

Le non-marchand dans la société de marché

Thomas Lemaigre

« Libéralisation » ou « marchandisation » du non-marchand, un leit-motiv qui préoccupe acteurs associatifs et acteurs publics tant il sonne comme une guerre des mondes, un choc frontal des opposés. Mais le caractère feutré et parfois tâtonnant des débats semble en décalage avec la radicalité de la contradiction à l'œuvre. Voici quelques pistes très synthétiques d'analyse et d'action.

Il paraît donc que le non-marchand est en voie de marchandisation, de libéralisation. Le mal saperait le bien à coups de diktats gestionnaires, l'impur contaminerait le pur à la suite du retrait du père tutélaire qu'est l'État. Dans les services publics comme dans les secteurs composites qui se rassemblent sous l'étiquette « non marchand » (privé) ou « à profit social », l'antienne refait surface tous les deux ou trois ans en fonction de l'actualité des négociations d'accords internationaux (globaux, européens ou bilatéraux) qui menacent d'ouverture plus ou moins radicale des services comme la santé, l'enseignement, le logement social ou encore l'aide aux personnes.

Ce que signifie ici « ouverture » consiste d'abord à limiter l'intervention de l'État, que ce soit quand elle prend la forme d'organisation directe de services, de financement de tiers déployant ces services, ou encore de leur régulation par des normes. Avec notre histoire

social-démocrate et à l'aune de notre perception continentale de la manière dont les choses se passent dans l'univers anglo-saxon, l'une de ces normes que l'on redoute le plus de voir abandonner est la garantie de l'universalité d'accès aux services, qui repose surtout sur des politiques de (quasi-)gratuité par le subventionnement de l'offre. Avec la remise en cause du mix liberté de choix/financement public/universalité, c'est en effet quelque chose comme notre modèle social qui en serait bouleversé.

Quasi-marchés, publics, concurrence

Le marché a toujours été une institution déterminante dans l'organisation des services sociaux privés, éducatifs, culturels ou de santé. La question est donc bien de savoir dans quelle mesure les marchés concernés sont régulés (en particulier pour ce qui est du prix payé par l'utilisateur final) et si ce pouvoir de régulation s'exerce au nom de l'intérêt général et de façon démocratique. À la

lumière de ces questions, le système belge n'apparaît pas tant comme un modèle que comme une construction contingente et inachevée, donc sensible à l'évolution des rapports de force en son sein et autour de lui.

En Belgique, que ce soit en matière d'enseignement, de santé ou de services à la personne, le « modèle » consiste à faire cohabiter des services organisés par l'État (du fédéral à la commune) et des services organisés par des acteurs privés non commerciaux. Selon les secteurs, il existe plusieurs déclinaisons de ce qu'on appelle un quasi-marché. La régulation ne se fait pas par la variation des prix (ou très peu), mais par la production des normes qui cadrent l'organisation des services. Tout repose, comme dans un marché classique, sur la liberté de choix du particulier et la liberté d'association, mais la supposée main invisible est remplacée par la régulation publique et différentes formes de cogestion avec la société civile.

C'est un modèle qui assume un certain niveau de concurrence, entre réseaux d'enseignement, entre réseaux d'hôpitaux, etc. La pilarisation de la société a longtemps fourni les cloisonnements qui assuraient à tous les acteurs de cette « liberté subventionnée » leur rente de situation sous forme d'accès à des publics, mais cette configuration s'estompe et il est des secteurs où la concurrence s'aiguise. Une marge où exercer cette concurrence est évidemment le choix de ses publics. L'enseignement (en ce compris l'enseignement public) peut être très caricatural en la matière, mais on retrouve de tels phénomènes pratiquement partout : de l'hébergement des sans-abris à l'accueil des enfants, de la formation professionnelle aux services aux seniors, chacun peut voir à l'œuvre sur le terrain des conceptions à géométrie très variable du principe d'universalité d'accès...

Nous n'avons pas ici la place d'affiner l'analyse, mais un premier constat important nous semble être que, si mouvement de marchandisation du non-marchand il y a, c'est d'abord du fait de la concurrence sur les publics. Un enjeu de moyen terme sera donc d'objectiver de telles réalités et leurs conséquences, afin d'y adapter les matrices du quasi-marché et de la liberté subventionnée qui irriguent de façon très persistante la manière de faire des politiques sociales, éducatives, culturelles et de santé en Belgique francophone.

Le non-marchand, agent de marchés

La marchandisation du non-marchand se joue aussi de longue date sur deux autres terrains qui ne sont pas aussi neutres qu'il y paraît à première vue : le marché de l'emploi et le marché immobilier. Sur le marché de l'emploi, la rencontre entre l'offre du non-marchand et la demande de la population active ne se fait pas de manière significativement différente que dans le reste de l'économie. Certes on sait que les métiers de la santé et de l'éducation sont ceux pour lesquels les diplômés vont le plus trouver un emploi dans le secteur pour lequel ils ont étudié. C'est le fait de la régulation des services, qui repose entre autres sur la définition de standards de qualification, voire la codification de métiers et de critères d'accès aux professions. Par contre, de façon micro, les finalités sociales du non-marchand ne se traduisent qu'exceptionnellement dans ses pratiques de recrutement : pas de surreprésentation des personnes handicapées, pas moins de discrimination indirecte à l'embauche qu'ailleurs, etc.

Du côté de l'immobilier, une partie des services ont d'évidents besoins de briques : hébergement, salles de cours, etc. Une partie des services privés concernés montent des opérations immobilières pour pérenniser leur action en acquérant leurs murs. Mais ceci n'est

pas sans poser de vieilles questions : les subventions couvrent des dépenses de loyer qui vont être rétrocédées à une asbl ou à une société commerciale, sœur ou couple, touchant ainsi indirectement et indirectement des deniers publics sans contrepartie substantielle dès lors que le bien est complètement amorti. L'État peut avoir aidé à investir dans des murs qui pourront un jour faire l'objet, sans retour, d'importantes plus-values de revente, etc. En matière de gestion immobilière tout comme en matière de recrutement, c'est le marché qui dirige les opérations et quasi tout le monde suit le courant.

Enfin, si une asbl veut en faire plus ou mieux que ce que ses subventions lui permettent, soit que celles-ci soient plafonnées ou soit que l'association veuille répondre à de nouveaux besoins de ses publics, elle va devoir chercher d'autres moyens. Une façon de le faire est de recourir au mécénat, aux dons, à l'épargne des privés, mais les barrières à l'entrée de ces marchés sont élevées. Une alternative est donc d'entreprendre des activités secondaires de type commercial. C'est la fancy fair de l'école de vos enfants, ce sont les lasagnes surgelées vendues au profit de telle institution d'hébergement, etc.

Bref, le marché est partout, imprègne tous nos rapports sociaux, même quand il s'agit d'organiser de façon non marchande une partie de notre vie socioéconomique. Nous vivons depuis deux siècles dans une société de marché. Il n'est donc peut-être pas étonnant que nos logiques non marchandes, forcément hybrides et composites, soient perméables à de nouvelles tendances, qui attisent ces soupçons et ces craintes de marchandisation.

L'État comme courroie de transmission

En revanche, la marchandisation du non-marchand apparaîtra comme une tendance récente dès lors que

l'on portera plutôt l'attention sur des évolutions récentes et de réelles innovations qui sont à rapporter à deux tendances de fond : les mutations de l'action publique et l'extension progressive de la sphère marchande, la seconde de ces tendances agissant en grande partie à travers la première.

L'État a développé de nouvelles modalités de financement de la liberté subventionnée¹, qui opèrent comme autant de pressions à la transformation de ce modèle. Le remplacement des subventions ponctuelles par des formules d'appel à projets, s'il est indéniablement un plus démocratique, peut, selon les modalités et les finalités adoptées, accentuer des formes inévitables de mise en concurrence des organisations non marchandes et surtout prédéterminer les projets soutenus, limitant la liberté d'initiative associative. La forme plus particulière du *tendering*, qui se rapproche d'un système d'enchères pour distribuer des fonds publics sous une autre forme que des subventions structurelles, est plus avancée en ce qu'elle institue de toutes nouvelles zones de concurrence sur les prix, sur les coûts et sur la qualité de service. Il en va de même pour le financement de la demande plutôt que de l'offre par des *voucheurs* (des bons comme les titres-services) ou par des budgets individuels octroyés aux personnes (âgées, handicapées) grâce auxquels elles iront solliciter les services. *Tendering* et financement par la demande sont aussi des mécanismes qui ont *de facto* étendu cette concurrence aux entreprises privées, à commencer par les multinationales de l'intérim.

De telles « ouvertures » changent complètement la donne, liberté d'association et liberté d'entreprise n'étant pas réductibles l'une à l'autre. Enfin,

1| Voir P. Artois, C. de Préval et V. Ska (dir.), « État, associations, entreprises sociales : vers de nouvelles logiques de financement ? », *Les Politiques sociales*, n° 1-2/2015, 139 p.

nouveauté, les *social impact bonds* (SIB) posent des questions qui sont seulement en train d'émerger². Il s'agit en effet d'une formule de partenariat public-privé par lequel l'État mobilise les fonds d'acteurs financiers au service de projets-pilotes à plus-value sociale et rémunère les placements de ces investisseurs en cas de réussite des projets.

Toutes ces impulsions plongent peu ou prou leurs racines dans les mouvements de modernisation de l'action publique hérités du thatcherisme et de son *new public management*. Les institutions publiques, à commencer par la Commission européenne, intègrent à leur propre fonctionnement puis aux acteurs de la liberté subventionnée, des préoccupations pour l'efficacité, l'efficience, la qualité de service et la redevabilité (*accountability*). Les instruments de gestion mis en place à cet effet vont dès lors fonctionner comme des véhicules d'acculturation des acteurs publics aux concepts et aux valeurs de l'entreprise, puis par ricochet d'acculturation des organisations non marchandes privées à ces mêmes concepts et valeurs.

Mais attention, notre propos ici se veut tout sauf manichéen. La notion de qualité de service, celle d'innovation ou celle d'évaluation montrent que ces transferts peuvent être très fertiles pour autant que soient ouverts de nouveaux champs de réflexion et de débat qui permettent de les réinterpréter et de se les approprier³. L'évaluation des services telle que pratiquée dans le cadre du décret ambulatorio de la Cocof⁴ est à cet égard aussi inspirante que semble

délétère le travail entrepris par la DGD avec les ONG de développement⁵. Encore faut-il que cette exigence démocratique soit portée par les acteurs sociaux et politiques, de bas en haut...

Jouer directement avec l'entreprise

L'État n'est pas seul en cause. Les acteurs associatifs vont d'eux-mêmes se frotter au monde de l'entreprise. Tous les ans, la Fondation Roi Baudouin commande un sondage Ipsos, le *Baromètre des associations*. Dans l'avant-dernière édition, plus pessimiste que la dernière, les anticipations des responsables associatifs sont sans équivoque. « En 2015, plus que jamais, les associations ont pris une nouvelle direction : la tendance générale est de faire plus souvent appel aux institutions privées et aux entreprises pour obtenir des financements. Cette évolution n'est pas sans conséquence non plus : les associations doivent se rendre attractives pour le secteur privé. Elles [...] sont obligées de se professionnaliser et d'adopter les méthodes du secteur privé⁶. » Elles sont aussi obligées, comme dans le cas des SIB et plus que dans leurs rapports traditionnels avec le public, d'évaluer de façon quantitative leur impact et l'atteinte de leurs objectifs. Les instruments de mesure mis en place, en plus de leur rôle acculturant déjà relevé, sont un évident vecteur de bureaucratie managériale.

L'associatif, cherchant combattivement à porter ses valeurs sur le terrain même des entreprises, a aussi décidé de se positionner dans le jeu concurrentiel⁷. Depuis trente ans ont ainsi émergé le commerce équitable et la nouvelle économie sociale, que les Français préfèrent appeler économie solidaire.

2 | Sur ces différents mécanismes, outre *ibidem*, voir les articles d'analyse d'Alter Échos (www.alterechos.be) et de SAW-B (<http://bit.ly/2mSb2vu>).

3 | Voir par exemple Th. Lemaigre, « Innovation sociale et lutte contre la pauvreté : libertés critiques et choc des modèles », trimestriel *Pauvreté*, n° 6, novembre 2014, <http://bit.ly/2fLOHli>

4 | Voir par exemple B. De Backer, *Gouvernance associative et service aux usagers, quelles conflictualités pour quels effets ?*, CBCS, juillet 2016, <http://bit.ly/2nj7q15>

5 | Th. Lemaigre, « Évaluer les ONG avec les grilles du privé ? », *Les Carnets de n'GO*, n° 12, novembre 2014, <http://bit.ly/2nmwogH>

6 | Voir sur le site web de la Fondation Roi Baudouin : <http://bit.ly/2mS1sJi>

7 | « Économie sociale, d'autres lunettes sont possibles », *La Revue nouvelle*, n° 1-2/2007, <http://bit.ly/2mS3yc3>

Ces dernières années, boostée par la crise économique de 2008, l'économie sociale avance sur le terrain des énergies renouvelables (essentiellement l'éolien), de la finance et d'un renouveau de l'entrepreneuriat coopératif⁸. Certains de ces projets sont poussés par des mécènes qui promeuvent une transition de l'associatif vers l'entrepreneuriat social, comme la Fondation Roi Baudouin avec son programme Venture Philanthropy ou l'association internationale Ashoka.

C'est que ces transplantations de normes et d'outils reposent sur des jeux d'acteurs identifiables : ouverture par les écoles de commerce de formations en gestion des organisations non marchandes, floraison de formations à l'entrepreneuriat social et à l'innovation sociale, développement d'offres de conseil sur la base de telles approches. Les carrières individuelles sont aussi un élément d'explication car nombre de cadres de grandes entreprises, en bute à une crise de sens, se réorientent vers le non-marchand, qui sait se montrer très friand de leurs compétences et de leurs réseaux.

Démocratisation versus libéralisme

Les acteurs associatifs sont en questionnement, voire inquiets. Tout cela les sort de leurs zones de confort, et les réponses sont plus ou moins confiantes, plus ou moins offensives. La conférence « Libéralisation du secteur à profit social : balises et stratégies » organisée à Louvain-la-Neuve le 28 octobre 2016⁹ est ainsi un reflet de cet état d'esprit. Alors que représentants de la « nouvelle » économie sociale, de l'associatif et de l'entrepreneuriat capitaliste joutaient à fleurets mouchetés, la salle faisait part de deux

réactions : d'un côté des argumentaires très engagés d'acteurs qui se sont impliqués dans la lutte contre des textes comme la directive Bolkestein, de l'autre des personnes en questionnement sur les évolutions à l'œuvre et les réactions à adopter, les deux laissant dire des énormités au représentant de l'Union wallonne des entreprises.

Un tel état du débat appelle — il eût peut-être fallu en commencer par là ? — une rapide mise au point en termes de définitions : la notion de non-marchand trouve sa place dans une vision particulière de la ligne de partage entre l'économique et le social. Le non-marchand rassemble toutes « les organisations qui poursuivent une finalité sociale¹⁰ », le reste de l'économie, *mainstream*, étant lui constitué des organisations commerciales, celles qui poursuivent avant tout un but de lucre, un objectif d'enrichissement de leurs propriétaires. Mais il s'agit là d'ensembles flous. On a vu que le non-marchand génère des entreprises (dites sociales) qui mobilisent du capital — quoiqu'avec certaines limites légales. Par ailleurs, quiconque connaît un peu la réalité des PME sait à quel point les motivations des entrepreneurs y sont en règle générale très plurielles. La distinction ne peut donc se baser sur un simple critère de forme juridique. Deux autres plans peuvent utilement être pris en considération. D'une part, la manière dont est formalisé le pouvoir (la gouvernance). Quelle famille de finalités économiques ou sociales prend le pas sur l'autre ? Et, d'autre part, la pluralité des sources économiques mobilisées, soit essentiellement des recettes commerciales, soit leur combinaison avec l'argent public, des dons et/ou du bénévolat.

Autre point de clarification possible : faut-il parler de libéralisation ou de marchandisation du non-marchand ?

8 | « Les coopératives. Réveiller l'envie d'entreprendre », *Imagine*, n° 94, 2012.

9 | Par la confédération Unipso, Union des entreprises à profit social (francophones) et le MIAS Louvain-Namur (master en ingénierie de l'action sociale de la Haute école Louvain-en-Hainaut et de la Haute école Namur Luxembourg).

10 | S. Mertens (dir.), *La gestion des entreprises sociales*, Edi.pro, coll. « Non-marchand », Liège, 2010, p. 76-78.

Les deux sont de rigueur, mais ne sont pas synonymes. Si l'on suit l'économiste précurseur Karl Polanyi, il importe de distinguer, d'une part, l'inflation de l'institution que sont le marché et les effets de son avènement, sous forme de « société de marché »¹¹, sur les autres institutions et toutes les dimensions du social et, d'autre part, le déploiement d'idéologies qui soutiennent cette inflation, tel le néolibéralisme¹², et leurs effets sur les institutions, les rapports sociaux et les expériences individuelles. La libéralisation occupe alors la place — stratégique, mais pas exclusive — de levier de la marchandisation. D'autres leviers existent, comme des rapports de force entre acteurs économiques et politiques, y compris d'autres leviers culturels, notamment la science économique néoclassique, les « sciences » de la gestion ou encore les représentations que peuvent véhiculer les industries culturelles.

L'économiste français Jean-Louis Laville, s'inscrivant dans l'ambition scientifique et politique ouverte par Polanyi, propose aux acteurs associatifs des points d'attention et des pistes d'action¹³. Son analyse de la libéralisation de la société et de l'idéologie néolibérale est tout sauf tendre. Pour lui, le néolibéralisme n'est rien de moins qu'un travail historique pour faire reculer la démocratisation de la société, qui a justement été portée depuis le XIX^e siècle jusqu'aujourd'hui par les acteurs de la société civile. L'excès de démocratie générerait en effet des choix collectifs entravant

l'extension du jeu de la concurrence et les équilibres optimaux qu'est réputé produire ce jeu. Le néolibéralisme confine donc le fait associatif à l'action caritative et éventuellement à l'exécution des politiques publiques tout en poussant vers l'autoritarisme les modes d'exercice du pouvoir public ainsi que du pouvoir privé. Pour Laville, aujourd'hui en Europe continentale, l'associatif se retrouve exposé en première ligne.

La riposte est donc la démocratisation sous toutes ses formes. Elle est à réinventer dans l'organisation interne des associations, au-delà des simples formalismes, autant que dans leur participation au débat public. Pour Laville, il est crucial que les associations combinent service (plus-value sociale) et plaidoyer (parole publique et action collective) et, donc, conçoivent leurs participations aux politiques publiques comme des coopérations conflictuelles, comme un dosage fin de récupération et d'indiscipline qui, s'il passe par d'inévitables tensions, démultiplie à terme la capacité à générer du changement social. Il est aussi crucial qu'acteurs publics et associatifs soient conscients de leur histoire, pour ne pas adopter naïvement les visions managériales « désencastrées » de la culture et du social telles que les promeut le projet néolibéral et, ainsi, pour les digérer et se les réapproprier en les refondant.

L'Unipso et le MIAS Louvain-Namur organisent un cycle de conférences-débats (2016-2018) autour de la libéralisation du non-marchand : « L'évolution des relations entre le secteur à profit social et le secteur marchand ». *La Revue nouvelle* en est partenaire. Nous y donnerons écho dans nos pages et/ou sur nos blogs.

Le prochain rendez-vous, avec notamment la sociologue Ève Chiapello (HEC Paris et EHESS), « Financement ou financiarisation du secteur à profit social ? Enjeux et plus-values », se tient à Namur le vendredi 12 mai 2017, de 9 heures à 13 heures.

Infos et réservation : <http://bit.ly/1OeX4WJ>

11 | K. Polanyi, « La place de l'économie dans la société » (Partie I), *La subsistance de l'homme. La place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, coll. « Bibliothèque des savoirs », 2011 (première édition aux États-Unis en 1977), p. 33-222.

12 | Voir « Néolibéralisme(s) », *La Revue nouvelle*, 2/2017.

13 | J.-L. Laville et A. Salmon (dir.), *Associations et action publique*, Desclée de Brouwer, coll. « Solidarité et société », 2015, 630 p. Voir aussi Br. Gérard et Q. Mortier, « Les associations comme résistance et riposte au néolibéralisme. Interview de Jean-Louis Laville », SAW-B, 2015, <http://bit.ly/2nymv0h>