

# RFAS

Revue française des affaires sociales

Dossier thématique

## **Financement et fonctionnement du monde associatif : la marchandisation et ses conséquences**

Coordonné par Simon Cottin-Marx, Camille Hamidi et Arnaud Trenta

2023  
N° 4  
OCTOBRE-DÉCEMBRE

DOSSIER THÉMATIQUE  
**FINANCEMENT  
ET FONCTIONNEMENT  
DU MONDE ASSOCIATIF :  
LA MARCHANDISATION  
ET SES CONSÉQUENCES**

Coordonné par Simon Cottin-Marx,  
Camille Hamidi et Arnaud Trenta

R F A S

Revue française des affaires sociales

La **documentation** Française

# RFAS

Revue française des affaires sociales

OCTOBRE-DÉCEMBRE 2023

Ministère de la Santé et de la Prévention

Ministère des Solidarités et des Familles

Ministère du Travail, du Plein-emploi et de l'Insertion

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Comité éditorial : **Fabrice Lenglart** (directeur de la publication), **Sandrine Dauphin, Aurore Lambert** (secrétaire générale), **Lucie Michel, Julie Micheau, Abdia Touahria-Gaillard**

Chargées d'édition : **Sidonie Han, Béatrice Métais**

Gestionnaire administrative : **Béatrice Métais**

Secrétariat de rédaction : **Reine Bellivier**

Mise en page : **Drapeau Blanc**

Traduction : **The Language Room**

Contact : [rfas-drees@sante.gouv.fr](mailto:rfas-drees@sante.gouv.fr)

## Comité de lecture

Dominique Acker, Yaëlle Amsellem-Mainguy, Jean-Claude Barbier, Clémence Baudino, Daniel Benamouzig, Pierre-Louis Bras, Elisabetta Bucolo, Laurent Caussat, Yolande Cohen, Guillaume Delautre, Romain Delès, Patrice Duran, Virginie Gimbert, Patrick Hassenteufel, Laurène Joly, Stéphanie Laguérode, Dominique Lhuilier, Michel Naiditch, Jean-Luc Outin, Victor G. Rodwin, Delphine Roy, Isabelle Vacarie, Michel Villac, Simeng Wang, Marielle Wathélet, Caroline Weill-Giès.

Les appels à contribution, les recommandations aux auteur·es et les informations sur les numéros à paraître sont disponibles sur : <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/revue-francaise-des-affaires-sociales/>

Adresse : 78-84, rue Olivier de Serres, 75739 Paris cedex (CS 59234) – B1135

Conception graphique : Atelier Philippe Bretelle (maquette intérieure) et Stéphane Jeandet (maquette de couverture)  
Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés dans tous pays.

## FINANCEMENT ET FONCTIONNEMENT DU MONDE ASSOCIATIF : LA MARCHANDISATION ET SES CONSÉQUENCES

### 7 **Avant-propos**

Simon Cottin-Marx, Camille Hamidi et Arnaud Trenta

## LES FORMES DE LA MARCHANDISATION ET LES CAUSES DE SON ESSOR

### 47 **La marchandisation, un processus aux multiples facettes.**

**Enseignements à partir du secteur de l'aide à domicile en France**  
Amélie Artis et Florence Gallois

### 71 **Une mise en marchandise du service d'accompagnement des personnes en situation de handicap: une remise en cause du travail bien fait par les professionnelles**

Anne Le Roy et Emmanuelle Puissant

### 89 **Mettre en concurrence par le partenariat: les associations face à la promotion institutionnelle des consortiums**

Anaïs Bertron

### 111 **« Entrepreneuriat social » : une catégorie qui accompagne la « marchandisation » du secteur à lucrativité limitée ?**

Paul Moutard-Martin

### 129 **[POINT DE VUE] L'investissement à impact social : la finance à l'assaut du monde associatif ?**

Marianne Langlet

### 141 **[ENTRETIEN] Avec l'abandon du système d'opposabilité et d'agrément, on passe d'une « tarification à la dépense » à une « tarification à la ressource »**

Marc Dupont et Vincent Vincentelli

### 151 **[ENTRETIEN] « Au sein du Groupe SOS, la logique économique n'a jamais été prioritaire et ne le deviendra jamais, parce qu'il n'y a pas d'actionnaires »**

Jean-Marc Borello

## LES EFFETS DE LA MARCHANDISATION SUR LE FONCTIONNEMENT DES ASSOCIATIONS ET LE RAPPORT AUX USAGERS

- 173 **Les contremaîtres des services d'aide à domicile : un personnel « réformé » par l'innovation managériale ?**  
Lucie Chevalier
- 193 **Étudier la construction d'un marché par ses intermédiaires. Les coordinateur·trices associatifs de la prescription médicale d'activité physique**  
Collectif Prescapp
- 213 **Discipliner les associations d'aide et leurs publics par le « marché » : les conséquences de la marchandisation sur la prise en charge de migrant·es précarisé·es**  
Agnès Aubry
- 235 **Une charité bien ordonnée ? La gestionnarisation de l'aide alimentaire en France**  
Tom Beurois et Lucas Faure
- 255 **[ENTRETIEN] « Des financements, oui, mais pas à n'importe quel prix ». Les enjeux de la recherche de fonds sur le fonctionnement d'une association de santé pour les exilé·es**  
Céline Pellegrin

## LES FORMES DE RÉSISTANCE À LA MARCHANDISATION

- 279 **Aux marges de la marchandisation du travail associatif. Positions critiques et limites des résistances dans les recycleries et ressourceries associatives**  
Jennifer Deram
- 301 **Résistance à la marchandisation et contestation : les relations partenariales en tension entre État et organismes communautaires autonomes au Québec**  
Marie Lefebvre
- 323 **[ANNEXE] Appel à contribution**

## AUTRE THÈME

- 339 **Travail et emploi dans un centre hospitalier de dépistage et vaccination : aux marges de la réponse à la pandémie de Covid-19**  
Zoé Richard, Fanny Chabrol et Valéry Ridde
- 359 **Présentation des autrices et auteurs**

# LA MARCHANDISATION DU MONDE ASSOCIATIF ET SES CONSÉQUENCES

## AVANT-PROPOS

Simon Cottin-Marx, Camille Hamidi et Arnaud Trenta<sup>1</sup>

## Introduction

Fin 2020, dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde*, plusieurs personnalités et des associations féministes s'alarment : « Le Gouvernement veut mettre en concurrence la gestion de la ligne d'écoute du 3919, ce qui représente un risque majeur de voir la qualité du service réduite<sup>2</sup> ».

Crée en 1992 par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), la plate-forme nationale d'écoute pour les femmes victimes de violences conjugales était jusqu'ici ouverte de 9 heures à 22 heures en semaine et de 9 heures à 18 heures les week-ends et jours fériés. Profitant du fait que les violences faites aux femmes aient été inscrites comme grande cause du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, l'association obtient que le 3919 soit davantage financé pour ouvrir 7 jours/7 et 24 heures/24. Mais, plutôt que d'augmenter la subvention qu'il verse à la FNSF pour atteindre cet objectif, le Gouvernement décide de passer par un marché public (réservé aux entreprises de l'économie sociale et solidaire). Une modalité de financement qui signifie que l'association historique qui a créé la ligne d'écoute est mise en concurrence avec d'autres potentiels opérateurs pour la gestion de la plateforme. Une situation dénoncée par la FNSF et ses soutiens : « une décision qui pourrait aboutir tôt ou tard à confier le 3919 à un opérateur plus soucieux de la rentabilité économique que de la qualité du service rendu aux femmes »<sup>3</sup>.

Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA), qui s'est saisi du sujet<sup>4</sup>, s'inquiète également du changement de mode de contractualisation qui ouvre « l'hypothèse d'accorder la gestion de la plateforme téléphonique à une autre entité [ce qui] aurait pour conséquence immédiate de déstabiliser totalement le réseau en question, voire de concourir à sa disparition ». Plus grave pour le HCVA, le marché tel qu'il a été rédigé ne garantit en rien le niveau de qualité de la prestation. La qualité de service rendu étant, dans le cahier des charges de l'appel d'offres, secondaire

1. Les noms des auteur·rices sont indiqués par ordre alphabétique.

2. [En ligne] [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/11/16/mettre-en-concurrence-le-3919-c-est-prendre-le-risque-de-faire-vaciller-un-reseau-national-d-associations-de-terrain-et-de-leurs-partenaires\\_6059945\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/11/16/mettre-en-concurrence-le-3919-c-est-prendre-le-risque-de-faire-vaciller-un-reseau-national-d-associations-de-terrain-et-de-leurs-partenaires_6059945_3232.html) (consulté le 8 septembre 2023).

3. Idem.

4. Avis du Haut Conseil à la vie associative sur le lancement, le 15 décembre 2020, d'un marché public relatif à la mise à disposition d'une plateforme téléphonique d'écoute, d'information et d'orientation sur le champ des violences sexistes et sexuelles, 6 mai 2021.

par rapport aux objectifs quantitatifs. Enfin, le HCVA avance des arguments budgétaires : « Passer par un marché public coûterait à l'État 20 % plus cher au minimum, la fédération n'étant financée par l'État qu'à hauteur de 80 % ». Qui plus est, ajoute le Haut Conseil, ce serait prendre le risque que l'activité soit assujettie aux impôts commerciaux (TVA, IS, CET) ce qui alourdit le prix de la prestation.

La ministre chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Élisabeth Moreno, justifie ce choix du recours à la commande publique par une obligation légale<sup>5</sup>. Des arguments qui ne convainquent pas la FNSF qui multiplie les démarches pour que le Gouvernement renonce au marché public (mobilisation des associations féministes, d'élus, pétitions, recours au tribunal administratif, etc.). Un activisme qui se révèle payant : en janvier 2021, le ministère décide « d'interrompre la procédure de marché public en cours<sup>6</sup> ». Il garde néanmoins la volonté d'élargir les jours et les horaires des permanences téléphoniques et il revalorise finalement la subvention donnée à la FNSF ; un soutien qui passe par la signature d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM).

Cette mobilisation associative contre le développement d'un marché public est à la fois exceptionnelle et exemplaire. Exceptionnelle, car la médiatisation de ce thème est rare. Tout comme le fait qu'une association obtienne de la puissance publique qu'elle revienne sur son choix initial de modalité d'attribution des financements. Elle est exemplaire parce qu'elle permet de souligner la transformation des relations entre la puissance publique et le monde associatif.

## **Replacer la marchandisation dans l'histoire de l'évolution des rapports entre l'État et les associations**

Après avoir présenté les caractéristiques du monde associatif aujourd'hui, nous voudrions replacer la question de la marchandisation de cet univers dans l'histoire des rapports entre les associations et l'État, notamment la transformation des modes de financement et la mise en concurrence des associations entre elles et avec des acteurs privés. Des évolutions qui, comme nous le rappelons aussi dans cette introduction, ont suscité de fortes réactions de la part d'une partie du monde associatif.

### **LE MONDE DU TRAVAIL ASSOCIATIF ENTRE DIVERSITÉ ET HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE [ENCADRÉ 1]**

Les associations sont des groupements de personnes réunies autour d'une activité ou d'un projet commun ayant un but autre que de partager des bénéfices. Ce sont des structures de droit privé, encadrées par la loi Waldeck-Rousseau du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association<sup>1</sup>, votée dix-sept ans après la loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884

5. Virginie Ballet, « Inquiétudes sur le 3919 : Moreno tente de rassurer les associations », *Libération*, 24 novembre 2020.

6. Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, « Interruption de la procédure de marché public relatif à la plateforme téléphonique d'écoute, d'information et d'orientation sur le champ des violences sexistes et sexuelles », Communiqué de presse, 25 janvier 2021.

reconnaissant les syndicats et organisations professionnelles<sup>2</sup>. Actuellement, les associations emploient 2,2 millions de salariés<sup>3</sup> et, comme dans de nombreux pays occidentaux (Archambault, 2017), ce sont des rouages essentiels dans différents champs d'activité (Tchernonog et Prouteau, 2019 ; Cottin-Marx, 2019a).

Dans la lignée des réflexions de Matthieu Hély (2009), et à la différence des approches en termes de tiers-secteur (qui mettent l'accent sur le seul fait que les associations constituent un tiers face à l'État et au marché) et des approches en termes d'économie sociale et solidaire (qui tendent à exagérer l'unité du monde associatif, Rodet, 2019), nous considérons que celui-ci est caractérisé à la fois par une très grande diversité et une homogénéité relative.

Diversité des secteurs d'activité tout d'abord. Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog (2019) en dénombrent neuf : l'action caritative et humanitaire ; l'action sociale et le secteur sanitaire ; la défense des droits et des causes ; l'éducation, la formation et l'insertion ; les clubs sportifs, de chasse et pêche ; la culture ; les loisirs et enfin, la défense des intérêts économiques<sup>4</sup> et ce qui relève d'autres catégories. Les associations sportives, culturelles et récréatives sont les plus nombreuses, représentant 68 % du total, tandis que les associations tournées vers les autres (humanitaire, sanitaire et action sociale, éducation) constituent le second groupe (14 %). Dans le cadre de ce dossier, nous nous consacrerons essentiellement aux associations des secteurs sanitaire et social ainsi que, plus ponctuellement, de l'éducation ou du sport, lorsqu'elles ont partie liée à des enjeux de santé ou d'inégalités sociales.

La taille et les budgets associatifs sont également très divers, ce qui correspond à une différence structurante entre associations employeuses et associations sans salarié·e.

Les budgets associatifs sont ainsi très concentrés : on dénombre 144 000 associations qui emploient des salarié·es (sur environ 1,5 million de structures associatives), elles représentent 10,6 % du nombre total d'associations, mais réalisent 88 % du budget cumulé du secteur associatif (Prouteau et Tchernonog, 2019 ; 2023). Pour ce qui concerne ce dossier, les associations des secteurs humanitaire, d'action sociale et de santé ne représentent que 14 % de l'ensemble des associations, mais représentent 23 % des associations employeuses et elles sont souvent de grande taille, avec des budgets importants : elles représentent ainsi 51 % du budget cumulé du secteur associatif.

Enfin, leur diversité s'illustre dans les statuts juridiques, avec pas moins de 17 conventions collectives nationales (Cottin-Marx et Devetter, 2023) qui recouvrent une grande partie de ce monde du travail et délimitent autant de secteurs d'activité, avec leurs propres règles professionnelles, mais aussi d'organisations de la concurrence, de spécificités de financements et de rapports aux pouvoirs publics. En ce qui concerne ce numéro, nous pouvons notamment citer le secteur de l'hospitalisation à but non lucratif (CCN de 1951), celui des établissements pour personnes inadaptées (CCN de 1966), de l'aide, de l'accompagnement des soins et des services à domicile, celui des ateliers et chantiers d'insertion ou encore des acteurs du lien social et familial.

Les dynamiques de contractualisation avec l'État et de marchandisation, qui sont au cœur de ce dossier, sont transversales à l'ensemble du monde associatif, mais particulièrement sensibles pour les associations employeuses, appartenant notamment au secteur sanitaire et social qui nous intéresse ici.

1. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000497458> (consulté le 5 septembre 2023).

2. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=cgbBZziSAgCyjMkLbwOZ> (consulté le 5 septembre 2023).

3. [En ligne] <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5365639> (consulté le 5 septembre 2023).

4. Certains secteurs peuvent se recouper.

## ***Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques publiques***

Les structures loi 1901 jouent aujourd’hui un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques en France. Et c'est principalement à ce titre qu'elles sont soutenues par des financements publics. Il n'en a évidemment pas toujours été ainsi. Les relations avec la puissance publique ont connu de multiples transformations au cours de l'histoire récente.

Sous la Troisième République et dans l'après-guerre, nous avons assisté à un mouvement de « publicisation du privé » (Hély et Moulévrier, 2013) avec le développement de l'État social. Notamment sous l'influence de la pensée solidariste (Audier, 2010), l'État s'est saisi d'initiatives qui relevaient jusqu'alors de la sphère privée (personnelles, familiales, religieuses, communautaires). C'est le cas par exemple du handicap qui était pris en charge par les familles concernées avant de devenir un problème public et de bénéficier à ce titre de financements publics (Robelet *et al.*, 2009). Un phénomène qui ne s'est pas limité à ce seul besoin social et qui a contribué à structurer et professionnaliser de nouveaux secteurs d'activité, comme le secteur médico-social (Brodiez-Dolino, 2013 ; Bec, 2014 ; Gaboriaux, 2021 ; Heiniger, 2021).

À partir des années 1980, les lois de décentralisation ont profité aux organisations non lucratives. En effet, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont transféré plusieurs blocs de compétences de l'État aux collectivités locales dans différents domaines : l'urbanisme et le logement, la formation professionnelle, l'action sociale et la santé, les transports, l'éducation, la culture et l'environnement, etc. Pour mettre en œuvre ces nouvelles missions d'intérêt général et de service public, les collectivités ont largement mobilisé les associations, à qui elles ont délégué une partie de l'action publique (Lipsky et Smith, 1993), alimentant ainsi leur salarisation (Hély, 2009).

Enfin, depuis les années 2000 et l'essor du *New Public Management*, nous assistons au développement d'une « market bureaucracy » (Considine, 1996), d'une relation d'acheteur-fournisseur entre la puissance publique, le monde associatif et le secteur privé lucratif, où la mise en concurrence pour l'accès aux financements publics est vue comme un élément constitutif de l'efficacité des associations. Se développe une « culture du contrat » (Cunningham, 2001) marquée par l'absence d'engagement sur le long terme tout en contenant des spécifications de travail ou de tâches très détaillées, avec des exigences en matière de performance, de respect des normes, etc. (Cunningham et James, 2009). Ce processus s'inscrit dans des transformations de l'État plus larges, dans lesquelles l'introduction d'une logique de marché est centrale (Bezes et Musselin, 2015) :

« Elles vont de pair avec le déploiement d'instruments qualifiés de quasi marchands et visent à accroître la concurrence entre les entités [...], à conventionner les échanges entre services (par le développement de contrats objectifs-moyens [COM] entre niveaux hiérarchiques), à valoriser des prestations jusqu'ici considérées comme des biens publics [...] ou, plus largement encore, à déployer des instruments de management inspirés de ceux utilisés dans les entreprises et à propager les normes managériales » (p. 129).

## ***L'évolution de la part et des formes des financements publics aux associations***

En France, la part des financements publics dans le budget total du monde associatif est en constant recul depuis des années. En 2005, les financements publics directs (subventions, marchés publics) représentaient 51 % du budget total du monde associatif. En 2017, ce sont seulement 44 % des 114 milliards d'euros de budget cumulés (Tchernonog et Prouteau, 2019) qui venaient directement de la puissance publique<sup>7</sup>. Une tendance lourde qui a connu une parenthèse avec la crise sanitaire : les années 2020 et 2021 connaissent un rebond des financements publics. Cette augmentation des financements privés dans le budget cumulé du monde associatif se concrétise par un recours croissant à la vente de biens et de services aux usager·ères (Le Roy et Puissant, 2019), mais aussi par le recours au don et à la philanthropie (Lefèvre, 2011 ; Lambelet, 2014 ; Mosley et Galaskiewicz, 2015).

Toutefois, il est important de préciser que l'État ne disparaît pas malgré ces évolutions. D'une part, parce qu'en cas de vente d'un service aux usager·ères ces dernier·ères sont en grande partie solvabilisé·ées par de l'argent public, sous forme d'allocations ou de « chèques particuliers » (Le Roy *et al.*, 2019, p. 95). Selon les cas, il peut s'agir de dispositifs issus des politiques de l'emploi et visant à réduire le « coût du travail » en offrant aux employeurs privés des exonérations de cotisations sociales ; de dépenses publiques qui participent à solvabiliser la demande des services que vendent les associations, comme dans le cas des crédits d'impôts (pour l'emploi d'un·e salarié·e à domicile, pour la garde d'enfant hors du domicile, etc.), ou encore d'allocations versées à des publics vulnérables qui ont recours aux services associatifs (prestation de compensation du handicap, allocation personnalisée d'autonomie, etc.) (Cottin-Marx et Devetter, 2023). D'autre part, parce que si les financements privés par le biais des dons et du mécénat augmentent, c'est aussi parce qu'ils sont largement financés par des exonérations fiscales – et le système français est à cet égard très avantageux. Ainsi, si les dons des particuliers aux associations s'occupant des personnes en difficulté augmentent continûment depuis le début des années 1990, 95 % de la hausse des fonds reçus par ces associations sur cette période correspond à l'augmentation de la partie des dons déductible des impôts (Malet, 2007 ; Peretz, 2012). Les années 2010 ont encore vu s'accentuer ces évolutions puisque, depuis 2012, le montant des aides de l'État correspondant aux déductions fiscales destinées aux particuliers et aux entreprises dépasse le montant des subventions publiques de l'État aux associations (en dehors des subventions des collectivités locales toutefois) (Cottin-Marx *et al.*, 2017).

Par ailleurs, il est remarquable que, depuis le début de cette même décennie, les financements publics des associations passent moins par des subventions de fonctionnement que par des appels d'offres (relevant du Code des marchés publics)

7. Selon Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau (2023), le budget cumulé du secteur associatif est descendu à 113 milliards d'euros en 2020 (soit une baisse de 3,4 % comparativement à l'année 2019) avant de rebondir à 124 milliards d'euros en 2021 du fait de la crise sanitaire.

(Tchernonog et Prouteau, 2019)<sup>8</sup>. Et même lorsqu'il s'agit de subventions, celles-ci sont souvent attribuées au moyen d'appels à projets, c'est-à-dire d'une procédure de mise en concurrence d'opérateurs privés par des personnes publiques sur la base d'un document leur fixant des objectifs à atteindre, mais considérant que l'initiative du projet, son contenu et sa mise en œuvre émanent de l'association.

## DISTINGUER SUBVENTION ET MARCHÉ PUBLIC

[ENCADRÉ 2]

Une subvention est un apport en numéraire ou en nature, attribué par une collectivité publique à un bénéficiaire public ou privé, afin de soutenir une activité. Un contrat de subvention peut notamment être conclu à l'issue d'un appel à projets ou « appel à manifestation d'intérêt ». Trois éléments permettent de distinguer les subventions des marchés publics : l'initiative du projet (1), la définition des besoins (2) et l'absence de contrepartie directe (3).

1- Dans le cadre d'un marché public, le prestataire agit à la demande d'une collectivité publique pour répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis. La subvention, en revanche, est destinée à soutenir financièrement une action entreprise, définie et mise en œuvre par un tiers, éventuellement dans le cadre d'un dispositif incitatif mis en place par une autorité administrative. Toutefois, alors même que le besoin est défini par un tiers, dès lors que l'acheteur le reprend à son compte, il peut être regardé comme étant à l'initiative du projet qu'il définit<sup>1</sup>.

À l'inverse, la personne publique peut-être à l'initiative d'une démarche de subventionnement. Mais dès lors qu'elle ne spécifie pas les moyens à mettre en œuvre, qu'elle laisse une liberté d'action, qu'elle se contente d'énoncer les règles générales d'octroi de la subvention, il ne s'agira pas d'un marché public.

2 - Un marché public implique non seulement l'impulsion du projet, mais aussi sa conception et sa définition<sup>2</sup>. La définition des besoins est réalisée au moyen de spécifications portant, par exemple, sur les caractéristiques précises d'une organisation à mettre en place qui exprimera les choix que la personne publique fait en la matière et qui devront être satisfaits par le titulaire du marché public. Le respect de ces choix par les soumissionnaires est déterminant, car c'est la personne publique qui assume la responsabilité du service.

Les critères d'octroi d'une subvention vont porter sur des exigences de qualité, par exemple, tout en laissant aux tiers subventionnés le soin de déterminer la façon dont le service sera organisé, car la personne publique n'assume pas la responsabilité du service. Elle doit simplement s'assurer que l'usage des fonds qu'elle octroie n'est pas contraire aux objectifs généraux qu'elle a définis.

3 - La collectivité qui accorde une subvention n'attend aucune contrepartie directe de la part du bénéficiaire<sup>3</sup>. Toutefois, l'absence de contrepartie de la subvention n'implique pas l'absence de conditions à l'utilisation des fonds pour son bénéficiaire. Dans la mesure où une subvention est subordonnée à un motif d'intérêt général, la collectivité publique peut subordonner son octroi à une utilisation déterminée des fonds<sup>4</sup>.

8. En 2020, la part des marchés publics dans le budget cumulé du monde associatif est encore plus importante (29 %) que celle observée en 2017 (24 %) en raison de l'activité accrue de nombreuses associations du secteur sanitaire et social durant la crise sanitaire, lesquelles tirent une part importante de leurs ressources des commandes publiques. La part des subventions est, quant à elle, passée de 34 % en 2005 à 20 % en 2017. Un chiffre qui reste stable en 2020. (Tchernonog et Prouteau, 2023).

*Source principale : fiche technique de la Direction des affaires juridiques, « Marchés publics et autres contrats », ministère de l’Économie, version du 3 janvier 2019 [en ligne] <https://www.economie.gouv.fr/daj/MP-et-autres-contrats-2019>*

1. CE, 30 juillet 2003, commune de Lens, n° 223445.
  2. CE, 26 mars 2008, région de la Réunion, n° 284412; CE, 23 mai 2011, commune de Six-Fours-les-Plages, n° 342520.
  3. CE Sect., 6 juillet 1990, comité pour le développement industriel et agricole du Choletais, n° 88224.
  4. CE, 6 avril 2007, commune d’Aix-en-Provence, n° 284736; CAA Marseille, 20 juillet 1999, commune de Toulon, n° 98MA01735 ; voir par exemple l’art. 9 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l’État pour des projets d’investissement.
- 

## ***Des dynamiques dénoncées, à partir des années 2010, par une partie du monde associatif***

La question de la modalité des financements publics à destination des associations, si elle n'est pas nouvelle, est mise à l'agenda des institutions du monde associatif avec la « circulaire Fillon » du 18 janvier 2010<sup>9</sup>. Relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, cette dernière est censée clarifier, simplifier et sécuriser ces relations. Ce texte est notamment critiqué par la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) pour son recours au vocabulaire européen en matière d'aides d'État qui introduit une confusion avec la commande publique et risque de dissuader les pouvoirs publics de recourir à la subvention (Minot, 2013)<sup>10</sup>.

Dans les années qui suivent la publication de la circulaire, cette Conférence, qui deviendra Le mouvement associatif (LMA) et qui se présente comme la représentation nationale des associations françaises, va exercer un plaidoyer auprès du Gouvernement pour introduire une nouvelle définition de la subvention. Leur initiative sera consacrée par la loi relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) du 31 juillet 2014<sup>11</sup>. L'article 59 de cette dernière précise la définition légale d'une subvention publique :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. »

« Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

9. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021712266> (consulté le 5 septembre 2023).

10. Le Mouvement associatif, « Relations pouvoirs publics-associations : bientôt une nouvelle circulaire » (28 mars 2015).

11. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296> (consulté le 5 septembre 2023).

À la suite de cette évolution législative, et « pour donner corps à la charte des engagements réciproques entre l’État, les collectivités territoriales et les associations conclue le 14 février 2014 », le Premier ministre socialiste Manuel Valls signe le 29 septembre 2015 une nouvelle circulaire relative aux « nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations<sup>12</sup> ». Ce texte donne une interprétation nouvelle et plus limitative de la réglementation européenne, et précise que « la subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique ». L’annexe 1 de la circulaire rappelle notamment que :

« la subvention ne peut donc être apparentée à un contrat de la commande publique dans le cadre duquel la personne publique exprime un besoin qui lui est propre, qu’elle demande à un prestataire de satisfaire en contrepartie d’un prix ou d’une rémunération. Contrairement à la subvention, le prestataire n’est pas partenaire de la collectivité publique et n’est pas à l’initiative du projet. [...] La subvention est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au financement global de l’activité associative ».

Si l’objectif politique de la loi de 2014 et de la circulaire Valls vise à sécuriser l’usage des subventions par les acteurs publics, il n’empêche cependant pas le développement de la « marchandisation » que dénonce notamment le Collectif des associations citoyennes (CAC, constitué dès 2010 « en opposition à la circulaire Fillon et à la marchandisation de la vie associative »). Pour documenter ce phénomène, ce rassemblement d’associations crée, en 2022, un Observatoire de la marchandisation des associations dénonçant le fait que « appels d’offres, appels à projets, brident l’initiative associative ». L’antienne est reprise par de nombreuses organisations du monde associatif et par le Haut Conseil à la vie associative (HCVA)<sup>13</sup>. Pour interpeller l’État et les collectivités locales, ces organisations s’appuient sur une expérience de la marchandisation, une expertise associative, mais aussi sur les travaux d’universitaires, comme ceux de la statisticienne Vivianne Tchernonog et de l’économiste Lionel Prouteau, qui montrent l’évolution du mode de financement des pouvoirs publics et regrettent, eux aussi, cette « marchandisation » (Prouteau et Tchernonog, 2017).

12. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=40062> (consulté le 5 septembre 2023). Voir aussi [en ligne] <https://www.associations.gouv.fr/la-circulaire-du-premier-ministre-les-nouvelles-relations-entre-les-pouvoirs-publics-et-les-associations.html> (consulté le 5 septembre 2023).

13. Haut Conseil à la vie associative, « Impact de la concurrence lucrative sur le modèle économique associatif et sur la multiplication des exclusions », Rapport, 30 septembre 2021.

# Le projet de l'appel à contribution : caractériser la marchandisation publique, ses causes et ses effets sur le travail associatif, le rapport aux usager·ères et le rapport au politique des associations

## *Le contexte scientifique de parution de ce dossier*

Dans une perspective historique et multiscalaire, ce numéro de la *RFAS* s'inscrit dans l'analyse des rapports entre associations et pouvoirs publics (Cottin-Marx *et al.*, 2017 ; Hamidi et Trenta, 2020) et vise à en interroger spécifiquement un aspect, la « marchandisation publique » du secteur non lucratif : les transformations de la relation de la puissance publique à ce dernier, et les effets des processus de marchandisation sur la structuration du monde associatif.

La transformation des liens entre action publique et monde associatif commence à être bien étudiée, particulièrement en ce qui concerne l'évolution des financements publics (Cottin-Marx *et al.*, 2017 ; Tchernonog et Prouteau, 2019) ; leurs effets sur la quantification et la rationalisation des actes, ainsi que sur les conditions de travail des salarié·es ; les rapports au politique ainsi engendrés (Alexander *et al.*, 1999 ; Eme, 2001 ; Eliasoph, 2011 ; Hamidi, 2017 ; Savoir/Agir, 2018) et plus marginalement sur le rapport aux usager·ères (Alberti, 2019 ; Miaz, 2019 ; Cousinié, 2021). Toutefois, nombre de ces travaux sont monographiques ou sectoriels, et concernent un seul niveau d'analyse, tandis que l'on connaît moins les dynamiques d'ensemble et multiniveaux. Enfin, il nous semble que les travaux qui cherchent, en sociologie de l'action publique, à sérié les différentes dimensions de la marchandisation publique, en allant au-delà de certains qualificatifs qui, comme ceux de « néolibéralisme » ou de « néomanagérialisation », peuvent parfois faire écran aux phénomènes étudiés, gagneraient à être davantage mobilisés dans l'étude du secteur associatif.

Ce dossier a été conçu dans cette triple perspective. Il vise à proposer des éléments d'analyse transversale au secteur associatif, en particulier dans le domaine sanitaire et social ; à combiner pour ce faire trois niveaux d'analyse (les formes de mise sur le marché, le développement concomitant des ressources privées et les conséquences en termes de logiques de fonctionnement) et à suggérer des rapprochements avec les travaux portant sur les liens entre État et marché ou sur le mimétisme marchand de l'État (Ansaldi et Smith, 2017 ; Bezes et Viallet-Thévenin, 2023).

Du point de vue des recherches sur le monde associatif, la période semble propice au développement de telles analyses. En effet, les travaux sur les associations ont longtemps été assez cloisonnés (Sawicki et Siméant, 2009). Dans les années 1980 et 1990, ils abordent essentiellement le secteur sous l'angle du bénévolat et de l'engagement, en cherchant à caractériser les profils des bénévoles, du côté de la démographie et de la sociologie (Héran, 1988 ; Archambault, 2002), et à réfléchir aux transformations de l'engagement, en ce qui concerne la sociologie politique (Perrineau, 1994 ; Barthélémy, 2000). Dans les années 2000, les recherches ont connu un important renouveau, en lien avec les transformations du secteur, tout en restant assez segmentées.

Du côté de la sociologie, des chercheur·euses ont proposé d'aborder le monde associatif, salarié et bénévole, sous l'angle du travail et plus seulement de l'engagement (Hély, 2009 ; Simonet, 2010 ; Hély et Simonet, 2013). En science politique, après avoir appréhendé les associations sous l'angle des mobilisations collectives (Juhem, 1998 ; Péchu, 2008 ; Broqua, 2005), des auteur·rices ont proposé de les examiner sous l'angle des dynamiques de politisation (Hamidi, 2010 ; Rougier, 2011 ; Trenta, 2018) et de leur contribution à la mise en œuvre des politiques publiques (D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Pette, 2014 ; Trenta, 2015 ; Fischer, 2016 ; Chappe, 2019). En histoire, des initiatives récentes visent également à constituer cet objet en champ d'étude et de discussions (Andrieu *et al.*, 2001 ; Mouvement Social, 2021).

Dans cette tension entre privé et public existant depuis l'origine des associations mais renouvelée dans les différents contextes exposés (place du droit communautaire, décentralisation, *New Public Management*, gouvernement par la performance), comment le rôle politique des associations, les formes de politisation de leurs membres et leurs effets sur l'action publique sont-ils modifiés, particulièrement dans les secteurs social, médico-social et sanitaire ? Dans quelle mesure le processus de marchandisation publique modifie-t-il les prises de position adoptées par les associations, la répartition des tâches entre les fonctions d'*advocacy* et de prestation de services (Mosley, 2012 ; Comeau et Turcotte, 2017), et enfin la politisation des acteur·rices (bénévoles, salarié·es, et usager·ères) ? On rapproche souvent implicitement la marchandisation des associations et la privatisation de leurs ressources avec une forme de dépolitisation dans le cadre des réformes néolibérales, mais le recours aux marchés ou aux fonds privés (don, cotisation) peut également constituer un levier de résistance et de politisation dans le contexte d'un État considéré comme autoritaire ou corrompu (Nicoud, 2009 ; Pereyra, 2013 ; Tumultes, 2015 ; Bronnikova et Zaytseva, 2021 ; Trenta, 2022).

Ces dernières années, la constitution d'espaces d'échange entre les auteur·rices issus de différentes disciplines et intéressés par ce secteur d'activité représente une occasion propice au décloisonnement des travaux, afin de penser les conséquences croisées de ces ensembles de phénomènes. On pense par exemple au réseau thématique 35 « Sociologie du monde associatif », créé en 2004 au sein de l'Association française de sociologie, qui contribue à structurer le champ académique par l'organisation d'un séminaire pluriannuel, de colloques et de publications. Les communications présentées lors du congrès de l'Association française de sociologie (AFS) qui s'est tenu à Lyon en juillet 2023 dialoguaient d'ailleurs pour plusieurs d'entre elles avec l'appel à communication pour ce dossier<sup>14</sup>. On pense également au lancement de l'Institut français du monde associatif, en 2019, qui vise à créer un échange entre les acteur·rices du monde de la recherche et celles et ceux du secteur associatif pour faire reconnaître l'importance de ce dernier. C'est dans cette dynamique que s'inscrit ce numéro. Ce dossier vise à caractériser la marchandisation publique qui touche le monde associatif et à examiner les conséquences qu'elle entraîne sur les actions des associations, le travail qu'elles réalisent et leur rôle politique.

14. <https://afs-socio.fr/le-programme-des-sessions-des-rt-pour-le-congres-de-lyon-2023/> (consulté le 20 août 2023).

## ***Les associations dans la Revue française des affaires sociales***

À l'exception d'un dossier consacré au bénévolat, en 2002 (RFAS, 2002, n° 4), la *Revue française des affaires sociales* n'a pas accueilli de dossier consacré au monde associatif en tant que tel ces vingt dernières années, même si des numéros dédiés à tel ou tel secteur d'activité ou type de politiques sociales ont pu faire place à des articles portant sur des terrains associatifs français (Aranda, 2023) ou étrangers (Duvoux, 2014). Dans d'autres cas, des équipements ou des dispositifs d'action publique peuvent être gérés aussi bien par des associations que des entreprises privées ou des organismes publics, ce qui a pu amener les auteur·rices à évoquer indirectement les associations dans le cadre d'une réflexion consacrée à un domaine de politique sociale : on pense au rôle qu'elles jouent dans la gestion des crèches, dans l'accueil des jeunes enfants par exemple (RFAS, 2017). De même, les associations s'inscrivent dans des transformations de l'action publique plus transversales, comme les transformations des bureaucraties sociales (Hardy, 2022) ou le rôle croissant de l'expertise, y compris associative, dans l'élaboration de l'action publique (Verger et Guillard, 2020) et elles ont pu, à ce titre, être évoquées dans certains articles. Mais dès lors que les associations jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des politiques publiques, et notamment des politiques sanitaires et sociales, il nous semble important de s'y intéresser en tant que telles, afin de comprendre également en quoi l'action publique se trouve ainsi modifiée.

## ***L'élaboration du dossier et ses points aveugles***

L'appel à contribution à l'origine du dossier (p. 323) fait suite à une session thématique organisée par les trois coordonnateur·rices, au congrès de l'Association française de science politique en juillet 2022 sur le thème « Marchandisation et privatisation du monde associatif : quels effets politiques ?<sup>15</sup> ». Nous avons reçu quarante et une propositions suite à l'appel, en avons retenu initialement dix-huit et le dossier se compose finalement de dix articles, d'un point de vue et de trois entretiens. Les deux disciplines les plus représentées dans les propositions initialement reçues étaient la sociologie et, à un degré moindre, la science politique. On retrouve cette surreprésentation disciplinaire dans les articles présentés aujourd'hui. Nous espérions également, au vu du sujet, des contributions d'économistes, qui sont bien présentes dans le dossier *in fine*. Plus ponctuellement nous avons reçu des propositions issues du travail social, de sociolinguistique, de sociologie clinique et psychosociologie, de droit public, de géographie et de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS). La nécessité de s'inscrire dans les références de l'appel à contribution, d'adopter un regard de sciences sociales et de mobiliser des données empiriques nous a conduits à écarter la plupart de ces propositions, à l'exception de celle de STAPS. Nous avons également reçu quelques propositions de professionnels du secteur, notamment du côté des

15. <https://www.afsp.info/congres/congres-2022/sections-thematiques/st-25/> (consulté le 14 août 2023).

acteurs associatifs ou de l'économie sociale et solidaire, qui ont alimenté les points de vue présentés dans le dossier.

Le dossier, s'il répond largement aux ambitions de départ qui ont animé le groupe de coordination, comprend plusieurs points aveugles. Le rôle de l'Union européenne (UE) et des institutions qui traduisent les directives européennes au niveau national n'est pas abordé dans le numéro. On sait en effet que l'Acte unique européen de 1986<sup>16</sup> a joué un rôle déterminant dans la libéralisation de la partie économique des services sociaux des pays membres. Cela a transformé la conception des services sociaux, en y diffusant les notions de rentabilité, de modernisation, de productivité. Les services sociaux d'intérêt général (SIG) ont ensuite été définis comme « des services considérés par les autorités publiques des pays membres de l'UE comme étant d'intérêt général et faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques. Ils peuvent être fournis par l'État ou par le secteur privé<sup>17</sup> » et ils concernent « les enjeux de protection sociale, de cohésion sociale et territoriale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux<sup>18</sup> ». Toutefois, les SIG ne sont définis par aucun cadre juridique contraignant, et aucun calendrier précis ne s'impose aux États à cet égard. Il règne une certaine insécurité juridique en la matière, dans la mesure où les règles édictées par l'Union européenne s'appliquent ou pas selon que l'on reconnaît ou non une dimension économique aux activités considérées. En effet, l'Union européenne distingue les services d'intérêt général (SIG), « pour lesquels [l'Union européenne] ne se reconnaît aucune compétence et qu'elle laisse à la compétence exclusive des États membres », et les services d'intérêt économique général (SIEG), qui sont les seuls à être couverts par des règles juridiques communautaires<sup>19</sup>.

Les services d'intérêt général désignent « toutes les prestations, marchandes ou non, que les pouvoirs publics gouvernementaux ou locaux servent à leurs administrés sous leur contrôle direct ou déléguées à des tiers : entreprises privées, associations, personnes physiques ». En l'état actuel des traités, les services d'intérêt général n'ont donc pas de statut juridique générique dans l'Union, tandis que « les services d'intérêt économique général (SIEG), marchands, [...] font l'objet d'une tarification économique à l'usager, même si les pouvoirs publics peuvent les subventionner en faveur de certains publics ou de certains territoires exposés. C'est ce seul domaine qui est couvert par les bases juridiques communautaires. Il englobe les entreprises publiques de réseaux, les régies publiques locales, les sociétés d'économie mixte et les délégations de service public à des entreprises privées »<sup>20</sup>.

En France, les services sociaux d'intérêt général englobent la protection sociale (Sécurité sociale et mutualité), le social et le médico-social, les services à la personne, les services d'aide et d'accompagnement à domicile des publics fragiles,

16. [En ligne] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT> (consulté le 5 septembre 2023).

17. Définition de la Commission européenne, [https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest\\_fr](https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_fr) (consulté le 4 septembre 2023).

18. <https://www.amf.asso.fr/documents-les-services-sociaux-dinteret-general-ssig/10226> (consulté le 5 septembre 2023).

19. Sénat, « Le Livre blanc sur les services d'intérêt général » [en ligne] <https://www.senat.fr/rap/r04-257/r04-2570.html>

20. *Ibid.*

l'insertion par l'activité économique, l'emploi et la formation, le logement social, la petite enfance, l'enfance en danger et l'enfance délinquante, la jeunesse, le sport et l'éducation populaire, le tourisme social. Il aurait donc été intéressant d'avoir des articles permettant de mieux caractériser la réglementation européenne, ses effets directs sur les États membres, mais aussi les effets incitatifs au-delà des réglementations contraignantes (RFAS, 2012). De la même manière, nous regrettons aussi l'absence de contribution de juristes, qui auraient pu éclairer les évolutions de la loi et de la jurisprudence.

Par ailleurs, le travail, politique et administratif, d'attribution des financements publics et le choix du mode de contractualisation restent une boîte noire. Pourquoi les agents adhèrent à ou préfèrent-ils un mode d'attribution des financements publics ? Comment ces pratiques circulent-elles ? Comment les agents composent-ils avec le cadre législatif et réglementaire ? Quel est le poids des facteurs politiques dans le choix des modes d'allocation et dans l'attribution des financements associatifs (Talpin et Bonnevalle, 2023) ? Par ailleurs, si la commande publique s'inscrit dans une logique de recherche de performance économique, qu'en est-il des performances réelles ?

Avant d'exposer les différentes parties du dossier, et de présenter les articles, points de vue et entretiens qui le composent, nous voudrions nous arrêter sur les enjeux notionnels soulevés par la notion de « marchandisation publique ».

## Une proposition de clarification des notions

### ***Faire évoluer notre première définition de la marchandisation publique***

L'un des enjeux de l'élaboration de ce dossier a été de stabiliser la notion de marchandisation publique que nous avions proposée dans l'appel à contribution. La « mise sur le marché » des associations (qu'il s'agisse de marchés publics ou de marchés privés) est entreprise par la puissance publique (Nyssens, 2015 ; Cottin-Marx *et al.*, 2017), qui en fait une condition de ses propres financements. Ce processus a démarré plus précocement dans les pays anglophones (Weisbrod, 1998 ; Salamon, 2010), mais la France s'inscrit désormais dans cette dynamique à la suite de diverses réformes de « modernisation de l'État » (Bezes, 2009) et de l'introduction des logiques marchandes et concurrentielles dans l'économie sociale et solidaire (ESS). En reprenant les analyses de Lester Salomon (1997) ainsi que celles d'Angela M. Eikenberry et Jodie Drapal Kluver (2004) qui qualifient de « marchandisation » (*marketization*) les relations entre pouvoirs publics et associations, nous avions proposé de qualifier ce processus de « marchandisation publique » pour mettre l'accent sur le rôle central joué par les pouvoirs publics dans l'imposition d'une logique marchande dans le monde associatif. Dans cette perspective, nous considérons que la marchandisation publique englobait trois dimensions : la mise en concurrence des associations sur des marchés publics *via* des appels d'offres (concurrence entre elles et avec des acteurs privés) ; l'injonction

à développer ses ressources privées (privatisation des ressources) ; la diffusion de normes et de pratiques néomanagériales.

Mais les discussions avec les collègues économistes qui ont participé à ce numéro (Amélie Artis, Florence Gallois, Anne Le Roy, Emmanuelle Puissant), avec les membres du comité de lecture de la revue, notamment issus de la socio-économie, et avec des collègues spécialistes de sociologie de l'action publique<sup>21</sup> nous ont amenés à faire évoluer ces réflexions. Par ailleurs, les travaux consacrés à ces dynamiques dans le secteur associatif les associent fréquemment (et en partie à raison bien sûr) à la diffusion du néolibéralisme et à l'emprise du *New Public Management*, au risque parfois d'obscurcir l'analyse en empêchant de retracer finement les causes des processus observés ou de caractériser leur historicité. Philippe Bezes rappelle ainsi que le lien État/entreprise est ancien et bien antérieur aux années 1970-1980 et à la diffusion du *New Public Management*. On retrouve par exemple chez Max Weber l'idée que les dynamiques de bureaucratisation s'imposent dans le monde de l'entreprise comme dans celui de l'administration puisque « pour les sciences sociales, l'État moderne est une "entreprise" au même titre que l'usine ; c'est précisément ce qu'il a historiquement de spécifique » (Weber, [1917] 2004 ; Bezes, 2020, p. 324). Et si le capitalisme a eu une influence décisive sur le développement des bureaucraties modernes pour Max Weber, ces deux sphères conservent des formes d'autonomie, et les dynamiques de rationalisation de l'État ne découlent pas entièrement et uniquement de l'importation de logiques venant de l'entreprise.

De la même manière, certains des éléments généralement associés aux caractéristiques récentes du *New Public Management*, comme la quantification et le souci d'objectivité, et notamment d'objectivité chiffrée, ne sont pas ontologiquement liés aux dynamiques néolibérales. Le souci de quantification, au sens de « l'activité de mesure et [...] la construction par les chiffres d'une réalité objectivée » est une préoccupation plus ancienne – Liisa Kurunmäki, Andrea Mennicken et Peter Miller (2016, p. 395-397) la font remonter au début du xix<sup>e</sup> siècle, et en trouvent même des prémisses dès le xvii<sup>e</sup> siècle (Hacking, 1990 ; Miller, 1990). Elle a aussi pu faire l'objet de revendications de courants progressistes, féministes, radicaux ou socialistes dans les années 1970 dans l'optique d'exiger une plus grande transparence et *accountability* des pouvoirs publics (Rose et Miller, 1992, p. 201). Enfin, en invoquant les notions de « néolibéralisme » ou de « *New Public Management* », certains travaux peuvent avoir tendance à assimiler des dynamiques effectivement proches, mais qui gagnent à être distinguées analytiquement, comme celles de quantification, de bureaucratisation ou de managérialisation, par exemple – nous y reviendrons.

Il nous est ainsi apparu que rassembler sous la même notion de « marchandisation publique » un phénomène (la mise en marché par l'État) et ses conséquences possibles (la diffusion de pratiques managériales ou néomanagériales) n'était pas forcément judicieux. De même, l'analyse socio-économique de la marchandisation du secteur non lucratif met en lumière différentes dimensions de ce processus. Dans leur contribution à ce numéro, Amélie Artis et Florence Gallois montrent ainsi

21. Les coordinateur·rices voudraient remercier ici Philippe Bezes pour ses précieuses suggestions de lecture.

que la marchandisation peut être entendue en trois sens différents : celui de *commodification*, c'est-à-dire la transformation en marchandise associée à l'introduction d'échanges monétaires ; celui de privatisation, avec l'entrée d'agents privés ayant un objectif d'accumulation ; et enfin celui de marchéisation, associé à l'introduction de règles de marchés, de mise en concurrence. Anne Le Roy et Emmanuelle Puissant distinguent, quant à elles, les processus de mise en marché et de mise en marchandise pour analyser les transformations à l'œuvre dans le champ du handicap. Pour favoriser les échanges entre disciplines et sous-champs disciplinaires, nous voudrions donc maintenant préciser les différentes notions mobilisées ici.

### ***Mettre en économie, mettre en marché***

Liisa Kurunmäki, Andrea Mennicken et Peter Miller invitent à distinguer trois notions souvent associées, la quantification, que nous avons déjà évoquée, la mise en économie (*economization*) et la marchandisation. La mise en économie renvoie aux « idées et [...] instruments à travers lesquels individus, activités, organisations, États, régions, projets, etc. sont constitués comme des acteurs et entités économiques [...] », ce qui est lié à des modes particuliers de gouvernement et de gestion de soi » tels que l'efficience, la mise en équivalence sous des métriques communes pour créer des réalités comparables, la conversion en données monétaires et financières, telles que les analyses coûts bénéfices, l'analyse de rentabilité, etc. (Kurunmäki *et al.*, 2016, p. 395). La marchandisation, quant à elle, signifie que des instruments sont introduits pour « étendre la rationalité du marché à des domaines précédemment considérés comme non marchands et non économiques » à travers la mise en concurrence, le fait de rendre possible la faillite d'organisations publiques ou la volonté d'externaliser les risques et les coûts liés à la production de politiques publiques. Les auteurs rappellent que la marchandisation n'est qu'une des formes possibles de la mise en économie (qu'on pense aux économies administrées par exemple), et ils attirent l'attention sur son lien avec des formes de gouvernement particulières, qui supposent « une coordination des activités sociales sans trop d'interventions par les autorités politiques ou trop de coopération concertée par les acteurs eux-mêmes » (Davies, 2014, p. 2 ; Kurunmäki *et al.*, 2016, p. 397). Il faut enfin s'arrêter sur la notion même de « marché », pour terminer ce premier balisage notionnel. Pierre François (2008, chap. 1) souligne qu'un des écueils des travaux sur les marchés consiste à en avoir une définition trop extensive, en considérant qu'il y a marché dès lors qu'il y a échange (l'autre écueil, inverse, étant d'avoir une définition si exigeante du marché que ce dernier ne s'observe jamais dans le monde réel, le « marché des économistes » par exemple). Il rappelle le mot de Claude Lévi-Strauss pour qui toute société peut se décrire comme la combinaison d'un échange de mots, de biens et de femmes : si tout échange est marché, et que toute relation sociale est échange, le concept perd son pouvoir discriminant et son intérêt explicatif. Il propose donc, dans la lignée des analyses de Max Weber (1971), de définir le marché comme une forme sociale

singulière, qui repose sur l'échange (dès lors qu'il s'agit d'échanges répétés) et la concurrence (au sens de lutte pacifiée pour des opportunités d'échange).

### ***Le mimétisme marchand de l'État***

Ce premier tour d'horizon notionnel permet maintenant de préciser ce qui nous intéresse ici plus spécifiquement, à savoir la manière dont les pouvoirs publics utilisent le modèle du marché dans leurs relations avec les associations, pour mettre en œuvre l'action publique. Comme le rappellent Matthieu Ansaloni et Andy Smith (2017), la pratique qui consiste à prendre en charge un problème public en créant un marché constitue une modalité centrale de la délégation de l'action publique, qui est elle-même une des formes dominantes de la régulation politique contemporaine. Elle s'inscrit dans un processus plus général de « mimétisme marchand de l'État » par lequel l'État délègue au secteur privé (dans des cas de privatisations, d'appels d'offres dans la gestion publique et d'externalisations notamment) ou mime l'entreprise capitaliste, en mettant en place des indicateurs de performance ou en mettant ses propres agents en concurrence par exemple (comme dans le cas de la rémunération des fonctionnaires à la performance). « Par mimétisme marchand, nous désignons le phénomène par lequel les agents de l'État, pour mettre en opération l'action publique, imitent le modèle du marché dans lequel les entreprises capitalistes, c'est-à-dire lucratives, se font concurrence les unes avec les autres. » Selon Ansaloni et Smith, la notion présente « l'avantage de centrer l'effort d'analyse sur les processus par lesquels les agents de l'État, pour agir, en viennent à imiter ce qu'ils perçoivent comme constituant le modèle du marché, endossant la fiction selon laquelle ce mode de coordination favorise une allocation optimale des ressources » (p. 13-14).

Nous utilisons donc ici la notion de « marchandisation publique » dans deux acceptations : l'une, élargie, qui désigne la façon dont l'État met en marché l'action associative en imposant des formes de mise en concurrence diverses et l'autre, plus restreinte, qui renvoie spécifiquement au fait, pour l'État, de positionner les associations comme des opérateurs sur des marchés publics. Des dynamiques de privatisation, au sens d'appropriation privative des biens étatiques (Ansaloni et Smith, 2017) peuvent être associées à ces processus de marchandisation publique, mais elles en sont analytiquement distinctes. Enfin, la diffusion de normes et de pratiques (néo)managériales peut faire partie des conséquences de cette marchandisation publique, et plusieurs articles dans ce dossier documentent ce phénomène (notamment les textes de Lucie Chevalier et du collectif Prescapp), mais elle ne fait pas partie du phénomène de marchandisation publique en tant que tel.

## Présentation des trois axes du numéro

### ***Les formes de la marchandisation et les causes de son essor***

La première partie de ce dossier vise à caractériser les dynamiques de marchandisation du monde associatif et les facteurs explicatifs de son développement. Nous interrogeons d'une part les modalités concrètes du « mimétisme marchand de l'État », et plus largement des pouvoirs publics. Par quels instruments et dispositifs cette mise en marché opère-t-elle ? Nous examinons d'autre part les dynamiques explicatives de cette évolution. Qu'est-ce qui conduit les administrations à avoir recours à la logique de marché pour financer les associations ? Est-ce le résultat de contraintes juridiques, européennes ou nationales, qui s'imposent à l'action publique ? Est-ce le fruit de normes idéologiques ? Comment se fait le travail d'attribution des subsides publics ?

Nous nous intéressons également aux acteur·rices qui se font les promoteur·rices et passeur·euses de ces transformations, du côté à la fois des pouvoirs publics et des acteurs privés et associatifs. Ce détour par les acteur·rices est essentiel pour comprendre la diffusion de normes et de pratiques qui font pourtant l'objet de très fortes critiques au sein du monde associatif et de lectures souvent critiques du côté des sciences sociales. Il est alors essentiel de ne pas seulement adopter un point de vue internaliste sur ces transformations de l'action publique (Bezes, 2020) en travaillant sur les groupes qui, inversement, s'en font les promoteurs et parviennent à diffuser ces pratiques, et en mettant ces évolutions en perspective de transformations économiques, politiques et sociales plus larges. C'est ce qui est fait notamment dans l'article de Paul Moutard-Martin sur le Mouves et dans l'entretien avec Jean-Marc Borello, fondateur et président du directoire du groupe SOS. Nous pouvons également renvoyer sur ce sujet les lecteur·rices à l'article d'Alix Felgerolles, Camille Hamidi, Lucas Morel, Vianney Soumagbo, sur le développement des associations de promotion de l'égalité des chances (à paraître dans le prochain numéro de la *Revue française des affaires sociales*).

Dans leur proposition de synthèse sur la généralisation du mimétisme marchand de l'État, Matthieu Ansaloni et Andy Smith distinguent deux thèses concurrentes, celle selon laquelle les élites gouvernementales (transnationales, européennes ou nationales) auraient orchestré ces évolutions (Van Apeldoorn, 2003 ; Levi-Faur, 2005 ; Crouch, 2013, 2011 ; Streeck, 2014 ; Robinson, 2016), et celle, dans laquelle ils se reconnaissent davantage, selon laquelle on a plutôt affaire à « une succession de démarches expérimentales qui ont gagné des secteurs toujours plus nombreux » (p. 15-16), avec des alliances opportunistes entre différents types d'acteurs. Dans le cas britannique, Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard (2017) montrent que les élites politiques ont joué un rôle central dans la réforme du système de soins, en faisant du modèle du marché la solution miracle pour juguler ce qu'elles percevaient comme les défaillances du système public. Dans d'autres cas, cette solution est plutôt perçue comme un choix par défaut, contraint par le manque de moyens des services publics. C'est la thèse que soutient Federica Infanto (2017) en ce qui concerne la privatisation du système de délivrance des visas Schengen,

à partir des cas belge, français et italien. Et, très souvent, la mise en marché se produit « quand l'activisme des opérateurs privés rencontre l'opportunisme des élites gouvernementales » (Ansaloni et Smith, 2017). Les premiers s'appuient notamment fréquemment sur l'argument des expériences étrangères en la matière ou sur l'idée que la mise en marché est censée faire baisser les prix. C'est donc une combinaison de convictions idéologiques en faveur des vertus du marché portées par une partie des élites gouvernementales, d'ailleurs plutôt « de second rang » (Bezes, 2012), de choix par défaut d'acteurs moins structurés idéologiquement et d'activisme de la part des acteurs privés qui se font les promoteurs déterminés de la mise en marché, qui explique le plus souvent ces dynamiques.

Dans le cas de la marchandisation associative, les articles de ce dossier rejoignent plutôt cette seconde ligne interprétative, et ils montrent notamment le rôle d'acteurs positionnés à la frontière entre différents univers, public, privé et non lucratif. Issus de la haute fonction publique, passés par de grandes écoles de commerce, ayant des expériences professionnelles dans le secteur de la responsabilité sociale et environnementale (RSE), ils se font les promoteurs de l'entrepreneuriat social et de ces nouveaux modes de gestion des associations et parviennent à les proposer comme solutions pour transformer l'économie (voir l'article de Paul Moutard Martin dans ce dossier p. 111).

La première partie de ce dossier commence par une série d'articles visant à caractériser les dynamiques de marchandisation. Dans leur contribution, Amélie Artis et Florence Gallois (p. 47 de ce dossier) cherchent à mieux spécifier la notion polysémique de « marchandisation » en construisant une grille d'analyse prolongeant les travaux de Karl Polanyi et d'Alexander Ebner. Le déploiement de cette grille pour l'analyse du secteur de l'aide à domicile en France permet de démontrer que la marchandisation est un processus progressif qui prend plusieurs dimensions cumulatives que sont la *commodification*, la privatisation et la marchéisation. Ce processus est piloté par les acteurs publics et par les acteurs privés dans une double logique ascendante et descendante du changement institutionnel. Ainsi, c'est la thèse que défendent ces chercheuses : la marchandisation ne serait pas uniquement un processus descendant, imposé par les pouvoirs publics, mais serait également le fruit d'un processus ascendant, porté par les acteurs privés eux-mêmes.

L'article d'Anne Le Roy et d'Emmanuelle Puissant (p. 71 de ce dossier) insiste davantage sur le rôle du législateur dans la marchandisation du secteur du handicap, historiquement construit par les associations de familles. Ce processus s'inscrit dans une dynamique plus large de mise en marché de la santé et du médico-social à l'œuvre depuis les années 1970. Plus récente, la mise en marchandise de l'accompagnement des personnes en situation de handicap est analysée à partir de l'expérimentation du dispositif Séraphin-PH qui modifie les modalités de financement et décompose le service offert en une succession d'actes identifiables, standardisables et quantifiables. À l'appui d'une enquête empirique auprès d'associations expérimentant ce dispositif, les autrices mettent en lumière une tension entre la conception historique du service aux personnes handicapées défendue par les salarié·es des associations et celle nouvellement construite et portée par les institutions publiques. Pour éclairer les enjeux et les points de tension dans ce

domaine, elles proposent une typologie des conceptions du service médico-social : le service comme relation et le service comme actes marchands. Le premier type se caractérise par une recherche d'efficacité dans la réponse à des besoins à la fois individuels et collectifs, et une activité conçue comme relationnelle et façonnée par un travail collectif. Le second type se définit par un objectif d'efficience dans la mise en rapport de besoins individuels et d'actes standardisables, dans une logique de production industrielle. Selon les autrices, la marchandisation du médico-social réduit la conception des besoins des personnes vulnérables et crée des entraves au travail « bien fait » des salarié·es des associations.

Dans l'entretien que nous avons réalisé avec Marc Dupont et Vincent Vincentelli (p. 141 de ce dossier), ces acteurs et spécialistes du secteur de l'aide à domicile nous éclairent sur l'évolution des modes de financement des associations du secteur social et médico-social. Ils reviennent sur le système d'agrément et d'opposabilité des conventions collectives du secteur social et médico-social mis en place par la loi de 1975 dans le but de maîtriser les dépenses des établissements concernés. Un système progressivement abandonné qui signifie le passage d'une « tarification à la dépense » à une « tarification à la ressource » qui se matérialise notamment par un système de contractualisation. Avec ce système, les établissements médico-sociaux qui contractualisent avec les agences régionales de santé (ARS) se voient confier une enveloppe (limitative) qui donne une liberté de gestion, plus importante qu'auparavant, aux organisations non lucratives dans un contexte de concurrence avec des entreprises privées lucratives. Ils expliquent aussi comment ce nouveau système de financement favorise la concentration associative, les ARS ayant pour rôle de structurer l'offre sur les territoires en organisant le rapprochement entre structures, afin de réduire leur nombre et de favoriser le travail de contractualisation.

Dans sa contribution Anaïs Bertron, politiste, (p. 89 de ce dossier) s'intéresse à une nouvelle modalité de gouvernement des associations qui passe à la fois par leur mise en concurrence et par un appel au partenariat. Dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), le ministère du Travail qui le pilote, attribue les financements par le biais d'appels à projets et, dans le même temps, pousse les associations à se réunir en « consortium » pour y répondre. Par le biais de cet instrument, le ministère du Travail régule, de manière douce, l'offre et l'action associatives. L'idée du ministère est notamment de faire travailler le service public de l'emploi (en particulier les missions locales) avec d'autres acteurs pour favoriser les échanges de pratiques et l'efficacité de l'action. Cette ambition de rationalisation des opérateurs associatifs, qui mettent en œuvre l'action publique, est portée par une équipe, en charge du PIC, qui se caractérise par une hybridation entre monde de l'entrepreneuriat et du conseil d'une part, et administration en charge des politiques de l'emploi. Des agents qui usent d'une rhétorique partenariale, mais qui participent bien à organiser l'offre associative.

Dans son point de vue, Marianne Langlet (p. 129 de ce dossier), du Collectif des associations citoyennes (CAC) analyse les contrats à impact social qui émergent en France depuis les années 2010. Elle montre que les promoteurs de ce mode de financement viennent en grande partie du secteur privé (hauts responsables du

secteur bancaire, de sociétés d'investissement à impact, représentants des entrepreneurs sociaux) et publics (banque d'investissement, etc.). Elle rappelle également que les secrétaires d'État des derniers gouvernements socialistes (2012-2017) s'en sont fait les premiers relais avant que ces contrats ne soient portés par leurs successeurs macronistes. Cependant, freiné par la complexité de ce type d'outil financier inspiré du capital-risque, leur déploiement reste jusque-là assez réduit.

Les articles qui suivent dans cette première partie s'intéressent, quant à eux, aux acteurs qui se font les passeurs de ces dynamiques.

Nous avons réalisé un entretien avec Jean-Marc Borello, « patron » du groupe SOS (p. 151 de ce dossier). Promoteur d'un modèle entrepreneurial de l'économie sociale et solidaire (Offerlé, 2021, p. 145-147) et d'un « capitalisme d'intérêt général<sup>22</sup> », il est notamment l'un des créateurs, en 2010, du Mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouves), qui a joué un rôle central dans le développement et la légitimation de l'ESS en France. Jean-Marc Borello est également engagé politiquement au sein du parti présidentiel Renaissance et en est le délégué général adjoint depuis 2020. Dans cet entretien, il revient sur l'histoire du groupe SOS, sur ce qui a alimenté le développement de ce conglomérat associatif qui compte plus de 22 000 salarié·es, mais aussi sur son organisation actuelle<sup>23</sup>. Pour ce marginal sécant, à la fois dirigeant associatif, ancien agent public et proche de la présidence de la République, la marchandisation publique en cours tient à la nécessité qu'a la puissance publique d'organiser l'offre sanitaire et sociale et de contrôler les dépenses publiques. Il revient sur ces transformations de l'action publique et des relations entre associations et pouvoirs publics, ainsi que sur les difficultés que rencontrent les associations et qui profitent au développement du groupe qu'il dirige.

Nous retrouvons cette figure associative dans la contribution de Paul Moutard-Martin. Dans son article, celui-ci étudie l'émergence de l'entrepreneuriat social en France. Il montre le rôle d'acteurs privés (comme l'Essec et le réseau Ashoka), publics (ministère du Travail, Caisse des dépôts) et associatifs, souvent à l'intersection de ces trois mondes, dans le mouvement de promotion de l'entrepreneuriat social. Un développement qui a suscité des polémiques au sein de l'économie sociale et solidaire (Draperi, 2021). Les tenants de l'entrepreneuriat social rompent en effet avec les acteurs traditionnels en proposant d'appréhender les organisations comme des entreprises et leurs dirigeants comme des entrepreneurs. Reprenant la rhétorique de la performance, ils se présentent également comme capables de concurrencer leurs rivaux lucratifs, se font les hérauts de la professionnalisation et du développement de pratiques managériales. Pour l'auteur, l'émergence de ce mouvement est indissociable des tendances à la « marchandisation » des organisations non lucratives et ce d'autant plus que certains acteurs comme Hugues Sibille (cf. le texte de Marianne Langlet dans ce dossier) ont été des relais pour l'importation d'outils financiers.

22. Borello J.-M. (2017), *Pour un capitalisme d'intérêt général*, Paris, Ed. Nouveaux débats publics.

23. Le fonctionnement du groupe SOS a suscité d'assez vives critiques ces dernières années, « Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif », *Le Monde diplomatique*, janvier 2023 ; « Groupe SOS. La tentation de l'hégémonie », *ASH*, n° 3209, 14 mai 2021, p. 6-17.

## ***Les effets de la marchandisation sur le fonctionnement des associations et le rapport aux usager·ères***

Le second axe de ce dossier concerne les effets de cette marchandisation publique, à la fois en termes d'organisation interne aux associations, et notamment de dynamiques managériales, de conditions de travail des agents et de traitement des usager·ères.

Certains effets de cette marchandisation publique sont déjà connus. Les travaux de Viviane Tchernonog montrent par exemple qu'elle favorise la concentration des financements dans de grandes associations. Comme l'écrit la statisticienne :

« 1,3 % des associations, soit environ 18 000 structures, concentrent 73 % du budget cumulé total. [...] Le processus de concentration, mis en évidence de longue date par les enquêtes “Paysage associatif français”, s'est poursuivi en 2020. Les associations de taille moyenne, qui ne disposent pas de la taille critique nécessaire et des ressources humaines suffisantes pour accéder aux commandes publiques, n'ont pu s'adapter aux transformations intervenues dans les modalités du financement public : elles voient à la fois leur nombre et leur part dans les budgets associatifs continuer de baisser, confirmant la tendance forte du secteur associatif à évoluer vers une double polarisation » (Tchernonog, 2023, p. 16-18).

Selon la chercheuse, le nombre d'associations employeuses est ainsi passé de 182 900 associations en 2011 (Tchernonog, 2013) à 144 000 en 2020 (Tchernonog et Prouteau, 2023).

Outre cette concentration, plusieurs enquêtes, toujours en cours, nous renseignent sur l'émergence de « start-up associatives », qui reprennent les codes classiques de l'univers start-up (Marty, 2002). Ces « jeunes pousses » se différencient des associations historiques par le fait qu'elles parient sur une innovation et ont recours à des investissements permettant un développement rapide. Un concept qui sert non plus seulement à décrire des entreprises innovantes, mais un véritable courant d'idées, « un mot d'ordre politique » (Quijoux et Saint-Martin, 2020) porté par « l'entreprise Macron » (Dolez *et al.*, 2019) même s'il lui préexistait.

## **Diffusion des pratiques managériales au sein des associations**

Un des effets les plus évidents de la marchandisation publique sur les associations réside dans l'imposition croissante de normes managériales qui pèsent sur les agents et qui font souvent l'objet de contestations de la part de ces derniers. Ces évolutions ont déjà été bien documentées, notamment en montrant comment elles se traduisent par des formes de « gouvernement par les indicateurs », avec la mise en chiffres et le contrôle des activités (Alberti, 2019). Ici, la littérature sur la managérialisation vient offrir des outils pour distinguer différents processus, qui peuvent être liés et associés en pratique, mais qui gagnent à être distingués

analytiquement pour affiner la description, la compréhension des mécanismes, voire rouvrir des perspectives de critiques ou de discussion. La managérialisation renvoie à « l'emprise de nouvelles technologies de contrôle gestionnaire et financier, notamment par le truchement d'objectifs et d'indicateurs » (Hoggett, 1996 ; Clarke et Newman, 1997 ; Bezes et Viallet-Thévenin, 2023, p. 141). Mais Philippe Bezes et Scott Viallet-Thévenin soulignent également que la littérature sur l'histoire du management dans les firmes privées montre de longue date que les activités de gestion « ne sont pas et n'ont jamais été homogènes : elles sont diverses et souvent en concurrence les unes avec les autres » (Chandler, 1977 ; Reed, 1989 ; Fligstein, 1990), et de nombreux travaux documentent l'historicité des formes de management (Keulen et Kroese, 2014 ; Suddaby, 2016).

En s'appuyant sur les analyses de Mike Reed (1989), Philippe Bezes et Scott Viallet-Thévenin (2023) proposent une typologie des formes de gestion publique, qui pourrait être utilement adaptée pour analyser la managérialisation des associations. Ils distinguent d'une part les formes d'intégration, verticale (pilotage par le sommet) ou horizontale (mise en réseau des organisations autour du partage de normes et standards), et d'autre part les modes de régulation, soit *ad hoc* (interventions ponctuelles) soit en continu. Cela leur permet de distinguer quatre modes de gestion. Cette typologie nous semble utile pour caractériser plus finement la manière dont les liens entre pouvoirs publics et associations transforment la gestion de ces dernières :

« La catégorie “contrôle” se réfère aux activités de gestion caractérisées par un pouvoir descendant, mais sur un mode discontinu. En règle générale, les formes variées de contrôle (audit, inspections) entrent dans cette catégorie. [Ils proposent d'y inclure] en outre les activités liées aux réformes administratives, souvent présentées sous le label de la modernisation » (*ibid.*, p. 147-148).

Les financements attribués par l'Union européenne sont connus pour imposer des audits répétés, très étalement dans le temps, qui exigent de conserver l'intégralité des documents comptables sur près d'une décennie et relèvent de cette gestion par le contrôle. L'entretien réalisé avec Céline Pellegrin, responsable des financements du Comede, revient sur les effets de ces modes de contrôle et d'audit des financements européens sur le travail quotidien d'une association.

La seconde catégorie, qualifiée de « pilotage/direction » désigne « les activités de gestion qui visent à gouverner et à diriger l'organisation en imposant des orientations et des objectifs, mais aussi en allouant et en régulant les ressources financières, ou en produisant une communication institutionnelle à l'égard des médias ». On a alors affaire à une gestion verticale et en continu. Cela inclut par exemple la planification, la prévision, les activités de régulation budgétaire qui distribuent et allouent des ressources et du pouvoir. Les marchés publics, largement étudiés dans ce dossier, dans lesquels les pouvoirs publics sont à l'initiative de la conception d'un projet et définissent également les modalités concrètes de sa mise en œuvre, relèvent de cette deuxième modalité de gestion.

La catégorie suivante, appelée « coordination » « fait référence aux activités qui visent à harmoniser les fonctionnements ministériels en silos, à amener les

organisations publiques à mieux travailler ensemble, à renforcer la coopération entre les différents services au sein d'un ministère ou entre les ministères dans l'État, et ainsi à résoudre les conflits ». On peut penser que le développement des consortiums, nouvel instrument qui impose des collaborations aux associations, étudié par Anaïs Bertron dans ce dossier, relève de cette catégorie, avec toutefois peut-être un degré de contrainte plus fort pour les associations sommées de s'associer ainsi.

Enfin, la catégorie « support » « fait référence aux activités de gestion « classiques », souvent désignées sous le label des « fonctions supports » ou « soutien », qui traitent de questions telles que la gestion des personnels, les affaires juridiques, les systèmes d'information ou la gestion immobilière des ministères ». Les dispositifs d'accompagnement proposés aux associations par les pouvoirs publics, du type DLA (dispositif local d'accompagnement), étudiés par Simon Cottin-Marx (2019b), qui visent à influencer les standards de gestion et à modifier la conception des façons de procéder des associations, pourraient être placés dans cette catégorie. Il en va de même pour les incubateurs (Monnier, 2023), rassemblant start-up et associations et financés par les pouvoirs publics, qui éclosent ces dernières années et fournissent conseils et formations au montage de projet, à la gestion, etc. Ces dispositifs s'appuient sur des « faiseurs de performance » (Boussard, 2008), qui peuvent être rémunérés ou non. C'est le cas notamment à Paris où la ville confie à une association, mobilisant des bénévoles (venant du secteur de l'entreprise ou bancaire), le soin de donner « des conseils [aux associations] pour que ça puisse fonctionner », participant ainsi à faire circuler les pratiques et modes de gestion du secteur lucratif vers celui de l'économie sociale et solidaire (Altenburger, 2023). Il nous semble que cette typologie offre des perspectives d'analyse et de comparaison stimulantes, afin de saisir comment les formes de managérialisation évoluent dans le secteur associatif, quelles sont les formes dominantes et en quoi elles diffèrent éventuellement de celles en œuvre dans la sphère publique.

Dans son article, la sociologue Lucie Chevalier (p. 173 de ce dossier) s'intéresse au secteur de l'aide à domicile et interroge le rôle des catégories intermédiaires des associations dans la diffusion des normes managériales. Dans ce secteur accoutumé aux impératifs de rentabilité depuis son ouverture au marché lucratif, et qui souffre d'un fort manque « d'attractivité » en raison de son sous-financement chronique, les innovations managériales et organisationnelles sont vues comme une réponse aux problèmes rencontrés et préférées à l'augmentation des salaires ou l'amélioration des conditions de travail. Ces innovations, inspirées de l'approche Buurtzorg, se déploient de manière indifférenciée dans les structures du secteur public, du privé lucratif et du privé non lucratif. Dans cette contribution, l'autrice s'intéresse plus spécifiquement aux encadrants de proximité qui ont pour mission de contrôler l'organisation du travail et de gestion du personnel. Vus comme des relais des principes gestionnaires, ces « contremaîtres du social » se voient proposer des formations pour réformer leur rôle d'encadrant, afin d'en faire des « facilitateurs » voire des « coachs » (Salman, 2021). Ils sont appelés à adhérer au projet de « transformation » de la structure, à en être les traducteurs auprès des aides à domicile tout en faisant évoluer leur

propre activité. Ils sont ainsi autant objets que relais de la diffusion des pratiques d'innovation managériales.

Le rôle des acteurs intermédiaires dans le processus de marchandisation est également présent dans la contribution du collectif Prescapp (p. 193 de ce dossier). Focalisé sur le dispositif d'encadrement de la prescription médicale d'activité physique destinée aux personnes malades chroniques, leur article analyse la manière dont les associations gèrent des Maisons de santé, mettent en concurrence différents acteurs privés et contribuent à la diffusion des normes et pratiques managériales. Si la diffusion des principes marchands est à l'initiative de la puissance publique lors de la structuration de ce domaine, les auteurs montrent comment les associations chargées de coordonner cette activité se les approprient, particulièrement dans la diversification des modes de financement, la valorisation des organisations lucratives et le recours à la sous-traitance. Par l'analyse des parcours professionnels et de formation des coordinateurs et coordinatrices, les auteurs mettent en lumière le poids de la formation universitaire et des réseaux d'interconnaissance dans le développement d'une logique entrepreneuriale et managériale, quel que soit le statut de l'organisation (association, société commerciale, micro-entreprise). Loin de subir ce processus de marchandisation publique de l'activité physique adaptée, ces acteurs intermédiaires en sont de véritables promoteurs dans le but de consolider leur situation professionnelle, d'étendre leur position dans le champ et de construire des rapports de pouvoir.

L'entretien réalisé avec Céline Pellegrin (p. 255 de ce dossier), responsable des financements au Comité pour la santé des exilés (Comede), documente les effets des dynamiques de marchandisation sur le travail associatif. Le Comede a été créé en 1979 et il vise à offrir une prise en charge globale et pluridisciplinaire (médicale, mais aussi sociale, juridique, etc.) aux personnes exilées les plus vulnérables, qui ne sont pas prises en charge par ailleurs, dans une logique de subsidiarité. Céline Pellegrin présente les financements publics reçus par le Comede et les différents enjeux que cela soulève : problèmes de trésorerie et nécessité d'avoir des fonds de roulement suffisants pour pouvoir attendre les versements publics prévus, « logique du soupçon » qui se généralise, tant envers les personnes exilées qu'envers les associations qui agissent pour elles, poids des indicateurs dans le travail quotidien des associations, omniprésence des logiques d'audit et de contrôle... Faisant le lien avec la troisième partie du dossier, elle évoque également les marges de manœuvre dont les associations peuvent aussi se ressaisir.

## **Les effets sur le travail des agents et leurs relations avec les usager·ères**

Les effets des dynamiques de managérialisation sur les conditions de travail des agents ont été largement documentés dans l'analyse des administrations publiques, en montrant le poids des indicateurs de performance sur le chronométrage des activités, la diminution du temps à consacrer aux usager·ères, la manière dont cela affecte la relation à ces derniers au-delà des seuls gestes techniques

– c'est particulièrement sensible dans les métiers médico-sociaux (Belorgey, 2011 ; Benallah et Domin, 2017 ; Dussuet *et al.*, 2017) et du travail social (Chauvière, 2010). Des travaux ont également montré les conséquences en termes de stress, d'anxiété et de perte de sens que cela engendre (Brodkin, 2011 ; Coutrot et Perez, 2022), notamment dans le secteur associatif (Cunningham, 2001 ; Cousinié, 2021).

La transformation des conditions de travail des agents produit aussi des effets sur leur manière d'interagir avec les usager·ères et cet aspect est documenté dans ce dossier. Comment l'injonction à la performance et à l'efficience modifie-t-elle les publics cibles et les objectifs sociaux (Dart, 2004 ; Weisbrod, 2004 ; Jones, 2007) ? Comment transforme-t-elle la nature des actions proposées (Marwell et McInerney, 2005 ; Weerawardena *et al.*, 2010 ; Baines *et al.*, 2013) ? Dans quelle mesure influe-t-elle sur le processus d'inclusion des destinataires de l'action associative ? Là aussi différents mécanismes ont pu être documentés quant aux effets de la bureaucratisation de l'action publique : « Report de la résolution des problèmes posés par la gestion des dossiers (pièces manquantes, etc.) sur les administrés par rejet des dossiers incomplets ; bureaucratisation de l'accueil en multipliant les rendez-vous individuels aux mêmes horaires ; tri des bénéficiaires en “sortant” les “mauvais clients” “inemployables” (malades, *homeless*, etc.) qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs ; surconformité bureaucratique (réduction des tâches complexes comme l'évaluation des situations individuelles, automatisation des placements de certains bénéficiaires afin d'augmenter le taux de participation à des programmes de retour à l'emploi) » (Bezes, 2020, p. 32). Dans le secteur associatif, les effets en termes de « tri » des bénéficiaires ont été bien mis en évidence (Rudrappa, 2004 ; Pette, 2014 ; Hamidi, 2017) de même que la variété des possibilités de conformation aux injonctions bureaucratiques (Avanza *et al.*, 2022).

Dans son article, la sociologue Agnès Aubry (p. 213 de ce dossier) étudie les effets de la marchandisation de l'assistance aux migrant·es en Suisse. Elle montre comment le développement des logiques marchandes et de dépendance aux pouvoirs publics modifie le rôle politique des associations. Cela a pour effet de restreindre la marge de manœuvre des associations opératrices : ces dernières renoncent notamment à se placer sur le terrain de la conflictualité. Cela a aussi pour effet de transformer le rôle des associations auprès des migrant·es précarisé·es. Dans le cadre des politiques publiques d'assistance qu'elles mettent en œuvre, elles participent à la mise en place d'une logique *workfare*, qui consiste à mettre au travail les migrant·es précarisé·es en échange de l'aide reçue.

Tom Beurois et Lucas Faure (p. 235 de ce dossier) s'intéressent, quant à eux, à deux associations d'aide alimentaire et interrogent les logiques gestionnaires qui s'y déploient. Les épiceries sociales qu'ils étudient évoluent dans un contexte marqué par la marchandisation publique. Ainsi, le travail que réalisent ces associations ne se limite pas aux seules distributions de repas ou de colis. Pour se financer, elles doivent répondre à des appels à projets, où elles se trouvent en concurrence avec d'autres organisations, mais aussi augmenter leur capacité à vendre des marchandises, etc. Dans ce contexte, elles tendent à ressembler à des magasins « comme les autres ». Dans leur enquête, les deux auteurs mettent en exergue le fait que l'usage d'outils de gestion est une manière, pour les associations, de rendre visible leur

travail et de se légitimer. Ils montrent aussi comment la diffusion des pratiques managériales participe à renforcer la sélectivité (Héran, 1988) des bénévoles. Les logiques gestionnaires compliquant le bénévolat des personnes qui ne peuvent s'y ajuster – parce que « pas assez professionnelle[elles] » ou « trop religieuse[ses] ».

### UN CAS D'ÉCOLE ? LA MARCHANDISATION PUBLIQUE DES ASSOCIATIONS AU ROYAUME-UNI

[ENCADRÉ 3]

Pour comprendre les effets de cette marchandisation publique du monde associatif, il est intéressant d'observer les dynamiques qui se sont opérées, il y a quelques années déjà, dans les pays anglo-saxons. Au Royaume-Uni, cette logique s'est accrue de façon significative depuis l'introduction du processus d'appel d'offres concurrentiel obligatoire (*compulsory competitive tendering* [CCT]) dans les années 1980 (Morris, 2021). Le passage de la subvention à une « culture du contrat » a eu plusieurs effets comparables à ceux observés en France.

L'exemple du Royaume-Uni montre tout d'abord que les financements publics se sont concentrés sur un petit nombre d'organisations. Plusieurs explications à cela. Les organismes à but non lucratif doivent avoir les moyens financiers d'avancer les coûts, les paiements n'intervenant qu'à la fin des contrats<sup>1</sup>. À cette logique interne aux organisations s'ajoute la tendance des donneurs d'ordre du secteur public, « à préférer mettre ensemble des contrats plus petits dans une seule offre plus importante sous le modèle du "contrat principal" afin de faciliter le passage de contrat avec une seule entité, souvent un prestataire important de services » (Morris, 2021, p. 167). Ce qui exclut de fait les organisations de petite ou moyenne taille qui sont plus ancrées sur un territoire et disposent d'une expertise essentiellement locale. Un autre effet repérable est que les organisations qui répondent aux marchés ont recours aux financements privés et au bénévolat pour accomplir leurs missions. Un phénomène qui tient notamment au fait, d'une part, que ce passage à une logique de contrat se fait dans un contexte de réduction des financements (la puissance publique s'appuyant sur le tiers-secteur pour répondre à une demande sociale croissante, sans forcément le financer suffisamment), et entraîne d'autre part une privatisation des ressources associatives. Les acteurs associatifs sont amenés à diversifier leurs financements, à faire appel à du mécénat de compétences, etc. Les financements publics font aussi « dériver » la mission des organisations non lucratives. Celles-ci sont parfois amenées à « suivre l'argent » (Morris, 2021, p. 169), à répondre à des offres de prestation en dehors de leur sphère habituelle d'activité ou à privilégier les publics les plus rentables. Ils ont également des effets sur le travail. Les marchés obtenus par les organisations non lucratives étant généralement de courte durée, entraînant des conséquences sur les contrats de travail qui le sont pareillement. Les chercheurs Ian Cunningham et Philip James constatent aussi une pression à la baisse sur les conditions de travail (Cunningham, James, 2014) et l'imposition de normes de fonctionnement (Cunningham, 2001).

Enfin, les chercheurs anglo-saxons pointent les conséquences sur la capacité des organisations sans but lucratif à prendre la parole indépendamment. « Ces organismes se sentent simplement incapables de "mordre la main qui les nourrit". Il est difficile de critiquer un bailleur quand cela peut avoir des répercussions financières, comme le non-renouvellement de contrats (qui, comme nous l'avons vu, sont souvent obtenus sur une base de court terme) » (Morris, 2021, p. 168).

1. Les prémisses de cette évolution sont déjà sensibles en France depuis quelques années. Dans leur enquête portant sur des données recueillies en 2011, Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau interrogeaient les responsables associatifs sur les principales difficultés rencontrées. Les problèmes de gestion (manque de fonds de roulement, difficulté à tenir en attendant que les financements ne soient versés) arrivaient déjà en deuxième position, en particulier pour les associations employeuses (Tchernonog, 2013).

## ***Les formes de résistance à la marchandisation***

La dernière partie de ce numéro interroge les effets de la marchandisation publique sur le rapport des associations au politique, et particulièrement les formes de résistance qu'elles développent face à l'avancée de ce processus. Le constat d'une logique dominante de mise en économie et de mise en marché des associations ne doit pas occulter l'hétérogénéité de ses conséquences, ni les obstacles à sa mise en œuvre. Il s'agit de questionner la façon dont les acteurs associatifs peuvent s'opposer au processus de marchandisation à travers la défense de valeurs militantes ou d'identités professionnelles, mais aussi les limites structurelles au développement de ce processus à travers son imbrication dans d'autres logiques d'action (économie informelle, réseaux clientélaires, autoritarisme politique, etc.) qui en modifient les contours. Par exemple, dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de l'humanitaire, en France et plus encore dans les pays du Sud, l'action des associations s'inscrit dans des économies morales (Fassin, 2009 ; Siméant-Germanos, 2010) qui façonnent les échanges matériels et monétaires à travers des systèmes de valeurs qui diffèrent sensiblement de la rationalisation marchande (Trenta, 2012 ; Combes et Vommaro, 2015 ; Bracho, 2020).

L'exemple présenté au début de cette introduction concernant la plateforme nationale d'écoute pour les femmes victimes de violences conjugales illustre les possibilités de résistance contre la marchandisation publique, tout en soulignant la dimension exceptionnelle de ce cas. La diversité des ressources mobilisées par la Fédération nationale solidarité femmes et ses multiples soutiens, alliée à la mise sur agenda politique du problème des violences de genre, ont permis de freiner la logique marchande dans ce domaine, au moins temporairement. S'il existe bien d'autres mobilisations de professionnel·les ou d'usager·ères des services sanitaires, sociaux et médico-sociaux, notamment dans les hôpitaux (Belorgey, 2011 ; RFAS, 2021) ou les EHPAD (Bérroud et Nizzoli, 2022), elles sont rarement couronnées de succès et les conditions de travail demeurent précaires. Le « coût » de la résistance à la marchandisation publique est également illustré par le cas de la Cimade qui, confronté au développement des marchés publics visant à limiter le plaidoyer de cette association, trouve d'abord une parade en créant une coalition d'acteurs associatifs, puis fait le choix de licencier du personnel plutôt que de travailler avec des ressources insuffisantes (Bourdeau et Cottin-Marx, 2015). Le risque d'affaiblissement des contre-pouvoirs associatifs à travers leur inscription dans des logiques marchandes est assez bien documenté dans les pays anglo-saxons (Eikenberry et Kluver, 2004 ; Edwards, 2008). Il est abordé dans ce numéro à travers les articles d'Agnès Aubry et de Marie Lefebvre, et dans l'entretien réalisé avec Céline Pellegrin pour le Comede.

Néanmoins, l'impact de la marchandisation des associations sur leurs conditions de travail, sur l'accueil des usager·ères ou sur les possibilités de contestation de l'action publique peut différer d'un espace à un autre et donner lieu à des stratégies variées de la part des agents. Développent-ils des formes de contournement ou de résistances, sont-ils plutôt sur des registres d'accompagnement et de conformation ? Dans les travaux sur les administrations publiques, deux pistes

d'analyse existent sur cette question, certains auteurs mettant plutôt l'accent sur l'emprise des indicateurs, l'importance de la conformation des agents et la « discipline indéfinie » ainsi produite par la quantification (Bruno et Didier, 2013, p. 71-120), tandis que d'autres insistent davantage sur les stratégies d'accommode-ment (Breton, 2014) et de contournement des agents, qui ne sont pas dupes des règles. Ils peuvent s'y conformer officiellement tout en conservant des pratiques autres, dire qu'ils font une chose et en faire une autre, jouer sur les indicateurs, etc. (Espeland et Sauder, 2007). Cela dépend de leur socialisation politique, de leurs rapports aux usager·ères et de la manière dont ils les catégorisent, du fonctionnement de l'organisation, qui laisse plus ou moins de pouvoir discrétionnaire aux agents au guichet (Dubois, 2008 ; Lipsky, 2010) et des sanctions auxquelles ils sont exposés en cas de non-respect des règles.

On peut supposer que lorsque l'action publique est mise en œuvre par les associations (ou des acteurs privés) les marges de manœuvre s'accroissent, puisqu'on a affaire à un gouvernement « à distance » (Rose et Miller, 1992) ou « à travers la distance » (Infantino, 2016). En multipliant les intermédiaires, on dilue les responsabilités, ce qui peut s'interpréter comme une forme de *blame avoidance* et de sous-traitance morale – c'est ainsi que l'on peut analyser la mise en œuvre des politiques migratoires par exemple (Weaver, 1986 ; Williams *et al.*, 2016 ; Hamidi et Paquet, 2019). Mais cela contribue aussi à accroître les possibilités de résistance ou de contournement des acteurs (Guenebeaud, 2019), d'autant plus qu'ils ont des statuts différents des fonctionnaires ou des contractuels de la fonction publique, et un éthos et un rapport à l'État qui diffèrent également – P. Dauvin et J. Siméant (2002) et M. Hély (2009) montrent ainsi la prégnance des discours critiques de l'État chez les salarié·es humanitaires et associatif·ves. Ces éléments pourraient d'ailleurs inciter les chercheur·euses travaillant sur les transformations de l'État à intégrer davantage le secteur associatif dans leur réflexion, afin d'appréhender dans quelle mesure cela vient compléter ou nuancer leurs analyses sur les recom-positions de l'État et les marges de manœuvre et de résistances des agents dans les transformations de l'action publique.

Dans ce numéro, l'article de Jennifer Deram (p. 279 de ce dossier) étudie les différents rapports des recycleries et ressourceries à la marchandisation de leur activité. Fortement incitées par la puissance publique à s'inscrire dans un mode de fonctionnement marchand, les associations de ce secteur en forte croissance nourrissent des stratégies diverses, allant de la constitution d'un modèle écono-mique à grande échelle trustant les subsides publics à la recherche d'une indépen-dance radicale à l'égard des pouvoirs publics à travers l'autofinancement. Quelle que soit la stratégie adoptée, la vente des objets de seconde main est vitale pour ces associations. Pour celles qui ont choisi de se maintenir à l'écart des marchés publics, les conséquences sont toutefois lourdes sur les conditions de travail et d'emploi (temps partiel, contrats à durée déterminée, travail bénévole, épui-se-ment). L'idéologie du don et du désintéressement offre un cadre de significations à ces expériences qui demeurent néanmoins précaires et difficilement soutenables dans le temps.

L'article de Marie Lefebvre (p. 301 de ce dossier) offre une mise en perspective internationale à travers le cas des associations communautaires au Québec. Plus précisément, l'analyse porte sur l'expérience du Mouvement communautaire autonome qui tente de concilier un processus de reconnaissance et d'institutionnalisation avec la défense d'une logique autogestionnaire. Ces associations communautaires autonomes construisent ainsi un rapport singulier à l'État, qualifié de « coopération conflictuelle ». En se focalisant sur les organismes communautaires autonomes en santé et services sociaux (OCASSS), et plus précisément encore sur une maison de jeunes dans un territoire rural, Marie Lefebvre montre comment les associations communautaires développent une approche globale, préventive et autogérée qui se veut complémentaire de l'action des services publics. L'analyse met aussi en évidence le travail d'*advocacy* mené par les membres du mouvement communautaire autonome visant à critiquer les défaillances de l'action publique et à politiser les citoyens. Une large part du financement de ces associations est assurée par l'État lui-même, majoritairement au travers de subventions. Cette forme de résistance institutionnalisée à la marchandisation publique est toutefois fragilisée par des effets indirects de la « modernisation » des services publics qui peinent à répondre à l'ensemble des besoins sociaux. L'éthique professionnelle des acteurs associatifs, émanant du travail social et du travail de *care*, conduit les organisations communautaires autonomes à déroger à leur logique d'action préventive et collective pour assurer des soins et des accompagnements individualisés auprès de personnes non prises en charge par le système public. À nouveau, les valeurs du don et du désintéressement sous-tendent un surengagement dans le travail qui se manifeste par des heures de bénévolat en complément de leur emploi salarié. Cette intensification du travail auprès des usager·ères a également pour conséquence de réduire l'activité d'*advocacy*, pourtant essentielle à ce projet de résistance aux injonctions étatiques et à la marchandisation publique.