

# ASSOCIATIONS ET FONDATIONS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE : TRADITIONS ET CONVERGENCE

par Edith Archambault\*, Eckhart Priller \*\*  
et Annette Zimmer\*\*\*

\* Centre d'économie de la Sorbonne, université Paris-I. Mél. : Edith.Archambault@univ-paris1.fr.

\*\* Chercheur au WZB, Berlin, Allemagne.

\*\*\* Professeur, université de Münster, Allemagne.

*La France et l'Allemagne relèvent de traditions historiques, religieuses, administratives et politiques distinctes. Selon la théorie institutionnaliste des « social origins », leurs secteurs non lucratifs devraient également être très différents. Ils ont pourtant largement convergé au cours de la dernière décennie (poids économique, prédominance des services sociaux, modalités des financements publics, féminisation et caractère atypique de l'emploi). Dans les deux pays, le bénévolat augmente en même temps que l'emploi salarié, suggérant une relation macroéconomique de complémentarité plutôt que de substitution comme dans les pays anglo-saxons. Deux différences historiques subsistent néanmoins : un moindre taux de participation en France, ainsi qu'un nombre, un poids économique et une importance politique moindres des fondations, en dépit d'un rattrapage confus depuis la loi Aillagon de 2003.*

## **Nonprofits and foundations in France and Germany: Traditions and convergence**

France and Germany have distinctly different historical, religious, public administration and political traditions. According to the institutionalist theory of social origins, their nonprofit sectors should also be very different. They have however largely converged during the past decade (economic weight, predominance of social services, forms of public funding, feminisation and atypical nature of jobs). In both countries, volunteering and paid employment have increased simultaneously, suggesting a macroeconomic relationship of complementarity, rather than substitution as in countries like Britain or the United States. Nonetheless, two historical differences persist between France and Germany. There is a lower rate of participation in France, and French foundations have less economic and political importance despite some muddled catching up since the Aillagon law in 2003.

## **Asociaciones y fundaciones en Francia y en Alemania: tradiciones y convergencia**

Francia y Alemania se basan en tradiciones históricas, religiosas, administrativas y políticas distintas. Según la teoría institucionalista de los social origins, sus sectores sin fines de lucro deberían igualmente ser muy diferentes. Sin embargo, han coincidido en muchos puntos en el curso de la última década (peso económico, predominio de los servicios sociales, modalidades de los financiamientos públicos, feminización y carácter atípico del empleo). En ambos países, el voluntariado aumenta al mismo ritmo que el empleo asalariado, implicando una relación macroeconómica de complementariedad, más bien que de sustitución, como en los países

anglosajones. Dos diferencias históricas subsisten sin embargo: una menor tasa de participación en Francia, un menor número y menores peso económico e importancia política de las fundaciones, a pesar de una recuperación confusa desde la Ley Aillagon de 2003.

---

(1) Traduction-adaptation par E. Archambault de « *European civil societies compared: Typically German, typically French* », *Voluntas*, 2013.

---

(2) Selon ce principe, l'Etat fédéral n'offre directement un service éducatif, culturel, sanitaire ou social que si une collectivité plus proche des bénéficiaires – famille, *Land*, association ou autre corps intermédiaire – ne peut l'offrir. Le principe de subsidiarité posé par l'encyclique *Quadragesimo Anno* (1931) constitue l'un des fondements de l'Union européenne, même si l'on peut trouver son origine chez des penseurs aussi divers que J. Locke ou P.-J. Proudhon.

La France et l'Allemagne relèvent de traditions historiques, administratives, politiques et religieuses complètement différentes<sup>(1)</sup>. La France est un Etat-nation ancien, l'un des plus anciens d'Europe, qui s'est agrandi par conquêtes guerrières et mariages princiers, alors que l'Allemagne n'existe en tant qu'Etat-nation que depuis 1871, quand la Prusse, sous l'impulsion de Guillaume 1<sup>er</sup> et de Bismarck, a regroupé les divers duchés ou principautés indépendants qui constituent aujourd'hui ses Länder. Par voie de conséquence, la France fut et demeure un Etat centralisé, en dépit des deux lois de décentralisation de 1983 et 2003, alors que l'Allemagne, comme la majorité des pays d'Europe continentale, est un pays fédéral, où la plupart des décisions en matière d'éducation, de culture, de santé et de services sociaux sont de la responsabilité des Länder et où la fourniture des services correspondants est le plus souvent partagée avec d'autres corps intermédiaires – Eglises, partis politiques ou syndicats –, en fonction du principe de subsidiarité<sup>(2)</sup>. Les traditions religieuses sont également fort différentes et s'inscrivent dans des conflits historiques qui en France ont abouti à la séparation de l'Eglise et de l'Etat, opposée au concordat qui subsiste en Allemagne, où les Eglises chrétiennes bénéficient d'un statut quasi public : le fisc prélève l'impôt pour les Eglises, soit environ 8 % de l'impôt sur le revenu – une fraction déclinante avec la sécularisation de la société, toutefois beaucoup moins avancée qu'en France. En dépit de ces différences fondamentales qui devraient structurer des secteurs non lucratifs très différents dans les deux pays, selon la théorie institutionnaliste des *social origins* (Salamon, Anheier, 1998), les tiers secteurs allemand et français ont fortement convergé au cours de la dernière décennie. Ils sont de plus en plus proches par leur poids économique, leur composition par secteurs d'activité et leur structure de ressources. Notre hypothèse est que la proximité des systèmes de protection sociale allemand et français a joué un rôle majeur dans ce rapprochement et dans la croissance continue des secteurs non lucratifs des deux pays. Cependant, sous l'effet de la réduction des financements publics, du ralentissement de la croissance et de la généralisation des politiques néo-libérales, les tiers secteurs des deux pays sont actuellement à la croisée des chemins.

Dans un premier point, on verra brièvement comment les tiers secteurs se sont structurés différemment aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, avec des relations à l'Etat spécifiques. Dans un second temps, on dressera plus longuement le profil statistique actuel des deux secteurs, qui confirme leur similitude à deux exceptions près, avant de conclure sur les tendances les plus récentes.

Dans un premier point, on verra brièvement comment les tiers secteurs se sont structurés différemment aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, avec des relations à l'Etat spécifiques. Dans un second temps, on dressera plus longuement le profil statistique actuel des deux secteurs, qui confirme leur similitude à deux exceptions près, avant de conclure sur les tendances les plus récentes.

## Perspectives historiques

Alors qu'au Moyen Age la France et le Saint Empire romain germanique devaient, d'une part, être parsemés d'institutions charitables initiées et gérées par l'Eglise et ses ordres monastiques et, d'autre part, organiser les professions artisanales urbaines en corporations, guildes et jurandes, la France connaît une rupture historique fondamentale avec la Révolution, qui combat l'influence de l'Eglise et supprime les corporations et autres intérêts intermédiaires entre le citoyen et la Nation avec la loi Le Chapelier (Archambault, 1996 ; Rosanvallon, 2004). Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, période d'industrialisation et d'urbanisation lentes en France, les associations, les sociétés mutuelles, les fondations, les clubs politiques et autres mouvements sociaux sont réprimés ou contrôlés par l'Etat, et ce n'est qu'à la fin du siècle que syndicats, mutuelles et associations reçoivent une existence légale.

### Au XIX<sup>e</sup> siècle : méfiance ou coopération

L'Allemagne n'a pas connu la rupture historique de la Révolution et les institutions médiévales se sont perpétuées en se modernisant dans ses multiples royaumes ou duchés. Appauvrie par les guerres napoléoniennes, la Prusse – l'Etat le plus puissant – initia une réforme administrative fondée sur l'autogouvernement local qui délégua aux municipalités le financement du bien-être. N'étant plus responsable du financement des services sociaux, Berlin s'interdit d'interférer dans les affaires locales. Dès le début de l'autogouvernement local, les communes en mal de financement collaborèrent avec les guildes et les fraternités, les associations bénévoles et les Eglises, qui n'étaient pas considérées comme des obstacles à la modernisation comme en France. Le modèle prussien s'est progressivement diffusé dans le reste de l'Allemagne unifiée (Sachse, 1996) et la mise en place par Bismarck d'un système de sécurité sociale, en 1883 et 1891, contribuera au développement du tiers secteur allemand, en particulier dans le domaine de la santé.

La coexistence d'un secteur sans but lucratif puissant et d'un régime politique autoritaire est rationalisée par Friedrich Hegel. Il distingue clairement le domaine de l'Etat et celui de la société civile. Alors que l'Etat est responsable du bien commun, la société civile, ou *Bürgerliche Gesellschaft*, constitue l'espace où les citoyens s'organisent en corporations et autres organisations de membres pour défendre leurs propres intérêts. Hegel préconise un Etat fort et une société civile forte, mais sous la tutelle de celui-ci. L'intégration des organisations non lucratives dans des politiques initiées et supervisées par l'Etat, loin de mettre en danger l'autorité de ce dernier, la renforce, car elle lui donne une légitimité sociale.

### Au XX<sup>e</sup> siècle, la France suit le modèle allemand

Entrée plus tôt dans l'Etat-providence, l'Allemagne va transposer dès la fin du XIX<sup>e</sup> et au premier XX<sup>e</sup> siècle le modèle de partenariat local entre municipalité, ou *Land*, et syndicats, associations professionnelles et organisations charitables sur le plan national. Mais alors que les associations et les fondations allemandes sont directement en partenariat avec les *Länder* et les municipalités, ce sont de grandes fédérations regroupant les organisations

non lucratives sur une base sectorielle, religieuse ou politique qui entrent en discussion avec l'Etat fédéral. Ce que les politologues contemporains appellent le néo-corporatisme, c'est-à-dire le fait de gouverner avec les associations au niveau local, régional et national, relève donc d'une longue tradition (Zimmer, 2001).

A la même époque, la loi de 1901 n'a pas provoqué en France une augmentation rapide des créations d'association au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, et il faudra attendre les années 60 et la consolidation du système de sécurité sociale généralisé pour assister à un véritable boom associatif dans tous les secteurs liés à l'Etat-providence, mais aussi dans les domaines de la culture, du sport, des loisirs et de l'éducation populaire, grâce au soutien financier apporté par l'Etat à la plupart de ces activités. Mais c'est bien la première loi de décentralisation, en 1983, qui va donner un coup d'accélérateur aux créations d'association. Comme en Allemagne plus d'un siècle plus tôt, les nouvelles responsabilités transférées aux régions, aux départements et aux communes ont amené ceux-ci à offrir des services éducatifs, sanitaires et sociaux en partenariat avec les associations. C'est au secteur du handicap que s'applique de façon spectaculaire le principe de subsidiarité : entre les deux guerres, les handicapés civils s'étaient regroupés en associations qui offraient des services sociaux ; les parents d'enfants handicapés mentaux les avaient imités après 1945. L'Etat a alors décidé, dans les années 60, de financer très largement ces associations qui avaient eu l'initiative d'offrir des services aux handicapés, et c'est l'origine du puissant secteur médico-social, avec ou sans hébergement, très proche de son équivalent allemand encore plus professionnalisé (Archambault, 1996).

(3) Les jardins d'enfants (*Kindergarten*) privés, non lucratifs ou lucratifs, mais toujours payants, accueillent principalement les enfants de 3 à 6 ans, qui en France fréquentent l'école maternelle gratuitement. Cette différence explique pour une part l'entrée plus tardive des femmes allemandes sur le marché du travail et leur moindre fécondité. En dessous de 3 ans, les structures d'accueil de la petite enfance sont beaucoup moins nombreuses qu'en France.

Le second XX<sup>e</sup> siècle, après la période de reconstruction, a été pour la RFA une période de forte expansion simultanée de son système de protection sociale et de toute la partie du tiers secteur liée à l'Etat-providence : les hôpitaux, majoritairement privés non lucratifs, et les très nombreux services sociaux pour personnes âgées, handicapées, immigrées, ainsi que ceux destinés aux enfants de moins de 6 ans<sup>(3)</sup>. Le système scolaire allemand reste cependant presque exclusivement public, alors qu'un enfant français sur cinq est accueilli dans une école privée non lucrative, catholique le plus souvent.

L'imbrication des deux tiers secteurs dans le système de l'Etat-providence est à l'origine de leur développement rapide. Dans les deux pays, aujourd'hui, le secteur sans but lucratif est une composante importante du bien-être de la population et un lieu d'expérimentation sociale. Le portrait statistique des deux secteurs révèle, on va le voir, d'importantes similitudes.

## Profil statistique des secteurs sans but lucratif en France et en Allemagne

Les deux pays ont connu une remarquable croissance du nombre des institutions sans but lucratif (ISBL) depuis les années 60-70. En Allemagne, la majorité des ISBL sont des associations enregistrées (*eingetragene Vereine*).

Le nombre de celles-ci a été multiplié par six entre 1960, où elles étaient 86 000 en Allemagne de l'Ouest, et 2011, où elles comptaient 580 000 unités pour l'Allemagne réunifiée. Bien que certaines associations soient très anciennes, la plupart ont été créées dans les quatre dernières décennies en Allemagne de l'Ouest et depuis la chute du mur de Berlin en Allemagne de l'Est. La moitié de ces ISBL, 300 000 environ, emploient des salariés et la quasi-totalité (97 %) travaillent avec des bénévoles (Zimmer, 2007; Priller, 2012). La France comptabilise moins bien le nombre des associations, qui relèvent presque toutes de la loi de 1901. Il y aurait 1 050 000 associations vivantes selon le Répertoire national des associations récemment créé, 1 300 000 d'après les hypothèses d'une enquête récente (Tchernonog, 2013). On connaît bien, en revanche, les créations annuelles d'association : 20 000 en 1960 et entre 60 000 et 70 000 depuis 2000. On considère qu'environ la moitié de ces nouvelles associations sont durables et s'ajoutent au nombre des associations vivantes. La proportion d'associations employeuses est bien moindre qu'en Allemagne, puisqu'il n'en y a que 183 000 qui emploient des salariés en 2011, mais en Allemagne, à côté des associations enregistrées, il y a de nombreuses associations locales non enregistrées qui ont une faible activité économique.

### L'intégration dans l'Etat-providence

Dans les deux pays, la composition du secteur sans but lucratif est marqué par la prédominance de l'action sociale, avec ou sans hébergement, et cette prédominance est grandissante. En France, les trois quarts des salariés des ISBL travaillent dans des domaines liés à l'Etat-Providence : action sociale (45 %), éducation, formation (19 %), santé (8 %), ainsi que le montre le tableau 1 (*page suivante*).

La concentration du secteur sans but lucratif dans la sphère de l'Etat-providence est encore plus marquée en Allemagne qu'en France, car elle est plus ancienne. Actuellement, les organisations non lucratives y emploient 76 % des salariés du secteur de l'action sociale, contre 60 % en France, et 25 % du secteur de la santé, contre 8 % en France. En revanche, leur part dans l'éducation est nettement plus faible qu'en France et les ISBL allemandes emploient 31 % des salariés du secteur de la culture, des sports et des loisirs, contre 40 % pour leurs homologues françaises (Priller, 2012).

La plupart des salariés allemands des secteurs de la santé et de l'action sociale travaillent dans l'une des milliers d'associations locales appartenant aux quatre grandes fédérations de bien-être fondées à la fin du XIX<sup>e</sup> ou au début du XX<sup>e</sup> siècle. Ces fédérations ont gardé leur appartenance idéologique d'origine et sont affiliées aux Eglises (Caritas pour l'Eglise catholique, Diaconia pour l'Eglise protestante), au parti social-démocrate et au syndicat majoritaire (AWO) ou à la mouvance conservatrice-libérale pour la Croix-Rouge. Comme les Allemands de l'Est se reconnaissaient mal dans ces clivages idéologiques historiques, une cinquième fédération, neutre, s'est créée dans les dernières années du XX<sup>e</sup> siècle. Le tableau 2 (*page suivante*) montre comment se répartit l'emploi au sein de ces grandes fédérations par secteurs d'activité ; la ressemblance avec le secteur médico-social français est flagrante.

**Tableau 1**

L'emploi du secteur sans but lucratif\*  
en France par grands secteurs d'activité, 2009

Secteur d'activité	Nombre d'organisations employeuses	Nombre de salariés	Salariés en équivalent temps plein (ETP).	Emplois en ETP (%)
<b>Santé</b>	3900	152000	127000	8,3
<b>Action sociale</b>	32120	868000	695000	45
<b>Culture, sports et loisirs</b>	56840	115000	93000	6
<b>Education, formation, recherche</b>	21650	346000	288000	19
<b>Autres (environnement, défense des droits et intérêts, logement, développement local)</b>	70150	388000	330000	21,8
<b>Total</b>	<b>184660</b>	<b>1869000</b>	<b>1553000</b>	<b>100,0</b>

\* Le secteur sans but lucratif ici présenté inclut les associations et les fondations, mais pas les établissements non lucratifs gérés par des mutuelles. Selon le périmètre de l'économie sociale déterminé par accord entre le CNCres et l'Insee, les cultes, les partis politiques et les organisations professionnelles sont exclus, même si leur statut juridique est associatif.

Source : Insee, tableaux harmonisés de l'économie sociale.

**Tableau 2**

Secteurs d'activité des associations allemandes de bien-être, 2008

Secteur d'activité	Organisation	Salariés à plein temps	Salariés à temps partiel
Santé	8462	222 435	152 451
Jeunesse	32120	868 000	179 955
Famille	56840	115 000	45 470
Personnes âgées	21650	346 000	246 164
Personnes handicapées	70150	388 000	165 492
Personnes en difficultés sociales	7782	13 765	13 936
Autres	7329	25 625	22 279
Formation	1638	6 086	7 559
<b>Sous total</b>	<b>102 393</b>	<b>708 523</b>	<b>833 306</b>
Groupes d'entraide et de service communautaire	34 817	2 347	4 419
<b>Total</b>	<b>137 210</b>	<b>720 870</b>	<b>837 725</b>

Source : Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW), 2009; Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik, 2008.

Tableau 3

### Evolution de l'emploi salarié du secteur sans but lucratif en Allemagne et en France

	1990	1990	1995	1995	2007	2009
	Allemagne	France	Allemagne	France	Allemagne	France
<b>Emploi salarié, en milliers</b>	1300	800	1440	960	2300	1870
<b>Pourcentage de l'emploi total</b>	3,7 %	4,2 %	4,9 %	4,9 %	9 %	8,3 %

Sources : 1990 et 1995, résultats du programme Johns Hopkins avec des effectifs salariés en équivalent temps plein (Salamon, Anheier 1999) pour 2007 et 2009, les emplois ne sont pas convertis en ETP; Allemagne 2007, Rosenski, 2012, France 2009, Insee.

La santé et l'action sociale emploient donc dans les deux pays la plus large part des salariés associatifs : 53 % en France et 66 % en Allemagne. Dans les deux pays, les plus gros employeurs sont les hôpitaux et les établissements résidentiels pour personnes handicapées ou âgées et la concentration y est très forte : en France, par exemple, 2 % des établissements non lucratifs versent plus de la moitié de la masse salariale du tiers secteur (Acoss, 2012).

### Croissance, féminisation, précarisation de l'emploi

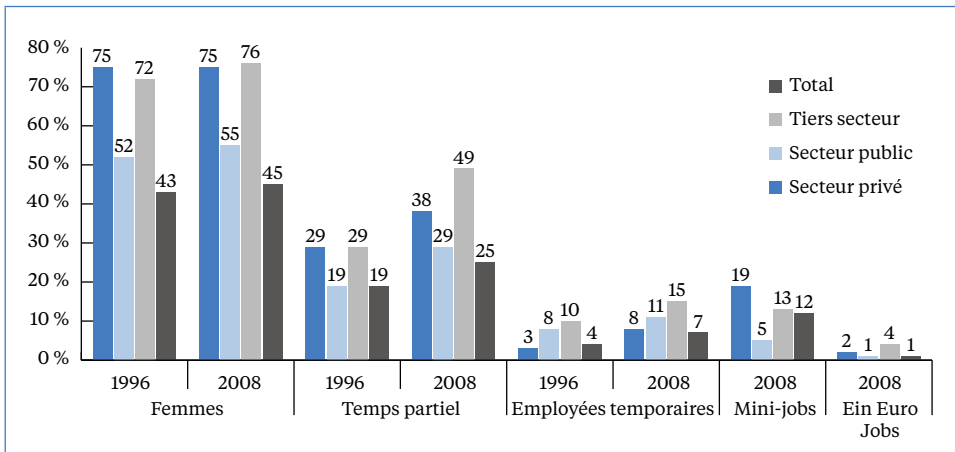
Le tableau 3 montre que le poids relatif du tiers secteur est du même ordre de grandeur dans les deux pays, mais que sa croissance a été plus rapide encore en Allemagne qu'en France. De part et d'autre du Rhin, elle est beaucoup plus rapide que celle de l'emploi du secteur privé lucratif et du secteur public. L'emploi du tiers secteur est aussi très majoritairement féminin, ce qui est attendu pour un secteur de services relationnels : 69 % en France, 76 % en Allemagne. Alors que ce pourcentage est à peu près stable en France, il augmente en Allemagne depuis une décennie et l'on observe que les femmes travaillent souvent à temps partiel ou occupent des emplois saisonniers ou temporaires ; dans les deux pays, on les trouve rarement à des postes de direction (Tchernonog, 2007 ; Richez-Battesti *et al.*, 2011 ; Priller, 2013). On constate également une détérioration de la qualité des emplois, liée en France comme en Allemagne à un changement des politiques sociales au cours de la dernière décennie, en relation avec les restrictions financières et les impératifs de l'Union européenne. Les gouvernements, au lieu de travailler exclusivement avec les ISBL, ont mis celles-ci en compétition avec des entreprises lucratives par des appels d'offres et il en est résulté une prolifération des temps partiels et des contrats courts. Le tiers secteur, en Allemagne, a largement accueilli les mini-jobs mal payés et les emplois à 1 euro<sup>(4)</sup> y sont plus répandus que dans les autres secteurs (*graphique 1, page suivante*) ; 15 % des contrats de travail sont temporaires, 49 % à temps partiel, 13 % sont des mini-jobs et 4 % des *Ein Euro jobs*, comme le montre le graphique 1. En France, également, l'emploi associatif s'est dégradé et les contrats sont de plus en plus courts.

(4) Les mini-jobs et les *Ein Euro jobs* ont été créés par G. Schröder dans le cadre de la loi Harz IV. Les mini-jobs sont des contrats à très bas salaire (450 euros maximum, à temps plein ou à temps partiel) et ouvrant droit à une protection sociale très rudimentaire. Sept millions d'Allemands – ou plutôt d'Allemandes – ont un mini-job, seul ou cumulé avec un emploi, une retraite ou des études. Beaucoup de femmes au foyer ont seulement un mini-job. Les *Ein Euro jobs* sont réservés aux titulaires des minima sociaux, dans une optique de *workfare*. Ce sont essentiellement les chômeurs de longue durée qui sont concernés et, s'ils refusent le *Ein Euro job* qui leur est proposé, leurs indemnités de chômage sont réduites.

Le pourcentage d'emplois féminins y est stable depuis deux décennies, autour de 70 %, mais les femmes se heurtent au plafond de verre et ont rarement des postes de décision. Les associations sont le premier réceptacle de toutes les formes d'emplois aidés qui se sont succédé au fil des politiques de l'emploi luttant contre le chômage de longue durée et le difficile accès à l'emploi des jeunes peu qualifiés (Richez-Battesti et *al.*, 2011; Tchernonog, 2007). Cette multiplication des emplois atypiques abaisse certainement la qualité des services de santé et d'action sociale dans les deux pays. Elle est la résultante de la mise en compétition des ISBL entre elles et avec les entreprises lucratives. Elle tient également au poids des politiques publiques de l'emploi, qui s'orientent de manière préférentielle vers un secteur où la main-d'œuvre est particulièrement flexible.

### Graphique 1

Les femmes à temps partiel et les employées temporaires dans la population active allemande, 1996 et 2008



Source : IAB Establishment Panel, 1996–2008.

### Croissance du bénévolat (culture, sports et loisirs)

Les bénévoles allemands et français animent seuls les petites associations locales; dans les associations de plus grande taille, ils travaillent avec les salariés, mais sur des tâches différentes.

En Allemagne comme en France, le bénévolat est une ressource essentielle pour les ISBL; le taux de bénévolat y est actuellement du même ordre. Certes, le bénévolat ne s'oriente pas uniquement vers les ISBL, même si elles restent – et de loin – sa destination première; une part croissante s'investit, en Allemagne, vers les écoles et les musées publics, ce qui est moins le cas en France.

Le bénévolat a fortement augmenté au cours des dernières décennies, plus rapidement en France qu'en Allemagne, comme le montrent le tableau 4 et le graphique 2 (*page suivante*). Au cours des deux dernières décennies, le nombre de bénévoles a doublé en France, en partie parce que les personnes interrogées qui se considéraient comme aidants ou militants se déclarent



maintenant bénévoles, en partie par une progression réelle du don de temps. Cette progression simultanée de l'emploi salarié et du bénévolat montre qu'il y a entre eux une relation de complémentarité et non de substitution comme dans les pays anglo-saxons.

**Tableau 4**

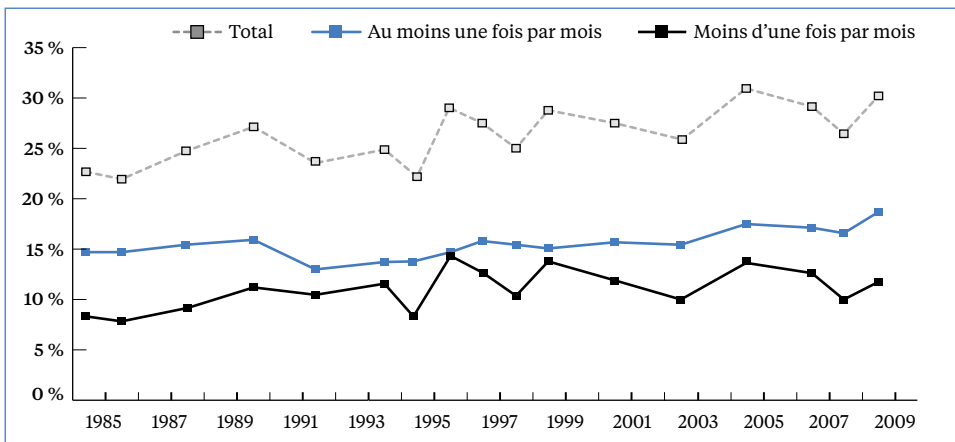
**Evolution du bénévolat en France, 1990-2010**

	1990	1993	1996	2002	2010
<b>Bénévoles (en millions)</b>	7,9	9	10,4	12	16,1
<b>Taux de bénévolat dans la population adulte</b>	<b>19 %</b>	<b>21 %</b>	<b>23 %</b>	<b>26 %</b>	<b>32 %</b>

Sources : enquêtes LES-ISL-JHCNP pour 1990, 1993 et 1996 ; Insee, 2002 ; Drees-BVA, 2010.

**Graphique 2**

**Evolution du bénévolat en Allemagne, 1985-2009**



Source : Priller, 2012.

Selon les résultats du panel socioéconomique allemand du graphique 4, le taux de bénévolat est passé de 23 à 30 %. On voit donc qu'actuellement presque un Français et un Allemand sur trois se disent engagés dans des activités bénévoles. Dans les deux pays, l'engagement bénévole régulier et stable (au moins une fois par mois) est croissant (Prouteau, Wolff, 2013 ; Priller, 2013), mais la proportion de bénévolat régulier est plus forte en Allemagne qu'en France, où le bénévolat occasionnel est nettement plus répandu. Il n'est pas surprenant non plus que les caractéristiques sociodémographiques des bénévoles soient très proches : un bénévolat plus masculin que féminin, croissant fortement avec le niveau d'éducation et dans une moindre mesure avec le niveau de revenu.

Les ISBL destinataires du bénévolat sont également très proches, comme le montrent le tableau 5 et le graphique 3<sup>(5)</sup>. Dans les deux pays,

(5) Ces graphiques ne sont pas strictement comparables, car ils ont été construits avec une méthodologie et une nomenclature différentes. Pour une discussion de ces problèmes de méthode, voir Archambault et Prouteau, 2009.

le bénévolat s'oriente principalement vers les sports – première destination, et de loin –, suivis par les activités culturelles, artistiques et musicales, les activités de loisirs et récréatives et l'engagement dans le secteur social. Ensuite, le bénévolat diverge et s'oriente plus volontiers vers les Eglises et les organisations religieuses en Allemagne, alors qu'en France les activités plus militantes de défense des causes, des droits et des intérêts attirent une part plus importante du bénévolat.

**Tableau 5**

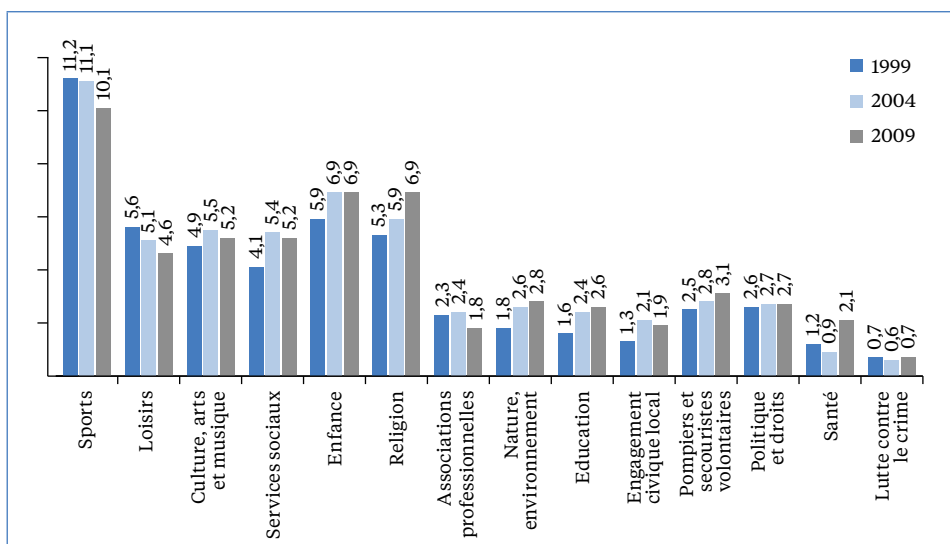
**Le bénévolat en France par secteurs d'activité, 2010**

Secteur d'activité	
Sports	23 %
Défense des droits, des causes et des intérêts	16 %
Culture	15 %
Activités de loisir	15 %
Santé, action sociale et caritative	10 %
Education et formation	8 %
Religion	5 %
Autres	8 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Sources : BVA-Drees, 2011.

**Graphique 3**

**Le bénévolat en Allemagne par secteurs d'activité  
(en pourcentage du bénévolat total), 1999, 2004 et 2009**



Source : Freiwilligen survey.

Ces tableaux reflètent bien une société plus laïque et militante en France et plus traditionnelle et conservatrice en Allemagne. Il y a cependant une forte similitude dans l'orientation du bénévolat dans les deux pays, similitude que l'on retrouve dans la structure des ressources de leur tiers secteur.

### Forte dépendance du financement public

Malheureusement, les ressources des ISBL restent mal connues des deux côtés du Rhin et le tableau 6, qui présente des données comparables sur l'origine de ces ressources par secteurs d'activité, n'a pas pu être renouvelé pour une année récente. Cependant, la structure observée en 1995 n'a sans doute pas fondamentalement changé et l'on peut indiquer les tendances depuis cette date. Pourquoi les secteurs sans but lucratif allemand et français sont-ils si dépendants de l'argent public, quelle que soit sa forme – subventions, contrats, commande publique avec ou sans appel d'offres, tarification à l'activité ou prix de journée –, puisque le financement public s'élève à 64 % des ressources du secteur sans but lucratif en Allemagne et à 58 % en France ? La principale raison est que ce financement public est hautement concentré sur les secteurs en liaison avec l'Etat-providence, qui sont aussi des secteurs très fortement professionnalisés dans les deux pays, la santé en premier lieu, financée par la Sécurité sociale principalement (94 % des ressources en Allemagne et 80 % en France), puis l'éducation, financée par l'Etat central ou local (75 et 72 %), et les services sociaux, qui reçoivent tous types de financements publics à tous niveaux (66 et 58 %). La dépendance du tiers secteur et son inclusion dans le système de protection sociale sont donc encore plus forts en Allemagne qu'en France.

**Tableau 6**

#### Ressources des ISBL par secteurs d'activité, 1995

Secteur d'activité	Financement public		Dons privés		Recettes d'activité	
	All.	Fr.	All.	Fr.	All.	Fr.
Culture, sports et loisirs	20,4 %	30 %	13,4 %	5 %	<b>66,2 %</b>	<b>65 %</b>
Education et recherche	<b>75,4 %</b>	<b>72 %</b>	1,9 %	10 %	22,6 %	18 %
Santé	<b>93,8 %</b>	<b>80 %</b>	0,1 %	6 %	6,1 %	13 %
Services sociaux	<b>65,5 %</b>	<b>58 %</b>	4,7 %	5 %	29,8 %	36 %
Environnement	22,3 %	32 %	15,6 %	15 %	<b>62,1 %</b>	52 %
Développement local et logement	0,9 %	37 %	0,5 %	2 %	<b>98,6 %</b>	<b>61 %</b>
Défense des droits, des causes et des intérêts	<b>57,6 %</b>	<b>45 %</b>	6,6 %	13 %	35,8 %	42 %
Philanthropie	10,4 %	3 %	3,4 %	<b>64 %</b>	<b>86,2 %</b>	33 %
Activités internationales	<b>51,3 %</b>	<b>43 %</b>	40,9 %	40 %	7,8 %	17 %
Syndicats et organisations professionnelles	2,0 %	30 %	0,8 %	10 %	<b>97,2 %</b>	<b>60 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>64,3 %</b>	<b>57,8 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>32,3 %</b>	<b>34,6 %</b>

Sources : Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector, in Salamon *et alii*, 2004.

Deux autres secteurs, en France comme en Allemagne, ont comme première ressource le financement public : d'une part, celui de la défense des droits, des causes et des intérêts, où les subventions vont plutôt aux causes d'intérêt général, tandis que la défense des intérêts particuliers ou collectifs relève plutôt de la prestation de services ; d'autre part, celui des activités internationales, où les ONG font transiter directement l'argent public national ou européen vers des programmes dans les pays en développement, sans passer par les gouvernements de ces derniers. Pour les autres secteurs, l'argent public est très minoritaire et plus concentré en Allemagne qu'en France, où il est plus saupoudré sur l'ensemble des activités des ISBL.

Hormis ceux précités, tous les secteurs d'activité des ISBL vivent principalement de leurs recettes d'activité. C'est le cas notamment des très nombreuses associations locales du domaine de la culture, des sports et des loisirs, qui vivent de leurs cotisations, de la participation des usagers au service rendu et de quelques ventes de spectacles et d'accessoires. Ces associations peu professionnalisées bénéficient également, en France comme en Allemagne, de la plus grande part du travail bénévole. Les ISBL de préservation et de défense de l'environnement comptent aussi principalement sur leurs ressources propres, tout comme celles orientées vers le développement local et le logement ou encore les syndicats et les organisations professionnelles, ces deux dernières activités bénéficiant en France d'un financement public minoritaire non négligeable alors qu'elles ne sont pratiquement pas aidées en Allemagne. Signalons enfin le particularisme des organisations philanthropiques, essentiellement des fondations redistributrices, beaucoup plus nombreuses et riches en Allemagne : elles y vivent principalement des revenus de leur dotation, classés en recettes d'activité, alors qu'en France leur ressource principale est constituée de dons annuels des particuliers ou des entreprises.

Dans les deux pays, les dons ont un rôle plus symbolique que substantiel, même s'ils représentent des montants relativement importants pour les ONG (40 ou 41 % des ressources) et les ISBL tournées vers l'environnement (15 ou 16 %). Les dons des particuliers, des entreprises ou des fondations sont également importants pour le secteur de la culture, des sports et des loisirs en Allemagne et pour celui de l'éducation et de la recherche en France. De grandes associations humanitaires, dans les deux pays, ont cependant comme ressource très largement prépondérante les dons et la philanthropie – par exemple le Secours populaire, le Secours catholique, les Restaurants du cœur, Médecins sans frontières et Médecins du monde en France ou Caritas international et Oxfam Germany en Allemagne.

## Deux différences léguées par l'Histoire

En dépit de toutes les similarités constatées précédemment, il y a au moins deux points, fortement ancrés dans la culture et la tradition de chaque pays, qui divergent : un plus fort taux d'adhésion aux associations et un dynamisme des fondations beaucoup plus marqué en Allemagne qu'en France. La tradition de l'Allemagne comme nation d'« amateurs de clubs » et la plus grande ancienneté de son secteur sans but lucratif contrastent avec la tardive légalisation de la liberté d'association en France. Cet héritage culturel et

historique explique sans doute qu'il y ait un écart de vingt points entre les taux de participation aux associations : 45 % en France, 65 % en Allemagne (European Social Survey, 2002-2003). Ce taux de participation est stable en France depuis vingt ans, alors qu'il commence à décroître en Allemagne. La multi-participation est plus répandue en Allemagne, même si elle progresse en France (Priller, 2012; Prouteau, Wolff, 2013). Les salons littéraires et les sociétés de lecteurs, les clubs de sport et les chorales, les clubs de jardinage et les organisations charitables liées aux Eglises se sont en effet multipliés en Allemagne au XIX<sup>e</sup> siècle, alors qu'en France tout regroupement de plus de vingt personnes était soumis à autorisation des pouvoirs publics (Zimmer, 2007).

La seconde différence impressionnante concerne les fondations. La philanthropie privée, sur le modèle américain, a été à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle un outil privilégié de modernisation en Allemagne, surtout dans les grandes villes comme Hambourg, Berlin ou Francfort. Ces fondations ont travaillé en étroite liaison avec les pouvoirs publics et ne se perçoivent donc pas comme un contrepoids à la puissance publique, à l'instar des Etats-Unis (Frey, 1999). Le riche secteur des fondations a été détruit entre les deux guerres, sous l'effet de l'hyperinflation et de la répression du III<sup>e</sup> Reich, mais il s'est progressivement reconstitué après la Seconde Guerre mondiale, avec l'aide de l'Etat et des grandes entreprises. Cette histoire contraste avec la suspicion persistante de l'Etat centralisé français à l'égard des fondations. Déjà Louis XIV et Louis XV les considéraient comme des concurrents inefficaces de l'Etat dans l'offre de services publics, isolant des flux économiques une propriété de mainmorte échappant à l'impôt. Détruites ou nationalisées à la Révolution, les fondations disparaissent en France, à quelques exceptions près, durant tout le XIX<sup>e</sup> et tout le XX<sup>e</sup> siècle, et le pays ne connaîtra pas après 1950 de printemps des fondations, alors qu'elles foisonneront partout en Europe (Archambault, 2003). Aussi n'y avait-il en 2005 que 19 fondations par million d'habitants en France – le taux le plus bas de l'Europe, avec celui l'Irlande –, contre 156 en Allemagne (European Foundation Center, 2008). Vers 2010, on comptait moins de 2000 fondations indépendantes en France, contre 20 000 en Allemagne. Cependant, depuis la loi Aillagon de 2003 accordant des incitations fiscales élevées aux dons, nombre de fondations et de fonds de dotation (loi de 2009) ont été créés. En dépit de ce début de rattrapage, on est encore très loin des quelque 800 fondations créées annuellement en Allemagne! Ainsi donc, les similarités entre les deux tiers secteurs sont beaucoup plus nombreuses que les différences. Si l'Allemagne a expérimenté très tôt les synergies entre politiques publiques et ISBL, l'Etat français a découvert ces complémentarités plus récemment et les tendances au rapprochement entre les deux tiers secteurs se confirment.

## Conclusion

Les ISBL sont en effet confrontées aux mêmes problèmes et difficultés en France et en Allemagne. Les réductions des dépenses publiques pour résorber la dette souveraine sont à l'agenda des deux côtés du Rhin. Les subventions au tiers secteur sont au mieux retardées, ce qui entraîne des difficultés de

trésorerie, ou réduites, voire supprimées. Compte tenu de la forte dépendance des deux secteurs non lucratifs à l'égard du financement public, il en résulte une situation de concurrence accrue entre les ISBL de petite ou de moyenne taille, anciennes ou récentes, pour obtenir ce financement public réduit. Par ailleurs, la stagnation du pouvoir d'achat des ménages entraîne la réduction des dépenses non nécessaires, comme les cotisations aux associations, dont les services sont peu utilisés en Allemagne, ou les dons, qui stagnent en France à un faible niveau en dépit d'incitations fiscales beaucoup plus généreuses qu'outre-Rhin. A terme, une réduction des programmes dans le domaine du sport, de la culture et des loisirs s'ensuivra vraisemblablement, du fait de la fusion ou de toute autre forme de regroupement entre des organisations qui tentent d'augmenter leurs recettes d'activité au détriment des populations les plus défavorisées.

Pour le moment, le noyau dur des ISBL intégrées à l'Etat-providence est préservé, mais dans les deux pays la compétition entre ISBL et entreprises commerciales se renforce. En effet, depuis le milieu des années 90 en Allemagne et dix ans plus tard en France, les politiques sociales ont été marquées par le tournant néolibéral et la diffusion du *public management*. Le partenariat privilégié avec les ISBL n'est plus à l'ordre du jour ; en revanche, les stratégies de réduction des coûts ont entraîné la multiplication des appels d'offres à tous les niveaux et la compétition avec d'autres fournisseurs de services sociaux, lucratifs ou publics. Sous l'effet de la concurrence, en Allemagne, les hôpitaux, les établissements résidentiels pour personnes âgées ou handicapées, les jardins d'enfants sont devenus des entreprises gérées plus efficacement et il n'y a pratiquement plus aucune différence entre les fournisseurs de services sociaux lucratifs, plus nombreux désormais, et les établissements non lucratifs traditionnels. Cependant, les ISBL restent toujours instrumentalisées par les politiques publiques de l'emploi et de l'intégration des immigrants et ce sont elles qui accueillent prioritairement les chômeurs de longue durée et les primo-immigrants, ce qui les défavorise par rapport à leurs concurrents. Les mêmes incohérences politiques se retrouvent en France, où les ISBL, de plus en plus soumises à la concurrence, sont aussi les premières organisations à recueillir toutes les formes d'emplois aidés pour faire face au chômage des jeunes non qualifiés et au chômage de longue durée. Pour la première fois depuis qu'on le mesure, l'emploi associatif a légèrement baissé – de 26 000 emplois (Acos, 2012) – en 2011, ce qui indique un point de retournement dans la *success story* du secteur sans but lucratif.

Dans les deux pays, en effet, la *success story* du tiers secteur depuis l'après-guerre est intimement liée à la croissance de l'Etat-providence, qui actuellement semble avoir pris fin dans la plupart des pays européens. Les secteurs non lucratifs français et allemand sont donc confrontés à une situation difficile, dans laquelle ils doivent redéfinir leur position vis-à-vis de l'Etat et du marché. Un intense mouvement de rationalisation a eu lieu en Allemagne au cours de la dernière décennie, et en France le secteur médico-social se trouve face à cette même nécessité. Au-delà de leur performance économique, les ISBL devront aussi, à l'avenir, mieux rendre compte de leur contribution au progrès social et à la vie démocratique (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009).

## BIBLIOGRAPHIE

- Across**, 2012, *Lettre d'information*, mars 2012.
- Archambault E.**, 1996, *Le secteur sans but lucratif: associations et fondations en France*, Paris, Economica.
- Archambault E.**, 2003, « Pourquoi y a-t-il si peu de fondations en France? », *Recma*, n° 287.
- Archambault E., Prouteau L.**, 2009, « Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale », *Recma*, n° 314.
- European Foundation Center**, 2008, *Foundations in the European Union, facts and figures*.
- Frey M.**, 1999, *Macht und Moral des Schenkens. Staat und bürgerliche Mäzene vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Berlin, Fannei & Walz.
- Priller E.**, 2012, « Scope, structure, and development of civil society in Germany », in Zimmer A. (eds.), *Civil societies compared: Germany and the Netherlands*, Baden-Baden, Nomos.
- Prouteau L., Wolff J.-C.**, 2013, « Adhésions et dons aux associations: permanence et évolutions entre 2002 et 2010 », *Economie et statistique* (à paraître).
- Richez-Battesti N., Petrella F., Melnik E.**, 2011, « Quelle qualité de l'emploi au sein de l'emploi de l'économie sociale et solidaire? Premiers résultats sur données françaises », *Recma*, 319, p. 37-57.
- Rosanvallon P.**, 2004, *Le modèle politique français: la société française contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.
- Sachsse C.**, 1996, « Public and private in German social welfare », in Katz M., Sachße C. (eds.), *The mixed economy of social welfare*, Baden-Baden, Nomos, p. 148-169.
- Salamon L., Anheier H.**, 1998, « Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally », *Voluntas*, vol. 9, n° 3, p. 213-248.
- Salamon L., Anheier H.**, 1999, *Global civil societies, dimensions of the nonprofit sector*, Baltimore.
- Salamon L., Sokolowski W. et alii**, 2004, *Global civil societies, dimensions of the nonprofit sector*, Kumarian Press.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P.**, 2009, *Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, Paris, La Documentation française.
- Tchernonog V.**, 2007, *Le paysage associatif français, mesures et évolution*, Paris, Dalloz-Juris Associations.
- Tchernonog V.**, 2013, *Le paysage associatif français, mesures et évolution*, Paris, Dalloz-Jurisassociations, 2<sup>e</sup> édition.
- Zimmer A.**, 2001, « Corporatism revisited: The legacy of history and the German nonprofit sector », in Anheier H. K., Kendall J. (eds.), *Third sector policy at the crossroads: An international nonprofit analysis*, London, New York, Routledge.
- Zimmer A.**, 2007, *Zivilgesellschaft konkret: Vereine*, Wiesbaden, VS Verlag.