



CAHIERS DU CIRIEC FRANCE 4

**LES COOPÉRATIONS ENTRE ÉCONOMIE PUBLIQUE ET ÉCONOMIE
SOCIALE ET SOLIDAIRE AU SERVICE DE L'INTÉRÊT COLLECTIF**

SOMMAIRE

Introduction	3
Philippe Bance, Jean-Philippe Milesy, Chrystelle Zagbayou, La coopération entre économie publique et l'économie sociale en France par le développement des partenariats	7
Marcel Caballero, Jean-Philippe Milesy, Économie publique - économie sociale et solidaire : des synergies à encourager	25
Philippe Bance, Partenariats public-ESS et production jointe de biens publics et de communs	41
Alain Arnaud, Marcel Caballero, Jean-Philippe Milesy, Économie publique et économie sociale : convergences et divergences	53

CAHIERS DU CIRIEC FRANCE

N° 4

LES COOPÉRATIONS ENTRE ÉCONOMIE PUBLIQUE ET ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE AU SERVICE DE L'INTÉRÊT COLLECTIF

sous la direction de Philippe Bance, directeur de la collection économie publique et économie sociale, à partir de travaux animés par Marcel Caballero, président d'honneur du CIRIEC-France

PRESSES UNIVERSITAIRES DE ROUEN ET DU HAVRE

Tous droits de traduction, d'adaptation, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous
pays.

Mise en pages : Mathieu Bernard

© Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2022
Place Émile Blondel, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex
<http://purh.univ-rouen.fr>
ISBN : 979-10-240-1734-1
ISSN : en cours

INTRODUCTION

Le présent Cahier a été élaboré à partir des travaux du CIRIEC-France effectués dans le cadre d'une recherche-action réalisée en 2017 en exécution d'une convention conclue avec le secrétariat d'État au Commerce, à l'Artisanat, à la Consommation et à l'Économie sociale et solidaire et complété de ceux réalisés par ceux du CIRIEC-International dans le cadre de ses travaux du groupe transversal « Économie publique et économie sociale » du CIRIEC qui a débouché notamment sur la publication en 2018 de l'ouvrage *Providing public goods and Commons, Towards Coproduction and new forms of governance for a revival of public action*.

Il s'est agi dans ces travaux d'analyser les potentialités de synergies entre les acteurs publics et ceux de l'économie sociale et solidaire en vue d'un changement de modèle de développement. En effet, économie publique (EP) et économie sociale et solidaire (ESS) concourent, chacune pour sa part et selon ses moyens, à la satisfaction de besoins sociaux, de besoins collectifs. Les notions d'intérêt général et d'utilité sociale qui fondent les services publics, sont aussi au cœur des grands textes régissant l'économie sociale et solidaire, et notamment en France avec la loi du 31 juillet 2014. Pour autant, aucun des deux secteurs ne peut, dans les

conditions actuelles, apporter de réponses globales. Il s'agit donc d'examiner comment l'EP et l'ESS, en surmontant les obstacles qui naîtraient de leurs traditions et cultures respectives, pourraient coopérer pour développer des initiatives communes pour mieux répondre à ceux de leurs objectifs communs.

Dans cette étude, le CIRIEC-France propose son analyse de cette problématique. C'est en effet tout naturellement qu'au-delà de sa vocation première de recherche et d'information sur l'économie publique, d'une part, et sur l'économie sociale et solidaire, d'autre part, il accorde une attention particulière aux coopérations que réalisent entre elles ces deux formes d'économie, c'est-à-dire aux partenariats publics-privés non lucratifs, en s'efforçant de les identifier, de les décrire, d'en relever les aspects positifs, mais aussi les insuffisances, voire les travers. Ces partenariats sont nombreux. Aucun recensement exhaustif n'en a été dressé. Ils prennent de multiples formes, qui évoluent dans le temps. Des tensions s'y manifestent. Des conflits d'intérêt y sont présents. Des liens de dépendance se créent. La concurrence, inévitable et sans doute nécessaire, n'y est pas toujours loyale, quand elle ne nuit pas à la qualité du service rendu, donc aux bénéficiaires.

INTRODUCTION

Les études qui s'intéressent à cette situation sont parcellaires. Elles sont réalisées de manière ponctuelle, et ne rendent pas compte des évolutions en cours qui s'accélèrent, en particulier au niveau local où ces partenariats sont les plus nombreux : diminution des ressources des collectivités territoriales, donc des aides publiques, raréfaction des services publics en milieu rural, émergence de nouvelles formes d'entreprises qui se revendiquent tout à la fois sociales et lucratives, etc.

Après s'être intéressé à l'EP et à l'ESS en tant qu'objets spécifiques de recherche, le CIRIEC-France privilégie aujourd'hui une approche globale : l'économie publique et l'économie sociale et solidaire dans leurs complémentarités et leurs partenariats, afin d'amplifier les moyens de mieux servir l'intérêt collectif dans le contexte de transition économique, sociale, et environnementale, mais aussi à l'aune d'une crise sanitaire mondiale qui peut s'avérer durable.

La recherche a d'abord examiné les convergences possibles à partir d'un inventaire des organisations et des acteurs concernés : services et entreprises publics, d'une part, entreprises de l'économie sociale et solidaire mais également institutions paritaires de prévoyance, d'autre part, sans oublier les forces sociales, en particulier les syndicats. Il convenait de les soumettre à des questionnements pour dégager les tendances et les « bonnes pratiques » des partenariats déjà engagés et aussi d'en identifier les problématiques.

LES GRANDES QUESTIONS AUXQUELLES CETTE RECHERCHE-ACTION S'EST EFFORCÉE D'APPORTER UNE RÉPONSE

Pourquoi travailler sur les convergences entre Économie publique et Économie sociale et

solidaire ? Doit-on dans cette problématique les considérer pour ce qu'elles sont, ou ce qu'elles devraient être, retrouvant l'esprit, le système de valeurs qui les ont fondées ?

Comment construire ces convergences en intégrant les cultures des deux formes d'économie avec les divergences qui peuvent exister entre elles ?

Pourquoi faire des territoires l'espace pertinent de ces convergences ?

LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Le temps de la conférence de Philadelphie voulue par Roosevelt au lendemain de la seconde guerre mondiale pour définir les contours et les conditions d'une démocratie économique et sociale au niveau mondial, le temps de l'État du compromis social qui fonde en France le programme du Conseil national de la Résistance, ne peuvent revenir dans leurs formes premières. Les expériences du socialisme dit « réel » et de l'économie administrée ont connu l'échec que nous savons. Pour autant, l'ordre « économie et social » qui régit nos sociétés apparaît chaque jour de moins en moins « soutenable ». La part prise par la financiarisation de l'économie, livrée aux algorithmes et déconnectée de l'économie réelle, la recherche du maximum de rendement des capitaux investis les met sous la constante menace de crises de plus en plus systémiques.

Socialement, au-delà de statistiques globalisantes, nous constatons le développement des inégalités de revenus et de patrimoine à un degré rarement atteint (62 personnes les plus riches possédant plus que les 3,5 milliards de personnes les plus pauvres, 1 % des personnes possédant plus que les 90 % les moins riches, etc.). Écologiquement, les désastres sont déjà là et, pour certains, irréversibles. La pandémie mondiale, au-delà de la forte tension sur les dispositifs sanitaires met en évidence la question de l'indépendance en matière de produits pharmaceutiques et de biens médicaux, Mais plus grave

peut-être, car elle peut faire obstacle à l'apparition d'ordres nouveaux, une crise démocratique s'étend, où les grandes entreprises ou coalitions économiques internationales prennent le pas, y compris sur les institutions représentatives que sont nos États occidentaux. Cette situation se combine avec une accélération des mutations technologiques aux influences considérables sur les modes de production et de consommation, mais aussi sur les lieux de pouvoir et les relations entre les acteurs.

Il s'agit pourtant, face à cette « insoutenable », de proposer et de construire des alternatives. Dans ce sens, l'étude se place résolument dans la perspective d'une économie qui réponde aux besoins réels des populations, et qui replace les modèles d'économies d'intérêt collectif au cœur du développement dans les territoires.

ÉCONOMIE PUBLIQUE, SECTEUR PUBLIC, SERVICE PUBLIC : NOTIONS À PRÉCISER

Dans le cadre de la recherche, il est apparu important de distinguer l'économie publique, les organisations du secteur public, et la notion de « service public ».

L'économie publique peut être définie comme l'ensemble des mécanismes qui créent de la valeur économique et sociale du fait des interventions de l'État, des collectivités publiques et des organisations publiques dont elle oriente et contrôle l'action. Accompagnant l'organisation des activités liées à la souveraineté de l'État (activités régaliennes comme la justice, la police, la défense nationale, les finances publiques, etc.), et à l'administration des collectivités, l'Économie publique représente dans un souci d'intérêt général la production de biens publics ainsi que la régulation du marché et des activités économiques. Dans les deux derniers siècles, à travers exigences sociétales, mobilisations sociales et luttes politiques, cette EP a progressivement

intégré de nouveaux champs d'intervention, dont certains avaient auparavant été « explorés » par les formes premières de l'économie sociale. Elle a mis en place des instruments d'aide à la décision publique ainsi qu'à la planification des services publics (sécurité sociale, santé, enseignement, réseau de transport, de communication, d'électricité, d'eau, d'assainissement, d'énergie, etc.), avant d'être affaiblie par la mise en œuvre des conceptions néolibérales du tout marché et du moins d'État. À partir des années 1980, on a en effet assisté à des remises en causes progressives mais profondes des interventions sociales, culturelles, régulatrices de l'État. À la faveur du *New Public Management*, les politiques intégrées européennes ou les recommandations d'institutions internationales comme l'OCDE, le FMI ou la Banque mondiale, ont poussé à l'affaiblissement progressif de l'État social, au démantèlement et à la privatisation de nombreux services publics.

Le secteur public, par opposition au secteur privé, peut se définir comme le secteur regroupant toutes les institutions et organisations qui concourent aux activités économiques et sociales prises en charge directement par les collectivités publiques que représentent l'État, les administrations, les collectivités territoriales, les entreprises ou établissements publics. Le secteur public est contingent. Son extension ou sa réduction est liée aux orientations politiques des gouvernements, aux « exigences du temps ». Pour prendre des exemples connus de tous, de grandes entreprises publiques ont vu leur statut évoluer pour avoir la capacité de continuer d'intervenir dans leurs domaines d'activités devenus des marchés concurrentiels en application de la législation européenne. Ainsi les Chemins de fer, encouragés par le Second Empire, se sont développés à partir de sociétés capitalistes privées, avant d'être nationalisés sous le Front populaire, puis « libéralisés » avec un statut de société d'économie mixte dans un premier temps pour devenir ensuite établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et aujourd'hui, depuis le 1^{er} janvier 2020, société anonyme à capitaux publics dont l'État est actionnaire à 100 %. Ce

INTRODUCTION

même processus « initiative privée, nationalisation, privatisation » a été appliqué au secteur de l'énergie. EDF, EPIC depuis 1946, est devenue société anonyme cotée en bourse dont l'État est actionnaire à 83,6 %. La Poste, premier service public établi par Louis XI, est aujourd'hui largement entrée dans le champ concurrentiel avec depuis 2010 un statut de société anonyme à capitaux publics contrôlée majoritairement par la Caisse des dépôts (CDC), l'État disposant de la minorité de blocage. Le système bancaire a quant à lui pareillement connu création privée, nationalisations et cohabitation public-privé puis reprivatisations, l'État ne détenant le cas échéant qu'une part infime du capital de certaines banques par le truchement de la CDC.

La notion de service public est différente, elle recouvre l'ensemble des activités d'intérêt général définies et contrôlées par les autorités publiques. La tradition française est que le service public soit assuré par la fonction publique dans ses trois versants, État, territoriale et hospitalière. La gestion

de ces services publics peut aussi être confiée à des opérateurs non publics. Elle l'est depuis des années à des institutions de droit privé, ou à des institutions de statuts particuliers comme les grandes caisses sociales, ou à certaines « associations » à gestion bipartite, voire tripartite. Cette forme de gestion publique par des organismes privés s'effectue généralement dans le cadre de délégations de service public (DSP) mais aussi sous la forme des partenariats public-privé (PPP), formule inspirée d'exemples étrangers et qui s'est beaucoup développée depuis sa création par une ordonnance du 10 juin 2004. Cette procédure des PPP, justifiée par la volonté de réduire la dépense publique, dans le cadre des procédures de réduction de la dette et des investissements publics impulsées par le *New Management Public* évoqué plus haut, n'est pas à l'abri de dérapages et de manquements dans la gestion du service public et des biens communs.

Philippe Bance, Jean-Philippe Milesy, Chrystelle Zagbayou

La coopération entre économie publique et économie sociale en France par le développement des partenariats

Les partenariats public-privé sont souvent présentés, et en particulier par les autorités européennes, comme une solution d'avenir pour assurer le développement des programmes d'action publique. Les partenariats public-économie sociale (ESS) sont beaucoup moins connus car récents, notamment en France. Ils sont pourtant en expansion en lien avec le processus français de décentralisation engagé depuis les années 1980 et jouissent à présent d'une réelle reconnaissance institutionnelle des autorités publiques nationales. La « loi relative à l'économie sociale et solidaire » de juillet 2014, vise ainsi à faire de l'ESS un secteur essentiel pour répondre à des besoins sociaux non satisfaits, et à ce que de nouveaux entrepreneurs investissent dans ce secteur. On entend ainsi faire changer d'échelle un secteur de l'ESS

qui représente déjà près de 10 % de la production nationale.

Cette reconnaissance pose aujourd'hui avec une acuité nouvelle la question du développement et de la nature des partenariats public-ESS. Cette contribution se propose d'étudier les transformations du modèle français et les perspectives qu'elles offrent aux partenariats public-ESS. La première partie est diachronique : elle analyse les transformations du cadre institutionnel dans lequel se déploient les partenariats public-ESS, afin d'en comprendre la dynamique actuelle et ses effets sur la coopération public-ESS. La seconde partie est une analyse synchronique des partenariats public-ESS pour en préciser la nature. On conclut dans une troisième partie sur les potentialités et les limites du déploiement en France de cette forme de partenariats.

LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES DU MODÈLE FRANÇAIS, SOURCES DU DÉPLOIEMENT DE PARTENARIATS ENTRE ORGANISATIONS PUBLIQUES ET D'ESS

Pour comprendre les raisons qui ont conduit à l'émergence et au développement récent en France d'actions communes entre organisations publiques et d'ESS, il est utile de faire un retour arrière pour appréhender les caractéristiques du modèle français, et notamment les modalités de mise en œuvre de l'action publique et de l'action sociale, sous l'égide notamment du service public. Partant des origines du modèle d'après-guerre puis de ses transformations depuis les années 1980, on peut en effet analyser le cadre dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les actions transverses entre organisations publiques et de l'ESS.

UN MODÈLE D'APRÈS-GUERRE DE MONOCONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES À RÉGULATION PUBLIQUE ADOSSÉ AU « SERVICE PUBLIC À LA FRANÇAISE », PEU PROPICE AUX COOPÉRATIONS

Sous l'influence du jacobinisme, du corps de doctrine juridique de l'école de Léon Duguit et des ingénieurs économistes français, le service public devient en France après la seconde-guerre mondiale un instrument majeur de l'action publique et

de l'action sociale des pouvoirs publics. La doctrine juridique fait relever du service public « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale » (Duguit, 1923). L'approche matérielle du service public en justifie l'existence par le service rendu aux individus et à la société en remplissant des missions d'intérêt général. L'autorité publique se place au centre d'un système de représentation : l'approche renvoie à une idéologie de l'intérêt général, située dans la tradition rousseauiste de la volonté générale et du jacobinisme (Rangeon, 1986). L'intérêt général transcende l'intérêt particulier, et il est incarné par les autorités publiques qui l'interprètent et le concrétisent au gré des circonstances en s'appuyant sur les organisations du service public.

Cette conception transcendante de l'intérêt général est à l'origine d'un modèle typé d'action publique. Le secteur public est « l'instrument » privilégié de l'action d'un État garant de la cohésion sociale et territoriale. Il bénéficie d'un attachement culturel à l'origine d'un compromis social (Stoffaës, 1995). Le modèle social repose également sur un système de protection sociale, de type bismarckien, fragmenté selon un découpage professionnel, mais encadré et régulé par les pouvoirs publics. L'action publique s'ancre alors sur l'imaginaire d'un État bienveillant qui remédie aux insuffisances ou aux abus du marché et à une conception partagée faisant du service public le vecteur de solidarités nationales et de progrès social. L'attachement majoritaire à cette conception du service public trouve ses raisons tant du côté des salariés, des usagers que du corps de la haute administration d'État. Du côté des salariés, la stabilité d'emploi, les garanties statutaires font du service public un point d'appui d'indépendance pour les personnels, d'avancées sociales et de diffusion du progrès social dans

l'économie. Du point de vue des usagers, malgré la pénurie de moyens de certaines activités¹, le service public permet de satisfaire des besoins sociaux insuffisamment pris en compte par le marché et l'intégration sociale des catégories défavorisées. Il donne l'image de l'intéressement à la personne plutôt que de la recherche du profit². L'action des corps de la haute administration d'État joue de plus un rôle éminent dans la légitimation du « service public à la française » auprès de la population et des décideurs politiques selon une conception unificatrice et centraliste.

Sur la base de la classification de Vaillancourt (2008) des modes de construction des politiques publiques, on peut considérer que le modèle français est alors celui de la « monoconstruction » : les autorités définissent les politiques, sans que cela n'exclue pour autant d'y impliquer dans leur mise en œuvre le secteur privé, notamment à but lucratif³.

La France mobilise en effet durant cette période des entreprises privées parmi les opérateurs de service public. Le 19^e siècle a légué un modèle dit de la gestion déléguée, autrement dit de partenariats public-privé. L'État ou les collectivités locales concèdent la gestion d'un service public à des opérateurs privés en les dotant de prérogatives de puissance publique. La définition des missions de service public et l'attribution des concessions relèvent du libre choix de l'autorité publique. La distribution d'eau est l'exemple type d'une gestion déléguée à la française, la majeure partie de l'activité étant principalement concédée par les collectivités locales françaises à trois grands groupes privés.

Mais le mode de gestion prédominant du service public à la française s'appuie alors largement sur la propriété publique (locale, mais surtout d'État). Le rôle majeur assigné à la propriété publique tient à l'opposition qui s'est dressée contre les comportements oligopolistiques

et rentiers des grands groupes de gestion déléguée, mais aussi aux justifications théoriques apportées par les ingénieurs économistes français – notamment par le théorème du rendement social maximal de Allais – au monopole public intégré.

Si l'on peut dès lors parler avec Vaillancourt de monoconstruction des politiques publiques, il convient de préciser plus avant les caractéristiques du mode d'élaboration interne à la sphère publique. Car il s'agit d'un schéma dans lequel se trouvent en interaction, selon des modalités variables au regard de la période concernée, la tutelle d'une part et les entreprises ou organisations publiques d'autre part. Les organisations publiques n'y sont pas en effet de simples instruments de mise en œuvre des politiques définies par la tutelle. Elles sont également porteuses de stratégies propres qui reflètent une autonomie plus ou moins étendue selon l'entreprise et la conjoncture. Les entreprises publiques ont de ce fait pu apparaître parfois comme des organisations « en uniforme », voire des « bonnes à tout faire de la politique conjoncturelle » (Anastassopoulos, 1979). Elles font également figure d'organisations qui imposent leurs vues aux autorités et capturent le régulateur. EDF, souvent présentée comme un « État dans l'État », en est la figure emblématique. La réalité est à facette multiple. Les organisations publiques inscrivent d'une part leur action dans le cadre d'un modèle visant à promouvoir la cohésion sociale et territoriale. Elles font usage de leurs capacités propres d'expertise et de leur aptitude à mettre en œuvre des innovations pour légitimer leur action et affirmer leurs compétences. Des innovations managériales telles que la tarification au coût marginal, le taux collectif d'actualisation, le coût de défaillance en sont des illustrations. En d'autres termes, les organisations publiques internalisent d'elles-mêmes des missions d'intérêt

1. L'exemple typique est la faiblesse des investissements téléphoniques jusqu'au début des années 1970.

2. Cela fait de l'utilisateur non pas un simple client mais un consommateur citoyen.

3. On pourra également se reporter à la présentation faite à cette typologie dans la contribution à cet ouvrage de Combes-Joret, Lethielleux et Reimat.

général. Mais elles peuvent aussi être soumises (tout en cherchant souvent à y échapper) à de fortes pressions de l'autorité de tutelle pour les amener à s'impliquer très activement dans des missions d'intérêt général. Les investissements publics, voire les grands programmes technologiques, tels le nucléaire, le TGV, la téléphonie, etc., menés dans les années 1970, s'inscrivent dans cette problématique d'internalisation de missions d'intérêt général qui dépassent le cadre de simples obligations de service public. Il en est résulté l'existence, de l'après-guerre aux années 1970, de « cycles de vie des entreprises publiques dans la régulation ». Ils marquent l'implication des entreprises publiques dans le cadre de politiques publiques proactives, dont les effets sont cependant (en cas notamment de surinstrumentalisation) fortement perturbateurs pour la santé financière des entreprises, ce qui rend nécessaire après leur déploiement la récupération des entreprises par banalisation de leurs comportements (Bance, 2015).

Par-delà cette dialectique propre des acteurs publics, la France est, selon la typologie d'Enjolras (2008), très clairement un modèle à gouvernance publique. Les administrations et les organisations publiques sont principales maîtresses d'œuvre des politiques publiques, et la gouvernance présente un caractère fortement technocratique⁴. Certaines prises de décisions apparaissent aussi à bien des égards peu démocratiques, du fait de l'insuffisante prise en compte des aspirations et des avis en amont et en aval de la société civile⁵. Dans ce modèle, très peu de place est enfin laissée à l'action des organisations de l'ESS.

Ce mode de construction et de gouvernance des politiques publiques s'est trouvé profondément remis en question dans les années 1980.

LE PROCESSUS DE CO-CONSTRUCTION NÉOLIBÉRALE MULTINIVEAUX EN FRANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET SES EFFETS SUR L'INSTAURATION DE PARTENARIATS PUBLIC-ESS

Après les répercussions planétaires du consensus de Washington, les orientations nouvelles prises avec les processus de construction européenne et de décentralisation, le modèle français connaît une bifurcation institutionnelle. Sur la base des typologies de Vaillancourt et d'Enjolras, on peut considérer qu'il relève après les années 1980 d'un nouveau paradigme d'action publique, celui de la co-construction néolibérale des politiques publiques et de la gouvernance concurrentielle.

Les transformations qu'a connues le modèle national depuis les années 1980 procèdent fondamentalement de l'émergence d'une gouvernance que l'on peut taxer de multiniveaux. Celle-ci tient pour beaucoup à la perte de souveraineté de l'État national et à la remise en cause du mode antérieur de gouvernance publique mono-construite. On peut caractériser le régime de gouvernance multiniveaux par l'avènement « de systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration allant au-delà de l'acception traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits » (Christiansen, 1996, p. 13). Des acteurs publics y interagissent dans la mise en œuvre des politiques publiques mais selon un schéma marqué d'une emprise croissante de la logique concurrentielle et selon un mode de co-construction néolibéral. Un double processus en explique le

4. On pourra ici encore se reporter dans cet ouvrage à la présentation de la typologie d'Enjolras de Combes-Joret, Lethielleux et Reimat.

5. EDF est à cet égard particulièrement visée dans le choix électronucléaire que l'entreprise a largement fait valoir à la tutelle.

déploiement en France : d'une part les orientations nouvelles de la construction européenne; d'autre part la décentralisation. Cela se traduit par la remise en cause à la fois par le haut et par le bas de la souveraineté de l'État, et *in fine* par un affaiblissement de la « capacité ⁶ » à conduire l'action publique (Bance, 2016).

Après l'Acte unique de 1986, les prérogatives de politique publique des États s'érodent en effet rapidement en Europe, en particulier dans leur capacité de mener une action publique proactive et à mobiliser pour ce faire les organisations publiques. La perte de souveraineté réduit leur aptitude à mettre en œuvre les politiques industrielle, monétaire ou macroéconomique. Le phénomène s'exprime pleinement après le traité de Maastricht (1993) qui conduit à l'instauration dans l'UE de la politique dite de stabilité et de croissance. Comme le soulignent Fitoussi et Saraceno, de nouvelles « normes sociales publiques » sont ainsi en place qui bannissent les politiques nationales keynésiennes ou de demande, sans alternative européenne et malgré un contexte de croissance atone (Bance, 2012). Ces normes se caractérisent par une « pression exercée sur les États providence européens par la baisse des dépenses publiques et l'engagement de réformes structurelles » (Fitoussi et Saraceno, 2009).

L'affaiblissement de la capacité de l'action publique procède aussi d'une perte de latitude des autorités publiques vis-à-vis des services publics marchands en réseau national. Si l'État ou les autorités publiques locales conservent la capacité de définir les missions de service public, les autorités communautaires, qu'il s'agisse de la Commission ou de la Cour de justice, disposent dès les années 1990 d'un pouvoir de contrôle pour juger de la proportionnalité des aides d'État aux missions des entreprises des services public en réseau. Cette irruption d'un juge et d'un gendarme

supranationaux s'inscrit dans la logique d'intégration européenne, les entreprises n'étant pas seulement nationales mais contribuant également aux échanges transnationaux.

La rupture est cependant radicale vis-à-vis des modalités antérieures de gouvernance de l'action publique qui permettaient à l'État de mobiliser pleinement son patrimoine à des fins de politique économique. On assiste alors à un phénomène de banalisation comportementale des entreprises publiques sous l'effet de contrôles européens tatillons qui s'exercent en application de la doctrine dite de « l'investisseur privé en économie de marché ». Le référentiel central de comportements d'entreprise est celui de l'investisseur qui recherche la rentabilité dans des « conditions normales » d'une économie de marché, c'est-à-dire d'un marché concurrentiel. Cette conception téléologique va pousser à l'ouverture systématique à la concurrence, à éliminer toute barrière réglementaire à l'entrée et à une ouverture effective à la concurrence dans les services publics en réseaux. Ce sera notamment le cas dans les secteurs des télécommunications, de la poste, de l'électricité, des chemins de fer. Le respect des règles du jeu de la concurrence et la soutenabilité de structures de marché concurrentiel sont du ressort d'autorités administratives indépendantes en charge de la régulation sectorielle. Le régulateur sectoriel se voit attribuer dans cette perspective des pouvoirs étendus qui sont dès lors retirés à l'État : pouvoirs d'enquête, de surveillance, réglementaire, de sanction. L'objet est principalement de s'assurer que l'opérateur historique n'abuse pas de sa position dominante, de protéger les entrants, d'éliminer les subventions croisées et de régler les conflits entre compétiteurs. Cela n'empêche cependant pas les services publics de pouvoir exercer dans ces secteurs des missions de service public : après avoir suscité de fortes controverses quant à leur légalité⁷, la

6. On se réfère ici au concept de *capability* mis en avant par Sen qui entend par celui-ci rendre compte de la capacité et de la liberté des individus à utiliser leurs biens pour choisir leur propre mode de vie, pour l'appliquer à la capacité d'action collective propre des États dans l'environnement international.

7. Il a fallu plusieurs années et plusieurs arrêts (Corbeau en 1993, commune d'Almelo en 1993, Altmark Trans en 2003) de la CJCE

LE DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

mise en œuvre de missions de service public ont été tolérées en droit européen dès lors qu'elles sont formalisées et clairement définies par les autorités. Elles peuvent ainsi se trouver compensées par l'autorité de tutelle, etc. dont les marges financières sont cependant fortement limitées par la mise en œuvre de la politique de stabilité. Cela pousse à des missions de service public à contenu de plus en plus minimaliste.

Une normalisation comportementale des entreprises publiques est très rapidement intervenue par un alignement sur les critères de gestion des entreprises privées : objectif de mise en valeur du capital, versement de dividendes à l'actionnaire, flexibilisation de la gestion des personnels (dont la mise hors du statut de fonctionnaire). Les nouvelles exigences de gestion publique en régime de concurrence érodent la culture d'action sociale des organisations. C'est le cas par exemple à La Poste où l'on cherche aujourd'hui à monétiser l'aide aux usagers les plus démunis, les services de proximité, le temps disponible d'écoute, et où l'on réduit les bureaux de postes sur l'ensemble du territoire. Se trouvent ainsi remis en cause les fondements non marchands de la logique de service public, pourtant porteurs de cohésion sociale et territoriale (Delfau, 1999).

Si les raisons financières limitent l'aptitude des entreprises publiques à assumer des missions étendues de service public (que celles-ci soient inscrites dans la loi ou ne soient pas formalisées sous cette forme), ces missions n'en restent pas moins pour elles une source importante de légitimité. Les organisations publiques sont dès lors incitées à agir de concert avec d'autres organisations pour assurer ou maintenir des missions publiques suffisamment étendues permettant de valoriser une action qui reste fondamentalement ancrée, dans sa représentation sociale, sur le service de l'intérêt général.

Les organisations de l'ESS, dont la raison d'être n'est pas la recherche de la rentabilité mais celle

de l'intérêt commun non marchand, qui sont elles-mêmes imprégnées de la culture du service au public et en capacité d'apporter des pratiques innovantes, peuvent dès lors contribuer à des actions conjointes avec les entreprises publiques pour internaliser plus largement des missions d'intérêt général.

Ces motifs valent également pour le déploiement de coopérations entre organisations de l'ESS et du secteur public non-marchand. Ces dernières sont en effet également soumises, dans le nouveau régime institutionnel d'élaboration des politiques publiques, à des critères fondés sur la doctrine du *New Public Management*. Impulsée par la mise en place après 2001 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la nouvelle doctrine entend amener les organisations publiques non marchandes à prendre des initiatives propres et développer des innovations pour une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des missions publiques (Fournier, 2015). Les organisations sont évaluées sur la base d'indicateurs de performance visant à mesurer le degré d'atteinte des résultats vis-à-vis des objectifs que l'on s'est fixés, tout en cherchant à limiter la croissance des dépenses publiques. Cette doctrine pousse ainsi au déploiement d'actions conjointes avec les organisations de l'ESS : les partenariats peuvent enrichir et rendre plus efficace l'action des organisations publiques.

Ces facteurs d'extraversion des organisations publiques en direction de l'ESS ne doivent pas pour autant amener à négliger l'existence de logiques, autocentrées cette fois, qui amènent ces organisations à considérer la coopération et les partenariats comme devant se situer très directement dans le prolongement de leurs objectifs propres. Car ces objectifs, qu'il s'agisse de la contrainte de couverture des coûts et de distribution de dividendes des entreprises publiques, ou des critères d'efficience assignés aux organisations publiques non marchandes, s'avèrent pour elles de plus en plus contraignants, et ceci

pour en prononcer la légalité sous des conditions restrictives.

de manière permanente, dans le nouvel environnement institutionnel. Ces organisations sont ainsi amenées à envisager les partenariats en tant que moyen d'atteindre des objectifs formalisés ou le cas échéant en tant que « supplément d'âme » permettant de valoriser leur image par des actions à caractère social ou socialement responsable.

Pour en terminer avec cette analyse, il convient de préciser en quoi les logiques propres des pouvoirs publics sont elles aussi sources de développement des partenariats publics avec l'ESS dans le nouveau régime de co-construction multi-niveaux des politiques publiques. Chaque niveau de gouvernance (supranational, national ou infranational) peut en effet y trouver le moyen d'instaurer ou de restaurer des capacités selon sa conception de l'intérêt général. Cette démarche est à replacer dans un jeu complexe de coopération entre niveaux de gouvernements. La coopération se caractérise en effet par la présence conjointe de logiques de coopération et de compétition entre les parties prenantes (Brandenburger et Nalebuff, 1996). Les interactions des niveaux de gouvernement procèdent dans l'Union européenne de cette volonté de faire valoir à la fois ses options propres (fréquemment au détriment des partenaires) et de la nécessité de s'inscrire dans une action publique commune (Bance, 2016). Mais face à la perte de capacité publique et aux difficultés rencontrées pour financer l'action publique, chaque niveau de gouvernement peut trouver dans les partenariats avec l'ESS d'utiles suppléments énergétiques pour contribuer à l'intérêt général.

Au niveau supranational, l'extraversion est une réponse aux critiques portant sur le fort affaiblissement de la capacité de l'action publique directe résultant des modalités de construction européenne depuis l'Acte unique. La Commission européenne a ainsi préconisé le développement de partenariats public-privé. Dès 1999, « la

Commission considère que le recours à l'investissement privé pour la réalisation des infrastructures publiques est un facteur positif, dont il convient d'assurer le développement » (Com, 2000). Dix ans plus tard, elle a rédigé une communication « concernant la mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme » (Com, 2009). Conformément à la logique marchande qui anime la politique européenne, il s'agit d'amener les États à ouvrir leurs marchés à la concurrence. On entend aussi remédier à la crise par des actions innovantes et la « combinaison des capacités des capitaux publics et privés », en particulier pour les grands projets d'infrastructures, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie⁸. Dans cette optique, le modèle de la gestion déléguée est également perçu comme une réponse aux enjeux contemporains de la mondialisation des services publics⁹. Les partenariats publics avec l'ESS peuvent s'inscrire dans une logique complémentaire de développement de projets moteurs et innovants. L'ESS est ainsi reconnue par la Stratégie Europe 2020 comme un moteur d'une croissance inclusive, durable et porteuse d'emplois. Les innovations sociales et l'entrepreneuriat social ont le soutien de l'UE dans le cadre de l'initiative « Une Union de l'innovation » et de l'initiative pour l'entrepreneuriat social.

Au niveau national, les partenariats avec les organisations de l'ESS et la dynamisation du secteur sont vus comme une source de développement économique sur laquelle miser face à l'affaiblissement de la capacité de l'État en matière de politique économique. Car, par-delà l'analyse précédente concernant la moindre capacité de l'État à mobiliser de manière proactive ses organisations dans le régime multi-niveaux européen, le patrimoine public marchand a connu depuis les années 1980 des privatisations de très grande ampleur. Le poids du secteur des

8. La BEI a créé un centre d'expertise pour réduire les risques pour les exploitants privés des PPP, un mécanisme d'assistance technique mis en place pour les projets d'envergure et Eurostat développé une doctrine de comptabilisation des partenariats.

9. L'expansion internationale des entreprises françaises du secteur de l'eau fait ici figure de modèle de référence.

LE DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

entreprises publiques dans l'ensemble de l'économie marchande hors secteurs agricoles et financiers de l'économie française a ainsi chuté : dans la valeur ajoutée de 19,3 % en 1985 à une fourchette de 5 à 5,7 % sur la période 2005-2013 ; dans les immobilisations de 47,3 % en 1985 à 15,5-16,1 % de 2008 à 2013 (INSEE, 2016). L'État entend dès lors miser, par-delà les PPP qui peuvent s'avérer souvent coûteux et source de rente à long terme pour les opérateurs privés (Mardy *et al*, 2006), sur le supplément énergétique que peut constituer le développement de l'ESS. Celle-ci est en croissance depuis le début des années 2000 et représente en 2016, d'après le ministère de l'Économie et des Finances, 10 % du PIB et près de 14 % des emplois privés en France. Il s'agit, d'après la ministre Martine Pinville sur le site (2016) du ministère de l'ESS, après l'adoption en 2014 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire, de « permettre de donner son plein essor à l'économie sociale et solidaire [...] [d'] impulser une dynamique efficace, mobilisatrice, et mettre ce modèle au service de la création d'emplois et d'activités sur l'ensemble de nos territoires ». Dans cette perspective, la mise en synergie avec les organisations publiques est un outil au service du développement.

Enfin, à l'échelon infranational, les pouvoirs publics régionaux ont connu, depuis les lois de décentralisation Defferre de 1981-1983, une extension progressive de leurs compétences pour exercer et mettre en œuvre des politiques publiques propres : aux domaines de l'urbanisme, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire tout d'abord ; au développement économique (planification et programmation des équipements) dans les années 1990 ; à la protection du patrimoine, au développement des ports et aéroports, de préservation de la qualité de l'air et des réserves naturelles, depuis 2002 ; du numérique, de gestion des programmes européens, d'aménagement et de développement durable des territoires dans le cadre de la loi de 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) par le nouveau schéma régional d'aménagement et de

développement durable du territoire (SRADDT). Ces prérogatives nouvelles, qui traduisent également le déploiement de véritables politiques territoriales se substituant à des politiques territorialisées (Autès, 1995) sont ici encore porteuses de partenariats et d'opportunités de co-construction des politiques publiques avec le secteur de l'ESS : la proximité territoriale, la connaissance du terrain des organisations de l'ESS facilite les collaborations avec les régions. La proximité des organisations de l'ESS avec les collectivités territoriales infrarégionales (départements, métropoles, communautés de communes, communes, etc.) contribue également aux partenariats locaux. Les tensions qui s'exercent sur les finances des collectivités territoriales du fait de transferts de compétences non intégralement compensés par l'État n'en limitent pas moins le développement des partenariats tant est grande la dépendance des organisations de l'ESS vis-à-vis des financements publics.

DES COOPÉRATIONS ET DES PARTENARIATS INITIÉS PAR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU RÉGIME INSTITUTIONNEL

Si, comme on l'a précisé dans la première partie, les mutations institutionnelles conduisent les acteurs publics à coopérer avec les organisations de l'ESS, les partenariats mis en œuvre prennent des formes concrètes diverses qu'il convient de mieux cerner à travers les pratiques de terrain. On peut à cet égard identifier les coopérations mises en œuvre sous l'impulsion des entreprises publiques et celles qui procèdent de dynamiques institutionnelles dans lesquelles les décideurs politiques jouent un rôle moteur et de pilotage.

LES PARTENARIATS IMPULSÉS PAR DES ENTREPRISES PUBLIQUES AVEC LES ORGANISATIONS DE L'ESS

Les formes de coopération des entreprises publiques et de l'ESS se font de plus en plus nombreuses en France. Pour des raisons de responsabilité citoyenne et sociétale, mais aussi dans un objectif économique (produire et vendre des biens et des services), certaines entreprises publiques choisissent de développer des partenariats avec les entreprises de l'économie sociale et solidaire en fonction des localités, des besoins exprimés et des moyens matériels ou financiers disponibles. On va présenter ici des initiatives récentes prises, dans une démarche partenariale, par les plus grands groupes publics français que sont La Poste, SNCF, EDF, à l'endroit des structures de l'ESS en précisant notamment que, pour chacun, cela s'inscrit dans une démarche qui procède d'une logique spécifique mais fondée sur une culture propre d'action sociale (Ciriec-France, 2016 ; Zagbayou, 2016).

La Poste

L'objectif de la collaboration du groupe La Poste est de fédérer des acteurs de l'ESS sur différents sujets qui ont été identifiés comme étant communs aux deux secteurs. Selon une logique de travail, qui se veut fondée sur une confiance partagée dans un cadre collaboratif, La Poste souhaite développer des solutions innovantes et coproduire de nouvelles chaînes de valeur, afin d'apporter des réponses satisfaisantes aux besoins sociaux actuels.

Dans son plan stratégique « La Poste 2020 : conquérir l'avenir¹⁰ », décline ainsi différents programmes prioritaires lancés par le groupe, dans

le cadre d'engagements pris pour la mise en place aux côtés des acteurs de l'ESS de l'Alliance Dynamique. Le but de cette structure est de faire grandir l'ESS en mettant les compétences des salariés volontaires de La Poste à disposition des associations. Cet engagement pris de façon officielle le 14 octobre 2014 en présence de divers acteurs de l'ESS tels que ADIE, APAJH, COORACE, CRESUS, EMMAUS France, Énergie partagée, Fédération des parcs naturels régionaux de France, Secours populaire français¹¹, est également une opportunité pour La Poste d'identifier de nouveaux leviers de développement. Les premières concertations des partenaires ont permis de définir cinq axes dynamiques porteurs pour le groupe :

- *Les lieux partagés* : cet axe ambitionne de faire du parc immobilier postal un levier pour le développement local. Faire revivre les lieux vacants ou mutualiser les locaux occupés par La Poste avec des acteurs de l'ESS sont par exemple des solutions qui visent à revitaliser les territoires et créer de nouvelles activités ;
- *Les produits bancaires* : La Banque Postale, qui assure le quart du chiffre d'affaires du groupe La Poste, joue un rôle de premier plan dans l'Alliance Dynamique, où il s'agit de développer une offre adaptée aux besoins des acteurs de l'ESS. La Banque Postale affiche ainsi sa vocation à être banque et citoyenne, dans le prolongement de sa mission de service public d'accessibilité universelle aux comptes bancaires via les livrets A (Bance et Rey, 2015) ;
- *Les ressources humaines* : dans le cadre de l'Alliance, et dans la lignée de ses engagements en faveur de l'évolution professionnelle de ses collaborateurs, La Poste accompagne les projets professionnels des

10. « La Poste 2020 : conquérir l'avenir » est un projet de conquête et de développement au service du client, <https://www.lapostegroupe.com/fr/notre-strategie-pour-2020>.

11. <https://www.lapostegroupe.com/fr/lalliance-dynamique-un-moteur-de-la-politique-ess-du-groupe-la-poste>

LE DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

postiers souhaitant évoluer vers le secteur de l'ESS;

- *Les achats* : depuis plusieurs années, les achats font partie intégrante de la politique RSE du groupe La Poste. Avec cet axe, on affirme une volonté de renforcer la politique d'achat en direction des acteurs de l'ESS;
- *La transition énergétique* : identifiée comme l'un des projets prioritaires communs du plan stratégique de La Poste qui fait de la transition énergétique un programme majeur pour le pays. Cet axe réaffirme l'ambition du groupe de contribuer à l'émergence d'un nouveau modèle énergétique français.

Ces cinq axes guident les réflexions et les travaux des partenaires, qui mobilisent leurs réseaux et toutes leurs compétences pour mener à bien l'ambition de l'Alliance Dynamique.

SNCF

La démarche de partenariat de SNCF avec le secteur de l'ESS s'inscrit dans une tradition à laquelle le groupe public souligne son attachement : le sens du service public et une haute performance technique et commerciale. Dans l'objet de traduire ces engagements et objectifs sociétaux, le pôle sociétal de la direction du développement durable et la direction des achats réalise avec diverses associations de l'ESS des formes variées de coopération sur des territoires donnés. L'action de SNCF s'inscrit largement ainsi dans une démarche partenariale avec les acteurs de l'ESS dans le champ d'une part du développement durable, du handicap, de l'emploi et d'autre part des achats solidaires.

Le pôle sociétal au sein de la direction du développement durable

SNCF élabore des plans d'action dans le cadre de l'aide au retour au travail, pour faire en sorte que, via ses capacités propres de grand investisseur, acheteur et prestataire de services sur les territoires, puissent être accrues les chances de personnes exclues de se réinsérer dans la société. Le groupe a jugé nécessaire de mettre en œuvre dans cette perspective des partenariats dans un certain nombre de secteurs d'opportunité. On relève aussi des partenariats entre SNCF et le réseau national CHANTIER école, la FNARS, le ministère de la Justice, le réseau national des Pôle Emploi-missions locales pour les jeunes, avec tous les services qui concernent la régulation sociale-relation clients, précisément la médiation sociale notamment avec France-Médiation¹². C'est un levier qui permet de créer des emplois, des chantiers d'insertion, des chantiers « verts », le traitement de délaissés ferroviaires (qu'on appelle végétal), le recyclage des déchets, l'exploitation des matières, des cycles courts, etc.

Outre ces actions, SNCF travaille avec plusieurs associations spécialisées (Promévil et bien d'autres) sur des sujets comme la grande pauvreté, l'errance dans les gares, la prostitution, la polytoxicomanie. Cette collaboration vise à améliorer les services de la régulation sociale et de la prévention sociale dans les trains, permettant ainsi la réduction d'incidents (signal d'alarme, arrêt de trains, etc.) et de faits graves ou gênants.

Des achats solidaires

Depuis 2008, la direction des achats de SNCF a inscrit dans sa stratégie de responsabilité sociétale, l'objectif de diriger ses achats envers le secteur de l'ESS. Le groupe SNCF ambitionne notamment de passer de 33,3 millions d'euros

12. <http://www.chantierecole.org/-SNCF-un-partenariat-privilegie-.html>.

d'achats solidaires en 2015 à 50 millions d'euros en 2017¹³.

Les achats solidaires contribuent au financement des prestations du secteur protégé et adapté, du secteur de l'insertion par l'activité économique (direct ou via des clauses d'insertion sociale dans les appels d'offres) et du commerce équitable¹⁴. La mise en place de chantiers d'insertion se fait avec des associations spécialisées qui permettent à des personnes éloignées de l'emploi de travailler et de se former. La qualité des prestations assurées par les secteurs protégé et adapté et de l'insertion par l'activité économique est comparable à celle d'entreprises classiques, avec un coût global soutenu par les aides publiques (collectivités locales). Ces achats solidaires concourent au maintien et au développement de l'emploi des personnes handicapées conformément à la réglementation, ainsi qu'aux personnes éloignées de l'emploi, en sa qualité d'entreprise socialement responsable. En 2015, on compte environ 13,5 millions d'euros d'achats auprès des secteurs protégé et adapté pour 550 employés contre 19 millions d'euros d'achats auprès du secteur de l'insertion pour 230 employés¹⁵.

EDF

EDF affiche, par ses partenariats avec des structures de l'ESS, son implication dans la préservation de la biodiversité. Le groupe travaille notamment avec des associations environnementales dans le cadre de sa « politique de développement durable » en évaluant les risques environnementaux liés à l'utilisation de ressources et d'espaces naturels. Le groupe soutient ainsi les actions de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO). Le partenariat entre ces deux secteurs se manifeste aussi par des conférences,

des festivals ou programmes communs organisés dans l'optique de sensibiliser les personnes, physiques et morales sur l'importance de la biodiversité et de l'avifaune. Également, EDF met à la disposition de la LPO un groupe d'experts qui mènent des observations sur le terrain afin de développer des compétences et proposer des solutions pour la sauvegarde des espaces et des espèces. La direction Développement durable du groupe EDF mène des analyses approfondies avec ses services spécialisés en études naturalistes sur quatre des sites de la LPO. De plus, la Fondation EDF, avec ses partenaires que sont le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Pro Bono Lab et Recherches et Solidarités, le Réseau national des maisons des associations, HelloAsso, et Associations Mode d'emploi, organise des journées de remise de trophées aux meilleures associations qui œuvrent dans les catégories telles que l'éducation à l'environnement, la lutte contre les discriminations, la santé et prévention des comportements à risque, l'accès à la culture des jeunes, la lutte contre la précarité. Les partenariats entre le secteur de l'ESS et EDF s'opèrent aussi sur les questions de la précarité et de la transition énergétique. Le groupe cherche à travers ces différentes actions à corriger une image foncièrement centraliste, aut centrée et de lever les critiques relatives au déploiement d'une production énergétique d'origine principalement nucléaire.

13. Direction générale des achats responsables, Groupe SNCF, livret du bilan des achats responsables Groupe SNCF, 2015.

14. L'objectif de ces secteurs est de proposer une activité professionnelle à des personnes en situation de handicap en leur assurant un soutien médico-social et éducatif. Ce suivi vise à donner une opportunité pour une potentielle sortie du secteur protégé (ESAT) vers une entreprise adaptée ou le secteur ordinaire.

15. Livret du bilan des achats responsables Groupe SNCF, 2020.

DES PARTENARIATS ET SOUTIENS DES POUVOIRS PUBLICS AU SECTEUR DE L'ESS

On illustrera ici les soutiens apportés par les décideurs publics à l'ESS en se plaçant à un triple niveau : la reconnaissance institutionnelle et la légitimation par l'État de l'action d'organisations de l'ESS ; l'aide apportée par la Caisse des dépôts et consignations ; enfin l'action de collectivités territoriales.

La reconnaissance par l'État du rôle d'organisations de l'ESS pour mener des actions d'intérêt général : l'exemple du logement social

L'État s'est progressivement orienté vers des pratiques de délégation aux associations d'actions d'intérêt général. C'est notamment le cas pour la gestion du service public de l'hébergement. Les associations y jouent un rôle essentiel dans l'identification de besoins sociaux (accueil et prise en charge des sans-abris). La loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement a ainsi fait du secteur associatif un acteur important dans le cadre de la politique d'accès au logement des personnes démunies. Elle donne aux associations, le droit de gérer les actions et prestations à vocation sociale. À ce titre, celles-ci peuvent bénéficier d'aides financières de l'État¹⁶ : PLATS (Prêt locatif aidé très social), ANAH (Agence nationale de l'habitat). La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) sont de grands réseaux associatifs qui jouent ainsi un rôle majeur dans la lutte contre les exclusions des personnes défavorisées. Par la reconnaissance et le soutien de

l'État, ces grandes associations nationales de solidarité se sont institutionnalisées.

Le soutien financier de l'État par l'entremise du groupe Caisse des dépôts et consignations

Le groupe la Caisse de dépôts et consignations joue un rôle majeur en soutien aux politiques d'intérêt général et notamment dans la réalisation de l'objectif de développement de l'ESS en application de la loi de 2014¹⁷. Sous l'autorité du Parlement, la CDC est un actionnaire de grandes entreprises françaises en charge de la transformation de l'épargne réglementée en investissements de long terme, de la gestion des fonds privés protégés par la loi (fonds provenant du ministère de la Justice, de la Sécurité sociale, de clients institutionnels) et des « fonds de retraite et de solidarité » provenant de régimes de retraite de la fonction publique. Accompagnée de six partenaires privés, la CDC a dans cette perspective lancé en 2015 un fonds d'investissement de 50 millions d'euros pour améliorer le système de financement de l'ESS et remédier au problème majeur auquel les acteurs de l'ESS sont confrontés du manque de financement. L'objectif de ce fonds d'investissement est donc de couvrir les besoins de financement des entreprises sociales et solidaires, toutes pouvant y être éligibles : associations, coopératives, mutuelles, fondations et sociétés commerciales avec une couverture sectorielle prédominante sur le social, le médico-social ou encore la transition énergétique. Les associations et les jeunes structures en phase d'accélération de croissance et porteuses d'innovation y sont prioritaires tout comme les structures plus anciennes (au moins six ans d'existence) souhaitant se transformer, changer d'image ou d'échelle, pour des investissements compris entre 1 million et 5 millions d'euros. Quant aux porteurs de projets de grande

16. <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/hebergement-urgence/etat/>.

17. Concernant le soutien de l'État, on peut ajouter que la Banque publique d'investissement (BPI France), réserve plus de 500 millions d'euros qui sont réservés à ce secteur.

envergure, ils sont accompagnés par les gestionnaires du fonds et par un comité d'experts (pour les investissements compris entre 100 000 € et 500 000 € par projet).

L'intérêt et la dynamique des collectivités territoriales

Par des prêts, subventions ou par l'entremise d'appels à projets, les collectivités locales apportent bien évidemment un soutien financier aux acteurs de l'ESS qui s'inscrivent dans les actions d'intérêt territorial. Elles accompagnent également ces derniers par la mise à disposition de biens matériels ou de personnels afin de promouvoir et de valoriser leurs différentes activités.

L'intérêt majeur porté récemment par les décideurs publics locaux pour l'ESS est mis en exergue par l'appel (lancé en juin 2015 par 300 élus représentant plus de 130 collectivités territoriales) en faveur du secteur. On y réaffirme avec force l'intérêt des collectivités pour l'ESS, ainsi que leur volonté de mettre en place des politiques territoriales en soutien à ce secteur. Il s'agit dans ce cadre de financer des travaux de recherche et l'innovation (par exemple les études sur l'impact social), le développement de plateformes favorisant l'accès à la mobilité, l'aménagement des territoires et transport (permettant d'intégrer des clauses sociales dans les marchés liés aux infrastructures ferroviaires).

Les collectivités territoriales associent également les structures de l'ESS dans l'élaboration de plans de développement durable en plus d'animer et de financer des démarches expérimentales collectives (démarches d'écologie industrielle). On relève ainsi de nombreux partenariats dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de l'éducation, de la culture, du sport, l'agriculture et l'alimentation.

CONCLUSIONS : UNE MISE EN COMPLÉMENTARITÉ ÉCONOMIE PUBLIQUE-ESS, SOURCE DE SYNERGIES MAIS AUSSI D'INTERROGATIONS SUR LA CAPACITÉ À CO-CONSTRUIRE L'ACTION PUBLIQUE

La mise en complémentarité des organisations l'Économie publique et de l'ESS paraît s'inscrire, bien plus que les PPP habituels, dans une démarche fondée sur un ancrage philosophique et doctrinal fort : les principes originels de lucrativité limitée ou d'absence de mobile premier de mise en valeur du capital, de prééminence de la personne sur le capital, les critères sociaux et d'intérêt commun ou général sont d'indiscutables sources de rapprochement et de mises en synergie des deux secteurs. Les organisations de l'économie publique et de l'économie sociale ont ainsi pour fondements de répondre aux besoins de populations, à une échelle locale ou nationale. Cela les place en acteurs clefs de la mise en œuvre d'une « économie des besoins », qui procède comme l'analyse Fournier (2013) de la satisfaction de l'ensemble des moyens pour assurer le développement humain (tels l'éducation, la santé), la vie quotidienne (protection sociale, logement, etc.) la vie démocratique (justice, police, lien social, etc.), le développement économique (crédit, recherche, innovation).

La complémentarité et la proximité de valeurs peuvent dès lors jeter en France les bases (tardives il est vrai du fait du centralisme de la conception initiale) d'un nouveau modèle qui, comme le montrent les travaux d'Ostrom, peut s'appuyer sur « *the capacity of local users to solve problems of the commons* » (2010, p. 14). L'humain est au cœur de toutes les démarches sur lesquelles travaillent conjointement décideurs, entrepreneurs, militants, citoyens. Cela fait la force d'un

partenariat fondé de plus sur des logiques différenciées portées par des acteurs de l'ESS et de l'économie publique. Ces partenariats réunissent des ressources humaines et en capital permettant de déployer de nouvelles formes d'action publique sur les territoires. Elles sont de nature à amener les institutions à internaliser des problématiques innovantes afin pour répondre à des problématiques sociétales partagées.

On y trouvera les fondements d'un développement à venir en France des partenariats entre les entreprises de l'ESS et les collectivités ou organisations publiques, d'une volonté des parties prenantes de collaborer, de s'engager de part et d'autre pour travailler à la réalisation d'objectifs communs de maintien de la cohésion sociale et de satisfaction de l'intérêt général. Si la prise de conscience fut tardive en France sur les potentialités et apports de l'ESS à l'économie, elle se trouve ancrée aujourd'hui dans un cadre institutionnel multiniveaux qui laisse une plus large place à des politiques de développement territorial.

Les partenariats sont, dans cette perspective, potentiellement porteurs d'un nouveau modèle de co-construction des politiques publiques, d'une alternative vis-à-vis d'une conception traditionnelle française très top-down. Ces opportunités seraient d'ailleurs d'autant plus réelles si la logique partenariale relevait de « nouvelles valeurs publiques » plus attentives aux processus qu'aux résultats, notamment à l'échelle locale, et rompait ainsi avec la conception dominante du new public management.

Les limites du développement de la coopération entre économie publique-ESS et de l'émergence d'un nouveau modèle n'en restent pas moins importantes. Elles ont à notre sens une triple dimension : les transformations demandées à l'ESS pour s'inscrire dans la nouvelle dynamique ; la résilience du modèle centraliste français ; le cadre institutionnel de construction des politiques publiques dans lequel s'inscrit l'action des acteurs.

LES TRANSFORMATIONS DES ORGANISATIONS DE L'ESS

Le monde associatif, qui a longtemps dominé l'ESS, a fonctionné sur des formes de management largement informelles. Les entreprises de l'ESS connaissent aujourd'hui de profondes évolutions, qui procèdent d'un fort besoin de professionnalisation et de renouvellement des compétences. Les partenariats avec les collectivités ou les organisations publiques restent cependant souvent difficiles à établir du fait de la lenteur des prises de décision des acteurs de l'ESS, de la lourdeur des procédures à l'œuvre, de la perte de temps dans la conception, la mise à exécution d'un projet, ou encore du manque de visibilité des structures ESS sur les plateformes numériques (Zagbayou, 2016). Les conditions du développement des partenariats et de leur pérennité supposent donc, comme le pensent de nombreux acteurs et analystes, une forte élévation du niveau de professionnalisme des structures de l'ESS et de leur capacité d'expertise dans la construction des partenariats.

Cependant, l'intégration par l'ESS de formes plus professionnelles de management pose la question de l'identité propre des organisations de ce secteur. Une forte inquiétude de nombreux acteurs de l'ESS porte en effet sur le risque de banalisation de leurs organisations : voir les organisations contraintes d'adopter des comportements de plus en plus proches de ceux des acteurs de marché, en s'inspirant très directement des méthodes de management du secteur privé. Le phénomène désigné aussi dans la littérature par isomorphisme institutionnel est porteur de profondes remises en causes dans l'aptitude à conserver les valeurs propres qui le fondent (Enjolras, 1996). Le phénomène a largement touché le secteur mutualiste français avec la transposition dans le droit français des directives européennes sur l'assurance, tout comme l'a montré la première partie de cette contribution les secteurs des entreprises publiques et des organisations publiques non marchandes. C'est

de nature à retirer une large partie de leur portée à des partenariats qui se veulent fondés sur des idées et des valeurs se voulant intrinsèquement différentes de celle de l'économie marchande.

LA RÉSILIENCE DE LA CONCEPTION CENTRALISTE À LA FRANÇAISE

Bien que le processus de décentralisation soit à l'œuvre depuis plusieurs décennies et qu'un service public à la française dominé par des grandes entreprises publiques se soit estompé, la conception d'une action publique hégémonique conçue et pilotée par le haut, sous l'égide des décideurs politiques et des organisations publiques n'a en rien disparu. La décentralisation suscite même fréquemment la transposition de la conception politique centraliste du niveau national vers les échelons territoriaux inférieurs. Cette culture centraliste amène les décideurs et les grandes organisations publiques à considérer certes les organisations de l'ESS comme de véritables partenaires, mais aussi à vouloir les instrumentaliser. Les témoignages de nombreux représentants de l'ESS (Frémeaux, 2010) dénoncent ainsi la tendance des collectivités territoriales à vouloir définir de façon unilatérale les règles des partenariats entre l'ESS et la sphère publique. Elles le font en marquant de fortes réticences à associer pleinement les structures de l'ESS dans le processus de prise de décision, alors même qu'elles les reconnaissent comme des opérateurs techniques performants. Dans cette optique, les pouvoirs ou organisations publics font jouer aux associations et structures de l'ESS le rôle de simples opérateurs de politiques publiques ou de faire-valoir de stratégies d'organisations publiques (CIRIEC-France, 2016) et rejettent la logique de co-construction des politiques publiques.

Le phénomène de l'instrumentalisation coercitive guette d'autant plus l'ESS que leurs

organisations sont très dépendantes des financements publics et que leurs professionnalisation et capacité d'expertise dans le montage de projets communs sont faibles. La contraction des moyens financiers des collectivités territoriales dans un contexte de crise des finances publiques et de transferts de compétences non compensées par l'État y pousse inévitablement. Pour y remédier, la relation entre ESS et économie publique devrait dès lors se modifier par l'instauration d'une nouvelle culture de l'action publique qui rompe radicalement avec des formes actuelles de paternalisme pour miser sur les capacités d'initiative et d'innovation propres des organisations de l'ESS.

La dimension coercitive de la co-construction néolibérale des politiques publiques

Comme on l'a précisé plus haut, les partenariats de l'économie publique et de l'ESS s'inscrivent depuis les années 1990 dans un nouveau paradigme de co-construction néolibérale et multiniveaux de l'action publique. Ce nouveau paradigme est contraignant pour les partenariats initiés par les organisations. Il procède en effet d'une conception téléologique de construction d'un marché concurrentiel et de nouvelles normes d'action pour les décideurs et les organisations publiques qu'on a largement présentées dans la première partie de cette contribution. Une conception marchande de l'intérêt général et une banalisation contrainte des comportements publics en découle. Dans ce contexte, les organisations de l'ESS risquent fort d'être systématiquement impactées dans leur système de valeur, comme l'ont déjà été les organisations publiques. La normalisation des comportements des organisations sur ceux d'un « investisseur avisé en économie de marché » pousse notamment au développement des partenariats public-privé plutôt que public-ESS; le positionnement de la Commission européenne est à cet égard révélateur, malgré le coût élevé que peut présenter la formule sur le long terme et les interrogations

qu'elle suscite en France en termes d'efficacité économique et sociale (Mardy *et al*, 2006).

La formes des partenariats à venir dépendront dès lors de la perpétuation ou du renouvellement des normes d'action publique et de l'ampleur des missions d'intérêt général ou de service public que les autorités entendront et pourront

promouvoir sur les territoires. Si un fort volontarisme en matière d'action sociale des décideurs publics, notamment à l'échelle nationale, peut modifier le paradigme d'action publique, sa transformation pourrait aussi résulter de dynamiques locales et de coopérations innovantes si elles emportent la conviction au plan sociétal¹⁸.

BIBLIOGRAPHIE

- ANASTASSOPOULOS J.-P., 1979, « Les bonnes à tout faire de la politique conjoncturelle », *Revue française de gestion*, n° 20.
- AUTÈS M., 1995, « Les sens du territoire », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 39, p. 57-71, https://www.persee.fr/doc/caf_1149-1590_1995_num_39_1_1680.
- BANCE P. (dir.), 2012, *Public Action in the Crisis*, Mont-Saint-Aignan, PURH.
- , 2015, « Entreprise publique et politique économique : une combinatoire d'avenir ? », Bance P. (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Mont-Saint-Aignan, PURH.
- , 2016, « L'État stratège : État réduit ou à capacité étendue en régime de gouvernance multi-niveaux », Bance P. (dir.), *Quel modèle d'Etat stratège en France ?*, Mont-Saint-Aignan, PURH.
- , Rey N., 2015, « La Poste, emblème du service public à la française ou futur groupe leader européen », CIRIEC, Bernier L. (dir.), *Public Enterprises Today : Missions, Performance and Governance*, Bruxelles, Peter Lang.
- BRANDENBURGER A. et NALEBUFF B., 1996, *La Co-opétition une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Village Mondial, 1996.
- CHRISTIANSEN T., 1996, « Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel Governance », *EU Working Papers*, Robert Schuman Centre 96/53, European University Intitute.
- CIRIEC FRANCE, décembre 2016, *Transversalité entre Économie publique et Économie sociale et solidaire au service de l'intérêt général*, étude en exécution de la convention conclue avec le ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2000/C 121/02, communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2009, COM(2009) 615 final, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 novembre 2009 concernant la mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public-privé.
- DELFAU G., 1999, *La Poste : un service public en danger*, Paris, L'Harmattan.
- DUGUIT L., 1923, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Éditions de Boccard.
- ENJOLRAS B., 1996, « Associations et isomorphisme institutionnel », *RECMA*, n° 261.

18. Cette contribution est la version traduite de l'article « *The development in France of partnerships between public and social economy organizations and the new paradigm of public action* » de l'ouvrage du CIRIEC-International dirigé par P. Bance, *Providing public goods and Commons, Towards Coproduction and new forms of governance for a revival of public action*.

- , 2008, *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, Peter Lang.
- FITOUSSI J.-P. et SARACENO F., 2009, « Normes sociales et politiques européennes », *Revue de l'OFCE*, n° 102, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/14-102.pdf>.
- FOURNIER J., 2013, *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Paris, Odile Jacob.
- , 2015, « Architecture et déclinaison des missions publiques », Bance P. (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, PURH.
- FRÉMEAUX P., février 2010, « L'économie sociale et solidaire cherche sa voie », *Alternatives économiques*, n° 288.
- INSEE, édition 2016, « Les entreprises publiques », *Les tableaux de l'économie française*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906721?sommaire=1906743>.
- MARDY F., TROSA S. et VOISIN A., 2006, *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- OSTROM E., 2010, « A long Polycentric Journey », *Annual Review of Political Science*, Vol. 13, <http://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.090808.123259>.
- RANGEON F., 1986, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica.
- STOFFAËS C., 1995, « Rapport de la commission du Commissariat général au plan », *Services publics, question d'avenir*, Paris, Odile Jacob, La Documentation française.
- VAILLANCOURT Y., 2009, « Social Economy in the co-construction of public policy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8292.2009.00387.x>.
- ZAGBAYOU C., 2016, *Les partenariats entre entreprises et services publics, et entreprises de l'Économie sociale et solidaire : une approche territoriale*, mémoire de master Économie et Développement des territoires, université de Rouen.

Marcel Caballero, Jean-Philippe Milesy

Économie publique - économie sociale et solidaire : des synergies à encourager

L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, UNE HISTOIRE EN RÉPONSE AUX BESOINS

Le terme d'Économie sociale apparaît vers la moitié du 19^e siècle. Il est employé jusqu'au début du 20^e siècle, puis tombe dans l'oubli pour ne réapparaître que dans les années 1970. L'économie sociale se forme en réaction aux courants libéraux ou plutôt, s'agissant d'initiatives pragmatiques, en réaction contre les effets des politiques libérales. Le 14 juin 1791 est promulguée la loi Le Chapelier. Cette loi proclame les grandes libertés économiques telles que la liberté du commerce et de l'industrie, liberté du travail et, à ce titre, interdit toute « coalition » de citoyens, de paysans et d'ouvriers en dénonçant tous les « intérêts

prétendument communs », en récusant toutes solidarités ou notion de « société civile ». Elle est assortie de lois de police. Avec la révolution industrielle qui se développe en début du 19^e siècle, les politiques libérales, notamment à partir de la notion de « salaires de subsistance » vont aggraver la misère des ouvriers, jouer sur la constitution d'un prolétariat urbain lié à un premier exode rural.

L'Économie sociale, dont on dit qu'elle est « fille de la nécessité », est née de la volonté de citoyens, ouvriers ou petits bourgeois, de répondre aux besoins sociaux auxquels ils étaient confrontés, aux projets communs dont ils pouvaient être porteurs. Partant d'initiatives concrètes, souvent limitées, elle n'est pas fruit de penseurs, d'idéologues, mais de petites gens mettant en commun le peu qu'ils avaient, à savoir leur capacité de travail, leurs outils, leurs maigres épargnes, leur imagination. Ce sont des

habitants mobilisant « un sou » pour enterrer dignement les leurs ou venir au secours d'estropiés, des artisans regroupant leurs outils et leurs savoir-faire, des petits paysans mettant en commun leurs maigres avoirs pour avoir accès à des crédits, des travailleurs mettant en œuvre des moyens d'acquérir des subsistances à meilleur prix. Ce sont ces coopératives, ces sociétés de secours mutuel, ces associations qui constituent l'économie sociale.

Plusieurs mouvements idéologiques se sont imprégnés de ces expériences et sont venus « penser » et appuyer leur développement. On peut citer Charles Fourier (1772-1837) revendiquant une société auto-organisée par le regroupement des producteurs et où la répartition de biens se fait selon le travail, le capital et le talent, ou l'anarchiste Pierre-Joseph Proudhon théorisant les mutuelles, impulsant le modèle fédératif. On compte aussi les mouvements des socialistes, des chrétiens sociaux (issus du mouvement ouvrier), des aristocrates, qui se sont vivement opposés au libéralisme économique et au capitalisme manufacturier. Ces mouvements vont porter et assurer la pérennité de structures encore dispersées.

On assiste à des regroupements de caisses de crédit, d'associations de secours mutuel, d'associations ouvrières de production et dans le même temps, la création des embryons de syndicats et d'organisations d'éducation populaire. C'est à cette période que se forment les valeurs de l'économie sociale (liberté, égalité, solidarité, le projet commun et la propriété collective, le principe « un homme égale une voix », le non-partage des réserves). Du côté de l'État, soucieux de contenir le mouvement social, Napoléon III met fin au délit de coalition et crée les « mutuelles approuvées » (mais des mutuelles ouvrières se maintiennent). Sous la III^e République, avec notamment Pierre Waldeck-Rousseau, en 1897, les coopératives de production, de consommation et de crédit sont légalement reconnues. Une charte de la Mutualité est votée en 1898. En 1901, une loi reconnaît et encadre la liberté d'association.

Charles Gide (1847-1932) est alors le principal théoricien de l'économie sociale, il va jusqu'à prôner une « République coopérative » fondée sur les besoins et le travail, et non sur le capital et le profit.

Mais en fait, l'ES distend progressivement son lien au mouvement social, en particulier les syndicats. Avec le Front Populaire et au lendemain de la Libération, l'Économie sociale se développe davantage avec l'apparition des associations de loisirs, de tourisme et d'éducation populaires. Malgré l'institution de la Sécurité sociale, le gouvernement engage les mutuelles dans la gestion de l'assurance maladie complémentaire, voire du régime général pour les fonctionnaires (loi Morice) : de 11 millions d'adhérents mutualistes en 1945, on passe à 25 millions en 1975 et 38 millions aujourd'hui. De nouveaux acteurs émergent : MAAIF (1934), FNAC (1949), MACIF (1958), ou encore la coopérative Chèque-Déjeuner dans les années 1960 devenue Groupe UP en 2015.

Le concept d'économie solidaire apparaît dans les années 1980 lorsque la poussée néolibérale met à mal le domaine social. Les structures traditionnelles de l'économie sociale ne prennent pas toujours en compte les nouveaux besoins de la société : la réinsertion, la lutte contre l'exclusion, etc. Le vocable d'économie solidaire apparaît vers 1990. Son expression est développée par Jean-Louis Laville et son équipe.

LES COMPOSANTES DE L'ESS ET LEURS PRINCIPES

L'ESS, dont le terme est employé communément depuis les années 2000, vise à placer l'humain au cœur de l'économie et mettre les activités économiques au service d'un engagement collectif, social ou solidaire. Les composantes de l'ESS sont historiquement des organisations à statut spécifique telles que les associations, les coopératives, les mutuelles et les fondations. Plus récemment, ont émergé :

- Les entreprises sociales et/ou solidaires prévues par la loi de 2014 (voir *infra*) : ces entreprises sont des sociétés de droit commun mais qui diffèrent de l'entreprise traditionnelle du fait que, sans pour autant avoir un statut d'ESS, elles réinvestissent une part de leurs profits pour remplir une mission sociale ou environnementale ;
- Les entreprises dites « à mission », concept introduit par la loi PACTE du 23 mai 2019, permettant aux entreprises qui le souhaitent d'adapter leurs statuts pour y intégrer une volonté de responsabilité sociétale et leur raison d'être à cet égard. Cette nouvelle notion d'entreprise à mission vient brouiller le paysage de l'Économie sociale et solidaire tel que défini précédemment. Par manque de recul sur la mise en application de la loi PACTE, l'étude ne l'a pas prise en compte pour l'instant. On se contentera d'attirer l'attention sur les risques de dévoiement à des fins de marketing, notamment par des messages vertueux d'écoblanchiment sans application réelle.

Bien que les composantes de l'ESS soient extrêmement diverses (taille, secteur d'activité, statut, etc.), elles respectent toutes plusieurs grands principes de base : primauté des personnes et propriété collective, utilité sociale, non-lucrativité individuelle, gouvernance démocratique, liberté d'adhésion.

LES CONTOURS JURIDIQUES DE L'ESS AUJOURD'HUI

Une loi spécifique a été adoptée par l'Assemblée nationale le 31 juillet 2014, la Loi relative à l'économie sociale et solidaire. Cette loi, qui reconnaît pour la première fois l'existence de l'ESS et en définit le périmètre, a pour but de faire connaître ce modèle économique et sa contribution dans l'évolution du système

économique et social contemporain. Selon cette loi (art. 1^{er}), l'ESS est un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine, auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent des conditions précises. Ces conditions sont un but autre que le seul partage des bénéfices, une gouvernance démocratique (l'information et la participation des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière) et une lucrativité limitée (les bénéfices sont majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise et les réserves obligatoires constituées sont impartageables et ne peuvent pas être distribuées). Cela permet de limiter la spéculation sur le capital et les parts sociales et d'assurer la finalité sociale de l'entreprise.

Le ministre Benoît Hamon, promoteur de la loi, a expliqué que l'ESS était essentielle pour répondre à des besoins sociaux non satisfaits. Pour lui, cette loi doit également pousser de nouveaux entrepreneurs à investir dans ce secteur pour permettre à l'ESS de prendre son essor et de changer d'échelle ; il a insisté sur la possibilité laissée à n'importe quelle entreprise privée de s'inscrire dans l'ESS dès lors qu'elle remplit les mêmes conditions que les autres acteurs de l'ESS, c'est-à-dire les associations, les coopératives, les fondations et les mutuelles.

La notion d'entreprise de l'ESS rassemble dorénavant les acteurs historiques de l'économie sociale, mais aussi de nouvelles formes d'entrepreneuriat social comme les sociétés commerciales qui poursuivent un objectif d'utilité sociale, et s'appliquent à elles-mêmes les principes de l'économie sociale et solidaire. Pour certains chercheurs et acteurs de l'ESS, l'économie sociale et l'entrepreneuriat social sont des concepts opposés. Pour d'autres, en créant des liens, des discussions et des synergies, ces deux courants peuvent se compléter et se renforcer, permettant ainsi à l'entrepreneuriat social de

constituer une porte d'entrée vers l'économie sociale en adoptant les valeurs. Le débat est loin d'être clos dans la mesure où certaines de ces entreprises se parent d'un vernis ESS à des fins de marketing. L'exemple le plus significatif est celui des sociétés d'assurance lucratives qui pour distribuer la complémentaire santé sur un marché devenu concurrentiel ont fini par capter le terme de « mutuelle » pourtant protégé par la loi et réservé aux sociétés mutualistes relevant du code de la mutualité.

Quoiqu'il en soit, grâce à l'intervention de la Banque publique d'investissement (BPI), ce sont plus de 500 millions d'euros qui ont été réservés à ce secteur. En outre, les structures de l'ESS bénéficient de produits spécifiques en financement bancaire et en fonds propres : un prêt participatif social et solidaire de petit montant à combiner avec d'autres ressources, un fonds d'investissement dédié aux coopératives et un fonds de l'innovation sociale, présenté sous forme d'avances remboursables. La Caisse des dépôts a lancé pour sa part, et en commun avec des banques et institutions privées ou d'ESS, un fonds appelée Nov'ESS et disposant de 100 millions d'euros.

Au travers de cette loi, les principes de l'ESS sont réaffirmés de façon claire et précise : ce n'est ni une économie de la réparation ni une vitrine sociale, mais une économie de l'exigence fondée sur les valeurs de gouvernance démocratique et participative, de lucrativité limitée et d'utilité sociale ; les conséquences de la loi pour les associations sont que les financements associatifs sont diversifiés et sécurisés au plan juridique (la subvention étant définie pour la première fois dans la loi, les 550 000 subventions attribuées chaque année par l'État ou les collectivités territoriales sont en principe sécurisées).

SECTEUR PUBLIC ET ESS : DES OBJECTIFS PARTAGÉS ET DES REVENDICATIONS COMMUNES

L'INTÉRÊT DE L'ÉMERGENCE D' ACTIONS CONJOINTES

Historiquement, le service public était du ressort d'un contrôle par les autorités publiques d'organisations privées ou publiques. Il était mis en œuvre à partir de décisions de l'État, ou des autorités publiques qui définissaient leurs activités et leur organisation. Ainsi, les services publics nécessitent une reconnaissance explicite de l'autorité publique, parfois des juridictions administratives et notamment de la jurisprudence du Conseil d'État.

Pour ce qui la concerne, l'ESS se caractérise par des initiatives citoyennes autonomes, par essence privées. Cependant, ces deux concepts, aux cultures d'origine fort différentes, vont être souvent amenés à converger par des orientations proches, des champs d'intervention et/ou des publics partagés, notamment dans des missions d'intérêt général, de cohésion sociale et des actions collectives. En fonction des objectifs poursuivis, le secteur public réalise des missions qui relèvent de l'accès des citoyens aux droits fondamentaux. Devant ces missions très souvent essentielles à tous, les intérêts privés ou personnels doivent s'incliner. On distingue les services publics à finalité régaliennne et de régulation (la défense nationale, la justice, la protection civile, les finances publiques, les ordres professionnels, etc.), ceux ayant pour but la protection sociale et sanitaire (Sécurité sociale, service public hospitalier, etc.), ceux à vocation éducative et culturelle (enseignement, recherche, service public audio-visuel, etc.). Le secteur public, les services publics doivent en outre répondre aux situations, aux besoins non solvables que les entreprises privées et que le marché ne savent couvrir.

Les démarches et actions des acteurs de l'ESS relèvent d'un intérêt collectif. La notion de « collectif » est essentielle, qu'il s'agisse du besoin auquel il s'agit de répondre que de la propriété de la structure ou encore de sa gestion nécessairement démocratique. Pour autant, à l'origine, ce « collectif » se réduit aux membres adhérents associatifs, sociétaires mutualistes ou coopérateurs. Il se distingue donc au départ de l'intérêt général. Si l'on s'en tient à la définition de l'intérêt général que donne l'Encyclopédie Larousse, celui-ci désigne les intérêts, valeurs ou objectifs qui sont partagés par l'ensemble des membres d'une société, et n'a de sens que pour un groupe d'individus d'une communauté qui entreprennent des actions présentant une valeur ou une utilité pour tous ceux sur lesquels s'exerce son autorité et de les faire prévaloir sur certains intérêts particuliers.

L'ESS, pour un grand nombre de ses acteurs, joue un rôle important dans la réparation des maux de la société au travers de ses entreprises de protection sociale, ses activités médico-sociales et ses services de proximité. Ses nombreuses initiatives en faveur du développement local travaillent aussi à la continuité de l'intérêt général. Des associations telles que Emmaüs France, ATD Quart-Monde ou encore la Fondation de France pour ne citer que celles-ci, accomplissent des missions d'intérêt général. On parle aussi de cohésion sociale dans une société lorsqu'il existe en son sein une forte solidarité et des liens sociaux puissants entre les personnes physiques ou morales. Il en résulte l'existence d'objectifs communs, l'attraction des individus les uns par rapport aux autres, leur participation aux activités de la société et enfin leur attachement à celle-ci. Le terme « cohésion sociale » a été employé pour la première fois en 1893 dans l'ouvrage *De la division du travail social* du sociologue Émile Durkheim (1858-1917) pour décrire le bon fonctionnement d'une société où sont manifestées la solidarité entre individus et la conscience collective :

Nous sommes ainsi conduits à reconnaître une nouvelle raison qui fait de la division du travail une source de cohésion sociale. Elle ne rend pas seulement les individus solidaires, comme nous l'avons dit jusqu'ici, parce qu'elle limite l'activité de chacun, mais encore parce qu'elle l'augmente. Elle accroît l'unité de l'organisme, par cela seul qu'elle en accroît la vie ; du moins, à l'état normal, elle ne produit pas un de ces effets sans l'autre.

Il n'existe pas d'indicateurs qui évaluent la présence ou l'évolution de la cohésion sociale. Toutefois, certains indicateurs statistiques peuvent être utilisés pour déterminer les liens sociaux et des formes de cohésion dans quelques domaines des activités sociales. Ces indicateurs sont par exemple : la création d'associations, le nombre d'emplois précaires et de chômeurs pour le monde du travail, l'évolution de la délinquance et de la criminalité, le nombre de personnes scolarisées ou en apprentissage, etc.

Les services publics, dans une acception commune, visent au maintien de la cohésion sociale de différentes manières : réduction des inégalités sociales, aménagement harmonieux du territoire, diminution de la fracture sociale au moyen de l'école, des services sociaux de santé, de protection sociale, d'emploi et des services culturels (les bibliothèques, les musées, etc.). Ils assurent la solidarité entre les différentes catégories de la population. Le service public est l'instrument essentiel de l'État et des collectivités publiques pour assurer les missions visant à renforcer la cohésion sociale.

L'ESS est une forme d'organisation et d'activités fondées sur la solidarité et la démocratie ; elle défend des valeurs sociales et solidaires. À ce titre, elle entre bien dans la définition de la cohésion sociale. Les acteurs de l'ESS promeuvent un « entreprendre autrement ». Ils considèrent ainsi l'économie comme un moyen au service de la société, non comme une fin en soi, au contraire du couple capital-profit. Alors que de nombreux acteurs de l'économie financiarisée spéculative se focalisent pour l'essentiel sur les profits à court terme, ceux de l'ESS investissent dans des projets durables, à moyen

et long terme. Leurs résultats sont prioritairement réinvestis dans de nouveaux projets d'utilité sociale. S'ils sont pour partie redistribués à leurs membres (comme dans le cas des coopératives notamment), ils ne sont pas destinés à une capitalisation individuelle des richesses. Le modèle économique de l'ESS met l'accent sur la coopération et la solidarité et non sur la concurrence et la compétition. Il fonde un système décisionnel, une « gouvernance » démocratique.

Trouvant sa raison d'être par la satisfaction d'un besoin collectif qui participe à la cohésion sociale, l'ESS vient prendre sa part de l'intérêt général et enrichir et renforcer l'action des services publics. L'ESS partage des objectifs poursuivis par les acteurs et les pouvoirs publics, et en premier lieu la centralité de la personne.

L'APPORT DE L'ESS AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Les structures et entreprises de l'ESS œuvrent pour apporter des réponses aux problématiques locales, auxquelles le marché et les pouvoirs publics peinent à répondre seuls : elles soutiennent les personnes en difficulté, interviennent dans le champ de la lutte contre les exclusions et les inégalités économiques, sociales, sanitaires et culturelles ; elles agissent pour la préservation et le développement du lien social, aident par leurs activités au maintien et à la consolidation de la cohésion territoriale. Elles proposent des actions novatrices pour accompagner les évolutions de la société : le vieillissement de la population qui engendre des besoins nouveaux en termes de mobilité, d'habitat, de services de proximité, l'augmentation du nombre de familles monoparentales ou encore la multiplication des emplois à horaires irréguliers qui créent des besoins spéciaux dans la prise en charge des enfants en bas âge, le développement de nouvelles technologies et

l'accompagnement nécessaire de certains publics à la maîtrise de leur usage, etc.

Une pluralité d'activités en région et dans les territoires

Secteurs d'activités	Répartition des effectifs de l'ESS
Action sociale	60,4 %
Sport et loisirs	55,4 %
Activités financières et d'assurance	29,9 %
Arts, spectacle	25,8 %
Enseignement	18,7 %
Santé	11,7 %
Soutien aux entreprises	5,7 %
Industries alimentaires	4,5 %
Agriculture, sylviculture et pêche	4,3 %
Hébergement et restauration	2,6 %
Commerce	1,9 %
Information et communication	1,3 %
Autres industries (sauf industries alimentaires), construction	0,7 %
Activités diverses	0,6 %

Tableau 1. Poids de l'ESS dans l'emploi des différents secteurs d'activité.
(Source : *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, ESS France, Dalloz, août 2020, selon la nomenclature de l'INSEE)

Un poids économique important mais mal pris en compte

Selon le ministère de l'Économie et des Finances, dans *Le portail de l'Économie et des Finances*, l'ESS représente en 2020 :

- un poids global de 10 % du PIB et près de 14 % des emplois privés en France
- environ 2,4 millions de salariés et 12 millions de bénévoles
- 39 milliards d'euros sont versés à l'État et aux organismes collecteurs (Urssaf, caisses de retraites, OPCA, etc.) sous forme de cotisations sociales patronales et salariales.
- plus de 220 000 structures et entreprises (associations, mutuelles, fondations, coopératives, entreprises sociales)

Il faut signaler que la valeur ajoutée produite par les filiales et les membres (par exemple, les entreprises membres d'une coopérative de transport ou de commerçants) n'est pas comptabilisée dans ces chiffres. Mais surtout, le PIB ne prend pas ou prend mal en compte la contribution de l'ESS à la production de la richesse et du bien-être ; tout comme l'activité domestique, l'apport des bénévoles n'est pas valorisé, pas plus les coûts sociaux « évités » par l'action des associations ou des entreprises d'insertion. Signalons que c'est de l'ESS que sont venus les premiers travaux sur de nouveaux indicateurs de richesse et que le rapport de Patrick Viveret a précédé par exemple celui de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Ainsi, de nombreux experts disent que le PIB, purement quantitatif, ne peut plus être le seul indicateur de développement et du niveau de vie d'un pays, et qu'il serait utile de définir d'autres « thermomètres » plus socio-économiques tels que l'Indice de développement humain (IDH), le Bonheur national brut (BNB), l'Indice de développement durable (IDEB), et d'autres encore, comme l'Indice de progrès social (IPS).

L'apport innovant des SCIC

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) sont des coopératives de production multi-partenariales (régies par le Titre II ter de la Loi n° 47-1775). Elles constituent des sociétés commerciales aux formes variées : sociétés anonymes (SA) représentant 28 % des SCIC, sociétés par actions simplifiée (SAS) représentant 7 %, ou sociétés à responsabilité limitée (SARL), représentant 65 %. Les SCIC ont été créées en 2001. Elles représentent de nouvelles formes d'association permettant acteurs privés et publics de se mettre au service d'un projet d'intérêt collectif voire général sur les territoires, ruraux comme urbains. Ce sont en effet les seules sociétés coopératives au capital duquel les collectivités publiques peuvent s'investir dans la limite de 50 % du capital social. Ignorées pendant plusieurs années au profit des seules associations, les SCIC sont de plus en plus considérées pour la place importante qu'elles occupent dans le développement économique territorial en France. Depuis 2012, le nombre de SCIC n'a cessé de croître. Sur les trois dernières années, il est passé de 642 à 974. Cette croissance est principalement due au fait que les collectivités territoriales les reconnaissent davantage comme étant un moyen nouveau de gestion des biens et des services d'intérêt général. De manière effective, ces collectivités font preuve de participation et/ou de soutien aux SCIC : elles sensibilisent des acteurs du territoire en organisant par exemple des rencontres ou des formations, construisent un écosystème favorable à l'émergence de projets coopératifs, subventionnent, participent à l'entrée du capital, utilisent des services proposés par la SCIC, sous réserve du respect des procédures elles peuvent attribuer un marché public à une SCIC à laquelle elles participent.

Les SCIC incarnent désormais, aux côtés des autres structures de l'ESS, des valeurs et des principes de cohésion sociale et de performance économique. Elles constituent un outil efficace de solidarité, d'innovations sociales et

de développement économique. La SCIC associe et répond aux besoins des différents partenaires pour produire des biens ou des services d'intérêt collectif au profit d'un territoire ou d'une filière d'activités. Les acteurs peuvent y être bénéficiaires (fournisseurs, investisseurs, producteurs, riverains, usagers, clients) et contributeurs (associations, collectivités, sociétés, bénévoles, etc.). Deux tiers des SCIC naissent par création ex nihilo. Elles sont de tailles diverses : plus de 50 salariés (5 %), de 10 à 49 salariés (16 %), moins de 10 salariés (80 %). Les SCIC emploient 8 903 salariés et associent 80 507 sociétaires ; un capital médian de 30 000 euros et un chiffre d'affaire médian de 200 000 euros.

Les SCIC œuvrent dans tous les secteurs. On trouve ainsi :

- AlterEos : leader sur le marché de la numérisation et de la gestion électronique de documents, AlterEos a aussi vocation à créer de l'emploi pérenne pour des personnes fragilisées par un handicap ou des personnes en insertion. La SCIC salarie plus de 320 personnes, dont 90 % de personnes handicapées.
- MobilEco : SCIC de Montpellier qui propose la vente ou la location de différents véhicules électriques.
- Urbancoop : a pour mission de faciliter l'accession à la propriété des actifs aux revenus moyens, voire modestes, selon une démarche de développement durable. La société vise à être un outil au service des collectivités, principalement en région Paca, permettant de gérer leurs priorités en termes d'accession sociale à la propriété.
- ERE43 : depuis 2007, la SCIC ERE43, en Auvergne, propose un système de micro-chaufferie alimenté par du bois-énergie. La SCIC propose un service « de l'arbre au radiateur ».
- Le Baraka : porté par une SCIC forte de 90 membres, abrite dans un même bâtiment un restaurant d'insertion, des salles

de travail (Fab Lab), de réunions, d'expositions, d'activités culturelles et accueillera bientôt sur sa terrasse un jardin.

- Enercoop : fournisseur français d'électricité d'origine renouvelable. Son objectif principal est le développement des énergies renouvelables en France. Enercoop alimente en électricité plus de 22 000 usagers en 2016.
- Railcoop : créée en novembre 2019, cette SCIC s'est donnée pour ambition de développer une offre de transport ferroviaire innovante, considérant que le train est un maillon essentiel de la transition écologique. Elle envisage de lancer son activité auprès des voyageurs en 2022.

LA RECONNAISSANCE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LES DÉBATS EUROPÉENS

Les directives européennes se sont pendant très longtemps uniquement intéressées aux grands réseaux du service public qualifiés de Services d'intérêt général (SIG) tels que le transport, la télécommunication, l'environnement, l'électricité, l'énergie, etc.

Néanmoins, dans les années 1980 lorsque Jacques Delors devint président de la Commission européenne, il y eut une prise en compte de l'ESS au sein de la CEE avec la création d'un bureau de l'économie sociale au sein d'une des directions générales économiques (DG XIII). Il existait aussi à Bruxelles un comité de liaison des coopératives, mutuelles, associations et fondations (CMAF) et l'objectif de ces mouvements au niveau européen était la naissance d'un statut européen des

différentes structures de l'ESS. Par la suite, il y a eu un certain recul des institutions européennes, lesquelles, sous l'influence libérale grandissante, ont privilégié la nature des activités et le marché concurrentiel plutôt que le statut des organismes produisant ces activités. Dans ce contexte, l'ESS ne faisait pas partie des priorités de l'Europe. Ce recul a été accentué du fait même que le vocable d'ESS ne faisait pas l'objet d'une définition commune dans tous les États-membres.

En 2010, l'UE adopte une stratégie selon laquelle les États européens doivent impulser une économie plus durable, plus inclusive et plus intelligente. Cette stratégie nommée « Stratégie Europe 2020 » a pour objectif d'accroître les niveaux de productivité, de cohésion sociale et d'emploi. L'ESS, par ses valeurs, ses caractéristiques et dont les organisations résistent mieux à la crise économique, financière, sociale et de travail à laquelle l'Europe fait face, s'y inscrit bien que l'ESS ne soit pas explicitement évoquée dans les initiatives européennes, dans ce projet de construction d'une Europe meilleure.

En 2011, la Commission européenne, à partir des concepts anglo-saxons, lance la notion de l'entrepreneuriat social avec pour ambition de promouvoir ces entreprises en Europe, leur visibilité, leur accès au financement, et leur environnement juridique.

L'année 2012, année internationale des coopératives, portée notamment par l'ONU, fut marquée par la volonté d'États européens de valoriser les coopératives ; cela a été une occasion pour le secteur de l'ESS tout entier de mettre en lumière sa contribution dans l'économie et dans la société européenne. Toujours en 2012, le Comité économique social européen (CESE), plateforme institutionnelle consultative des partenaires économiques et sociaux européens, confie une seconde fois au CIRIEC, une étude sur l'économie sociale dans l'Union européenne, actualisée en 2016. La première étude réalisée par le CIRIEC sur le même sujet avait été réalisée en 2008, mais déjà en 2006, un état des lieux de la situation de l'économie sociale dans l'Union européenne et ses vingt-cinq États

membres à l'époque, avait été établi (toujours par le CIRIEC sur commande du CESE). Ce fut une façon pour le CESE de renforcer son engagement pour la reconnaissance et la promotion de l'économie sociale. Cette étude a démontré que les entreprises d'économie sociale dans leurs diverses formes (y compris les entreprises sociales) jouent un rôle important dans l'accroissement de la compétitivité et de l'efficacité européenne à de nombreux égards, mobilisent des ressources à échelon local, renforcent la culture d'entreprise, encouragent la multi-localisation de la production, etc. L'étude a également prouvé que les entreprises d'économie sociale possèdent une meilleure capacité à sauvegarder l'emploi et à prévenir les licenciements au cours des cycles économiques difficiles.

La dynamique internationale en faveur de l'ESS a été relancée à partir de 2014, après que certains pays, dont la France, aient adopté une loi définissant et structurant le secteur. Lors d'une conférence organisée par le CESE en octobre 2014, des représentants du monde social et solidaire ont exprimé leur souhait de voir l'engagement des politiques européennes en matière d'ESS, et le renforcement de la coordination entre les différentes unités traitant de l'ESS.

Un intergroupe dédié à l'ESS a été constitué au Parlement européen et soutenu par Social Economy Europe dans sa bataille pour une meilleure reconnaissance européenne de l'ESS. On constate alors des évolutions financières positives, notamment avec la politique de cohésion sociale du Fonds social européen. On note aussi des évolutions positives sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) qui permettent de considérer les services d'intérêt général dans une acception plus large (la réforme des marchés publics, l'ouverture de nombreuses potentialités de l'ESS, etc.). Il y a certes de nombreuses difficultés, en particulier avec la mise en place de la Commission et la réorganisation de ses services, cependant l'intergroupe ESS poursuit ses travaux devant mener à un statut européen des mutuelles, fondations, coopératives

et associations. « Continuer à avancer pour la reconnaissance complète de l'ESS et de ses composantes », c'est ce qu'on pouvait retenir du discours de la députée européenne (GUE/NGL) et co-présidente de l'intergroupe ESS du Parlement européen, Marie-Christine Vergiat, lors de la conférence organisée par ESS France et Social Economy Europe, en juin 2016 à Paris, sur le thème « Propositions pour faire de l'économie sociale un pilier de l'Union européenne ».

Alors que l'ONU, sur initiative française portée par les promoteurs des Rencontres du Mont-Blanc, reconnaissait la place de l'ESS dans les nouveaux Objectifs du développement durable, en 2015, six pays européens ont pris l'initiative de stimuler le développement de l'ESS dans l'UE (initiative de Luxembourg). Plusieurs forums internationaux ont été organisés. Des ministres représentant la Slovaquie, la Slovénie, l'Italie, l'Espagne, la France et le Luxembourg se sont réunis pour demander à l'Union européenne de soutenir le secteur de l'ESS. Selon eux, il est nécessaire de promouvoir une logique de responsabilité sociale et environnementale dans laquelle la réussite économique est plus respectueuse de l'environnement et des personnes et non au seul profit de quelques-uns. Le texte adressé à la Commission européenne notifiait que l'ESS a un effet de levier puissant pour la création d'emplois et que l'Union européenne devrait s'engager à soutenir plus fermement cette économie. Les ministres souhaitent agir ensemble pour faire de l'ESS une priorité politique et transnationale, et la développer en Europe à travers des projets bilatéraux ambitieux, innovants et concrets.

C'est ainsi qu'en juin 2016 a été organisée à Bercy la conférence « *Scale Me Up* ». Cette conférence a été l'occasion pour Martine Pinville, secrétaire d'État au Commerce, à l'Artisanat et à l'ESS, de lancer un appel à projets qui récompensera six initiatives d'innovation sociale conduites à travers l'Europe. Les lauréats sélectionnés bénéficieront d'une séquence d'accélération pour booster le développement de leurs projets. Cet appel à projets est l'occasion

d'encourager les partenariats bilatéraux entre entreprises de l'ESS et des initiatives d'essai-mage. « *Scale Me Up* » est aussi l'occasion d'exprimer tout le potentiel de l'ESS dans l'Europe. L'initiative est vivement soutenue par des États européens (Slovaquie, Slovénie, Italie, Espagne, France et Luxembourg), mais aussi le Maroc et la Tunisie.

UN ENGAGEMENT PROGRESSIF ET LABORIEUX DES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS EN FAVEUR DE L'ESS ET DE SA COOPÉRATION AVEC L'EP

La mise en perspective historique de l'engagement des pouvoirs publics permet de mieux comprendre ce qui l'a motivé, ce qu'il a permis de réaliser et le chemin qui reste à parcourir par rapport aux ambitions de départ. Elle permet aussi de relever les erreurs et les insuffisances en vue de les corriger. Il aura fallu du temps aux dirigeants français pour s'accorder autour du terme d'économie sociale tel que Charles Gide (1847-1932) l'avait défini au tournant du 19^e au 20^e siècle. En 1975, François Mitterrand, premier secrétaire du Parti socialiste nomma Michel Rocard en tant que secrétaire national en charge du secteur public. Ce dernier s'empara, dans le programme commun de gouvernement, d'un document qui avait été élaboré et signé en 1972 et qui mettait en évidence les points communs entre les services publics, les mutuelles et les coopératives.

L'action de l'État en faveur du secteur de l'ESS a débuté de façon concrète dans les années 1980. Lorsque Michel Rocard se vit confier la fonction de ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire dans le gouvernement de Pierre Mauroy, il obtint d'être chargé en outre de l'ES. Cependant, quelques mois plus tard, le Conseil d'État annula le décret d'attribution sous prétexte que l'économie sociale n'existait

pas, et qu'il fallait la créer avant de trouver un ministre en charge. Pourtant, à l'automne 1977, un projet de Déclaration du Parti socialiste sur l'économie sociale avait vu le jour ; il fut rejeté à deux reprises avant d'être accepté pour de bon, mais avec interdiction de publication car le sujet d'économie sociale surprenait pour ce qu'il était innovant et encore méconnu. Néanmoins, grâce à la ténacité du ministre du Plan, de l'Aménagement du territoire, également en charge de la tutelle du Conseil supérieur de la coopération, et celle de l'un de ses conseillers, François Soulage, devenu président du CIRIEC-France en 1990, ont été créés le Conseil supérieur de l'économie sociale, la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES), et l'Institut de développement de l'économie sociale (IDES), et tout cela en seulement deux ans. Dans la même période, Michel Rocard et son équipe définissaient le concept juridique de l'Union d'économie sociale (UES) : une entité à but non-lucratif. L'IDES est un établissement financier qui mobilise des fonds publics afin d'apporter des fonds propres aux entreprises d'économie sociale. Le but de la création de ces structures était de donner à l'économie sociale une représentation unique au sein du gouvernement et de l'aider à se doter des moyens de son développement. De 1984 à 1986, Jean Gatel sous la tutelle du Premier ministre Laurent Fabius, fut nommé secrétaire d'État en charge de l'Économie sociale.

Cependant au début des années 1990, on constate un recul des politiques publiques en faveur de l'économie sociale : réduction des moyens financiers et humains, légitimité ministérielle mise en cause. La Cour des comptes cite, dans un rapport établi en 1999, « le grand écart entre un champ de la DIES toujours plus large et des moyens toujours plus réduits ». Cette étude révèle que cette baisse de considération des entreprises de l'économie sociale par les pouvoirs publics est due au fait que, premièrement, il y a peu de projets communs entre les différentes entreprises de l'économie sociale ; deuxièmement, l'apparition d'initiatives dispersées

dans les années 1990 sous l'appellation d'économie solidaire crée une confusion et souligne la banalisation de certaines entreprises de l'économie sociale ; troisièmement, en comparant la situation de la France avec celle d'autres pays, tels que le Québec, on remarque qu'en France, il n'y a pas de soutien véritable entre le monde syndical et le monde non lucratif, comme c'est le cas au Québec.

En l'an 2000, Guy Hascoët est nommé secrétaire d'État chargé de (la seule) Économie solidaire dans le premier gouvernement Jospin. Sa volonté était d'être cependant à la tête d'un ministère chargé « de l'économie sociale et solidaire » dans son ensemble, ce que ses compétences de fait prévoyaient. Ceci étant, Guy Hascoët se fixe comme objectif de faire voter une loi définissant l'ESS afin de valoriser ses composantes et de faciliter leur développement. À cette période, on assimilait toutes les entreprises de l'ESS au secteur associatif faute de statut adapté. Ce projet de loi n'a pas vu le jour. En 2002, à la disparition du secrétariat d'État, la compétence de l'ESS est mise sous l'autorité du ministère de la Jeunesse, du Sport et de la Vie associative provoquant l'ire de nombreux acteurs de l'ESS.

Lors de son intervention aux cinquièmes rencontres du Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES), le 5 juillet 2006, Jacqueline Lorthiois, urbaniste et socio-économiste, affirme que « la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire par l'État lui a permis de bénéficier d'acquis irréversibles, que les réductions budgétaires nationales pourront peut-être entamer, mais pas faire disparaître ». Cela sous-entend que l'ESS, en dépit de tout, a quand même pu se tailler une place solide au sein des institutions publiques. Le Comité consultatif de l'économie sociale, a été réactivé en 2001. Facilitateur des relations État-ESS, ce comité est aussi un lieu de réflexion des opérations à réaliser afin de développer davantage le secteur de l'ESS.

De mai 2012 à mars 2014, Benoît Hamon est, dans un premier temps nommé ministre

délégué chargé de l'Économie sociale et solidaire (pendant un mois), puis ministre délégué chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation au sein du ministère de l'Économie et des Finances. Pendant son mandat, plus exactement le 24 juillet 2013, Benoît Hamon présente un projet de loi. Cette loi devait « encourager un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire dans tous ses aspects, afin de construire avec les entreprises de l'ESS une stratégie de croissance plus robuste, plus riche en emplois, plus durable et plus juste socialement ». Ce projet de loi qui est aussi censé favoriser la reprise des entreprises en difficulté par leurs salariés tout en facilitant leur financement, est adopté le 31 juillet 2014 à l'Assemblée nationale sans vote d'opposition, lorsque Carole Delga en remplacement de Valérie Fourneyron (d'avril à juin 2014) devint secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire. Martine Pinville qui lui a succédé dresse un bilan positif sur l'évolution de l'ESS et confirme l'ambition du gouvernement de développer et renforcer ce secteur. En 2016, Odile Kirchner, précédemment secrétaire générale du Conseil national de l'industrie, a été nommée déléguée à l'Économie sociale et solidaire auprès du directeur général du Trésor. Cette nomination s'accompagne de l'intégration d'une nouvelle administration de l'ESS au sein de la direction générale du Trésor du ministère de l'Économie.

Si entre 2017 et 2020, il n'y eut aucun secrétaire d'État chargé du secteur, depuis la nomination d'Olivia Grégoire en juillet 2020, l'ESS bénéficie à nouveau d'une reconnaissance auprès des autorités publiques, reconnaissance qui se concrétise par un certain nombre de mesures de soutien en faveur de l'économie sociale et solidaire face à la crise sanitaire, dans le cadre du Plan de relance gouvernemental.

L'ESS DANS LE CHAMP DES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

La Gazette des communes, hebdomadaire dédié à l'actualité des communes, des départements et des régions et outil de référence de la fonction publique territoriale, a rapporté que « plus que de la visibilité, c'est de la légitimité que la création du secrétariat d'État a apportée à l'économie sociale et solidaire ». Cette analyse est juste, et d'ailleurs, la légitimité de l'ESS lui a valu en plus d'un soutien financier, la mise en place de dispositifs d'accompagnement des collectivités publiques, précisément des collectivités territoriales, afin de promouvoir et de valoriser les organisations de l'ESS.

Les modes de financement et de partenariats

Les subventions

Signalons tout d'abord que la Loi du 31 juillet 2014 a pour la première fois donnée une définition de la subvention. Cela peut paraître paradoxal à certains acteurs au moment où le volume des subventions est affecté grandement par les politiques d'austérité. Les critères d'attribution varient en fonction des collectivités et de leurs objectifs attendus à l'égard des structures de l'ESS. Parfois, certains secteurs sont plus valorisés que d'autres. D'autres fois, c'est plutôt le type de structures qui est mis en avant (par exemple en Île de France, ce sont les SCOP ou les SCIC qui sont le plus soutenues (5 000 euros à chaque création de SCOP et 10 000 euros lorsqu'une entreprise est transmise en SCOP).

Les appels à projets

Les collectivités ont recours à ces moyens afin de susciter des projets de la part des acteurs de l'ESS, mais aussi d'autres acteurs,

et permettre le développement de dispositifs de recherche ambitieux.

Les prêts

Des prêts sont accordés sous différentes formes aux entreprises de l'ESS qui sont très souvent confrontées à un manque de fonds propres ; elles ont parfois du mal à couvrir leurs investissements et leurs besoins en trésorerie, ce qui fait que leur solvabilité n'est pas toujours assurée. Cela concerne surtout les associations, notamment celles dans le domaine de la culture, de l'éducation populaire, et dans le domaine social. Des prêts d'honneur ou des avances remboursables sont donc destinés à l'ESS.

Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)

Pour faciliter l'implantation de nouvelles entreprises sur leurs territoires ou pour permettre un développement optimal de celles-ci, les collectivités territoriales, en particulier les communes et les intercommunalités, mettent en place des outils spécifiques qui servent d'appui aux acteurs de l'ESS. Bien souvent, des projets ont du mal à être réalisés. Les dispositifs mis en place regroupent des experts qui réalisent des diagnostics, conseillent, orientent les porteurs de projets ou proposent des services capables d'apporter des ressources matérielles et techniques afin de consolider les activités, développer les projets et pérenniser les emplois. En outre, ils créent des conditions de rencontre, de dialogue et de partage entre les différents acteurs de l'ESS.

L'état des interventions territoriales des entreprises de l'ESS et des partenariats entre quelques entreprises/services publics et les entreprises de l'ESS

Par définition, un partenariat est une association active de différents acteurs qui, tout en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts en vue de réaliser un objectif commun relié à un problème ou à un besoin clairement identifié dans lequel, en vertu

de leur mission respective, ils ont un intérêt, une responsabilité, une motivation, voire une obligation. Un partenariat peut être de nature économique, financière, scientifique, culturelle, artistique, etc. C'est donc une notion assez vague car employée dans des contextes très différents pour diverses formes de simples relations, de collaborations, voire de coopérations. Toutefois, quelques liens de partenariat sont formalisés par des contrats ou des protocoles par lesquels les responsabilités, rôles et contributions financières de chacune des parties sont clairement définis. S'agissant de notre champ de recherche et parmi ce type de contrats, on peut relever la Délégation de services publics (DSP), les marchés publics, les partenariats public-privé (PPP).

D'après la définition donnée dans le code général des collectivités territoriales (article L1411-1), une DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. La différence fondamentale entre un marché public et une DSP résulte du mode de rémunération retenu. Pour un marché public, le paiement est intégral et immédiat et effectué par l'acheteur public. Pour une DSP, la rémunération est tirée de l'exploitation du service.

Souvent en anticipation de dispositifs publics ultérieurs, les entreprises de l'ESS ont démontré par leurs initiatives et leurs valeurs qu'elles pouvaient intervenir sur des problématiques communes à celles du secteur public : soins et services à domicile pour les personnes âgées, les enfants, les handicapés, la gestion d'établissements médicaux et médico-sociaux, la protection sociale, la création d'emploi pour les jeunes, l'insertion de personnes en situation d'exclusion, etc. Ainsi, elles sont perçues comme de potentiels partenaires avec lesquels les pouvoirs publics ou les entreprises publiques

sont susceptibles de travailler afin de satisfaire leurs objectifs d'intérêt général en conciliant performance économique et utilité sociale. S'il est seul, l'État (et ses services) ne peut peut-être pas tout, mais avec les citoyens réunis par le moyen de l'ESS, qui n'est ni rattachée à l'économie financiarisée, ni à l'économie publique (donc indépendante des politiques publiques), peut-être pourrait-il plus et mieux ?

Le partenariat public-ESS quant à lui devrait s'imposer comme une démarche évidente, tant pour des collectivités publiques que pour des entreprises publiques. Ces dernières sont censées avoir des objectifs qui les différencient des entreprises dites classiques. Créées par les pouvoirs publics qui en ont, seuls, souvent la propriété et y gardent généralement une influence dominante, elles ont un certain degré d'autonomie à leur égard, et le mode de fonctionnement de ces entreprises évolue de plus en plus vers celui des entreprises privées, leur laissant la liberté de décider de collaborer ou pas avec les entreprises de leur choix. De ce fait, pour des raisons de responsabilités citoyenne et sociétale, mais aussi dans un objectif économique (produire et vendre des biens et des services), les entreprises publiques, certaines grandes entreprises le font, devraient choisir de développer des partenariats avec les entreprises de l'ESS en fonction des localités, des besoins exprimés et des moyens matériels ou financiers disponibles.

En 2011, Thierry Jeantet, alors président du Forum international de l'ESS, les Rencontres du Mont Blanc, déclarait lors d'une interview accordée au journal *Le Monde* que « l'ESS ne contribuerait pas volontairement à la réduction du rôle de l'État, car elle ne veut pas concurrencer l'État, mais elle est son partenaire naturel et, à ce titre, elle est déjà très présente dans la protection sociale, à travers les mutuelles de santé et les retraites complémentaires ». Selon lui, l'ESS, par son ancrage territorial certain et historique, peut être un partenaire privilégié pour accompagner le transfert de certaines missions de l'État vers la région. En 2020, il en a appelé aux convergences pour bâtir collectivement un

« triangle des possibles » fondé sur trois piliers : social, environnement, démocratie.

Dans une tribune publiée en pleine crise sanitaire, Jérôme Saddier, président de ESS-France, a fait appel à tous ceux qui font l'économie sociale et solidaire « pour que les jours d'après soient des jours heureux ». Ainsi est né le projet République de l'ESS qui se donne pour objectif d'engager tous les acteurs, actrices, les citoyens et citoyennes impliqués dans l'ESS à se retrouver autour d'un projet politique porteur d'une vision du monde commune.

Pour Danièle Demoustier, universitaire, membre du comité d'animation, ancienne membre du conseil scientifique du CIRIEC, la « République de l'ESS permet enfin de mettre en débat son rôle dans l'émergence de nouveaux modes de production, de consommation et d'échange, dans une approche globale plaçant l'association, la mutualisation et la coopération au cœur, et non plus à la marge, du système socioéconomique ». Et pour Timothée Duverger, universitaire, également membre du comité d'animation, la « République et l'ESS sont inséparables, car sans la République l'ESS est impuissante et, sans l'ESS, la République est vide ».

Les structures de l'ESS sont créatrices d'emplois non délocalisables, d'activités innovantes comme les services de proximité, de liens sociaux. Les communes, départements et régions, désireux d'une stabilité économique et sociale privilégient donc les partenariats avec les acteurs de l'ESS dans leurs stratégies de développement économique. Après de nombreuses villes, l'engagement des régions s'est matérialisé dès 2004, avec la nomination de vice-présidents délégués à l'ESS et l'élaboration de dispositifs d'interventions dédiés (cf. supra). Un appel des élus locaux (au nombre de 300 et réunissant plus de 130 collectivités territoriales) en faveur de l'ESS a été lancé en juin 2015 afin de réaffirmer avec force l'intérêt des collectivités pour l'ESS, ainsi que leur volonté de mettre en place des politiques territoriales en soutien à ce secteur. Objectivement, ces

politiques consistent au financement des travaux de recherches et d'innovation (par exemple les études sur l'impact social), au développement des plateformes favorisant l'accès à la mobilité, et l'aménagement des territoires et des transports. Par exemple, les collectivités intègrent les clauses sociales dans les marchés liés aux infrastructures ferroviaires. Également, les collectivités associent les structures de l'ESS dans l'élaboration des plans de développement durable en plus d'animer et de financer des démarches expérimentales collectives (démarches d'écologie industrielle). On note encore des partenariats dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de l'éducation, de la culture, du sport, l'agriculture et l'alimentation.

Il est aussi important de rappeler que les associations, en tant qu'acteurs ESS majeurs dans la lutte contre l'exclusion, entretiennent des relations partenariales avec l'État. En effet, dans son « repli », l'État s'est orienté vers des pratiques de délégation aux associations en leur confiant par exemple la gestion du service public de l'hébergement. Depuis plusieurs décennies, les associations jouent un rôle essentiel dans l'identification de besoins sociaux (accueil et prise en charge des sans-abris). La loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement considère le secteur associatif comme acteur de la politique du logement des personnes démunies. Elle donne aux associations le droit de gérer les actions et prestations à vocation sociale. À ce titre, celles-ci peuvent bénéficier d'aides financières de l'État : PLATS, ANAH, etc. La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) sont de grands réseaux associatifs dans la lutte contre les exclusions des personnes défavorisées auxquels l'État apporte son soutien. En se rapprochant de l'État ces grandes associations nationales de solidarité ont connu un processus d'institutionnalisation.

Une initiative structurante ESS-
collectivités publiques-territoires :
la Fabrique des territoires innovants

Comment une mutuelle peut-elle s'emparer des formes d'économie collaborative, d'entrepreneuriat social sur un territoire ? Cette question a conduit la MGEN à créer la Fabrique des territoires innovants (FTI).

Ainsi en 2014, la FTI se constitue (sous statut SCIC) comme une startup de l'innovation sociale dont les actions consistent à créer des synergies entre acteurs économiques, pas seulement d'ESS, et les territoires qui innovent pour le bien commun, c'est-à-dire permettre la coopération entre des acteurs « industriels » (par exemple, la MGEN), des acteurs publics (collectivités territoriales principalement), des acteurs de la recherche (EM Lyon, UNILIM, etc.), le monde associatif, les étudiants, les porteurs de projets, d'autres *startups*, les pôles de compétitivité, etc., en les accompagnant dans le développement de leurs idées, en alimentant la réflexion commune sur les outils, les méthodes et les initiatives les plus efficaces pour résoudre de manière collective les problèmes sociaux, sociétaux, environnementaux et économiques auxquels notre société fait face, et pour générer des entreprises rentables qui améliorent le bien-être de tous. Par exemple, les chercheurs bénéficient d'un accès privilégié aux territoires innovants et aux acteurs qui y participent, ainsi que d'un financement d'une partie de leurs travaux de recherche pendant que les industriels profitent d'innovations financières développées au sein de la Fabrique ou que les collectivités jouissent du soutien de son soutien en termes d'outils et de méthodes d'accompagnement dans leur politique d'innovation stratégique et sociale, etc.

La FTI a pour vocation de créer une activité économique à impact social sur le territoire par des programmes d'actions, de recherches et de recherches-actions, et favorise la création et l'animation des structures innovantes de développement économique sous forme de SCIC ; elle se réclame pleinement de l'ESS, même

si ses actions mobilisent des acteurs capitalistes. FTI plaide pour une transition sociale de l'économie, pour l'idée que toutes les entreprises puissent travailler ensemble, transformer l'action des acteurs publics, des acteurs privés lucratifs, et des acteurs privés non lucratifs. Agir ensemble, dans les mêmes organisations afin de former des entreprises sociales et collaboratives.

Le mode de gouvernance soutenu par la FTI va dans le même sens que celui développé par l'ESS depuis 150 ans : l'entreprise pour tous et l'entreprise par tous. Seulement, la réflexion de l'ESS est plus poussée dans la mesure où les individus, usagers, citoyens et consommateurs sont impliqués dans tous les processus de gestion de l'entreprise et d'innovation, et doivent aussi participer à la prise de décision. Le travail de la FTI consiste à renouveler à la fois l'approche du service public et l'approche de la création de d'activité économique et du social.

Pour conclure, on ne peut que constater qu'économie publique et économie sociale et solidaire sont, par leur vocation, leurs valeurs et leurs pratiques, du même côté de cette dichotomie qui sépare fondamentalement un projet économique tourné vers la satisfaction de l'intérêt général de celui conçu et organisé d'abord pour l'enrichissement de ses promoteurs. Que ces derniers enjolivent quelquefois leur démarche de préoccupations sociales, sociétales, voire environnementales ne change rien sur le fond. Non seulement les deux projets sont antagonistes, mais ils n'agissent pas dans la compétition économique à armes égales. Cette seule constatation justifie la nécessité d'une coopération renforcée entre les organisations publiques et celles de l'ESS, afin de réhabiliter les formes d'économies qui servent l'intérêt collectif. Il s'agit là d'une exigence non seulement économique-sociale, mais aussi sociétale et démocratique.

Philippe Bance

Partenariats public-ESS et production jointe de biens publics et de communs

Depuis 2016, le CIRIEC-International a engagé des travaux collectifs pour analyser les fondements et les caractéristiques du déploiement des partenariats entre l'économie publique dans divers pays. Le phénomène n'est pas propre en effet à un ou quelques pays mais s'observe à l'échelle mondiale ce qui rend nécessaire d'en avoir une appréhension globale. Un premier ouvrage du CIRIEC a été publié en 2018 sous la direction de Philippe Bance, dans la nouvelle collection CIRIEC Studies Series. Il traite tout particulièrement des PPESS sous l'angle de la production jointe de biens publics et de communs. Fort des premiers résultats pour en prolonger les analyses, un second ouvrage à paraître a été engagé dans la même collection, codirigé par Philippe Bance, Marie J. Bouchard et Dorothea Greiling. Ajoutons que ces travaux ont été complétées par l'analyse du phénomène connexe du déploiement des communs qui a donné lieu à un numéro spécial des *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, publié en mars 2021, coédité par Philippe Bance et Jérôme Schoenmaeckers. Au total c'est avec l'appui des

recherches de cinquante contributeurs, dont on trouvera les noms en fin de ce texte, qu'ont été conduites ces analyses. Les contributions sont théoriques et appliquées dans divers secteurs (finance, santé, services, agriculture, forêts) et dans divers pays à travers le monde, notamment en Amérique du sud, au Japon et en Europe. Ces recherches sur les PPESS conduisent à appréhender ces partenariats sous l'angle des notions clefs de biens publics, de communs, de coproduction et de production jointe de tels biens.

Il est utile de préciser tout d'abord en quoi ces notions sont si importantes pour appréhender le phénomène des PPESS, ce qu'elles apportent pour le comprendre dans sa complexité. On présentera ensuite les caractéristiques d'ensemble du déploiement d'une diversité internationale de formes de PPESS. On terminera cette présentation par l'analyse des changements de paradigme d'action collective qui en ressort.

FONDEMENTS THÉORIQUES ET INSTITUTIONNELS

La montée en puissance des PPESS est à replacer dans un contexte général de refondation de l'analyse économique et des politiques publiques pointant les opportunités offertes par la production de biens publics mondiaux et de communs. Depuis les années 1990, des renouveaux théoriques et l'émergence de nouveaux positionnements institutionnels ont amené en effet à reconsidérer la conduite de l'action publique.

Pour répondre aux enjeux planétaires du développement durable, le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) a ainsi préconisé depuis les années 1990 de repenser les politiques publiques à l'appui du concept de bien public mondial (Kaul *et al.*, 1999). Ce concept a pour origine celui de bien public de la théorie économique standard qui met en exergue la nécessité d'une action publique palliant les défaillances du marché qui tiennent notamment en l'insuffisante production de certains biens (qui limite donc l'accès à leur consommation) alors qu'ils sont essentiels en termes de bien-être social. Le bien public y présente en effet une double caractéristique de : 1. non-exclusion (qui rend accessible le bien aux autres membres de la collectivité dès lors qu'il est produit pour l'un d'eux) ; 2. non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'affecte pas la consommation d'un autre individu). Cela empêche le marché de le produire (ou alors insuffisamment), l'entreprise privée à la recherche du profit n'en pouvant tirer rémunération, et appelle une production sous l'égide des autorités publiques. La problématique du PNUD élargit cependant cette approche standard en soulignant que la production des biens (par l'action des autorités publiques) ne résulte pas des seules caractéristiques techniques de consommation des biens : les biens publics ont des fonctions sociales qui rendent nécessaire leur production pour des raisons sociopolitiques, pour répondre aux besoins d'équité (Ballet, 2008) ; et

il ne convient pas de les fournir seulement aux échelles nationale ou locale mais aussi mondiale (du moins pour certains d'entre eux dont la vocation est d'être produits (ou préservés) pour l'ensemble de la population mondiale, ce à quoi renvoie la notion de bien public mondial). Le PNUD met dans cette perspective en exergue la nécessaire participation de tous aux processus de décision et de distribution des bénéfices des biens publics (Thoyer, 2011). Dans les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD, de la période 2000-2015) et surtout dans les Objectifs du développement durable (ODD, 2015-2030), les services publics et les organisations hybrides ont un rôle crucial à jouer. Et tout particulièrement, parmi les 17 ODD, pour les objectifs 1 (l'éradication de la pauvreté), 3 (la santé et le bien-être des populations et des travailleurs), 4 (l'accès à une éducation de qualité), 5 (l'égalité entre les sexes), 6 (l'accès à l'eau salubre et l'assainissement), 7 (l'accès à une énergie propre et d'un coût abordable), 9 (la promotion de l'innovation et des infrastructures durables), 10 (la réduction des inégalités), 11 (la création de villes et de communautés durables), 12 (la lutte contre le changement climatique), 17 (le renforcement des partenariats pour les objectifs mondiaux).

La démarche onusienne n'en reste pas moins évasive sur le rôle que peuvent jouer les organisations dans ce processus de mise en œuvre de la production de biens publics par les organisations publiques et de l'économie sociale. On n'y précise pas notamment le rôle que peuvent assumer ces organisations, et en particulier de certaines d'entre elles, dite hybrides, c'est-à-dire aptes à, d'une part exercer ou s'astreindre à des missions parfois contraignantes d'intérêt général, d'autre part face à des exigences commerciales et de marché. Et pourtant, l'action des services publics et des organisations hybrides sont aux cœur des enjeux de mise en œuvre ou d'accompagner des politiques de développement durable et d'amélioration du bien-être des populations.

Dans le même temps, les travaux d'Ostrom et de ses disciples ont suscité un intérêt croissant dans la communauté scientifique par leur mise

en exergue des vertus des biens communs et par le démenti qu'ils ont apporté à la théorie dite de la « tragédie des communs » de Harding. L'école de Ostrom montre notamment que les communs sont source d'une bonne gestion de la ressource, en permettant le développement de démarches participatives, fondées sur des principes non marchands et de proximité territoriale en réponse aux besoins des populations. Le commun s'y définit en effet comme un bien conjuguant trois grandes caractéristiques : le partage de la ressource, la nature des droits et des obligations qui lient les participants, et enfin un mode de gouvernance permettant aux participants de faire respecter au cours du temps le système de droits et d'obligations le régissant (Coriat, 2015). Le commun est dès lors un bien partagé pour lui-même, produit d'interactions individuelles assurant une bonne gouvernance des organisations, alors que le bien public est accessible à la collectivité à des fins d'intérêt général mais ne fait pas nécessairement l'objet d'un mode de gouvernance permettant de gérer efficacement la ressource. Ostrom et ses disciples tendent ainsi à voir dans le mode de gestion de la ressource par le commun une forme supérieure de propriété, et prennent le contrepied de la théorie des droits de propriété qui postule au contraire la supériorité intrinsèque de la propriété privée. Comme le souligne Weinstein (Coriat, 2015), ce type d'affirmation reste cependant insuffisamment étayé, et l'on peut s'interroger sur la capacité du commun à pouvoir susciter d'une part le dépassement des logiques de développement marchand de l'économie contemporaine, d'autre part un accroissement de la production de biens publics mondiaux en les gérant efficacement dans une perspective de développement durable. Les communs occupent de plus en plus une place réduite dans l'économie d'aujourd'hui, et s'ils peuvent prendre à l'avenir une importance grandissante, ils sont aussi susceptibles d'être ingérés par l'économie marchande.

Plutôt que raisonner en termes de suprématie d'une forme de propriété sur une autre, il est probablement plus pertinent de s'interroger sur le

déploiement de politiques publiques concourant à développer la coproduction ou la production jointe de communs et de biens publics mondiaux, à côté de la production privée, selon des modes de gouvernance répondant aux attentes du développement durable et de l'intérêt général.

Les développements analytiques des dernières années montrent ainsi la pertinence et la portée actuelles des thèmes de recherche traditionnels du CIRIEC, ceux qui relèvent de sa vocation intrinsèque : analyser comment servir au mieux l'intérêt général sous les auspices de l'action des organisations collectives d'économie publique et sociale. Après des travaux concernant les coopérations entre les différents types d'organisation, en particulier dans deux ouvrages collectifs dirigés par Monnier et Thiry (1997) et Enjolras (2008), ceux menés depuis 2016 soulignent l'ampleur du déploiement des PPESS dont les traits essentiels s'inscrivent dans un contexte de refondation de l'action collective.

LES TRAITS PRINCIPAUX DU DÉPLOIEMENT DES PPESS POUR PRODUIRE DES BIENS PUBLICS ET DES COMMUNS

Les travaux du CIRIEC-International soulignent les potentialités d'avenir des PPESS, sans en négliger les limites. La montée en puissance de l'action combinée de l'économie publique et de l'économie sociale pour servir l'intérêt général en produisant des communs et des biens publics s'y trouve notamment précisée dans quatre directions : la malléabilité des frontières des économies publique et sociale ; les innovations sociales sur les territoires ; les mutations des comportements des organisations ; l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et la co-construction de l'intérêt général.

LA MALLÉABILITÉ DES FRONTIÈRES ENTRE LES ÉCONOMIES PUBLIQUE ET SOCIALE INDUITE PAR LA DYNAMIQUE PARTENARIALE

Les frontières de l'économie publique et de l'économie sociale se sont déplacées avec les privatisations massives qui se sont enclenchées à partir des années 1980. Certains PPESS ont permis aux autorités de faire prendre en charge par les organisations d'économie sociale des activités de service public antérieurement dévolues au secteur public. Par leurs valeurs et leur mode de gestion de la ressource, leurs vocation et compétences propres à exprimer et contribuer à la mise en œuvre de solidarités sociales, les organisations de l'économie sociale y sont en effet souvent pleinement habilitées. Traditionnellement porteuses d'intérêts communs, elles se voient ainsi mobilisées dans une perspective d'intérêt général. Le déplacement des frontières vise aussi généralement à remplir des missions ou à produire à moindre coût que par des organisations publiques et à chercher à bénéficier d'un supplément de dynamisme pour la réalisation de l'intérêt général.

DES INNOVATIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES AU SERVICE DE L'INNOVATION SUR LES TERRITOIRES

La mobilisation des organisations d'économie sociale pour accompagner la mise en œuvre de l'action publique permet de s'appuyer sur des cultures d'organisation tournées vers l'innovation sociale et le développement des écosystèmes territoriaux. C'est l'occasion de faire bénéficier le secteur public d'innovations sociales développées par des organisations de l'économie

sociale, comme l'a aussi montré Benoît Lévesque (2014) au Québec. La proximité de ces organisations hybrides vis-à-vis des parties prenantes sur les territoires facilite également cette adoption de dispositifs innovants bénéfiques aux programmes d'action publique. Cela permet d'associer plus étroitement qu'antérieurement les parties prenantes dans le processus décisionnel, et de s'inscrire dans une démarche plus participative. Les synergies ainsi à l'œuvre valent aussi pour les entreprises publiques qui bénéficient également des liens étroits que les organisations sociales entretiennent avec les décideurs et acteurs locaux : les partenariats permettent d'apporter des réponses modulables sur les territoires face à des attentes différenciées en matière de prestations de service public ou de production de biens publics.

DES TRANSFORMATIONS SOURCES DE MUTATIONS DES COMPORTEMENTS PROPRES DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ET SOCIALES

Malgré ses atouts, le nouveau modèle est à l'origine d'une banalisation des organisations publiques et d'économie sociale, d'une perte de substance dans ce qui fait la spécificité des organisations hybrides. Les coopérations mises en œuvre entre secteur public et économie sociale, impulsées dans le cadre de la nouvelle gestion publique, poussent en effet, sous la tension de contraintes de financement plus prégnantes, à une soumission aux exigences externes et au recentrement des organisations sur des intérêts propres. Les opportunités offertes par la combinatoire d'une gouvernance multi-acteurs et participative s'en trouvent affectées par le développement de comportements de nature opportuniste qui nuisent à la conduite de projets. C'est le cas lorsque la démarche des acteurs, qu'il s'agisse des pouvoirs publics eux-mêmes ou

d'entreprises publiques, procède d'une volonté d'instrumentaliser les organisations partenaires en perdant de vue les atouts d'une conception réellement pluraliste, participative et coopérative pour la production de biens publics ou de communs. Cette analyse de la banalisation des organisations de l'ESS renvoie au concept d'« isomorphisme institutionnel » introduit par DiMaggio et Powell (1983), qui pointe trois facteurs d'assimilation comportementale des organisations : mimétique, coercitive et normative. Si ces facteurs peuvent jouer conjointement sur les organisations de l'ESS, leur forte dépendance vis-à-vis de financements directs ou d'appuis matériels du secteur public renforce la prégnance de l'assimilation coercitive.

Il s'agit en tout cas de sources de difficultés intrinsèques des partenariats actuels et d'un révélateur des limites du cadre partenarial des formes actuelles de gouvernances multi-acteurs. L'instrumentalisation des organisations de l'économie sociale et du secteur public interroge sur la soutenabilité du modèle : en faisant perdre de la sorte leur âme aux organisations, on remet foncièrement en cause leur capacité à contribuer avec efficacité aux missions qu'on entend leur assigner et on distend le lien des autorités publiques avec la société civile.

LES ATOUTS DE LA CO-CONSTRUCTION DE L'ACTION COLLECTIVE PAR L'INSTAURATION DE NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE

Les PPESS sont des opportunités majeures pour coconstruire l'action publique, lui donner des fondements qui permettent de rompre avec les conceptions centralistes et hiérarchiques en misant sur une complémentarité d'apports. Il convient cependant d'éviter que la co-construction de l'action publique ne soit entravée par des conflits entre des parties

prenantes qui empêchent le développement des partenariats et dès lors la production jointe de biens publics et de communs via les PPESS. Comme l'a cependant montré antérieurement Yves Vaillancourt (2008), une co-construction démocratique permet le développement de partenariats qui font que l'action publique mobilise de manière équilibrée les différentes parties prenantes afin de promouvoir l'intérêt général.

Ces atouts et l'implication de la société civile dans les PPESS ne les exemptent pas de l'évaluation pour rendre compte de la pertinence des solutions qu'ils apportent dans la mise en œuvre de l'action publique. Ils sont en effet le produit d'intérêts parfois contradictoires, qui peuvent conduire à des préconisations ou des mises en œuvre finalement en décalage avec les besoins sociaux. Les méthodes d'évaluation inspirées de l'analyse économique standard, telle par exemple que l'évaluation contingente, ne sont pas à proscrire par nature dès lors qu'elles apportent un regard extérieur fondé sur des critères d'une méthodologie scientifique mais sous trois conditions majeures : conserver une distance critique vis-à-vis du référentiel marchand et de monétisation des avantages qui les fonde ; ne les appréhender que comme des outils parmi d'autres qu'il convient de croiser avec des méthodes participatives et pluralistes pour en apprécier la portée réelle (Bance et Chassy, 2017) ; se démarquer d'approches impulsées par un lobbyisme et une vision doctrinaire de l'action publique qui soumettent *in fine* aux intérêts d'acteurs ou de décideurs publics tout puissants. Il convient pour finir d'analyser le rôle joué par les PPESS face aux transformations des formes d'action publique.

Les transformations et les dispositifs novateurs à l'œuvre montrent, à l'instar de travaux de M.-J. Bouchard (2013), les opportunités pour des pouvoirs publics locaux ou nationaux dotés d'une réelle volonté proactive, d'une mobilisation des parties prenantes et des organisations à l'échelon local afin de dynamiser les écosystèmes territoriaux. On peut y trouver également une source de développement d'un nouveau modèle d'organisation collective visant à satisfaire les besoins

essentiels de la population. Ce modèle pourrait répondre aux ambitions de l'instauration de ce que Jacques Fournier (2013) appelle l'économie des besoins. Il convient cependant de préciser, comme le font les travaux du CIRIEC-International en quoi les évolutions du modèle d'organisation relèvent sur le fond d'un changement de paradigme d'action collective.

L'INSCRIPTION DES PPESS ET DE LA PRODUCTION DE BIENS PUBLICS ET DE COMMUNS DANS UN CADRE DE MUTATIONS DU PARADIGME D'ACTION COLLECTIVE

L'action publique et les PPESS sont à considérer dans ce qu'on appelle un paradigme d'action collective, en d'autres termes un modèle cohérent fondé sur une représentation du monde émanant des théories dominantes (*mainstream*) et qui, en l'espèce, conduisent à justifier les modalités de mise en œuvre de l'action collective. Au regard des transformations à l'œuvre, les travaux du CIRIEC ont replacé les PPESS dans le cadre du changement de paradigme intervenu durant la décennie 1980, et en ont réinterrogé la nature.

LES DYNAMIQUES PARTENARIALES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Un changement de paradigme en matière d'action publique est clairement intervenu après le « consensus de Washington » des années 1980. Une nouvelle gestion publique (NGP) s'est déployée à travers le monde, s'inspirant des révolutions conservatrices anglo-saxonnes. Il s'est

agi notamment pour les autorités publiques de réduire le coût de l'action publique en restreignant le périmètre de l'intervention publique directe. Cette NGP a conduit les autorités publiques à faire faire plutôt qu'intervenir directement dans l'activité économique, pour produire notamment des biens publics. L'action publique se trouve ainsi replacée dans une logique de résultats, d'atteinte d'objectifs quantifiés, de stimulation de l'innovation, de flexibilité, de réduction des dépenses publiques, en introduisant des outils et des méthodes de gestion largement inspirés du secteur privé (Greffe, 1999). Cette NGP, portée par l'hégémonie croissante dans la théorie économique des courants néolibéraux (théories des incitations, des contrats, des choix publics, des droits de propriété, etc.), a aussi réduit les marges de manœuvre des États dans un environnement international marqué par une interdépendance croissante des nations et les pressions exercées à la baisse de l'endettement public. Elle a justifié aux privatisations massives mise en œuvre depuis les années 1990 (Privatization Barometer, 2015-2016), et le recours à des partenariats avec le secteur privé. Par-delà les privatisations, le recul des missions d'intérêt général ou de politique économique assignées de l'après-guerre aux années 1980 aux entreprises publiques ont en effet amené à adopter des comportements analogues à ceux d'entreprises privées à la recherche de la rentabilité.

Les partenariats public-privé se sont ainsi déployés à travers le monde pour produire les biens publics, malgré les réserves théoriques qu'ils ont pu susciter du fait des asymétries d'information, des coûts de transaction et de l'incomplétude des contrats qui en obèrent les vertus théoriques affichées (Marty, Trosa et Voisin, 2006). Ces PPP ont aussi été mis en œuvre malgré leurs coûts élevés dans le long terme pour les finances publiques, comme le révèlent de récents rapports qui dressent des bilans d'inefficience et de grande complexité des montages contractuels qui les caractérisent (National Audit Office, 2010, 2011 ; Cour des comptes, 2017).

Mais le nouveau paradigme d'action publique s'analyse aussi dès lors comme force motrice du déploiement des partenariats avec les organisations de l'économie sociale, les PPESS. Il convient alors pour les pouvoirs publics de mobiliser ces organisations dans une perspective inspirée de la théorie des incitations, et notamment dans sa déclinaison qui est celle de la « nouvelle économie publique ». Dans cette perspective mono-centrée, fondée sur une conception descendante de l'action publique, l'État ou la collectivité publique porte une conception de l'intérêt général dont le référentiel est le marché. Cette conception amène les autorités publiques à faire valoir auprès de ces dernières des critères de performance largement inspirés de la gestion privée, souvent au détriment d'une démarche de co-construction de l'action collective avec les organisations partenaires. Du côté des entreprises publiques, en particulier à capitaux d'État, la coopération avec les organisations de l'ESS vise également souvent à mobiliser les partenaires pour assurer à moindre coût des missions de service public et dans la recherche d'efficacité (Bernier *et al.*, 2020), tout en répondant aux attentes de tutelles désireuses d'abonder leurs budgets par des dividendes.

LES PPESS ET LA PRODUCTION JOINTE DE BIENS PUBLICS ET DE COMMUNS DANS UN PROCESSUS DE « DESTRUCTION CRÉATRICE D'ACTION PUBLIQUE »

L'analyse des PPESS et des formes nouvelles de production de biens publics et de communs a conduit à introduire, en conclusion du premier ouvrage (Bance, 2018), l'expression de « destruction créatrice de l'action publique ». Inspirée de manière cependant très différenciée du concept de Schumpeter (1943), l'expression entend ainsi

rendre compte d'un processus de disparition et de création au fil du temps de formes d'intervention des autorités publiques qui peuvent susciter une modification de la nature profonde de l'action publique, et donc de changement de paradigme. Avant les années 1980, l'action publique est dominée par la figure d'États souverains qui incarnent la volonté générale. Ils disposent alors en propre de marges de manœuvre étendues pour conduire la politique économique, tant en termes de politique monétaire, budgétaire, industrielle, que d'instruments d'action directe pour produire des biens publics et servir d'instruments d'action publique. Si, d'un pays à l'autre, les formes institutionnelles sont variées, allant de l'État-nation à une multiplicité d'institutions exerçant les prérogatives publiques, le paradigme d'action publique laisse alors une faible place à d'autres organisations pour promouvoir l'intérêt général. Les organisations de l'ESS se trouvent alors éclipsées, n'apparaissent pas foncièrement en vecteur important d'action publique, et tout particulièrement dans les pays les plus centralistes. L'incapacité des États, de leurs instruments d'action, à remédier à la crise économique et sociale que connaissent depuis plusieurs décennies les économies avancées, l'interdépendance économique croissante due à la mondialisation des marchés et l'hégémonie du néolibéralisme ont défait le paradigme antérieur. Le processus de destruction des formes d'action publique préexistantes et d'instauration de nouvelles a donné naissance à l'échelle mondiale à l'actuel paradigme d'action publique.

Les transformations à l'œuvre ne sont cependant pas uniformes et des traditions nationales peuvent expliquer le maintien de différences. Comme l'ont montré Bernard Enjolras, Benoît Lévesque et Bernard Thiry (2008), Yves Vaillancourt (2008), il existe des régimes de gouvernance et des modes de construction des politiques publiques qui différencient les pays. Cela rejoint à cet égard les enseignements de la théorie de la variété des capitalismes (Amable, 2005). Il n'en reste pas moins que deux lignes de force principales caractérisent l'actuel

processus mondial de destruction créatrice d'action publique. La plus fondamentale est l'affirmation d'une conception marchande de l'intérêt général qui tend, à l'échelle planétaire, à normer l'action publique sur celle des marchés en lien à leur mondialisation. Cela se traduit par un large repli de l'intervention publique directe, par le déploiement de formes d'autorégulation, dont le fondamentalisme de marché dans le secteur de la finance en est notamment la forme la plus radicale. Cela pose l'épineux problème de la régulation de ce bien public mondial suite aux effets dévastateurs de la crise de 2008.

L'autre ligne de force procède de l'instauration de nouvelles formes d'action publique, qui complètent celles d'États qui ont beaucoup perdu en capacité. Cette dimension prend ici encore deux figures essentielles. La première consiste à instaurer d'autres échelons d'action publique, en particulier par l'intermédiaire d'autorités supranationales ou infranationales (telles les régions), en menant conjointement l'action publique dans le cadre de la gouvernance dite multiniveaux (Bance, 2016). La seconde est de prendre appui sur les organisations de l'ESS en tant que mode d'expression de l'intérêt général sur la base de leurs propres périmètres de mise en œuvre. Il en ressort une architecture complexe d'emboîtement de divers niveaux de prise en compte de l'intérêt général sur des « périmètres de solidarité » différents (Monnier et Thiry, 1997). Cela suscite le développement d'économies dites plurielles dans lesquelles les relations partenariales sont complexes et fondées sur une mise en complémentarité des acteurs, tout en procédant, comme on l'a vu plus haut, d'une logique de substitution du fait du repli de l'action publique directe. Dans ce paradigme, les PPESS permettent, la production de biens publics et de communs, une mise en œuvre modulée de l'action publique au service de l'intérêt général, en ayant pour support l'expression de solidarités sociales à géométrie variable, en innovant sur les territoires pour développer des écosystèmes territoriaux et en expérimentant la co-construction de l'action publique. On peut ainsi « mobiliser les deux registres de la

solidarité en combinant la solidarité redistributive avec une solidarité plus réciprocaire pour renforcer la capacité d'auto-organisation de la société » (Laville, 2003, p. 191). La logique première de normalisation marchande qui est inhérente au paradigme actuel d'action publique pousse cependant à l'instrumentalisation des organisations dans une perspective quasi marchande. Elle suscite la perte d'identité d'organisations et d'acteurs publics ou de l'économie sociale. Elle tend ainsi à mettre en cause les atouts d'une gestion collective et pluraliste des biens publics ou des communs et à entraver le déploiement de la co-construction de l'action publique. Les PPESS n'en portent pas moins les germes, du fait notamment des expériences de co-construction de l'action publique et des innovations sociales sur les territoires dont ils sont porteurs, de l'émergence d'un changement de paradigme d'action publique. Ce dernier serait alors fondé sur une forte implication citoyenne dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique, en prenant appui sur les organisations publiques et de l'ESS, pour faciliter l'expression et la spécification participative des besoins sociaux dans la perspective d'une production élargie de biens publics et de communs.

CONCLUSION

Les travaux menés par le CIRIEC sur les coopérations des acteurs de l'économie publique et sociale montrent la portée et les limites du modèle à l'œuvre pour souligner le besoin de refondation de l'actuel paradigme d'action collective. La mise en complémentarité des organisations publiques et d'économie sociale est profitable à l'action publique pour la rendre moins coûteuse, lui donner plus de souplesse, faciliter l'expression de missions de service public ou d'intérêt général, la production de communs et de biens publics par les innovations organisationnelles dont sont porteurs les partenariats. Mais dans le même temps, le modèle induit une perte

d'identité par l'instrumentalisation qui est faite des organisations d'économie sociale et des organisations publiques, souhaitée par les pouvoirs publics dans une perspective inspirée de la nouvelle gestion publique et de la théorie des incitations. L'alternative est dès lors de concevoir intrinsèquement l'action publique comme facilitatrice de partenariats entre organisations publiques ou d'économie sociale afin de les faire contribuer au développement d'écosystèmes innovants et à une coproduction accrue de communs et de biens publics. Cela amène à penser en l'espèce l'intérêt général dans une perspective partenariale, afin de bénéficier pleinement des potentialités d'action et des spécificités des organisations d'économie publique et d'économie sociale. Repenser de la sorte les

gouvernances en respectant les spécificités et potentialités propres des organisations hybrides serait changer de paradigme d'action publique en donnant un réel crédit aux capacités propres des acteurs en matière de co-construction de l'action publique, sans pour autant renoncer à renforcer la capacité (Sen, 1985) des autorités pour leur permettre de mener dans d'autres domaines de la politique économique (comme en particulier dans celui de la finance) des actions proactives de promotion des biens publics et des communs.

Ces éléments de réflexion sont un appel à la conduite de travaux complémentaires permettant spécifier le (ou les) paradigme(s) alternatif(s) d'action collective en mesure de se substituer à celui que nous connaissons aujourd'hui, afin de mieux servir l'intérêt général.

LES AUTEURS DES PUBLICATIONS DU CIRIEC-INTERNATIONAL SUR LES PPESS ET LA PRODUCTION DE BIENS PUBLICS ET DE COMMUNS

CIRIEC Studies Series, n° 1, 2018

Malika Ahmed Zaïd, Juan Fernando Alvarez, Philippe Bance, Cristina Barna, Pierre Bauby, Manuel Belo Moreira, Jean-Claude Boual, Monique Combes-Joret, Pascal Glémain, Miguel Gordo Granados, Alexandrine Lapoutte, Laëtitia Lethielleux, Jean-Philippe Milésy, Fumitoshi Mizutani, Munenori Nomura, Irina Opincaru, Bernard Paranque, Francis Rawlinson, Anne Reimat, Shinichi Saito, Andrea Salustri, Faruk Ülgen, Ancuta Vamesu, Federica Viganò, Hernando Zabala Salazar, Cathy Zadra-Veil, Christelle Zagbayou.

CIRIEC Studies Series, n° 2, à paraître

Georges Alapka, Philippe Bance, Marie J. Bouchard, Andrea Bassi, Pierre Bauby, Angélique Chassy, Gheorghe Ciascai, Hervé Defalvard, Alessandro Fabbri, Benjamin Fragny, Benjamin Friedländer, Dorothea Greiling, Alexandrine Lapoutte, Juraj Nemec, Maria Murray Svidronova, Christina Schaefer, Melanie Schinnerl, Faruk Ülgen, Gabriela Vaceková, Cathy Zadra-Veil.

Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, numéro spécial, mars 2021, vol. 92-1

Philippe Bance, Hervé Charmettant, Alexandre Guttmann, Alexandrine Lapoutte, Irina-Sînziana Opincaru, Anirban Pal, Yvan Renou, Andrea Salustri, Jérôme Schoenmaeckers, Piyush Kumar Singh, Faruk Ülgen.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMABLE B., 2005, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Seuil.
- BALLET J., 2008, « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, Lille. DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.5553>
- BANCE P. (dir.), 2016, *Quel modèle d'État stratège en France ?*, Mont-Saint-Aignan, PURH, <https://www.ciriec.uliege.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/modele-detat-strategie-france-p-bance/>
- , 2018, « Conclusion. Public - Social and Solidarity Economy Partnerships (PSSEPs) and collective action paradigm », Bance P. (dir.), *Providing public services and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01964965/document>.
- (dir.), 2018, *Providing public services and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC.
- , Chassy A., décembre 2017, « The Rollout of the Multilevel Governance System: A Source of Reworking the Contingent Valuation Method? », *Politics and Policy*, vol. 45, issue 6.
- , Bouchard M.-J., Greiling D. (dir.), à paraître, *New research program of CIRIEC international 2019-2020 Joint production and co-production of public goods and commons*.
- BERNIER L., FLORIO M. et BANCE P. (ed.), 2020, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, Londres, Routledge.
- BOUCHARD M.-J. (dir.), 2013, *Innovation and the social economy: The Québec experience*, university of Toronto Press.
- CORIAT B. (dir.), 2015, *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Paris, Les liens qui libèrent.
- COUR DES COMPTES, décembre 2017, « Rapport thématique, La politique immobilière du ministère de la justice. Mettre fin à la fuite en avant », <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice.pdf>.
- DIMAGGIO P. J. et POWELL W. W., 1983, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48 (2).
- ENJOLRAS B. (dir.), 2008, *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux de santé*, Bruxelles, Peter Lang, collection CIRIEC « Économie sociale et Économie publique », n° 1.
- FOURNIER J., 2013, *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Paris, Odile Jacob.
- GREFFE X., 1999, *Gestion publique. Précis*, Paris, Dalloz.
- ITÇAINA X. et RICHEL-BATTESTI N., 2018, *Social and Solidarity-based Economy and Territory: From Embeddedness to Co-construction*, Bruxelles, Peter Lang, « Économie sociale et économie publique », n° 7.
- KAUL I., GRUNBERG I. et STERN M.A., 1990, *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, Oxford University Press.
- LAVILLE J.-L., 2003, « Démocratie et économie : éléments pour une approche sociologique », *Hermès*, n° 36, <http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/9375>.

- LÉVESQUE B. et THIRY B., 2008, « Concurrence et partenariat, deux vecteurs de la reconfiguration des nouveaux régimes de la gouvernance des services sociaux et de santé », B. Enjolras (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, Peter Lang.
- , 2014, « Les entreprises d'économie sociale plus porteuses d'innovations sociales que les autres? », B. Lévesque, J.-M. Fontan, J.-L. Klein (dir.), *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, Presses de l'université du Québec
- MARTY F., TROSA S. et VOISIN A., 2006, *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, « Repères », n° 30.
- MONNIER L. et THIRY B. (dir.), 1997, *Mutations structurelles et intérêt général*, Paris, De Boeck.
- MONZÓN J.-L. et CHAVES Avila R., 2012, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, rapport d'information élaboré pour le Comité économique et social européen par le CIRIEC, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-fr-c.pdf>.
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Financing PFI Projects in Credit Crisis and the Treasury's Response*, HC 287, session 2010-2011 ; *PFI in Housing*, HC 71, session 2010-11 ; *The Performance and Management of Hospital PFI Contracts*, HC 68, 2010.
- OSTROM E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.
- PRIVATIZATION BAROMETER, 2015/16, *The PB report*, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf>.
- SCHUMPETER J., 1976, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Routledge.
- SEN A., 1985, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- THOYER S., 2011, « La montée en puissance de la notion de bien public mondial », *Encyclopédie du développement durable*, Association 4D, <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/gouvernance/la-montee-en-puissance-de-la.html>.
- VAILLANCOURT Y., 2008, « Social Economy in the co-construction of public policy », *Occasional Paper Series*, n° 3, <https://ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/vaillancourt-se-in-public-policy-2008.pdf>.

Alain Arnaud, Marcel Caballero, Jean-Philippe Milesy

Économie publique et économie sociale : convergences et divergences

LES CONTRAINTES DES PARTENARIATS ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LES ENTREPRISES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

L'ÉBAUCHE D'UN BILAN DES PARTENARIATS ESS-PUBLIC

Le constat général est que les partenariats entre les entreprises de l'ESS et les collectivités publiques (État, collectivités territoriales et établissements à caractère public – publics à l'origine, mais privatisés par la suite) sont récents pour la plupart. On note une volonté des parties prenantes de collaborer, un véritable engagement de part et d'autre pour s'allier et travailler pour la réalisation d'objectifs communs qui ne sont autres que la satisfaction de l'intérêt général et le maintien de la cohésion sociale. Les entreprises

du secteur public, conscientes de l'apport de l'ESS à l'économie nationale et, plus particulièrement, au développement territorial, expérimentent des actions en vue de favoriser l'essor de ce secteur.

De leur côté, les acteurs et représentants de l'ESS travaillent constamment pour que toutes leurs entreprises améliorent leur statut et soient pleinement reconnues comme de potentiels partenaires. On voit bien une évolution positive des relations entre les deux secteurs, et ces relations peuvent se développer davantage, même si cela doit prendre beaucoup de temps. D'un côté, il y a beaucoup d'initiatives prises dans ce sens par les collectivités publiques, d'un autre côté, plusieurs démarches sont entreprises par les structures de l'ESS pour d'éventuelles collaborations sur des sujets ou projets identifiés comme étant communs aux deux parties.

En outre, les entreprises de l'ESS apportent des réponses aux besoins publics car elles remplacent certaines collectivités locales dans leur rôle de services publics de proximité. Le Conseil

d'État a estimé qu'un peu moins de 10 % des missions publiques sont aujourd'hui réalisées par des pseudo-bénévoles et des gens non rémunérés (Mailly, 2014). On a l'exemple de la réforme des rythmes scolaires. Elle conduit à ce que, dans les écoles, les enfants soient gardés les après-midis par les bénévoles de diverses associations. C'est souvent dans le champ de l'ESS qu'on retrouve des personnes, non pas en CDI ni en CDD, mais de simples bénévoles dans les associations, qui sont assujettis à mener des missions de services publics, et qui le font sans rémunérations et sans cotisations. L'État et les collectivités locales préfèrent parfois faire mener une mission de service publique par une personne non rémunérée via les associations plutôt que par un fonctionnaire qu'il va falloir former et rémunérer. Ces pratiques, que certains assimilent à du dumping social provoquent la protestation des syndicats.

Ce que l'on souhaite souligner par ces exemples, c'est que l'idée de rapprochement des collectivités publiques avec les entreprises de l'ESS ne constitue pas qu'un moyen de s'unir pour satisfaire des missions d'intérêt général et de cohésion sociale, mais c'est aussi un moyen de remplir une mission non réalisée ou de s'aider mutuellement, de s'entraider réciproquement sur les sujets où elles ne peuvent agir ou réussir toutes seules.

LA DIVERSITÉ DE L'ESS ENGENDRE DES DIFFICULTÉS D'APPRÉHENSION ET DE COMPRÉHENSION QUI PEUVENT CONSTITUER DES FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

L'étude réalisée a montré que si l'ESS est d'une grande diversité et facteur de richesses, elle est

souvent mal prise en compte. Nonobstant, elle a encore du mal à être appréciée à sa juste valeur par les puissances publiques, est peu ou mal connue des acteurs des autres secteurs (quand ceux-ci ne la combattent pas) et surtout difficilement appréhendée par le grand public.

Une étude qualitative souligne que, bien qu'attractifs et séduisants, les principes de l'ESS apparaissent souvent comme irréalistes aux yeux des enquêtés. Le constat est que ce secteur demeure peu connu de la population en comparaison avec les autres champs économiques. Cette méconnaissance et donc parfois une méfiance des français s'explique sans doute par le fait que l'ESS manque de lisibilité. Agoravox, une plateforme européenne de journalisme citoyen écrivait en 2009 : « en France et en Europe, l'Economie sociale et solidaire est un géant économique mais un nain politique. Un géant économique puisqu'elle salarie 2 millions de personnes dans l'hexagone et qu'elle représente 10,5 % du PIB français. Un nain politique parce qu'elle peine à se faire connaître et reconnaître¹ ».

Certes il y a une évolution dans son combat pour une acceptation par les puissances publiques, mais elle n'a pas encore atteint le niveau souhaité. À la question « Que pensez-vous de l'économie sociale et solidaire ? », certains dirigeants ou ex-dirigeants d'entreprises publiques répondent : « Je ne sais pas ce qu'elle est réellement ». Les mutuelles et les entreprises de couverture sociale complémentaire qui assurent la protection sociale, et les banques coopératives ne sont pas spontanément assimilées au secteur de l'ESS par l'opinion publique. De nombreuses raisons peuvent expliquer ce désintérêt ou cette inattention vis-à-vis de l'ESS, mais à notre sens, la principale cause est qu'il n'y a pas de terminologie communément reconnue unifiant et couvrant l'ensemble du secteur. On a vu utiliser plusieurs appellations pour évoquer les réalités et les formes de l'ESS : tiers-secteur, économie alternative, entreprises alternatives, entreprises

1. <http://www.agoravox.fr/actualites/economie/article/l-economie-sociale-et-solidaire-et-51077>.

d'intérêt collectif, entrepreneuriat social, etc., et bien entendu, cela complique d'avantage la compréhension. À l'inverse le mot « mutuelle » est employé indifféremment dans le champ de la protection sociale pour qualifier les institutions paritaires, voire des opérateurs privés. Par ailleurs, nul doute que la théorie économique dominante en Europe et dans le monde selon laquelle les activités exercées par les entreprises quel que soit leur statut relèvent du champs concurrentiel et doivent en respecter les règles, a conduit à une réelle banalisation des organisations de l'ESS.

Ces multiples dénominations, même si elles ne s'opposent pas totalement, n'ont pas les mêmes définitions, les mêmes fondements et créent une confusion. Les représentants de l'ESS sont eux-mêmes très divisés, très partagés. Certains disent d'elle qu'elle peut renouveler l'action publique, pendant que d'autres acteurs disent qu'elle ne peut être que subsidiaire aux pouvoirs publics. D'autres encore considèrent l'ESS comme un projet de substitution à l'économie capitaliste.

Si un grand nombre d'entre eux insistent sur le fait qu'elle est en soi une voie essentielle pour une société plus harmonieuse, d'autres soutiennent qu'elle ne peut que venir en renfort de l'État (ou du secteur privé) pour surmonter les crises économiques et sociales actuelles. Dans les débats au sein de l'ESS se fait jour une double acception du mot « alternative ». La première tend à se contenter d'une reconnaissance à la marge dans une économie plurielle. La seconde revendique l'ESS au cœur d'un changement de paradigmes économiques.

Tandis que la loi ESS a été acclamée et demeure très appréciée de nombreux acteurs de l'ESS, car pour eux elle représente un potentiel de croissance, une crédibilisation, un grand pas vers une acceptation complète des pouvoirs publics, d'autres la trouvent très ambiguë. Notamment du fait qu'elle intègre, voire privilégie, les entreprises sociales. Ils vont jusqu'à la considérer comme une aberration. Pour ces derniers, il y a une grande bataille à mener contre cette « perte de valeurs » de l'ESS. Ce sont souvent les mêmes

qui dénoncent le fait que beaucoup d'entreprises publiques soient gérées comme des entreprises privées.

Ces ambiguïtés peuvent expliquer les résistances de certaines autorités publiques à s'engager dans des partenariats.

L'ESS est de plus confrontée à un véritable problème de communication. Ses représentants vantent fortement et constamment ses valeurs et principes qui la différencient du modèle capitaliste. Mais ils réussissent difficilement à s'accorder sur ce qu'elle représente concrètement afin de l'imposer dans l'opinion publique. Il faudrait aussi, pour obtenir la place qu'ils méritent dans la société, que les acteurs de l'ESS sachent se remettre plus fréquemment en question, s'unissent et agissent de manière coopérative.

QUELQUES OBSERVATIONS ET CRITIQUES À L'ENDROIT DES STRUCTURES DE L'ESS ÉMISES PAR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Pour les collectivités publiques, les entreprises de l'ESS connaissent de nombreuses évolutions qu'il s'agit de développer, mais qui génèrent un fort besoin de professionnalisation et de renouvellement des compétences. Les partenariats sont difficiles à établir, car il y a parfois de la lenteur dans les prises de décision des acteurs de l'ESS, de longues procédures institutionnelles, des pertes de temps dans la conception et la mise à exécution d'un projet. Il y a des degrés de professionnalisme que des structures de l'ESS, en particulier au sein des associations, n'ont pas encore complètement acquis.

Ainsi les entreprises publiques reprochent souvent aux acteurs de l'ESS le manque de présence de leurs structures sur les plateformes numériques. Cela rend les partenariats compliqués, car à l'occasion des connexions sur les réseaux ou sites internet de ces structures, il est impossible

d'avoir une appréhension de leurs implantations locales. C'est assez embarrassant, et c'est parfois une raison supplémentaire pour faire en sorte qu'une entreprise publique qui aurait envie de collaborer y renonce. C'est pourquoi sans entamer leurs fondamentaux, de nombreux acteurs de l'ESS s'engagent dans une adaptation aux « temps modernes », en restant fidèles aux principes et valeurs de l'ESS tout en tenant compte d'une réalité mouvante. La société étant en pleine transformation, rester trop centrés sur une culture de subventions ou des gratuités, n'est pas toujours à l'avantage des entreprises de l'ESS. Pour établir des partenariats équilibrés, les entreprises de l'ESS doivent acquérir un minimum d'autonomie financière pour ne pas totalement dépendre de l'autre partenaire, au risque de ne plus pouvoir continuer l'activité en cas de rupture de ce partenariat. De nombreuses associations n'existent plus aujourd'hui parce qu'elles n'avaient plus de moyens pour survivre lorsque leurs partenaires publics ont volens nolens été amenés à ne plus les financer. La question des fonds propres, du financement du développement constitue donc un sujet central si on ne veut pas que l'ESS ne soit pas qu'une économie subsidiaire de services.

L'ACTION LIMITÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Malgré les multiples actions menées par les collectivités territoriales pour promouvoir et valoriser l'ESS, on constate que les actions menées envers ce secteur ne sont toujours pas considérées comme essentielles, mais plutôt comme une faveur, une aide. Certains élus politiques et acteurs du secteur public réduisent le secteur de l'ESS à la réparation, au bénévolat, donc aux associations uniquement, cependant que d'autres, plus rares, intègrent pleinement sa dimension

économique. Pourtant, l'ESS est souvent officiellement reconnue par les institutions publiques comme un secteur performant de l'économie. De plus, de nombreux élus territoriaux inscrivent cette autre manière de faire de l'économie dans l'agenda de leurs collectivités. Malgré cela les pouvoirs publics ont toujours le réflexe de confier au secteur privé lucratif les projets qui leur semblent les plus déterminants et réservent à l'ESS les affaires les moins importantes.

Le Collectif des associations citoyennes (CAC), une association qui lutte contre la réduction des associations de l'ESS à leur seule dimension économique et défend la contribution des associations à l'intérêt général et à la construction d'une société solidaire, durable et participative, s'interroge (CAC, 2016, p. 4) sur la définition de l'intérêt général car, pour cette association, si désormais c'est le secteur financier qui décide de soutenir une action sociale plutôt qu'une autre (tout en puisant dans les fonds publics, c'est-à-dire dans la poche du citoyen) selon la seule règle de la maximisation du profit et de la minimisation des risques, à quoi servent encore les élus et toute la vie démocratique à laquelle contribuent les différents organes de la société civile.

L'ESS est vue comme un instrument onéreux et qui vit des subsides des collectivités. Ces dernières se tournent donc vers des marchés publics (surtout les entreprises privées). Et pourtant, une étude² faite au niveau mondial, notamment au Portugal, aux USA, en Australie, en Belgique et au Canada, a démontré qu'au bout de 2 ou 3 ans, cela revenait très cher aux collectivités locales de collaborer avec les entreprises du secteur privé. Elles ont l'impression de faire des économies les premières années, puis par la suite, le remboursement est énorme, tandis que les entreprises triplent leur capital en 3 ans. Il est moins cher de subventionner une structure de l'économie sociale, plutôt que de passer par un marché public. Dans le marché, il y a des coûts de transactions élevés, et les collectivités locales

2. Rapport de l'Institut des entreprises.

maitrisent mal les actions des entreprises, dont l'objectif premier est de faire des bénéficiaires, de valoriser leurs investissements, et non de créer du lien social comme le font les structures de l'ESS.

À la question de savoir si l'ESS est pleinement associée aux politiques de développement local, on remarque qu'à tous les échelons locaux, il existe des leviers permettant aux collectivités de soutenir les structures de l'ESS. Cependant les réformes des lois MAPTAM³ et NOTRE⁴ (qui ont entraîné la fusion de régions, la création des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille, la création des Établissements publics territoriaux (EPT) à Paris, les communes nouvelles (les intercommunalités), etc.), modifient les relations entre les collectivités territoriales et les entreprises de l'ESS : les départements ont perdu certains pouvoirs dans l'attribution d'aides aux organisations de l'ESS et les régions sont chargées de mettre en place une politique ESS dans leur plan de développement économique. Quant aux intercommunalités, elles jouent désormais un rôle important dans l'animation de la politique ESS sur leur territoire.

Depuis 2015 et jusqu'à 2017, les budgets des collectivités territoriales pour mettre en œuvre leurs actions ont diminué de 3,6 milliards (par année). Le montant n'est pas identique pour toutes les collectivités en fonction du mécanisme de péréquation. Cela soulève une multitude de questions sur la gestion du budget des collectivités, et cette baisse des dotations a inéluctablement des impacts négatifs sur les structures de l'ESS qui n'ont plus droit au même montant de subventionnement ou d'aides financières (réduction de 30 % environ). Cette situation entraîne des disparitions d'associations notamment celles du domaine de la culture, de l'éducation populaire, et du domaine social.

Les entreprises de l'ESS doivent s'autoévaluer, démontrer aux collectivités ce qu'elles leur apportent, ou ce qu'elles apportent globalement

au niveau du territoire. Cela crée de la concurrence entre les entreprises de l'ESS, concurrence fortement activée par les appels à projets. Ce mode de financement peut fragiliser la relation entre la collectivité et les acteurs de l'ESS (une relation qui se limite au court terme par la force des choses). En plus de mettre en compétition les acteurs de l'ESS entre eux, il crée des rivalités entre le secteur de l'ESS et les grands groupes multinationaux dans des domaines où les associations étaient seules à intervenir (crèches, assistance aux personnes âgées, ou autres prestations à la personne). L'appel à projets est un mode trop encadré, il y a beaucoup de conditions et de charges auxquelles il faut absolument se conformer. Cela rend en fait difficile les relations partenariales entre l'ESS et les collectivités territoriales.

LES CONDITIONS DE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR

De nombreuses critiques sont faites à l'ESS et au secteur public, non seulement par leurs propres représentants, mais aussi par des acteurs extérieurs et par l'opinion publique. Pour reprendre les mots de Jean-Louis Bancel, président du Crédit coopératif, parus dans un article dans lequel il suggère des solutions pour un meilleur développement de l'ESS : « Face aux critiques, un acteur responsable ne peut pas se contenter de réfuter, il doit non seulement écouter, mais entendre en acceptant de faire évoluer son analyse et ses pratiques. » De fait après avoir interrogé des acteurs de l'ESS et du secteur public, nous suggérons quelques voies de solutions dans la perspective d'améliorer les relations partenariales existantes entre ces deux secteurs.

3. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

4. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

ÉCONOMIE PUBLIQUE ET ÉCONOMIE SOCIALE : CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Pour le secteur de l'économie sociale et solidaire

Rechercher une transversalité dans les actions et les propositions de l'ESS

Les représentants de l'ESS à l'échelle nationale, et les structures de ce secteur dans leurs diversités et sur toute l'étendue du territoire français doivent prioritairement promouvoir davantage entre eux les partenariats ou autres formes de collaboration, par exemple entre mutuelles et associations (dans le domaine des services à la personne, des personnes handicapés, de la santé, etc.), encourager le soutien des banques coopératives aux SCIC, etc., consolider les relations en interne et se concerter, non pas entre mutuelles ou entre associations, mais toutes les structures du secteur entre elles. Elles doivent s'accorder sur des projets communs afin d'avoir plus de crédibilité, plus de poids, et d'être plus considérés par les autres secteurs.

Améliorer la communication et la visibilité des entreprises de l'ESS

Le manque de visibilité des structures de l'ESS est généralement relevé par les entreprises publiques. Évidemment, il ne s'agit pas des grandes structures, mais des plus petites, surtout en milieu rural. Il est difficile d'établir des partenariats avec des entreprises quand on n'a pas accès aux informations nécessaires, notamment sur les sites internet de plus en plus consultés, et qu'il faut à chaque fois entreprendre de longues démarches pour se rapprocher d'elles. C'est une perte de temps et de moyens qui peut décourager et éloigner le partenaire public.

Instaurer une politique d'observation et de restitution au sein de l'ESS

Les entreprises de l'ESS, toutes autant qu'elles sont, doivent évaluer leur utilité sociale, la valeur apportée à la société, dans l'objectif de favoriser une meilleure prise de conscience et de considération du secteur public à leur égard, mais aussi en vue d'améliorer leurs propres pratiques et identifier leurs forces et leurs faiblesses. Les conclusions de ces évaluations permettront aux entreprises de l'ESS une meilleure reconnaissance de leurs activités et permettront qu'elles attirent plus de partenaires publics, qui ne viendront pas dicter et imposer les règles de fonctionnement, mais verront en l'ESS, un secteur collaborateur crédible.

Poursuivre la recherche d'innovation

L'innovation est une clé essentielle de la réussite d'un État. La crise économique a redonné une actualité à la recherche et à l'innovation, car ces deux concepts ont un rôle important à jouer dans les politiques de sortie de crise, et l'ESS a prouvé sa capacité à pouvoir résister à la crise. Par l'innovation sociale, les structures de l'ESS qui ne demandent qu'à être accompagnées et soutenues ont attiré plusieurs partenaires publics. Il faut donc continuer dans cette direction, travailler davantage pour être sollicité par les collectivités publiques qui ne manifesteront pas des réticences à collaborer, mais voudront augmenter par exemple leur soutien financier aux nouveaux projets.

Affirmer et faire reconnaître le rôle économique de l'ESS

Certains acteurs capitalistes reprochent aux structures de l'ESS de recourir à des arguments politiques (gestion démocratique) ou moraux (action sociale) pour masquer leur inefficacité réelle en termes d'apport économique. Ils vont même plus loin en affirmant que l'ESS est infructueuse du fait de l'absence de désir et d'action

de maximisation de profit personnel. L'ESS, face à ces critiques, doit évaluer sa contribution économique, montrer qu'elle n'investit pas que dans les domaines regardés comme non rentables par le marché, et démontrer que la création de richesse n'est pas à prendre en compte seulement en termes monétaires, qu'elle ne se limite pas à l'apport financier. Patrick Viveret démontre dans son ouvrage *Reconsidérer la richesse* que notre société a bâti une représentation précise de la richesse : celle que l'on peut mesurer par la monnaie. Et pourtant, tout ce qui produit de la monnaie n'engendre pas obligatoirement des bienfaits pour l'être humain (catastrophes écologiques provoquées par l'activité économique, qui sont un désastre pour notre planète). Selon lui, il faut changer les mentalités, représenter autrement la richesse, par exemple en montrant que le plus important n'est pas la valeur monétaire de l'activité, mais son apport pour le bien-être de l'Homme. L'ESS doit mettre en lumière son apport à l'économie en s'appuyant sur la notion d'utilité sociale, son aptitude à mobiliser la générosité humaine par le bénévolat, et la générosité matérielle ou financière par les dons qui constituent une forme de richesse pour notre société, et elle doit pouvoir faire comprendre qu'une activité qui développe la solidarité apporte une dynamique locale, même si elle ne rapporte pas de l'argent.

Former plus de cadres de l'ESS et mieux les former

L'ESS a su, un temps, générer des formations innovantes, assurer la promotion de ses cadres. Les Collèges coopératifs par exemple ont largement préfiguré les pratiques de VAE⁵, mais ces filières ont été un peu délaissées au profit des écoles de commerce. Cela dit, les formations universitaires consacrées à l'ESS se multiplient⁶. En 2012, l'Observatoire national de l'ESS en dénombre 72 qui débouchent sur l'obtention

d'un diplôme et abordent l'ESS dans sa transversalité. C'est une bonne nouvelle pour ce secteur qui a été longtemps absent de l'univers académique. Cependant, les grandes entreprises de l'ESS pourraient s'organiser entre elles et investir pour créer des établissements spécialisés. Il existe des chaires, créées par des écoles de commerce financées elles-mêmes par de grandes entreprises capitalistes ; il existe des chaires ESS au sein de certaines universités, mais il faut accroître les actions allant dans ce sens, afin de transmettre les vraies valeurs de l'ESS aux jeunes et de permettre ainsi que lors des collaborations à venir avec les acteurs publics, ces derniers se retrouvent en face de professionnels, de cadres très compétents, mais surtout respectueux des principes du secteur. S'agissant des lycées, un accord avait été conclu entre l'ESS (l'ESPER) et le ministère de l'Éducation nationale qui, pour l'heure, semble demeurer lettre morte.

Pour le secteur public

Accentuer la lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale

L'État a réduit depuis 2015 la dotation accordée aux collectivités territoriales, lesquelles réduisent à leur tour les subventions accordées aux entreprises de l'ESS dans leur politique d'ajustement budgétaire. Les arguments avancés par l'État pour justifier cette baisse de dotation sont ceux du déficit budgétaire, des dépenses publiques, de la dette publique.

Jean-Claude Mailly (2014) explique que :

Les 400 000 emplois publics détruits entre 2007 et 2014 en période de crise économique ne conduisent pas à des économies, au contraire, cela plonge le pays dans la récession, entraîne une perte d'attractivité, conduit à l'accroissement des inégalités, et provoque une baisse de compétitivité faute de stimulation à l'innovation et

5. Validation des acquis de l'expérience, toute personne ayant exercé une activité professionnelle peut, sous conditions, bénéficier de la validation des VAE.

6. Le portail de l'économie et des finances.

de commandes publiques⁷. Derrière le prétexte de ces économies, qui n'en sont pas, s'exerce la pression de l'ultralibéralisme économique, le dogme de la concurrence effrénée dans tous les secteurs, la libéralisation, la privatisation, la déréglementation... Le « tout-marchand » se déploie, y compris pour les besoins publics essentiels.

La Commission européenne calcule que l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale représentent 221 milliards d'euros au niveau de l'Union européenne en 2015⁸. La même année, la France est à environ 80 milliards d'euros⁹, soit un montant beaucoup plus élevé que le déficit actuel du budget de l'État¹⁰. Si les multinationales payaient leurs impôts aux endroits où elles réalisent leurs profits, il n'y aurait aucun déficit public dans aucun pays de l'Europe et même du reste du monde. Une réduction de l'optimisation fiscale conduirait à la baisse du déficit public, et permettrait ainsi la résolution de problèmes sociaux et de subventionnement ou autre aide financière aux entreprises de l'ESS. Les sociétés multinationales doivent payer leurs impôts comme les autres. L'impôt est une forme de solidarité entre générations sur le plan territorial. En s'exonérant des impôts, ces entreprises s'exonèrent de cette solidarité.

Reconnaître la complémentarité des économies

L'histoire nous enseigne que les politiques publiques dans les secteurs éducatifs, sanitaires ou de protection sociale, proviennent des actions de la société civile : le mouvement mutualiste a participé à la conception de la sécurité sociale (pour rappel, grâce aux premières sociétés de secours mutuel créées au milieu du 19^e siècle par les ouvriers, les salariés malades ou invalides eurent des droits), les solidarités instaurées par l'économie sociale au profit de groupes sociaux

particuliers ont favorisé le développement de la solidarité générale assurée par les systèmes d'assurance sociale obligatoire, les associations de tourisme social développées après la deuxième guerre mondiale ont permis aux salariés de profiter de leurs congés payés pour partir en vacances, un confort destiné jusqu'alors à une minorité plus nantie, etc.

Ce que nous voulons mettre en exergue ici, c'est l'importance de l'ESS dans l'évolution de notre société, c'est montrer qu'elle complète le secteur public dans la réalisation de ses missions et par conséquent mérite une véritable attention. Les pouvoirs publics ne doivent pas se focaliser uniquement sur les partenariats qu'ils peuvent avoir avec l'économie lucrative, ils doivent prendre en compte toutes les composantes de l'Économie.

Résister aux tentations d'instrumentalisation de l'ESS par le secteur public

Pour des représentants de l'ESS, les collectivités territoriales ont parfois tendance à définir de façon unilatérale les règles des partenariats ESS-Public (Frémeaux, 2010). Elles n'associent pas toujours les structures de l'ESS dans leurs décisions, même si elles les reconnaissent comme des opérateurs techniques performants. C'est généralement le cas dans les collaborations avec les associations. On observe que dans le secteur associatif, plusieurs structures jouent le rôle de simples opérateurs de politiques publiques décidées en dehors d'elles. On ne compte plus les associations innovantes dans le domaine de l'action sociale, culturelles, éducatives, etc. Des banques coopératives, des mutuelles ou des institutions spécialisées développent sans cesse des produits d'épargne solidaire. Dans le monde agricole, des producteurs inventent de nouvelles

7. La commande publique est l'ensemble des contrats passés par une personne publique pour satisfaire ses besoins. C'est une notion très large qui englobe plusieurs formes de contrats tels les marchés publics, les délégations de services publics, les contrats de partenariat public-privé.

8. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

9. <http://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-la-fraude-et-l-evasion-fiscale>.

10. Le déficit public pour 2015 s'établit à -77,4 milliards d'euros, soit -3,5 % du PIB après -4,0 % en 2014 (INSEE).

filiales, autres que le productivisme, telles que les Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP). Comme le disent si bien les acteurs de l'ESS, il existe une formidable inventivité de la part des structures de l'économie sociale et solidaire qui ne demandent qu'à être accompagnées et soutenues. L'ESS regorge de multiples initiatives en son sein, et même si les décideurs publics, dans le souci de qualité de l'action et de bonne utilisation des fonds publics, doivent évaluer les actions confiées aux entreprises de l'ESS, ceux-ci devraient pouvoir respecter l'autonomie de ces entreprises et ne pas sous-estimer leur capacité d'être de bons décideurs.

S'interroger davantage sur la question du service public dans les territoires

Pour de nombreux observateurs, l'État et les collectivités territoriales se sont désengagés dans leur rôle d'assurer le service public dans tous les territoires, surtout dans les territoires ruraux (Mailly, 2014). En plus du fait que le service public soit très affaibli, on passe d'une désertification territoriale des services publics à un abandon républicain complet. Certes l'État ne peut pas tout faire tout seul, mais moins de services publics signifie moins de fonctionnaires, et donc plus de besoins publics non satisfaits. Cela plaide pour des collaborations entre services publics et ESS. Les structures de l'ESS sont en effet reconnues pour leur participation active à la préservation des services publics de proximité. On pourrait citer de nombreux cas. Prenons l'exemple de la réforme sur les rythmes scolaires ; elle conduit à ce que dans les écoles, les enfants soient gardés les après-midis par les bénévoles de diverses associations. Auparavant, lorsqu'un parent mettait ses enfants dans une école, ces derniers étaient encadrés après les cours du matin par un fonctionnaire, en l'occurrence un professeur des écoles qui avait la responsabilité et qui était formé et rémunéré normalement pour l'encadrement des enfants. Aujourd'hui, les enfants sont pris en charge par le professeur des écoles uniquement le matin, et l'après-midi, c'est soit par

des agents territoriaux, soit par des services privés qui ont une délégation de services publics par la mairie, ou plutôt par des associations, donc des bénévoles. C'est un des nombreux exemples des désengagements des collectivités territoriales dans les services publics.

Ainsi, étant donné que les structures de l'ESS assurent des missions censées être réalisées par le secteur public, peut-être que les autorités publiques pourraient se questionner sur les dispositions ou modalités de la contribution de ces structures à réaliser des politiques publiques. Nous nous trouvons dans un contexte où les citoyens attendent beaucoup des collectivités territoriales alors que celles-ci ne peuvent plus remplir toutes leurs fonctions. Elles agissent en déléguant, principalement au secteur associatif. On peut donc se questionner sur les autres missions ou services qui pourraient être assurés par l'ESS. Comme Jean-Louis Laville (Laville, 1998), nous pensons que les collectivités devraient se poser la question : « Qu'est-ce qui pourrait être délégué à l'économie sociale et solidaire ? » Également, l'ESS pourrait se questionner sur les nouveaux services à rendre en partenariat avec les collectivités et dans le champ de l'intervention publique.

CONCLUSION

On constate qu'il y a de plus en plus de convergences de pensée sur l'insoutenabilité du capitalisme financier tel qu'il s'est développé dans le monde, y compris dans les milieux libéraux. De nombreux économistes et chercheurs soutiennent la théorie de Patrick Viveret selon laquelle une grande part de la crise économique que nous vivons résulte d'une vision réductrice de la richesse et du dérèglement majeur du rôle de la monnaie dans nos sociétés. Cette vision réductrice consiste à ne considérer que les richesses marchandes à travers des indicateurs tels que le PIB, et à ne pas voir que toute richesse provient de deux sources principales, l'activité humaine et la nature. Le fait que l'ESS prenne en compte ces

deux richesses en produisant à la fois des biens et des services, et de la valeur ajoutée sociale non monétaire à travers le bénévolat constitue un atout pour ce secteur. L'étude du CIRIEC s'inscrit ainsi dans la proposition alternative de Jacques Fournier de substituer à « une économie de l'offre » telle que celle qui fonde la politique actuelle et dont les conséquences ne sont autres que la dérégulation et les compétitions à outrance, une « économie des besoins ». Cette économie des besoins, qui intègre la réduction des inégalités sociales, la prise en compte des urgences environnementales, le développement démocratique des institutions de tous niveaux, postule la convergence entre des services publics réaffirmés et une ESS refondée.

La grave crise sanitaire que le monde subit semble avoir réveillé les consciences et a amplifié cette convergence entre acteurs de l'ESS, entreprises publiques, syndicalistes, universitaires,

dirigeants publics. Elle doit être encouragée et développée. C'est à quoi cette étude s'est modestement mais avec conviction efforcée de contribuer. Les territoires sont les échelons les plus pertinents de mise en œuvre d'une économie qui sert l'intérêt général, mais sa détermination demeure nationale ne serait-ce que par l'attachement de ses promoteurs à la revivification d'une démocratie qui semble menacée, du moins fragilisée. L'humain est au cœur de toutes les démarches sur lesquelles le CIRIEC est amené à travailler, et il se met à la disposition des nombreux entrepreneurs, militants, citoyens et universitaires prêts à relever les défis que la convergence des acteurs de l'économie d'intérêt collectif implique pour aborder de la meilleure façon possible la transition économique, sociale et environnementale dans laquelle le monde est engagé.

RÉFÉRENCES

OUVRAGES

- BANCE P., 2016, « L'État stratège : État « réduit » ou « à capacité étendue » en régime de gouvernance multinationaux », P. Bance (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France ?*, Mont-Saint-Aignan, PURH, p. 21.
- (dir.), 2018, *Providing public goods and Commons, Towards Coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC Studies Series, n° 1, mars 2018, <http://doi.org/10.25518/ciriec.css1book>.
- , BAUBY P. et REY N., 2016, « L'Agence des participations de l'État et le groupe Caisse des dépôts : vers une gouvernance stratégique de l'État sur les entreprises publiques ? », P. Bance (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France ?*, Mont-Saint-Aignan, PURH, p. 149.
- , — et —, 2020, « L'Agence des participations de l'État et ses gouvernances : quelles perspectives de refondation pour l'action collective ? », *Cahiers du CIRIEC France*, n° 2, <https://www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7125-7564/les-cahiers-du-ciriec-france.dhtml>.
- BANCEL J.-L., 2014, « Les structures de l'économie sociale peuvent-elles grandir et rester fidèles à leur mission ? », *Développement et Civilisations*, n° 420.
- BAUBY P., 2011, *L'europanisation des services publics*, Paris, Presses de Sciences-Po, « La bibliothèque du citoyen ».
- COLLECTIF DES ASSOCIATIONS CITOYENNES, 2016, *Quand Le social finance les banques et les multinationales*, Paris, Collectif des associations citoyennes.
- DEMOUSTIER D., 2001, *L'économie sociale et solidaire, s'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Syros, « Alternatives économiques ».

- FOURNIER J., 2013, *L'Économie des besoins*, Paris, Odile Jacob.
- FRÉMEAUX P., février 2010, « L'économie sociale et solidaire cherche sa voix », *Alternatives économiques*, n° 288.
- JEANTET T., 2006, *Économie sociale : la solidarité au défi de l'efficacité*, Paris, La documentation française.
- LAVILLE J.-L., 1998, « Les nouveaux services », *Problèmes économiques et sociaux*, n° 798.
- et SALMON A., 2015, *Associations et action publique*, Paris, Desclée De Brouwer, « Solidarité et Société ».
- , MAGNEN J.-P., DE FRANÇA FILHO GENAUTO C. et MEDEIROS A., 2005, *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Toulouse, ERES, « Sociologie économique ».
- MAILLY J.-C., 2014, *Il faut sauver le service public*, Paris, J'ai Lu, « Libro Document ».
- TOUZARD J.-M. et DRAPERI J.-F. (dir.), 2003, *Les coopératives entre territoires et mondialisation*, Paris, L'Harmattan / Institut de l'Économie sociale, « Cahiers de l'économie sociale ».
- VIVERET P., 2003, *Reconsidérer la richesse*, La Tour-d'Aigues, L'Aube.

RAPPORTS, MÉMOIRES, DOSSIERS

- Développer une économie territoriale durable grâce aux PTCE*, Dossier CITEGO, Le Labo de l'ESS, 2013-2014.
- DIEMER A., *L'État et la sphère publique*, mémoire d'études, université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand.
- L'économie sociale et solidaire en région*, Agence d'ingénierie et centre de ressources / Association des régions de France, 2015
- L'Économie sociale et solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi*, rapport sur l'économie sociale et solidaire, Vercamer F., avril 2010, <http://www.vercamer.fr/pdf/2010/04/rapport-ess-f-vercamer.pdf>.
- L'économie sociale et solidaire et les collectivités locales. Points de repères*, RTES, septembre 2015.
- L'évaluation de l'apport de l'économie sociale et solidaire*, Frémeaux P., rapport de mission, septembre 2013.
- GIRAUDON A., *La notion de service public*, mémoire d'études de l'Enssib, 2010.
- LENANCKER P. et ROIRANT J.-M., « Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire », JORF, janvier 2013, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000059.pdf>.
- Le livre blanc de l'économie sociale et solidaire en Gironde*, Département de la Gironde, novembre 2014.
- Livre vert (2003) et Livre blanc (2004) sur les services d'intérêt général de la Commission européenne. Panorama de l'économie sociale et solidaire*, CNCRESS, édition 2015.
- Plan d'action pour l'économie sociale et solidaire 2012-2015*, conseil régional de Franche-Comté, https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/fc_planess_2012_2015.pdf.
- Projet de loi adopté avec modifications par le sénat en deuxième lecture relatif à la modernisation des entreprises coopératives*, https://www.senat.fr/leg/1991-1992/ta1991_1992_0123.pdf.
- Rapport d'information de MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les partenariats publics-privés*, n° 733, juillet 2014, <https://www.senat.fr/rap/r13-733/r13-7331.pdf>.

Le **CIRIEC France** est la branche française du CIRIEC International (**Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative**), dont le siège est à Liège en Belgique, organisation scientifique internationale non gouvernementale créée en 1947 par le professeur Edgard Milhaud.

Les objectifs du centre sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux relatifs aux secteurs économiques et aux activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif. Ainsi, dans ces différents domaines, le **CIRIEC** développe des travaux qui intéressent tant les universitaires que les autorités publiques et les gestionnaires d'organisations, en animant un réseau scientifique international de plus de 750 chercheurs et experts en économie publique et en économie sociale et solidaire.

Le **CIRIEC International** est organisé en sections nationales ou membres collectifs : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chypre, Colombie, Espagne, France, Italie, Japon, Mexique, Portugal, Turquie, Venezuela. Il est dirigé par Bernard Thiry, ancien président du directoire d'ETHIAS, groupe d'assurances belge sous contrôle public et mutualiste.

Le **CIRIEC France** est présidé par Alain Arnaud, ancien président de la Mutualité de la fonction publique (MFP) et de la Banque française mutualiste (BFM), administrateur honoraire de la Mutualité française, président du CIRIEC-International et président de la Fondation Edgard-Milhaud. Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire, ancien secrétaire général du Gouvernement, ancien président de la SNCF (décédé en août 2021) et Marcel Caballero, fondateur de l'ICOSI, sont présidents d'honneur.

Les principales activités du **CIRIEC France** sont la publication de travaux universitaires ou de recherche, sous la forme d'ouvrages, l'organisation de conférences, colloques ou dîners-débats sur des thèmes d'actualité et la publication d'un bulletin mensuel, la Lettre du CIRIEC France. Parmi les publications de travaux, les plus récents : *L'action publique dans la crise* (2012), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques* (2014), *Quel modèle d'État stratège en France ?* (2016), *La transversalité de l'économie publique et de l'économie sociale* (2017), *Éducation et intérêt général* (2018), *Numérique, action publique et démocratie* (2021).

Le **CIRIEC International** coordonne les activités du réseau scientifique au niveau mondial et en publie les travaux dans la revue internationale, désormais référencée dans Social Science Citation Index, *Les Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* qui a été fondée en 1908 par Edgard Milhaud, proche de Jean Jaurès et Léon Blum, professeur d'économie politique à l'université de Genève, et grand militant de la Paix et de l'intérêt général.

Le monde traverse une période de profonde et rapide transformation qui s'avère encore plus aiguë sous l'effet des diverses transitions (numérique, environnementale, sociétale, etc.). À l'horizon se profilent de nouveaux ordres mondiaux avec des approches et des conséquences bien différentes en réponse aux principaux problèmes du 21^e siècle que sont la pauvreté, la détérioration de l'environnement, le recul de l'emploi et l'affaiblissement de la démocratie politique et économique. Les modèles économiques tournés vers l'intérêt général et la satisfaction des besoins réels des individus, qu'ils relèvent de la sphère publique ou de l'économie sociale et solidaire, doivent servir de piliers à un nouveau développement économique socialement responsable et durable, et apporter des réponses satisfaisantes à ces défis mondiaux. C'est dans cette démarche que le **CIRIEC** entend s'inscrire et apporter sa contribution scientifique à la recherche d'une société plus équilibrée, plus juste et plus solidaire.

CIRIEC France

7, passage Tenaille – 75014 Paris – tél : +33 (0)1 40 52 85 49 – courriel : info@ciriec-france.org

www.ciriec-france.org

www.ciriec.ulg.ac.be

OUVRAGES DU CIRIEC FRANCE

publiés dans la collection
« Économie publique et économie sociale »

2021

Numérique, action publique et démocratie, Philippe Bance et Jacques Fournier (dir.), voir <https://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100778410>

2018

Éducation et intérêt général, Philippe Bance et Jacques Fournier (dir.), voir <http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100398550&-fa=description>

2016

Quel modèle d'État stratège en France ?, Philippe Bance (dir.), en libre accès sur <https://bit.ly/3oROdVK>

2015

L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Philippe Bance (dir.), en accès libre sur <https://bit.ly/3fkR9XB>

2012

L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?, Philippe Bance (dir.), en accès libre sur <https://bit.ly/3fk1sv2>

Public Action in the Crisis. Toward a Renewal in France and in Europe?, Philippe Bance (dir.), Krystof Haavik (trad.), voir <http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100514530>

ISBN : 979-10-240-1734-1
ISSN : en cours

