



Bernard THIRY
Philippe BANCE (dir.)

**L'ECONOMIE D'INTÉRÊT COLLECTIF:
75 ANS DE RECHERCHES SCIENTIFIQUES**





L'Économie d'intérêt collectif : 75 ans de recherches scientifiques

Bernard THIRY et Philippe BANCE (dir.)

CIRIEC Studies Series – No. 4

CIRIEC (Centre international de recherches et d'information sur l'Economie publique, sociale et coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses objectifs sont d'assurer et de promouvoir la recherche scientifique, la publication de travaux et la collecte d'informations concernant les secteurs et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action des pouvoirs publics dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; l'économie sociale : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif.

Le CIRIEC rassemble des scientifiques et des responsables d'entreprises et d'organisations. Il promeut une action et une réflexion internationales.

Les activités, publications et recherches du CIRIEC sont réalisées avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région wallonne et la Loterie nationale belge



Avec
le soutien de la



Wallonie



Cette publication a été soumise à un processus d'évaluation par des pairs.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© CIRIEC aisbl, 2022
Université de Liège - HEC
Bâtiment N3a
Rue Saint-Gilles, 199
BE-4000 Liège (Belgium)
ciriec@uliege.be; <https://www.ciriec.uliege.be>

avril 2022 • 414 pages
ISSN 2795-8817 (imprimé)
ISBN 978-2-931051-56-6
EAN 9782931051566
D/2022/1406/1

ISSN 2795-8825 (en ligne)
ISBN 978-2-931051-57-3 (epdf)
EAN 9782931051573
<https://doi.org/10.25518/ciriec.css4book>

Cette publication est indexée et disponible dans [RePEc](#)

A l'occasion du 75^e anniversaire du CIRIEC,
cette publication a été rendue possible grâce au soutien de



Merci à eux

Table des matières

<i>Directeurs de la publication</i>	<i>xi</i>
<i>Préface</i>	<i>xiii</i>
<i>Remerciements</i>	<i>xv</i>
I. L’Economie d’intérêt collectif : 75 ans de recherches scientifiques	1
<i>Bernard Thiry</i>	
II. Les enseignements de l’histoire du CIRIEC. Ancrage sociétal, mode opératoire et perspectives pluralistes de la recherche scientifique	35
<i>Philippe Bance</i>	
III. Sélection d’articles par ordre chronologique :	
1. Milhaud, E. (1908). Notre programme. <i>Annales de la régie directe</i> , 1(1), pp. 1–6.....	55
2. Milhaud, E. (1925). Les Annales de l’économie collective. <i>Annales de l’économie collective</i> , 17(187–189), pp. 1–4.	61
3. Weisser, G. (1960). Le rôle de l’économie collective dans le développement économique. <i>Annales de l’économie collective</i> , 48(562–567), pp. 267–285.....	65
4. Lambert, P. (1962). Planification et action coopérative. <i>Annales de l’économie collective</i> , 50(3), pp. 461–474.	83
5. Lambert, P. (1964). Introduction. Dans : Lambert, P., <i>La doctrine coopérative</i> . Bruxelles : Les propagateurs de la coopération. pp. 19-28.	99
6. Quaden, G. (1982). Crise et renouveau de la planification : avant-propos. <i>Annales de l’économie publique, sociale et coopérative</i> , 70(2), pp. 139–144.	111
7. Thiemeyer, T. (1986). La privatisation. Des différents usages de ce terme au cours d’un débat international en matière de théories économiques. <i>Annales de l’économie publique, sociale et coopérative</i> , 74(2), pp. 141–153.	117

8. Quaden, G. (1988). Synthèse du congrès. Dans : CIRIEC (Ed.), *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*. Liège : CIRIEC, pp. 189–195....131
9. Monnier, L. (1992). Introduction. Dans : Monnier, L. (Ed.), *Entreprises publiques et marché unique : les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché*. Bruxelles : Labor, pp. 9–19.139
10. Monnier, L., & Thiry, B. (1997). Architecture et dynamique de l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 11–29.151
11. Monzón Campos, J. L. (1997). Contributions de l'économie sociale à l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 89–99.175
12. Cox, H. (1999). The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership? A consideration of recent developments in the public economy under aspects of institutional competition. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70(2), pp. 161–177. Special issue: Cox, H. (Ed.). Regulation versus Public Property: a Comparative Analysis. <https://doi.org/10.1111/1467-8292.00106>189
13. Lévesque, B. (2003). Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : Vers un nouveau paradigme de l'état. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(4), pp. 489–514. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2003.00232.x>205
14. Fecher, F., & Lévesque, B. (2008). Le secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975–2007) : Vers un nouveau paradigme. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 79(3–4), pp. 643–678. Numéro spécial : Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). Les Annales ont 100 ans/ The Annals are 100 years old! https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00374_1.x229
15. Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (2008). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale. *Economie et Solidarités*, 39(1), pp. 5-13. Numéro spécial : Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (Eds.). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale.275
16. Bernier, L. (2012). Les entreprises publiques européennes et la crise économique : l'occasion manquée. Dans : Bance, P. (Ed.), *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?* Rouen : PURH, pp. 59–76.285

Table des matières

17. Boggetti, G., & Obermann, G. (2012). Local Public Services in European Countries: Main Results of a Research Project by Ciriec International. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(4), pp. 485–503. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00474.x> 303
18. Chaves, R. (2013). Social Economy and Public Policies: Elements for Analysis. In: CIRIEC, Chaves, R., & Demoustier, D. (Eds.), *L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques : une analyse internationale - The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis*. Brussels: Peter Lang, pp. 57–72. 327
19. Bernier, L., & Florio, M. (2015). L'avenir de l'entreprise publique : revisiter une vieille idée. Dans : CIRIEC, & Bernier, L. (Eds.), *Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance - Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Bruxelles : Peter Lang, pp. 25–36..... 343
20. Monzón Campos, J. L., & Chaves Ávila, R. (2017). Chapitre 2 : Principales approches théoriques liées au concept d'économie sociale. Dans : Monzón Campos, J. L., Chaves Ávila, R., & CIRIEC (Eds.), *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*. Bruxelles : CESE, pp. 9–23. <https://doi.org/10.2864/15566> 355
21. Bance, P. (2018). Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS) et paradigme d'action publique. Dans : CIRIEC France (Ed.), *Brèves du CIRIEC-France*, (120), pp. 2–5. 375
22. Bouchard, M. J., Le Guernic, M., & Rousselière, D. (2020). Conceptual framework for statistics on cooperatives. In: ILO, COPAC, CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.), *Statistics on Cooperatives: Concepts, Classification, Work and Economic Contribution Measurement*. Geneva: ILO, pp. 5-12. https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_760710/lang--en/index.htm..... 389
23. Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). Le rôle grandissant et la diversité des formes de communs pour la production et la préservation des biens et services essentiels. [Traduction non publiée de Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). The increasing role and the diversity forms of Commons for production and preservation of essential goods and services. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 92(1), pp. 5–12. <https://doi.org/10.1111/apce.12318>] <https://adobe.ly/2QN3pq6> - <https://www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7125-7649/numero-special-apce-sur-les-communs.dhtml> 403

Directeurs de la publication

Philippe Bance est professeur d'économie à l'Université des Antilles françaises (UA) et au laboratoire LC2S du CNRS - France. Il a été président (2014-2021) du Conseil scientifique international du CIRIEC, vice-président de l'Université de Rouen Normandie, France (2007-2010), conseiller scientifique à l'AERES puis au Hcéres (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, France) (2010-2018). Ses principaux articles depuis 2015 concernent : Économie sociale et solidaire et politiques publiques (Revue d'économie régionale et urbaine, 2021), Biens communs (numéro spécial APCE, 2021), Gouvernance multiniveaux et méthode d'évaluation contingente (Global Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 2019, International Journal of Public Administration, 2018, Politics & Policy, 2017, Revue française d'économie, 2016), Entreprises publiques et intérêt général (numéro spécial APCE, 2015). Il a également dirigé ou co-dirigé six ouvrages, dont quatre aux Presses Universitaires de Rouen et du Havre (PURH) : Numérique, action publique et démocratie (2021), Éducation et intérêt général (2018), Quel modèle d'État stratège en France ? (2016) et Internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques (2015) ; The Routledge Handbook on State-Owned Enterprises (2020) et un au sein de CIRIEC Studies Series, Providing Public Goods and Commons (2018).

Bernard Thiry est directeur du CIRIEC depuis 1990. Titulaire d'un doctorat en sciences économiques à l'Université de Liège et diplômé de Stanford University, Bernard Thiry est aujourd'hui professeur émérite, après une longue carrière à l'Université de Liège, enseignant l'économie. Il a été directeur de la Creg (Commission de régulation gaz-électricité), président du comité de gestion du Forem (l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi) et président de l'Union nationale de la mutualité socialiste (UNMS). De 2008 à 2016, il a occupé le poste de CEO d'Ethias (compagnie d'assurance mutuelle). Il est administrateur de plusieurs sociétés publiques régionales et locales et, il préside depuis début 2022 la Socofe, holding public wallon actif dans le secteur énergétique. Enfin, il est aussi l'auteur de nombreux articles et ouvrages dans différents domaines, tels que l'économie publique et l'économie sociale.

Préface

Les travaux du réseau scientifique du CIRIEC sont depuis 75 ans entièrement consacrés à ces formes d'économies qui concourent à l'intérêt collectif, qu'elles soient publique ou de l'économie sociale et coopérative. Tout au long de ces années, le CIRIEC, par la production féconde de ses chercheurs, est resté fidèle à la pensée de son fondateur le professeur Edgard Milhaud, ardent militant d'une coopération entre les différentes parties prenantes de l'économie qui sert l'intérêt général. Selon lui, il s'agissait après-guerre de poursuivre des objectifs coordonnés en vue d'aider « *une humanité plus consciente à devenir de plus en plus maîtresse de ses destinées, dans l'émancipation des masses de toutes les exploitations et de toutes les servitudes, dans le respect intégral des libertés et des droits de la personne humaine, et dans la paix* » (Milhaud, 1948, APCE/N^{os} 415-424, pp. 30-31). A la lecture des contributions rassemblées dans cet ouvrage par Bernard Thiry et Philippe Bance, on s'apercevra que les recherches publiées jusqu'ici se sont bien inscrites dans cette volonté de promouvoir les modèles économiques qui créent de la valeur collective et qui sont facteurs de paix.

Aujourd'hui, face aux dérives d'une mondialisation non maîtrisée et aux inégalités qu'elles génèrent, face aux défis de cette transition économique, sociale et écologique qui bouleverse le monde, mais aussi face aux enjeux structurants de la révolution numérique, les thèses développées par le CIRIEC revêtent une importance particulière et un caractère très moderne. Par ses travaux, le CIRIEC n'a jamais manqué d'ouvrir le débat sur les moyens des Etats de conduire leurs politiques publiques, et parmi ces moyens, l'entreprise publique, nationale ou locale, dont les chercheurs considèrent qu'après des années de privatisations et de dérégulation, elle doit jouer un rôle nouveau dans le développement économique, en terme d'innovation, de place dans les secteurs d'avenir et stratégiques, et avec des modalités de gouvernance adaptées aux objectifs poursuivis et au contexte d'aujourd'hui. Il en est de même pour l'économie sociale et solidaire, tournée vers l'humain et l'environnement, qui montre sa résilience en temps de crise, et qui prend toute sa part dans la démarche d'intérêt général. L'économie publique, l'économie sociale dans ses différentes composantes - coopérative, mutualiste, associative - doivent ainsi constituer une opportunité majeure de transformation de l'économie, pour moins d'inégalités, plus de démocratie, pour finalement être les acteurs d'un système économique tourné vers la prise en compte des besoins des populations.

Un grand merci donc à l'ensemble des chercheurs du réseau scientifique de permettre au CIRIEC de concrétiser son engagement à poursuivre l'œuvre d'Edgard Milhaud, et de développer la recherche académique sur les modèles économiques qui ont pour vocation l'intérêt collectif et la satisfaction des besoins sociaux.

Notre monde en a bien besoin.

Alain Arnaud
Président du CIRIEC

Remerciements

Cet ouvrage est le résultat d'un travail collectif et nous tenons à remercier tous ceux et toutes celles qui y ont contribué. Tout d'abord les auteurs des 23 articles rassemblés, dont certains nous ont orientés dans la sélection de leurs contributions, ainsi que les détenteurs des droits de reproduction qui nous ont donné leur autorisation. Nos remerciements s'adressent en particulier aux éditions Wiley pour les nombreux articles des *Annales* repris dans ce recueil, aux éditions Peter Lang, à l'Organisation Internationale du Travail, aux presses universitaires de Rouen et du Havre et au Comité économique et social européen. Nos remerciements s'adressent également à Barbara SAK, managing director du CIRIEC international et Christine DUSSART, assistante de rédaction des *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* et secrétaire de la commission scientifique du CIRIEC sur l'économie sociale et coopérative pour leur lecture attentive de nos deux contributions et les améliorations qu'elles nous ont suggérées. Enfin nous remercions le secrétariat du CIRIEC et tout particulièrement Carmela De Cicco, Coline Compère et Christelle Pasquier qui ont obtenu les autorisations de reproduction, qui ont vérifié les références, dactylographié les articles anciens et réalisé la mise en page et la mise en production. Nous espérons que le résultat de ce travail collectif intéressera autant les lecteurs qu'il nous a passionnés dans sa réalisation.

Bernard Thiry et Philippe Bance

I.

L'Économie d'intérêt collectif : 75 ans de recherches scientifiques

Bernard THIRY*

Depuis 75 ans, des centaines de dirigeants d'entreprises et d'organisations, de professeurs et chercheurs universitaires, de responsables politiques, administratifs et syndicaux participent aux échanges et à la réflexion scientifique au sein du CIRIEC. Qu'est-ce qui peut expliquer à la fois l'intérêt de cette diversité de personnes et la longévité de cette organisation ? Une raison est certainement l'importance que les diverses personnes impliquées dans ce grand réseau mondial qu'est le CIRIEC attribuent à l'intérêt collectif ou intérêt général et aux différentes formes d'intervention publique et d'organisations qui concrétisent cet intérêt collectif. Le CIRIEC a aussi cette spécificité d'avoir dès sa création et jusqu'à aujourd'hui, associé les praticiens et experts confrontés à la réalité managériale, économique, sociale et politique et les universitaires davantage portés sur la théorie et la réflexion, permettant ainsi un enrichissement réciproque.

Evidemment certaines personnes ont plus que d'autres incarné et animé la réflexion scientifique du CIRIEC. Leurs publications illustrent l'originalité de cette réflexion, la continuité au cours de ces 75 ans ainsi que les évolutions, les unes dictées par l'environnement politique, économique et social, les autres dues à une dynamique scientifique interne. Ce sont ces éléments que nous avons souhaité mettre en exergue en sélectionnant une vingtaine de publications. Nous nous sommes volontairement limités à des publications réalisées par les personnes qui ont été investies d'une responsabilité scientifique importante par les instances du CIRIEC : directeurs du CIRIEC ou présidents du conseil scientifique international du CIRIEC ou encore président.e.s de commission scientifique internationale. Ce choix laisse de côté la très importante production scientifique réalisée au sein des sections nationales du CIRIEC ainsi que celle réalisée au niveau international par les centaines d'autres experts impliqués. Les publications rassemblées ne sont pas

* Professeur émérite d'économie à HEC Ecole de gestion de l'université de Liège (Belgique) et directeur général du CIRIEC international.

le résultat d'un travail en solitaire. Elles sont le produit des multiples échanges qui caractérisent le CIRIEC depuis sa fondation. Elles n'ont par ailleurs été possibles que grâce au soutien des membres du secrétariat du CIRIEC qui ont assumé au fil des ans l'appui scientifique et logistique, tout particulièrement Yvonne Gélard, Christine Dussart et Barbara Sak. Qu'elles en soient chaleureusement remerciées.

Les vingt-trois articles sélectionnés sont repris par ordre chronologique permettant ainsi de suivre les évolutions dans la réflexion et les thématiques abordées. Le choix des articles a été dicté davantage par un souci de représentativité des travaux réalisés que par la qualité intrinsèque de la contribution scientifique.

Les fondements

Le CIRIEC fête ses 75 ans, mais ses origines remontent à plus de 110 ans, à 1908 exactement. Cette année-là, Edgard Milhaud, professeur d'économie à l'université de Genève, fonde une revue, *Les Annales de la régie directe*. C'est notamment pour assurer la survie de cette revue au lendemain de la seconde guerre mondiale, que ce même Edgard Milhaud, crée le CIRIEC en 1947.

Il est dès lors logique que le premier des articles rassemblés dans cet ouvrage soit *Notre programme* qu'Edgard Milhaud se fixe et nous révèle en éditorial du premier numéro de la revue (Milhaud, 1908). Sous-titrée « Revue internationale des services économiques publics », elle ne couvre qu'une partie de l'économie de l'intérêt collectif qui deviendra le champ de réflexion et le point de rassemblement des membres du CIRIEC. En effet au cours des 16 premières années, c'est essentiellement la question de la nationalisation des réseaux de chemins de fer et l'analyse des structures et activités économiques municipales qui retiennent l'attention des auteurs, et notamment la nécessité de disposer de bonnes statistiques pour évaluer les avantages relatifs de la propriété privée et de la propriété publique.

En 1925, la revue change de nom et élargit son champ d'investigation. Dans son éditorial, *Les Annales de l'économie collective*, repris dans le présent recueil (Milhaud, 1925), Edgard Milhaud justifie le changement de nom et l'élargissement de son programme par les évolutions et la diversification des formes de gestion publique, par les connexions établies entre le secteur public et le mouvement coopératif « d'une tout autre origine, mais orienté vers des fins analogues ou identiques » et par la nécessité de prendre en compte le fait que « l'action économique de la collectivité n'est pas seulement gestion ; elle est aussi réglementation, et elle tend, de plus en plus, à devenir organisation ». Cet élargissement qui nous paraît naturel, l'était évidemment pour Edgard Milhaud, par ailleurs coopérateur militant aux côtés d'Albert Thomas, premier directeur du

Bureau international du Travail¹. Défenseur infatigable de la Paix, Edgard Milhaud s'efforça aussi de sensibiliser aux liens existant entre organisation économique et organisation de la Paix ainsi qu'au rôle clé que peuvent jouer les coopératives dans cette relation².

Dès 1925, le champ d'investigation de la revue, et par filiation du CIRIEC, est ainsi défini : « Gestion publique, coopération, organisation de l'économie : trois modes d'action convergents et connexes, trois formes de l'économie collective. C'est à ce triple objet que sera consacrée la revue dans son nouveau cadre »³. Il suffit d'élargir la coopération à l'ensemble de l'économie sociale pour obtenir la version actuelle de ce champ d'investigation. Ce que Edgard Milhaud fait d'ailleurs lui-même partiellement, en incluant également dans l'économie collective, les organisations mutuelles et paritaires et l'économie communautaire.

Après la création du CIRIEC à Genève en 1947 et la reprise de la parution des *Annales* en 1948, Edgard Milhaud continue de rassembler les acteurs et les chercheurs qui s'intéressent à l'économie publique et à la coopération et à mettre en exergue les liens entre ces deux modes d'action au service de l'intérêt général. Ainsi en 1950, il conclut un exposé à la 20^e Ecole coopérative internationale à Bloemendaal (Pays-Bas) comme suit : « Il ressort de façon simple et évidente que la gestion publique et la gestion coopérative sont des modes d'activité sociale apparentés et complémentaires, que la gestion publique peut se pénétrer de plus en plus de coopération, et que dans la mesure où la gestion publique se coopératise et où la coopération pénètre davantage de ses principes tous ses propres organes et toutes ses activités, l'une et l'autre réussissent à atteindre plus complètement leurs fins »⁴.

La création du CIRIEC multiplie les canaux de réflexion et de communication scientifiques. Aux *Annales*, s'ajoutent rapidement des commissions internationales dont une sur les conditions des travailleurs dans les entreprises d'économie collective, une sur les activités dans le domaine du logement, une sur la démocratie économique et une commission de terminologie qui deviendra

¹ Pour une présentation d'Edgard Milhaud en lien avec les *Annales*, voir Geerkens, E. (2008). Des *Annales* de la régie directe aux *Annales* de l'économie publique, sociale et coopérative : Un siècle de métamorphoses d'une revue économique internationale. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 79(3-4), pp. 373-416.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00366.1.x>

² Milhaud, E. (1925). Organisation de l'économie, organisation de la Paix. *Annales de l'économie collective*, 17(187-189), pp. 268-290.

³ Milhaud, E. (1925). Les *Annales* de l'économie collective. *Annales de l'économie collective*, 17(187-189), pp. 1-4.

⁴ Milhaud, E. (1950). Entreprises coopératives et entreprises publiques. *Annales de l'économie collective*, 38(449-450), p. 350.

la commission de théorie. A partir de 1953, s'ajoutent également les congrès internationaux du CIRIEC qui sont l'occasion d'exposés de synthèse et d'échanges.

La commission de terminologie (puis de théorie) présidée par Gerhard Weisser, professeur à l'université de Cologne (Allemagne) s'efforce de clarifier le concept d'économie collective. Elle convient « d'entendre par entreprise d'économie collective les entreprises qui sont établies en vue de servir directement au bien-être d'une collectivité supérieure ou les idées que celle-ci représente. Ces entreprises consacrent leur activité particulière, ou bien le résultat de ces activités, à une certaine collectivité supérieure »⁵. Pour définir la notion d'entreprise d'économie collective, ce n'est pas le mode de propriété et d'organisation qui est retenu, mais la destination de sa production ou de ses services. Cela étant, une distinction est faite entre les entreprises publiques et les entreprises « d'économie collective indépendante » qui appartiennent à des organisations coopératives, mutuelles, syndicales, etc.

A l'occasion du 4^e congrès du CIRIEC à Belgrade en mai 1959, Gerhard Weisser présente un rapport sur le « Rôle de l'économie collective dans le développement économique ». Ce rapport magistral, repris comme troisième article dans le présent recueil, passe en revue le rôle des entreprises d'économie collective dans la politique de conjoncture, la politique d'investissement, dans la répartition, le développement régional, la politique de concurrence et l'industrialisation des pays en voie de développement. On ne peut qu'être saisi par l'actualité des thématiques abordées.

La maturité

L'année 1960 voit Paul Lambert, professeur à l'université de Liège (Belgique), succéder à Edgard Milhaud comme directeur des *Annales*. Il était devenu directeur du CIRIEC en 1957. Edgard Milhaud s'efface, quittant également la présidence du CIRIEC. Il décédera quatre ans plus tard à l'âge de 91 ans.

Sous l'impulsion de Paul Lambert, la réflexion du CIRIEC s'affirme davantage encore dans le domaine de la théorie coopérative et dans le champ de la macro-économie. Le volume 1961 des *Annales*, s'ouvre par un article « Au-delà du plein emploi » signé par Joan Robinson, professeure à l'Université de Cambridge (UK) et disciple affirmée de John Maynard Keynes. Paul Lambert consacre lui-même plusieurs ouvrages et articles à l'œuvre de Keynes, à la doctrine coopérative, à la régie coopérative, à l'Alliance coopérative internationale, etc. Retenir

⁵ Weisser, G. (1960). Le rôle de l'économie collective dans le développement économique. *Annales de l'économie collective*, 48(562-567), p. 267.

un article signé de sa main fut chose ardue tant le choix est vaste et varié. Nous avons finalement retenu deux articles originaux qui s'insèrent bien dans la perspective générale des travaux scientifiques du CIRIEC qui mêlent entreprise publique, politique économique et coopération tout en prenant en compte explicitement le contexte des années 1960. Le premier combine la planification et l'action coopérative (Lambert, 1962). Partant du constat (qui apparaît fort daté aujourd'hui) que la planification macroéconomique, qu'elle soit indicative ou impérative, est universelle, Paul Lambert s'interroge sur les contributions que les coopératives peuvent apporter à ce processus au regard des différents problèmes rencontrés par la planification : choix entre présent et avenir, contrôle de la qualité, lutte contre le gaspillage, choix de l'emploi, respect de la liberté du consommateur, consentement populaire et acceptation du plan. Il termine par cette phrase « La planification sera humaine, si elle s'est inspirée de l'esprit coopératif »⁶. Quant au second article (Lambert, 1964), il s'agit de l'introduction d'un des ouvrages majeurs de Paul Lambert, celui qu'il consacre à la doctrine coopérative. Ce texte, qui parfois crée un sentiment de nostalgie (« toutes les universités du monde enseignent la coopération, à l'occasion des cours d'économie politique et sociale »⁷) synthétise la pensée de son auteur sur la coopération en ce compris sur les conflits doctrinaux entre coopérateurs quant au rôle de l'État et aux nationalisations.

En 1963, lors du 6^e congrès à Rome, la commission de théorie du CIRIEC qui s'est consacrée à l'étude de la formation des prix dans l'entreprise publique, change de nom et devient la commission scientifique du CIRIEC. Toujours présidée par Gerhard Weisser, elle reçoit pour mission de compléter ses travaux sur la formation des prix dans l'économie collective par des études sectorielles portant sur différentes branches d'activité. Elle se penche ensuite sur les problèmes propres aux entreprises du mouvement syndical, qui représentaient à l'époque un secteur d'activités non négligeable en République fédérale d'Allemagne⁸. En parallèle, une autre commission, présidée par Giorgio Stefani de l'université de Ferrara (Italie), étudie de 1966 à 1968 le financement des entreprises publiques

⁶ Lambert, P. (1962). Planification et action coopérative. *Annales de l'économie collective*, 50(3), p. 474.

⁷ Lambert, P. (1964). *La doctrine coopérative*. Bruxelles : Les propagateurs de la coopération, p. 19.

⁸ Ces entreprises appartenant aux syndicats étaient dénommées « entreprises d'intérêt général » (« *Gemeinwirtschaft* »). Elles ont disparu à la fin des années 1980. Voir Münkner, H.-H. (1994). Panorama of Cooperatives, Mutuals and Associations in Germany, Which Do Not Consider Themselves as Forming a Sector of "Economie Sociale". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65(2), pp. 301-331.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1994.tb01516.x>

puis de 1968 à 1972 la productivité dans les entreprises publiques. En 1972, lors du 9^e congrès à Vienne, Gerhard Weisser quitte la présidence de la commission scientifique internationale et c'est un autre professeur allemand, son ancien collaborateur, Theo Thiemeyer de l'université de Bochum (Allemagne) qui lui succède. En fait, pendant plus de deux décennies, l'essentiel des travaux des commissions scientifiques du CIRIEC sera consacré à l'économie publique, les travaux sur la coopération et l'organisation de l'économie trouvant leur place dans les *Annales*, les congrès et les multiples autres publications et manifestations. La conjonction d'une présidence allemande de la commission scientifique et d'une direction francophone permet par ailleurs un enrichissement mutuel d'approches méthodologiques et culturelles différentes. Ce fut certainement un élément essentiel de la consolidation des apports originaux du CIRIEC et de l'intérêt que les chercheurs de culture germanique ou latine ont pu y trouver.

L'évolution des modes d'expression de l'intérêt collectif

En 1974, le CIRIEC et les *Annales* changent de nom en langue française. La décision est présentée comme la conséquence de la non compréhension par beaucoup de ce que recouvre la notion d'économie collective dans un contexte de « guerre » entre les économies occidentales et les économies collectivistes (ou totalitaires) : « économie collective » est remplacé par « économie publique, sociale et coopérative ». C'est plus clair pour beaucoup, mais l'avantage réside aussi dans l'utilisation explicite des termes « économie sociale ». Paul Lambert justifie ces termes par référence à « d'importantes activités, dont les répercussions économiques sont considérables, (et qui) ne sont ni publiques ni coopératives : certaines institutions de sécurité sociale, mutualités, syndicats »⁹. Cela permettra aussi au CIRIEC de s'affirmer davantage sur le champ de l'économie sociale en plein essor. Cela étant, un effort important de clarification de ce concept sera nécessaire et le CIRIEC jouera un rôle dominant dans ce processus. Paul Lambert écrivait d'ailleurs que « si l'économie publique et l'économie coopérative constituent des concepts clairs par eux-mêmes, il n'en est peut-être pas ainsi pour l'économie sociale »¹⁰.

Outre son nom, le CIRIEC modifie également en 1974, dans ses statuts, la liste des formes que peut revêtir l'économie collective. En effet, dans les statuts initiaux (1947), l'article 2 énonçait que « Le Centre a pour objet d'entreprendre et de promouvoir, par tous les moyens en son pouvoir, toutes recherches et distributions d'informations sur l'économie collective dans le monde, considérée

⁹ Lambert, P. (1974). Autre nom, même contenu. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 62(1), p. 4.

¹⁰ *Ibid.*

dans ses différentes formes et dans leurs relations : régie publique, coopération, régie coopérative, autres formes d'entreprises d'intérêt général, économie organisée, système des plans, etc. ». Désormais, la liste reprise est « secteur public, coopération, autres formes d'entreprises d'intérêt général, plans, etc. ». Le secteur public remplace la régie publique, trop spécifique. La régie coopérative, définie comme une coopérative publique associant plusieurs communes¹¹, disparaît de même que l'économie organisée, trop proche de l'économie collectiviste.

Ce ne sera pas la dernière modification. En effet depuis 2004, le terme « plans » a disparu de la liste. Cela étant, la suite de l'article 3 des statuts du CIRIEC énonce que « (Le CIRIEC) comprend dans ses recherches, non seulement l'organisation, le fonctionnement et le développement des institutions concernées et leur place dans l'économie générale, mais encore les problèmes qui se posent à leur sujet, en s'inspirant toujours dans leur étude des objectifs de sauvegarde de l'intérêt général et de réalisation de la démocratie économique qui sont les objectifs même de l'économie publique, sociale et coopérative ». Sous réserve du remplacement des termes « économie collective », cet énoncé est inchangé depuis 75 ans.

La relance

Paul Lambert décède en 1977 et c'est un autre professeur de l'université de Liège (Belgique), Guy Quaden, qui lui succède comme directeur du CIRIEC. Il le restera jusqu'en 1990. Pendant cette douzaine d'années, la réflexion du CIRIEC se développe de multiples façons. La commission scientifique sous la présidence de Theo Thiemeyer consacre l'essentiel de ses travaux aux entreprises publiques et à partir de 1984, au thème de la privatisation des entreprises publiques, thème qui s'impose par l'actualité des politiques menées notamment au Royaume-Uni. Theo Thiemeyer publie en 1986 un article de synthèse dans les *Annales* sur « Privatisation et théorie économique ». Repris dans ce recueil, cet article (Thiemeyer, 1986) compare les différentes notions que recouvre le terme « privatisation ». Les différences constatées ne se limitent pas à un simple problème de définitions. Elles font apparaître des questions économiques essentielles ainsi que la diversité des stratégies en matière de privatisation. Constatant que « la fragmentation du débat économique et politique provoquée par les barrières linguistiques est particulièrement pernicieuse, surtout en ce qui concerne

¹¹ Voir notamment Lambert, P. (1961). La nature et les critères de la coopérative publique (régie coopérative) à la lumière de l'expérience belge. *Annales de l'économie collective*, 49(2), pp. 267-278.

la critique à l'égard de programmes de privatisation hâtive »¹², il met en exergue le rôle de la commission scientifique du CIRIEC dans la lutte contre cette fragmentation. Comme déjà signalé, la pluralité des origines linguistiques et culturelles des membres du CIRIEC, en l'occurrence la confrontation des approches anglo-saxonnes, francophones et germanophones en la matière, a été un facteur d'enrichissement des apports du CIRIEC tout en constituant une question complexe en termes d'organisation (interprétation, traduction, etc.).

Outre les congrès qui tous les deux ans rassemblent quelques centaines de délégués sur des thèmes généraux¹³ avec quelques orateurs vedettes¹⁴, le CIRIEC, sous l'impulsion de Guy Quaden et de son équipe, organise divers colloques qui permettent d'approfondir des questions de politique économique, objet d'intérêt principal de Guy Quaden, ou des questions relatives aux entreprises publiques ou aux entreprises coopératives et apparentées : L'Etat et l'acier en Europe (1980), crise et renouveau de la planification (1981), la performance des entreprises autogérées (1985), etc. Les *Annales* reprennent les actes de ces colloques, ceux des congrès du CIRIEC ainsi que de nombreux articles sur les champs d'intérêt du CIRIEC par des auteurs d'origines diverses.

Professeur de politique économique, Guy Quaden renforce évidemment cette dimension dans l'ensemble des thématiques traitées au sein du CIRIEC. Dans l'avant-propos du numéro spécial des *Annales* qu'il consacre à la crise et au renouveau de la planification et que nous reprenons dans ce recueil (Quaden, 1982), il promeut une approche réaliste de la planification qui évite tout angélisme qu'il soit économique, social ou international et qui tient compte des contraintes qu'impliquent l'ouverture des économies aux échanges extérieurs, la gestion quotidienne de l'Etat et le caractère « privé » de la majorité des activités.

La place de l'Etat dans le système économique sera au cœur de nombreux travaux du CIRIEC y compris au niveau des congrès. Ainsi le 17^e congrès à Bordeaux en 1988 porte sur « Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes ».

¹² Thiemeyer, T. (1986). La privatisation. Des différents usages de ce terme au cours d'un débat international en matière de théories économiques. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(2), p. 153.

¹³ Les institutions d'économie publique, sociale et coopérative dans une économie de marché (Athènes, 1978), Les entreprises publiques, sociales et coopératives. Autonomie, contrôle, participation (Lisbonne, 1980), L'économie publique, sociale et coopérative, garante du progrès social (Vienne, 1982), Développement ou stagnation. L'intervention publique et coopérative dans l'économie nationale et internationale (Florence, 1984), Le financement de l'économie publique, sociale et coopérative (Bruxelles, 1986), Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes (Bordeaux, 1988).

¹⁴ Michel Rocard (1984), Edward Heath (1984), Michael Posner (1980), Marcel Boiteux (1980), Franz Vranitzky (1986), ...

Dans son rapport de synthèse repris également dans le présent recueil, Guy Quaden précise que sous le concept d'économie mixte, il peut être fait référence à deux idées assez différentes. La première conception est la coexistence dans l'économie, d'un secteur privé, d'un secteur public et d'un secteur d'économie sociale. C'est la norme acceptée, l'heure n'étant plus, selon Guy Quaden, au « tout au privé » ou au « tout à l'Etat » ou à la « République coopérative ». La seconde conception plus controversée est celle des collaborations entre ces trois secteurs parfois au sein même de l'entreprise et au niveau de son capital. C'est la multiplication des formes hybrides et des complémentarités qui feront l'objet de multiples travaux ultérieurs au sein du CIRIEC, principalement en ce qui concerne le secteur public et le secteur d'économie sociale. Ce type de complémentarité « n'est pas une chose nouvelle au CIRIEC. Le concept même du CIRIEC est bâti sur la complémentarité entre l'économie publique et l'économie coopérative »¹⁵. Mais comme le souligne Guy Quaden, dans un certain nombre de pays¹⁶, il est assez difficile de faire accepter l'idée que secteur public et économie sociale puissent collaborer voire même travailler de concert au sein d'une même association telle que le CIRIEC. Pour le CIRIEC, secteur public et économie sociale sont « deux modes d'expression de l'intérêt général, de l'intérêt collectif dans le domaine économique. Cet intérêt général, cet intérêt collectif peut suivant les circonstances revêtir soit la forme de l'entreprise publique, soit la forme de l'entreprise coopérative et sociale »¹⁷.

Le congrès de 1988 est aussi l'occasion de lancer la nouvelle formule éditoriale des *Annales*. La gestion éditoriale est désormais confiée sous la direction du CIRIEC et de son directeur, à des rédacteurs en chef accompagnés d'une petite équipe de co-éditeurs et d'un conseil de rédaction rassemblant des noms prestigieux. La sélection des articles se fait sur base de critères scientifiques rigoureux et avec des évaluateurs indépendants. Les *Annales* ne seront désormais plus aussi représentatives de la réflexion scientifique du CIRIEC. Elles s'affirment comme une revue scientifique internationale pour le monde de la recherche universitaire. Le caractère militant que pouvaient revêtir certains articles quelques décennies auparavant a disparu. De même s'arrête la publication des actes et rapports aux congrès. Les *Annales* publieront toutefois encore régulièrement des numéros spéciaux pour faire paraître les travaux des commissions et groupes

¹⁵ Quaden, G. (1988). Synthèse du congrès. Dans : CIRIEC (Ed.), *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*. Liège : CIRIEC, p. 192.

¹⁶ Voir notamment pour l'Allemagne, Münkner, H.-H. (1994). Panorama of Cooperatives, Mutuals and Associations in Germany, Which Do Not Consider Themselves as Forming a Sector of "Economie Sociale." *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65(2), pp. 301–331. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1994.tb01516.x>

¹⁷ Quaden, G. (1988). Synthèse du congrès. Dans : CIRIEC (Ed.), *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*. Liège : CIRIEC, pp. 189–195.

de travail scientifiques mis en place par le CIRIEC et le champ d'intérêt des articles demeure les divers aspects de l'« économie collective » même si ces termes ne sont plus utilisés.

La vitalité

En 1989, la commission scientifique est remplacée par un triptyque : un conseil scientifique présidé par Theo Thiemeyer et deux commissions scientifiques : l'une sur les entreprises publiques, présidée par Lionel Monnier, professeur à l'université de Rouen (France), l'autre sur l'économie sociale et coopérative, présidée par José Luis Monzón Campos, professeur à l'université de Valencia (Espagne). Suite au décès inattendu de Theo Thiemeyer en 1991, Lionel Monnier le remplace comme président du conseil et Helmut Cox, professeur à l'université de Duisburg (Allemagne) devient président de la commission sur les entreprises publiques. Ces trois professeurs, en étroite collaboration avec le nouveau directeur du CIRIEC, Bernard Thiry, professeur à l'université de Liège (Belgique), joueront un rôle majeur dans la vitalité scientifique que le CIRIEC manifestera pendant les années 1990 et au début des années 2000. Lionel Monnier quittera la présidence du conseil scientifique en 2002. Helmut Cox et José Luis Monzón Campos quitteront les présidences de leur commission en 2003. Ils seront remplacés respectivement par Benoît Lévesque, professeur à l'université du Québec à Montréal (Canada), Gabriel Obermann, professeur à l'université économique de Vienne (Autriche) et Rafael Chaves, professeur à l'université de Valencia (Espagne).

Les politiques de privatisation, d'ouverture à la concurrence, de déréglementation, la mise en place de nouveaux modes de régulation, les contraintes budgétaires des Etats questionnent le rôle, voire l'existence de nombreuses entreprises publiques ainsi que le mode de fourniture de nombreux services publics. C'est particulièrement vrai à l'heure du Marché unique pour les pays membres de ce qui s'appelait la Communauté européenne. La commission scientifique du CIRIEC sur les entreprises publiques se saisit évidemment de cette question et publie en quelques années plusieurs études et ouvrages sur ce thème. Le premier est placé sous la responsabilité de Lionel Monnier et affirme : « Entreprises publiques et Marché unique. Les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché ». Nous reprenons dans ce recueil l'introduction de cet ouvrage par Lionel Monnier (Monnier, 1992). Analyses statistique, juridique et économique se mêlent pour finalement aboutir « au double constat suivant : i. il y a et il y aura probablement de plus en plus recul du rôle des Etats membres en matière d'encadrement du marché. Ceci est parfaitement logique dans une perspective d'intégration européenne ; ii. mais dans bien des cas les prérogatives et contrôles nationaux qui disparaissent ne trouvent pas vraiment d'équivalents au

niveau communautaire »¹⁸. L'ouvrage met en évidence la déstabilisation des entreprises publiques qui avaient pour vocation de servir l'intérêt général tel que défini au niveau national alors que de plus en plus celui-ci se définit à l'échelle communautaire (c'est-à-dire européenne en l'occurrence). Il se termine aussi par un plaidoyer pour les entreprises publiques : « de même que l'économie publique est le complément obligatoire de l'économie privée, l'existence d'entreprises publiques est à considérer comme un complément utile, probablement indispensable dans le contexte européen actuel, de la mise en place d'une économie de marché efficace »¹⁹. Cette conclusion rejoint selon Lionel Monnier, l'argumentation développée 10 ans auparavant par son prédécesseur au CIRIEC, Theo Thiemeyer²⁰.

Helmut Cox prend le relais et anime une réflexion intense sur le devenir des services publics, des entreprises et des infrastructures publiques dans une Europe dont la construction est fondamentalement basée sur la concurrence. De nombreuses rencontres et publications ont lieu pour débattre notamment d'un projet de charte européenne des services publics. A l'occasion d'un de ces colloques²¹, Helmut Cox examine les différents critères de décision et principes pour le développement des services publics. Partant du constat de la suprématie du principe de concurrence dans la construction européenne et des avantages et faiblesses respectifs des marchés, de la concurrence et des services publics, il s'interroge sur le point de savoir si la concurrence et la privatisation sont les bonnes solutions. Il trace aussi des pistes d'amélioration des services publics.

Deux ans plus tard, un autre ouvrage sort sur les « Services publics, missions publiques et régulation dans l'Union européenne »²². En 1999, un numéro spécial des *Annales* reprend différents rapports sur « Regulation versus Public Property: a Comparative Analysis » (1999/2). Helmut Cox s'interroge lui-même dans ce contexte sur les raisons du changement de paradigme en matière d'économie publique (de l'entreprise publique classique à l'entreprise régulée) dans l'article repris dans ce recueil (Cox, 1999). Il met en exergue que le rôle et la place de

¹⁸ Monnier, L. (1992). Introduction. Dans : Monnier, L. (Ed.), *Entreprises publiques et marché unique : les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché*. Bruxelles : Labor, p. 15.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 18-19.

²⁰ Thiemeyer, T. (1982). Le défi du marché : coexistence de l'économie publique et sociale dans l'économie de marché. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 70(3-4), pp. 345-358.

²¹ Colloque sur l'« approche économique des services publics », Cologne (Allemagne), 24 octobre 1994. Les rapports présentés ont fait l'objet d'un numéro spécial des *Annales* (1995/2).

²² Cox, H., & CIRIEC (Eds.) (1997). *Services publics, missions publiques et régulation dans l'Union européenne*. Paris : A. Pedone.

la propriété publique ont changé quant à l'exécution des contrats publics. Il tire notamment comme conclusion que la privatisation et la dérégulation aboutissent à une re-régulation parce que les capacités fonctionnelles de la concurrence et l'exécution des contrats publics doivent être garantis.

En 2001, c'est le tour d'un ouvrage collectif « Services d'intérêt économique général – régulation, financement, évaluation et bonnes pratiques » présentant une synthèse des travaux menés pendant deux ans conjointement par le CIRIEC et le CEEP²³.

En 2003, avant de quitter la présidence de sa commission, Helmut Cox édite un nouveau numéro spécial des *Annales* sur « The Question of Competitive Tendering for Public Services in the European Union » (2003/1). Il souligne qu'un système d'appel d'offres concurrentiel, qu'il soit volontaire ou obligatoire, peut être un instrument utile si, premièrement, ce système fournit un incitant à l'amélioration de la performance accompagnée d'une réduction des coûts et si, deuxièmement, les objectifs de politique publique en lien avec la fourniture des services publics peuvent être sauvegardés.

Durant toutes ces années, les thèmes du service public, service universel, service d'intérêt (économique) général, leur définition, leur financement, leur évaluation et leur régulation, se sont imposés dans les réflexions du CIRIEC de même que la diversité des types d'entreprises chargées de la fourniture de ces services (entreprises publiques ou privées ou mixtes). Les entreprises publiques ne constituent plus qu'un aspect des investigations de la commission scientifique et comme précisé antérieurement, celle-ci s'interroge d'ailleurs sur la spécificité de la propriété publique de l'entreprise dans un contexte marqué par la concurrence et la régulation. Il est dès lors décidé (en 2002) de dénommer désormais la commission, « commission sur les services publics et entreprises publiques ». Il s'agit d'une appellation facilement compréhensible par les non-initiés et les non-européens et qui se traduit aisément dans les trois langues officielles du CIRIEC (anglais, allemand et français).

Parallèlement, la commission scientifique sur l'économie sociale et coopérative joue un rôle clé dans l'affirmation de l'économie sociale comme secteur spécifique entre le secteur public et le secteur privé. L'ouvrage le plus marquant à cet égard est celui publié en 1992 par Jacques Defourny, professeur d'économie à l'université de Liège (Belgique) et José Luis Monzón Campos dont le titre est très illustratif : « Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique. The Third Sector. Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations ». Dans

²³ CEEP & CIRIEC. (2000). *Les services d'intérêt économique général en Europe : régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*. Liège ; Bruxelles : CIRIEC ; CEEP.

son introduction²⁴, Jacques Defourny met en évidence les origines de l'économie sociale et la résurgence du concept au début des années 1970. Il en définit surtout les caractéristiques : objectif de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, gestion autonome, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. Pour sa part, José Luis Monzón Campos voit dans les coopératives, la colonne vertébrale de l'économie sociale et affirme sa place dans un système en mutation comme « une composante institutionnelle supplémentaire de notre système économique, différente à la fois du secteur public et du secteur capitaliste mais tout aussi structurelle que ceux-ci, composante à la fois nécessaire pour l'amélioration de l'allocation des ressources et de la redistribution des revenus, et utile pour la stabilisation économique qui s'avère essentielle si l'on vise une croissance équilibrée et soutenue, mais aussi respectueuse vis-à-vis de l'éco-système »²⁵.

Le CIRIEC, fidèle à sa vision du secteur coopératif au service de l'intérêt collectif, défendra toujours la place des coopératives au sein de l'économie sociale en opposition à une vision anglo-saxonne qui exclut du tiers secteur toute organisation à but lucratif, même limité, comme les coopératives. Il s'est trouvé ainsi souvent en opposition conceptuelle avec l'approche défendue par la Johns Hopkins université aux Etats-Unis. Celle-ci limite le tiers secteur à des organisations privées qui, en vertu de leurs règles constitutives, ne peuvent pas distribuer leurs bénéfices aux personnes qui sont chargées de leur contrôle²⁶. Le CIRIEC s'est également souvent trouvé en désaccord conceptuel avec certains mouvements coopératifs qui refusaient un concept englobant les coopératives avec des organisations à vocation plus sociale et qui met en évidence l'apport des coopératives à la poursuite de l'intérêt général, le cas échéant en collaboration avec le secteur public. Tous ces éléments conceptuels sont rappelés avec clarté dans l'article de José Luis Monzón Campos sur les « Contributions de l'économie sociale à l'intérêt général » repris dans le présent recueil (Monzón Campos, 1997).

²⁴ Defourny, J. (1992). The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector. In: Defourny, J., & Monzón Campos, J. L. (Eds.), *Economie sociale : entre économie capitaliste et économie publique - The Third Sector. Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Brussels: De Boeck Université, pp. 27–49.

²⁵ Monzón Campos, J. L. (1992). L'économie sociale : troisième secteur d'un système en mutation. Dans : Defourny, J., & Monzón Campos, J. L. (Eds.), *Economie sociale : entre économie capitaliste et économie publique - The Third Sector. Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruxelles : De Boeck Université, p. 17.

²⁶ Voir notamment Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1994). *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective: an Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.

La différence des titres en français et en anglais de l'ouvrage de 1992 est également illustrative de la difficulté d'acceptation de l'appellation « économie sociale » en-dehors des pays de langue latine. Les pays francophones (France, Québec, Belgique en partie), hispanophones et lusophones (Espagne, Portugal et Amérique latine) réserveront souvent un accueil positif à cette appellation malgré la concurrence d'autres concepts et d'autres appellations (tiers secteur, économie solidaire, etc.). Ce ne sera guère le cas des pays anglo-saxons ou germanophones en particulier. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que ce n'est qu'en 2002, que dans un souci d'harmonisation, la dénomination anglaise du CIRIEC inclura les mots « social economy »²⁷.

C'est cette même définition de l'économie sociale que le CIRIEC retient comme « troisième système »²⁸ quand la Commission européenne le charge en 1997 de réaliser une vaste étude sur « Les entreprises et organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l'emploi »²⁹. Il s'agit, d'une part, de réaliser un état des lieux du « troisième système » dans l'Union européenne, d'autre part, d'identifier les dynamiques d'emploi à l'œuvre au sein de ce secteur. Plus d'une trentaine de partenaires collaborent à la réalisation de cette étude qui aboutit notamment à mettre en évidence trois dynamiques d'emploi : la transformation de l'emploi existant en particulier dans les grandes organisations et entreprises établies qui représentent une part importante de l'emploi du secteur ; l'émergence de nouveaux emplois à la suite de l'expression de nouveaux besoins et de la mobilisation des personnes sur un territoire ; et un processus de consolidation par regroupements verticaux ou horizontaux.

La vision englobante de l'économie sociale n'empêche toutefois pas le CIRIEC d'approfondir des thèmes spécifiques aux coopératives ou aux associations sans but lucratif. Un groupe de travail international se constitue sur les « réponses des associations aux crises de l'emploi et de l'Etat-Providence » (1992-1996), plus spécifiquement leurs rôles dans la réinsertion socio-professionnelle par le travail et les services aux personnes âgées. D'autres groupes abordent le thème des « Principes coopératifs et réalités socio-économiques » (1992-1995) puis celui des « Holdings coopératifs et autres groupements d'économie sociale » (1996-1999),

²⁷ A partir de 2002, la dénomination anglaise devient « International center of research and information on the public, social and cooperative economy ». La dénomination des *Annales* restera, elle, inchangée : *Annals of public and cooperative economics*, « economics » ayant remplacé « economy » à partir de 1989.

²⁸ Plus précisément le « troisième système » sera défini comme l'ensemble des coopératives, mutuelles, associations volontaires et fondations qui rémunèrent du travail.

²⁹ CIRIEC (2000). *Les entreprises et organisations du troisième système dans l'Union européenne : un enjeu stratégique pour l'emploi*. Liège : CIRIEC.

enfin la « Structure de gouvernance en économie sociale : place et rôle des managers » (2001-2003). Les analyses sont sans complaisance vis-à-vis des pertes d'identité et de la banalisation comportementale. Dans son introduction à l'ouvrage publié sur les *Holdings coopératifs*, Daniel Côté (HEC, Montréal, Canada) décrit avec brio la toile de fond avec laquelle les travaux ont été menés : « Le malaise profond qu'expriment les dirigeants coopératifs prend racine dans la difficulté d'être une coopérative en ce début du 21^{ème} siècle. La complexité de la gestion d'une coopérative repose sur le difficile arrimage entre l'association et l'entreprise, indissociable dualité au cœur de l'identité coopérative. Cette complexité est amplifiée par l'évolution du concept même de membre, qui a graduellement pris l'aspect d'une figure individualisante. La taille du sociétariat soulève également des défis considérables sur le plan de la recherche des arbitrages particuliers découlant de la logique d'action coopérative. Doit être prise en considération, en outre, l'interpénétration des champs concurrentiels des coopératives et de leurs concurrents capitalistes »³⁰.

Cette vision de l'économie sociale n'empêchera évidemment pas le CIRIEC de maintenir une vision encore plus englobante, mêlant économie sociale et économie publique. Cette transversalité est sous la responsabilité du conseil scientifique qui assure la coordination et l'animation générale du réseau scientifique du CIRIEC, tout en veillant à la qualité des échanges avec les sections nationales (qui désignent les membres du conseil scientifique), mais aussi entre les gestionnaires d'entreprises et d'organisations membres du CIRIEC et le réseau scientifique.

Le conseil scientifique se mobilisera pour réaliser en 1997 un ouvrage de synthèse à l'occasion du cinquantenaire du CIRIEC. 24 professeurs et chercheurs écrivent les 14 chapitres de cet ouvrage consacré aux « Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ? ». Dans leur introduction sur « Architecture et dynamique de l'intérêt général » que nous reprenons dans ce recueil (Monnier & Thiry, 1997), Lionel Monnier et Bernard Thiry soulignent que « l'observation des réalités socio-économiques montre (...) un monde complexe, dans lequel l'idée de prise en compte de l'intérêt général – au sens le plus large du terme (intérêt public, intérêt commun des membres, etc.) – trouve une place à la fois très importante et très diversifiée »³¹. « Le recours à l'idée de combinatoire socio-économique décrit

³⁰ Côté, D. (2001). Introduction. Dans : Côté, D. (Ed.), *Les holdings coopératifs : évolution ou transformation définitive ?*. Bruxelles : De Boeck Université, p. 8.

³¹ Monnier, L., & Thiry, B. (1997). Architecture et dynamique de l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, p. 18.

correctement la coexistence d'organisations diversifiées qui concourent, chacune à leur manière, à la recherche de l'intérêt général, et dont les périmètres de solidarité respectifs sont juxtaposés. (...) L'intérêt général apparaît alors comme un construit sociétal complexe, généré progressivement par une multitude d'initiatives et d'expériences plus ou moins centralisées ou décentralisées, sur la base des avantages et inconvénients respectifs des solutions publiques, privées et d'économie sociale. La viabilité et la cohérence de l'ensemble du système procède d'un triple pilotage historique : d'une part, au travers d'une sélection naturelle opérée par le marché ; d'autre part, par l'expression politique d'une volonté générale ; enfin par une initiative collective solidaire et autonome »³².

La transversalité de la réflexion développée par le CIRIEC s'illustre aussi à partir de 1999 dans la mise en place de groupes de travail « transversaux », c'est-à-dire réunissant des experts tant de l'économie publique que de l'économie sociale, sur un thème à cheval sur ces deux champs d'expertise. Le thème du premier groupe de ce type (1999-2002) est « Economie plurielle et régulation socio-économique. Approche théorique des relations entre organisations lucratives et non lucratives, privées et publiques dans la fourniture des services sociaux et d'intérêt général ». A défaut de concision, ce thème est suffisamment explicite dans le souhait de prise en compte des interrelations et des intersections entre les secteurs au service de l'intérêt général. Dans l'introduction à l'ouvrage sur ce thème, publié à l'occasion du 24^e congrès international du CIRIEC (Naples, Septembre 2002), Bernard Enjolras (Institute for Social Research, Oslo, Norvège), un des coordinateurs du groupe de travail, met en évidence les transformations découlant de l'évolution du paradigme technologique, de la mondialisation et de l'individualisation accrue des relations sociales et souligne que « l'idée d'économie plurielle de l'intérêt général réfère au fait qu'il existe différentes architectures de prise en charge de l'intérêt général, articulant différents types d'organisations (publiques et privées, lucratives et non lucratives) selon des modalités variant en fonction des contextes nationaux et sectoriels »³³.

La mondialisation

Depuis sa création, le CIRIEC implique dans ses activités (*Annales*, congrès, commissions scientifiques, etc.), de nombreuses personnes non européennes. Des sections nationales existent en Argentine, au Canada, au Japon ainsi que pendant

³² *Ibid.*, pp. 22-23.

³³ Enjolras, B. (2002). Introduction. In: Enjolras, B., & von Bergmann-Winberg, M-L. (eds), *Plural economy and socio-economic regulation / Economie plurielle et régulation socio-économique*. Liège: CIRIEC, p. 13.

quelques années en Israël, en Inde et même en Iran³⁴. Toutefois l'essentiel des travaux scientifiques impliquent principalement des chercheurs européens sur des questions largement eurocentrées. C'est particulièrement le cas pendant de nombreuses années sur le thème des entreprises publiques du fait des questions parfois existentielles posées par la construction européenne. Cela l'est moins pour la commission scientifique sur l'économie sociale qui bénéficie davantage d'apports de chercheurs des États-Unis, du Canada, d'Argentine, du Japon, etc.

Cet eurocentrisme s'estompe progressivement à partir des années 2000. Une année-charnière est 2002. Pour la première fois, une instance scientifique du CIRIEC est présidée par un non-européen en l'occurrence Benoît Lévesque, professeur à l'université du Québec à Montréal (Canada) qui succède à Lionel Monnier à la présidence du conseil scientifique international. Il s'engage rapidement dans une opération de planification stratégique de l'organisation (diagnostic de l'environnement externe et interne, mission et priorités de développement, objectifs et plan d'action). Cette opération va pendant deux ans (2004-2006) mobiliser de nombreux membres du CIRIEC et ses différentes instances. Les conclusions sont présentées et validées à l'occasion de l'assemblée générale qui se tient à Istanbul en Juin 2006 en marge du 26^e congrès du CIRIEC. La pertinence de l'intuition d'Edgard Milhaud s'en trouve confirmée par les membres du CIRIEC, mais évidemment l'environnement externe n'est plus le même : autre géopolitique, mondialisation et financiarisation, nouvelle question sociale (croissance des inégalités), nouvelles demandes sociales, transformation des interventions publiques dans l'économie, transformation de la recherche et du monde universitaire (déclin relatif de l'économie publique et intérêt croissant pour l'économie sociale), multiplication des réseaux et des organisations sur le champ de l'économie publique et sociale, etc. Cela étant, la transversalité entre les deux grands domaines de recherche, les comparaisons internationales et la conjugaison de la rigueur scientifique et de la pertinence sociale en associant praticiens et chercheurs continuent de déterminer la spécificité et la pertinence du CIRIEC. Référence est faite d'ailleurs à ce qu'écrivait Edgard Milhaud en 1948 lors de la création du CIRIEC : « c'est le propre du Centre (le CIRIEC) de faire porter ses recherches et ses informations, d'une part, sur l'ensemble des formes de l'économie collective, et non, comme telle ou telle autre organisation, sur l'une ou l'autre de ces formes, d'autre part, sur les relations existant entre certaines d'entre elles. Il occupe par là une position spéciale et unique. Il ne s'intéresse pas à l'un seulement, ni même à plusieurs, des domaines de l'économie collective,

³⁴ Voir Gélard, Y. (1997). *1947-1997 : 50 ans de vie au CIRIEC*. Liège : CIRIEC.

http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2015/11/FR-CIRIECBrochure_1947-1997.pdf
et Bettens, L. (2007). *1957 – 2007 : Le CIRIEC : un demi-siècle en Belgique : histoire d'un transfert des bords du Lac Léman aux rives de la Meuse*. Liège : CIRIEC.

http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2015/11/FR-BrochureCIRIEC_1957-2007.pdf

mais à tous, et il ne se contente pas de les considérer séparément, mais il les envisage dans leurs rapports et dans leur connexion, on pourrait dire dans un système général de toutes leurs interconnexions. Par là, sur le plan scientifique, il fait œuvre de *synthèse*, et sur le plan de l'action, en élargissant les horizons des hommes d'action auxquels s'adressent ces informations, il tend à la *coordination* féconde des activités »³⁵.

Benoît Lévesque contribue aussi considérablement à la réflexion scientifique du CIRIEC, notamment en ce qui concerne la relation Etat-marché-société civile, les innovations sociales et la mise en perspective de l'économie collective à l'aide des expériences québécoises. A cet égard, l'article écrit en 2002 avec deux de ses collègues, Marie J. Bouchard, également professeure à l'université du Québec à Montréal (Canada) et Luc Bernier, professeur à l'école nationale d'administration publique (Canada), s'intéresse aux modes de gouvernance des entreprises québécoises qualifiées de « collectives », c'est-à-dire les sociétés d'Etat, les entreprises syndicales et les coopératives³⁶. Engagées dans le développement de l'économie du Québec par la voie du financement, leurs modes de gouvernance doivent leur permettre de répondre à des objectifs relevant de l'intérêt particulier, de l'intérêt collectif et de l'intérêt général. Ainsi un fond alimenté par l'épargne-retraite des travailleurs peut répondre à l'intérêt particulier (celui de l'actionnaire/rentier préoccupé par le rendement), à l'intérêt collectif des travailleurs syndiqués dont la préoccupation est l'emploi et à l'intérêt général en termes de développement économique du Québec.

Dans un rapport présenté au 24^e congrès du CIRIEC à Naples en 2002 et repris dans le présent recueil (Lévesque, 2003), Benoît Lévesque s'interroge sur les « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'Etat ». Constatant la remise en cause de l'ancien paradigme basé sur le couple Etat-marché, il voit l'émergence d'un ménage à trois, Etat-marché-société civile impliquant un Etat-providence renouvelé, une stratégie de développement économique axé sur une offre intégrée et un nouveau rapport entre l'économie et le social. D'un point de vue terminologique, nous pouvons établir un lien entre cette vision et l'utilisation fréquente des termes « économie plurielle » à partir de la fin des années 90 en lieu et place de l'expression d'« économie mixte » fréquemment utilisée par Guy Quaden et qui renvoie davantage à un couple.

³⁵ Milhaud, E. (1948). Le Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective. *Annales de l'économie collective*, 36(415-424), p. 32.

³⁶ Bernier, L., Bouchard, M. J., & Lévesque, B. (2002). La prise en compte de l'intérêt général au Québec. Nouvelle articulation entre l'intérêt individuel, collectif et général. In: Enjolras, B., & von Bergmann-Winberg, M-L. (eds), *Plural economy and socio-economic regulation / Economie plurielle et régulation socio-économique*. Liège: CIRIEC, p. 13. pp. 47-71.

2008 est une année particulière pour les *Annales* puisque la revue devient centenaire ! A cette occasion, Benoît Lévesque et Fabienne Fecher, professeure à l'université de Liège (Belgique) et rédactrice en chef des *Annales* éditent un numéro spécial de la revue pour retracer son évolution et présenter les articles récemment publiés³⁷. A cet égard, ils décrivent dans un article repris dans ce recueil (Fecher & Lévesque, 2008), le contexte relatif au développement des entreprises publiques et services publics, d'une part, du tiers secteur, d'autre part et analysent les thématiques les plus fréquemment traitées au cours de la période 1975-2007. Comme ils le soulignent eux-mêmes, la politique éditoriale des *Annales* est désormais autonome et le contenu des divers articles ne reflète ni le point de vue du CIRIEC ni les travaux scientifiques réalisés en son sein, même si un lien étroit subsiste encore et que les *Annales* continuent à publier une part importante des travaux réalisés au sein du CIRIEC³⁸. Cela étant, des points communs apparaissent comme le plus grand dynamisme de la recherche sur le tiers secteur que sur le secteur public et au sein du tiers secteur sur l'économie sociale de façon globale ou sur les associations que sur les coopératives et les mutuelles. De même, l'ouverture des économistes qui s'intéressent à la poursuite de l'intérêt général, à une plus grande diversité des logiques d'action et à des concepts sociologiques tels ceux de capital social, de confiance, de réseaux et de liens sociaux. Cette ouverture aux approches économiques non orthodoxes, interdisciplinaires et sociologiques se retrouvent davantage dans les travaux sur l'économie sociale et coopérative que dans ceux sur les organisations sans but lucratif dont les théories et approches se rapprochent davantage des courants dominants dans la recherche économique.

Une nouvelle collection d'ouvrages est lancée par le CIRIEC cette même année 2008 aux éditions Peter Lang. Le premier ouvrage publié est celui issu du deuxième groupe transversal (2003-2006) sur les « Régimes de gouvernance et intérêt général dans le domaine des services sociaux et de la santé ». Dans son chapitre introductif, Bernard Enjolras souligne que si le discours de la « nouvelle gouvernance » insiste sur le caractère partenarial des relations entre la puissance publique et la société civile, ce qui rencontre les valeurs de l'économie sociale et solidaire, la majeure partie de la « modernisation » des modes d'intervention

³⁷ Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). (2008). Les Annales ont 100 ans/The Annals are 100 years old! *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(3-4). Numéro spécial.

³⁸ Fecher, F., & Lévesque, B. (2008). Le Secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975-2007): vers un nouveau paradigme. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 79(3-4), pp. 643-678. Numéro spécial : Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). Les Annales ont 100 ans/The Annals are 100 years old!
https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00374_1.x

publique s'effectue par le jeu de l'extension des mécanismes de régulation marchands et donc par une gouvernance concurrentielle³⁹.

En 2011, un autre québécois, Luc Bernier, professeur à l'école nationale d'administration publique à Québec (Canada) succède à Benoît Lévesque comme président du conseil scientifique. Il est actif depuis de nombreuses années dans la commission sur les services publics et entreprises publiques et l'est encore aujourd'hui (voir ci-après). Cette commission est elle-même présidée de 2003 à 2014 par Gabriel Obermann, professeur à l'université économique de Vienne (Autriche). Pendant plusieurs années, les membres de cette commission continuent leur analyse des services publics et services d'intérêt général dans un contexte de libéralisation et de nouvelle régulation, essentiellement dans une perspective européenne.

Dans un article de synthèse publié dans le numéro spécial du centenaire des *Annales*, Gabriel Obermann et Giuseppe Bognetti, professeur à l'Université de Milan (Italie) décrivent les contributions scientifiques du CIRIEC aux débats sur les services d'utilité publique⁴⁰. Ils passent en revue les « défaillances de la régulation » et les différentes questions que pose la régulation de ces services. Ils soulignent également l'importance de l'étude réalisée en 2003-2004 par le CIRIEC à la demande de la Commission européenne (DG REGIO)⁴¹ sur les contributions des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. Cette étude aboutit à la formulation de recommandations relatives aux services publics, à l'accessibilité des prix et de la qualité, aux mécanismes de solidarité et de financement, à la coopération transfrontalière, aux problèmes d'évaluation, de données et d'indicateurs ainsi qu'à certains aspects concernant les pays candidats à l'adhésion. La Commission européenne a utilisé largement les résultats de cette étude dans son rapport 2004 sur l'évaluation horizontale de la performance des secteurs fournissant les services d'intérêt économique général.

³⁹ Enjolras, B. (2008). Introduction. Dans : Enjolras B. (Ed.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*. Bruxelles : Peter Lang, p. 19.

⁴⁰ Bognetti, G., & Obermann, G. (2008). Liberalization and Privatization of Public Utilities: Origins of the Debate, Current Issues and Challenges for the Future. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(3–4), pp. 461–485. Special issue: Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). Les Annales ont 100 ans/The Annals are 100 years old!
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00367.x>

⁴¹ Bauby, P., Hall, D., Thiry, B., & Sak, B. (Eds.) (2004). *Contribution of Services of General Interest to Economic, Social and Territorial Cohesion: final overall report*. Liège: CIRIEC. [Study for DG REGIO (European Commission)]. https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2015/12/dgregio_2004-en.pdf

De 2008 à 2011, la commission scientifique du CIRIEC se penche sur les services publics locaux et plus particulièrement les transports publics locaux, les services des eaux et la gestion des déchets. Comme souvent dans les groupes de recherche du CIRIEC, les travaux réalisés combinent différentes approches théoriques et empiriques ainsi qu'une comparaison internationale de différents cas. Giuseppe Bognetti et Gabriel Obermann en présentent les résultats principaux dans l'article repris dans ce recueil (Bognetti & Obermann, 2012). Ils mettent notamment en évidence les changements intervenus en matière de gouvernance. Ce thème de la gouvernance s'imposera d'ailleurs davantage encore dans les réflexions du CIRIEC dans les années suivantes. Comme le souligne Marie J. Bouchard, « les entreprises collectives (publiques, coopératives, associatives, sans but lucratif, mutuelles ou syndicales) ont en commun de devoir relever le défi du marché tout en cherchant à répondre à une mission d'intérêt collectif, voire d'intérêt général. Ceci se traduit dans un certain nombre d'innovations sociales, notamment au plan de la gouvernance. La gouvernance doit assurer un équilibre entre la base associative ou publique de l'entreprise collective et sa dynamique entrepreneuriale. La gouvernance favorise également la coordination entre les entreprises collectives et d'autres acteurs privés ou publics engagés dans le développement d'un territoire, d'une industrie ou d'un secteur d'activités »⁴².

La crise dite des « subprimes » de 2007-2008 et la mobilisation consécutive des ressources publiques pour empêcher l'effondrement de la planète financière changent la donne à de nombreux égards comme le souligne le Prix Nobel d'Économie Joseph Stiglitz à l'occasion du 27^e congrès du CIRIEC à Séville (Espagne) en septembre 2008. Constatant que le modèle basé sur le fondamentalisme du marché ne fonctionne pas, il apporte clairement son soutien aux efforts du CIRIEC en vue d'étudier et de créer une économie plus équilibrée⁴³.

Cette crise amène les membres de la commission services publics/entreprises publiques, à l'initiative de Luc Bernier et de Philippe Bance, professeur à l'université de Rouen (France), à s'interroger sur « Renouveau de l'intervention publique et crise contemporaine – Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ? ». Dans l'ouvrage qu'ils publient en 2011, ils rassemblent 15 contributions qui analysent les inflexions en cours ou potentielles de l'action publique tant d'un point de vue global que dans les pays du nord (Amérique du Nord, Europe)

⁴² Bouchard, M. J. (2005). Introduction : Nouvelles formes de régulation et de coordination dans la gouvernance des entreprises collectives. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 76(4), pp. 581–582. <https://doi.org/10.1111/j.1370-4788.2005.00290.x>

⁴³ Stiglitz, J. (2009). Moving Beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(3), pp. 345–360. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00389.x>

que du sud (Afrique, Amérique du sud)⁴⁴. Plus spécifiquement, Luc Bernier pose la question de la renaissance des entreprises publiques et du devenir des entreprises récemment nationalisées à la lumière de l'expérience des nationalisations et des privatisations des décennies antérieures⁴⁵. Un an plus tard, c'est d'occasion manquée dont il parle dans l'article repris dans ce recueil (Bernier, 2012) : avant de re-privatiser les entreprises publiques récemment nationalisées, les gouvernements européens auraient pu s'interroger sur la possibilité d'améliorer ou de réformer leur gouvernance et d'en faire des instruments de politique économique⁴⁶. Pour sa part, Philippe Bance étudie les mutations des représentations de l'intérêt général et met en exergue les opportunités et difficultés à dépasser, en période de crise, des options de politique publique trop strictement nationales ou régionales afin d'instaurer d'indispensables nouvelles gouvernances mondiales fondées sur des stratégies coopératives⁴⁷.

Preuve des changements intervenus, en 2012, la commission scientifique du CIRIEC décide de relancer la recherche sur l'entreprise publique proprement dite en tant que champ d'analyse en économie publique et dans les sciences sociales en général. Après plus de trois décennies de politiques (et d'études) de privatisation, de libéralisation et de régulation, c'est évidemment une rupture. C'est aussi la volonté de réaliser une étude dans une optique résolument transdisciplinaire et internationale (et donc moins eurocentrée). Que le CIRIEC soit à l'initiative de cette recherche n'est pas étonnant. L'étude de l'entreprise publique est devenue un domaine orphelin et le CIRIEC est un des rares centres de recherche encore capables de mobiliser l'expertise au plan mondial. Cette thématique de recherche va couvrir l'essentiel des années 2010 et débouchera après de nombreuses publications, conférences et séminaires sur la réalisation d'un manuel sur les entreprises publiques (voir ci-après).

⁴⁴ CIRIEC, Bance, P., & Bernier, L. (Eds.) (2011). *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique. Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?* - Contemporary Crisis and Renewal of Public Action: Towards the Emergence of a New Form of Regulation? Bruxelles : Peter Lang.

⁴⁵ Bernier, L. (2011). The 2008 Economic Crisis and the Rebirth of Public Enterprises. In: Bernier, L., & Bance, P. (Eds.), *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique. Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?* - Contemporary Crisis and Renewal of Public Action: Towards the Emergence of a New Form of Regulation? Brussels: Peter Lang, pp. 89–107.

⁴⁶ CIRIEC, Bance, P., & Bernier, L. (Eds.), op. cit., p. 67.

⁴⁷ Bance, P. (2011). L'intérêt général dans la crise. Vers une « globalisation » de l'intérêt général ? Dans : CIRIEC, Bance, P., & Bernier, L. (Eds.), *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique. Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?* - Contemporary Crisis and Renewal of Public Action: Towards the Emergence of a New Form of Regulation? Bruxelles : Peter Lang, pp. 25–48.

De son côté, la commission sur l'économie sociale et coopérative développe, sous la présidence de Rafael Chaves, professeur à l'université de Valencia (Espagne), un ambitieux travail scientifique essentiellement par la mise en place de groupes de travail. Pas moins de cinq groupes sont mis en place pendant cette période 2003-2014 : « Méthodes et indicateurs d'évaluation des entreprises et organisations d'économie sociale et coopérative » ; « Poids, taille et envergure de l'économie sociale en tant que secteur – Perspectives internationales pour la production de statistiques de l'économie sociale » ; « Politiques publiques et Economie sociale » ; « Organisations et gouvernance des entreprises d'économie sociale » ; « Economie sociale et solidaire. Entre interactions et co-construction ». Ces travaux conduisent à de nombreuses publications.

Marie J. Bouchard qui coordonne les deux premiers groupes mentionnés ci-avant publie notamment deux ouvrages dans la nouvelle collection du CIRIEC chez Peter Lang, l'un consacré aux méthodes d'évaluation de l'économie sociale⁴⁸, l'autre au poids de l'économie sociale en tant que secteur⁴⁹. Comme elle le souligne elle-même dans le chapitre du premier ouvrage dont nous reprenons une version française dans ce recueil (Bouchard & Richez-Battesti, 2008), les méthodes d'évaluation et les indicateurs spécifiques à l'économie sociale ne sont pas encore clairement établis et reconnus dans les milieux politiques et académiques. Cela affaiblit la position de l'économie sociale et réduit sa capacité à participer aux grands débats de société. Les travaux du CIRIEC visent clairement à pallier cette lacune et à contribuer ainsi à la connaissance et à la reconnaissance de l'économie sociale. Un apport très significatif du CIRIEC à cet égard est la définition d'une méthodologie pour établir des comptes satellites de l'économie sociale au sein de la comptabilité nationale. Ce travail a été réalisé à la demande de la Commission européenne sous la direction de Jose Barea, professeur émérite à l'université de Madrid (Espagne) et José Luis Monzón en 2006⁵⁰. Il complète en quelque sorte le manuel établi pour les associations sans but lucratif dans la lignée des travaux de la Johns Hopkins University⁵¹. La méthodologie proposée par le CIRIEC

⁴⁸ CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.) (2009). *The Worth of the Social Economy: an International Perspective*. Brussels: Peter Lang.

⁴⁹ CIRIEC, Bouchard, M. J., & Rousselière, D. (Eds.) (2015). *The Weight of the Social Economy: an International Perspective*. Brussels: Peter Lang.

⁵⁰ CIRIEC, Barea, J., & Monzón, J. L. (2006). *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy: Co-operative and Mutual Societies*. Brussels: European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General.

⁵¹ United Nations (Ed.) (2003). *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*. New York (NY): United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.

a été utilisée dans plusieurs pays, permettant de mieux quantifier la composante marchande de l'économie sociale⁵².

Rafael Chaves et Danièle Demoustier, professeure à l'institut d'études politiques de Grenoble (France) publient également chez Peter Lang un ouvrage sur « L'émergence de l'économie sociale dans les politiques publiques ». Rafael Chaves dans le chapitre inclus dans ce recueil (Chaves, 2013) passe en revue la typologie des politiques de promotion des entreprises d'économie sociale ainsi que leur justification (dispositions institutionnelles, défaillances du marché et défaillances institutionnelles, bénéfices micro et macroéconomiques au regard de l'intérêt collectif).

A la suite de l'opération de planification stratégique menée sous la direction de Benoît Lévesque, le CIRIEC, en pionnier, décide d'organiser à partir de 2007 les années impaires (les congrès internationaux du CIRIEC sont organisés les années paires) des conférences internationales de recherche sur l'économie sociale. Le CIRIEC apparaît en effet l'organisation internationale la plus apte à rassembler sur le thème général de l'économie sociale la communauté mondiale des chercheurs sur ce thème. Ces conférences sont un rendez-vous privilégié pour appréhender les changements dans la recherche internationale en économie sociale. Ainsi à l'occasion de la 3^e conférence à Valladolid (Espagne) en 2011, Rafael Chaves, José Luis Monzón Campos et Fabienne Fecher soulignent trois changements importants depuis la conférence de 2007 : la profonde transformation de la réalité socio-économique à la suite de la crise de 2008 et de l'émergence de nouvelles attentes à l'égard de l'économie sociale ; l'adaptation des thématiques de recherche aux mutations macro et microéconomiques ; et la consolidation de la recherche en économie sociale et de sa communauté scientifique⁵³. Les conférences du CIRIEC participent évidemment beaucoup à ce dernier aspect.

Crises, expansion et nouveaux défis mondiaux

Philippe Bance succède à Luc Bernier comme président du conseil scientifique international en 2014. La période qui s'ouvre sera marquée par des crises, externes et internes, et paradoxalement par une expansion jamais connue du

⁵² Monzón, J. L. (2015). The Pioneer Work of CIRIEC-ESPANA. In: Bouchard, M. J., & Rousselière, D. (Eds.), *The Weight of the Social Economy: an International Perspective*. Brussels: Peter Lang. p. 35.

⁵³ Fecher, F., Chaves, R., & Monzón, J. L. (2012). Introduction: Recent Trends in Social Economy Research. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(3), pp. 251–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00470.x>

CIRIEC au plan mondial. Par ailleurs de nouveaux défis s'imposeront dans les agendas de recherche des membres du CIRIEC, synthétisés par les 17 objectifs de développement durable mis à l'agenda 2030 par les Nations Unies.

Deux sections nationales « historiques » du CIRIEC qui ont apporté une expertise scientifique importante depuis la création du CIRIEC disparaissent, la section italienne en 2016 et la section allemande en 2020. Cela n'empêchera toutefois pas le maintien d'une forte implication des professeurs italiens et allemands dans les travaux scientifiques du CIRIEC. Par ailleurs de nouvelles sections se créent et de nouveaux membres institutionnels adhèrent au CIRIEC dans des pays où il n'y a pas de section⁵⁴. La mondialisation du CIRIEC se poursuit avec une multiplication d'adhésions notamment en Amérique latine. Cet élargissement se marquera également dans la composition des groupes de recherche et les thématiques retenues.

La réflexion scientifique du CIRIEC se poursuit de trois façons complémentaires : au sein de groupes transversaux relancés par Philippe Bance en 2016, au sein de la commission scientifique services publics/entreprises publiques présidée depuis 2014 par Massimo Florio, professeur à l'université de Milan (Italie) et au sein de la commission scientifique économie sociale et coopérative présidée depuis 2015 par Marie J. Bouchard, professeure à l'université du Québec à Montréal (Canada). Les *Annales*, pour leur part, s'affirment comme une revue scientifique de renom sous la direction de Marco Marini, professeur d'économie à l'université La Sapienza de Rome (Italie) qui a succédé à Fabienne Fecher en 2016. Un numéro spécial est publié en 2018 pour célébrer les 110 ans de la revue⁵⁵.

La commission services publics-entreprises publiques poursuit avec succès ses travaux sur l'entreprise publique relancés en 2012 rassemblant une large communauté de chercheurs patentés ou juniors sous la direction de Massimo Florio, Luc Bernier, Philippe Bance et Gabriel Obermann, rejoints en 2017, par Ulf Papenfuss de l'université Zeppelin à Friedrichshafen (Allemagne). De nombreux séminaires et conférences sont organisés. Plusieurs publications voient le jour notamment trois numéros spéciaux des *Annales*⁵⁶ et un ouvrage dans

⁵⁴ Voir Bettens, L. (2022). *CIRIEC 1947-2022. 75 ans de réflexion et d'action en faveur de l'intérêt général et de la démocratie économique*. Liège : CIRIEC.

⁵⁵ Marini, M., & Thiry, B. (Eds.) (2018). An Enduring Platform for Public and Cooperative Economics Research. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89(1). Special issue.

⁵⁶ Bance, P., Fecher, F., & Obermann, G. (Eds.) (2015). Serving the General Interest with Public Enterprises – New Forms of Governance and Trends in Ownership. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4). Special issue.

<https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14678292/2015/86/4> ; Bernier, L., & Reeves, E. (Eds.) (2018). The Continuing Importance of State-Owned Enterprise in the Twenty-First

la collection Peter Lang présentant quinze études de cas sur le thème des missions, performance et gouvernance des entreprises publiques aujourd'hui⁵⁷. Il s'agit comme l'écrivent Massimo Florio et Luc Bernier de revisiter une vieille idée. Dans le chapitre de cet ouvrage repris dans ce recueil (Bernier & Florio, 2015), ils fixent un cadre conceptuel rigoureux pour les études de cas qui « offrent un portrait intéressant d'une nouvelle réalité de ces entreprises où, entre autres, la gouvernance a été transformée, que ce soit la gouvernance corporative ou leur régulation par des organismes créés à cette fin, et que l'intérêt général peut être porté à travers diverses formules où contractualisation et propriété publique se mêlent »⁵⁸.

Ce travail considérable, soutenu efficacement par Barbara Sak, aboutit à la réalisation d'un *Handbook* sur les entreprises publiques⁵⁹. Ouvrage de portée mondiale, il est la première synthèse de ce type depuis les années 1980. Il reconceptualise le cadre institutionnel des entreprises publiques qui représentent environ 10% de l'économie mondiale. Elles ont des missions publiques, elles sont souvent profitables, elles sont dotées de nouveaux modes de gouvernance et elles revêtent une grande variété de formes. Il s'en crée vraisemblablement davantage aujourd'hui qu'il n'y a de privatisations. Le contraste avec la situation d'avant 2008 apparaît de façon évidente. Les 35 chapitres de cet ouvrage présentent les données disponibles et analysent scientifiquement de façon précise et rigoureuse, la réalité des entreprises publiques, dans toutes leurs activités et sur tous les continents. Les entreprises publiques sont aujourd'hui beaucoup plus orientées marché et finances qu'il y a vingt ans. Cependant, y compris au niveau des fusions et acquisitions nombreuses réalisées par ces entreprises, on retrouve fréquemment des motivations illustratives du rôle du capitalisme d'Etat dans l'économie contemporaine telles que la promotion de la recherche et de l'innovation, le développement de projets de long terme ou très intensifs

Century: Challenges for Public Policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89(3). Special issue. <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14678292/2018/89/3> ;

Reeves, E., Palcic, D., & Siemiatycki, M. (Eds.) (2019). The Performance and Potential of Public Private Partnerships. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(2). Special issue. <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14678292/2019/90/2>

⁵⁷ CIRIEC, & Bernier, L. (Eds.) (2015). *Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance - Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Bruxelles : Peter Lang.

⁵⁸ Bernier, L. (2015). Conclusion : Les entreprises publiques aujourd'hui et demain. Dans : CIRIEC, & Bernier, L. (Eds.), *Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance - Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Bruxelles : Peter Lang. p. 488.

⁵⁹ Bernier, L., Bance, P., & Florio, M. (Eds) (2020). *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. London; New-York: Routledge.

en capital à risque ou encore la canalisation des fonds pour relever les défis sociétaux à long terme⁶⁰.

Un travail tout aussi important est réalisé du côté de la commission économie sociale et coopérative sous la présidence de Marie J. Bouchard. Les travaux sur la mesure statistique se poursuivent notamment avec une publication conjointe du CIRIEC, de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) et du COPAC (Comité pour la promotion et l'avancement des coopératives) sous la direction de Marie J. Bouchard⁶¹. Ces travaux, dont le cadre conceptuel est analysé dans l'avant-dernier article inclus dans le présent recueil (Bouchard, Le Guernic et Rousselière, 2020), ont contribué à l'adoption en 2018, par la 20^e Conférence internationale des statisticiens du travail, des directives concernant les statistiques des coopératives. Par ailleurs, après les publications sur la valeur et le poids de l'économie sociale⁶², la commission scientifique s'attèle actuellement à la mesure de l'impact social.

Les dynamiques à l'œuvre dans l'économie sociale tant au niveau des organisations qu'en interaction avec leur environnement et en particulier la société civile et les acteurs publics, font l'objet de cinq publications. Comme le souligne Nadine Richez-Battesti, professeure à l'université d'Aix-Marseille (France) dans son introduction à l'un de ces ouvrages⁶³, la relation au territoire est un élément central de l'économie sociale et est parfois même considérée comme une de ses valeurs de base. L'ouvrage analyse, d'une part, les effets des changements socio-économiques et politiques sur la relation économie sociale-territoire, d'autre part, les nouvelles formes de coopération territoriale entre les différents acteurs. La gouvernance des organisations sans but lucratif et non gouvernementales fait l'objet de deux publications sous forme de numéros spéciaux des *Annales*⁶⁴.

⁶⁰ Florio, M., Ferraris, M., & Vandone, D. (2018). *State-owned enterprises: rationales for mergers and acquisitions*. Liège: CIRIEC. Working papers CIRIEC, 2018/01.

⁶¹ ILO, COPAC, CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.) (2020). *Statistics on Cooperatives: Concepts, classification, work and economic contribution measurement*. Geneva: ILO. https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_760710/lang--en/index.htm

⁶² CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.) (2009). *The Worth of the Social Economy: an International Perspective*. Brussels: Peter Lang. et Bouchard, M. J., & Rousselière, D. (Eds.) (2015). *The Weight of the Social Economy: an International Perspective*. Brussels: Peter Lang.

⁶³ Richez-Battesti, N. (2018). Introduction. Changing Social Economies in Changing Territories. In: CIRIEC, Itçaina, X., & Richez-Battesti, N. (Eds.), *Social and Solidarity-based Economy and Territory: From Embeddedness to Co-construction*. Brussels: Peter Lang, pp. 13-25.

⁶⁴ Aldashev, G., Marini, M., & Verdier, T. (Eds.) (2015). Governance of Non-Profit and Non-Governmental Organizations – Within– and Between- Organization Analyses. *Annals*

Il s'agit notamment de mettre en évidence les facteurs déterminants de la gouvernance des associations, leurs implications pour réduire la pauvreté dans les pays en développement et l'impact des caractéristiques de la gouvernance sur la performance et sur l'interaction entre secteurs sans but lucratif et à but lucratif. La quatrième publication⁶⁵, à nouveau sous la forme d'un numéro spécial des *Annales*, explore comment et pourquoi les entreprises d'économie sociale et coopératives réussissent à conserver leur caractère démocratique et ainsi à éviter la dégénérescence. Les contributions rassemblées illustrent comment les forces internes et externes mettent en permanence les organisations d'économie sociale sous pression pour préserver et promouvoir leurs pratiques et valeurs sociales. Elles mettent en évidence les pratiques internes et les conditions institutionnelles qui leur permettent de combiner performance financière et sociale et de relancer une nouvelle dynamique participative. Enfin, un dernier ouvrage porte sur les expériences émergentes d'économie sociale en Ibéro-Amérique⁶⁶. Sous la direction de Juan Fernando Álvarez, professeur à l'université pontificale Javeriana de Bogota (Colombie) et Carmen Marcuello, professeure à l'université de Zaragoza (Espagne), cet ouvrage illustre le dynamisme et la diversité des initiatives de l'économie sociale et solidaire dans une douzaine de pays d'Amérique latine (ainsi qu'en Espagne et au Portugal). Deux conceptions y sont identifiées : une, plus classique, voit l'économie sociale et sa pluralité comme un moyen pour pallier les défaillances du marché et consolider les missions de l'Etat, tandis que l'autre conçoit l'économie sociale et solidaire comme un collectif qui résiste à l'économie capitaliste dominante. Cette dernière est plus présente en Amérique latine compte tenu de l'ampleur des défis causés par les inégalités, l'exclusion et la dévastation des ressources couplée à une action publique souvent défaillante.

Parallèlement à la prise en compte grandissante de l'économie collective dans les différentes parties du monde, le CIRIEC continue à participer au processus d'affirmation de l'économie sociale au plan européen, à sa connaissance et à sa reconnaissance. En 2017, le Comité économique et social européen charge pour la troisième fois le CIRIEC de réaliser un rapport sur l'économie sociale en Europe⁶⁷.

of Public and Cooperative Economics, 86(1). Special issue; Kopel, M. & Marini, M. (Eds.) (2016). Organization and Governance in Social Economy Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 87(3). Special issue.

⁶⁵ Bretos, I., Bouchard, M. J., & Zevi, A. (Eds.) (2020). Social Economy under Influence: Isomorphism or Innovation? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(3). Special issue. <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14678292/2020/91/3>

⁶⁶ Álvarez, J. F., & Marcuello, C. (Eds.) (2020). *Experiencias emergentes de la Economía Social en Iberoamérica*. Valencia: CIRIEC España. <https://www.ciriec.uliege.be/publications/ouvrages/experiencias-emergentes-de-la-economia-social-en-iberoamerica/>

⁶⁷ Monzón, J. L., Chaves, R., & CIRIEC (Eds.) (2017). *Evolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*. Bruxelles : CESE. <https://doi.org/10.2864/255713>. Les

Ce rapport n'est pas une simple actualisation des rapports précédents. Il contient aussi une comparaison conceptuelle de l'économie sociale avec d'autres approches du tiers secteur ou apparentées (économie solidaire, entreprise sociale, organisations sans but lucratif, etc.)⁶⁸. Dans le chapitre de ce rapport repris dans le présent recueil (Monzón & Chaves, 2017), José Luis Monzón et Rafael Chaves mettent en évidence trois critères différenciant les différentes approches : la non lucrativité, la gestion démocratique et le service aux personnes. Sans établir une hiérarchie en fonction de ces critères, les membres du CIRIEC se retrouvent évidemment davantage dans les concepts comme l'économie sociale et solidaire qui retiennent les critères de gestion démocratique et de service aux personnes.

Cette fidélité aux fondements de l'association scientifique se retrouve aussi dans les partenariats récemment conclus ou réactivés avec d'autres organisations internationales ainsi que dans les réflexions menées en vue de la prise en compte de l'intérêt collectif face aux nouveaux défis mondiaux.

Le CIRIEC et avant lui les *Annales*, d'une part, le Bureau international du travail (BIT), en particulier sa section coopérative, d'autre part, sont des compagnons de route dans la compréhension, la reconnaissance et la promotion de cette forme démocratique d'entreprise que sont les coopératives. Outre les travaux déjà mentionnés, cette collaboration centenaire a été célébrée par la publication en 2020 d'un numéro virtuel des *Annales*⁶⁹. Sous la direction de Marie J. Bouchard et Marieke Louis (université Grenoble Alpes, France), ce numéro reprend douze articles parus antérieurement dans les *Annales*, traitant des coopératives et signés par des auteurs qui ont marqué la pensée coopérative (Edgard Milhaud et Paul Lambert évidemment mais aussi Georges Fauquet, Hans Hermann Münkner, Ian McPherson, etc.)

rapports précédents ont été réalisés en 2007 et 2012 : Monzón, J. L., Chaves, R., & CIRIEC (Eds.) (2007). *L'Économie Sociale dans l'Union Européenne*. Bruxelles : CESE. <http://www.ciriec.uliege.be/publications/etudesrapports/leconomie-sociale-dans-lunion-europeenne-2007/> et Monzón, J. L., Chaves, R., & CIRIEC (Eds.) (2012). *L'Économie Sociale dans l'Union Européenne*. Bruxelles : CESE. <http://www.ciriec.uliege.be/publications/etudesrapports/the-social-economy-in-the-european-union-2012/>

⁶⁸ A la demande du CESE, ce rapport est en outre complété en 2018 par une étude des bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale : Monzón, J. L., Chaves, R., & CIRIEC (Eds.) (2018). *Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne à la suite de la crise économique*. Bruxelles : CESE. <https://doi.org/10.2864/313679>

⁶⁹ Bouchard, M. J., & Louis, M. (Eds.) (2020). Cooperatives and the ILO over 100 Years: A selection of 12 Articles. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Virtual issue. [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/toc/10.1111/\(ISSN\)1467-8292.ilo-coop-100](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/toc/10.1111/(ISSN)1467-8292.ilo-coop-100)

Les partenariats plus récents avec ESS-Forum international, l'UNRISD (United Nations Research Institute on Social Development) et l'UN-TFSSE (United Nations – Task Force on Social and Solidarity Economy) visent clairement la prise en compte des Objectifs de Développement durable comme l'atteste notamment la séance spéciale coorganisée en 2019 avec l'Alliance coopérative internationale à la conférence internationale de l'UNRISD⁷⁰.

La réflexion scientifique au sein du CIRIEC est évidemment marquée ces dernières années par la succession de crises (crise des « subprimes » en 2007/2008 suivie en Europe par la crise de la zone Euro en 2010/2011 et maintenant la crise causée par la pandémie Covid-19). Le rôle, les formes organisationnelles et les modes d'action de l'économie collective se doivent de répondre aux défis créés par ces crises, mais aussi à ceux du changement climatique, de la pauvreté, de la préservation de la biodiversité.

C'est dans cet esprit qu'est recréé en 2016 un groupe de travail transversal sur un thème nouveau pour le CIRIEC mais qui rejoint les travaux réalisés sur les formes de gouvernance d'action collective, celui des communs. L'intérêt pour ce thème dans la réflexion scientifique s'explique par des avancées théoriques, en particulier les travaux de Elinor Ostrom⁷¹, Prix Nobel d'Economie 2009, mais aussi par le développement de pratiques visant à expérimenter de nouvelles formes de gouvernance et par le déploiement d'activités permettant un accès ouvert et partagé à des biens communs. Cette thématique répond aussi à la nécessité de protéger nos ressources naturelles communes (forêts, mers, biodiversité, pôles, etc.). Un premier ouvrage est publié par le CIRIEC en 2018⁷². Il est suivi trois ans plus tard par un second ouvrage sur la production jointe et la co-production de bien publics et de communs. Comme le souligne Philippe Bance dans la conclusion du premier ouvrage repris dans le présent recueil (Bance, 2018), nous assistons à l'émergence d'un nouveau paradigme d'action collective désormais caractérisée par les convergences d'action et la multiplication des partenariats entre le secteur public et l'économie sociale et solidaire. L'action collective apparaît de plus en plus comme le résultat d'une co-construction dans le cadre de ces partenariats multiples.

⁷⁰ Cette séance spéciale portait sur « Les impacts de l'économie sociale et solidaire sur les ODD ». <https://unsse.org/2019/07/04/sdgs-sse-conference/>

⁷¹ Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>

⁷² Bance, P. (Ed.) (2018). *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*. Liège: CIRIEC. CIRIEC Studies Series n°1. <https://www.ciriec.uliege.be/en/publications/ouvrages/providing-public-goods-and-commons-towards-coproduction-and-new-forms-of-governance-for-a-revival-of-public-action-philippe-bance-dir-2018/>

Cette réflexion est prolongée dans un numéro spécial des *Annales* dont l'introduction est reprise dans ce recueil dans une version en français réalisée par les deux auteurs (Bance & Schoenmaeckers, 2021). Les différentes contributions rassemblées démontrent la capacité des acteurs (locaux) à s'auto-organiser pour « gouverner » une variété de ressources communes en établissant un système de règles adapté au contexte local et qui assure une exploitation durable que ne permettrait ni l'État ni le marché. La continuité des travaux du CIRIEC apparaît clairement par la mise en correspondance des règles de fonctionnement des organisations d'économie sociale et en particulier des coopératives avec les caractéristiques de la gestion collective des biens communs.

Les modalités de poursuite et de sauvegarde de l'intérêt collectif ont évidemment subi de profondes transformations au cours de ces 75 ans. Ces transformations se retrouvent dans l'évolution des thématiques abordées au sein du CIRIEC : régies publiques et régies coopératives ont cédé la place aux entreprises régulées, l'économie sociale s'est affirmée, les entreprises publiques connaissent un regain d'intérêt, etc.

Aujourd'hui l'économie de l'intérêt collectif doit permettre d'affronter les divers aspects de la crise Covid-19 qui est endogène à notre système économique. Elle doit réduire les risques de répétition de ce type de pandémie planétaire et nous aider à gérer dans l'intérêt collectif les biens publics globaux - appelés aussi les communs - que nous nous partageons. L'analyse et l'information objective sur les diverses formes d'organisations et d'actions en vue de l'intérêt collectif, leurs spécificités et leurs interactions sont donc tout aussi pertinentes aujourd'hui qu'il y a 75 ans. L'intuition d'Edgard Milhaud, son implication et celle de ses successeurs ont permis au CIRIEC d'être hier, aujourd'hui et très vraisemblablement demain un réseau unique d'échanges et de réflexions dont le présent recueil se veut une illustration non exhaustive. Nombreux sont celles et ceux qui ont contribué, contribuent et contribueront à cet enrichissement mutuel et collectif. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Sélection des articles par ordre chronologique :

1. Milhaud, E. (1908). Notre programme. *Annales de la régie directe*, 1(1), pp. 1–6.
2. Milhaud, E. (1925). Les Annales de l'économie collective. *Annales de l'économie collective*, 17(187–189), pp. 1–4.
3. Weisser, G. (1960). Le rôle de l'économie collective dans le développement économique. *Annales de l'économie collective*, 48(562–567), pp. 267–285.

4. Lambert, P. (1962). Planification et action coopérative. *Annales de l'économie collective*, 50(3), pp. 461–474.
5. Lambert, P. (1964). Introduction. Dans : Lambert, P., *La doctrine coopérative*. Bruxelles : Les propagateurs de la coopération. pp. 19-28.
6. Quaden, G. (1982). Crise et renouveau de la planification : avant-propos. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 70(2), pp. 139–144.
7. Thiemeyer, T. (1986). La privatisation. Des différents usages de ce terme au cours d'un débat international en matière de théories économiques. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(2), pp. 141–153.
8. Quaden, G. (1988). Synthèse du congrès. Dans : CIRIEC (Ed.), *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*. Liège : CIRIEC, pp. 189–195.
9. Monnier, L. (1992). Introduction. Dans : Monnier, L. (Ed.), *Entreprises publiques et marché unique : les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché*. Bruxelles : Labor, pp. 9–19.
10. Monnier, L., & Thiry, B. (1997). Architecture et dynamique de l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 11–29.
11. Monzón Campos, J. L. (1997). Contributions de l'économie sociale à l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 89–99.
12. Cox, H. (1999). The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership? A consideration of recent developments in the public economy under aspects of institutional competition. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70(2), pp. 161–177. Special issue: Cox, H. (Ed.). Regulation versus Public Property: a Comparative Analysis. <https://doi.org/10.1111/1467-8292.00106>
13. Lévesque, B. (2003). Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : Vers un nouveau paradigme de l'état. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(4), pp. 489–514. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2003.00232.x>
14. Fecher, F., & Lévesque, B. (2008). Le secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975–2007) : Vers un nouveau paradigme. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 79(3–4), pp. 643–678. Numéro spécial : Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). Les Annales ont 100 ans/The Annals are 100 years old! https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00374_1.x
15. Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (2008). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale. *Economie et Solidarités*, 39(1), pp. 5-13. Numéro spécial : Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (Eds.). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale.

16. Bernier, L. (2012). Les entreprises publiques européennes et la crise économique : l'occasion manquée. Dans : Bance, P. (Ed.), *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?* Rouen : PURH, pp. 59–76.
17. Bognetti, G., & Obermann, G. (2012). Local Public Services in European Countries: Main Results of a Research Project by Ciriec International. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(4), pp. 485–503. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00474.x>
18. Chaves, R. (2013). Social Economy and Public Policies: Elements for Analysis. In: CIRIEC, Chaves, R., & Demoustier, D. (Eds.), *L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques : une analyse internationale - The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis*. Brussels: Peter Lang, pp. 57–72.
19. Bernier, L., & Florio, M. (2015). L'avenir de l'entreprise publique : revisiter une vieille idée. Dans : CIRIEC, & Bernier, L. (Eds.), *Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance - Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Bruxelles : Peter Lang, pp. 25–36.
20. Monzón Campos, J. L., & Chaves Ávila, R. (2017). Chapitre 2 : Principales approches théoriques liées au concept d'économie sociale. Dans : Monzón Campos, J. L., Chaves Ávila, R., & CIRIEC (Eds.), *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*. Bruxelles : CESE, pp. 9–23. <https://doi.org/10.2864/15566>
21. Bance, P. (2018). Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS) et paradigme d'action publique. Dans : CIRIEC France (Ed.), *Brèves du CIRIEC-France*, (120), pp. 2–5.
22. Bouchard, M. J., Le Guernic, M., & Rousselière, D. (2020). Conceptual framework for statistics on cooperatives. In: ILO, COPAC, CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.), *Statistics on Cooperatives: Concepts, Classification, Work and Economic Contribution Measurement*. Geneva: ILO, pp. 5-12. https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_760710/lang--en/index.htm
23. Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). Le rôle grandissant et la diversité des formes de communs pour la production et la préservation des biens et services essentiels. [Traduction non publiée de Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). The increasing role and the diversity forms of Commons for production and preservation of essential goods and services. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 92(1), pp. 5–12. <https://doi.org/10.1111/apce.12318>] <https://adobe.ly/2QN3pq6> - <https://www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7125-7649/numero-special-apce-sur-les-communs.dhtml>

II.

Les enseignements de l'histoire du CIRIEC

Ancrage sociétal, mode opératoire et perspectives pluralistes de la recherche scientifique

Philippe BANCE*

A la lecture des travaux figurant dans cet ouvrage, on mesure l'ampleur des connaissances scientifiques apportées par le CIRIEC depuis ses origines. Les travaux de recherche qui s'y sont déployés, qu'il s'agisse des articles publiés par sa revue scientifique fondatrice ou de sa production collective et livresque, mettent plus largement en exergue, comme l'a montré Bernard Thiry dans sa présentation de synthèse, leur portée en termes d'apports scientifiques et d'utilité sociétale. Les résultats obtenus seront dans ce texte plus spécifiquement mis en perspective avec la pratique de la recherche au CIRIEC, afin de tirer également des enseignements plus larges sur la recherche en sciences sociales.

L'analyse rétrospective nous conduira tout d'abord à situer l'importance des concepts qui ont fondé la recherche au CIRIEC (1) pour préciser ce qui en a fait une organisation spécifique dans son schéma organisationnel et ses modes de gouvernance et de production scientifiques (2). Ces spécificités et ces apports tiennent aussi au positionnement de l'organisation dans l'histoire vis-à-vis de la « *mainstream* » en économie (3), ce qui nous amènera enfin à réfléchir sur les perspectives de la recherche scientifique au CIRIEC (4).

* Professeur d'économie à l'université des Antilles françaises, Président du conseil scientifique du CIRIEC-France et ancien Président du conseil scientifique international du CIRIEC (France).

1. L'importance de la genèse scientifique et des concepts fondateurs

Le CIRIEC est né tout d'abord d'une volonté, celle de son fondateur, le professeur Edgard Milhaud, de développer dès le début du 20^{ème} siècle une recherche permettant d'analyser, pour mieux l'accompagner, le développement émergent d'une économie plus collective. La revue qui en est à l'origine, *Les Annales de la Régie directe*, traduisait par son intitulé de 1908 cette ambition d'étudier les opportunités d'une économie qui donne une réelle place à la propriété publique pour servir l'intérêt général. On se trouve en effet alors à une période charnière, celle d'une rupture avec la tradition classique et néoclassique du 19^{ème} siècle, ancrée sur le principe smithien de la main invisible et des vertus du marché concurrentiel et qui laisse bien peu de place à l'intervention publique. Il s'agissait en effet antérieurement de circonscrire l'action publique sur la base de quatre grands principes budgétaires : limiter les dépenses publiques au strict minimum ; les rendre neutres (et donc éviter de leur donner de fonction économique et sociale pour ne pas générer de distorsions sur les marchés) ; assurer chaque année l'équilibre budgétaire ; proscrire l'emprunt, sauf situation très exceptionnelle¹. L'intervention publique directe se trouvait plus encore foncièrement récusée par cette doxa libérale.

La remise en cause de cette orthodoxie rendait dès lors clairement nécessaire la conduite d'une réflexion à la fois conceptuelle, méthodologique et de pratiques managériales pour contribuer à la refondation de l'économie publique. Ce n'est cependant qu'après la première guerre mondiale que se produira « l'acclimatation » aux atouts et opportunités de l'intervention publique² en Europe et à travers le monde, et que sera notamment tolérée l'intervention directe de l'Etat et des collectivités publiques via des organisations qui en sont ses structures d'appui. Cela donnera lieu à une transformation radicale de l'action publique pour répondre aux attentes de la société.

La volonté d'accompagner le changement mais aussi de faire profondément évoluer l'analyse scientifique pour la mettre en adéquation avec les besoins sociétaux de l'époque va d'ailleurs susciter des changements de dénomination de la revue. En 1925, l'appellation *Les Annales de l'Economie collective* permet en effet de mieux rendre compte de l'élargissement du champ d'analyse qui s'est produit du fait du déploiement des multiples formes d'action collective. On met ainsi en adéquation le champ d'investigation scientifique avec les besoins d'une époque tout en contribuant au mouvement de la pensée économique. Il s'agissait

¹ Cf. Huart, F. (2016). *Economie des finances publiques : cours*. Malakoff : Dunod.

² Delorme, R. et André, C. (1983). *L'Etat et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*. Paris : Seuil.

aussi de permettre à la diversité de travaux de recherche d'analyser la portée, voire les limites d'organisations émergentes sur l'intérêt collectif. La démarche est ainsi celle d'une vision de l'intérêt collectif qui en fait la résultante d'un processus multiforme laissant place à l'action d'organisations dont le périmètre est à expliciter pour répondre aux attentes sociétales.

En 1974, la nouvelle dénomination de la revue, celle qu'on lui connaît actuellement, *Les Annales de l'Economie publique, sociale et coopérative*, se veut à la fois plus précise et plus englobante. Ce changement terminologique est à mettre en perspective avec l'usure des mots que nous réserve parfois l'histoire : la scission du monde en blocs de l'Ouest et de l'Est, a un effet repoussoir vis-à-vis de la notion d'économie collective assimilée à mauvais escient au collectivisme. Par ce changement de dénomination, on décrit par ailleurs les différentes composantes de l'économie collective qui sont l'objet d'études du CIRIEC. On y souligne la présence dans son périmètre des organisations de l'économie sociale, qu'il s'agisse des coopératives, associations, mutuelles, fondations, tout en insistant sur le fait que la coopération est une dimension essentielle pour la formulation et la concrétisation de l'intérêt collectif. On y met aussi en exergue le rôle croissant que joue l'économie sociale et qui n'a fait que se renforcer depuis lors. Cette démarche intégrative du champ de l'économie sociale au sens large avec celui de l'économie publique fait d'ailleurs aujourd'hui encore l'originalité du CIRIEC dans le paysage scientifique. Elle dénote d'une conception étendue du concept d'intérêt collectif, qui ne se focalise pas comme c'est souvent le cas dans l'analyse économique traditionnelle sur la seule action des autorités publiques. Elle caractérise aussi le rôle essentiel des organisations en tant que cadre d'expression, de concrétisation de l'intérêt collectif. Elle ouvre encore la voie aux recherches sur de nouvelles géométries d'expression de l'intérêt général, d'exploration de formes d'articulation inter-organisationnelles pour en faciliter la concrétisation. Les organisations de l'économie sociale qui contribuent par leur action à l'expression de l'intérêt commun de leurs membres ou de leurs parties prenantes se trouvent alors replacées dans un schéma conceptuel plus vaste : une approche en quelque sorte de construction immanente de l'intérêt général qui n'en relève pas moins d'un objectif plus transcendant sur des bases multi-partenariales. L'action des organisations de l'économie publique s'en trouve aussi réinterrogée dans leur contribution à l'intérêt collectif et leurs relations à l'ensemble des parties prenantes dans un contexte plus largement sociétal. On notera au passage les proximités de vues qui existent avec les analyses de Karl et Michael Polanyi ou de l'école ostromienne, en particulier sur les gouvernances polycentriques³. La conception étendue de l'intérêt collectif conduit en tout cas le CIRIEC à analyser le développement des coopérations et des transversalités qui

³ Cf. Aligica, P. D. and Vlad Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*, 25(2), pp. 237-262. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>

se déploient entre économie publique et économie sociale et les nouvelles gouvernances à l'œuvre.

Les ajustements de dénomination et de champ d'investigation des *Annales* ont été cependant d'une importance capitale dans le choix de l'appellation CIRIEC. Organisation d'ancrage plurinationale, née, comme l'a précisé Bernard Thiry, d'une volonté de soutenir la revue internationale, l'acronyme CIRIEC a pour signification à sa création en 1947 *Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective*. L'appellation littérale devient après 1974, par mise en conformité avec sa revue, *Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative*.

Avec les évolutions de dénomination, de « label scientifique », le CIRIEC reste cependant en phase avec ses valeurs fondatrices, que l'on appelle souvent aujourd'hui ses gènes ou son ADN dans ses instances scientifiques ou de gouvernance. Il s'agit en effet depuis les origines de mener des études scientifiques ancrées dans la réalité socio-économique et tournées vers la promotion de l'intérêt général, et d'analyser tout particulièrement le rôle joué à cet égard par les organisations collectives, dans un cadre de référence qui est celui des valeurs humanistes, démocratiques, d'émancipation individuelle et collective.

2. Nature et spécificités des modes de gouvernance et de production scientifiques

Alors que depuis près de deux décennies les critères d'évaluation et de reconnaissance de la recherche scientifique se sont fortement précisés, on peut dire même durcis et normalisés à l'international, que peuvent nous apprendre une histoire et des pratiques du CIRIEC qui ont été pour l'essentiel bâties antérieurement et de manière assez endogène ? Elles permettent à notre sens de réfléchir aux normes scientifiques actuellement en vigueur et de positionner le CIRIEC à cet égard.

Le CIRIEC, en tant qu'organisation internationale pourvoyeuse de connaissances scientifiques, s'est bien sûr doté, à sa naissance et par évolutions successives, d'organes de représentation et de protocoles de recherche pour traiter son objet d'étude⁴. Il a créé en son sein des commissions scientifiques, instances collectives de discussion et de débats, dans le champ des entreprises publiques ou des services publics tout d'abord, des coopératives puis de l'économie sociale ensuite. Il a également mis en place des groupes de travail sur des thématiques

⁴ Pour une description, voir :

https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2021/10/CIRpr_Octobre2021-FR.pdf

particulières, notamment pour analyser les transversalités entre économie publique et économie sociale. A la suite de sa création, sont entrées en scène, ce qui est original, des sections nationales, représentatives des centres d'intérêt d'organisations de l'économie publique et de l'économie sociale émanant de divers pays à travers le monde (15 sections à ce jour sur 4 continents auxquels s'ajoutent 9 membres collectifs dans des pays où il n'y a pas de section nationale). Un conseil scientifique international est l'organe composé des chercheurs représentant les sections nationales dont la vocation est de porter la stratégie scientifique, de valider les orientations définies par les commissions scientifiques et d'en rendre compte au conseil d'administration et devant l'assemblée générale.

Ce schéma organisationnel aurait-il des effets pervers par confusion des genres entre recherche scientifique et intérêts catégoriels ; ne serait-il contraire à l'éthique scientifique en favorisant le lobbying ? N'interroge-t-il pas sur la posture du chercheur travaillant avec le CIRIEC en termes de distance avec l'objet d'études⁵ ? Ce questionnement est d'autant plus utile que l'on est aujourd'hui face à des dévoiements de la recherche : son instrumentalisation prend fréquemment pour forme un enrôlement des chercheurs à travers des contrats de recherche. Rappelons à cet égard ce qu'a initié dans les années 1950 l'industrie du tabac pour défendre ses intérêts en cherchant à noyer ou discréditer les connaissances scientifiques avérées sur les effets mortifères de la consommation de tabac par le financement de multiples études de diversion, jetant notamment le doute par renvoi à d'autres facteurs censés expliquer les surmortalités de la population concernée. Ce détournement de la recherche scientifique par les lobbies est bien évidemment antinomique avec une recherche contribuant à l'intérêt collectif. Elle n'a pourtant fait que prendre de l'ampleur face à la montée de très grandes entreprises multinationales en capacité de financer des études dédiées à leurs intérêts ; l'industrie du médicament en est aujourd'hui l'illustration la plus emblématique.

La recherche organisée au CIRIEC est aux antipodes de ces pratiques, de par ses protocoles de la recherche. La recherche n'y est pas financée par le réseau (que ce soit les études ou les déplacements des chercheurs). Cette conception de la recherche est gage d'indépendance scientifique des chercheurs impliqués dans le réseau⁶. Leur intégration aux travaux du CIRIEC se fait sur demande d'adhésion au réseau, sur la base de leurs compétences scientifiques en lien avec les thèmes d'études, d'une volonté de participation active à des recherches qui relèvent de

⁵ Voir sur ce point les Actes du colloque du 1^{er} mai 2009 à l'Université de Montréal, Le chercheur et son objet : entre distance et proximité

⁶ Près de 600 chercheurs sont impliqués sur les trois dernières années dans le réseau scientifique international, auxquels il convient d'ajouter ceux qui œuvrent à la réalisation de travaux au sein des sections nationales.

leurs centres d'intérêt. Les travaux et la mise en place de groupes de travail internationaux dédiés aux diverses thématiques de recherche procèdent ainsi de discussions collégiales dans le cadre des commissions scientifiques. Le conseil scientifique international valide quant à lui les thématiques et groupes de recherche en lien avec les orientations stratégiques du CIRIEC. L'adhésion volontaire sans financement propre, hormis le soutien logistique et organisationnel apporté par le secrétariat international de Liège, le mode de spécification collégial entre experts des thèmes d'études et de l'activité scientifique procèdent d'une philosophie d'indépendance auxquels sont profondément attachés les chercheurs. Une multiplicité de travaux réalisés dans le cadre du CIRIEC s'avèrent d'ailleurs fortement critiques à l'égard de comportements d'organisations publiques ou d'économie sociale. Ce mode de gouvernance relève d'un principe multiséculaire de « liberté académique », qui s'est déployé à travers le monde pour permettre les progrès de la connaissance scientifique à travers la libre confrontation d'analyses. Ce principe se trouve aujourd'hui menacé dans les stratégies politiques de « pilotage » de la recherche⁷. La signature en octobre 2020 de la « déclaration européenne de Bonn sur la liberté de la recherche », lors de la conférence consacrée à l'Espace européen de la recherche (EER) a cependant conduit à réaffirmer ce principe. Le texte est censé engager les gouvernements à mettre en place un système européen de surveillance de la liberté académique et de protection de la recherche contre toute intervention politique. On y met notamment en exergue pour le chercheur « le droit de définir librement les questions de recherche, de choisir et de développer des théories, de rassembler du matériel empirique et d'employer des méthodes de recherche universitaires solides, de remettre en question la sagesse communément admise et de proposer de nouvelles idées »⁸. Dont acte !

Une autre question essentielle, foncièrement liée à la précédente, se pose aujourd'hui avec une grande acuité dans le paysage scientifique : la reconnaissance institutionnelle des travaux de recherche à travers leur évaluation. La Déclaration de San Francisco sur l'évaluation de la recherche (Declaration on Research Assessment – DORA), faite en décembre 2012 par les revues savantes réunies dans cette ville⁹, qui fait référence aujourd'hui dans la communauté académique et mobilise l'action conjointe des sociétés savantes de multiples

⁷ Beaud, O. (2010). *Les libertés universitaires à l'abandon ? : pour une reconnaissance pleine et entière de la liberté académique*. Paris : Dalloz.

⁸ France diplomatie, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 23 octobre 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-scientifique-et-universitaire/veille-scientifique-et-technologique/allemande/article/signature-de-la-declaration-de-bonn-sur-la-liberte-de-la-recherche>

⁹ Cette déclaration a été initiée sous l'égide des chercheurs des sciences dites dures de l'American Society for Cell Biology.

disciplines, a ainsi posé l'urgence d'améliorer les méthodes d'évaluation des résultats de la recherche scientifique par les agences de financement, les établissements d'enseignement et de recherche ou autres parties. On y dénonce l'utilisation abusive d'indicateurs fondés sur les revues à facteur d'impact pour financer la recherche, nommer et promouvoir les chercheurs. Les évolutions des critères d'évaluation conduisent, comme l'a pointé DORA, à privilégier la nature de la revue et à négliger les publications en ligne. De plus, dans le domaine des sciences sociales et tout particulièrement de l'économie et de la gestion, cela conduit les chercheurs et leurs instances d'évaluation non seulement à se focaliser sur la publication dans les revues bien classées mais aussi à négliger d'autres formes de production scientifique antérieurement reconnues. Les contraintes institutionnelles ne nuisent ainsi pas seulement à la liberté de la recherche. Elles conduisent les chercheurs à privilégier une recherche individuelle (ou à quelques-uns) sur des thèmes d'études ultraspecialisés et à écarter de leur champ d'investigation des questions plus englobantes et pourtant très utiles d'un point de vue sociétal. La production scientifique, impliquant de larges équipes de recherche, mobilisant les savoirs émanant de diverses disciplines via la publication d'ouvrages collectifs, s'en trouve ainsi dépréciée et foncièrement insuffisante eu égard à l'importance des apports qu'elle pourrait avoir pour la société.

Quel a dès lors été le positionnement du CIRIEC dans ce contexte institutionnel ? C'est clairement celui de la résilience vis-à-vis de ces logiques dominantes dans le cadre d'une stratégie propre de production et de diversification des modes de diffusion des résultats de la recherche. Cela a permis le développement de la production collective qui a pris bien évidemment la forme de la publication d'ouvrages, à l'échelle internationale dans ses deux collections support (Peter Lang, *CIRIEC Studies Series*) mais aussi sous l'égide des sections nationales. La stratégie du CIRIEC procède également d'une multiplication des supports de diffusion, tels que les *working papers* ou encore la publication des travaux dans des revues scientifiques. À cet égard, les numéros spéciaux des *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* valorisent cette activité scientifique sur les thématiques chères au CIRIEC qui nécessitent un traitement d'actualité. Le bon facteur d'impact de la revue¹⁰ constitue, à n'en pas douter dans le contexte institutionnel décrit plus haut, un élément important de visibilité de l'organisation CIRIEC. On pourra se référer aux sites web :

- du CIRIEC international (<http://www.ciriec.uliege.be/publications/>),
- des sections nationales (<https://www.ciriec.uliege.be/notre-reseau/sections-nationales/>),

¹⁰ Il est en 2020 selon Journal Citation Reports (Clarivate Analytics) de 1.905 soit 191/376 (en Sciences économiques).

https://socio.umontreal.ca/public/FAS/sociologie/Documents/5-Departement/Colloques_et_actes_de_colloques/Actes-colloque_volume-final.pdf

- et des *Annales* (<https://www.ciriec.uliege.be/publications/apce/>) pour appréhender cette production des dernières années.

La spécificité du CIRIEC procède également d'un mode de production scientifique reposant sur la diversité disciplinaire des experts participant aux recherches : si les économistes sont les plus nombreux pour la réalisation des travaux, les apports de gestionnaires, sociologues, juristes, politistes, spécialistes en administration publique ainsi d'ailleurs parfois de praticiens sont d'une grande importance. Ces contributions multiples apportent une richesse d'analyse nécessaire au traitement de thématiques par nature très complexes. Elles se caractérisent par l'usage et le croisement de méthodes d'investigation scientifiques, de méthodologies de recherche variées, et qui ne se placent pas dans une perspective d'expansion hégémonique de l'économie à l'égard des autres disciplines scientifiques. L'objectif est clairement de privilégier la fertilisation croisée de diverses disciplines scientifiques, l'ouverture disciplinaire plutôt que l'hégémonie des concepts et des outils, d'une science économique aujourd'hui de ce fait fortement critiquée pour ses « limites par défaut de critique épistémologique et par manque d'échange scientifique »¹¹.

Grâce à son réseau international et aux diverses spécialisations des chercheurs et experts qui s'y côtoient, le CIRIEC bénéficie de sources de connaissances très riches tant sur le plan des secteurs d'activités économiques que sur les divers modèles institutionnels et d'organisation de la production et fourniture des services publics et sociaux. Par voie de séminaires de discussion et d'échanges, le CIRIEC peut dès lors puiser dans ses ressources et développer des analyses comparatives critiques, appuyées sur une connaissance approfondie des réalités de terrain et des difficultés opérationnelles de mise en œuvre.

La prise en compte de la diversité se décline également au CIRIEC dans la pratique de diffusion des travaux de recherche. Le plurilinguisme instauré à sa naissance¹² reste d'actualité, bien que la langue anglaise soit devenue hyperdominante dans la communication scientifique. Si l'expression et la publication en langue anglaise est clairement un atout pour conforter la visibilité mondiale des travaux, la diversité culturelle de la production scientifique doit pouvoir s'exercer afin de rendre plus accessible les travaux en dehors de la communauté scientifique (le public, les praticiens et les décideurs publics). Il importe aussi de maintenir la richesse et la diversité de l'expression linguistique dans la diffusion de la connaissance

¹¹ Tribune de l'anthropologue, sociologue et médecin Didier Frassin au « Monde » du 9 juillet 2021.

¹² À l'origine, les deux langues de travail du CIRIEC étaient principalement l'allemand et le français. Aujourd'hui, le français et l'anglais sont largement utilisées dans ses instances avec une montée en puissance de l'espagnol. La publication en français reste possible dans les *Annales* tout en étant peu sollicitée par les chercheurs.

scientifique, et rendre accessible cette connaissance auprès de publics divers, s'intéressant notamment à des sujets spécifiques d'intérêt régional ou national. Pour contribuer à une large diffusion des travaux, le CIRIEC international promeut depuis quelques années une diffusion en accès libre des ouvrages produits à l'international via la nouvelle collection *CIRIEC Studies Series*. Des sections nationales, telle la française, suivent la même démarche pour leur production propre.

Les spécificités vis-à-vis de « standards » contemporains de diffusion scientifique peuvent bien sûr avoir des effets indésirables, en limitant notamment l'attractivité du réseau scientifique, par l'importance dans ses activités de la production livresque. Mais ces effets sont et doivent être foncièrement assumés du fait des fondements éthiques et des objectifs scientifiques de l'organisation en matière d'activité scientifique.

Le CIRIEC est finalement, par les caractéristiques précédemment décrites, son ancrage sur les organisations publiques et de l'économie sociale et la multiplicité des échanges et des coopérations qu'il a noués avec des institutions en lien avec son objet de recherche¹³, partie prenante d'un écosystème de recherche au sein duquel il est porteur de diversité dans la production scientifique contemporaine. Peut-on dire, de plus, promoteur de pluralisme en économie ?

3. Le positionnement eu égard à la « *mainstream* » en économie

Les conceptions dominantes (ou « *mainstream* »), partagées en d'autres termes par une majorité de chercheurs, sont dans une discipline scientifique, et tout particulièrement en sciences économiques, d'une importance cruciale pour la valorisation d'un corpus cohérent de connaissances, la capacité de déploiement des idées et de méthodologies scientifiques reconnues, ainsi que pour l'existence de courants de pensée ayant ou non foncièrement droit de cité. En économie, la « *mainstream* » a une influence déterminante sur les politiques économiques adoptées à une époque donnée aux échelles nationales et mondiale, sur les outils qui peuvent être mobilisés pour les conduire. Il est d'usage en sciences économiques d'opposer à cet égard l'orthodoxie que l'on peut caractériser comme un corpus théorique qui regroupe divers courants majoritaires dans la communauté

¹³ Par-delà son activité scientifique, le CIRIEC a noué des partenariats institutionnels de diverse nature avec, notamment, la Fédération européenne des compagnies d'énergie locales et régionales (CEDEC), l'Organisation internationale du travail (OIT) et divers de ses départements et unités, le Groupe de travail inter-agences des Nations Unies sur l'Économie sociale et solidaire (UNTFSS) ou encore le Forum International des Dirigeants de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS-FI).

des chercheurs et dont les fondements épistémologiques sont proches, à l'hétérodoxie regroupant un ensemble d'autres courants s'opposant aux idées dominantes et n'en présentant pas moins une vision cohérente d'interprétation scientifique. C'est ainsi qu'on peut placer aujourd'hui dans l'orthodoxie des courants de nature diverse qui relèvent de la tradition d'inspiration néoclassique : des défenseurs d'une intervention publique encadrant le marché (comme la « nouvelle économie publique ») aux ultralibéraux (de « l'économie industrielle de la réglementation » ou « des droits de propriété ») qui préconisent le recul généralisé de l'action publique... et qui ont suscité depuis les années 1980 la montée en puissance des représentations néolibérales focalisant sur le fonctionnement efficient des marchés. Les courants hétérodoxes regroupent l'ensemble des économistes qui critiquent et s'opposent à la norme de pensée et à la méthodologie issue du néoclassicisme. Ils relèvent aussi de courants très divers : postkeynésiens, marxistes, institutionnalistes, conventionnalistes, régulationnistes, « radicaux » mais aussi... hayekiens.

Toute organisation scientifique se situe dans un environnement institutionnel de recherche, celui d'une époque donnée, vis-à-vis duquel elle est en interaction eu égard aux options méthodologiques, épistémologiques et doctrinales qui sont les siennes ; elle a ainsi un positionnement vis-à-vis des idées dominantes. Comment dès lors analyser ce positionnement du CIRIEC dans le contexte propre à la discipline économique ? On pourrait se contenter ici d'une perspective synchronique mais l'approche diachronique, la mise en perspective historique dans lequel s'inscrit cet ouvrage, est plus éclairante pour la bonne compréhension générale de ce qu'est l'organisation, ainsi d'ailleurs que de ses forces et de ses faiblesses dans l'environnement actuel.

Comme indiqué précédemment, le CIRIEC émane d'une revue qui déployait une connaissance scientifique antinomique, avant et après la première guerre mondiale, avec une « *mainstream* » qui se conformait aux enseignements des écoles classiques et néoclassiques du 19^{ème} siècle, prônait le libre marché concurrentiel et était foncièrement anti-interventionniste. En analysant les perspectives offertes par le déploiement des entreprises de l'économie publique pour l'intérêt général, les apports de logiques coopératives sous l'égide d'organisations non lucratives de toute nature, les travaux de la revue fondatrice du CIRIEC, participent de cette montée en puissance de l'hétérodoxie. Ils ont contribué au changement de « *mainstream* » en économie qui est intervenu à l'échelle mondiale sous la bannière du keynésianisme durant les années 1930 et 1940. La célèbre formule, quelque peu excessive cependant, employée en 1965 par Milton Friedmann pour caractériser les économistes : « nous sommes tous keynésiens aujourd'hui »¹⁴, est significative d'un basculement qui ne laissait plus alors aucun doute. Le CIRIEC

¹⁴ Time Magazine du 31 décembre 1965.

s'inscrit d'autant plus dans cette nouvelle « *mainstream* » que le keynésianisme ne légitime pas alors seulement la conduite de politiques macroéconomiques conjoncturelles. En lien avec d'autres courants d'analyse, en particulier institutionnalistes et structuralistes, il pousse aussi au déploiement de politiques structurelles, de politiques industrielles et à la planification adossées à des puissants outils d'intervention publique. Les organisations publiques, et tout particulièrement les entreprises publiques, y jouent ainsi en Occident et tout particulièrement en Europe occidentale un rôle majeur pour le développement économique et la croissance par le déploiement d'une économie collective, chère au CIRIEC, bien que cette expression soit à cette époque même en butte à de fortes réserves.

À sa création en 1947, le CIRIEC peut donc être considéré comme une organisation dont les travaux s'inscrivent dans la nouvelle « *mainstream* ». C'est le cas par ses études sur les nationalisations, le rôle et la gestion des entreprises publiques et plus largement des organisations publiques, l'expansion de l'économie mixte, la planification (tout particulièrement indicative) et ses modalités de mise en œuvre, menées pour en analyser le rôle et la portée sur le développement économique. Sont aussi devenues d'un grand intérêt académique, les questions de coordination des acteurs et de l'économie « non conventionnelle », ainsi d'ailleurs que le rôle des organisations non lucratives du fait de leurs comportements spécifiques dans le social, et de leur complémentarité avec l'économie publique. La présence dans le champ d'étude du CIRIEC tout d'abord des coopératives, puis plus largement de l'ensemble des organisations de l'économie sociale, constitue à cet égard un apport important par une contribution originale, à côté des travaux des courants polanyien et ostromien, à une analyse économique dominante qui leur porte alors assez peu d'attention.

Dès les années 1960, une montée en puissance de multiples courants d'inspiration libérale (en premier lieu sous la bannière du monétarisme, plus largement de « l'école de Chicago », de celle du « *Public Choice* »), vont contester avec une virulence croissante les thèses keynésiennes, ce qui débouchera plus tard sur un changement radical. Cela a pour effet de susciter des réorientations des travaux et des thématiques de recherche. Des questions nouvelles émergent alors que le développement économique se poursuit durant la période dite des Trente Glorieuses avec une ampleur sans précédent dans l'histoire humaine (si on la mesure en tout cas en termes de PIB par tête) ; le poids relatif de l'économie privée dans les richesses créées devient de plus en plus important ; la mondialisation et l'ouverture croissante des économies nationales se déploient à travers le monde. De nouveaux champs d'études et concepts vont dès lors susciter un intérêt grandissant, et d'autres vont reculer dans l'analyse académique. On peut appréhender sur ces bases le renouvellement des thématiques traitées par le CIRIEC dans son objet de recherche. C'est ainsi que dans les années 1970 et le début de la décennie 1980, le moindre intérêt suscité dans la littérature par la

planification (par le rejet du modèle centraliste et plus foncièrement d'un collectivisme soviétique qui fait office de repoussoir) se traduit par un recul des études ou une approche critique en la matière. Des thématiques de recherche deviennent incontournables pour le CIRIEC : la régulation des marchés voulue par les autorités publiques ; la place des organisations publiques ou d'économie sociale dans ce contexte concurrentiel ; les mutations des politiques industrielles et la place de l'économie mixte ; le rôle des organisations de l'économie sociale dans un contexte de montée en puissance de l'économie privée et de libéralisation des marchés ; les privatisations massives menées tout particulièrement en Europe¹⁵. Le CIRIEC y fait alors valoir son analyse critique sur les nouvelles voies de politiques publiques qui se profilent.

De telles réorientations des thématiques de recherche auguraient cependant un changement radical de « *mainstream* » qui se trouvera entériné dans les années 1980 avec le fameux « consensus de Washington »¹⁶. Après l'échec des politiques de sortie de crise d'inspiration keynésienne, la révolution libérale conduite sous l'égide de l'administration Reagan et du gouvernement Thatcher se trouve entérinée par l'alignement des grandes institutions internationales (FMI et Banque mondiale) sur les préconisations des enseignements des théoriciens de Chicago. Ces derniers vont ainsi fortement contribuer à l'adoption à l'échelle mondiale d'une conception de la politique économique inspirée des théories monétariste, des anticipations rationnelles, de l'économie de l'offre, voire des droits de propriété...¹⁷. La conception foncièrement téléologique et marchande de l'intérêt général déployée dans l'Union européenne, après l'Acte unique de 1986 et l'instauration du marché unique, conforte également cette domination.

Face à ces bouleversements, le CIRIEC entre alors clairement dans le champ de l'hétérodoxie. Ses travaux deviennent d'abord très critiques à l'encontre des nouvelles conceptions dominantes, puisqu'on en conteste les fondements, la radicalité et les excès dont ils sont porteurs en matière d'action collective. Les critiques portent en particulier sur une nouvelle « raison communautaire » qui banalise l'entreprise publique. Le contexte est cependant peu propice pour faire entendre et plus encore considérer par la pensée dominante ce type d'analyses. Pour de nombreux (tout particulièrement jeunes) chercheurs, il convient de se placer sur

¹⁵ Voir, notamment, sur la dynamique des privatisations, les publications du Privatisation Barometer <https://www.feem.it/en/research/programs/mitigation-innovation-and-transformation-pathways/past-projects/privatization-barometer-pb/>

¹⁶ Cette expression, due à John Williamson, a été utilisée tardivement (en 1990) pour caractériser le changement d'orientation intervenu dans le soutien aux politiques d'aide aux pays en développement dans le cadre du rééchelonnement de leur dette.

¹⁷ Leur transmission s'opéra via les USA et le Royaume-Uni aux pays anglo-saxons et ensuite à travers le monde entier.

des thématiques jugées porteuses d'avenir, d'éviter des travaux jugés passésistes. La méthodologie d'investigation fondée sur le traitement économétrique des données, et l'expérimentalisme hérité des sciences dures, peu usitée dans les travaux du CIRIEC, prennent au contraire une place grandissante. Ne pas s'y conformer met les réfractaires en décalage avec une « science officielle ». Les travaux ayant vocation à dresser une analyse d'ensemble, de portée systémique comme on entend souvent le faire dans le cadre du CIRIEC, se voient déconsidérés.

Durant cette fin des années 1980 et ce début des années 1990, on n'en est bien sûr qu'aux débuts de cette hégémonie de l'analyse et des politiques économiques d'inspiration néo-libérale qui perdure jusqu'à nos jours. La pression exercée par la nouvelle « *mainstream* » va amener la commission scientifique en économie publique du CIRIEC à déplacer son champ d'investigation. La mise en cause radicale de l'analyse dominante à l'égard des entreprises publiques l'amène, durant les années 1990, à repositionner sa recherche pour la centrer sur les services publics. La commission scientifique s'investit dès lors tout particulièrement sur une thématique d'actualité : l'ouverture à la concurrence des services publics qui se déploie notamment dans le contexte européen. Elle traite alors de l'efficacité annoncée des marchés libéralisés et de la capacité de réguler des marchés ouverts à la concurrence. On peut voir dans ces réorientations un repli stratégique permettant de garantir la permanence des recherches du CIRIEC, leurs visibilité et reconnaissance institutionnelles.

Ce serait cependant une erreur de penser ces réorientations comme des remises en cause de ce qui a fondé l'objet même de la recherche au CIRIEC. La résilience est ici encore clairement perceptible dans les évolutions ultérieures des travaux. Des recherches se sont en effet portées dès le début de la décennie 2010 sur la crise économique qui s'est amorcée en 2008 analysant la responsabilité foncière de la libéralisation des marchés (en premier lieu financiers mais pas seulement), pour préconiser des voies de remédiation, notamment par la coordination et la coopération des politiques publiques. La thématique des entreprises publiques revient de plus en force à partir de 2014 dans la commission scientifique en économie publique du CIRIEC pour analyser notamment les évolutions survenues pour elles, leur efficacité et efficacité dans le nouveau contexte institutionnel. Et c'est d'autant plus utile qu'à l'échelle mondiale, les entreprises publiques ont un poids important dans l'économie mondiale et même croissant parmi les plus grandes entreprises¹⁸.

¹⁸ Près de 300 000 entreprises publiques existent dans le monde en 2020 (en incluant les participations majoritaires et minoritaires, les entreprises détenues par les gouvernements centraux, régionaux et locaux, les sociétés cotées, non cotées et statutaires). Plus de 30 millions de personnes y sont employées dans 40 pays de l'OCDE, et

Sur son second champ de prédilection, celui de l'économie sociale regroupant les coopératives, mutuelles, associations et fondations, le CIRIEC a un positionnement plus porteur, du fait même des orientations de la « *mainstream* ». Sous l'influence première de la doctrine dite de la « nouvelle gestion publique », l'action publique connaît depuis les années 1980 de profonds bouleversements. La réduction des dépenses publiques, la recherche d'efficience par le recul de l'intervention publique directe et les privatisations, l'implémentation de critères de gestion privés dans les organisations publiques y sont pour beaucoup. Elles remettent en question l'ancien Etat-providence qui jouait dans de nombreux pays un rôle essentiel en matière d'action sociale, notamment dans des fonctions sociales exercées directement par les autorités ou des missions assignées aux organisations publiques. Les organisations de l'économie sociale suscitent dans ce contexte un intérêt grandissant du fait de leur fibre sociale et de leur aptitude à innover pour servir des intérêts communs ou collectifs sur les territoires. Il s'agit souvent pour les pouvoirs publics d'assigner à moindre coût aux organisations de l'économie sociale des missions de service public. En misant sur leur fibre sociale et leur relation de proximité sur le terrain avec des bénéficiaires de leur action, les autorités publiques, nationales et locales, mais aussi les institutions internationales, entendent ainsi transformer « l'Etat social » et inscrire leur action dans une perspective de développement durable. Cet intérêt majeur pour les recherches en économie sociale est source de partenariats pour le CIRIEC, les plus notables étant ceux avec l'Organisation Internationale du Travail (OIT), en étant membre observateur de la Task Force sur l'économie sociale et solidaire des Nations Unies (UNFSSE)¹⁹ ou encore représenté au Groupe d'Experts sur l'Economie sociale et les Entreprises Sociales (GECES) de la Commission Européenne (2018-2024).

Les pistes de recherche ouvertes sont multiples. Les études statistiques sur la spécification, la délimitation du champ de l'économie sociale, notamment avec l'Union européenne, ont permis d'en identifier de façon pertinente le périmètre. Au travers de multiples études de cas sectorielles, nationales ou régionales, sont étudiées la flexibilité et l'innovation sociale de ces entreprises et organisations de l'économie sociale, la façon dont elles façonnent et font revivre les territoires en partenariat actif avec les divers acteurs de terrain. Des travaux, dans la lignée de l'analyse néo-institutionnelle de DiMaggio et Powell sur l'isomorphisme

probablement plus de 60 millions dans le monde. Les entreprises publiques représentent selon le classement Forbes plus d'un quart des 500 plus grandes entreprises du monde. Leur poids total se situe entre 5 et 10 % du PIB mondial, et certainement plus en termes de valeur des actifs et des investissements.

<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781351042543-3>

¹⁹ <https://unsse.org/?lang=fr>

institutionnel coercitif²⁰, mettent en cause l'enrôlement, voire l'instrumentalisation des organisations par les autorités publiques. Ils s'inscrivent ainsi en faux vis-à-vis des théories des incitations et de la nouvelle économie publique. Plus largement, les nouveaux modes de gouvernance de l'action collective intéressent au plus haut point la recherche actuelle au CIRIEC, tout particulièrement les processus de co-construction avec les parties prenantes de l'action collective, sources de démocratie économique. La manière de soutenir les initiatives d'économie sociale, par divers types de mesures de politique publique, est également analysée, au travers de nombreuses études de cas contextuelles, pour montrer la diversité des politiques envisageables selon les stades de développement de l'économie sociale, mais aussi en fonction du contexte socio-économique et institutionnel.

Le CIRIEC mène également dans cette perspective des travaux de nature transversale, économie publique – économie sociale, qui sont d'ailleurs de sa vocation même. Analyser conjointement les interactions entre ses deux champs d'études devient d'autant plus nécessaire que se déploient des formes nouvelles de coopération entre pouvoirs publics, organisations publiques et d'économie sociale (les partenariats public-économie sociale et solidaire), afin de produire des biens publics et des communs. Il en est de même de l'étude de voies nouvelles ouvertes, par le déploiement des communs. De quoi permettre de repenser l'action collective et d'offrir des alternatives au paradigme dominant.

Le CIRIEC est ainsi aujourd'hui, à l'instar de la revue qui lui a donné naissance il y a plus d'un siècle, une organisation contribuant au pluralisme scientifique et œuvrant au changement du paradigme dominant. Ses analyses alternatives en termes de gouvernances collectives et de politiques économiques, dotent la société d'une recherche permettant de faire des choix éclairés pour l'intérêt collectif.

4. Quelles voies d'avenir ?

Les développements précédents ont permis de préciser les caractéristiques qui font du CIRIEC une organisation scientifique spécifique de l'écosystème de recherche, un « actif spécifique » du monde de la recherche pourrait-on dire en s'inspirant du concept forgé par la théorie des marchés contestables. C'est en effet un actif spécifique par son positionnement transdisciplinaire unique dans le double champ de l'économie publique et de l'économie sociale, par son

²⁰ DiMaggio, P. et Powell, W. (1983). The Iron-Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field, *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.

ancrage territorial tant international que plurinational dans l'espace scientifique, par sa capacité à déployer et adapter sa gouvernance pour préserver la diversité des thématiques et des modes de diffusion de la connaissance scientifique, par son adaptabilité et sa résilience face aux changements, notamment de la « *mainstream* ». Ces traits contribuent au pluralisme en sciences sociales, offrent surtout à la (aux) société(s) des connaissances scientifiques visant à (re)fonder l'intérêt général, et (re)penser l'avenir autour de paradigmes alternatifs d'action collective.

Pour persévérer dans la voie de la préservation de la diversité et du pluralisme de l'écosystème scientifique, une organisation comme le CIRIEC ne doit cependant pas seulement faire preuve de résilience, d'ancrage sur ses fondamentaux et d'innovation dans ses modes de diffusion du savoir. Elle doit aussi être en capacité d'adapter de manière permanente sa recherche pour la mettre au service d'attentes sociétales en mutation rapide. Eu égard à ses spécificités et aux orientations récentes de sa recherche, le CIRIEC est en mesure de produire une connaissance répondant à des enjeux majeurs de la société de demain. S'inscrivent pleinement dans son champ de recherche, l'analyse du rôle que peuvent jouer des organisations d'économie publique et d'économie sociale, ainsi que leur action conjointe en lien avec les pouvoirs publics, sur des thématiques d'enjeux sociétaux fondamentaux. On ne peut bien sûr prétendre ici à l'exhaustivité, mais on en fera ressortir quatre parmi les plus importantes. Elles procèdent toutes à leur manière d'une logique de rupture avec une mise en œuvre de l'action collective largement inspirée aujourd'hui par la nouvelle gestion publique. En centrant l'action publique sur l'analyse des coûts, celle-ci a en effet porté une vision restrictive de l'intérêt collectif en décalage avec les objectifs de développement durable qui ont notamment été mis en avant à l'échelle planétaire par les Nations Unies.

Un premier enjeu majeur d'intérêt collectif est celui d'une recherche précisant les conditions d'une action efficace de lutte contre le dérèglement climatique. Pour être à la hauteur des défis qu'ont notamment précisé les travaux du GIEC en 2018, 2019, 2021, 2022²¹, une mobilisation rapide, générale et de très grande ampleur s'impose. Elle implique d'y associer tous les acteurs qu'ils soient publics et privés, mais aussi de mener une recherche en sciences sociales qui permette d'éclairer la conduite de politiques publiques impliquant notamment des organisations publiques et de l'économie sociale et solidaire (ESS). Les organisations publiques ont un rôle essentiel à jouer en matière d'économies d'énergie, en particulier dans les secteurs du logement et de la mobilité. C'est aussi le cas dans la production d'énergie renouvelable et dans le développement de nouveaux savoirs et de nouvelles technologies. La moindre exigence de rentabilité des pouvoirs publics vis-à-vis de leurs entreprises pourrait permettre d'adopter des comportements

²¹ IPCC (GIEC), Reports, <https://www.ipcc.ch/reports/>

proactifs en la matière. Il conviendrait d'en spécifier les conditions de mise en œuvre, d'analyser la coordination des instruments d'action publique et la mobilisation d'autres organisations de la société civile, dont celles de l'ESS, afin d'innover et dynamiser l'action collective. Le déploiement de recherches analysant la spécification et les redéploiements adéquats des missions des organisations publiques, ainsi que les modalités de soutien public à l'ESS pourraient permettre d'appréhender les mises en synergie inter-organisationnelles pour faire face à cet enjeu d'avenir majeur pour l'humanité.

Sont également essentielles les recherches portant sur les modalités de déploiement d'investissements collectifs relevant de stratégies industrielles et de politiques publiques de long terme. Il convient de mener dans cette perspective une analyse approfondie sur l'utilité et les limites de comportements proactifs des organisations publiques et de la mobilisation de l'ESS pour atteindre les objectifs de développement durable tels qu'ils sont notamment fixés par les Nations unies²². Sont concernés l'objectif 13 (Action climatique) pour lequel les investissements collectifs sont cruciaux, ainsi que plusieurs autres objectifs onusiens en particulier 3 (Santé et bien-être) et 4 (Qualité de l'éducation). L'action des organisations publiques est également cruciale pour atteindre les objectifs 6 (Eau propre et assainissement), 7 (Accessibilité à l'énergie), 9 (Industrie, innovation et infrastructures), 11 (Cités durables et communautés) et 12 (Consommation responsable et production). Les organisations publiques mais aussi de l'ESS, tout particulièrement celles qui opèrent dans les services publics et sociaux, ont à remplir un rôle de premier plan pour assurer la mise en œuvre des indispensables investissements d'infrastructures et de la production de biens publics et de biens communs. Pour contribuer à une réalisation efficiente des objectifs du développement durable, il convient de mener des recherches approfondies précisant comment pourraient être renforcées les missions stratégiques d'intérêt général des organisations publiques, y associer de manière efficace les organisations de l'ESS, dans un cadre préétabli de contraintes budgétaires et financières des autorités publiques. L'analyse de la production de biens communs par les organisations de l'ESS permettrait aussi d'en exprimer finement les apports et les conditions de développement.

L'étude des modalités de mise en œuvre de politiques de cohésion sociale et territoriale est aussi d'enjeu sociétal majeur, tant cette cohésion paraît aujourd'hui se dégrader dans de nombreux pays. Les organisations publiques et de l'ESS ont depuis de nombreuses décennies joué un rôle de premier plan en la matière. Leur contribution pour atténuer les effets des crises économiques a ainsi clairement été mise en évidence durant les années 2007 et suivantes. Des

²² United Nations, The 2030 Agenda for Sustainable Development Goals, <https://sdgs.un.org/2030agenda>, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

nationalisations ont permis dans de nombreux pays de pérenniser le tissu productif et d'atténuer les effets sociaux très négatifs de la récession. Les organisations publiques et de l'économie sociale se sont aussi adaptées aux transformations des politiques publiques pour contribuer à la mise en œuvre des politiques territoriales, qu'elles soient régionales ou locales. Leurs actions sont aussi le cadre d'expression de solidarités sociales par un déploiement conjoint de logiques redistributive et réciprocaire²³. Dans la problématique du développement durable des Nations unies, les organisations publiques et de l'ESS, sont ainsi essentielles à la réalisation du 8^{ème} objectif : Inclusion et croissance économique soutenable. Il est dès lors très important d'analyser selon quels modes de gouvernance, l'apport de ces organisations pourrait être le plus extensif possible sans donner lieu, comme cela a souvent été le cas, à leur excessive instrumentalisation par les pouvoirs publics. Des contraintes pesantes nuisent en effet souvent à la qualité des prestations d'organisations non lucratives en leur faisant perdre leur référentiel éthique. Des recherches sur les coopérations multi-partenariales (y compris avec les mutuelles et les syndicats, également très présents dans le réseau du CIRIEC) seraient aussi utiles pour expliciter leur capacité de réponse aux attentes sociétales et pour leur faire gagner en efficacité.

Mener les recherches sur le déploiement des nouvelles gouvernances, dites multiniveaux et polycentriques, est de surcroît très prometteur dans la perspective du CIRIEC, centrée sur la manière dont les organisations publiques et d'économie sociale peuvent servir au mieux l'intérêt collectif. Les coopérations qui se multiplient entre autorités publiques de différents niveaux de gouvernement (local, régional, national, voire supranational) ou encore entre multiples organisations d'économie publique et sociale conduisent à repenser les attributions respectives des partenaires. Une bonne application du principe de subsidiarité permet d'affecter les actions nécessaires aux entités compétentes les plus proches de ceux qui sont directement concernés par cette action. Du fait des enjeux majeurs du développement durable, est d'utilité sociétale majeure une recherche explicitant comment de tels principes peuvent s'appliquer de la manière la plus adéquate en coordonnant étroitement les acteurs qu'ils soient publics et/ou de l'ESS pour produire notamment des communs, comme l'ont montré les travaux d'Elinor Ostrom²⁴ sur la gouvernance polycentrique. Il s'agit en tout cas de coordonner plus activement l'ensemble des acteurs pour bénéficier d'un principe de proximité, d'une relation de confiance permettant d'impliquer plus largement et étroitement l'ensemble des parties prenantes, dans une logique d'apprentissage et de mobilisation dans l'élaboration commune de l'action collective. Comme le précise l'OCDE dans ses « lignes directrices » relatives aux entreprises publiques

²³ Cf Laville, J-L. (2001). Vers une économie sociale et solidaire ?, *RECMA*, (281), pp. 39-53. <https://doi.org/10.7202/1024020ar>

²⁴ Ostrom, E. (2010). *Gouvernance des biens communs*. Bruxelles : De Boeck.

mais de validité plus large, il convient d'être en capacité de « structurer un réseau complexe de responsabilités afin de garantir l'efficacité des décisions et la bonne gouvernance »²⁵. La tâche est ardue et appelle une recherche approfondie indispensable pour coconstruire et rendre plus efficace une action collective selon des orientations largement partagées.

Pour conclure, en prolongeant les travaux qu'il a menés durant les dernières décennies et en faisant largement porter ses recherches sur la thématique du développement durable, le CIRIEC peut conforter une action le plaçant parmi les principales organisations qui analysent le paradigme d'action collective et les perspectives de changement qui existent en la matière. Par ses études sur les coopérations entre économie publique et ESS, les partenariats des autorités publiques avec les organisations de l'ESS, les nouvelles formes de co-construction, il est en effet en mesure d'analyser en profondeur les opportunités d'une refondation de l'action collective. Sont à cet égard centrales ses analyses sur l'aptitude des organisations d'économie publique et d'économie sociale pour conduire le changement social, leur implication proactive, le changement d'échelle des partenariats pour produire des biens publics et des communs, les capacités d'innovation des organisations collectives, leur ancrage territorial, la pleine association de l'ensemble des parties prenantes et de la société civile dans le cadre de stratégies de long terme pour fonder l'action collective.

Il s'agit ici de thèmes qui placent le CIRIEC dans la voie de ce qui lui a donné naissance : mener ses recherches sur l'intérêt collectif pour servir au mieux la société par l'action collective.

²⁵ OCDE (2015). Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Paris : OCDE, p. 12.
<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

III.

Articles

1. Milhaud, E. (1908). Notre programme. *Annales de la régie directe*, 1(1), pp. 1–6.

I^{re} Année.

N° 1

Novembre-Décembre 1908.

LES ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE

NOTRE PROGRAMME

Le transfert aux collectivités publiques de la propriété et de l'exploitation d'entreprises industrielles et commerciales est l'un des grands faits sociaux de notre temps. De plus en plus les Etats et les communes possèdent, produisent, vendent. De plus en plus ils renoncent au système qui consistait à déléguer, soit à des particuliers, soit à des collectivités capitalistes, la gestion et même la propriété des services économiques d'intérêt public, et ils en assument eux-mêmes la charge, les gèrent directement, les prennent en régie directe. Toute une évolution se poursuit sous nos yeux en ce sens, évolution d'un haut intérêt théorique, et dont nous voudrions consigner ici, avec l'exactitude que la science réclame, les faits essentiels.

Ce mouvement présente aussi un vif intérêt au point de vue pratique. Ce sont d'ordinaire les industries et les commerces constitués à l'état de monopole qui sont nationalisés ou municipalisés : or, il est de l'intérêt évident des masses que les monopoles soient soustraits à la gestion capitaliste et remis à la collectivité. « Monopole pour monopole — ainsi s'exprime le parti radical français — il vaut mieux celui de la Nation, exploité au profit de tous, que celui d'une féodalité financière qui, comme une bande de corsaires, se taille des millions aux dépens de

la masse du public¹. » Aussi le retour des monopoles à la collectivité est-il un article commun des programmes des partis de gauche.

Mais cette politique de progrès se heurte à d'âpres résistances. Les intérêts menacés sont puissants. Il y a le plus souvent derrière les monopoles de grandes concentrations de capitaux admirablement outillées pour la lutte. La féodalité financière dispose de bien des concours, dans la presse et ailleurs. On sait comment les grandes compagnies de chemins de fer américaines établissent et entretiennent pour leur usage des organisations politiques qu'elles dirigent à leur gré, comme leurs trains; comment aussi elles excellent à mettre la main sur les groupements politiques existants, ce qui leur épargne la peine et les frais de l'œuvre d'organisation. Le roi des chemins de fer, Jay Gould, maître de la ligne d'Erié, a exposé sa tactique devant une commission d'enquête : « Dans un district républicain, j'étais républicain ; dans un district démocrate, j'étais démocrate ; dans un district douteux, j'étais douteux ; mais j'étais toujours Erié. » On vit d'autres compagnies souscrire aux fonds de l'un et de l'autre parti « tout comme on se fait assurer dans plusieurs sociétés d'assurances contre l'incendie ou d'autres accidents² ». De la mainmise des compagnies de chemins de fer et des trusts sur la presque totalité de la presse américaine, il est superflu de parler.

Mais ce ne sont point là des vérités d'outre-Atlantique.

M. Alfred Picard, aujourd'hui ministre de la Marine, en France, écrit dans son grand Traité des chemins de fer, à propos des « influences des compagnies de chemins de fer sur les Parlements » : « L'histoire montre que, dans certains pays étrangers, comme l'Angleterre, ces influences sont très puissantes et opposent de sérieux obstacles à l'action naturelle des pouvoirs publics ; en France même, elles ont franchi à certaines époques la porte de nos deux Chambres³. » Il observe que dans ce dernier pays « toutes les fois que le régime général des chemins de fer a été mis en discussion, il s'est produit un véritable déluge d'articles, de brochures, de plaidoyers en faveur des Compagnies⁴. » Et l'enquête parlementaire faite en 1895 sur les conditions de moralité dans lesquelles ont été conclues les conventions de 1883 a révélé que les Compagnies ont dépensé en 1882 et 1883 pour leur « publicité doctrinale » — comme elles disent — et, en première ligne, pour stipendier la presse, 735,000 et 718,000 francs⁵, non compris les innombrables permis de libre circulation délivrés par elles pour services rendus.

¹ Rapport de la Commission du programme du parti au Congrès de Nancy, en 1907.

² M. OSTROGORSKY. *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1903, t. II, p. 175.

³ *Traité des chemins de fer*, Paris, 1884, t. I, pp. 559-560.

⁴ *Ibid.*, p. 572.

⁵ *Officiel, Chambre des députés, Documents parlementaires*, 1895, t. I, p. 670.

Voir dans notre livre sur le Rachat des chemins de fer l'Introduction : *Comment les grandes Compagnies travaillent l'opinion publique.*

Edgard Milhaud (1908)

Les Compagnies de chemins de fer ne sont pas seules à travailler et tromper l'opinion en s'assurant les bons offices d'un grand nombre de journaux et la neutralité bienveillante de la plupart des autres. Peut-être n'a-t-on pas oublié qu'il y a quelques années M. René Viviani, aujourd'hui ministre du Travail, résigna brusquement ses fonctions de rédacteur en chef d'un journal parisien, d'opinion très avancée, parce qu'en dépit de ses interdictions catégoriques les colonnes de son journal s'ouvraient complaisamment à de petits entrefilets favorables au renouvellement de la concession d'une grande société parisienne d'éclairage. Récemment, un écrivain de la Revue, Lysis, a montré comment les grandes banques françaises, grâce à leur « budget de publicité », sont maîtresses de la quasi-totalité de la presse, et par là s'assurent la manipulation sans contrôle des milliards de l'épargne du pays⁶.

Il s'agit d'un fait général. Aussi bien le terrain se trouvait-il préparé par l'apparition de ce qu'on a appelé « le journalisme d'affaires », qui se décore lui-même du nom de journalisme d'informations, de journalisme politique, littéraire, voire social, voire même indépendant, et dans lequel le bulletin financier est la pièce essentielle, où la publicité déborde de la quatrième à la troisième page, à la seconde, à la première, où l'éditorial est payé à tant la ligne, où l'article de tête n'est, lui aussi, qu'une réclame masquée, à moins que, confié à quelque personnalité estimée, il ne soit un moyen d'asseoir le crédit du journal et de faire passer le reste, où tout est affaires — ce qui est dit et ce qui n'est pas dit — où les paroles sont d'argent et le silence, d'or.

Donc, sitôt que les bénéficiaires de l'une quelconque des grandes Compagnies monopoleuses se trouvent menacés par un projet de nationalisation ou de municipalisation, les innombrables journaux hospitaliers publient des informations tendancieuses et mensongères. Quelques grands organes — quotidiens et périodiques — n'attendent pas ces occasions particulières : défenseurs attitrés du capital, ils mènent sans relâche la lutte contre toute extension des attributions économiques des corps publics. Ils suivent un peu partout de par le monde les expériences de municipalisation et de nationalisation, et en présentent les résultats sous le jour qui convient à leur cause. Certains faits sont grossis, d'autres dénaturés, d'autres passés sous silence. Informations inexactes, ou partiellement exactes, ou incomplètes, statistiques tronquées, interprétations fausses de faits ou de chiffres matériellement exacts, dissertations sur les principes intangibles de l'orthodoxie économique, toutes les ressources d'une science de mauvais aloi, d'une rhétorique rompue au sophisme et d'un doctrinalisme complaisant sont mises en œuvre pour abuser et égarer l'opinion.

Et il n'arrive que trop souvent que celle-ci, inquiète, troublée, finisse par se désintéresser des réformes qu'elle avait réclamées d'abord.

⁶ LYSIS, *Contre l'oligarchie financière en France*, Paris 1908, p. 215-219.

Il est des pays — la France est du nombre — où ces manœuvres du haut capitalisme ont à peu près complètement réussi jusqu'ici à faire échec à la reprise des services industriels publics.

Nous opposerons à ces campagnes de mensonge des documents vrais, à cette littérature frelatée des informations sincères, aux prétendus résultats désastreux des régies d'Etat et des régies communales aujourd'hui existantes, leurs résultats effectifs, — mettant d'ailleurs en parallèle avec ces résultats ceux des Compagnies capitalistes. A la presse de gauche et d'extrême-gauche, dont les silences s'expliquent si souvent par un défaut de documentation, nous fournirons, de façon continue et méthodique, des faits certains, des chiffres vrais, et l'interprétation vraie de ces chiffres.

Ce n'est point à dire que chaque fois que nous rencontrerons une régie directe de l'Etat ou de la commune, nous n'aurons qu'à approuver. Les services industriels ou commerciaux des corps publics peuvent être mal dirigés — comme ceux des compagnies privées — ; ils peuvent être exploités pour des fins qui ne sont pas celles de la collectivité nationale ou communale, si le pouvoir, par l'effet du régime politique, ou par l'usage qui en est fait, n'appartient pas à la collectivité ; ils peuvent enfin, même en régime démocratique, et sous un pouvoir démocratique, ne pas atteindre leur but, s'ils ne sont pas aménagés pour ce but. Il ne suffit pas que l'entreprise municipalisée ou nationalisée soit en quelque sorte versée mécaniquement dans les cadres traditionnels des administrations communales ou nationales, façonnés pour d'autres besoins. Il faut que des cadres spéciaux soient créés pour elle et accommodés à son rôle propre, à sa destination. Une grande aisance dans les mouvements, une large autonomie financière et administrative lui sont nécessaires.

Mais, précisément, une évolution se fait en ce sens, au moins dans certains pays. La jurisprudence d'abord, puis la loi, tendent à créer peu à peu, à travers des tâtonnements, le régime dont les entreprises des Etats et des communes ont besoin pour prospérer et rendre au public tous les services qu'il en attend. En même temps, le public lui-même prend l'habitude de s'organiser pour exercer sur ces entreprises son contrôle directement, et non plus seulement par l'intermédiaire de ses représentants. Les ouvriers et les employés qu'elles occupent s'organisent également, pour conquérir des conditions de travail normales, pour relever leur situation matérielle et leur situation morale, pour exercer leur part d'influence sur la gestion. La collectivité consommatrice et la collectivité productrice prennent l'une et l'autre conscience d'elles-mêmes, et de leur force, et de leurs droits, et sous leur pression l'esprit des régies d'Etat et des régies communales se modifie, en attendant que se modifie leur organisation. Au milieu de luttes, de déchirements, de crises — conséquences de l'inadaptation des formules anciennes aux besoins nouveaux — des formules nouvelles se préparent, diverses et souples, qui concilieront harmonieusement les intérêts des producteurs et ceux des

Edgard Milhaud (1908)

consommateurs, et assureront la coopération féconde de la collectivité productrice et de la collectivité consommatrice et des organes délibérants et exécutifs de la collectivité publique.

Nous nous efforcerons de noter tous ces mouvements, toutes ces tentatives, tout ce travail d'évolution, de transformation, d'enfantement. Mais ici il ne suffirait pas de relater les faits. En même temps que les forces nouvelles se heurtent aux forces anciennes, des idées nouvelles se heurtent aux idées anciennes, des conceptions s'élaborent, le travail des esprits, prolongeant idéalement dans l'avenir le travail des forces sociales en voie d'évolution, anticipe sur cette évolution, s'efforce de la prévoir, de la préparer, de la faciliter, de l'accélérer. Ce travail des intelligences, les Annales de la Régie directe ne peuvent l'ignorer. Elles ne peuvent pas non plus ne le connaître en quelque sorte que du dehors, pour consigner objectivement son existence. Elles doivent y prendre part, y coopérer.

Un fait de date récente donne à la nationalisation et à la municipalisation des monopoles, à leurs résultats, aux problèmes d'organisation qui se posent à leur sujet, une portée inattendue et immense. Les monopoles n'avaient naguère dans l'ensemble de la vie économique qu'une place et une importance minimales : sortes de corps étrangers dans un organisme dont la libre concurrence était la loi. Tout ce qui se rapportait à eux n'avait qu'un rôle et un intérêt d'exception. Et leur transfert à la collectivité lui-même n'avait que la portée réduite d'un acte sans répercussion et sans lendemain. Chemins de fer, assurances, banques d'émission, distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, tramways, — ces quelques services, monopoles privés aujourd'hui, seraient demain monopoles publics, sans que la moindre atteinte se trouve portée au régime économique général, sans que l'organisme social en soit aucunement affecté. Mais voici que depuis un certain nombre d'années, dix ans, quinze ans, vingt ans, le régime économique général est en train de se transformer ; l'organisme social évolue, et évolue, fait énorme, dans le sens de la monopolisation. Par son développement naturel, par l'effet de sa croissance normale, la production capitaliste, partie de la libre concurrence, aboutit au monopole. Les monopoles de fait issus des industries et des commerces de libre concurrence viennent rejoindre les anciens monopoles naturels, les vieux monopoles classiques, et se fondent avec eux en une formation économique nouvelle qui donne ou tend à donner au système général de la production et de l'échange sa loi. De plus en plus le monopole fait corps avec l'ensemble de l'organisme social, le domine, le métamorphose. Et tout ce qui touche aux monopoles prend maintenant une importance organique. La socialisation des anciens monopoles naturels n'apparaît plus comme un acte à part, et sans lendemain, mais comme le commencement d'une vaste transformation.

Aussi serons-nous amenés à faire une place dans nos recherches, dans nos constatations, au grand fait de la monopolisation industrielle et commerciale, et aux faits qui le préparent, concentration des capitaux et développement des sociétés anonymes.

Edgard Milhaud (1908)

Mais si la monopolisation appelle inmanquablement la socialisation, celle-ci peut la devancer, ou même se produire indépendamment d'elle. Ce n'est pas seulement la socialisation des monopoles, c'est la socialisation de l'ensemble des moyens capitalistes de production et d'échange qui est dès maintenant possible, et qui est nécessaire à la solution de la crise sociale de notre temps. Il faut seulement que les esprits y soient préparés : or, c'est à quoi contribueront puissamment le spectacle des résultats heureux — bien qu'atténués par la pression du milieu capitaliste — des entreprises dès maintenant nationalisées ou municipalisées, et toutes les tentatives faites, toutes les mesures prises pour perfectionner leur organisation et pour harmoniser en elles les éléments et les intérêts en présence.

Sans sortir de leur terrain propre, les Annales de la Régie directe entendent donc prendre part à la lutte pour l'entière libération socialiste.

EDGARD MILHAUD.

Milhaud, E. (1908). Notre programme. *Annales de la régie directe*, 1(1), pp. 1–6.

Copyright © 1908 *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

2. Milhaud, E. (1925). Les Annales de l'économie collective. *Annales de l'économie collective*, 17(187–189), pp. 1–4.

17^e Année

N^{os} 187-189

Janvier-Mars 1925

LES ANNALES DE L'ÉCONOMIE COLLECTIVE

Anciennes ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE

LES ANNALES DE L'ÉCONOMIE COLLECTIVE

En entrant, avec le présent numéro, dans leur dix-septième année, les Annales de la Régie directe deviennent les Annales de l'Economie collective. L'élargissement de leur programme, que traduit ce changement de titre, est dicté par trois ordres de considérations.

Le premier concerne les changements profonds survenus dans le caractère de la gestion publique. L'exploitation directe de services économiques par les collectivités publiques (Etats, communes, provinces, etc.) était, au début du siècle, sinon la forme unique, du moins la forme prédominante — et la seule forme pratiquement importante — de la régie publique. L'alternative en face de laquelle se trouvaient les pouvoirs publics était celle-ci : Fallait-il concéder la gestion de ces services — transports en commun, distribution de force et de lumière, crédit, assurances, etc. — à l'entreprise privée, ou bien les collectivités publiques intéressées devaient-elles en assumer elles-mêmes la gestion, les prendre en régie directe ?

A vrai dire, alors déjà, des problèmes d'organisation se posaient dont la solution devait ouvrir des voies nouvelles. « Il ne suffit pas, déclarions-nous dans notre article-programme de novembre 1908, que l'entreprise nationalisée ou municipalisée soit en quelque sorte versée mécaniquement dans les cadres traditionnels des administrations communales ou nationales, façonnés pour d'autres besoins. Il faut que des cadres spéciaux soient créés pour elle et accomodés à son rôle propre, à sa destination. Une grande aisance dans les mouvements, une large autonomie financière et administrative lui sont nécessaires.

« Mais, précisément, une évolution se fait en ce sens, au moins dans certains pays... Au milieu de luttes, de déchirements, de crises, — conséquences de l'inadaptation des formules anciennes aux besoins nouveaux, — des formules nouvelles se préparent, diverses et souples, qui concilieront harmonieusement les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs, et assureront la coopération féconde de la collectivité productrice et de la collectivité consommatrice et des organes délibérants et exécutifs de la collectivité publique. »

Ces observations présentées, précisant notre tâche, nous ajoutions: « Nous nous efforcerons de noter tous ces mouvements, toutes ces tentatives, tout ce travail d'évolution, de transformation, d'enfantement. » Les seize volumes des Annales publiés depuis témoignent, pensons-nous, de l'extraordinaire importance du processus dont nous caractérisons ainsi les débuts, et qui devait être d'ailleurs accéléré et amplifié par les événements de la guerre et de l'après-guerre, par les nécessités d'un temps où la vie du monde dépendit du fonctionnement de rouages économiques collectifs, et par le frémissement de rénovation sociale de la période qui a suivi.

Or, ce grand travail « d'évolution, de transformation, d'enfantement », a abouti à des résultats décisifs en deux directions. D'une part, les régies directement gérées par les collectivités publiques ont revêtu de plus en plus de nouveaux caractères, conformant leurs organes et leurs méthodes à la nature purement économique de leur fonction. D'autre part, à côté d'elles, des formes nouvelles d'entreprises publiques — parfois, d'entreprises semi-publiques — se sont multipliées avec une étonnante rapidité: instituts autonomes italiens, offices publics français, sociétés nationales belges, entreprises communautaires autrichiennes, en tous pays, sociétés anonymes à participation publique ou « entreprises mixtes », etc. C'était encore, au moins dans la majorité des cas, la gestion publique, mais la gestion de corps publics nouveaux, spécialisés, de corps publics ad hoc: ce n'était plus la régie directe des anciennes collectivités administratives. Et il fallait, dans le programme de la revue comme dans son titre, prendre acte de cette évolution.

Second ordre de faits: ce vaste mouvement de gestion publique ou semi-publique est entré en connexion avec un autre mouvement, d'une toute autre origine, mais orienté vers des fins analogues ou identiques; nous voulons parler du mouvement coopératif. Son importance ressort de ces chiffres récents: plus de 80.000 coopératives agricoles d'approvisionnement et de vente; plus de 105.000 coopératives de crédit; plus de 90.000 coopératives de consommation englobant environ 40 millions de familles (1). Pendant la guerre, dans la plupart des pays, les pouvoirs centraux et locaux ont usé comme de services publics des institutions coopératives. Entre coopératives et régies se sont établis des rapports tantôt de

(1) *Cooperation in foreign Countries — Reports of the Federal Trade Commission, Washington, 1925, 202 pages.*

Edgard Milhaud (1925)

collaboration, tantôt de répartition méthodique des tâches. Particulièrement étroite a été l'interpénétration de la coopération et du municipalisme, sous les modalités les plus variées : création de régies semi-coopératives, semi-municipales, par la participation des coopératives de consommation aux régies communales ou par l'adhésion des municipalités aux coopératives de consommation ; participation des coopératives à l'approvisionnement des services municipaux ; part faite aux coopératives d'habitation dans la politique municipale du logement ; adjudication de travaux municipaux aux coopératives ouvrières de production ; organisation coopérative du travail, à l'aide des coopératives de travail ou de commandites d'atelier, dans les établissements ou chantiers en régie directe, etc. Mais, ainsi, il devenait impossible de séparer l'étude de la gestion publique de celle de la coopération : deux formes complémentaires de la gestion collective.

Troisième ordre de considérations : l'action économique de la collectivité n'est pas seulement gestion ; elle est aussi réglementation, et elle tend, de plus en plus, à devenir organisation. L'organisation de l'économie, voilà la tâche primordiale de notre temps, ou, plus exactement, la condition primordiale de l'accomplissement de ses tâches les plus pressantes et les plus hautes.

Le chaos engendré par la guerre a provoqué une crise de chômage d'une acuité et d'une étendue sans précédent. Aussi le problème du chômage a-t-il suscité un grand effort de recherches scientifiques. On a repris, et poursuivi à la fois avec plus de méthode et plus d'audace, l'étude des crises économiques, l'étude du cycle redoutable dans lequel a évolué depuis un siècle l'économie industrielle. Et l'on a constaté qu'on n'était point désarmé devant les crises économiques comme devant des cataclysmes naturels, qu'on pouvait s'attaquer à elles, atténuer leur gravité, conjurer peut-être leur apparition. Politique de travaux publics, contrôle social du crédit, ententes industrielles contrôlées : on a évoqué des solutions. Elles relèvent toutes de l'organisation de l'économie.

Autre formidable problème : les assurances sociales. Dans le monde entier, la classe ouvrière les réclame, les veut, comme naguère les huit heures. Et la pression est si forte, et la revendication si juste, qu'il faudra bien qu'elle les aie. Mais comment, dans le désarroi des finances publiques, dans la surcharge mortelle des budgets, lui donner, non pas une satisfaction verbale, mais la satisfaction substantielle qu'elle attend ? Il n'est qu'une voie : accroître les richesses sociales, en mettant systématiquement en valeur toutes les ressources, en supprimant tous les gaspillages d'énergie, en éliminant radicalement le chômage des machines et des bras, c'est-à-dire en organisant l'économie.

Mais ce ne sont pas seulement les assurances sociales qui dépendent de ce pas décisif ; c'est tout l'avenir du grand œuvre de la législation du travail. L'expérience des dernières années a montré à quel point l'âpreté de la concurrence entre pays barre la route au progrès social, et tient notamment en échec la ratification des conventions internationales du travail les plus importantes. Crise grave. Aussi, de plus en plus, on comprend que, pour développer la solidarité

sociale internationale, il faut commencer par solidariser les intérêts économiques des Etats, en organisant l'économie du monde.

Enfin — problème des problèmes — le problème de la paix ! Il a, certes, son aspect moral. Problème de justice. Mais problème économique, aussi. Au reste, le problème économique est aussi un problème de justice. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes implique le droit des peuples à la vie, au travail, et il n'y a pas de droit des peuples au travail, à la vie, si, par le dumping, par le refus des matières indispensables, par leur renchérissement calculé, par la fermeture des frontières économiques, un peuple peut en condamner un autre à la misère, à la famine. Il faut, pour établir vraiment entre les peuples un régime de paix, assurer le déploiement harmonieux de leurs activités économiques. Organiser la paix, c'est organiser l'économie.

Gestion publique, coopération, organisation de l'économie : trois modes d'action convergents et connexes, trois formes de l'économie collective. C'est à ce triple objet que sera consacrée la revue dans son nouveau cadre.

EDGARD MILHAUD.

Milhaud, E. (1925). Les Annales de l'économie collective. *Annales de l'économie collective*, 17(187–189), pp. 1–4.

Copyright © 1925 Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

3. Weisser, G. (1960). Le rôle de l'économie collective dans le développement économique. *Annales de l'économie collective*, 48(562–567), pp. 267–285.

48^e Année

N^{os} 562–567

Avril-septembre 1960

LES ANNALES DE L'ÉCONOMIE COLLECTIVE

Annals of Collective Economy / Annalen der Gemeinwirtschaft

ORGANE DU CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES
ET D'INFORMATION SUR L'ÉCONOMIE COLLECTIVE (CIRIEC)

Fondateur, directeur : 1908–1960 :

Edgard MILHAUD

Professeur honoraire de
l'Université de Genève

Direction :

Paul LAMBERT

Professeur à la Faculté
de Droit de Liège

ECONOMIE COLLECTIVE

et

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Compte rendu du IV^e Congrès international

de l'économie collective

BELGRADE, 18–21 mai 1959.

Compte rendu de l'Assemblée générale du CIRIEC

5. LE ROLE DE L'ÉCONOMIE COLLECTIVE DANS LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Rapport présenté par M. **Gerhard WEISSER**
professeur à l'Université de Cologne.

De la notion d'économie collective

La Commission de terminologie du CIRIEC, dans sa séance du 26 octobre 1954, tenue à Genève, est convenue d'entendre par «entreprise d'économie collective» les entreprises qui «sont établies en vue de servir directement au bien-être d'une collectivité supérieure ou les idées que celle-ci représente. Ces entreprises consacrent leur activité particulière, ou bien le résultat de ces activités, à une certaine collectivité supérieure» (§7 de la décision). Le secteur de l'économie sociale, qui comprend les entreprises d'économie collective, peut alors être qualifié d'«économie collective» (§4 de la décision). Par opposition à la notion ainsi définie d'entreprise d'économie collective, on pourrait entendre par «entreprises d'économie privée» les économies particulières qui de façon prépondérante sont destinées à servir les intérêts privés de leurs détenteurs. Le terme «économie collective» peut servir aussi à désigner certains modes de coopération entre économies particulières dans le cadre de l'économie sociale; mais c'est là une acception dont il ne sera pas fait usage dans le présent exposé.

Pour délimiter la notion d'«entreprise d'économie collective», la Commission de terminologie n'a pas pris pour critère l'appartenance de l'entreprise considérée, mais la destination de sa production ou de ses services. Le critère d'appartenance a cependant été utilisé pour classer par catégories les entreprises d'économie collective elles-mêmes. Ainsi a-t-on distingué les entreprises publiques, qui relèvent d'une certaine administration, et les entreprises d'économie collective indépendantes, qui appartiennent à des groupes (rarement à des particuliers) tels qu'associations coopératives, syndicats, mutuelles, groupements culturels, etc. Le CIRIEC est d'ores et déjà en possession d'informations en provenance de nombreux pays, touchant la nature et le nombre des entreprises relevant de ces diverses rubriques.

Les entreprises d'économie collective peuvent intervenir aussi bien dans des systèmes soumis aux lois de l'économie du marché que dans des systèmes régis de manière administrative. De même, on peut voir des entreprises privées dans une économie gérée de façon administrative. Le fait déterminant est de savoir si une entreprise est libre ou non dans ses déterminations. En envisageant les choses d'un point de vue purement logique, la question de savoir si une

Gerhard Weisser (1960)

entreprise revêt, oui ou non, le caractère d'économie collective, est indépendante de la qualification donnée au régime économique de la société au sein de laquelle elle se situe.

Nous sommes ainsi en droit de faire abstraction de cette question de «régime» lorsque nous examinons quel est le rôle joué dans le processus de développement économique par l'économie collective en tant que telle (que ce soit sous la forme d'entreprises publiques ou sous la forme d'entreprises d'économie collective indépendantes, au sens que nous avons donné plus haut à ce terme) — position d'autant plus recommandable, dans le cadre du CIRIEC, que s'y rencontrent les représentants de toutes les sortes d'entreprises d'économie collective, désireux de discuter de certains problèmes communs tout à fait indépendants des conceptions fondamentales d'économie politique et d'économie sociale dont s'inspirent leurs mandataires et leurs dirigeants.

*Les entreprises d'économie collective en tant qu'objet d'une
«morphologie des unités économiques».*

Dans les délibérations du Congrès de Belgrade, il s'agit en premier lieu de savoir si, et dans quelle mesure, les entreprises d'économie collective, de par leur structure particulière, sont aptes à contribuer à la réalisation de fins économiques d'ordre social et général. La science économique qui a pour objet l'étude individuelle des «êtres» économiques (discipline que l'on désigne souvent aussi sous le terme de «science des économies d'entreprise») s'est principalement intéressée, jusqu'ici, à l'analyse des processus observés dans telles ou telles structures données, ramenées par des abstractions très poussées à un certain nombre de types et de modèles, et cette étude a porté presque exclusivement sur des entreprises à but lucratif. Mais une nouvelle branche de cette science, la «morphologie des unités économiques» (branche à laquelle plusieurs instituts, en Allemagne notamment, accordent une attention particulière), s'est donné pour objet l'étude des attributs des différentes structures, c'est-à-dire, d'une part, le «sens» et l'«esprit», d'autre part, la forme d'organisation des entreprises, ainsi que l'examen des lois régissant l'évolution et les transformations de ces attributs. Ce n'est que dans le cadre de cette branche scientifique qu'il est possible de répondre à la question de savoir si, et dans quelle mesure, des entreprises d'un type déterminé — en l'espèce, les entreprises d'économie collective — influent sur l'évolution économique, et jusqu'à quel point une «politique des économies d'entreprise» (politique qui reste à développer de façon systématique), c'est-à-dire une politique visant à favoriser l'essor d'entreprises de types déterminés, peut constituer un moyen de la politique économique.

Les entreprises d'économie collective se caractérisent par le fait qu'une loi, un règlement, un contrat, etc., oriente manifestement leur comportement dans

le sens du bien commun, de l'intérêt public (c'est ce qu'on appelle le «sens institutionnel»).

Pour autant que l'Etat n'est pas l'instrument de la domination d'une classe, mais s'oriente lui aussi dans le sens de l'intérêt public, il existe donc un parallélisme entre ses objectifs et les buts des entreprises d'économie collective. Tout laisse donc à supposer que, dans la réalisation de ses plans, l'Etat peut s'appuyer d'une façon particulière sur les entreprises d'économie collective.

Une politique économique qui centre ses conceptions sur l'entreprise privée à but lucratif, exclusivement préoccupée de maximiser le profit, passe à côté de la réalité objective, car elle perd de vue de nombreuses motivations possibles de l'activité économique. Une politique économique d'Etat orientée vers l'intérêt public, qui néglige les services que peuvent rendre les entreprises d'économie collective, se prive d'un moyen particulièrement propice à la réalisation de ses objectifs et, qui plus est, d'un moyen qui se trouve être parmi les moins «dirigistes». Elle sera ainsi amenée à recourir à des méthodes souvent plus grossières.

En soulignant le rôle que les entreprises d'économie collective peuvent jouer en tant que moyens ou instruments de la politique de l'Etat, nous n'entendons pas dire que ces entreprises soient ou doivent être *uniquement* des organes d'exécution de cette politique. Bien au contraire, je me prononce en faveur d'un maximum d'auto-responsabilité. Le fait essentiel, ici, n'est pas que les entreprises d'économie collective puissent ou doivent être forcées à observer une conduite contraire à leur propre intérêt, mais bien qu'elles s'y conforment en maintes occasions de leur propre chef, alors que, pour les entreprises à but lucratif, qui ne sont pas directement axées sur le bien commun, il ne peut y avoir d'autre recours, en cas de nécessité, que de les soumettre à une contrainte extérieure.

Eléments à considérer pour la création et l'organisation d'entreprises d'économie collective.

Des entreprises publiques doivent être créées en premier lieu là où les forces sociales libres ne veulent, ou ne peuvent, agir, souvent même en dépit de toutes mesures d'encouragement et d'impulsion.

Il faut souligner ici le rôle d'avant-garde qu'ont joué, dans l'histoire sociale de l'humanité, les entreprises publiques et aussi les entreprises d'économie collective indépendantes. A l'origine de l'industrialisation de l'économie nationale de nombreux pays d'Europe, il y a eu des entreprises publiques créées par l'Etat, notamment dans le domaine du crédit, des assurances et de l'industrie elle-même. Partout dans le monde, les entreprises publiques de transport ont été

extrêmement importantes pour le développement économique. En maintes occasions, au cours de l'histoire, ce sont des entreprises d'économie collective indépendantes — souvent des coopératives fondées sur une base religieuse, des monastères, etc. — qui ont été les premières à défricher des terres vierges. Très considérable, historiquement, a été la part qu'ont prise au développement des institutions d'auto-défense et d'aide mutuelle des «économiquement faibles» les entreprises d'économie collective, tant publiques qu'indépendantes, qui y ont contribué par leurs suggestions, leurs initiatives, leur soutien financier.

La réalité historique inflige un démenti catégorique à l'opinion très répandue selon quoi les entreprises d'économie collective sont incapables de jouer un rôle de pionnier. Pour un peu, on pourrait poser en axiome qu'une «économie en croissance» est obligée de s'appuyer sur des entreprises d'économie collective.

Pour créer des installations techniques modernes, on a besoin dans la plupart des cas d'investissements considérables que des particuliers ou des groupements d'intérêts privés ne sont pas en mesure de réunir. A cela s'ajoute qu'entre le début des investissements et la maturité de la production, il s'écoule souvent un long temps; autrement dit, ce n'est qu'à très longue échéance que l'on peut compter sur des revenus capables de couvrir ne serait-ce que les frais engagés, sans parler même de bénéfiques. Bien souvent, la «réussite» d'une entreprise, au regard de l'économie collective, ne s'exprime absolument pas en termes financiers au niveau de cette entreprise elle-même. Elle est même parfois difficile à mesurer, du moins par les méthodes classiques. Qu'on songe, par exemple, à l'impossibilité où l'on est d'enregistrer tous les résultats et les avantages consécutifs à la mise en oeuvre de nouvelles sources d'énergie, à la réalisation de programmes de mise en valeur, d'assèchement, d'irrigation, de défrichage de territoires entiers, dans le cadre de politiques de colonisation intérieure, ou encore aux multiples aspects des fonctions remplies par les services de communications et de transport (postes, chemins de fer, canaux, électricification, etc.) dont l'extension va de pair avec le développement de l'économie.

D'autre part, la création d'entreprises d'économie collective apparaît souhaitable dans tous les domaines où des entreprises à but lucratif, tout en pouvant exercer des activités profitables, ne se montrent pas à la hauteur de certaines tâches économiques intéressant la communauté. Rappelons, à ce sujet, quels résultats aberrants a pu engendrer en Allemagne, au siècle passé, à l'époque du grand essor économique de ce pays, la politique étroitement affairiste des entreprises privées de transport locaux et de distribution (eau, gaz, électricité): même en ce qui concerne Berlin, les districts périphériques peu peuplés et les quartiers où l'exploitation de tels services s'annonçait peu rémunératrice, sont restés privés de moyens de transport, de gaz, d'électricité. Aussi bien, les services de transports urbains et locaux, ainsi que les services de distribution relèvent-ils

très généralement, de nos jours, de la collectivité (ordinairement, de l'administration municipale).

D'une façon générale, on peut dire que dans tous les cas où il existe un monopole on ne saurait attendre d'une entreprise à but lucratif, qui tend à réaliser le maximum de profit en exploitant toutes les possibilités du marché, qu'elle réponde correctement à tous les besoins économiques de la collectivité; il est fort probable, au contraire, qu'elle sera amenée à porter atteinte à des intérêts publics essentiels. Dans de tels cas, il est recommandable de charger de la tâche une entreprise d'économie collective, comme cela se fait effectivement dans un grand nombre de pays. Ou bien aussi, les entreprises monopolistes privées peuvent être forcées d'agir dans l'esprit d'une économie collective par un système de «servitudes» telles que celles qui figurent dans la législation de nombreux pays occidentaux, en matière de «public utilities»⁽¹⁾. Dans la République Fédérale d'Allemagne, par exemple, les entreprises de distribution de gaz et d'électricité — pour autant qu'elles ne soient pas déjà des services publics — sont soumises à de multiples contraintes de cet ordre. L'autorité publique exerce son contrôle sur le volume des investissements et de la production, ainsi que sur les prix, et parfois aussi sur les conditions de livraison, les contrats d'importations, etc... Cependant, il est douteux, que de semblables «servitudes» soient de nature à produire un effet suffisant dans tous les cas. Elles ne peuvent jamais porter que sur certains aspects de l'activité des entreprises, mais non pas imposer par la force une façon générale de procéder conforme à l'esprit de l'économie collective, une orientation de principe vers «l'intérêt public». Ce qui importe également, c'est l'attitude morale des cadres dirigeants qui, naturellement, dans les entreprises d'économie collective, sont plus disposés à servir l'intérêt public que dans les entreprises privées.

Il faut également avoir recours à des entreprises d'économie collective dans le cas où les consommateurs ne veulent ou ne peuvent pas acquitter le prix réel de certains biens ou services présentant une grande importance culturelle. Dans ces cas-là, la question de savoir si les frais sont couverts ou non ne saurait constituer un critère absolument déterminant pour décider si de tels biens ou services doivent ou non être fournis. Ainsi, par exemple, de certaines réalisations sur le plan de la culture esthétique (théâtre), de la science, de l'instruction, de l'hygiène sociale (hôpitaux, bains, terrains sportifs). Ici, on est en présence d'une volonté sociale qui ne permet pas de faire du prix le régulateur en matière de production

⁽¹⁾ Frederick HAUSSMANN: *Public Utilities und gemeinwirtschaftliche Unternehmen in nationaler und internationaler Sicht*, Bern, 1958.

«Eine besondere Rechtsform für öffentliche Wirtschaftsgebilde», dans *Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Vol. I, 1954, p. 325.

Gert von EYNERN: «Das öffentlich gebundene Unternehmen», dans *Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Vol. IV, 1958, 1er cahier.

Gerhard Weisser (1960)

ni d'écarter les vœux des consommateurs dès lors qu'ils ne veulent ou ne peuvent pas «mettre le prix». Que les désirs des consommateurs dans l'économie moderne soient loin d'être aussi libres qu'on le suppose ordinairement, qu'ils soient dans une grande mesure «manipulés», par la propagande commerciale, c'est là un problème que nous ne pouvons traiter ici.

Pour des tâches de ce genre, qui supposent l'octroi prolongé de substantielles subventions, la formule de l'entreprise d'économie collective bénéficie évidemment d'un préjugé favorable, car une gestion combinant la recherche du profit maximum et le recours aux subventions risque d'aboutir à des conflits d'intérêts quasi-inconciliables. La pratique de subventions durables n'est guère concevable qu'en faveur d'entreprises ayant pour objet de couvrir de façon optimale des besoins existants ou dont l'éveil et l'extension apparaissent souhaitables.

L'influence du secteur d'économie collective sur l'ensemble de l'économie sociale

En définitive, cependant, c'est uniquement en fonction de la situation historique donnée et du régime en vigueur dans l'économie sociale que pourra être mesurée l'importance du rôle des entreprises d'économie collective.

C'est de la place qu'elles occupent dans l'ensemble de l'économie et de l'influence de leurs activités sur le processus économique (notamment en ce qui concerne la formation des prix) que dépend leur influence sur le volume, la répartition et la structure du produit social. (Il importe de souligner, à propos de «produit social», que celui-ci ne fournit, en soi, aucune indication précise quant à la façon dont il est satisfait, dans une économie donnée, aux intérêts immédiats des divers membres de la société. Sans même parler des fluctuations de prix, il s'agit là d'une évaluation faite d'après les prix du marché, qui, comme telle, ne dit pas dans quelle mesure il est répondu aux besoins les plus essentiels, ni quel est le pouvoir d'achat réel des consommateurs, ni en quoi les intérêts immédiats des individus ont été satisfaits ou lésés par le fonctionnement de l'économie.)

Les entreprises d'économie collective ne contribuent pas seulement à accroître quantitativement le produit social, elles agissent aussi sur les modes de répartition. Elles sont en fait l'un des instruments les plus puissants pour améliorer la répartition des revenus et les conditions de vie en général. Elles influent même sur la composition, l'«assortiment» du produit social, soit directement, en renonçant à une réclame suggestive ou, parfois, sans tenir compte des évaluations du marché dans l'élaboration de leurs plans de production (c'est-à-dire en renonçant à réaliser un bénéfice ou même à couvrir le prix de revient), soit de façon indirecte en s'attachant à réaliser une redistribution des revenus qui, à son tour, agit sur la composition du produit social.

Les entreprises d'économie collective peuvent agir sur les modes de production et, partant, sur la répartition de valeurs immatérielles intéressant

les conditions de vie (réglementation de la durée du travail, rétributions, hygiène de travail, comportement social en général). Ces entreprises sont de nature à remplir dans ce domaine des fonctions culturelles importantes.

Importance de la statistique pour l'élaboration de la politique à suivre en matière d'économie d'entreprise

Lorsque, dans la poursuite de ses objectifs, la politique économique de l'Etat entend s'appuyer particulièrement sur les entreprises d'économie collective, il importe de procéder à une étude précise des données et, pour cela, d'avoir une vue statistique de l'ensemble des entreprises en question.

Le plus souvent, quand on examine les possibilités qu'à l'Etat d'exercer une influence directe sur des branches déterminées de l'économie, on se borne à considérer les entreprises publiques (ou comportant une participation de l'Etat), à mesurer la part qu'elles ont à la production et au potentiel des dites branches, et à considérer les moyens légaux d'action dont disposent les pouvoirs publics. Mais une telle analyse ne couvre que partiellement le secteur de l'économie collective et de très nombreuses entreprises qui en relèvent échappent à l'examen. Les formes juridiques elles-mêmes ne peuvent renseigner de façon certaine sur le comportement réel des entreprises. Elles sont généralement, de nos jours, fort élastiques, et peuvent recouvrir des réalités très différentes. L'analyse s'en trouve énormément compliquée. On ne saurait cependant renoncer à prendre une vue statistique précise des entreprises en question. Les procédés appliqués à cet effet se sont déjà quelque peu perfectionnés, et il faut poursuivre dans ce sens.

Pour servir utilement à l'élaboration d'une «politique» systématique en matière d'économie d'entreprise, l'examen doit porter sur le «sens» des entreprises, sur les modifications qui peuvent être apportées à ce dernier, sur les formes d'organisation qui en dépendent et sur les changements qui peuvent se produire dans l'inventaire des signes distinctifs caractérisant les différentes structures. De telles études sont d'autant plus nécessaires que la question de savoir quels types d'entreprises méritent particulièrement d'être encouragés tend dans de nombreux pays à faire l'objet de discussions politiques de plus en plus serrées.

Une analyse statistique de structure devrait viser, d'une part, les conditions objectives dans lesquelles les entreprises fonctionnent, d'autre part, le sens de ces entreprises. Particulièrement important à cet égard est l'énoncé du résultat recherché (nature, quantité, composition de la production ou du service) et la destination de ce résultat. On s'intéressera aussi aux formes organiques (et pas seulement aux formes juridiques). Il est également possible dans une certaine mesure de recueillir des données statistiques concernant la vie intérieure,

Gerhard Weisser (1960)

le «climat» de l'entreprise, en recourant aux méthodes sociologiques modernes des «enquêtes *in situ*». L'étude statistique des structures est cependant difficile du fait que la détermination du «sens» de l'entreprise résulte de l'examen de valeurs psychiques malaisément mesurables, sinon même indéfinissables en termes statistiques. Force est alors de se rabattre sur le «sens institutionnel», c'est-à-dire les définitions que donnent, de la nature, des fins et de l'organisation des entreprises considérées, les dispositions légales, les statuts, l'acte de fondation, etc...

Les problèmes ici en cause ne peuvent être qu'esquissés dans le présent contexte. De toutes façons, une politique bien conçue, en matière d'économie d'entreprise, c'est-à-dire une politique qui se soucie pour une large part, non seulement des entreprises publiques, mais aussi de toutes les autres entreprises d'économie collective, ne saurait se passer d'une statistique bien élaborée, mettant clairement en évidence la structure propre des entreprises, considérées en tant qu'unités économiques.

Lors de sa 29ème Assemblée, tenue en octobre dernier, la Société allemande de Statistique s'est occupée de ce problème.

Dans la partie suivante du présent rapport, nous examinerons l'importance particulière des entreprises d'économie collective dans les divers secteurs de la politique économique de l'Etat.

Les entreprises d'économie collective comme moyens de la politique de conjoncture

Selon l'importance qu'elles ont dans une économie donnée, les entreprises d'économie collective exercent une influence plus ou moins marquée, par le volume et l'échelonnement dans le temps de leurs investissements, sur l'évolution de la conjoncture. Dans le passé, elles ont agi, en cette matière, «concycliquement», en ce sens qu'elles ont accru leurs investissements en période de conjoncture ascendante et qu'elles les ont rétrécis en période de ralentissement du rythme de la conjoncture. Mais nombre de théoriciens de la conjoncture préconisent de nos jours une politique anticyclique des investissements, ou du moins une politique hypercyclique d'investissement à longue échéance (Ritschl). C'est de ce problème que s'est occupé le CIRIEC lors de son congrès, à Puteaux.

A l'époque de la crise économique mondiale, les Chemins de fer de l'Etat allemand, s'en tenant aux conceptions de la politique financière classique, ont réduit de 33% leurs dépenses au cours de la période 1929 — 1933, tandis que les Postes les diminuaient de 17%; de leur côté, les entreprises communales de distribution restreignaient leurs investissements tout en augmentant leurs tarifs, afin de mieux couvrir leurs frais. Pour la théorie moderne, il est clair que toutes ces mesures, venant d'entreprises publiques, ne pouvaient qu'aggraver la crise.

Il est toutefois contestable qu'il soit possible de pratiquer une politique de conjoncture anticyclique dans le sens de la théorie de Keynes, d'une part, en augmentant les investissements, d'autre part, en cherchant à stimuler la consommation par la réduction des tarifs. On a fait valoir les servitudes légales auxquelles sont soumises les entreprises publiques (obligations de transport, obligations de fourniture, etc.), qui sont ainsi contraintes, qu'on le veuille ou non, de s'adapter à une demande accrue en période de haute conjoncture. Une autre objection tient au fait que les phénomènes de crise ne sont souvent que partiels, les régressions de conjoncture ne se produisant que dans certaines branches particulières.

Ces objections, cependant, ne sauraient avoir un poids décisif. Les entreprises publiques sont tenues de toute façon de dresser des plans à long terme afin d'adapter leurs capacités aux besoins futurs, de telle sorte qu'une ample adaptation aux effets, d'une politique de conjoncture d'inspiration anticyclique est parfaitement concevable. Quant aux crises partielles, elles peuvent être combattues par des mesures «dirigées» (crédits «dirigés», commandes «dirigées», etc.).

Une autre objection est beaucoup plus sérieuse, mais elle ne concerne qu'une partie seulement du secteur de l'économie collective. Il n'est pas certain que des restrictions de caractère anticyclique doivent être apportées à leurs investissements par les entreprises qui remplissent des tâches de prévoyance sociale, notamment par celles qui produisent des biens de large consommation accusant une pénurie (les entreprises publiques et d'économie collective pour la construction de logements, par exemple). Les investissements effectués par des entreprises de ce genre devraient être indépendants des objectifs de la politique de conjoncture.

Enfin, sauf cas de force majeure, l'orientation donnée par la politique de conjoncture ne devrait pas avoir pour effet d'empêcher que des investissements soient effectués de façon assez précoce. Il faut toujours prendre en considération le laps de temps qui s'écoule nécessairement entre la mise en place des investissements et le commencement de la production. Si l'on n'agissait pas ainsi on risquerait de réduire la capacité de concurrence des entreprises d'économie collective en cause.

Les entreprises d'économie collective en tant que moyens de la politique d'investissement

La politique d'investissement sur le plan de l'économie collective est intéressante non seulement du point de vue de la politique de conjoncture, mais aussi, et même en premier lieu, en tant qu'instrument propre à agir à longue échéance sur l'ordre de grandeur et la composition du produit social. Ce point

Gerhard Weisser (1960)

de vue n'a pas toujours été pris suffisamment en considération dans les discussions qui ont eu lieu au congrès de Puteaux et dans ses commissions.

Nous avons déjà exposé que les entreprises d'économie collective ne prennent pas leurs dispositions économiques exclusivement en fonction des prix du marché. Elles n'effectuent pas des investissements uniquement là où l'on peut s'attendre à ce qu'ils soient productifs d'intérêts maximums, mais là où le commande «l'intérêt public». L'importance de ce fait ressort, dans l'histoire économique, toutes les fois qu'il s'agit de faire des investissements très considérables et à très longue échéance. Nous avons déjà montré auparavant que les entreprises d'économie collective peuvent être amenées, dans certaines circonstances, à fournir des produits ou des services lors même que le consommateur n'est pas (ou pas encore) disposé à en acquitter réellement le prix (cf § 4). Autrement dit, certaines entreprises d'économie collective (principalement des entreprises publiques) consentent des investissements même pour des activités qui requièrent des subventions prolongées. Elles se vouent, quand l'intérêt public l'exige, à des tâches qui intéressent l'avenir et elles peuvent accepter, dans leurs plans d'investissements, d'adapter leur capacité à des besoins futurs, quitte à ce que celle-ci reste partiellement inemployée pour un temps et qu'il faille même renoncer à pratiquer des prix adéquats aux coûts (problèmes du calcul des coûts partiels, de la formation des prix en fonction des coûts marginaux, etc.).

Sur le plan quantitatif aussi, les entreprises publiques peuvent agir comme instruments de la politique d'investissement. Les caisses d'assurances sociales fournissent d'importants capitaux, et ceux-ci sont investis d'après des considérations dictées par les principes de l'économie collective. Et toutes les autres institutions destinées à encourager l'épargne — volontaire! — des gens de condition modeste, notamment les entreprises d'économie collective actives dans ce domaine, auxquelles les petits épargnants peuvent accorder une confiance particulière, prennent une part grandissante à la formation des capitaux. A ce propos il convient de souligner l'importance de l'épargne dirigée à des fins spéciales, répondant à certains impératifs de l'économie nationale, telles les caisses d'épargne-logement. Des ressources monétaires auparavant consacrées à la consommation se trouvent ainsi canalisées toujours davantage vers l'investissement.

*Les entreprises d'économie collective en tant
que moyens de la politique de répartition.*

Une politique d'investissement est toujours en même temps une politique de redistribution des richesses. Les entreprises économiques collectives ne visent donc pas uniquement à assurer aux capitaux qu'elles investissent un rendement propre à les attirer en quantité convenable; elles s'intéressent aussi

aux processus connexes de formation des avoirs privés. Elles contribuent ainsi dans des conditions salutaires à l'accession des économiquement faibles à la propriété. Dans la mesure où cette propriété échoit à des travailleurs, ceux-ci se trouvent généralement renforcer ainsi leur position sur le marché du travail. La sécurité qu'elle leur procure confère plus d'élasticité à leurs demandes d'emploi. Une forme particulièrement achevée d'accession des travailleurs à la propriété est l'«entreprise ouvrière», dont le principe, en tant qu'entreprise librement constituée, se justifie pleinement même dans des pays vivant sous le régime de l'économie de marché. J'aurai à y revenir.

Les entreprises d'économie collective revêtent une importance de tout premier plan dans la politique d'Etat qui vise à corriger les inégalités des conditions de vie. La répartition actuelle des revenus et des fortunes est le résultat de multiples arbitraires. Aucun parti ou doctrine politique ne saurait l'approuver. En réalité, personne ne l'a voulue telle, pas même les premiers utopistes libéraux. Cela est également vrai pour l'idée de la répartition d'après ce qu'on nomme «la prestation sur le marché». Les critiques de la société s'accordent de plus en plus pour constater que, pour des raisons d'ordre culturel et moral, la répartition par le marché ne saurait se passer de corrections. Le marché ne peut définir en ce sens la notion de «prestation». La valeur d'un bien sur le marché est, à l'heure actuelle, manipulée par une multitude de forces sociales et particulièrement de forces agissant en dehors de l'Etat. C'est pourquoi la vente ne saurait fournir un critère suffisant. En outre, la notion de prestation n'implique pas uniquement des critères d'ordre économique.

Les institutions d'auto-défense économique des éléments socialement faibles, telles que les coopératives de consommation, sont aptes à corriger la répartition des revenus non seulement en se réglant sur les besoins et non sur le profit, c'est-à-dire en visant à approvisionner leurs membres de façon optimale en biens de première nécessité, mais aussi en agissant sur les conditions générales de la concurrence. Signalons l'exemple suédois: là, les coopératives exercent une influence décisive sur le niveau général des prix. Nous reviendrons de nouveau sur cette question. Précisément dans ce domaine, la science de la morphologie des unités économiques est appelée à fournir des éclaircissements tant théoriques que pratiques, propres à rendre plus consciente l'influence de ce genre d'entreprises sur la répartition des conditions de vie et sur la structure sociale en général. Les multiples entraves que l'on impose, dans certains pays, aux dites entreprises sont l'effet du préjugé invétéré selon quoi elles seraient de type «collectiviste». Or, bien au contraire, ces formations apportent plus de liberté dans la vie économique étant donné qu'elles fournissent au consommateur le choix, soit de s'approvisionner sur le marché auprès de fournisseurs privés, soit d'assurer lui-même son ravitaillement, en s'organisant coopérativement avec d'autres.

Les entreprises d'économie collective sont également à même d'aider aux chances d'ascension sociale des moins favorisés, notamment des jeunes. Une étude publiée en 1957 par le Labour Party sous le titre «Présent et avenir de

Gerhard Weisser (1960)

l'économie collective» démontre que les grandes entreprises autonomes qui, en raison de leur énormité même, échappent constitutionnellement à tout contrôle effectif — notamment au contrôle de leurs actionnaires — sont de plus en plus libres d'avantager certaines catégories sociales. Là encore, les entreprises économiques collectives peuvent intervenir pour apporter des corrections. D'une façon tout à fait générale, les entreprises publiques sont de nature à compenser partiellement certains déséquilibres injustes dans la répartition consécutifs à un système économique donné. Elles constituent des instruments décisifs pour renforcer le processus de redistribution (tarifs sociaux dans les transports, institutions culturelles, etc.). Ce faisant, elles peuvent avoir recours, et elles le font effectivement, à toutes les méthodes de morcellement du marché et de discrimination par le prix; seulement, elles ne visent pas au profit maximum, comme les entreprises privées à but lucratif, mais agissent en fonction des besoins.

Concernant l'égalisation des conditions de vie, un rôle important revient aux entreprises d'économie collective dans les domaines du crédit, de l'agriculture et du logement, où elles conseillent et représentent les économiquement faibles, pour la réalisation d'actes économiques qui revêtent pour ces personnes une importance vitale. En Allemagne, des institutions créées au niveau des Länder, ainsi que des entreprises d'économie collective, créent les conditions qui permettent aux éléments les moins favorisés de la société de se construire un logement. Mais les classes moyennes elles-mêmes peuvent aussi bénéficier directement de l'assistance de certaines institutions d'économie collective, qui conseillent et aident les petits producteurs individuels de la campagne, du commerce et de l'artisanat (telle la *Deutsche Genossenschaftskasse*, qui est une institution mixte — moitié entreprise publique, moitié entreprise d'économie collective). Ces fonctions prennent de plus en plus d'importance à mesure que le développement des techniques et de l'organisation économique menace plus directement les conditions de vie de ces catégories sociales.

*Les entreprises d'économie collective en tant
que moyens de la politique de colonisation intérieure.*

Tous les plans de colonisation intérieure nécessitent le recours aux entreprises d'économie collective. La politique de tarifs des entreprises publiques en matière d'énergie et de transport, les taux d'intérêt pratiqués par les banques publiques ou les établissements bancaires d'économie collective, sont de nature à contribuer notablement à l'industrialisation non seulement des pays possédant des excédents de population, mais aussi des régions périphériques dans les pays très industrialisés (par exemple: en Allemagne, le Schleswig-Hollstein; en Grande-Bretagne, le Pays-de-Galles et l'Ecosse, en Suède et en Finlande, les territoires Lapons).

Des tarifs spéciaux pour le transport des marchandises et des voyageurs par chemins de fer et dans le trafic local constituent un moyen «classique» de la politique de colonisation intérieure. L'incapacité des entreprises privées dans ce domaine a abouti à l'étatisation ou à la «communalisation», notamment des transports d'intérêt local et aussi des services de distribution.

Cependant les tâches des entreprises d'économie collective ne se bornent pas aux moyens de la politique des tarifs. Dans les régions économiquement sous-développées, il est possible de créer des entreprises publiques dans toutes les branches d'activité, pour les confier par la suite à la gestion de forces économiques libres. Il en est ainsi de toutes les entreprises publiques de l'Union sud-africaine (l'ISCOR et ses filiales, par exemple), dont la forme juridique initiale est telle que cette évolution est possible à n'importe quel moment. Je reviendrai sur ce problème quand il sera question de l'économie collective dans les pays dits «en cours de développement».

Mentionnons enfin, au nombre des fonctions d'avant-garde remplies par des entreprises d'économie collective dans les régions sous-développées, des «investissements d'initiative» tels que ceux que réalise, au Pays-de-Galles, une société financée par l'Etat, qui construit des locaux d'usine pour les louer ensuite à des conditions avantageuses. Du même ordre est l'activité des entreprises qui jettent les bases et président à l'édification de villes entièrement nouvelles.

Les entreprises d'économie collective en tant que moyens de la politique de concurrence

Les entreprises d'économie collective peuvent servir d'instruments d'une politique de concurrence, ce qui est une façon d'agir sur la politique de répartition.

Il se produit, il est vrai, une concurrence réciproque — qui est même très violente dans certains secteurs — entre les entreprises d'économie collective elles-mêmes (entreprises publiques et entreprises libres). Du point de vue de la politique de concurrence, toutefois, il convient de les faire intervenir sur des marchés «oligopolistes», où elles peuvent jouer le rôle de «brochets dans un étang à carpes». Elles peuvent alors agir à la façon d'une entreprise privée survenant en outsider dans un secteur cartellisé. Rien n'empêche que ce rôle soit assumé par une entreprise visant non au profit, mais à la satisfaction des besoins.

Dans les secteurs où interviennent de telles entreprises, on perçoit nettement leur influence régulatrice (par exemple sur le marché des habitations). Dans la République Fédérale d'Allemagne, on discute très vivement les plans du Ministère de l'Habitat, qui visent à transférer l'économie du logement à l'économie de marché. Ces plans s'appuient expressément sur l'influence régulatrice exercée

Gerhard Weisser (1960)

par les entreprises d'utilité publique. Ce n'est évidemment pas le lieu ici de prendre position à l'égard de ce problème.

Il peut même se faire que des entreprises publiques soient créées en vue précisément de régulariser la concurrence. Cette méthode répondrait singulièrement bien au postulat dit de la «conformité du marché» (postulat qu'au demeurant il ne convient pas d'appliquer avec une rigidité trop doctrinale au nom d'un particularisme intellectuel étroitement géographique!). Il s'agit en ce cas d'une intervention pour la sauvegarde de la liberté de la concurrence.

De ce point de vue, les plans conçus dans la République Fédérale en vue de transformer les entreprises publiques en entreprises privées apparaissent fort peu clairvoyants. Mais, ici encore, nous n'avons pas à entrer dans un débat de politique intérieure.

Les entreprises d'économie collective en tant que moyens de la politique constitutionnelle

Les entreprises publiques peuvent enfin assumer des tâches de politique constitutionnelle — aspect de la question qui n'est suffisamment reconnu ni par les économistes, ni par les hommes politiques. Dans les exposés précédents, on a signalé à plusieurs reprises déjà l'influence grandissante qu'exercent, sur l'évolution économique et sociale, des puissances extérieures à l'Etat et libres d'obligations morales. La grande entreprise de type «autonome», capable de se déterminer indépendamment de la volonté des actionnaires individuels ou dont la ligne de conduite est effectivement dictée par quelques gros actionnaires, a toute latitude de pratiquer une politique inspirée uniquement par un esprit d'hégémonie. Ces puissances sont en mesure de peser de façon décisive sur le devenir des sociétés, en se soustrayant à l'influence et au contrôle des organes légitimes de l'Etat, quand ce n'est pas celui-ci qui se soumet à leur direction.

Dans quelle mesure et dans quels secteurs la loi doit-elle intervenir pour imposer une conversion dans le sens de l'économie collective; jusqu'à quel point peut-il suffire de faire respecter des «obligations publiques» — la question est d'ordre constitutionnel plus qu'économique. Ce qui est en cause, c'est la liberté à l'égard de dominations arbitraires. L'effet des mesures prises pour protéger les libertés dépend naturellement, pour une bonne part, des principes dictés aux organes délibératifs des institutions d'économie collective créées dans ce but.

Le rôle des entreprises d'économie collective dans les pays en cours de développement

Il reste enfin à examiner quelle est l'importance des entreprises d'économie collective dans l'industrialisation des pays en cours de développement.

On voit là de façon particulièrement claire que, si le but est effectivement d'assurer un développement rapide de la «productivité nationale», il est non moins essentiel que ce développement se fasse toujours dans des formes socialement satisfaisantes. En d'autres termes, les erreurs des vieux pays industrialisés doivent être évitées.

Alors que l'industrialisation des pays industriels anciens s'est accomplie en payant des salaires de misère aux ouvriers et en investissant le bénéfice réalisé, considéré comme revenu personnel de l'entrepreneur, dans des pays en cours de développement, il est possible d'imprimer au processus initial de formation de capitaux une direction propre à éviter l'extrême inégalité dans la répartition des fortunes qu'on observe ailleurs.

La théorie économique moderne a démontré que le taux d'investissement ne dépend pas uniquement du niveau des salaires mais aussi des conditions dans lesquelles le revenu est employé, surtout le revenu des travailleurs. Si la formation des capitaux se fait en fonction de salaires de misère, alors il est évidemment exclu que les salariés puissent se constituer des épargnes. Mais si le salaire est d'une certaine importance, alors il y a moyen de faire des économies. Les assurances sociales réalisent une épargne forcée, comme le font aussi les systèmes d'auto-financement d'entreprises en position de monopole ou d'oligopole. Mais l'épargne volontaire peut elle aussi être considérablement stimulée par des impulsions adéquates. Il est vrai qu'au début les effets sont semblables à ceux de l'auto-financement, c'est-à-dire une renonciation à la consommation. Il existe toutefois une différence essentielle: dans l'auto-financement, l'avoir ne se forme pas au bénéfice de ceux qui ont été contraints de restreindre leur consommation. Dans les pays en cours de développement il faudrait, dans toute la mesure du possible, donner la priorité à l'épargne libre sur l'épargne forcée et créer à cet effet des stimulants adéquats.

J'ai déjà montré plus haut que dans les pays en cours de développement, étant donné l'ampleur considérable des investissements, il est impossible de se passer d'entreprises publiques, notamment dans le domaine industriel, soit parce que ces investissements sont à très long terme, soit parce qu'ils comportent de plus grands risques que dans les pays anciennement industrialisés. Mais cela ne doit pas forcément exclure un transfert ultérieur de ces entreprises au secteur libre. Nous avons déjà cité le cas de l'Afrique du Sud (en faisant, d'ailleurs, toutes réserves quant au choix des méthodes adoptées, qui ne sont peut-être pas toujours satisfaisantes du point de vue social). Dans certains pays asiatiques, on envisage aussi des plans analogues. Ici se pose la question de savoir si de telles «privatisations» doivent nécessairement revêtir la forme d'une conversion en entreprises privées à but lucratif ou si elles peuvent également consister en ceci, que la propriété des entreprises publiques en cause soit remise aux travailleurs qui y sont employés, ou du moins qu'un droit de co-propriété soit attribué à ces derniers. Les avantages et les inconvénients de telles participations des travailleurs à la propriété des entreprises ont été débattus avec passion,

Gerhard Weisser (1960)

ces années passées, dans nombre de pays et notamment dans la République Fédérale. Oui ou non, y a-t-il là un moyen de contribuer à la solution du problème social? Au demeurant, la formule de l'«entreprise ouvrière» proprement dite n'est généralement pas même envisagée. Il est vrai que la transformation d'entreprises publiques en entreprises ouvrières soulèverait certainement une multitude de problèmes. Il est exact que, les travailleurs ne disposant par eux-mêmes d'aucun moyen financier, des pré-financements à long terme seraient indispensables. Mais il n'en reste pas moins que, si la chose était possible, il y aurait chance que les ouvriers tirent alors un revenu non seulement de leur travail, mais aussi de l'autre facteur de production — le capital.

En parlant ici d'entreprises ouvrières, nous n'avons cependant pas en vue des coopératives de production au sens courant du terme, si positifs qu'aient pu parfois en être les résultats, surtout dans l'agriculture (par exemple, dans les kibboutz israéliens). Mais l'expérience a le plus souvent révélé la gravité de certains handicaps essentiels (manque de capitaux, souvent aussi insuffisance de discipline dans le travail) dont pâtiennent les entreprises de ce genre. Force est de constater que là où des coopératives de production ont connu le succès, c'est que les membres fondateurs s'étaient constitués en cercle fermé, les nouveaux venus dans l'entreprise n'y étant pas pris comme associés, mais comme employés. Quoi qu'il en soit, la coopérative ouvrière de production n'apparaît pas comme un système particulièrement apte à résoudre les problèmes posés.

Une autre possibilité existe: que les fonds soient fournis non pas par le collectif même des travailleurs, mais par un groupe plus large (syndicat, etc.) mieux en position de veiller à ce que le sens institutionnel premier de l'entreprise ne soit pas faussé.

De telles réalisations pourraient bénéficier d'une aide initiale de la part des communes intéressées, sous forme de terrains et de bâtiments industriels. Il conviendrait aussi de faire appel à des fonds extérieurs, prêtés à long terme. De toutes façons, de multiples appuis seraient nécessaires au début.

L'Institut für Selbsthilfe de Cologne, qui a été chargé par les Unions coopératives, par la Confédération des œuvres privées d'assistance publique, par la Fédération des réfugiés, par les Caisses d'épargne-logement, etc. d'étudier les questions d'aide mutuelle, a établi à ce sujet des rapports très fouillés, à la demande des autorités gouvernementales, et a préconisé la création d'entreprises-témoins. De telles propositions n'intéressent pas seulement les pays en cours de développement, où elles ne pourraient ordinairement être prises en considération qu'à des stades ultérieurs d'évolution. Mais elles devraient s'y insérer dans les plans à long terme. Au cours des périodes initiales peuvent être prises en considération également certaines modalités de coopératives de

consommation et de production quitte à ce que l'on s'en tienne au début aux formules traditionnelles des coopératives de consommateurs et de producteurs.

A mon avis, ni dans les pays en cours de développement, ni dans les pays anciennement industrialisés, il n'est recommandable de se limiter à un petit nombre de types d'entreprises, et à plus forte raison pas à un type unique. Bien au contraire, il faut tendre à une richesse maximum de modalités dans la vie sociale, et donc à une variété maximum de types d'entreprises. On doit prendre en considération les conditions existant dans les différents pays et pour chacun dresser la liste des formes d'entreprises possibles et désirables. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, pour tous les pays en cours de développement, le plus important, ce sont les coopératives. A ce sujet, il faut féliciter, notamment, la Fédération internationale des coopératives pour ses initiatives. Ce n'est toutefois là qu'un début, et le CIRIEC devrait s'associer aux travaux scientifiques entrepris dans tous ces domaines.

Conclusion

On a essayé de donner un aperçu concis du rôle des entreprises d'économie collective dans les économies nationales. Bien qu'il n'ait pas été possible d'examiner nombre de détails, dont certains sont importants, il est peut-être apparu clairement que ces entreprises, à condition que leur sphère d'activité ne soit pas réduite de façon artificielle, sont de nature à exercer une influence décisive dans tous les secteurs de l'économie sociale, étant donné l'interdépendance de tous les processus économiques. Dans nos recherches, nous avons dû nous borner à montrer les possibilités de cette influence.

Dans le cadre d'un bref rapport, il n'est pas possible de développer d'une façon méthodique un système de recommandations et de mises en garde applicables à l'orientation et à la conduite de l'économie collective et de ses multiples entreprises et institutions. Cela requiert un travail intense et détaillé, que le CIRIEC peut grandement favoriser par des études spéciales dans les domaines que j'ai évoqués et dans nombre d'autres.

Weisser, G. (1960). Le rôle de l'économie collective dans le développement économique. *Annales de l'économie collective*, 48(562-567), pp. 267-285.

Copyright © 1960 Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

4. Lambert, P. (1962). Planification et action coopérative. *Annales de l'économie collective*, 50(3), pp. 461–474.

PLANIFICATION ET ACTION COOPÉRATIVE (*)

par
Paul LAMBERT

SOMMAIRE

La méthode de la planification devient universelle.

Autoritaire et quasi intégrale dans les pays à régime communiste (sauf en Yougoslavie), la planification ne laisse qu'une part infime au mouvement coopératif. Dans ces pays, la coopération est pour une part une survivance et pour une autre part une espérance.

Dans les pays de récent développement, la planification comporte toujours une extension du mouvement coopératif. Seule en effet la méthode coopérative permet à la fois d'y élever le rendement agricole et d'y former des gérants d'entreprise et des citoyens. Le danger existe que parfois le contrôle de l'Etat sur les coopératives ne devienne un système purement administratif, mais le danger peut être évité et il l'est en fait dans plusieurs nations.

Dans les pays de vieux développement, la coopération joue souvent déjà un certain rôle au moment de l'établissement et au moment de l'exécution du plan. Elle pourrait cependant jouer un rôle beaucoup plus important. Il conviendrait pour cela que le mouvement coopératif dans son ensemble réalise sa propre planification. Il pourrait alors apporter un concours considérable à la planification de l'Etat, pour autant qu'il ait été associé à la mise au point des objectifs et des méthodes. L'apport du mouvement coopératif serait notamment sensible pour résoudre les problèmes que voici : 1. le choix entre le présent et l'avenir ; 2. le contrôle de la qualité ; 3. la lutte contre le gaspillage ; 4. le choix de l'emploi ; 5. le choix des consommations ; 6. le consentement populaire et la signification profonde du plan.

(*) Conférence faite en mars 1962 aux facultés de droit de Paris, Nancy, Dijon et Lyon.
Copyright : *Revue des études coopératives* et *Annales de l'économie collective*.

Voici une réalité particulièrement frappante de notre temps : la méthode de la planification devient universelle.

Elle a commencé, en fait, en Russie soviétique dans les années 1928-1929, et aujourd'hui très rares sont les nations qui n'ont pas leur bureau de planification ; le plus souvent, celles mêmes qui n'en ont pas encore sont en train d'en préparer un.

Quelques exemples : vous savez mieux que moi que la France en est à son IV^e plan 1962-1965. Les Pays-Bas ont depuis longtemps déjà un Bureau du Plan, élaborant des programmes à long terme d'une douzaine d'années, au sein desquels il insère des programmes à court terme, pour un an ou deux ans. La Belgique a un Bureau de programmation, qui n'en est encore qu'au stade des études préalables ; mais le directeur de ce bureau a récemment déclaré que l'on pouvait s'attendre sous peu à une programmation effective. L'Italie n'a pas de planification institutionnelle, mais elle s'y prépare ; et d'ailleurs l'intervention de l'Etat y est déjà très coordonnée et s'appuie sur un réseau d'entreprises publiques, rassemblées au sein de l'I.R.I., l'Institut pour la reconstruction industrielle. Chypre, à peine indépendante, ébauche son premier plan quinquennal 1962-1966. Au Maroc, il existe aussi un plan économique et social pour la période 1960-1964. Israël a son plan « Saphir » 1960-1965. L'Inde en est à son troisième plan quinquennal 1961-1966. Le Pakistan réalise son second plan de développement économique, publié en 1960. L'Indonésie a élaboré un plan de huit ans, 1961-1969...

Et je pourrais continuer et faire ainsi le tour du monde.

Pourquoi en est-il ainsi ?

Tout d'abord, parce qu'on comprend mieux qu'autrefois les insuffisances du mécanisme des prix. Un économiste aussi libéral que Lionel Robbins, de Londres, au lendemain de la guerre, expliquait que ce mécanisme peut sans doute convenir pour distribuer les biens et les services, mais qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'il assure le développement optimum de l'économie.

D'un autre côté, la planification n'est pas autre chose que la rationalisation d'une réalité déjà fort ancienne : l'intervention de l'Etat en matière économique. Cette intervention étant admise, dans son principe tout au moins, quasi par tout le monde, il convenait de la faire systématique pour la rendre plus efficace.

Bien sûr, le même mot « planification » couvre des réalités très différentes. J'envisagerai successivement les pays à régime communiste, les pays non développés ou de récent développement et les pays de vieux développement.

*

Paul Lambert (1962)

Dans les pays à régime communiste, la planification est autoritaire et elle est quasi intégrale ⁽¹⁾. « Quasi » intégrale, parce qu'elle laisse en dehors d'elle quelques zones, par exemple une certaine partie de la production agricole qui peut se vendre sur des marchés libres. Mais essentiellement elle consiste en des ordres détaillés donnés aux entreprises. L'Etat planificateur commence par consulter les entreprises sur leur programme ; ces projets remontent à lui ; il les modifie et puis les fait redescendre vers les entreprises, cette fois-ci sous forme de commandements. Les ordres portent sur les qualités, sur les quantités à produire, sur les revenus à distribuer, sur les prix à pratiquer, etc.

Dans un tel système, la place de la coopération est extrêmement réduite. La coopération, comme tout groupement d'entreprises, doit se soumettre, y compris pour ce qui concerne l'étendue de son champ d'action. Lorsque, par exemple, les planificateurs décrètent que la distribution se fera dans les grandes villes par des magasins d'Etat et non plus par des coopératives, l'organisme central des coopératives de consommation s'incline sans la moindre protestation. Si bien que le mouvement coopératif, en tant que mouvement spontané, est presque inexistant dans cette partie du monde.

Les coopératives y constituent pour une part une survivance, et pour une autre part une espérance.

Une survivance : il y a des assemblées de coopérateurs, mais ces assemblées ont très peu de chose à décider. Au fur et à mesure que l'on descend du sommet vers les entreprises et vers les hommes, l'étendue de la liberté se rétrécit. Les grands choix ont été faits par d'autres ; il reste tout au plus à choisir entre un nombre restreint de modalités d'application.

Une espérance : un potentiel de démocratie est là, qui pourrait bien un jour prendre corps et grandir ⁽²⁾.

*

Envisageons maintenant les pays de récent développement ou non encore développés.

⁽¹⁾ Abstraction faite, évidemment, de la Yougoslavie qui concilie la planification souple avec l'autonomie des entreprises. Voir sur le système yougoslave *L'économie collective en Yougoslavie*, numéro spécial des *Annales*, 547-550, janvier-avril 1959.

⁽²⁾ Dès à présent, il existe des différences sensibles de degré, concernant l'autonomie coopérative, dans l'une ou dans l'autre « démocratie populaire ». Par exemple, il est vraisemblable que si la Pologne ou la Hongrie pouvaient reconquérir leur indépendance politique, le dynamisme coopératif s'y manifesterait avec force.

Tous ces pays utilisent la méthode de la planification et tous ces pays consacrent une part de leurs plans au développement coopératif.

Permettez-moi de rappeler brièvement les caractéristiques principales de cette partie du monde.

L'épargne y est très rare ; les capitaux accumulés, nettement insuffisants ; l'analphabétisme règne, la population connaît une croissance extraordinaire. Tant et si bien qu'il appartient à l'Etat de pousser à un développement tel que les besoins vitaux de l'homme soient, autant que possible, satisfaits.

D'un côté, cette planification est facile, d'un seul côté : celui des objectifs. Il s'agit de créer une réponse, non pas à un ensemble très étendu et très complexe de désirs, mais bien, répétons-le, à quelques besoins élémentaires, parmi lesquels le besoin de nourriture domine.

Mais à côté de cet aspect relativement simple et facile, tout ce qui relève des moyens et des réalisations est extrêmement difficile : instruire le peuple, alors que l'on dispose d'une élite très restreinte et accablée de tâches multiples ; prendre sur soi une série d'activités que l'initiative privée n'assume pas, parce qu'elles ne sont pas rentables : travaux d'infrastructure, moyens de transport, irrigation, et même toute une partie de l'industrialisation ; d'autre part, mener à bien la réforme agraire et enfin, développer le mouvement coopératif.

Pourquoi les planificateurs dans cette zone du monde attribuent-ils une telle importance au mouvement coopératif ?

Tout d'abord parce qu'ils ont pris conscience de ceci : la coopération est la formule qui permet d'élever le rendement de l'agriculture.

On se trouve en face, lorsque la réforme agraire a été faite, d'une foule d'entreprises familiales. Si l'on embrigadait ces petites unités dans de vastes entreprises d'Etat, il est très probable que le rendement ne s'élèverait pas. La raison principale en est qu'il est très difficile, dans l'agriculture, de proportionner les rémunérations à l'effort, surtout lorsque l'entreprise est très grande. Si vous rémunérez tout le monde de la même façon, celui qui travaille davantage se sentira lésé et ralentira vraisemblablement son zèle ; si vous essayez de mesurer l'effort de chacun, vous ne trouverez pas d'unité objective et vous mécontenterez tous ceux qui seront moins rémunérés que d'autres ; le chef d'entreprise sera taxé de partialité. L'acharnement individuel est en tous cas le plus élevé lorsqu'une famille est attachée à une parcelle. Si on en reste là, cependant, la productivité reste basse.

La solution est donc de fédérer ces entreprises familiales par la coopération ; les fédérer pour les achats en commun, ce qui résout non seulement

Paul Lambert (1962)

le problème du prix, mais aussi le problème de la qualité, surtout pour les semences ; les fédérer pour la vente en commun et pour la commercialisation des produits, pour l'utilisation commune d'un certain bétail, et lorsque cela devient possible, d'instruments, voire de machines ; les fédérer encore pour certains travaux collectifs, au moment de la moisson ; les fédérer enfin pour les opérations d'épargne et de crédit, de manière à faire échec à l'un des pires maux de cette zone du monde : l'usurier.

C'est la première raison pour laquelle les planificateurs de ces pays ont pleinement saisi l'importance du développement coopératif au sein d'un plan général de développement.

La seconde raison, qui est la principale, est que ces mêmes planificateurs conçoivent que par la coopération ils vont former des hommes, non seulement former des gérants qui progressivement deviendront capables de diriger des entreprises plus vastes que la minuscule entreprise familiale, mais surtout former des citoyens. Car s'ils dépassent l'étroite vision de leur lopin de terre pour embrasser des problèmes économiques généraux, ils deviendront en même temps capables de comprendre les grands problèmes politiques de leur nation.

La question se pose, pour les observateurs que nous sommes, pour les vieux coopérateurs que nous sommes, de savoir si vraiment il est nécessaire que ce soit l'Etat qui se charge ainsi d'une planification générale et coopérative.

La quasi-totalité des coopérateurs britanniques, français, suédois, suisses qui ont examiné la question ont répondu par l'affirmative. Pourquoi ?

Essentiellement parce que l'élite intellectuelle est extrêmement réduite dans ces pays, et qu'on l'utilise au mieux en la concentrant. Tout naturellement c'est autour de l'Etat que cette élite se groupe ; c'est là qu'elle peut servir l'ensemble de la nation.

Cependant, un danger considérable apparaît, c'est celui de voir le jeune Etat planificateur prendre sur lui toutes les décisions. Certes, comme il aide le mouvement coopératif à se développer en lui envoyant des experts, en lui accordant des subsides, en lui faisant des prêts, il est inévitable qu'il exerce sur lui un certain contrôle. Mais est-ce que ce contrôle ne risque pas de se transformer en une véritable administration, qui déciderait en lieu et place des coopérateurs ?

Il est incontestable que le danger est grave. Il est incontestable aussi que dans quelques pays de récent développement, on est tombé dans ce piège qui à tous moments s'ouvre sous les pas des planificateurs. Mais ce n'est pas vrai pour tous. Par exemple, l'Inde est extrêmement attentive, grâce notamment à la

pleine intelligence que Nehru lui-même a du problème, à éviter que les envoyés de l'Etat ne deviennent les chefs du mouvement coopératif ⁽³⁾.

L'Inde comprend fort bien que l'Etat doit apprendre à s'arrêter, à ne pratiquer qu'un contrôle *a posteriori*, à renoncer à prendre sur lui les opérations de gestion. Sinon, jamais les paysans ne s'élèveront à la compétence, à la connaissance, ne deviendront d'authentiques coopérateurs et d'authentiques citoyens.

C'est difficile. C'est indispensable.

*

Permettez-moi maintenant de porter un peu plus longuement mon attention sur les pays qui nous entourent, que nous connaissons mieux, les pays de vieux développement.

La planification y est souvent appelée « indicative », par opposition à la planification « impérative ». L'expression est assez tentante, puisqu'elle oppose deux modes. Cependant, elle ne m'enthousiasme guère, parce que l'adjectif « indicative » ne correspond pas au contenu réel des planifications effectives. Il s'agit sans doute d'*indiquer* les objectifs à la nation, mais il s'agit bien davantage d'*orienter* la nation vers ces objectifs, par toute une série d'influences. Ce qui est caractéristique de cette planification, c'est, je crois, l'influence, davantage que l'indication. Ces influences s'exercent, selon les pays, par des procédés divers : la politique monétaire ; la politique fiscale, consentant des détaxations ou des subsides lorsqu'on se place dans le cadre désiré par le plan ; la politique douanière, permettant notamment de stabiliser certains revenus agricoles dans le sens indiqué par les planificateurs ; la politique de travaux publics, transformant par exemple l'infrastructure d'une région déterminée, dans l'espoir d'y attirer des entreprises ; et enfin l'action des entreprises publiques.

Les planificateurs, dans nos pays, utilisent plus ou moins heureusement, et d'une manière plus consciente, les entreprises publiques de manière à orienter l'économie vers les fins déterminées par le plan. Je vous citais tout à l'heure un pays qui paraît y réussir particulièrement, bien que cependant il n'ait pas encore de planification institutionnelle ; c'est l'Italie.

Que vient faire dans tout cela le mouvement coopératif ?

⁽³⁾ Cela ne signifie pas que la planification indienne n'ait pas ses propres imperfections. On pourra consulter sur ce point les articles et les chroniques de S. K. Iyengar dans la collection 1962 des *Annales*.

Paul Lambert (1962)

Si vous le voulez bien, nous allons concentrer notre attention sur une phrase bien connue de Fauquet ; cette phrase me paraît plus actuelle encore qu'au moment où Fauquet l'a écrite :

« Par leurs structures fédératives qui rassemblent et ordonnent de degré en degré leurs unités élémentaires, les organisations coopératives offrent à l'Etat, s'il sait s'en servir, une chaîne de relais entre les centres directeurs de l'économie et les profondeurs de la vie sociale ».

A cette formule, je me permettrai d'ajouter deux compléments.

Le premier, que Fauquet aurait certes considéré comme allant de soi : il ne s'agit pas que le mouvement coopératif offre ses relais à n'importe quelle planification ; il faut qu'il ait été d'abord associé à l'élaboration du plan, de telle sorte que l'action de l'Etat tienne un compte suffisant des grands buts sociaux de la coopération.

Second complément : il appartient au mouvement coopératif de s'organiser et de prendre lui-même des mesures telles, qu'il impose moralement ses relais à l'Etat planificateur.

Certes, le fédéralisme coopératif est une vieille réalité. On peut dire que ce sont les pionniers de Rochdale qui l'ont inventé. Ils l'ont inventé à partir du moment où ils ont opéré leur première tentative de magasin de gros, à la fois pour eux-mêmes et pour une série d'autres sociétés qu'ils avaient essaimées autour d'eux. Dès que le magasin de gros est là, il est une fédération, puisque pour les unités constituantes il se charge d'une série d'opérations. Et au fur et à mesure que les sociétés primaires ont mieux compris les possibilités de leur magasin de gros et de leur union morale, tantôt se confondant, tantôt distincts comme en France, la fédération a joué un rôle croissant.

La fédération coopérative a souvent créé des sociétés là où il en manquait ; elle s'est efforcée de coordonner et de compléter l'action des sociétés constituantes avec des succès très divers. Quand je dis : « des succès divers », je pense à des échecs, mais je pense aussi à des réussites extraordinaires, dont la Suède est sans doute l'exemple le plus splendide, et ce n'est pas, je pense, notre président d'aujourd'hui, le professeur Lasserre, qui me contredira sur ce point. En outre, la fédération souvent obtient le droit d'opérer un certain contrôle sur les sociétés membres.

Vous voyez à quel point Fauquet a raison de parler d'un fédéralisme coopératif ; et non seulement pour les coopératives de consommation, mais aussi pour les autres types de coopérative. Il existe de grandes fédérations de coopératives agricoles, de coopératives de crédit, de coopératives d'habitation.

La preuve d'ailleurs que le mouvement coopératif est bien un mouvement spontané, c'est qu'historiquement la fédération vient après les unités, et quelquefois bien tardivement. C'est ainsi qu'en Norvège, alors qu'il a existé des coopératives agricoles, notamment des laiteries, depuis 1856, la fédération des coopératives agricoles date du lendemain de la deuxième guerre mondiale seulement. Il n'y a qu'un exemple en sens contraire, c'est celui d'Israël. Dans cet Etat créé de toutes pièces par des immigrants, le magasin de gros des coopératives de consommation a précédé les sociétés locales. J'y insiste : c'est le seul exemple, et encore s'explique-t-il fort aisément par des circonstances tout à fait particulières.

Les fédérations existant, ne serait-il pas possible que, dans un premier stade, chacune, dans son domaine, précise ses plans de développement et de rationalisation : les coopératives de consommation pour elles-mêmes, les coopératives agricoles pour elles-mêmes ?...

A ce premier stade déjà, si vraiment les coopérateurs prenaient conscience de l'importance de cette tâche et se décidaient dans le sens que je souhaite, que de graves questions on pourrait aborder de près et peut-être résoudre !

Je pense surtout aux coopératives agricoles. Elles ne devraient pas se contenter de gérer leurs affaires présentes, mais, prévoyant l'avenir, notamment dans la perspective du Marché Commun lorsque nous songeons aux pays qui nous entourent directement, s'attaqueraient au problème de la rationalisation en agriculture et iraient jusqu'à présenter des programmes touchant des points difficiles, comme celui du remembrement.

Il serait désirable que les coopératives prissent cette lourde charge, cette lourde responsabilité sur elles. Les solutions auxquelles elles aboutiraient auraient bien plus de chance de réussir que des solutions élaborées par les seuls planificateurs de l'Etat, puisque les coopératives ont la chance d'être en contact direct avec les intéressés, avec la masse paysanne dans ce cas précis.

Les coopératives de crédit feraient aussi leur plan de développement et de rationalisation ; les coopératives d'habitation, à leur tour.

Et alors, dans un second stade, il faudrait que ces grandes fédérations constituent une super-fédération. Cela aussi c'est un vœu très, très ancien. Chacun d'entre vous a la mémoire d'hommes d'action et de théoriciens, tel Albert Thomas, qui ont souhaité de toutes leurs forces des contacts plus étroits, voire même des relations organiques, entre les coopératives de toutes espèces.

Si une fédération des fédérations pouvait se constituer, ce sont les plans des divers types de coopératives qui pourraient se coordonner et qui seraient proposés à l'Etat par l'ensemble du secteur coopératif.

Paul Lambert (1962)

Il y aurait à cette formule des avantages qui me paraissent évidents. Le secteur coopératif tout entier constitue une puissance considérable, tandis que s'il se divise et s'il se présente avec des organisations d'un autre type, par exemple les coopératives de consommation avec l'ensemble des distributeurs, les coopératives agricoles avec l'ensemble de l'agriculture, les coopératives d'habitation avec l'ensemble des entreprises privées ou publiques de construction, le mouvement coopératif disparaît ou disparaît presque. Il ne constitue pas cet « Etat dans l'Etat » dont parlait Béatrice Potter-Webb.

Il n'y aurait pas seulement cet avantage de la force, il y en aurait beaucoup d'autres. Nous en jugerons, si nous envisageons maintenant quelques problèmes de la planification et si nous nous demandons quel rôle particulier la coopération pourrait jouer pour les résoudre.

*

En premier lieu, la planification pose toujours un problème fondamental, celui du choix entre le présent et l'avenir.

Quelle est la part du revenu national que l'on va réserver pour les investissements ? Autrement dit, le plein emploi étant atteint, quelle est la part du revenu national que l'on va soustraire à la consommation pour investir ?

Problème grave. Le fait, par exemple, que dans certaines démocraties populaires les planificateurs ont désiré aller trop vite et sacrifier trop le présent à l'avenir contribue à expliquer les révoltes d'il y a quelques années.

L'idéal théorique serait que tous les citoyens fussent capables d'avoir une opinion sur ce problème, que tous les citoyens fussent capables de dire : « Voilà, à mon avis, quelle est la part du revenu national que l'on doit réserver pour les investissements ; en d'autres termes, voilà dans quelle mesure j'estime que le présent doit se sacrifier à l'avenir. »

Il faut bien admettre que c'est un idéal très difficilement accessible. Les notions de revenu global, d'épargne, d'investissement embarrassent déjà les économistes de profession ; elles se situent parmi les plus complexes de l'économie politique. Il faudrait aux gouvernants un art de l'explication singulièrement poussé, pour qu'ils puissent clairement poser une telle question à l'ensemble de l'opinion publique.

Mais le mouvement coopératif, étant en liaison avec des millions de membres habitués tout de même à des problèmes de gestion, d'utilisation des surplus, de choix entre la répartition sous forme de ristournes ou la mise en réserve en vue d'expansions, le mouvement coopératif pourrait ici déjà servir de relais, faire comprendre à une importante fraction de l'opinion publique la

question posée, et donner à l'Etat une réponse approximative, certes, mais très sérieuse, sur ce que les masses populaires sont prêtes à consentir, sur la mesure du sacrifice jugé normal en vue de l'avenir.

*

Second grand problème de la planification : celui du contrôle de la qualité. Il ne sert à rien de faire des programmes de développement, si les quantités s'accroissent pour des qualités qui se détériorent.

L'opinion publique peut intervenir aussi dans ce domaine. Même en Russie soviétique, beaucoup d'entre vous savent que des revues satiriques comme *Krokodil* de temps à autres publient des dessins mettant en cause des milliers de réveils qui ne sonnent pas, des vêtements qui rétrécissent d'une manière invraisemblable au premier lavage, etc. Mais observons bien que ces textes ne paraissent qu'avec l'autorisation des gouvernants. Il s'agit donc d'une critique des subordonnés par les chefs, la critique des chefs eux-mêmes est exclue. Le contrôle de la qualité serait évidemment beaucoup plus efficace si la presse était libre, si la démocratie politique était restaurée.

Cependant, là encore se pose une question d'organisation et de compétence. Le mouvement coopératif fait systématiquement un effort de vérification de la qualité, et je pense ici essentiellement aux coopératives de consommation ; contrôle de la qualité grâce à des laboratoires, mais contrôle de la qualité aussi au moment des achats du magasin de gros, achetant non pas pour le profit mais pour le bien de la masse des consommateurs dont il est le représentant.

Par conséquent, associé au plan, le mouvement coopératif jouerait certainement un rôle de toute première importance, en ce qui touche le contrôle de la qualité.

*

Troisième grand problème de la planification : la lutte contre le gaspillage. Puisque l'on tend à un développement optimum, cette lutte s'impose de toute évidence.

Le gaspillage apparaît sous plusieurs aspects. Il y a le gaspillage au sein de chaque entreprise ; l'on peut, je pense, établir en principe que ce gaspillage sera minimum si l'autonomie de l'entreprise est maxima ; c'est l'entreprise autonome qui vérifie le mieux ses propres coûts. Mais à côté de cela, il y a les gaspillages sociaux qui surviennent lorsque les entreprises prennent des décisions incompatibles entre elles, notamment le gaspillage des récessions ou des dépressions, qui peut atteindre, comme vous le savez, des proportions colossales.

Paul Lambert (1962)

De sorte que le plan doit s'efforcer de concilier l'autonomie des entreprises avec une coordination de l'ensemble, ce qui implique que l'autonomie n'est pas absolue et que la coordination n'est pas totalitaire.

Conciliation difficile, une fois de plus, mais aucun problème économique et social de notre temps n'est facile à résoudre. Difficile ne veut pas dire insoluble.

La coopération apparaît comme un mouvement d'entreprises autonomes, mais déjà fédérées. Elle présente le modèle d'organisation permettant d'éliminer le gaspillage à la fois au sein de l'entreprise et dans la nation.

Une troisième catégorie de gaspillage naît des imperfections de la concurrence.

Bien des rationalisations pourraient se faire, qui ne se font pas parce que nous sommes en concurrence imparfaite. Les produits, il est banal de le rappeler, sont appuyés par une énorme publicité, ils sont par conséquent individualisés, tant et si bien que là où l'on pourrait, par exemple, avoir une immense usine de dentifrice, on en a dix ou on en a cent, alors que la qualité intrinsèque de ces multiples productions est approximativement la même.

Rassurez-vous ! je ne rêve pas du tout d'un système où il n'y aurait que quelques produits standardisés. Il s'agit d'éviter un éparpillement inutile et coûteux, et non de supprimer les différenciations commandées par des goûts divers.

Là encore le mouvement coopératif offre l'exemple d'une production rationnelle, directement orientée vers les besoins d'un consommateur éduqué. Songeons aux immenses potentialités d'un mouvement coopératif complètement intégré, où la production des biens et des services comprendrait à la fois les produits d'alimentation, le textile, les appareils ménagers, toutes les denrées agricoles, l'habitation et le crédit !

L'éducation du consommateur, activité propre à la coopération, importe en tant que moyen de combattre les imperfections de la concurrence. Elle importe aussi à d'autres égards, et nous aurons à y revenir.

*

Abordons brièvement un quatrième problème de la planification : le choix de l'emploi. Ce problème intéresse davantage les organisations syndicales que les organisations coopératives; néanmoins la coopération peut contribuer à le résoudre.

La question du choix de l'emploi devient grave au fur et à mesure que le plein emploi est une réalité de plus en plus fréquente.

Si les planificateurs estiment qu'il faut réorienter l'économie, créer de nouvelles entreprises dans des branches dont la demande est d'expansion mondiale rapide, il faudra faire passer des travailleurs d'une entreprise à l'autre, d'un secteur à l'autre. Or, ils sont déjà occupés. Pour les faire passer dans le nouveau secteur, il faudra les attirer par des salaires plus élevés. Si l'organisation syndicale comprend le problème et collabore, tout ira bien; si l'organisation syndicale, au contraire, prenant prétexte d'une élévation des salaires dans le secteur nouveau, réclame une égalisation générale des salaires vers le haut, c'est comme si rien n'avait été fait, et le danger est que l'on soit alors amené à glisser vers des méthodes autoritaires, vers la mobilisation civile.

On peut éviter ce danger si l'on prend soin d'informer les familles exactement et en temps utile, de telle sorte que les jeunes gens se tournent davantage vers les professions qui sont en expansion, et où il est vraisemblable que les rémunérations seront hautes.

Les planificateurs doivent donner des indications générales; c'est eux qui sont le mieux placés pour savoir quelles vont être les transformations probables de la technique et quelles seront les répercussions de ces changements sur le volume et sur la composition de la population active.

Seulement, l'information n'est pas si facile qu'on le pense. Dans ce domaine, il existe certes des organismes spécialisés; certes aussi, la grande presse peut apporter son concours. Mais encore une fois, l'information la meilleure est celle qui part d'organisations qui gardent avec leurs membres, à la base, des contacts vivants. C'est pourquoi la coopération peut, même dans un domaine comme celui-ci, jouer un rôle extrêmement heureux.

*

J'en viens au cinquième grand problème de toute planification : dans quelle mesure respecte-t-elle la liberté de choix du consommateur ?

Remarquons d'abord que la monnaie a partout survécu, même dans les pays de planification intégrale. Quelques rêveurs avaient imaginé des systèmes économiques où la monnaie disparaîtrait, parce qu'ils croyaient que la monnaie était la source de tous les maux sociaux, et où l'on recevrait des bons pour telle ou telle marchandise, pour tel et tel nombre d'heures d'un service déterminé.

Heureusement, ces rêveries sont restées des rêveries.

Paul Lambert (1962)

Du moment que la monnaie existe, il y a partout un minimum de choix pour le consommateur. Il reçoit un revenu, il le dépense sur les biens disponibles, il a donc une certaine marge de possibilités. Il peut, par exemple, manger moins pour s'offrir plus fréquemment un costume. Mais aussi longtemps que le consommateur n'a que cela, il n'a pas grand-chose.

Le consommateur dispose d'un véritable choix lorsque par sa demande il influence l'offre elle-même. Si sa demande est très forte pour un produit et que les entreprises soient autonomes, ces entreprises vont réagir en accroissant l'offre de ce produit, et par conséquent en fin de compte le consommateur sera mieux satisfait.

Soit dit par parenthèse, et avant d'aller plus loin, car vous pensez bien que je ne vous ai livré jusqu'à présent qu'une part de ma pensée sur ce thème, la gratuité des biens et des services n'est compatible avec la liberté de choix du consommateur que quand il s'agit de services dont on use collectivement. Ainsi, la gratuité de l'enseignement, c'est parfait! On peut penser aussi à la gratuité des transports, parce que ce service fait l'objet d'une utilisation collective, et non d'une utilisation strictement individuelle ou familiale. En matière de transports, d'ailleurs, il existe une certaine tendance à la gratuité, puisque la plupart des grands moyens de transport sont subsidiés. La gratuité complète, à côté de la forte élévation de coût qu'elle impliquerait, aurait un avantage : celui d'aider à la déconcentration des grandes villes, en encourageant les personnes à fixer leur habitat dans les campagnes environnantes.

Mais ce qui ne va certainement pas, c'est la gratuité des logements, telle qu'elle est annoncée dans le dernier programme du parti communiste russe.

Pourquoi ?

Observons d'abord, mais c'est vrai dans tous les cas, que cette gratuité n'est qu'apparente. Le coût du logement devra être couvert ; s'il n'est pas couvert par le paiement d'un loyer, il sera payé indirectement par le prix plus élevé d'autres biens ou d'autres services. On paiera par exemple son loyer en payant plus cher ses vêtements. Mais là n'est pas la considération principale.

Ce qui importe, c'est que la gratuité, là où la rareté subsiste, implique nécessairement le rationnement.

Qui dira si j'habite trois pièces ou quatre pièces ? Qui dira si mon logement se situe dans le centre ou dans la périphérie ? Du moment que tout est gratuit, ce sera l'administration. Or, la liberté de choix du consommateur, dans un domaine comme celui-là, implique par exemple que l'on puisse renoncer à prendre des vacances parce que l'on préfère toute l'année avoir une pièce de plus. A partir du moment où l'administration décide, cette possibilité disparaît.

Revenons à l'influence du demandeur sur l'offre. Elle ne se justifie pleinement que si le problème de la justice dans la répartition des revenus est d'abord résolu. Sinon, tout le système aboutit à satisfaire d'abord le consommateur riche.

Il appartient à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour atténuer, à tout le moins, les injustices les plus criantes dans la répartition des revenus. Mais le mouvement coopératif joue déjà ici un rôle important, et pourrait faire bien davantage s'il se coordonnait et s'il utilisait toute sa puissance.

Les coopératives de consommation, soit par la ristourne, soit par l'utilisation collective des surplus, rendent au travail une part considérable du revenu national, puisque l'immense majorité de leurs membres sont des travailleurs, soit salariés, soit indépendants. Et si les coopératives, de consommation d'une part, agricoles d'autre part, parvenaient à s'entendre, à se mesurer, de manière à ce que les prix agricoles comportent une rémunération convenable de l'effort du paysan, sans rien cependant contenir de profit pur, un autre aspect de la justice dans la répartition surgirait dans le réel.

Le mouvement coopératif dans son ensemble, sous toutes ses formes, est certainement une force qui pousse à une répartition plus juste des revenus.

Et par conséquent, le préalable à la liberté de choix du consommateur est, sinon pleinement atteint par le mouvement coopératif, du moins approché par lui.

Autre difficulté du même problème : chacun sait, et des auteurs américains ces dernières années y ont beaucoup insisté, que dans une large mesure le choix du consommateur devient un leurre, parce que c'est le producteur qui dicte le choix, grâce à la puissance de sa publicité.

Il est bien connu que les hommes les plus résistants, s'ils s'observent, reconnaissent en eux l'influence des slogans de la réclame.

Puisqu'il en est ainsi, il est faux de dire que le consommateur choisit et commande. C'est le producteur qui dicte ses décisions au consommateur passif.

Le consommateur ne choisit vraiment que s'il est informé et s'il procède à une véritable délibération. Or, quelle est la force sociale qui pousse à cette libération du consommateur ?

Le mouvement coopératif, et lui tout seul !

En particulier, le mouvement de consommation, association de consommateurs, depuis ses origines, procède à l'éducation du consommateur.

Il l'éduque comme consommateur, comme homme et comme citoyen, il l'habitue à délibérer dans des assemblées d'égaux, et tout cela ensemble fait

Paul Lambert (1962)

du mouvement coopératif la force principale tendant à rétablir la vérité du libre choix du consommateur.

*

Enfin, problème du consentement populaire et de la signification même du plan.

Aucun plan ne sera efficace que s'il est fortifié par un large consentement des citoyens. Pour que ce consentement existe, il ne faut pas que le plan soit dicté d'en haut par quelques planificateurs techniciens ; il faut qu'il ait été élaboré avec l'accord de la population. Mais, ici comme tout à l'heure, on ne s'imagine pas qu'il soit possible que la population, formée d'individus épars, puisse vraiment inspirer les planificateurs. Des organisations démocratiques, structurées, en contact avec les individus, tantôt en qualité de producteurs, tantôt en qualité de consommateurs, le peuvent, transmettant non pas les décisions des seuls chefs des fédérations, mais les vœux des membres, des millions de membres des différents mouvements coopératifs.

Certes, cela pose, une fois de plus, le problème de la démocratie coopérative. J'en ai traité il y a peu de temps devant vous, je n'y reviendrai pas. En dépit des difficultés qu'il rencontre, j'affirme que le mouvement coopératif est une démocratie ; la preuve en est que l'on peut chercher, on n'y trouvera jamais aucune autre puissance pour désigner les chefs et pour déterminer les grands choix de l'action, que celle de la démocratie.

Enfin, la planification ne sera utile que si elle sert le but final de toute activité humaine : l'élévation morale et intellectuelle des hommes.

Ce n'est pas avec des indices simples que l'on peut juger une institution, ce n'est pas avec le revenu national par tête que l'on a tout dit.

Si la planification atteint certains résultats matériels, mais par des méthodes qui avilissent l'homme et donnent une importance croissante aux mobiles de l'égoïsme, de la peur ou de la veulerie, alors c'est un échec !

Comme toute institution humaine, la planification ne peut se juger qu'en vertu de ce seul critère que je me permets de répéter : a-t-elle servi à élever les hommes sur le plan moral et intellectuel ou, au contraire, à les abaisser ?

Dans le premier cas, la planification est une bonne chose, il y faut applaudir. Dans le second cas, il faut la condamner.

Or, voyez-vous, ma conviction profonde c'est que la planification appartiendra à la première catégorie dans la mesure où elle sera inspirée par des

institutions qui l'ont précédée et qui, dans ce domaine, ont fait leurs preuves, ont constamment gardé le souci de l'homme. Et parmi ces institutions, je mets en tout premier lieu la coopération. La planification sera humaine, si elle s'est inspirée de l'esprit coopératif.

5. Lambert, P. (1964). Introduction. Dans : Lambert, P., *La doctrine coopérative*. Bruxelles : Les propagateurs de la coopération. pp. 19-28.

La doctrine coopérative

Troisième édition augmentée

Introduction

Le fait coopératif

Le fait coopératif tient une telle place dans le monde, qu'il est devenu impossible de comprendre aujourd'hui la réalité économique et sociale si l'on n'étudie pas la coopération.

Les coopératives de consommation distribuent entre 6 et 10 % (dans les pays où la coopération est relativement faible) et jusqu'à 30 et 40 % (dans les pays où elle est forte) de l'ensemble des produits vendus au détail. La production industrielle coopérative n'a pas pris le même développement ; elle est cependant importante dans certains pays, comme la Grande-Bretagne et la Suède. Les sociétés coopératives d'assurances ont pris, notamment en Allemagne, en Suède et en Belgique, une extension considérable. En Allemagne et en Autriche, les coopératives d'épargne et de crédit occupent aussi une place notable. Mais le phénomène le plus frappant de ces dernières années est l'énorme extension des coopératives agricoles en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Etats-Unis, au Canada, au Danemark, aux Pays-Bas, en France et ailleurs.

Quelques nations vivent en régime coopératif, en ce sens que les formes coopératives de l'économie sont dominantes : Islande, Finlande.

En outre, comme le B.I.T. l'a souligné à maintes reprises, la coopération est le grand espoir des pays économiquement sous-développés.

L'enseignement universitaire de la coopération

Aussi, toutes les universités du monde enseignent la coopération, à l'occasion des cours d'économie politique et sociale. Souvent la coopération fait l'objet d'une chaire spéciale ou d'un institut de recherches. A cet égard, sans vouloir du tout dresser une liste complète, j'aimerais citer quelques exemples.

En France, depuis la fin de 1944, l'Université de Paris possède sa chaire de coopération, illustrée longtemps par Bernard Lavergne, et occupée aujourd'hui par le professeur Lasserre, qui a cédé, depuis l'an dernier, son cours de doctorat au professeur Weiller, pour se consacrer à un cours libre, ouvert au grand public. Des cours spéciaux de coopération existent aux Universités de Strasbourg, Rennes, Poitiers, Lille, Caen et Montpellier.

En Allemagne et en Autriche, les Universités d'Erlangen, Francfort, Marbourg, Münster et Vienne ont fédéré leurs instituts de recherches pour publier ensemble une revue d'un très grand intérêt, consacrée à la science de la coopération (Professeurs Josef Back, Emil Wehrle, Gerhard Albrecht, Hans-Jürgen Seraphim) ; l'Université de Cologne a son cours, son séminaire, son institut de coopération (Professeur Gerhard Weisser) ; l'Université de Munich, son séminaire (Professeur Otto Hintner) ; celles de Berlin et d'Innsbrück, leur cours (Professeur Hugo Tillmann, Berlin). Il en est de même en Suisse, aux Universités de Bâle (Professeur Henri Faucherre) et de Zürich (Professeur Richard Büchner) ; à Genève existe un cours de droit coopératif et un cours d'économie publique qui embrasse la coopération des collectivités, selon la tradition créée par le professeur Edgard Milhaud, qui donna longtemps cet enseignement avec une autorité considérable.

En Belgique, Louis de Brouckère enseignait la coopération à l'Université de Bruxelles ; la Faculté de Droit de Liège vient d'ouvrir un cours libre de coopération ; l'Université de Louvain dispose, à partir de l'année académique 1958-1959, d'un double enseignement (en langues française et néerlandaise) sur le même sujet.

J'insiste : ce ne sont là que des exemples. Hors d'Europe, comme le relève Maurice Colombain, « l'enseignement de la coopération a reçu aujourd'hui une place dans les universités de la plupart des provinces du Canada, de plus de quarante Etats des Etats-Unis, comme aussi d'une douzaine d'universités d'Amérique latine, dans une dizaine d'universités de l'Inde et dans quelques universités et écoles supérieures aux Philippines et en Thaïlande ».

Science et doctrine

Le présent ouvrage est une étude de *doctrine* ; il importe que j'avertisse le lecteur du sens que je donne à ce mot.

Paul Lambert (1964)

Comme maints auteurs, je sépare nettement doctrine et science. La science *explique* le réel, la doctrine *juge* le réel et propose différents changements pour l'améliorer. Tout au plus, la science dépasse-t-elle la stricte et pure intelligence du réel, lorsqu'elle s'efforce de choisir et de coordonner des moyens adéquats en vue des fins qui lui sont données par la doctrine ou par la politique. Elle ne va pas au-delà.

Cette séparation entre science et doctrine n'implique aucune préférence envers l'une ou l'autre : science et doctrine sont complémentaires, elles ont une importance égale pour le destin des hommes. Elles sont complémentaires à bien d'autres égards aussi, et il arrive fréquemment que ce soit la doctrine qui inspire la science, surtout dans notre domaine des sciences sociales. Oui, fréquemment, c'est en vertu d'un *jugement* qu'un homme a porté sur les faits qu'il se consacre par la suite, souvent pendant de longues années, à *comprendre* les faits. Il devient savant parce que, d'abord, il a porté un jugement doctrinal.

En ce qui concerne la Coopération, *la doctrine précède la science*, car elle a précédé le fait coopératif lui-même : la coopération est issue d'un jugement porté par ses fondateurs sur le monde tel qu'il se présentait au lendemain de la révolution industrielle, et c'est parce que ce jugement a été défavorable que la coopération est née.

Comme l'a dit un jour Charles Gide, la coopération est à la fois *objet de science* et *raison de vivre*. Aussi, son étude complète implique à la fois une étude scientifique et une étude doctrinale.

La doctrine coopérative

M. Albert Pasquier, de la Faculté de Droit de Caen, estime que l'expression « doctrine coopérative » est inadéquate à cause des très grandes différences qui séparent les auteurs et les hommes d'Etat qui s'en réclament.

Mais si ce motif était suffisant, on ne pourrait pas davantage parler de doctrine socialiste, de doctrine néo-libérale, de doctrine sociale chrétienne.

Comme toujours en pareil cas, l'expression « la doctrine coopérative » est un collectif : elle embrasse *l'ensemble des doctrines* qui confèrent à la coopération un rôle d'importance variable dans la solution des problèmes économiques et sociaux.

Dans deux de ses chapitres, ce livre est une nouvelle histoire des doctrines coopératives, — encore que très modeste et très résumée ; je serai amené à y prendre attitude sur divers points contestés de l'histoire de la pensée.

Mais mes préoccupations principales ne sont pas celles d'un historien ; ce sont celles d'un homme de doctrine : je vise surtout à exprimer, aussi clairement que je le puis, ma propre opinion sur les problèmes de la doctrine coopérative, à commencer par les plus brûlants. Je ne me contenterai jamais d'exposer, je donnerai toujours mon avis, pensant que c'est la meilleure méthode pour permettre au lecteur d'élaborer facilement son propre jugement. C'est d'ailleurs à cause de cette responsabilité personnelle que j'écris « je » d'un bout à l'autre de l'ouvrage.

Voici maintenant l'esquisse des thèmes principaux des chapitres qui vont suivre.

La pensée coopérative avant Rochdale

Avant Rochdale, c'est-à-dire avant que les Pionniers de Rochdale fondent leur société en 1844, toutes les questions que devait se poser la doctrine coopérative, même les plus actuelles, avaient été soulevées dans une œuvre riche et complexe, qui va de Robert Owen à Louis Blanc.

Je défendrai contre quelques coopérateurs la tradition qui fait de Fourier et d'Owen les pères de la coopération. A vrai dire, aucun de ces deux théoriciens n'a tracé dans le détail les formes que prendrait la coopération, mais l'un et l'autre ont affirmé les principes fondamentaux sur lesquels elle allait se développer.

En passant, j'éprouve une joie particulière à saluer le génie de ces deux hommes longtemps tenus pour de purs utopistes, alors qu'en vérité ils se situent parmi les plus grands réalistes de tous les temps. En effet, cette institution que leur génie a entrevue est — on l'a dit — la seule expérience sociale qui ait pleinement réussi. Il est d'ailleurs frappant de constater qu'au fur et à mesure que le temps passe, la part de folie que l'on attribuait à Fourier, en particulier, s'amenuise, tandis que grandit la part du génie.

Charles Gide, parlant des idées de Fourier, classait encore du côté de la folie des thèses qui peuvent se résumer comme suit : on pourra un jour modifier l'homme par la biologie et on lancera autour de la terre des satellites artificiels...

Les principes de Rochdale

Je tenterai une nouvelle analyse des principes de Rochdale, afin de discerner ce qui est général et indispensable pour toute coopérative et ce qui, au contraire, peut être attribué aux circonstances ou est spécial à certaines coopératives. Dans les principes de Rochdale, en effet, il en est qui sont dus uniquement aux circonstances, par exemple l'interdiction d'acheter et de vendre à crédit.

Paul Lambert (1964)

Comme j'ai eu l'honneur de le faire devant le XXX^e congrès coopératif de Belgique, je développerai l'idée que le principe fondamental de la coopération est la démocratie, et non la ristourne.

La démocratie coopérative soulève toute une série de problèmes. Je voudrais souligner celui-ci : au fur et à mesure que la coopération a grandi, l'exercice de la démocratie y est devenu plus difficile. Lorsqu'un magasin isolé groupait autour de lui un nombre limité de membres, on se trouvait en face d'une démocratie directe ; les membres connaissaient pratiquement tous les problèmes de leur coopérative, et en outre, la plupart d'entre eux accédaient un jour ou l'autre au conseil d'administration ou au collège des commissaires, de sorte qu'ils acquéraient l'expérience de la gestion et du contrôle.

Aujourd'hui, l'expansion même de la coopération dans le monde crée les problèmes propres à la *démocratie indirecte*. Dans une large mesure, le coopérateur fait confiance aux hommes qu'il a délégués à l'administration et à la direction journalière de sa société. Certes, cette évolution ne supprime en rien le principe de la démocratie; il en est de même, comme chacun le sait, dans le domaine politique. Néanmoins, de nombreux auteurs, dont M. A. Johansson, le grand coopérateur suédois, sont d'avis qu'un nouvel effort est à tenter pour associer davantage le coopérateur à la gestion coopérative. Johansson, s'adressant à une conférence d'hommes de science, à Erlangen, en 1957, a même fait appel à l'imagination des coopérateurs, et il leur a demandé de chercher des méthodes qui permettraient de refaire de la coopération cette famille effective qu'elle était autrefois.

Si la ristourne n'est pas, à mon sens, le premier principe coopératif, elle n'a rien perdu de son importance en tant qu'instrument de la justice distributive.

Quant au principe de la porte ouverte, je chercherai dans quels cas il est applicable, et dans quels cas il ne l'est pas. J'y attribuerai une importance particulière, parce que ce principe permet d'expliquer comment la propriété coopérative n'est pas contradictoire avec l'idéal socialiste des premiers coopérateurs.

On a quelquefois écrit que la coopération, par le fait qu'elle implique une certaine propriété privée, est incompatible avec l'idéal socialiste. A cette affirmation, il convient, me semble-t-il, de répondre deux choses. La première, c'est qu'il n'y a pas une doctrine socialiste, mais qu'il y en a plusieurs, que si les saint-simoniens donnent la préférence à une propriété collective assez proche de la propriété d'Etat, d'autres socialistes — dont précisément Owen et Fourier — donnent la préférence à la propriété collective au sein d'associations spontanées. La seconde réponse, c'est que le principe de la porte ouverte, dans les nombreux cas où il est applicable, appelle les membres nouveaux à la jouissance de la propriété coopérative ; on y a vu, à juste titre, le symbole même de l'idéalisme coopératif, puisque

les coopérateurs qui ont créé et développé une société, ne la considèrent pas comme leur bien propre et exclusif, mais au contraire convient les nouveaux coopérateurs à partager l'avantage des efforts déjà accomplis. Il n'y a rien de fermé dans la propriété coopérative ; il y a au contraire une tendance à devenir aussi générale que possible, à devenir commune.

J'insisterai aussi sur un principe dont on n'a pas fait honneur aux Pionniers et qu'ils ont cependant énoncé : en cas de dissolution d'une coopérative, l'actif net ne doit pas être distribué entre les membres, mais faire l'objet d'un don à une autre coopérative ou à une œuvre sociale.

La pensée coopérative après Rochdale

Le lecteur qui n'est pas lui-même un spécialiste des études coopératives, sera certes surpris en constatant le nombre et la diversité des penseurs qui se sont passionnés pour la coopération.

Les uns y voyaient une force de conservatisme : en améliorant le sort des classes ouvrières, on les détournait de l'influence révolutionnaire.

Les autres la considéraient comme le moyen d'instaurer un socialisme particulier, réalisant la souveraineté du consommateur. Les origines de cette doctrine sont allemande et anglaise, et elle a trouvé son expression la plus parfaite dans l'œuvre de Charles Gide.

D'autres encore donnaient à la coopération une place plus ou moins importante dans la construction de divers systèmes socialistes. Chez certains d'entre eux, après 1848, des doutes se sont fait jour quant à la valeur de la coopération et ce sont les socialistes belges qui ont effacé ces doutes dans l'esprit de leurs amis français et allemands. Je tenterai de ne rien perdre d'essentiel de la moisson infiniment variée des idées socialistes sur notre sujet, depuis Lassalle et Marx jusqu'à G. D. H. Cole et Louis de Brouckère.

Le renouvellement de la doctrine du juste prix

Certains théoriciens, dont Bernard Lavergne, estiment que la doctrine du juste prix est périmée, qu'elle doit être abandonnée, le raisonnement étant que tous les prix sont liés entre eux, dépendent l'un de l'autre, et que le seul prix juste est d'ailleurs celui de la concurrence.

Je crois, au contraire, que, cette vieille idée du juste prix, très vieille, antérieure à la coopération, puisqu'elle remonte au moyen âge et même à l'antiquité, reprend une étonnante actualité, car notre époque est caractérisée, surtout dans les pays développés, par l'aggravation de ce qu'on appelle les *imperfections de la*

Paul Lambert (1964)

concurrence dans la distribution et, en général, par l'élévation du coût de la distribution.

Certes, cette élévation du coût de la distribution s'observe même dans les sociétés coopératives. Les coopérateurs suédois ont fait certaines estimations à cet égard, d'où il résulte que depuis quarante ans, le coût de la distribution coopérative elle-même s'est nettement accru par rapport aux prix. Comment est-ce possible ? Tout d'abord, le progrès technique, comme chacun sait, n'est nullement le même dans la distribution que dans l'industrie ; dans la distribution, c'est encore la main qui joue le rôle principal. Cependant, l'élévation des revenus des agents de distribution a suivi le rythme des revenus des agents de la production, ce qui était d'ailleurs inévitable, et même désirable. En outre, le progrès social sous ses différentes formes, la limitation des heures de travail entre autres, a augmenté le coût de la distribution, alors que pratiquement aucune économie n'était faite, ou très peu, sur le temps de travail nécessaire pour distribuer un même volume de biens. En résumé, dans le domaine industriel, le progrès de la productivité a précédé le progrès social ; dans la distribution, le progrès social a précédé le progrès de la productivité. C'est la première raison pour que la distribution coûte proportionnellement plus cher aujourd'hui qu'il y a quarante ou cinquante ans, même dans les coopératives.

Mais si vous quittez la coopération pour envisager l'ensemble du système de distribution, alors vous apercevez des causes d'élévation de coût, qui ne sont pas présentes dans les coopératives et qui ont une importance énorme. La lutte pour la vente de produits multiples, qui souvent ne se différencient l'un de l'autre que par la forme ou par la marque, a entraîné une hausse considérable des frais de vente en tant que tels : publicité et rémunération élevée des vendeurs, rémunération souvent plus élevée que celle des producteurs. D'un autre côté, les imperfections de la concurrence expliquent que les entreprises de distribution soient trop nombreuses par rapport aux désirs, et même à la commodité, des consommateurs. Ce n'est pas un certain prix, fixé par la demande des consommateurs, qui détermine le nombre possible de détaillants, c'est au contraire le nombre de détaillants qui détermine le coût de la distribution, et par conséquent le prix.

En utilisant notamment l'analyse de la concurrence imparfaite, je tenterai de défendre, contre Lavergne, la doctrine du juste prix, proposée par Charles Gide.

**Force et faiblesse du principe :
la souveraineté du consommateur**

Le principe de la souveraineté du consommateur ne peut pas être absolu. La mission de la coopération est de réaliser une synthèse entre l'intérêt légitime

du producteur et l'intérêt légitime du consommateur, ainsi qu'une synthèse entre la démocratie de l'un et de l'autre.

Il serait simpliste et dangereux de croire que l'évolution conduira l'organisation économique vers un seul type d'entreprise. Pour les activités toutes proches de la consommation finale, il est bon que le consommateur détienne l'essentiel de la souveraineté. Pour les activités qui en sont éloignées et se situent dans le secteur primaire de l'économie (agriculture), l'essentiel de la souveraineté appartient au producteur. Pour les activités intermédiaires, par exemple pour la fabrication de machines, il est désirable que la souveraineté soit également partagée entre le consommateur, le producteur et le citoyen.

Pourtant, il est bien vrai que, de toutes les forces sociales organisées, c'est le consommateur qui, aujourd'hui, est le plus faible. Si le principe gidien recèle des éléments caducs, il recèle aussi des éléments très solides : dans la mesure même où la véritable concurrence disparaît, la présence organisée des consommateurs peut seule assurer la recherche des coûts les plus bas et orienter la production.

La démocratie économique.

Salariat, coopération, syndicalisme

Formes pures de démocratie économique, les coopératives contribuent à résoudre le problème du salariat, sous ses deux aspects : dans le monde où nous sommes, le salarié ne perçoit pas le revenu intégral de son travail ; le salarié se trouve dans un état de dépendance pendant son travail.

Les deux grandes formes de la coopération : les coopératives ouvrières de production et les coopératives de consommation, ont chacune des avantages et des désavantages particuliers, pour mener cette double lutte, et j'en ferai l'analyse. Il n'est pas exact, par exemple, que la répartition des coopératives ouvrières de production aux travailleurs soit plus juste que la répartition des coopératives de consommation aux consommateurs.

Je me demanderai pourquoi les coopératives ouvrières de production n'ont pas progressé davantage, puis j'examinerai avec quelque détail, comment, de leur côté, les coopératives de consommation peuvent combattre le salariat au sein de leur personnel.

Enfin, j'exprimerai cette conviction qu'un nouveau développement coopératif est lié à un rapprochement intime entre syndicalisme et coopération.

La coopération devant les régies coopératives, devant les nationalisations, devant l'Etat

L'entrée des principes coopératifs dans le domaine du droit public n'est pas admise par tous les coopérateurs. A cet égard, j'irai plus loin encore que Lavergne en montrant que d'autres entreprises publiques que les « régies coopératives » sont des extensions de la coopération.

Nous rencontrerons alors les conflits doctrinaux qu'a soulevés, au sein même du mouvement coopératif, le problème des nationalisations. Il est arrivé à différentes reprises, que des coopérateurs s'opposent à certaines nationalisations. Nous aurons à les comprendre, et nous chercherons dans quelle mesure ils ont tort ou raison.

Quant à l'Etat, s'il convient de résister à son emprise, encore faut-il lui reconnaître pleinement les fonctions qui lui sont propres : non certes des fonctions de gestion d'entreprise, mais des fonctions d'orientation, de direction générale, de planification souple.

Du « secteur coopératif » de Fauquet aux problèmes d'une nouvelle expansion coopérative

Nous demandant quel est l'avenir du mouvement coopératif, nous aurons à regarder de près les développements de Fauquet sur le « secteur coopératif », et nous chercherons s'il est vrai que la coopération soit destinée à demeurer figée dans un certain secteur de l'activité économique. J'avoue tout de suite que je ne partage pas l'opinion de Fauquet sur ce point.

Est-ce que la coopération se développera par une concurrence victorieuse contre les autres formes de production et de distribution, comme Gide le pensait ? Est-ce qu'elle se développera, comme c'est le cas dans les pays économiquement arriérés, grâce à une certaine aide de l'Etat ? Et si elle se développe ainsi, quelles précautions doit-elle prendre pour ne pas être englobée par l'Etat, pour garder son autonomie, sa raison d'être, pour assurer à la vie économique et sociale cette liberté dont elle est une des manifestations ?

Qu'y a-t-il de fondé dans la thèse de ceux qui pensent à certaines formes de mutualisation d'entreprises existantes, et qui espèrent dans un développement coopératif qui serait momentanément aidé par l'Etat, mais redeviendrait autonome par la suite ?

Pour éclairer ces questions, j'analyserai l'essence de la coopération.

Ainsi, est-ce que la coopérative est une entreprise ? Et si elle est une entreprise — et je pense qu'elle l'est — quels sont les principes qui doivent la guider ?

Il y a quelque temps, à Erlangen, j'ai entendu un théoricien américain de la coopération dire qu'au fond, les principes généraux de l'économie politique libérale étaient applicables à la coopération, et que l'on pouvait construire une théorie de la coopération en partant de la thèse de la maximisation du profit. J'essaierai de montrer que c'est une vue fautive de la coopération ; que *précisément créée en réaction contre l'entreprise de profit, la coopération ne peut pas devenir une entreprise de profit*. La coopération se doit de rechercher la satisfaction ultime des besoins humains, même en sacrifiant, dans telle et telle circonstance, la possibilité qui lui serait ouverte de réaliser pour ses membres un profit supérieur. La coopération est inséparable des vertus morales qui l'ont fait naître.

Le but de ce livre

Tout à l'heure, je faisais allusion à l'exposé de Johansson à la conférence d'Erlangen, en août 1957. Il rappelait que les Pionniers de Rochdale, de leur temps, ont été capables de découvrir des formes praticables en vue d'un grand idéal. Aujourd'hui, la coopération rencontre des problèmes nouveaux, des difficultés nouvelles. Elle cherche sa voie. J'ai confiance — disait Johansson en substance — que parmi les coopérateurs contemporains, quelques-uns se trouveront qui seront les égaux de ces simples tisserands de Rochdale et qui seront capables, à leur tour, de trouver des voies praticables dans le monde d'aujourd'hui, vers l'idéal qui n'a pas changé.

Je serais satisfait si, en livrant au lecteur le résultat de mes réflexions et de mes recherches, j'avais pu l'aider à devenir un de ces hommes attendus par Johansson.

Pages
du
texte

Avertissement :

On trouvera en marge la page du texte à laquelle chaque note se rapporte. Pour permettre au lecteur de parcourir ces notes sans se reporter au texte, et d'y choisir ce qui peut l'intéresser, j'ai introduit chacune d'elles par quelques mots qui en indiquent le sujet.

Notes à l'Introduction

- 19 Le fait coopératif. Voir Victor Serwy, *Le centenaire des « Equitables Pionniers » à Rochdale. Un siècle de coopération*, Bruxelles, 1946; C. R. Fay, *Co-operation at Home and Abroad*, 5^e éd., Londres, 1948; mon étude « Bilan de l'économie collective dans le monde », *Annales de l'économie collective*, 1956, pp. 142 à 170; pour une synthèse récente : « La coopération de consommation dans le monde », n^o spécial de *Liaisons coopératives*, juin 1958.
Revue en langue allemande consacrée à la science coopérative : *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Organ der Genossenschaftsinstitute an den Universitäten Erlangen - Frankfurt - Marburg - Münster - Wien, herausgegeben von G. Weippert und R. Pohle*.
- 20 Enseignement universitaire de la coopération. Citation de M. Colombain : B.I.T., *La coopération, Cours d'éducation ouvrière*, Genève, 1956, p. 100.
C. Vienney a commencé une enquête du plus grand intérêt; voir son article « Note pour une enquête sur l'enseignement de la coopération », *Archives internationales de sociologie de la coopération*, janvier-juin 1958, pp. 114 à 125.
- 21 La coopération, objet de science et raison de vivre. Ce mot de Charles Gide a été écrit pour la revue coopérative suédoise *Kooperativa Forbundet*; cet article a été reproduit dans les *Liaisons coopératives*, n^o 11, mai-juin 1957, p. 10.
L'expression « doctrine coopérative » : Albert Pasquier, *Les doctrines sociales en France. Vingt ans d'évolution. 1930-1950*, Paris, 1950, p. 416.
- 22 Génie et folie de Fourier : cf. Gide, *Les prophéties de Fourier* (brochure), deuxième édition, Nîmes, 1894, p. 4.
- 23 à 28 L'exposé de Johansson à la Conférence d'Erlangen : *The Demands of Co-operative Practice on Science*, II^e Conférence internationale sur la science coopérative, Erlangen, août 1957; Johansson signale notamment l'élévation du coût de la distribution coopérative en Suède. Le coût de la distribution coopérative en France a fait l'objet d'une remarquable analyse par Jean Lacroix, dans son ouvrage *La distribution coopérative en France* préface de G. Lasserre, Paris, 1957, deuxième partie. Consacré à la *doctrine*, le présent ouvrage n'embrasse pas la *théorie économique* de la coopération; cette seconde étude devrait commencer par l'analyse de l'importante contribution du doyen Isaac Guelfat : *Quelques problèmes de la théorie économique de la coopération* (Bureau d'études coopératives et communautaires. N^o 2), Paris, 1954. De même, le présent ouvrage examine les *principes* et non les *techniques* (de la planification, par exemple).

Lambert, P. (1964). Introduction. Dans : Lambert, P., *La doctrine coopérative*. Bruxelles : Les propagateurs de la coopération. pp. 19-28.

Copyright © 1964 Les Propagateurs de la coopération.

Reproduit avec permission

6. Quaden, G. (1982). Crise et renouveau de la planification : avant-propos. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 70(2), pp. 139–144.

CRISE ET RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION

Avant-propos

par

Guy QUADEN,

Directeur des Annales et du CJRIEC

Avant 1940, et encore durant la guerre froide dans de nombreux pays, il était exclu de mettre en place, dans un régime d'économie libre, un Plan économique d'initiative gouvernementale, pour la raison qu'un tel objet passait pour l'instrument privilégié et pour le symbole même d'un régime communiste dictatorial. Une certaine forme de planification économique s'est toutefois imposée sous la pression des nécessités.

La planification nationale dans les pays capitalistes est d'abord fille de la guerre et de la reconstruction. Ce fut le cas bien sûr en France où le premier « Plan de modernisation et d'équipement » (1947) consista en un catalogue d'actions organisant principalement une priorité dans les importations en faveur de quelques secteurs de base. Le Japon a eu recours à la même époque à une planification relativement proche du modèle français. Les Pays-Bas, eux, ont mis en route un autre type de planification à terme plus court, constitué par l'utilisation conjointe des instruments classiques de la politique économique, d'un dispositif de négociation et de contrôle des salaires et d'un appareil économétrique permettant d'effectuer des pronostics économiques. La Norvège a fait de même. Enfin, dans le courant des années 60, l'Italie, la Grande-Bretagne, la Belgique ont à leur tour mis en place, cahin-caha, une procédure de planification indicative à moyen terme.

Aux publicistes, économistes et hommes politiques qui persistaient à ne voir en lui qu'un instrument éventuellement propre à organiser l'effort de guerre et de reconstruction ou à le considérer comme un embryon de collectivisme nous conduisant droit à « la route de la servitude » (pour reprendre le titre du livre fameux de Hayek), le Plan national s'est progressivement imposé comme une

exigence de la technique moderne qui, en raison de l'importance du capital à investir et des délais de production, requiert des firmes et de l'Etat des décisions et donc des prévisions à moyen et à long terme.

Dans aucun pays capitaliste, les organes de planification économique n'ont été installés par des marxistes en tant que machines de guerre contre le régime d'entreprise privée mais, au contraire, ont plus d'une fois été instaurés par des gouvernements nommément conservateurs. C'est qu'il ne s'est jamais agi de substituer une main visible — et tout de fer étatique — à la fameuse « main invisible » dont parlait Adam Smith. Il y a plan et plan : loin que, par son truchement, les pouvoirs publics dictent leur comportement aux entreprises privées, le genre de planification dont il est ici question permet surtout à ces dernières de prendre en meilleure connaissance de cause leurs propres décisions. Elle ne vise pas à éliminer les mécanismes du marché mais à les compléter.

Il n'y a plus guère aujourd'hui, parmi les grandes nations occidentales, que les Etats-Unis et l'Allemagne fédérale à ne pas élaborer un Plan officiel. Si la liturgie économique orthodoxe continue d'être célébrée avec vigueur dans ces deux pays, ne sont-ils pas cependant à tout le moins aussi éloignés que les autres du modèle concurrentiel classique?

Depuis la dernière guerre, le rôle de l'Etat en tant qu'agent du développement économique et régulateur des tensions sociales s'est partout accru. Si l'on définit la planification comme un ensemble d'interventions des pouvoirs publics tendant à soumettre les autres agents économiques à la contrainte d'objectifs cohérents et à moyen terme, on peut relever dans tous les pays néocapitalistes l'existence d'instances de planification. Dans cette optique, ce que l'on appelle Plan dans certains pays n'apparaît alors que comme un document particulier et un moment relativement solennel dans le processus de négociation continue entre l'Etat et les principaux agents économiques, spécialement les grandes entreprises.

Après avoir constitué dans les années 60, en Europe du moins, une des idées majeures du débat économique et le grand espoir d'un certain nombre de réformateurs (c'était l'époque où De Gaulle l'a hissée un moment en France au rang d'« ardente obligation de la nation »), la planification démocratique a fait alors long feu. Sa mise en œuvre a été perturbée tout au long des années 70 par les turbulences du contexte international, le désarroi quant aux causes et aux remèdes de la crise, le manque de volonté politique. Partout on a pu observer des tendances plus au moins profondes à la « déplanification ».

Cependant, la planification est plus nécessaire que jamais face aux difficultés économiques qui se sont accumulées ces dernières années. Le net ralentissement de la croissance économique rend les choix toujours plus impérieux. Les problèmes majeurs auxquels la plupart de nos gouvernements sont aujourd'hui

Guy Quaden (1982)

confrontés (le chômage de masse, l'inflation persistante, le redéploiement industriel, le déficit des finances publiques) ont tous une dimension à moyen terme et personne ne peut croire qu'ils puissent être rapidement résolus. Enfin, la planification, dans la mesure où elle contribue à explorer les avenir possibles, à clarifier les options, à organiser une réflexion collective et à promouvoir un effort ordonné, demeure un instrument fondamental de la nécessaire démocratisation de la vie économique.

Aussi n'est-il pas étonnant que se développent actuellement de nouvelles aspirations à la planification (y compris d'ailleurs aux Etats-Unis où quelques voix, dont celle de W. Leontief, ont plaidé dans ce sens).

Ou peut-être conviendrait-il de dire : des aspirations à une nouvelle planification. En effet, si l'on veut éviter à la fois le fatalisme et l'utopie, il m'apparaît nécessaire de procéder à une approche plus réaliste de la planification qui postule à mon sens que trois angélismes soient écartés et trois contraintes reconnues.

Trois angélismes sont à éviter :

- l'angélisme économique, qui consiste à imaginer que, par un système d'équations sophistiqué, on pourrait conduire l'économie en permanence sur son sentier de croissance optimale ;
- l'angélisme social, qui consiste à penser qu'à l'occasion de la confection du Plan on pourrait, par un compromis bien balancé, réunir le plus vaste consensus social et éliminer, lors de sa réalisation, tensions et frictions entre groupes ;
- l'angélisme international, qui consiste à croire qu'une planification à l'échelon européen (ne parlons pas d'une dimension plus vaste encore) pourrait être rapidement élaborée et mise en œuvre, éliminant du même coup les limites les plus évidentes à tout effort national du même genre.

Quant aux trois contraintes, elles proviennent des entreprises, de l'étranger et de l'Etat.

Nous vivons et vivrons encore demain dans des économies où pour le secteur privé le Plan national demeurera toujours simplement indicatif et incitatif. Dans des économies d'autre part largement ouvertes sur le monde extérieur (tant pour nos approvisionnements que pour nos débouchés), c'est-à-dire dépendantes d'agents économiques non concernés par le Plan national.

En l'état actuel des choses, et en théorie, le seul agent que l'Etat pourrait contraindre à respecter le Plan, c'est lui-même. Mais encore faut-il savoir que les pouvoirs publics souffrent de schizophrénie, partagés qu'ils sont entre la

formulation de grands objectifs à moyen terme et une action quotidienne guidée par des considérations beaucoup plus immédiates.

Il me semble cependant inadmissible que seules les entreprises formulent des Plans (et ce d'autant plus qu'elles sont grandes) et l'Etat point. Aussi les considérations qui précèdent ne doivent-elles pas conduire à renoncer à la planification mais bien à un Plan qui aurait toutes les vertus.

Aux yeux de la plupart des planificateurs, c'est la cohérence qui passe pour la vertu suprême du Plan. Or, tout plan repose sur des relations d'interdépendance économique-mathématiques plus ou moins douteuses et sur des prévisions fatalement incertaines (un exemple : la seule annonce d'un certain taux d'inflation tend à le rendre immédiatement périmé par les anticipations des agents économiques). Les planificateurs sont fascinés par l'idée de cohérence comme les économistes en général le sont par les situations d'équilibre. Or le développement économique et social s'opère toujours dans l'incohérence et les déséquilibres.

Qu'on me comprenne bien. Je ne magnifie évidemment pas l'incohérence et je pense d'ailleurs que les exercices de planification ont une irremplaçable fonction pédagogique à remplir. Mais encore convient-il que, sur la base de choix clairement présentés, ils débouchent sur des priorités (industrielles, sociales, budgétaires) nettement affirmées.

On a souvent entendu dire ces dernières années que la planification devait « réduire ses ambitions ». On observera que ce n'est pas tout à fait en ce sens que j'ai plaidé ici : contre un Plan exhaustif mais décoratif, pour une planification opérationnelle reposant sur un meilleur équilibre entre les préoccupations de cohérence et de sélectivité.

Au fond, il s'agit pour la planification de faire retour à ses sources : les rigueurs du temps n'exigent-elles pas une mobilisation économique?

*

* *

Sur ce thème de « la crise de la planification et son renouveau », la section belge du CIRIEC a organisé à Bruxelles, en décembre 1981, un colloque international que j'ai eu l'honneur de présider et auquel ont participé les Commissaires au Plan belge, français et néerlandais. Leurs rapports sont reproduits dans ce numéro spécial des *Annales*.

Dans son rapport, basé sur l'expérience belge mais la débordant très largement, M. Maldague, après avoir rappelé les problèmes permanents de la planification, relève les multiples difficultés qui l'assaillent aujourd'hui. Mais il souligne en même temps que, paradoxalement, ce sont souvent les mêmes

Guy Quaden (1982)

raisons qui, rendant la planification de plus en plus difficile, en soulignent également l'impérieuse et actuelle nécessité. Il présente différentes options majeures de la planification : planification officielle ou officieuse? projet de société ou stratégie économique? qui, en définitive, apparaissent moins inconciliables qu'il ne semble à première vue. Il envisage aussi différents problèmes techniques tels que le rôle des projections quantitatives et la question de l'horizon des plans. Il souligne enfin que, plus que jamais, le Plan devra s'efforcer de concilier deux impératifs apparemment contradictoires : souplesse et rigueur.

Dans son rapport, le Professeur van den Beld décrit l'expérience, maintenant déjà longue, de la planification néerlandaise. Le Centraal Planbureau n'élabore pas de plans détaillés que devraient respecter les autorités gouvernementales et les autres agents économiques. Dans la tradition inaugurée par son premier directeur, le Professeur Tinbergen, il privilégie une approche quantitative des problèmes et effectue principalement des explorations macroéconomiques annuelles. L'auteur explicite différentes contradictions pouvant survenir entre les politiques à court terme et des objectifs à long terme. Devant les problèmes posés par la détérioration de la qualité des prévisions et la restriction des marges de manœuvre des responsables de la politique économique dans un contexte international d'incertitude accrue, la meilleure démarche paraît être au rapporteur une stratégie des « petits pas » dans une direction donnée, révisable année après année, en vue d'atteindre à moyen terme les résultats souhaités ou du moins de s'en approcher.

Le rapport de M. Prévot témoigne du renouveau de la planification en France. Dans ce domaine également, le changement de pouvoir marque une transformation profonde : la « replanification » concrétise la philosophie économique volontariste du nouveau gouvernement. Le schéma de planification qui est en train de se construire ne part pas de zéro : il reprend à son compte les éléments positifs de l'héritage de Jean Monnet, premier Commissaire français au Plan, et de ses successeurs, tout en essayant de tirer la leçon des insuffisances apparues dans le passé. D'autre part, la nouvelle planification française devrait être fortement marquée par deux autres changements majeurs intervenus depuis l'arrivée de la Gauche au pouvoir : le mouvement de décentralisation régionale, qui marque une rupture par rapport aux traditions centralisatrices séculaires de la France, et l'extension du secteur public, qui a été provoquée par les récentes nationalisations de la majeure partie du secteur bancaire privé ainsi que d'un certain nombre d'importants groupes industriels.

A ces trois rapports présentés au Colloque de Bruxelles, nous avons joint deux autres textes concernant, l'un le Portugal, l'autre le Japon.

Le Portugal est certes un pays intéressant. D'une part, il occupe actuellement une position intermédiaire entre le petit groupe des pays industrialisés et

la masse des pays en voie de développement : d'autre part, il a connu au milieu des années 70 une profonde transformation politique et sociale au cours de laquelle il a été un moment question de donner au Plan le rôle central dans la politique économique. Dans son rapport sur « les politiques de stabilisation et le développement économique au Portugal », c'est cependant l'histoire de la « non-planification portugaise » que nous conte M^{me} Silva, Professeur à l'Université de Lisbonne et ancien Secrétaire d'Etat au Plan.

Par contre, comme on le sait trop peu en Europe et en Amérique du Nord, alors qu'il y est pourtant question de tant d'autres aspects du « miracle japonais », le Japon poursuit depuis la fin de la guerre une expérience de planification indicative. Depuis 1949, une dizaine de plans ont été publiés. Leurs objectifs, leurs méthodes d'élaboration, les résultats atteints, les difficultés rencontrées (qui conduisent à de fréquentes révisions : aucun Plan n'est allé jusqu'au bout de la période qu'il devait couvrir) sont présentés dans un document qui nous a été adressé par l'Agence Japonaise de Planification et que l'on trouvera à la fin de ce numéro.

Quaden, G. (1982). Crise et renouveau de la planification : avant-propos. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 70(2), pp. 139–144.

Copyright © 1982 Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

7. Thiemeyer, T. (1986). La privatisation. Des différents usages de ce terme au cours d'un débat international en matière de théories économiques. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(2), pp. 141–153.

LA PRIVATISATION

Des différents usages de ce terme au cours d'un débat international en matière de théories économiques

par

le Professeur Theo THIEMEYER

Président de la Commission scientifique du CIRIEC

Remarque préliminaire

En 1984, lors du Congrès de l'économie publique, sociale et coopérative à Florence, la Commission scientifique du CIRIEC a entamé une première discussion sur le thème de la privatisation des entreprises publiques. L'objectif poursuivi était de comparer d'une part la politique de privatisation et les mesures de privatisation dans différents pays, mais d'autre part de procéder avant tout à un échange de vues sur les théories économiques actuelles en matière de privatisation. Les sections belge, française, italienne, autrichienne et allemande du CIRIEC y étaient représentées par des délégations de scientifiques. Deux autres pays, Israël et le Japon étaient représentés également à la première réunion respectivement par Mme. Nira Dror et par le Prof. Shusaku Yamaya. La Commission scientifique a tenu deux autres réunions, à Francfort, le 5 juillet 1985 et à Bruxelles, le 29 novembre 1985. La situation britannique, élément indispensable dans le cadre d'une discussion sur les récents mouvements de privatisation a été analysée par Mme. Heidrun Abromeit (Wuppertal, RFA), grand expert de l'évolution britannique et de la littérature y afférente.

La présente publication reprend les rapports des scientifiques des différentes sections qui seront ainsi accessibles au public. Il s'agit de rapports de groupe de travail, qui ne constituent certes pas une solution aux problèmes, mais qui ont l'avantage d'expliquer clairement en quoi consiste essentiellement la privatisation.

Il est apparu dès le début des discussions que la plupart des participants n'entendaient pas la même chose sous le terme de "privatisation". Mais il est apparu également très rapidement qu'il ne fallait pas tendre vers une "uniformisation" de la terminologie. Cependant la Commission scientifique a estimé qu'il était indispensable de donner, en guise d'introduction, une explication au sujet des différentes acceptions du terme "privatisation" afin de faciliter la lecture du présent document. D'emblée on constate que derrière les acceptions fort différentes du terme "privatisation" se cache bien plus qu'une simple querelle de définitions.

Les sens très différents que recouvre cette notion ne résultent pas essentiellement des "barrières linguistiques". Mais celles-ci ont certainement largement contribué à ce que les économistes et experts en sciences économiques, qui tentaient dans des discussions de groupe d'apprécier d'une façon critique et objective les mesures de privatisation susmentionnées, n'aient pu parfaitement communiquer entre eux.

I.

Ce n'est qu'au cours des discussions au sein de la Commission scientifique du CIRIEC qu'il est apparu que le thème de "la privatisation" en tant que problème économique dans le contexte d'une comparaison internationale était un thème particulièrement fertile : ce qui surprit tout d'abord fut de constater que les mouvements économiques qui se distançaient dans les différents pays d'une interprétation libérale dépourvue de sens critique, ainsi que des mesures hâtives en faveur de la privatisation et qui au contraire plaidaient en faveur d'un débat objectif, se trouvent complètement isolés par les barrières linguistiques. La simple notion de privatisation p.ex. est utilisée dans des sens complètement différents, et dans les rapports des pays, l'analyse théorique met l'accent sur les aspects les plus variés. Ceci s'explique partiellement par l'ampleur, la structure et la genèse différentes de l'économie publique dans les pays concernés et partiellement également par le contexte politique et plus particulièrement par la position des partis politiques.

Dans les pays germanophones – l'Autriche, l'Allemagne – de la Commission scientifique, on entend par privatisation essentiellement la cession d'entreprises publiques ou de parties d'entreprises (*transfert des droits de propriété*) au secteur privé. En revanche ce n'est pas le transfert de propriété en tant que tel, mais la *transformation des objectifs assignés à l'entreprise publique*, c'est-à-dire

l'adoption d'un comportement tendant vers la réalisation de bénéfices, qui se trouve au centre de la contribution française dans le débat sur la privatisation.

A un autre point de vue la contribution française diffère également des contributions germanophones. Dans la contribution des membres français de la Commission, il est question avant tout du *problème des filiales*¹ des grandes entreprises étatiques. On y trouve à l'avant-plan l'analyse économique mais également politique de la stratégie (ou des stratégies) que l'Etat ou les sociétés mères étatiques ou – plus exactement – les gestionnaires, poursuivent par filiales interposées. Certainement la rapide augmentation du nombre de filiales d'entreprises étatiques au cours des dernières années et particulièrement en France a été à l'origine d'une analyse économique de la politique de filialisation. Beaucoup de conclusions et d'hypothèses provenant du débat en France auraient pu être utilisées utilement pour analyser le problème des entreprises publiques et le débat sur la privatisation en RFA. Il est vrai qu'en Allemagne dans le cadre de discussions politiques journalières se rapportant à la privatisation, le rôle des filiales et des participations des entreprises fédérales et régionales (Länder) a été souligné. Toutefois en Allemagne comme en Autriche, le débat a porté au cours des dernières années essentiellement sur l'économie communale. La controverse scientifique a été particulièrement vive lorsqu'il s'agissait de questions de voiries, d'abattoirs, de lavoirs d'hôpitaux, etc.

La question de savoir ce qu'il faut entendre par "privatisation" et l'interrogation au sujet du véritable objet des efforts de privatisation est bien plus qu'une simple querelle de termes.

Nous allons présenter les différentes interprétations données à la notion de "privatisation" dans les contributions soumises à la Commission scientifique du CIRIEC. Chaque fois que les concepts liés à la "privatisation" renfermeront de nouveaux aspects – principalement scientifiques –, ils seront brièvement explicités. Certaines notions se recourent parfois assez largement mais insistent plus particulièrement sur l'un ou l'autre aspect.

1. *Le transfert (cession) d'un patrimoine public*, c'est-à-dire d'une entreprise, d'une partie d'entreprise ("privatisation partielle") ou de différentes parts d'actif au secteur privé. (Il faut distinguer ici entre le transfert du patrimoine

¹ Il convient de rappeler pour le débat germanophone le vaste aperçu élaboré par Achim v. LOESCH, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente*, Baden-Baden, 1983 (La privatisation des entreprises publiques. Un aperçu des arguments).

public à des autorités de tutelle collective² non étatisées et le transfert du patrimoine à des entreprises privées à but lucratif).

2. *Le passage à des formes juridiques relevant du droit privé* (c'est-à-dire détachement de l'administration publique, étant entendu que le transfert du patrimoine au secteur privé n'y est pas forcément lié).
3. *Le transfert de certaines activités publiques ou fonctions publiques* au secteur privé : système de concession et d'adjudication (v. contribution autrichienne de R. Platzer), "Subcontracting" (Escarmelle/Bance), "Contracting out" (cf. contribution de H. Abromeit concernant le Royaume-Uni).
4. *Le passage à une gestion privée, dans le sens d'une gestion orientée vers le bénéfice*, également dans le cas d'entreprises publiques (c'est-à-dire l'objectif "bénéfice" passe avant d'autres objectifs, tels que la couverture optimale des besoins et d'autres objectifs considérés comme faisant partie de l'intérêt collectif).
5. *L'élargissement de l'autonomie au niveau de la gestion* des entreprises publiques. (Ici on suppose qu'une marge de manœuvre plus vaste sera généralement utilisée en conformité avec les objectifs d'une économie privée).³
6. *La débureaucratization*, dans le sens d'une exemption de prescriptions et d'instructions formelles de nature administrative. On entend par là, notamment les prescriptions relevant de la législation des finances publiques. "La débureaucratization" signifie également la création d'une marge de manœuvre permettant d'agir dans un esprit entrepreneurial, c'est-à-dire avec souplesse et adaptabilité (v. intervention de Peter Eichhorn, RFA).
7. *La décentralisation* : elle est à interpréter davantage comme une délégation de pouvoirs en matière de prise de décisions, de planification et d'actions, plutôt que dans un sens géographique. Ceci signifie également une utilisation concrète des informations saisies avec quelques longueurs d'avance grâce à une gestion proche de la réalité.

² On part de l'hypothèse que des entreprises publiques effectuent des activités publiques et/ou travaillent essentiellement dans l'intérêt de l'utilisateur (consommateur).

³ Cette hypothèse que l'on retrouve avant tout dans la contribution française de Monnier/Bance, semble s'inspirer des hypothèses d'une "nouvelle économie politique" (avec comme approche l'idée du Public-Choice). Cependant il n'a pas été possible au sien de la Commission du CIRIEC d'arriver à une conclusion au sujet de l'utilisation de cette autonomie supplémentaire au niveau de la gestion des entreprises publiques.

Theo Thiemeyer (1986)

8. *L'alignement des conditions dans lesquelles opèrent les-entreprises publiques sur celles des entreprises privées* (cf. contribution italienne de Stefani).
9. *La promotion de la concurrence par des procédés de marché* (ou des systèmes contenant les mêmes stimulants que le marché) pour les biens qui sont traditionnellement offerts par les pouvoirs publics. (Cette interprétation particulière du concept de privatisation a donné aux revendications en faveur de la privatisation une force politique. V. ci-dessous l'utilisation de l'argument de la concurrence qui conduit à la justification des monopoles privés).
10. *Le démantèlement des monopoles d'Etat* qui reposent sur l'argument traditionnel du "*monopole naturel*" (en termes simples, dans la thèse du "*monopole naturel*" la concentration entre les mains *d'un seul prestataire* est au point de vue du coût, la formule la plus avantageuse étant donné qu'il en résulte des économies d'échelle et de dimension : voir à ce propos la contribution belge d'Escarmelle/Hujoel et la contribution de Abromeit sur le Royaume-Uni).
11. *L'adaptation des salaires, des conditions de travail et d'emploi aux conditions du secteur privé*. Dans ce contexte on part en général de l'hypothèse que les travailleurs du secteur public sont "privilegiés". Beaucoup de défenseurs de la privatisation considèrent que les privilèges réels ou présumés en matière d'emploi constituent une des raisons (voire même la raison principale) de l'improductivité économique des entreprises publiques. Cet aspect de "*la privatisation de l'emploi*" intéresse les syndicats en tout premier lieu. Aux yeux des syndicats la privatisation est un processus qui, entre autre, constitue une menace supplémentaire pour l'emploi.
12. *La réduction unilatérale du secteur des services publics en fonction de la nature et de l'importance de ceux-ci* (diminution de la part relative du volume des prestations publiques, démantèlement de l'offre de prestations surtout dans le domaine des transports) Escarmelle/Hujoel parlent dans ce contexte d'une "*érosion du secteur public*" en dépit d'une "continuité institutionnelle".
13. *La privatisation des ressources publiques* (Bance) c'est-à-dire l'utilisation gratuite ou sans couverture des coûts des forces productrices publiques ou collectives, des moyens de production publics et des services publics ou du know-how créé dans le domaine public, par les entreprises privées à but lucratif : par exemple utilisation par le privé des résultats de la recherche, spécialement sous forme de coopération dans des filiales mixtes (v. ci-dessous la situation inverse d'une mobilisation du know-how privé à des fins publiques par la création d'entreprises mixtes dans le chapitre concernant la stratégie de la filialisation). Certains aspects de la politique en matière de petites et moyennes entreprises (promotion des PME) sont également considérés comme des formes de subventions. Le fait d'interpréter ces processus comme

une "privatisation des ressources publiques" ouvre sans aucun doute des perspectives intéressantes dans le débat sur la privatisation, surtout en ce qui concerne la technologie avancée. En RFA p. ex. le processus de privatisation (privatisation dans le sens d'un "transfert de patrimoine public") évolue parallèlement avec une "privatisation des ressources publiques" (dans le domaine de la recherche et des techniques de communication). D'un point de vue économique général ceci peut être absolument rationnel, voire même indispensable, mais implique une appréciation politique de son organisation.

14. L'idée d'une "*privatisation des revenus publics*" ouvre des perspectives identiques. Ce processus peut être considéré comme la *transformation de rendements d'investissements publics en bénéfices privés*; en d'autres termes : l'accès du privé au capital public et au rendement de celui-ci. Monnier/Bance font état dans ce contexte de procédés favorisant l'activité économique privée (p.ex. mise à la disposition à des conditions préférentielles, de terrains, aménagement de l'infrastructure etc.) en vue de créer des avantages régionaux. Il convient également de souligner l'importance de la promotion de l'activité économique privée dans le cadre d'entreprises mixtes où l'actionnaire public renonce à une partie du rendement financier en faveur d'un partenaire privé ou accepte consciemment de jouer un rôle au niveau de l'organisation et de la planification de l'entreprise inférieure à celui qui lui revient normalement de par sa détention de capital. Monnier/Bance parlent dans ce contexte d'une "discrimination de l'actionnaire public". Seule une étude approfondie permettra de savoir si ce point de vue qui se fonde essentiellement sur l'analyse de la politique de filialisation en France, est également valable pour d'autres pays – ce que personnellement je n'exclus pas pour la RFA.
15. La "*dénationalisation*", qui toutefois dépasse le sens traditionnel de désétatisation.
 - a) Les entreprises publiques elles aussi sont de plus en plus exposées à la concurrence internationale et aux marchés internationaux. La segmentation du marché intérieur réalisée par des entreprises publiques doit faire face de plus en plus à la pression économique et politique de la concurrence internationale (p.ex. les administrations postales nationales dans le domaine de leurs activités traditionnelles mais particulièrement dans le domaine des télécommunications; les compagnies de navigation aériennes dans la CEE; l'internationalisation des marchés publics dans les pays membres de la CEE).
 - b) Les entreprises publiques déploient de plus en plus d'activités sur des marchés étrangers.
 - c) La dénationalisation peut également signifier la reprise de parts de capital et/ou de droits de disposition par des personnes étrangères (personnes

Theo Thiemeyer (1986)

physiques, entreprises etc.). Des objections mi-émotionnelles, mi-rationnelles (de nature scientifique et politique) ont été formulées récemment à cet égard dans le secteur automobile.

II.

Dans ce contexte a été évoquée la question du *lien politique, économique et idéologique entre le débat américain sur la déréglementation et le débat européen sur la privatisation*. Au sein de la Commission scientifique du CIRIEC c'est avant tout la contribution belge d'Escarmelle/Hujoel qui s'est consacrée à l'étude de cette question. En mentionnant les différentes étapes de la politique de réglementation aux Etats-Unis, ils soulignent que la régulation de type américain, c'est-à-dire essentiellement la réglementation de monopoles par des commissions indépendantes, ne peut être comparée au type européen de contrôle de monopoles sous la forme de monopoles publics. Toutefois un *anti-étatisme tant idéologique que politique sous-tend de la même façon la dérégulation et la privatisation*. Beaucoup d'arguments-clé de la campagne américaine en faveur de la déréglementation se retrouvent dans le débat sur la privatisation. Le contrôle des monopoles par des commissions indépendantes tel qu'il s'est développé depuis le dernier tiers du siècle passé aux Etats-Unis, pose un problème en ce sens qu'il visait exclusivement dès le départ un double objectif, ce à quoi se réduit aujourd'hui à nouveau le débat : éviter une concurrence désastreuse (ce qui explique les croisades théoriques et économiques contre toute forme de subventionnement interne ou subsidiation croisée) et éviter de trop privilégier le vendeur (ce qui a fait de la limitation des bénéfices le thème central de la réglementation, une approche fort discutable du point de vue de la gestion et de la conduite d'une entreprise).

Quant à la *privatisation, elle ne peut être considérée comme une simple variante de la déréglementation*. Karl Kühne l'a particulièrement souligné au cours des discussions au sein de la Commission scientifique du CIRIEC et l'exposé sur la privatisation de TELECOM en Grande-Bretagne par Heidrun Abromeit prouve clairement que la privatisation de monopoles publics entraîne dans son sillage la nécessité d'une autre forme de contrôle du monopole qui appartiendra dorénavant au privé : en l'occurrence une nouvelle forme de réglementation.

III.

Nous en arrivons ainsi au *problème de la mutation de l'objet du débat sur la privatisation*, une mutation dont l'importance économique ne peut être

suffisamment soulignée : tandis que dans la première phase du débat sur la privatisation, l'objectif premier consistait à renforcer la *concurrence dans le but d'accroître l'efficacité*, la nouvelle phase de développement vise la privatisation des monopoles classiques. *Un instrument européen classique pour le contrôle des monopoles est la tutelle publique*. Les tentatives de justification théorique de la privatisation de monopoles publics vont dans deux directions : d'une part on s'efforce de prouver que les raisons qui justifiaient jadis la monopolisation – en fonction de l'état d'avancement des techniques – (p.ex. monopoles de réseau) ne sont plus acceptables aujourd'hui (un argument sérieux qu'il suffit de débarrasser de positions idéologiques extrêmes). D'autre part on pense pouvoir prouver que les monopoles qui sont laissés sans réglementation entre les mains du secteur privé sont soumis également à des formes de concurrence efficaces, même si c'est indirectement : en l'occurrence, à la concurrence de concurrents potentiels qui agiront lorsque le détenteur du monopole privé, par une politique de prix monopolistique élevée, offre au concurrent potentiel la possibilité de pénétrer sur le marché (c'est de là que provient l'enthousiasme du débat théorique libéral en faveur de l'écrémage, le *cream-skimming*).⁴

En résumé, très souvent tant d'un point de vue théorique que politique, *"la privatisation" ne signifie plus concurrence, mais transfert du patrimoine des monopoles publics au privé*. Heidrun Abromeit mentionne dans sa contribution la remarque quelque peu cynique de *l'Economist*, selon lequel lors de la privatisation de British Telecom, la Trésorerie britannique n'a pas pu être totalement désintéressée à ce que le monopole soit maintenu dans toute la mesure du possible, même après la privatisation, car la vente d'une entreprise aux capacités monopolistiques rapporte davantage.

Le rapport des membres belges de la Commission scientifique Escarmelle/Hujoel concernant le débat sur la privatisation en Belgique a examiné, notamment, une question importante dans le débat international sur la déréglementation et la privatisation : il s'agit du *monopole des postes, plus particulièrement dans le domaine des télécommunications*. La situation spécifique belge, caractérisée par un double monopole, unissant un monopole public dans le domaine du réseau à un monopole privé dans le domaine des industries des télécommunications, a été à peine analysée dans le débat international. Escarmelle/Hujoel soulignent les désavantages pour l'économie nationale du double monopole belge. D'un autre côté ils ne peuvent pas non plus se rallier à la

⁴ Il est évident que l'écrémage, c'est-à-dire l'extraction de parts de marché lucratives, empêche également un *"subventionnement interne"*. De nombreuses voix parmi ceux qui représentent les entreprises à économie collective s'élèvent contre cet écrémage, parce que *"le subventionnement interne"* est un procédé classique de la politique des prix au sein de l'économie collective.

Theo Thiemeyer (1986)

vague d'enthousiasme, dépourvue de sens critique, qui domine le débat économique international en faveur des mesures de déréglementation aux Etats-Unis (déconcentration de la compagnie privée ATT - American Telephone & Telegraph Company) et de la privatisation du domaine des télécommunications au Japon et au Royaume-Uni. (Depuis les premières expériences faites aux Etats-Unis et au Japon, l'enthousiasme a sensiblement diminué et, à mon sentiment, a fait place à un silence embarrassé). Dans la contribution de Heidrun Abromeit sur le cas de British Telecom, le processus de privatisation apparaît lui-même comme quelque chose de douteux : la question du bradage du patrimoine public y est posée.

IV.

Mais un autre aspect que Heidrun Abromeit souligne dans le contexte des mesures de privatisation britanniques (un aspect qui joue un rôle important également dans la contribution italienne de Giorgio Stefani – même si l'accent y est placé d'une façon quelque peu différente) est du plus haut intérêt pour la théorie générale de l'économie publique : dans de nombreux cas décisifs la privatisation va de pair avec des "*contraintes*", c'est-à-dire que les entreprises sont soumises par exemple à des obligations en matière d'approvisionnement ou à une politique de prix "dans l'intérêt public" ou encore comme l'a exposé Stefani, à des contraintes au niveau de l'emploi (pas de suppression d'emplois ou mesures équivalentes). L'orientation en matière de fonctions publiques *par le biais d'une participation minoritaire* ou de droits de véto de l'Etat ou de l'actionnaire public minoritaire prouve qu'il existe des fonctions publiques auxquelles les défenseurs de mesures de privatisation eux-aussi estiment ne pas pouvoir renoncer. Selon Mme Abromeit il existe, en dépit de toutes les déclarations verbales vigoureuses en faveur de la désétatisation, le désir de créer un "refuge à l'intervention" par le biais de participations minoritaires et du droit de véto. La situation est identique en RFA où un remarquable changement s'est produit au niveau du débat, transformant les revendications sans nuances en faveur de la privatisation en interrogations concernant le niveau de participation nécessaire à assurer la sauvegarde de "l'intérêt public" (éventuellement une participation minoritaire). Mêmes les porte-paroles les plus radicalement favorables aux efforts de privatisation ont dû se plier à la réalité lorsqu'ils ont dû assumer leurs premières responsabilités gouvernementales; en d'autres termes, ils ont dû reconnaître qu'il existe dans la conception politique dominante des "fonctions publiques" qui doivent être effectuées. C'est ainsi que le débat sur la déréglementation et la privatisation nous ramène à deux problèmes qui ont fait régulièrement l'objet de discussions dans le cadre de la théorie de l'économie publique :

- a) La *tutelle publique* est-elle indispensable à l'exécution de tâches publiques ou bien la réglementation d'entreprises privées (avec obligations d'intérêt public) est-elle suffisante ?⁵
- b) Est-ce que les entreprises dites d' "*économie mixte*", dans lesquelles les actionnaires publics et privés agissent ensemble sont une solution idéale, puisque d'une part la sauvegarde de l'intérêt public y est assurée et que d'autre part la rationalité économique privée y serait garantie par l'orientation lucrative du partenaire privé ? Heidrun Abromeit parle dans ce contexte "*d'hybridation*", un terme qui a fait son chemin dans le débat britannique. Monnier/Bance parlent de "*dualisme expérimental*".

V

Revenons-en au problème de la *filialisation*, c'est-à-dire au problème de la création de filiales qui a une grande importance tant dans l'analyse de Monnier/Bance que dans la contribution italienne de Giorgio Stefani. Le caractère multiforme et antinomique de cette évolution a été particulièrement mis en évidence. Pour les uns la filialisation est *purement et simplement une étatisation* (nationalisation occulte); pour les détracteurs de la filialisation c'est une *privatisation déguisée* (dénationalisation), parce que les filiales agissent comme des entreprises privées à but lucratif ou parce qu'elles sont – par dessus le marché – organisées sous la forme d'entreprises mixtes. Monnier/Bance voient dans la constitution et le maintien de filiales tout d'abord *un moyen de lutter contre le "gigantisme"*, c'est-à-dire un moyen de réduire la dimension excessive de certaines entreprises, qui entraîne un accroissement des coûts. La filialisation apparaît en outre comme une stratégie consistant à faire fructifier un capital public. La filialisation peut par ailleurs faire partie de la *stratégie classique de l'intégration verticale et de la diversification horizontale*. En plus la constitution de filiales et la participation à des entreprises publiques mixtes⁶ et à des entreprises à économie mixte facilitent *l'activité économique au-delà des frontières nationales*.

⁵ V. à ce sujet pour la situation en RFA Theo THIEMEYER/Carl BÖHRET/Gerhard HIMMELMANN (eds.), *Öffentliche Bindung von Unternehmen* (Intégration publique d'entreprises. Contributions au débat sur la réglementation), Baden-Baden, 1983.

⁶ *Les entreprises publiques mixtes* sont des entreprises qui réunissent plusieurs autorités de tutelle publiques. Dans *les entreprises d'économie mixte* le capital public et le capital privé agissent ensemble.

Theo Thiemeyer (1986)

En outre Monnier/Bance considèrent, compte tenu de la situation française, que la création et la gestion de filiales va dans le sens des *aspirations du management* des sociétés publiques mères qui tendent vers *plus d'autonomie* et vers une adaptation aux méthodes de gestion de l'économie privée. Le recours au capital privé – c'est-à-dire le passage à une forme d'entreprise à économie mixte – pourrait donner aux gestionnaires de l'entreprise publique un argument efficace leur permettant d'affronter les interventions des autorités de tutelle en se prévalant des intérêts lucratifs du partenaire privé. D'une façon générale *l'économie mixte (mixed affiliates) favorise la privatisation de la gestion de l'entreprise.*

La fonction régulatrice qu'une politique fondée sur les entreprises mixtes exerce sur l'économie peut être caractérisée comme suit :

- a. *Mobilisation du capital privé* (avant tout du capital propre) en faveur de secteurs économiques dont la réglementation correspond à un intérêt public. Acquisition des moyens d'investissements ainsi que du capital propre tout en ménageant le budget public.
- b. *Mobilisation du know-how de l'économie privée* à des fins publiques.
- c. *Promotion de l'initiative privée* et promotion des possibilités de développement et de croissance de secteurs économiques par un recours (limité dans le temps) à des capitaux propres publics.

Cette stratégie de l'économie mixte est de plus en plus connue sous le terme "joint ventures".⁷

VI

Dans sa contribution sur le débat en matière de privatisation en Grande-Bretagne, Heidrun Abromeit souligne que *l'aspect financier de la privatisation* – du moins pour ce qui concerne le débat au Royaume-Uni – n'a que prétendument joué un rôle secondaire.

⁷ Le terme "joint ventures" signifiait à l'origine la coopération entre une entreprise désireuse de conquérir un marché et une entreprise autochtone qui met à la disposition de l'entreprise étrangère sa connaissance du marché et ses relations. L'utilisation de ce terme dans le sens d'une coopération à l'intérieur d'une entreprise d'économie mixte est une extrapolation.

Quoiqu'il en soit l'aspect financier, du moins pour l'analyse économique théorique, est très important. Tant la contribution française que la contribution belge soulignent que *le financement mixte constitue une stratégie importante pour l'acquisition de capital* (capital propre) destiné à être investi. Stefani met en évidence, dans le contexte des récents développements en Italie, l'importance financière de cessions de filiales de grands consortiums de l'Etat : la privatisation d'entreprises entières (dans le sens d'un transfert de propriété) sert ensuite au financement d'investissements dans d'autres secteurs économiques. Il s'agit donc – du moins pour ce qui concerne les intentions déclarées – dans le cas d'une privatisation de ce type d'un *remaniement de l'affectation du patrimoine public productif en fonction des besoins actuels en matière d'investissements*.

Par contre dans la majorité des cas, le produit de la privatisation est certainement une contribution fort appréciée pour assurer *la couverture des dépenses courantes des budgets publics*. La critique parle avant tout de "bradage" du patrimoine public, tandis que les conservateurs anglais parlent de la "vente de l'argenterie de famille".

En RFA le débat à ce propos s'est concentré sur une analyse quelque peu subtile de *l'utilisation du produit de la privatisation*. Les partisans de la privatisation (partielle) font valoir l'argument suivant en réponse à *l'objection que l'Etat renonce à de futurs bénéfices* (dividendes) en procédant à la privatisation. Ils partent de l'hypothèse que les intérêts à payer sur les différentes formes d'endettement de l'Etat sont plus élevés que les dividendes dont bénéficieraient les budgets publics s'ils renonçaient à la privatisation. En attendant le débat sur la privatisation a été déplacé sur une voie latérale par cette discussion concernant la différence entre les intérêts à payer sur les dettes de l'Etat et les rentrées budgétaires provenant de participations de l'Etat.

Il convient d'un point de vue conceptuel de faire une distinction entre le cas que nous venons de traiter, en l'occurrence l'acquisition de moyens budgétaires ordinaires par le biais de la privatisation et le cas mentionné entre autres par Giorgio Stefani d'une privatisation (p.ex. de filiales de consortiums de l'Etat) effectuée dans le but d'acquérir des moyens financiers destinés à d'autres investissements importants (notamment assumer une fonction de pionnier dans le domaine des nouvelles technologies). Ce n'est pourtant que par l'affectation du produit de la privatisation, destiné à être réinvesti dans le secteur industriel, que le premier cas se distingue du deuxième.

Conclusion

A partir des discussions qui précèdent il semble évident que la comparaison des différentes notions que recouvre la "privatisation" ne se limite pas à un simple problème de définitions. Bien au contraire elle fait apparaître une multitude de problèmes économiques d'importance primordiale, ainsi que les différences qui caractérisent les diverses "stratégies en matière de privatisation". C'est la raison pour laquelle la Commission scientifique du CIRIEC a renoncé d'avance à se mettre d'accord sur une notion uniforme de "privatisation". Elle s'est contentée d'élucider au cours de discussions les perspectives politiques des interlocuteurs ainsi que leurs perspectives en matière de théorie économique.

Une chose est certaine : la fragmentation du débat économique et politique provoquée par les barrières linguistiques est particulièrement pernicieuse, surtout pour ce qui concerne la critique à l'égard de programmes de privatisation hâtive. La Commission scientifique du CIRIEC s'efforce de lutter contre cette fragmentation.

Thiemeyer, T. (1986). La privatisation. Des différents usages de ce terme au cours d'un débat international en matière de théories économiques. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(2), pp. 141–153.

Copyright © 1986 Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

8. Quaden, G. (1988). Synthèse du congrès. Dans : CIRIEC (Ed.), *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*. Liège : CIRIEC, pp. 189–195.

SEANCE DE CLOTURE

Synthèse du Congrès par M. Guy Quaden, Directeur du CIRIEC

La table ronde, qui vient de se terminer, a constitué à sa façon une synthèse des débats puisqu'elle a permis de confronter différentes visions nationales et personnelles de ce problème au centre de nos débats pendant trois jours : l'économie mixte, sa réalité, ses problèmes, son avenir. D'autre part, les débats ont permis aussi à chacun des participants dans la salle de glaner auprès des uns et des autres un certain nombre d'idées, qu'il s'agisse de réponses ou qu'il s'agisse de questions. En ce qui me concerne, ce sont trois idées que je retiendrai au terme de ce congrès, trois idées qui ne sont véritablement pas des conclusions peut-être mais à tout le moins des interrogations.

La première idée, me semble assez évidente et ce congrès n'a fait, en fin de compte, que vérifier une chose que confusément nous savons tous les uns et les autres depuis un certain nombre de mois, voire d'années déjà : l'heure n'est plus aux certitudes, l'heure n'est plus aux vérités acquises et moins encore aux vérités éternelles, l'heure est celle des incertitudes et peut-être, jusqu'à un certain point, celle des désillusions. Ce qui ne doit pas nous conduire nécessairement au pessimisme, mais ce qui doit nous conduire, nous comme d'autres, à nous remettre en question.

L'heure des grands modèles uniques, totalisants, totalitaires peut-être est incontestablement révolue. Au fond, au XIX^{ème} siècle, – mais le XIX^{ème} siècle a duré bien longtemps – trois modèles, trois formes d'organisation de l'économie se faisaient concurrence et même véritablement s'affrontaient. Ce que l'on pourrait appeler le modèle du "tout privé" : l'entreprise privée est la seule concevable, est la seule efficace. Face à ce modèle, qui a dominé au XIX^{ème} siècle à la fois la littérature économique et la réalité économique, on trouve deux autres modèles. Tout d'abord, le modèle du "tout public", du "tout à l'Etat", l'Etat intervenant tout à la fois au niveau macro-économique et au niveau micro-économique. Et enfin,

dans la littérature à tout le moins, un modèle coopératif, celui de la "République coopérative", l'ensemble du système économique, l'ensemble des entreprises devant se référer à ce modèle.

Le temps des grands modèles, le temps des certitudes est aujourd'hui, je pense, révolu. Et cela a été très net tout au long de ces trois journées où les uns et les autres nous avons fait preuve, je crois, de beaucoup de modestie.

Le modèle du "tout privé" a été remis en question et emporté au moins pour un temps à l'occasion de la crise des années 30 qui a bien montré les carences du libéralisme économique intégral, – ce que les économistes appellent les carences, les déficiences, les "failures" de l'économie de marché. Il faut avouer que la crise des années 70-80 a révélé aussi un certain nombre de carences au niveau des interventions étatiques. Au fond, la vision des choses qui a été dominante pendant très longtemps était assez rassurante. L'économie de marché et, pour dire plus directement encore les choses, l'économie capitaliste privée présentent un certain nombre d'imperfections mais l'Etat, dans sa grande sagesse, au niveau macro-économique par sa politique économique et au niveau micro-économique par ses entreprises, va corriger ces imperfections parce qu'il suppose agir au nom de l'intérêt général et sur la base d'une information correcte et même complète. Force est de constater aujourd'hui que cette vision des choses était naïve et que la crise des années 70-80 a fait apparaître dans tous les pays également les carences, les imperfections, les limites du modèle étatique : rigidité, bureaucratisation, politisation, gestion électorale de l'économie, poids trop grand porté aux valeurs technologiques par rapport aux contraintes financières ou encore aux contraintes commerciales.

Et de ce constat a ressurgi dans un certain nombre de pays une vague que, suivant les langues auxquelles nous nous référons, nous appelons conservatrice, néo-libérale, ultra-libérale et qui, dans le champ des entreprises, s'est focalisée autour d'un mot, d'un objectif, d'un programme : les privatisations qui, dans les discours, ont incontestablement eu pas mal de succès et, dans la réalité, se sont concrétisées d'une façon fort inégale - il est vrai - d'un pays à l'autre. Je crois que cette vague, ce retour à un des modèles du XIXème siècle, est également en train aujourd'hui de s'épuiser parce que, au fond, cette confiance absolue dans le marché et dans l'entreprise privée développée dans un certain nombre de milieux avec force dans les dix dernières années reposait sur une gigantesque amnésie historique. Une économie sans régulation étatique ou sans guère de régulation étatique, abandonnée entièrement à l'entreprise privée, c'est ce que tous nos pays occidentaux ont connu au XIXème siècle et au XXème siècle encore, jusqu'à la crise des années 30. Cette économie n'était pas plus stable - c'est le moins que l'on puisse dire - que l'économie contemporaine et ses coûts sociaux étaient plus lourds encore. Je crois que les événements récents, et en particulier le krach boursier de l'an dernier, ont remis très rapidement en cause, d'une part

Guy Quaden (1988)

la faisabilité financière de ces programmes de privatisation et, d'autre part ont rapidement tempéré aussi l'enthousiasme d'une grande partie de l'opinion publique vis-à-vis de ce type de programmes.

L'heure n'est plus aujourd'hui, en tout cas pour un temps — sera-ce durable ? Je n'en sais rien —, l'heure n'est plus aujourd'hui aux idéologies. L'heure est partout au pragmatisme. Et l'on nous dit que les temps actuels sont les temps de l'économie mixte d'une part, que les temps actuels sont également les temps de l'efficacité. Ce sont les deux autres idées que je voudrais présenter et critiquer assez rapidement.

On nous dit qu'aujourd'hui, et c'est le premier point que je viens de présenter, l'heure n'est plus ni au modèle privé intégral, ni au modèle public ou coopératif intégral, que le temps est venu de l'économie mixte. Je pense que cette formulation n'est pas fausse mais qu'elle est à tout le moins ambiguë. Tout d'abord, l'économie mixte, tout au moins dans nos pays d'Europe occidentale, n'est pas une nouveauté. C'est peut-être une nouveauté en Amérique du Nord, ce sera peut-être une nouveauté dans les pays d'Europe de l'Est mais, dans les pays d'Europe occidentale, l'économie mixte - si l'on entend par là la coexistence, dans des proportions qui varient d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, d'un secteur privé généralement dominant et, par ailleurs, d'un secteur public et d'un secteur coopératif, cette économie mixte n'est pas une nouveauté. Ce qui est neuf, je crois, aujourd'hui c'est que nous sommes tous à peu près convaincus, quelles que soient par ailleurs nos opinions politiques, que cette situation est une situation durable. Je ne parle pas des proportions précises qui sont celles à un moment donné du secteur public, du secteur privé et du secteur coopératif. Mais l'idée que l'un des secteurs ne va pas l'emporter définitivement sur les autres et même l'idée que l'un des secteurs ne doit pas l'emporter définitivement sur les autres, cette idée-là est aujourd'hui assez généralement répandue, assez généralement admise. Cette idée n'en est pas moins ambiguë. Parce que je pense que, en effet, tout au long de ce congrès nous ne sommes pas parvenus à clarifier totalement ce concept d'économie mixte. Et je sais, pour fréquenter pas mal de congrès internationaux, que les différences dans les situations nationales, mais les différences aussi dans les langages que nous utilisons — l'Europe est une tour de Babel, et c'est son malheur —, ces différences provoquent toujours une certaine confusion dont il est difficile de se débarrasser complètement. Je crois que sous le vocable de l'économie mixte nous avons entendu des choses qui sont relativement différentes.

Et puisque l'heure est celle de la synthèse et, en tout cas, pour me limiter à l'essentiel, je crois que sous le concept d'économie mixte — et je l'ai encore aperçu dans la dernière partie de la table ronde que j'ai eu le privilège d'entendre — nous avons fait référence à deux idées qui m'apparaissent assez fondamentalement différentes. La première conception de l'économie mixte,

c'est celle que, au moins implicitement, j'ai utilisée jusqu'à présent : l'idée de la coexistence, de la cohabitation comme on dit en France, d'un secteur privé, d'un secteur public et d'un secteur d'économie sociale, c'est-à-dire coopératif et mutuelliste. Cela est une première conception de l'économie mixte. Je l'ai dit et je le répète, c'est une réalité qui n'est pas nouvelle, une réalité qui, par ailleurs, est mouvante.

La deuxième conception de l'économie mixte est assez différente et elle fait l'objet d'interrogations, voire d'oppositions qui se sont manifestées dans le cadre de ce congrès. Au delà de la coexistence entre ces trois secteurs économiques, la deuxième conception de l'économie mixte fait allusion à des connivences, à des alliances, à des mélanges entre deux ou trois de ces secteurs d'activité. J'ai vu que, dans la conception la plus répandue en France de l'économie mixte, l'économie mixte est un ensemble d'entreprises qui unissent, sous des modalités qui peuvent être variées, le secteur public d'une part et le secteur d'économie sociale d'autre part, ou encore le secteur d'économie publique et le secteur d'économie privée.

La connivence entre le secteur d'économie publique et le secteur d'économie sociale n'est pas une chose nouvelle au CIRIEC. Le concept même de CIRIEC est bâti sur la complémentarité entre l'économie publique et l'économie coopérative. Ce n'est pas moi qui ai inventé ce concept d'économie collective que, à nouveau pour des raisons linguistiques, on a rebaptisé, de façon un peu plus pesante mais politiquement moins ambiguë, "d'économie publique, sociale et coopérative". Ce concept de CIRIEC n'est pas évident et moi qui ai été chargé de contribuer à sa diffusion dans les dix dernières années, j'ai pu me rendre compte que dans un certain nombre de pays, il était assez difficile de faire accepter l'idée que le secteur public d'une part, le secteur social, c'est-à-dire coopératif et mutuelliste, d'autre part puissent coexister, travailler de concert au sein d'une même association. Mais, comme vous le savez, les fondateurs, les pionniers du CIRIEC pensaient — et je partage leur opinion et vous aussi je crois — qu'il est deux modes d'expression de l'intérêt général, de l'intérêt collectif dans le domaine économique. Cet intérêt général, cet intérêt collectif peut suivant les circonstances revêtir soit la forme de l'entreprise publique, soit la forme de l'entreprise coopérative et sociale. Mais même cette conception de l'économie mixte n'est pas évidente dans tous les pays. C'est dire que l'idée d'alliance, de connivence, de fusion même limitée entre le secteur public et le secteur privé de l'économie peut faire problème à un certain nombre d'entre nous et l'un des rapporteurs signalait hier ses réserves en disant qu'il lui était difficile d'imaginer qu'une entreprise puisse servir deux maîtres à la fois, un maître public et un maître privé.

Pourquoi cette idée d'économie mixte se développe-t-elle aujourd'hui ? D'une part, il y a les désillusions, le fait que chacun reconnaît les limites du modèle

Guy Quaden (1988)

auquel il se raccroche mais un autre problème, une autre contrainte, un autre défi qui nous est posé dès aujourd'hui et à nous — j'allais dire Européens mais je sais que dans la salle, et fort heureusement, il n'y a pas que des Européens — dans toutes les parties du monde mais qui en Europe occidentale se posera de façon très précise en 1992-1993, le premier problème, c'est le problème de la taille. *Small is beautiful* disait-on dans les années 70. C'est vrai dans un certain nombre de situations mais nous nous rendons compte — et cela a justifié en particulier un regain d'intérêt dans beaucoup de pays pour la formule coopérative — que dans la dure compétition économique d'aujourd'hui, à l'échelle internationale, le problème de la taille, le problème de la grande dimension est un défi pour la plupart des entreprises qui veulent accroître leur volume de ventes et par ailleurs diminuer leurs coûts de production. Or c'est un problème qui se pose avec une acuité certaine aux types d'entreprises auxquels nous nous intéressons. L'entreprise coopérative, l'entreprise mutuelliste — et c'est ce qui fait d'ailleurs leur valeur, leur grandeur — se caractérisent en particulier très souvent par un enracinement national, régional et même local. Quant aux entreprises publiques, par définition, elles sont l'instrument du pouvoir politique et, à ma connaissance, aujourd'hui, même en Europe occidentale, nous n'avons affaire qu'à des pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux. Il n'y a pas de pouvoir public qui soit aujourd'hui, qui puisse être considéré aujourd'hui comme véritablement supranational, transnational. Or le problème, comme vous le savez, de l'économie contemporaine c'est que les grandes firmes privées opèrent aujourd'hui à l'échelle mondiale, se sont multinationalisées, se sont transnationalisées alors que, par ailleurs, les pouvoirs publics et les associations démocratiques du type syndical ou du type mutuelliste sont restées, il faut le dire, très largement encore à l'échelle nationale. Alors il est sûr que nos entreprises demain, la plupart d'entre elles — pour survivre dans la compétition internationale, parce que le marché est une contrainte qui s'impose à tous — devront passer des alliances. L'idée de multinationales publiques associant des entreprises publiques de différents pays, européens ou non européens, devrait être à l'ordre du jour, mais on ne peut, me semble-t-il, exclure non plus d'autres formes d'alliances associant dans un certain nombre de cas le capitalisme privé et le capital public ou social. Mais cela doit faire l'objet de débats et d'un certain nombre d'interrogations.

J'insiste seulement sur un point qui me conduira à ma troisième et dernière remarque. Les réticences ou en tout cas les hésitations d'un certain nombre d'entre nous sont liées au problème des objectifs de ces entreprises, des valeurs qui doivent dicter leur comportement parce que ce que l'on trouve à la base de nos entreprises publiques et de nos entreprises coopératives, mutuellistes — lorsqu'elles ne sont pas simplement le fait d'un accident historique ou circonstanciel — ce qui a présidé à leur création et jusqu'à un certain point à leur développement, ce sont les valeurs spécifiques que ces entreprises entendaient exprimer et réaliser.

J'en viens à la troisième et dernière remarque que je voulais souligner au terme de ce congrès. On nous dit aujourd'hui que le temps n'est plus celui des idéologies, des *a priori* — c'était ma première idée. On nous dit d'autre part que l'heure est celle de l'économie mixte, de la coexistence et même de l'association de ces trois secteurs d'activité. Et tout cela est justifié au nom de l'efficacité. On dit que peu importe la forme revêtue par les entreprises, peu importe en particulier leur mode de propriété, ce qui compte, ce qui importe c'est que ces entreprises soient efficaces, les plus efficaces possible. Je crois que ce concept d'efficacité comme le concept d'économie mixte est un concept ambigu. Certes, je crois qu'il serait malvenu et même inopportun de récuser cet impératif d'efficacité. Mais je crois que, dans un milieu comme celui-ci, on doit dire et on doit répéter que l'efficacité ne peut pas être ni définie, ni mesurée sur une base unidimensionnelle.

L'efficacité ne se réduit pas au profit. Ce n'est pas que ce mot de profit, ni sa réalité doivent nous faire problème. Je suis de ceux qui pensent depuis longtemps — et en réalité, en ce qui me concerne, depuis toujours — que pour nos entreprises, qu'elles soient publiques, qu'elles soient coopératives ou qu'elles soient mutuellistes, le profit est une contrainte. Si nos entreprises veulent se développer, survivre, investir ou progresser, elles doivent évidemment dégager des ressources financières. Mais comme on le sait, le profit n'est pas pour nous un objectif, c'est un instrument. A côté du profit, à côté de l'efficacité financière, il existe d'autres dimensions à ce concept d'efficacité : la solidarité est une valeur. J'accepte le concept d'efficacité si l'on entend par là l'efficacité économique et sociale. Puisque, si nos entreprises existent, c'est parce qu'il existe aussi un certain nombre de missions d'intérêt public, de redistribution, d'égalisation des conditions entre les différentes classes sociales ou entre les différentes régions d'un pays. Or force est de constater que le problème qui est trop souvent posé, c'est que les objectifs de nos entreprises et en particulier les objectifs des entreprises publiques ne sont pas clairement définis. On demande aux entreprises publiques et d'autre part aux entreprises sociales d'atteindre toute une série d'objectifs : la rentabilité, c'est-à-dire l'efficacité financière, mais aussi l'efficacité sociale, mais aussi la contribution à différents objectifs macro-économiques comme la lutte contre l'inflation, ou encore la lutte contre le chômage, ou enfin la lutte contre le déficit extérieur. Mais le problème est que ces objectifs ne sont généralement pas clairement définis, que deuxièmement ils sont moins encore souvent hiérarchisés, — parce que ces différents objectifs ne sont pas nécessairement conciliables; il faut établir des choix; il faut établir des hiérarchies — et qu'enfin ces objectifs sont plus rarement encore mesurés *a priori* et *a posteriori*.

Je crois, pour en terminer sur ce point, que l'on ne peut pas accepter que le mode de gestion de nos entreprises se calque purement et simplement sur le mode de gestion des entreprises privées et que la performance de nos entreprises soit mesurée uniquement par le niveau de profit. Mais par ailleurs, il faut dire et

Guy Quaden (1988)

admettre entre nous que nos entreprises ne peuvent pas s'abriter derrière la recherche impérieuse de l'intérêt général, derrière des missions plus ou moins vagues d'intérêt public pour refuser *a priori* et *a posteriori* toute mesure d'efficacité. Et de ce point de vue je voudrais simplement ajouter qu'un organisme comme le CIRIEC — qui est dans le vocabulaire d'aujourd'hui une espèce d'interface, de lien entre le monde des entrepreneurs d'une part et le monde des chercheurs de l'université d'autre part —, peut, au niveau international et au niveau de ses différentes sections nationales, contribuer à clarifier ce dernier aspect.

Je voudrais simplement adresser d'ores et déjà, en tant que Directeur du CIRIEC international, mes remerciements et mes félicitations aux organisateurs de ce congrès, c'est-à-dire à notre ami le Président Vattier et à ses différents collaborateurs.

Je ne cacherai pas que le premier jour, à l'ouverture du congrès, il y a eu quelques déceptions dues à certaines défection. Mais je voudrais remercier et très sincèrement les organisateurs et les participants de ce congrès. Je crois qu'il a été en fin de compte un congrès de grande qualité. Ceux qui ont entendu les rapports, ceux qui à tout le moins les ont lus, peuvent témoigner du fait que les rapports présentés à ce congrès ont été parmi les meilleurs que nous ayons eu l'occasion de discuter lors de nos congrès.

Et puis, d'autre part, à côté de la qualité des rapports, il y a eu, je crois la chaleur de l'accueil, l'amitié de l'accueil, le dévouement de l'accueil. Il y a eu aussi les attraits de Bordeaux et de sa région, qui expliquent peut-être la participation limitée à cette dernière séance de travail, mais qui garantissent aussi l'excellent souvenir que nous conserverons de notre passage à Bordeaux.

Quaden, G. (1988). Synthèse du congrès. Dans : CIRIEC (Ed.), *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*. Liège : CIRIEC, pp. 189–195.

Copyright © 1988 CIRIEC.

Reproduit avec permission

9. Monnier, L. (1992). Introduction. Dans : Monnier, L. (Ed.), *Entreprises publiques et marché unique : les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché*. Bruxelles : Labor, pp. 9–19.

Introduction

Lionel MONNIER

Président de la Commission scientifique internationale sur les entreprises publiques

Le présent ouvrage fait le point sur les travaux menés depuis trois ans par la Commission scientifique internationale du CIRIEC sur les entreprises publiques. Cette Commission regroupe actuellement vingt-huit membres, économistes et juristes pour la plupart universitaires, représentant neuf pays : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie et la Yougoslavie.

Ce livre se présente comme un ensemble organisé de contributions individuelles, chacune étant signée de son auteur, sur des thèmes définis en commun⁽¹⁾. Cette individualisation des textes répond d'abord aux nécessités habituelles (partage du travail et des responsabilités) de la rédaction finale de tout ouvrage collectif. Mais elle correspond aussi au fait que, sur un sujet aussi complexe et délicat, et malgré de longues discussions qui ont sur bien des points permis une réelle convergence des points de vue, des différences de sensibilité subsistent. Il était donc important qu'elles puissent s'exprimer, car elles sont révélatrices du fait que, sur certaines grandes questions comme la politique économique, la politique industrielle, le soutien à certains secteurs nationaux en difficultés, etc., il n'existe pas d'argument scientifique décisif susceptible de faire l'unanimité.

⁽¹⁾ Il convient de préciser que le présent ouvrage ne rend pas compte de manière exhaustive de toutes les interventions faites au cours des sept réunions plénières, d'une ou deux journées selon les cas, qu'a connues la Commission sur ce thème de recherche. Sans parler des interventions purement orales, indispensables, à l'avancement de travaux du groupe, d'autres interventions restées sous forme de documents intermédiaires n'ont pas été reproduites ici. Il en va de même qu'un certain nombre de travaux qui ont déjà fait l'objet soit d'un exposé dans des colloques, soit d'une publication dans des revues scientifiques.

L'ouvrage comporte douze contributions. Les premiers articles s'attachent à définir une problématique générale : les entreprises publiques y sont considérées en tant que telles (indépendamment donc de leurs caractéristiques sectorielles) et globalement confrontées au contenu du projet communautaire... Et réciproquement, puisque le projet communautaire est lui-même confronté aux difficultés que rencontrent les entreprises publiques afin de tester sa capacité à les comprendre et à les résoudre. Or cette symétrie dans l'approche des problèmes s'avère riche d'enseignements. Le lecteur sera en effet surpris de constater à quel point l'étude du traitement réservé aux entreprises publiques se révèle être un angle d'analyse particulièrement pénétrant à la fois du contenu, mais aussi des vides, du projet communautaire lui-même !

Les articles suivants évoluent progressivement vers des approches semi-globales (l'étude des entreprises publiques de service public, ou celle des entreprises publiques concurrentielles) puis franchement sectorielles (secteurs des télécommunications, des transports et de l'énergie). Plus concrètes, ces analyses fournissent des illustrations indispensables pour compléter l'approche globale.

La dernière contribution occupe une place à part. Sans prétendre, sur un sujet aussi complexe⁽²⁾, présenter une synthèse achevée ou des conclusions en bonne et due forme, elle tente toutefois de prendre du recul pour s'interroger sur les raisons profondes de l'apparente incompatibilité entre entreprises publiques et projet communautaire.

Voilà pour l'organisation d'ensemble du livre. En ce qui concerne ses principales conclusions (à la différence d'un roman, un ouvrage scientifique n'a aucun suspense à ménager !), je les évoquerai ici sous trois rubriques : analyse statistique, analyse juridique et analyse économique.

L'analyse statistique (P. BANCE / L. MONNIER) s'est appuyée sur les chiffres publiés par le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP). Elle s'attache à la fois à étudier l'évolution du poids des entreprises publiques, analyser les particularités de leur comportement économique, et finalement mesurer le degré d'homogénéité structurelle de la Communauté sous l'angle de l'économie mixte.

Contrairement à ce qui se dit souvent, on n'observe pas, au niveau communautaire, de recul quantitatif global des entreprises publiques sur longue période. Le recul n'est réel que dans les années quatre-vingt. Mais il fait suite à une très forte augmentation du poids relatif des entreprises publiques dans les années soixante-dix. Si donc l'on prend comme point de départ l'année 1973 —

(²) ... et qui comporte nécessairement une dimension prospective puisque le marché unique n'est pas encore effectivement installé.

année du premier choc pétrolier et du début de la crise qu'ont connue les économies occidentales —, on constate que les entreprises publiques, après avoir beaucoup progressé, puis beaucoup régressé, ont aujourd'hui approximativement retrouvé leur niveau d'avant-crise. Elles représentent actuellement selon le critère retenu, entre 10 et 20% de l'activité économique de la Communauté. La question du rôle des entreprises publiques en Europe reste donc quantitativement importante, et ne semble pas en voie de disparition spontanée.

Du point de vue du comportement économique, les années quatre-vingt font apparaître une nette « banalisation comportementale » des entreprises publiques ; en ce sens que leur comportement tend à se rapprocher de plus en plus de celui des entreprises privées. Cette évolution s'explique probablement par la conjonction de trois raisons convergentes. La première peut s'analyser comme un processus de « récupération » (ou de « remise à flot ») d'entreprises publiques européennes dont la situation financière s'était fortement dégradée dans les années soixante-dix, du fait du rôle de régulation macroéconomique qu'on leur avait imposé de jouer. La deuxième raison tient au développement des politiques de « privatisation » qui poussaient, elles aussi, à un assainissement préalable des entreprises publiques concernées, puisqu'on vend plus facilement une firme qui fait des bénéfices qu'une autre qui fait des pertes. La dernière est liée à la signature de l'Acte unique en 1986 : devant la perspective du marché unique, les Etats membres ont sans doute anticipé sur une inévitable « normalisation » du comportement de leurs entreprises publiques.

La troisième grande conclusion de l'étude statistique est peut-être la plus importante pour l'avenir. Car on observe aujourd'hui une rupture de l'homogénéité structurelle que présentaient antérieurement les différents Etats européens sous l'angle de l'économie mixte. Au moment de la signature du traité de Rome et jusqu'à la fin des années soixante-dix, les poids relatifs des entreprises publiques dans les quatre plus grands pays de la CEE étaient en effet très comparables⁽³⁾. A l'époque, cette situation a probablement eu pour conséquence concrète de rendre la présence des entreprises publiques plus facilement acceptable... puisque, en la matière, « tout le monde » disposait à peu près des mêmes moyens. Or ce consensus implicite n'est aujourd'hui plus possible depuis que la Grande-Bretagne a « privatisé » la quasi-totalité de ses entreprises publiques alors que les autres pays adoptaient dans ce domaine une politique beaucoup plus nuancée. La question des entreprises publiques tend donc, de ce fait, à devenir une question fortement conflictuelle, non plus seulement sous l'angle des principes

⁽³⁾ Sont concernés ici les cas de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et de la Grande-Bretagne, dont les effectifs des entreprises publiques représentent à eux-seuls environ les trois-quarts du total communautaire.

communautaires, mais aussi sous celui des réalités structurelles et des pratiques économiques concrètes.

Venons-en maintenant à *l'analyse juridique* du problème de la légitimité communautaire des entreprises publiques (M. DEBENE et O. SAINT-MARTIN). On est ici surpris par l'extrême discrétion des traités des Communautés sur cette question ! Le traité de Rome en parle peu, l'Acte unique et le traité de Maastricht n'en parlent pas. Pourtant, il ne fait plus aucun doute que l'intégration communautaire aura des conséquences majeures sur les conditions d'existence des entreprises publiques européennes.

Que dit le traité de Rome ? Son article 222 — dont il sera souvent question dans ce livre — stipule que « le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres ». La propriété de l'entreprise peut donc être indifféremment publique, ou privée, ou mixte, ou même passer d'une catégorie à l'autre. L'entreprise publique et plus généralement l'économie mixte sont donc en principe compatibles avec le projet communautaire ; en statique comme en dynamique. En réalité, il s'avère que l'article 222 ne règle rien. Car cette « indifférence communautaire » qu'il institue ne vaut que pour la nature juridique de l'entreprise, pas pour son comportement économique. Du point de vue comportemental, les entreprises publiques sont en effet renvoyées à l'article 90 (premier paragraphe) du traité, qui leur fait obligation de se soumettre strictement aux règles de concurrence.

C'est ici que réside toute l'ambiguïté de la situation actuelle. Car si les Etats ont créé — et ont choisi de conserver — des entreprises publiques..., ce n'est probablement pas pour que celles-ci se comportent en toutes circonstances exactement comme le feraient des entreprises privées ! Or, pour la Commission européenne, seules seraient légitimes les entreprises publiques qui ne présentent aucune « spécificité comportementale ».

Le deuxième paragraphe de l'article 90 vient certes nuancer ce constat, mais seulement pour les entreprises expressément chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, qui ne sont soumises aux règles de concurrence que dans la mesure où celles-ci ne font pas obstacle à l'accomplissement de leurs fonctions ; mais sous réserve que le développement des échanges n'en soit pas affecté d'une manière contraire à l'intérêt général de la Communauté. Il reste alors à interpréter ce que recouvre exactement cette notion. Or la tendance évidente de la jurisprudence est de considérer que l'intérêt général communautaire s'analyse principalement dans la liberté des échanges et le strict respect des règles de concurrence. A peu de choses près, nous voilà donc revenus au point de départ !

Globalement, l'avis des juristes de la Commission scientifique internationale est que le droit communautaire n'a pas encore réussi à traiter correctement la question — il est vrai fort délicate — de la présence d'entreprises publiques sur le marché. Car ou bien, au nom du principe d'égalité de traitement, le droit communautaire assimile purement et simplement entreprises publiques et privées — mais ceci sur le modèle exclusif de l'entreprise privée — et les entreprises publiques se voient alors refuser le droit à toute espèce de spécificité comportementale... ou bien le droit communautaire fait la distinction entre les deux, mais c'est pour redécouvrir concrètement que le propriétaire des entreprises publiques est un Etat (ou une collectivité publique) et considérer comme *a priori* suspectes les relations financières qu'il entretient avec elles. Ne s'agirait-il pas d'aides publiques déguisées qu'il conviendrait de contrôler ou d'interdire ? Les entreprises publiques font alors l'objet d'une suspicion systématique, discriminatoire et donc potentiellement pénalisante.

Finalement, il apparaît que le droit communautaire reste hésitant devant la dualité « entreprises publiques / entreprises privées », et balance entre deux attitudes : assimilation ou discrimination. Mais force est de constater que, pour le moment, ces deux solutions apparemment opposées ont cependant pour résultat commun de placer concrètement les entreprises publiques dans une situation plus difficile que celle des entreprises privées (M. DEBENE).

Les ambiguïtés qui pèsent sur la légitimité communautaire des entreprises publiques emportent des *conséquences économiques* complexes.

Pour introduire cette question, rappelons d'abord que toute société se construit sur un équilibre entre deux grands groupes d'éléments complémentaires : d'un côté les activités marchandes, qui relèvent principalement du secteur privé, de l'autre les facteurs non marchands, qui sont de nature micro- ou macro-économique, ou qui traduisent des préférences intrinsèquement collectives. Par nature, ces facteurs échappent au marché et nécessitent donc l'intervention de décisions politiques afin de fixer les « conditions-cadre » dans lesquelles se déroulera la concurrence de marché.

Si tous les économistes acceptent cette idée d'une nécessaire coexistence entre les domaines marchand et non marchand, leur unanimité disparaît dès qu'il s'agit de dire précisément où se trouve le « juste équilibre » entre les deux. Les opinions varient selon que l'on est plutôt interventionniste, ou plutôt libéral. Elles varient aussi en fonction de la conjoncture : selon que l'économie privée se porte bien, ou qu'elle éprouve des difficultés. Sur le plan des faits, on constate enfin que les choix diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction de l'histoire et de la culture nationales : non seulement quant au poids globalement reconnu aux facteurs non marchands, mais aussi quant aux modalités techniques précises de leur prise en compte.

Par rapport à cette présentation des choses, l'avis de la Commission scientifique internationale est que l'appréciation de la Commission des Communautés européennes, comme celle de la Cour de Justice, sont actuellement trop optimistes quant à l'étendue du domaine où la concurrence a réellement capacité à assurer seule la direction de l'économie. Un élargissement de la concurrence intracommunautaire est certainement souhaitable. Mais il doit s'accompagner d'une redéfinition explicite de l'ensemble des conditions-cadre de cette concurrence. Sinon, les équilibres antérieurs, qui s'étaient constitués progressivement et pragmatiquement dans les espaces nationaux, risqueraient d'être rompus dans un sens anormalement défavorable à l'économie publique. Il faudrait alors s'attendre à des décisions contre-productives allant à l'encontre des objectifs de bien-être social qui furent à la base de la création de la Communauté (K. OETTLE).

Cette question cruciale est en même temps extrêmement délicate. Car d'un côté, il ne fait aucun doute que la priorité communautaire accordée à la libéralisation des échanges (sur l'harmonisation des conditions de concurrence) a permis de débloquent une situation que les conflits des intérêts nationaux tendaient à figer. Mais, d'un autre côté, on ne peut pas ignorer la nécessité même d'une harmonisation. Or il serait illusoire de compter sur la concurrence pour produire elle-même une harmonisation acceptable de ses propres conditions-cadre... Nous sommes là en présence d'un conflit majeur entre, d'un côté, la vitesse d'exécution du projet communautaire et, de l'autre, la qualité de la construction finale.

D'un point de vue sectoriel (H. COX, P. MÜNCH et G. STEFANI), il apparaît ainsi qu'un certain nombre de missions dites « de service public » se trouvent menacées : par exemple l'obligation de desservir la totalité d'un territoire. Ces missions étaient traditionnellement remplies par des entreprises qui disposaient en contrepartie d'une protection vis-à-vis de la concurrence. Si cette protection disparaît, ces entreprises se trouveront soumises au risque d'« écrémage » (« *cream skimming* ») dans la mesure où leurs concurrents pourraient alors concentrer leurs activités sur les seuls créneaux financièrement rentables. Privées des ressources correspondantes, ces entreprises devront soit abandonner ou réduire leurs missions de service public, soit se tourner vers des financements publics explicites. Or, dans la plupart des pays européens, règne actuellement un climat politique antisubventionniste. Faute de nouveaux circuits de financement, on risque ainsi de voir régresser certaines missions de service public..., ceci sans que personne ne l'ait jamais explicitement décidé !

La même remarque peut être faite à un niveau plus global. La Commission scientifique s'est par exemple interrogée sur la question de savoir comment faciliter les alliances et opérations de concentrations industrielles les plus favorables à l'Europe (L. CARTELIER). Sur ce point, il est en effet possible de montrer que le marché, à lui seul, ne garantit pas que la décision résultant

Lionel Monnier (1992)

du libre jeu des intérêts particuliers soit aussi la plus avantageuse pour la Communauté. Il y a donc là matière à une intervention incitative pertinente. Or, actuellement, on ne peut que constater que cette possibilité n'est pas utilisée.

Finalement, la réflexion de la Commission scientifique aboutit au double constat suivant :

- Il y a — et il y aura probablement de plus en plus — recul du rôle des Etats membres en matière d'encadrement du marché. Ceci est parfaitement logique dans une perspective d'intégration européenne.
- Mais, dans bien des cas, les prérogatives et contrôles nationaux qui disparaissent ne trouvent pas vraiment d'équivalents au niveau communautaire.

Cette situation comporte une ambiguïté majeure. Car la question se pose de savoir si cette absence de relais communautaire correspond à un choix politique délibéré fait en faveur d'une économie européenne très libérale ... ou si elle ne révèle pas aussi une certaine incapacité actuelle des instances communautaires à assurer concrètement le relais des responsabilités politiques qui échappent désormais aux Etats membres. Pour certaines grandes questions d'économie publique se poserait ainsi un problème de transition... et de vide politique (L. MONNIER). On constate en effet qu'il n'existe pas actuellement, au niveau européen, d'institution politique suffisamment forte et légitime pour prétendre définir globalement ce que pourrait être l'intérêt général communautaire au-delà de ce qu'autorise la référence au bon fonctionnement de l'économie de marché. Il s'ensuit, en la matière, une tendance structurelle à s'en remettre au marché... ou à renvoyer au juge.

En 1990, par exemple, on a vu l'expression « politique industrielle » retrouver officiellement sa place dans le langage communautaire. Mais il fut aussitôt admis que « l'achèvement du marché intérieur » — donc la politique de concurrence elle-même — pouvait être considéré comme « une politique industrielle par excellence » ! Cela pose évidemment problème, car pourquoi avoir éprouvé le besoin de recourir à deux expressions différentes... si elles veulent vraiment dire la même chose ? On pressent bien, là encore, que la Communauté n'a pas réussi à s'émanciper de la référence au marché.

Pour les entreprises publiques, la période de transition s'annonce difficile à négocier. Car du fait de la mise en place du marché unique, elles se trouvent soumises à des forces convergentes qui les poussent vers une « privatisation comportementale »... sans qu'elles sachent toujours très bien ce qu'il va advenir des différentes missions de service public qu'elles assumaient auparavant. Or toutes les entreprises publiques européennes sont en fait, pour des raisons historiques, des entreprises publiques nationales (allemandes, françaises,

italiennes, etc.) ... jamais des entreprises publiques communautaires. Il s'ensuit que l'« intérêt général » qu'elles avaient jusqu'à présent vocation à servir se définissait et se gérait toujours dans un cadre national, et pas communautaire ! De ce fait, ces entreprises se trouvent aujourd'hui confrontées à une déstabilisation profonde des bases culturelles et relationnelles sur lesquelles elles s'appuyaient antérieurement.

Diriger une firme, qu'elle soit publique comme privée, ce n'est pas seulement gérer le quotidien. C'est aussi décider d'une stratégie à moyen et long terme. Par les incertitudes qu'elle entretient quant à leur légitimité communautaire, la situation actuelle — si elle devait se prolonger — se révélerait particulièrement paralysante pour des entreprises publiques qui doivent elles aussi mettre au point une stratégie : nationale, communautaire et internationale. Cette gêne est d'autant plus importante que les entreprises publiques évoluent souvent dans des secteurs fortement capitalistiques, où le temps d'élaboration et de retour d'une stratégie industrielle et commerciale se compte parfois en décennies.

Voilà pour les inquiétudes. Mais, paradoxalement, l'évolution actuelle est également prometteuse, si l'ensemble des problèmes est, à tous les niveaux, abordé avec nuances et dans une perspective d'avenir. Deux facteurs apparaissent en effet favorables. On peut d'abord s'attendre à ce que l'accroissement des pressions concurrentielles (ou simplement plus de transparence dans l'information, et donc la possibilité de mieux comparer les performances réalisées par différentes entreprises d'un même secteur) contraigne inéluctablement les entreprises publiques peu performantes à un suivi plus attentif de leur gestion interne. Le risque d'avoir à faire face à des contrôles communautaires — si ces contrôles savent éviter toute exagération quant à leur fréquence et quant à leurs méthodes — devrait par ailleurs avoir comme conséquence positive d'obliger les Etats à une plus stricte autodiscipline. Les « Etats-patrons » ne pourront plus intervenir à tout propos et n'importe comment dans la gestion d'entreprises publiques qu'ils ne contrôleront probablement jamais plus comme avant.

Mais pour que, dans les prochaines années, les progrès de la construction européenne constituent vraiment un facteur positif, il faudrait aussi que les autorités communautaires réussissent à rééquilibrer leur conception de l'entreprise publique. Pendant longtemps, elles ont dû ignorer ce problème trop épineux. Aujourd'hui qu'elles se sentent en position de l'affronter, elles s'intéressent prioritairement, sinon exclusivement, aux inconvénients liés à la présence d'entreprises publiques du point de vue de l'élargissement de la concurrence intra-européenne. Il conviendrait maintenant de dépasser cette logique d'affrontement ; en prenant aussi en compte les avantages que leur présence peut comporter : tant du point de vue de l'installation du marché unique

Lionel Monnier (1992)

que sous l'angle — essentiel — de la capacité ultérieure de la Communauté à mieux faire face à la concurrence internationale externe.

A court terme, il est indispensable que le point de vue des entreprises publiques puisse mieux s'exprimer et soit correctement écouté, même si cela conduit à poser des problèmes difficiles dont certains sont éventuellement sans solution immédiate au niveau communautaire. Car, chacune dans leur secteur d'activité, les entreprises publiques européennes disposent de compétences acquises et d'une culture qui présentent certes des points communs, mais aussi des différences, avec celles des entreprises privées. Leur expérience originale doit en particulier être mise à profit en matière d'anticipation des possibles effets pervers liés à l'éventuelle mise en place de tel ou tel nouveau type d'organisation sectorielle.

De même que l'économie publique est le complément obligatoire de l'économie privée, l'existence d'entreprises publiques est à considérer comme un complément utile, probablement même indispensable dans le contexte européen actuel, de la mise en place d'une économie de marché efficace.

Cette conclusion rejoint tout à fait l'argumentation développée dans le premier article de l'ouvrage, intitulé « Le défi du marché : Coexistence de l'économie publique et sociale dans l'économie de marché », qui introduit le débat du point de vue de la théorie de l'économie publique. Cette contribution occupe cependant une place à part car il s'agit en fait de la reprise d'un article publié en 1982⁽⁴⁾. Nous avons choisi d'honorer ainsi la mémoire de son auteur, le professeur Theo Thiemeyer, président du Conseil scientifique international du CIRIEC, qui avait aussi présidé jusqu'en 1988 la Commission scientifique internationale sur les entreprises publiques et qui participait encore très activement à ses travaux lors de la réunion de Cologne, quelques semaines avant son décès inopiné en novembre dernier. Il avait pris en charge le chapitre concernant le secteur électrique.

Qu'il nous soit permis de dire ici brièvement pourquoi nous avons choisi de republier cet article.

Sa tonalité générale, d'abord, correspond tout à fait à l'approche que Theo Thiemeyer avait de la science économique comme du débat scientifique. La question de la pertinence de l'« économicité sociale »⁽⁵⁾ — c'est le thème de

⁽⁴⁾ Dans les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 1982, 3/4

⁽⁵⁾ C'est-à-dire la nécessité de reconnaître comme potentiellement rationnels l'intervention économique de l'Etat ou le fait, pour des individus ou des organisations, de ne pas se préoccuper exclusivement de leur intérêt particulier, mais d'y adjoindre éventuellement des arguments d'intérêt général ou de service public.

son article — est en effet posée d'emblée au niveau du débat international sur le sujet, et sa formulation actuelle réexaminée par rapport à l'histoire des idées économiques. On retrouve là la marque à la fois de la grande culture de l'auteur et de son sens de l'engagement intellectuel ; puisque après avoir brossé une telle fresque, il prend personnellement position, concrètement et point par point.

Mais il est clair que nous avons aussi choisi cet article de Theo Thiemeyer parce qu'il introduit parfaitement le thème général de l'ouvrage. Et, bien qu'il ait été publié il y a maintenant dix ans, son contenu est toujours autant d'actualité. L'article se fixait en effet deux objectifs :

- montrer en quoi l'orientation du débat scientifique international — et par voie de conséquence de l'enseignement universitaire — se fait, consciemment ou non, dans un sens unilatéralement et excessivement hostile à l'économie publique et sociale ;
- mettre en garde les praticiens de ces secteurs d'activité contre la tentation de considérer que cette « mode » — à certains égards abstraite et hermétique — que connaît la science économique pourrait ainsi se développer durablement sans jamais produire de conséquences concrètes.

Pourtant parfaitement clair et argumenté, ce message prémonitoire n'a pas été entendu comme il l'aurait mérité. Au cours de la dernière décennie, l'image de l'économie publique et sociale n'a cessé de se dégrader dangereusement : aussi bien au niveau des publications scientifiques qu'au sein même des équipes dirigeantes des entreprises publiques où, inévitablement, interviennent aujourd'hui des hommes qui n'ont appris la science économique que dans cette ambiance intellectuelle là.

Cette remarque prend tout son poids — et nous retrouvons ici le cœur même de l'ouvrage — en matière de construction communautaire, laquelle a connu une fantastique accélération avec la signature de l'Acte unique... en 1986, donc dans un contexte idéologique du même type. Que l'on choisisse d'y voir une relation de cause à effet, ou une simple coïncidence chronologique, on ne peut que constater que la question de la légitimité européenne des entreprises publiques se trouve depuis lors posée en des termes qui lui sont le plus souvent défavorables.

Un large rééquilibrage des points de vue et, pour cela, un débat s'appuyant sur des argumentations complètes, explicites et sans *a priori* nous paraît aujourd'hui devoir s'imposer. Et, dans ce débat indispensable, nous rejoignons sans réserve la pensée de Theo Thiemeyer qui concluait ainsi son analyse :

Lionel Monnier (1992)

« Ces institutions [entreprises publiques et d'économie sociale] sont — que cela s'insère ou non dans la conception dominante de l'ordre économique — un instrument rationnel de politique économique en vue d'accomplir certaines tâches sans lesquelles un ordre économique fondé par principe sur le marché ne peut fonctionner.

Quant à l'image, au renom de l'économie publique et sociale dans l'opinion, et à l'enseignement de cette matière, tous deux nécessitent actuellement une reconstruction laborieuse et patiente.

Mais ce devoir de reconstruction nécessite à son tour l'engagement des praticiens et des théoriciens de ce secteur pour l'intérêt collectif. »

Monnier, L. (1992). Introduction. Dans : Monnier, L. (Ed.), *Entreprises publiques et marché unique : les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché*. Bruxelles : Labor, pp. 9–19.

Copyright © 1992 Editions LABOR, Lionel Monnier.

Reproduit avec permission

10. Monnier, L., & Thiry, B. (1997). Architecture et dynamique de l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 11–29.

Introduction

ARCHITECTURE ET DYNAMIQUE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

*Lionel MONNIER
Bernard THIRY*

1. L'individu et la société
2. L'intérêt général, comme construit sociétal
3. Mutations structurelles, changements de paradigme et nouveaux modes de prise en compte de l'intérêt général

Depuis la création en 1947 du CIRIEC et *a fortiori* depuis celle en 1908 des « Annales ¹», l'intérêt général, son contenu et ses modes d'expression, ont connu de profonds bouleversements. Les champs d'activités et de recherches du CIRIEC ont évolué de même, d'abord concentrés sur les entreprises publiques, qu'elles soient nationales, régionales ou locales, les coopératives et mutualités et les entreprises à participation syndicale, ils incluent désormais les entreprises mixtes, les associations et autres « nonprofit organizations » ainsi que les entreprises chargées de service d'intérêt général. La régulation a remplacé la planification comme objet d'analyse. La dénomination officielle du CIRIEC a également été adaptée en passant en 1974 de l'« Économie collective » à l'« Économie publique, sociale et coopérative », anticipant ainsi l'effondrement complet du « collectivisme » qui, affublé d'oripeaux d'intérêt général, s'était transformé en dictature et en immobilisme économique et politique.

Enracinés dans l'Histoire et la Culture, les modes d'expression de l'intérêt général sont pluriels et c'est cette pluralité que les presque trente auteurs qui ont contribué à cet ouvrage ont essayé de présenter et d'analyser dans la diversité des conceptions et des héritages. La référence à l'intérêt général est évidemment le trait commun à toutes les contributions, mais certaines l'entendent davantage comme l'intérêt public (le « bien commun ») défini et poursuivi par les autorités publiques, nationales, régionales, locales voire supranationales, alors que d'autres le conçoivent plus comme l'intérêt commun des membres coopérateurs, mutualistes ou associés. Ces deux angles d'approche sont clairement complémentaires dans la démarche qui est celle du CIRIEC depuis sa création. Edgard Milhaud, son fondateur, estimait impossible d'étudier le mouvement coopératif en vase clos, en dehors des autres aspects de l'économie collective au sens où il l'entendait, c'est-à-dire les activités économiques visant directement le service d'une collectivité : entreprises publiques, coopération, économie organisée, système des plans, rôle économique des syndicats. Il donnait d'ailleurs à la coopération le sens le plus large, y distinguant les associations d'individus et les associations de collectivités (Milhaud, 1942 et 1950). Prolongeant les analyses de G. Fauquet, il mit B. Lavergne sur la voie des « régies coopératives », en montrant les liaisons qui rattachent la coopération purement volontaire aux services publics (BIT, 1950 ; Lambert, 1964, p. 137).

Paul Lambert, son successeur au CIRIEC, associa également dans sa réflexion la politique macroéconomique de l'État (Lambert, 1963) et la doctrine coopérative (Lambert, 1964). Ne se rattacha-t-il pas lui-même à plusieurs égards à la pensée de C. Gide et de l'École de Nîmes ? Et si, comme l'a proposé C. Gide, les coopératives de consommation par une concurrence victorieuse s'élargissent

¹ D'abord appelées « de la Régie directe », puis « de l'Économie collective » et enfin, depuis 1974, « de l'Économie publique, sociale et coopérative ».

jusqu'à conquérir toute la distribution, à subordonner la production industrielle puis l'agriculture, n'y a-t-il pas fusion de l'action publique et de l'action coopérative ? Reprenant l'expression de C. Gide « coopérativiser l'État », P. Lambert entend « ... décharger l'État de toutes les tâches de gestion d'entreprise, et les confier, soit à la coopération purement volontaire, soit à des entreprises publiques appliquant elles-mêmes l'essentiel des principes coopératifs » (Lambert, 1964, pp. 239-240). Et il ajoute « Travaillant en dehors de toute préoccupation capitaliste, visant au mieux-être de vastes catégories de citoyens, les coopératives seront prêtes à seconder par leurs propres décisions une politique générale qu'elles auront contribué à former. En ce sens, j'approuve entièrement Lasserre : l'extension des coopératives permettra d'éviter nombre d'interventions directes de l'État sous forme réglementaire » (Lambert, 1964, p. 240).

Mais comme le soulignait Guy Quaden — le troisième directeur du CIRIEC — « l'idée que l'intérêt général puisse suivant les circonstances revêtir soit la forme de l'entreprise publique, soit la forme de l'entreprise coopérative et sociale... n'est pas évidente dans tous les pays » (Quaden, 1988, p. 192). Par ailleurs depuis les années 1960 et tout particulièrement depuis une vingtaine d'années, notre système économique et social subit de nombreuses mutations qui remettent en cause certains mécanismes et conceptions d'intérêt général (et en développent d'autres). L'intérêt général n'en reste pas moins un objet fondamental de réflexion et un thème permanent d'actualité. Au sein du CIRIEC, les travaux scientifiques sur ces questions ont évidemment été poursuivis et approfondis. Ils renvoient fondamentalement à la façon dont l'individu et ses articulations avec la société sont modélisés et conçus.

1. L'individu et la société

La question de l'articulation entre intérêt(s) individuel(s) et intérêt général figure, depuis l'origine, au cœur de l'analyse économique libérale. Au cours du dernier quart de siècle, le discours économique dominant a cependant beaucoup évolué sur cette question centrale.

Dès le 18^e siècle, A. Smith insistait sur l'individu, comme réalité humaine irréductible, principe d'initiative et centre de calcul économique. Le système économique devait reposer sur des fondements individualistes à la fois parce qu'il est dans la nature de l'homme d'être individu, et parce que la recherche par chaque individu de son intérêt personnel aboutit automatiquement à la réalisation de l'intérêt général. La démonstration restait approximative, mais l'idée était clairement posée de l'existence d'une mécanique — économique — garantissant l'harmonie des intérêts individuels. C'est le fameux paradigme de la « main invisible du marché », intuition géniale et fondatrice de la science économique

à laquelle elle donnait son objet, à savoir l'analyse de la mécanique de transformation des finalités individuelles en résultat d'intérêt général.

Dans la version originelle de la théorie libérale, l'Homo œconomicus était certes posé comme égoïste. Mais il s'agissait là d'une hypothèse « faible ». Son objectif était principalement de montrer qu'on n'avait pas besoin de supposer que tous les individus soient philanthropes ... pour espérer qu'ils concourent, sans le rechercher, à l'intérêt général. On pouvait ainsi se concentrer sur l'étude des mécanismes de marché, et leur capacité propre de « réconciliation » des intérêts individuels et de reconstitution de l'intérêt général. Dans ce modèle, l'Homo œconomicus apparaissait donc comme un « égoïste normal », qui pouvait même à l'occasion devenir altruiste ; cela ne gênait en rien la démonstration.

Les économistes libéraux du 20^e siècle, moins optimistes que leurs Anciens quant aux vertus de l'ordre naturel, dressèrent progressivement la liste des défaillances possibles du système, aux plans micro et macroéconomiques. Mais leur vision de l'homme n'avait pas changé. Si le marché connaissait des défaillances nécessitant la mise en œuvre de thérapeutiques collectives, il serait toujours possible de trouver des hommes — sages omniscients, dictateurs bienveillants, responsables politiques ou hauts fonctionnaires... — capables d'intervenir au nom — et dans le sens — de l'intérêt général. Le libéralisme économique se faisait ainsi de plus en plus ouvert et convivial, et Keynes et Samuelson trouvaient largement leur place...

1.1 La dérive du paradigme de l'Homo œconomicus

Les choses ont beaucoup changé depuis la fin des années 1960, avec la montée des thèses néo-libérales (en particulier l'audience croissante de l'École du « public choice »). L'hypothèse d'égoïsme, qui caractérisait initialement le comportement du seul Homo œconomicus, a progressivement contaminé l'ensemble des sphères d'activité de l'homme : notamment celles de la politique (peuplées « d'individus-politiciens ») et de l'administration (peuplées « d'individus-fonctionnaires »)... mais aussi toutes les autres, jusque et y compris la sphère de la vie familiale... Cet égoïsme comportemental généralisé s'est en même temps radicalisé. À la différence de l'ancien Homo œconomicus, « égoïste normal », le nouvel individu est présenté comme un égoïste total, cynique et rationalisateur, poursuivant sa seule « utilité » le plus souvent mesurée à l'aune des seuls avantages pécuniaires.

Cette dérive radicale du contenu comme du champ d'application du modèle de l'Homo œconomicus en a aussi altéré la fonction. Il s'agissait au départ d'un modèle au sens classique du terme, c'est-à-dire d'une représentation délibérément simplifiée d'une réalité beaucoup plus complexe, pour en faciliter l'analyse partielle. Aujourd'hui, les caractéristiques du nouvel Homo œconomicus

tendent au contraire à être présentées comme décrivant une donnée, un état de fait anthropologique ne pouvant sérieusement être mis en doute (Thiemeyer, 1982). Le nouveau paradigme est ainsi à la fois implicitement présenté comme le « modèle existant », et enseigné comme « modèle à suivre » (Etzioni, 1989). Le cynisme intégral devient la seule expression reconnue comme pertinente de la rationalité individuelle ; tout autre type de comportement (lié au sens du service public chez un fonctionnaire, à celui de l'État chez un homme politique, au sens de la démocratie économique chez un coopérateur, au sens de la solidarité chez un bénévole, etc.) ne pouvant plus s'analyser que comme des signes d'anachronismes, des symptômes d'incompétence... ou des tentatives de tricherie.

Cette approche néo-libérale ou « utilitaro-monétariste », étroitement construite à partir de caractéristiques des comportements individuels, s'est paradoxalement révélée terriblement décapante pour tout ce qui touche aux questions d'intérêt... général. On avait auparavant effectivement sous-estimé — voire même ignoré — les difficultés concrètes liées à l'inévitable accompagnement humain des procédures théoriques de prise en compte de l'intérêt général. Or il devient clair que des défaillances sont aussi possibles à ce niveau, que ce soit au niveau de la gestion publique ou de celle d'une entreprise ou organisation d'économie sociale, ce qui complique considérablement la solution des problèmes. C'est là la partie indiscutable de l'argumentation néo-libérale, qu'il convient d'assumer complètement ; aussi bien au plan pratique que théorique.

Par contre, le fondement anthropologique de « l'enseignement néo-libéral », à savoir l'assimilation totale qu'il entretient entre opportunisme et rationalité, mérite d'être critiqué sévèrement. Car cette affirmation, à la fois très importante en elle-même et évidemment destructrice pour toute espèce de culture d'économie publique ou sociale, nécessiterait d'être soigneusement établie empiriquement. Or elle ne l'est pas. Parce qu'elle repose ainsi sur un paradigme de l'homme définitivement trop abstrait et caricatural, l'analyse utilitaro-monétariste, contrairement à ce qu'elle prétend, ne « part pas de l'individu ». La vérité est plutôt qu'elle le quitte !

1.2 Solidarité, rationalité et efficacité

Il convient au contraire de retrouver l'homme, à la fois comme objet d'analyse et comme acteur cherchant à modeler le cadre de l'activité socio-économique selon ses vues et ses attentes. Il est pour cela indispensable de s'appuyer sur de véritables recherches pluridisciplinaires, y compris sur les dernières tendances des sciences cognitives qui montrent l'homme comme un sujet où s'affrontent en permanence l'utilité et la morale. Être rationnel sachant choisir les moyens adaptés aux fins qu'il poursuit, l'individu agit également sous le coup d'émotions et sous l'influence de valeurs. La plupart des hommes politiques, par exemple, se soucient certes d'intérêts électoraux, mais leur conduite révèle

qu'ils honorent aussi des obligations d'un autre type. De même, les valeurs de solidarité et de démocratie économique qui fondent les mouvements coopératifs et mutuellistes et l'action bénévole ne rentrent que très difficilement dans la vision « utilitaro-monétariste » de l'individu.

Contrairement aux présupposés ultra-libéraux, tout indique que les individus ne conçoivent pas leurs rapports à la société uniquement au travers d'une dialectique antagonique simpliste, du type « moi - eux », qui les opposerait définitivement au reste de la société. Dans la rationalité individuelle, il y a place aussi pour une relation sociale plus riche, fondée sur des duos coopératifs du type « moi - nous », dans laquelle l'homme se reconnaît et s'assume également comme partenaire d'une communauté — ou de plusieurs communautés — dont il partage les valeurs et finalités collectives, et se sent solidaire². La sociabilisation de l'individu s'exprime ainsi au travers d'un ensemble de « périmètres de solidarité » (Monnier, 1991), dans lesquels la logique de compétition laisse place à des relations de coopération.

La prise en compte de la complexité du spectre des motivations possibles ne conduit pas à échanger le cynisme du modèle utilitariste contre on ne sait quelle image moralisatrice de l'individu. Il s'agit simplement de prendre acte de l'existence de cette diversité, de l'analyser scientifiquement comme un potentiel à exploiter, et de chercher à en tirer toutes les conséquences en termes d'organisation de la société. La question est de savoir comment mobiliser, au mieux et le plus complètement possible, l'ensemble des énergies et des intelligences, individuelles et collectives, disponibles ou latentes.

Si l'on considère la cohésion sociale comme un bien collectif, tous les types d'organisations permettant à certains individus, plus concernés par cette question que la moyenne des citoyens, de s'extraire de la péréquation des contributions fiscales moyennes, ou d'apporter des formes de contributions autres que monétaires, etc. sont à prendre en considération.

Au-delà de l'altruisme et de l'envie de servir l'intérêt public, il y a place aussi pour l'intérêt collectif ou commun ; qui passe par la prise en compte de l'ensemble des solidarités objectives interindividuelles, donc par la valorisation des externalités, micro et macroéconomiques, qui accompagnent toujours l'activité économique. Une société, ou un groupe, qui réussit à internaliser correctement l'ensemble de ses interdépendances internes, sera plus performante que si elle s'en remettait uniquement aux seules lois du marché et de la compétition interindividuelle. Mais cela suppose l'émergence d'une intelligence collective et,

² Nous rejoignons là les thèses du nouveau courant de la « socio-économie », qui dénonce l'impérialisme du raisonnement économique néo-libéral dans la vie intellectuelle et dans l'enseignement des « business schools ».

pour cela, la mise en place d'une organisation *ad hoc*. Il y a donc un « capital » collectif, institutionnel, à constituer.

En pratique, la dissociation conceptuelle entre « solidarités altruistes » et « solidarités objectives » s'avère souvent délicate à assumer, notamment dans une perspective dynamique. Car de quelles interdépendances parle-t-on ? S'agit-il seulement d'externalités préexistantes et immédiatement disponibles, dont il suffirait de prendre acte ? Ou bien s'agit-il aussi d'externalités potentielles, susceptibles à ce titre de faire l'objet d'une stratégie collective de recherche et de stimulation ? Prenons l'exemple de la gestion du personnel dans une entreprise. Au premier degré, un bon niveau de garantie de l'emploi et des rémunérations peut s'interpréter en termes de générosité patronale, donc comme une forme de paternalisme coûteux. À court terme, cette convivialité d'entreprise paraît alors entrer en conflit avec l'exigence de compétitivité externe de l'organisation. Dans une perspective dynamique, au contraire, la même politique peut se comprendre et se justifier comme une stratégie d'incitation à un jeu coopératif. La cohésion de l'entreprise s'analyse alors comme un investissement générateur d'externalités positives, par exemple en incitant aussi bien les salariés que l'entreprise elle-même à consentir un effort de formation accru, parce qu'on s'est donné des raisons de penser que les retombées s'effectueront dans le « panier commun ». En sens inverse, un recours systématique à une politique de flexibilité du travail permet certes de réduire, à court terme, les coûts de l'entreprise. Mais en réduisant sa capacité à susciter des comportements coopératifs, cette politique puise insidieusement dans les réserves mêmes de l'organisation et réduit d'autant ses capacités d'adaptation à long terme. Dans l'arbitrage économique entre efficacité et solidarité, il y a donc bien deux colonnes au bilan, dont les soldes à court et long termes sont potentiellement inversés.

La même analyse reste largement valable au plan de l'action publique : l'État, c'est-à-dire les diverses collectivités publiques qu'elles soient nationales, régionales ou locales, voire supranationales, est Maître des grands équilibres socio-économiques et Maître des horloges ; il cherche à orienter à la fois les arbitrages entre efficacité et solidarité, et ceux entre court terme et long terme (Delmas, 1991). Car les économies libérales sont également, et simultanément, des démocraties politiques. À ce titre, leur fonctionnement procède d'une tension permanente entre deux principes d'organisation apparemment contradictoires (Fitoussi, 1995). D'un côté, le jeu du marché qui repose sur l'exercice d'un pouvoir de type censitaire : à chacun selon ses moyens. La société de marché, en produisant de la différenciation sociale, apporte une incitation naturelle à l'effort individuel et au dynamisme. De l'autre, le jeu politique qui repose, lui, sur le suffrage universel : à chacun une voix. La société démocratique assure ainsi la représentation des valeurs de solidarité et de long terme. Elle est porteuse d'une forme d'intelligence collective, substituant partiellement des jeux coopératifs à des jeux non coopératifs. Et ce sont finalement les tensions et les compromis entre

ces deux principes contradictoires, mais non incompatibles, qui permettent la régulation interne et assurent la cohésion dynamique de nos sociétés.

2. L'intérêt général, comme construit social

Pour d'aucuns, hormis les cas de défaillances des marchés (monopole naturel, effets externes, biens publics, ...), le libre jeu de la concurrence et des marchés est supposé assurer seul, spontanément et partout, une correspondance étroite et immédiate entre intérêts individuels (qui restent intacts, c'est-à-dire « exclusivement individuels ») et l'intérêt général (au singulier, c'est-à-dire implicitement... planétaire). Dans un tel monde de « laisser faire » et de « laisser passer », généralisés et sans problèmes, l'espace socio-économique apparaît comme une « géographie » parfaitement neutre et transparente, inondée par un marché à la fois unique et autorégulateur. L'idée de « recherche de l'intérêt général », comme celle de « modes de prise en compte de l'intérêt général », ne trouvent aucun support conceptuel dans cette dichotomie, abstraite et trop rigide, entre intérêts individuels et intérêt général.

2.1 *Intérêts généraux et périmètres de solidarités*

L'observation des réalités socio-économiques montre tout au contraire un monde complexe, dans lequel l'idée de prise en compte de l'intérêt général — au sens le plus large du terme (intérêt public, intérêt commun des membres, ...) — trouve une place à la fois très importante et très diversifiée.

D'une part, l'économie publique, sous sa forme non-marchande, est massivement présente dans tous les pays du monde, quels que soient leurs régimes politiques. Elle pèse, à elle seule, entre 25 et 50% du PIB (Lecaillon, 1993). Il faut y ajouter l'économie publique marchande, c'est-à-dire les entreprises publiques. Certes, les privatisations ont à des degrés divers touché au cours des vingt dernières années presque tous les pays du monde. Mais ce que l'on entend par privatisation n'est pas exempt d'ambiguïté et de malentendu (Thiemeyer, 1986 et Nitta, chapitre 13 de cet ouvrage) et les entreprises majoritairement contrôlées par les collectivités publiques représentent encore une réalité économique importante. Par exemple, elles représentent encore 10,4% de l'activité économique marchande non agricole de l'Union européenne (Bizaguet, 1997). Il faut en outre prendre en considération les nombreuses entreprises à participation publique minoritaire et les entreprises qui, chargées de services d'intérêt général, sont de ce fait soumises à une régulation particulière.

D'autre part, ce qu'il est convenu d'appeler, dans une tradition essentiellement française ³, l'économie sociale — qui regroupe les coopératives, mutualités et associations (Moreau, 1994 ; Bidet, 1997) — occupe dans de nombreux pays une place non négligeable (Monzón Campos, chapitre 5). Selon des estimations prudentes, elle occuperait entre 6,5 et 7 millions de personnes dans les 15 États membres de l'Union européenne, c'est-à-dire qu'elle représenterait entre 5 et 5,5% de l'emploi salarié (Commission européenne, 1996).

Au-delà des chiffres, l'observation des réalités révèle aussi une apparente aberration conceptuelle ; à savoir que, le plus souvent, l'idée d'intérêt général ne semble pouvoir s'exprimer concrètement... qu'au pluriel ! On constate en effet qu'au fil de l'histoire, par une suite d'initiatives pour certaines autoritaires et pour d'autres spontanées, s'est progressivement mise en place une « géographie » des « intérêts généraux constitués ». Le vocable « géographie » est ici à comprendre au sens large, et désigne la prise de consistance de sous-ensembles, à partir d'un tout ; la géographie politique classique n'étant qu'une des dimensions des découpages possibles. D'un point de vue méthodologique, le constat de l'existence de cette pluralité des intérêts généraux ne permet plus de se contenter d'une approche purement abstraite et normative de l'intérêt général... en général ! Il y a manifestement place pour une approche inductive, cherchant à rendre compte du phénomène tel qu'il existe réellement ; c'est-à-dire à la fois dans sa diversité et dans son universalité. On se donne alors comme objet d'analyse l'ensemble historique des différents modes concrets de prise en compte de l'intérêt général, considéré comme un construit sociétal dont on cherche à découvrir la mécanique.

Cette analyse, très complexe, nous semble pouvoir s'amorcer autour des trois notions suivantes :

- (i) L'existence de « périmètres de solidarité », qui regroupent des individus qui partagent approximativement une même conception (ou une même intuition) de l'intérêt général. Ces périmètres de solidarité représentent autant d'échelons permettant aux individus d'évoluer concrètement vers de possibles relations coopératives, de type « moi-nous ». La gamme de ces périmètres s'étend de la famille à la nation, en passant par l'entreprise, le syndicat, la mutuelle, la coopérative, l'association, etc.
- (ii) La définition de fonctions-objectifs cohérentes avec la conception de l'intérêt général propre à chaque périmètre de solidarité. Or, contrairement à l'objectif de maximisation du revenu privé qui induit des comportements économiques parfaitement tendus, la recherche de l'intérêt général

³ Bien qu'il semble que le premier auteur à avoir utilisé le terme « Économie sociale » en ce sens soit un essayiste et un historien britannique, Samuel Smiles (Lynch, 1995).

conduit fréquemment à des indéterminations (Monnier, 1978) liées à la diversité des appréciations possibles de l'objectif lui-même (Thiry, 1995).

- (iii) Chaque périmètre de solidarité doit donc disposer d'un système décisionnel disposant non seulement de compétences techniques dans la mise en œuvre de l'objectif d'intérêt général, mais encore d'une capacité d'appréciation du contenu même de la fonction-objectif ; ceci afin de lever, si nécessaire au cas par cas, les indéterminations qu'elle comporte. Indépendamment de toute référence à caractère philosophique, l'incomplétude des objectifs d'intérêt général conduit ainsi les organisations qui s'y réfèrent vers une gestion à caractère plus ou moins démocratique.

2.2 La délimitation du champ des organisations d'intérêt général

Quels types d'organisations poursuivent d'une façon ou d'une autre l'intérêt général ? La question se pose d'abord aux plans philosophique et scientifique : la référence à l'intérêt général est-elle sincère, ou bien s'agit-il d'un discours purement idéologique tendant principalement à légitimer telle ou telle organisation, ou telle ou telle équipe en place (Rangeon, 1986) ? La question se pose aussi aux plans opérationnel et politique dans la mesure où certaines organisations d'intérêt général peuvent à ce titre prétendre bénéficier de protections ou de financements publics particuliers. Pensons par exemple aux exemptions des règles de concurrence prévues par les Traités européens pour les entreprises chargées de services d'intérêt économique général (art. 90, § 2).

Un critère simple de caractérisation des organisations d'intérêt général a récemment été recherché dans l'extraversion (ou altruisme) de l'organisation ; c'est-à-dire dans le fait que le groupe qui contrôle l'organisation soit distinct du groupe qui bénéficie de son activité (Gui, 1991). Ce type d'organisation procède donc à un « déversement périphérique », plus ou moins ciblé selon les cas, des produits de son activité.

Ce critère d'extraversion est intéressant dans la mesure où il permet d'expliquer pourquoi une société peut rationnellement décider d'aider certaines organisations qui fonctionnent en son sein : quand celles-ci apportent une aide concrète à des bénéficiaires (ou des causes) que la société toute entière souhaite elle-même aider (ou promouvoir) au nom de l'idée qu'elle se fait de son intérêt général. Mais ce critère présente toutefois des rigidités qui ne permettent pas d'en faire une application mécanique. En particulier, il tend à exclure trop rapidement toutes les formes d'organisations — comme la plupart des mutuelles et des coopératives, par exemple — qui ne pratiquent l'extraversion que partiellement ou épisodiquement (Harraudeau et Ridet, 1996). Or ces organisations mixtes (puisque combinant l'intérêt commun des membres et un intérêt général

plus large) sont non seulement fort nombreuses, mais encore susceptibles d'évoluer — seules ou en association avec d'autres organisations d'intérêt général — dans un sens qui les rapproche du modèle-type (Lévesque, Malo et Rouzier, chapitre 11 de cet ouvrage).

Mais la principale limite du critère d'extraversion — qui interdit, selon nous, d'en faire le critère unique d'identification des modes de prise en compte de l'intérêt général — réside dans le fait qu'il reste trop exclusivement extérieur à l'organisation qu'il prétend qualifier (ou disqualifier). Dans ces conditions, ce critère rencontre nécessairement ses limites à chaque fois que le périmètre de l'organisation étudiée s'élargit jusqu'à recouvrir celui de la société toute entière ; à savoir le périmètre national lui-même. Car il est évident qu'au niveau de la totalité socioéconomique, il n'existe plus de « déversement périphérique » possible (en dehors de l'aide internationale...). Selon le critère d'extraversion, l'idée d'intérêt général serait donc consubstantielle à la « partie », et ne concernerait jamais le « tout ». Or cette approche cadre mal avec ce que l'on sait de la configuration socio-économique du monde actuel, dans laquelle les périmètres nationaux constituent, pour des raisons culturelles et institutionnelles évidentes, les périmètres privilégiés de prise en compte effective de l'idée d'intérêt général.

Il convient donc de nuancer le critère d'extraversion, et de reconnaître une dimension potentielle d'intérêt général à toutes les entités socio-économiques dont l'organisation interne s'avère de nature à susciter, faciliter ou provoquer une évolution comportementale de ses membres par régression relative des comportements purement individualistes au profit de comportements (spontanés ou contraints) plus coopératifs. Les nations et autres collectivités publiques retrouvent ainsi leur place parmi les modes de prise en compte de l'intérêt général, à côté d'organisations microéconomiques comme les associations d'entraide, mais aussi, de par leurs règles originales de fonctionnement interne, leurs valeurs et leurs principes, la plupart des coopératives et mutualités.

Outre leurs principes « classiques » d'adhésion volontaire et ouverte à tous, de pouvoir démocratique exercé par les membres, de participation économique de ceux-ci, etc., les coopératives veillent à promouvoir l'intercoopération et au Congrès du Centenaire de l'Alliance Coopérative Internationale (ACI) à Manchester en 1995, elles ont approuvé un septième principe d'engagement envers la communauté et de contribution à son développement durable. Est ainsi affirmée une certaine extraversion de la coopérative. Reconnaître un objectif partiel d'intérêt général aux coopératives ne signifie évidemment pas qu'elles sont instrumentalisées par l'État à son service ou plus exactement à celui de l'intérêt général tel que les institutions publiques le définissent. En outre, sans mentionner le cas où l'ensemble des membres adhérents correspond pour l'essentiel à la collectivité territoriale comme pour le mouvement Desjardins au Québec (Lévesque, Malo et Rouzier, chapitre 11), nombreux sont les analystes et

gestionnaires qui mettent en exergue l'impact en termes d'emploi, de lutte contre l'exclusion sociale, ... des coopératives et autres entreprises d'économie sociale gérées généralement et essentiellement au bénéfice de leurs membres (Monzón Campos, chapitre 5 ; Spear et Thomas, chapitre 9). Nous sommes là au cœur du débat franco-allemand, ou du malentendu, relatif à l'économie sociale (Wülker, 1995 ; Moreau, 1995). La relation coopérative-intérêt général est d'ailleurs également une question de débat interne à l'Allemagne comme l'illustre par exemple le colloque qui s'est tenu à Münster en 1985 (Boettcher, 1985). Y a participé notamment Theo Thiemeyer, élève de Gerhard Weisser. S'éloignant de la théorie fondée par Adolph Wagner au cours du dernier tiers du 19^e siècle, il estime difficile de placer toutes les coopératives dans l'économie d'intérêt général parmi « les entreprises d'intérêt général libres qui — sans y être obligées en tant qu'institutions publiques — ont décidé de leur plein gré de se vouer à des tâches publiques » (Thiemeyer, 1985, p. 59). Il pense devoir respecter leur « auto-affirmation » tout en reconnaissant les objectifs secondaires à caractère d'intérêt général que les coopératives peuvent poursuivre de façon non explicite.

Par ailleurs, l'identification des organisations d'intérêt général est devenue d'autant plus complexe que l'on assiste depuis quelques années à une « hybridation » des divers types d'entreprises. Souvent les entreprises publiques privatisées se transforment en entreprises mixtes ou en entreprises privées régulées (Cox, chapitre 2 ; Oettle, chapitre 3) qui continuent souvent — quoique de façon généralement plus limitée — de participer à la prise en compte de l'intérêt général. De nombreuses législations et dispositions statutaires relatives aux coopératives ont été adaptées pour répondre aux exigences du marché (et des membres) incorporant des éléments de l'entreprise privée de capitaux (Monzón Campos, Spear, Thomas et Zevi, 1996) et on peut légitimement s'interroger quant à la pertinence de ces adaptations (Kaplan de Drimer, chapitre 10).

Nous sommes maintenant confrontés à un vaste continuum dont une extrémité est représentée par les sociétés de capitaux participées généralement sans finalité sociale, mais aux modes d'organisation et de gestion qui peuvent se rapprocher des idéaux coopératifs, comme par exemple les sociétés anonymes de travail (SAL) en Espagne et les ESOPs démocratiques dans les pays anglo-saxons, et dont une autre extrémité est constituée de sociétés de personnes qui, tout en exerçant des activités principalement commerciales, prennent en charge, en remplacement ou en collaboration avec les pouvoirs publics, des missions d'intérêt général ou de services à la communauté ou à des groupes particuliers de personnes défavorisées, l'exemple typique étant les coopératives sociales italiennes (Thiry, 1996). Certains modèles de l'entreprise... privée pourraient même trouver leur place dans cette approche de l'intérêt général, comme l'entreprise « technostrutturale » (Galbraith, 1967), ou l'entreprise « à la japonaise » (Aoki, 1990), ou encore l'entreprise « citoyenne » (Bauby et Boual,

1994)... même si l'on doit constater que les deux premiers modèles évoqués ont sévèrement régressé depuis les années 1980, et que le troisième tarde à émerger.

2.3 *L'architecture d'ensemble des modes de prise en compte de l'intérêt général*

Au cours de la dernière décennie — et notamment grâce aux travaux menés dans le cadre du CIRIEC — la connaissance des différents modes possibles de prise en compte de l'intérêt général a beaucoup progressé : à la fois quant à leurs logiques spécifiques et quant à leurs inter-relations, et aussi bien au plan de l'information factuelle et statistique que du point de vue de l'analyse théorique (Ben-Ner et Gui, 1991 ; Monnier, 1992 ; Defourny et Monzón Campos, 1992 ; Thiry et Vandamme, 1995 ; Cox, 1995 ; Monzón Campos, Spear, Thomas et Zevi, 1996).

Bien que tous les mystères de cette alchimie socio-économique de l'intérêt général soient encore loin d'avoir été élucidés, on prend beaucoup mieux conscience aujourd'hui à la fois de l'extrême diversité des configurations possibles, et du fait que cette hétérogénéité ne constitue pas un obstacle méthodologique à une tentative d'analyse d'ensemble du phénomène. Plus encore, l'observation de certains mouvements conjoints de l'économie publique et de l'économie sociale — par exemple l'action complémentaire de la Sécurité sociale publique et des organisations mutuelles et associatives dans nombre de pays ou la montée en puissance des organisations sans but lucratif aux États-Unis et en Grande-Bretagne suite au recul de l'État-Providence (Schiff et Weisbrod, 1991 ; Knapp et Kendall, 1991) — suggèrent fortement l'existence d'une vaste combinatoire socio-économique, à composantes micro et macroéconomiques, dont les éléments pourraient se substituer en partie les uns aux autres ou au contraire travailler de concert en fonction de l'évolution du contexte général (Gazier, 1993).

Le recours à l'idée de combinatoire socio-économique décrit correctement la coexistence d'organisations diversifiées qui concourent, chacune à leur manière, à la recherche de l'intérêt général, et dont les périmètres de solidarité respectifs sont juxtaposés. Mais il nous semble qu'il convient d'aller plus loin — jusqu'à la notion d'architecture de l'intérêt général — pour tenter de rendre compte à la fois de la très fréquente imbrication des périmètres de solidarités entre eux, comme de l'inclusion de certains périmètres dans d'autres, plus larges, qui les englobent. L'idée de complémentarité des logiques et des organisations et de mise en cohérence du tout devient dominante, par rapport à l'idée de substitution possible des éléments composants et de mouvements relatifs des sous-ensembles. L'intérêt général apparaît alors comme un construit sociétal complexe, généré progressivement par une multitude d'initiatives et d'expériences plus ou moins centralisées ou décentralisées (Demoustier, 1996), sur la base des avantages et inconvénients respectifs des solutions publiques, privées et

d'économie sociale. La viabilité et la cohérence de l'ensemble du système procède d'un triple pilotage historique : d'une part, au travers d'une sélection naturelle opérée par le marché ; d'autre part, par l'expression politique d'une volonté générale ; enfin, par une initiative collective solidaire et autonome.

Cette piste de recherche, délibérément non normative, semble conforme à la diversité observée des systèmes nationaux d'approche de l'intérêt général, qui sont certes fortement influencés par leurs héritages culturels et institutionnels... mais qui présentent toujours une cohérence interne.

Il nous semble qu'il conviendrait, dans les années à venir, d'approfondir — au plan conceptuel et au plan factuel — cette approche structurale de l'intérêt général... dont on ne trouve actuellement trace dans aucun manuel de sciences économiques. Cela devrait permettre de mieux comprendre la logique d'ensemble des systèmes socio-économiques en place, éventuellement d'en améliorer les performances. Cela pourrait aussi permettre d'aborder, de manière intellectuellement nouvelle, certains problèmes actuels — le chômage et l'exclusion, notamment — dont tout montre qu'ils sont devenus particulièrement résistants aux thérapeutiques économiques classiques.

Le dynamisme des réflexions en cours depuis une dizaine d'années sur la question des « services de proximité » en fournit un exemple particulièrement convaincant. Ces services ont pour vocation d'apporter, sur un territoire donné, des réponses locales à certains besoins, pas toujours complètement solvables, des habitants (maintien à domicile de personnes âgées, petits dépannages, accueil des enfants, etc.). Ils doivent pour cela associer trois types de ressources — la participation des usagers, le bénévolat et les financements publics — dans des montages complexes où peuvent intervenir les entreprises privées de capitaux, les secteurs associatif, mutuelliste et coopératif, et les institutions publiques (locales, régionales et nationales). Dans ces montages, les réseaux d'économie sociale apportent leurs compétences spécifiques et leur capacité d'approche capillaire des besoins sociaux. Du côté des pouvoirs publics, l'accompagnement financier se trouve facilité à la fois par le caractère directement perceptible par les contribuables des besoins sociaux subventionnés, et par le fait que les aides publiques aux services de proximité génèrent des emplois... eux-mêmes de proximité ! À la différence des politiques macroéconomiques classiques de relance générale de la consommation, ce type de politique publique ne souffre donc pratiquement d'aucune « fuite » ; puisque l'ensemble de ses coûts et de ses avantages reste circonscrit à l'intérieur d'un même espace décisionnel. D'où l'existence de fortes solidarités latentes entre les différents périmètres de solidarités concernés, leurs fonctions-objectifs et les équipements institutionnels en place (Gaspard, 1988 ; Cette, Héritier et Singer, 1996).

2.4 Externalités internationales et individualismes étatiques

On retrouve, au niveau international, l'existence de solidarités, de biens collectifs et d'effets externes : positifs ou négatifs, micro ou macroéconomiques. Pour la collectivité des nations, cela pose des questions qui sont *a priori* du même type que celles rencontrées au plan national, à deux différences près :

- (i) La première tient au fait que les volontés qui s'expriment ne sont plus issues de rationalités d'individus, mais de rationalités d'États. Du point de vue de l'analyse, les conséquences de cette première différence semblent mineures, si l'on considère que les « individus-États » se montrent souvent capables de comportements tout aussi — sinon plus — opportunistes... que des individus classiques. Il existe un individualisme d'État, potentiellement plus proche du modèle néo-libéral que ne l'est l'individualisme tout court (Salesse, 1996) !
- (ii) La seconde différence tient au fait qu'il n'existe pas d'autorité supranationale susceptible de faire prévaloir l'intérêt collectif des États, dans l'hypothèse où ceux-ci se révèlent incapables de se mettre spontanément d'accord entre eux pour prendre collectivement une décision à laquelle ils trouveraient pourtant tous intérêt. Le plus petit nombre des États (par rapport à la multitude des individus) ne suffit par exemple généralement pas à empêcher l'apparition de comportements de « passagers clandestins ».

Le sous-équipement institutionnel de la société internationale a donc pour conséquence que les techniques de prise en compte de l'intérêt général, qui fonctionnent à l'intérieur des États, font défaut au plan international. Il s'ensuit une certaine incapacité collective non seulement à traiter des grandes questions « d'intérêt général international », mais encore à préparer rationnellement des décisions cruciales qui présentent pourtant un intérêt commun pour un ensemble d'États. Au-dessus des États, l'analyse microéconomique des comportements semble bien retrouver tous ses droits...

Parmi les biens collectifs et les effets externes internationaux de nature microéconomique, on peut citer la paix, la sécurité, la pollution de l'eau ou de l'air, la protection de la couche d'ozone, l'instauration d'une monnaie commune, la construction de grands réseaux, etc. Avec le développement économique que le monde a connu au cours des dernières décennies, certains de ces problèmes — comme la pollution — ont pris une importance cruciale du point de vue de l'intérêt général des peuples. Or on voit bien les difficultés récurrentes que rencontre la communauté internationale pour leur apporter ne serait-ce qu'un début de solution.

Par ailleurs, le processus de globalisation de l'économie mondiale s'est accompagné — au travers du développement des échanges commerciaux et financiers — d'une forte augmentation des externalités macroéconomiques internationales. Celles-ci rendent les conjonctures — et donc les politiques économiques — nationales, de plus en plus interdépendantes... alors que les pays concernés conservent leur autonomie politique. Dans ces conditions, chaque initiative de politique économique nationale peut dès lors faire l'objet d'un double bilan « coûts-avantages » :

- (i) un bilan strictement national, qui ne prend en considération que les conséquences de l'initiative considérée sur la situation économique interne du pays décideur...
- (ii) un bilan collectif international, qui élargit le calcul « coûts-avantages » à l'ensemble des partenaires commerciaux du pays décideur.

Il n'y a évidemment aucune raison pour que ces deux bilans conduisent au même palmarès, et donc au même choix. Or c'est bien sûr le premier bilan — individuel et national — qui aura partout la préférence du pays décideur.

Cet état de fait s'avère particulièrement gênant. On sait en effet que les politiques d'expansion ont plutôt tendance à exporter leurs effets favorables, alors que les politiques de rigueur ont plutôt tendance à exporter les effets défavorables (Muet, 1996). Il existe ainsi un biais macroéconomique international qui tend à influencer les choix nationaux ; au détriment des politiques de relance, et au profit des politiques de rigueur. L'intérêt collectif des États, partenaires commerciaux, voudrait au contraire qu'ils réussissent à établir un bilan coûts-avantages sur l'ensemble du « panier commun », et coordonnent leurs politiques économiques pour en partager les retombées.

L'observation des politiques économiques menées depuis une dizaine d'années — y compris sur certains sous-ensembles internationaux réputés plus cohérents, comme l'Union européenne — laisse sceptique sur la capacité spontanée des États à assumer vraiment collectivement les grands arbitrages de politique économique.

3. Mutations structurelles, changements de paradigme et nouveaux modes de prise en compte de l'intérêt général

Le système économique ne cesse de se modifier, mais peut-être connaissons-nous depuis quelques années une accélération de ces mutations structurelles

qui s'accompagne d'une redéfinition sans précédent de l'importance relative et des rôles respectifs de l'État et des entreprises publiques, des entreprises de capitaux, des coopératives, mutualités et associations sans but lucratif, ... Avant d'examiner les changements de paradigme et les nouveaux modes de prise en compte de l'intérêt général qui en découlent, il importe de fixer le cadre de ces mutations structurelles et des évolutions dans l'importance relative des différents secteurs. Tel est l'objet du premier chapitre de cet ouvrage, réalisé par H. Anheier et A. Ben-Ner.

Les changements de paradigme concernent tant l'entreprise publique que l'économie sociale et coopérative. H. Cox (chapitre 2) et K. Oettle (chapitre 3) s'attachent à illustrer le changement de paradigme en matière d'entreprise publique, celle-ci étant de plus en plus remplacée par des entreprises privées régulées. Partant l'un et l'autre de la situation allemande, ils l'abordent d'un angle fort différent. Alors que H. Cox resitue l'évolution dans celle de la pensée macroéconomique dominante qui passe de l'« Économie sociale de marché » à une politique néoclassique d'offre avec les trois maîtres-mots de dénationalisation, dérégulation et privatisation, K. Oettle adopte une approche basée sur la science de la gestion des entreprises. Celle-ci nie de plus en plus les différences entre les divers types d'entreprises. L'une des conséquences en est que l'introduction de la pensée managériale dans les services publics en développant une démarche commerciale peut avoir des effets négatifs sur l'offre de services. Le bilan en la matière doit être prudent.

Les changements de paradigme en matière d'économie sociale et coopérative sont illustrés par B. Lorendahl à partir de la situation suédoise (chapitre 4). La totale dominance du secteur public suédois dans le secteur social s'érode et un nouveau modèle d'intégration entre les secteurs public et coopératif émerge, notamment suite à l'apparition de nouvelles coopératives dans les services à l'enfance, aux personnes âgées, etc. D'initiative privée, ces nouvelles coopératives sont soutenues par les pouvoirs publics qui y voient une alternative à la privatisation. L'émergence de ces nouvelles coopératives amène B. Lorendahl à s'interroger sur les problèmes conceptuels et tout particulièrement sur les liens à établir entre, d'une part, l'économie sociale telle que définie dans la tradition française (Moreau, 1995 ; Bidet, 1997) qui y intègre le secteur coopératif doté d'une forte identité et, d'autre part, l'ensemble des « nonprofit organizations » (NPO) tel qu'appréhendé dans une approche essentiellement d'origine anglo-saxonne notamment grâce aux travaux menés par l'équipe de la Johns Hopkins University (Salamon et Anheier, 1992-a et 1992-b). Le dialogue entre ces deux approches n'est pas toujours aisé d'autant que certains peuvent craindre que les NPO ne soient en fait qu'un secteur marginal, caritatif et volontaire chargé de pallier à quelques problèmes sociaux, sans profit et activité commerciale, laissant au marché et aux entreprises privées de capitaux l'activité économique. Telle n'est évidemment pas l'idée sous jacente à l'économie sociale qui intègre pleinement

l'activité économique et le profit, et qui se distingue de l'économie privée de capitaux notamment par l'objectif, qui ne se ramène pas à la maximisation de la rentabilité des capitaux, et par l'affectation des profits.

Retraçant les origines de l'économie sociale et présentant son importance dans les diverses parties du monde, J.L. Monzón Campos (chapitre 5) s'attache également à mettre en évidence le changement de paradigme auquel nous assistons actuellement du fait de la généralisation du chômage et de la crise des systèmes publics de Sécurité sociale. Partant de la double prise en compte des défaillances du marché et de la gestion publique, J.L. Monzón Campos conclut qu'une nouvelle économie sociale est en train de se développer avec pour fonction de remplir divers objectifs d'intérêt général.

Les trois chapitres suivants traitent essentiellement des activités de réseau (télécommunications, poste, eau, gaz, électricité, chemins de fer, ...), domaine privilégié des entreprises publiques (ou entreprises privées régulées). G. Bognetti et R. Fazioli (chapitre 6) examinent les problèmes qui se posent aux activités de réseau du fait de la globalisation et de l'intégration européenne. Nous assistons actuellement à des révolutions techniques et d'organisation qui remettent en question les frontières qui délimitaient les différents secteurs d'activité. Le besoin de régulation par l'État, tout particulièrement au niveau européen, se fait plus que jamais sentir, mais il s'agit davantage d'une réglementation de structure que d'une réglementation de conduite et une politique volontariste visant à l'intégration des réseaux doit se développer au plan européen.

J.-M. Glachant (chapitre 7) pour sa part appréhende le devenir des tutelles d'intérêt général après deux décennies de privatisation et de déréglementation. L'expérience des transports aériens et des télécommunications aux États-Unis, celle de l'électricité au Royaume-Uni confirment que la tutelle publique des industries réglementées conduit d'autres politiques que celle de l'efficacité. Ces politiques non-marchandes se trouvent déstabilisées par l'expansion des politiques de concurrence. Seules des limitations à la concurrence permettent la survie d'une politique non-marchande, par exemple une péréquation tarifaire, restreinte à quelques segments de prestations et de clientèles. Par ailleurs, la conduite de politiques mixtes, combinant une politique sectorielle de concurrence avec des politiques non-marchandes limitées, est à la fois trop complexe et trop concrète pour ne pas associer un régulateur sectoriel et une autorité générale appliquant des règles générales de droit. Cette conclusion interpelle la construction européenne.

Une troisième approche est développée par P. Ruys (chapitre 8). Les structures de gestion et de gouvernement de même que les biens et services ont subi de profondes modifications ces dernières années et celles-ci ont entraîné des changements importants au niveau du secteur public. Au plan national,

plusieurs modèles d'organisation de secteur public se sont développés pour les activités de réseau (« public utilities ») et P. Ruys, à partir de l'exemple du secteur de l'eau et d'une comparaison des modèles hollandais, britannique et français, rapproche les résultats empiriques des principes théoriques. Il en dégage quelques enseignements pour le futur.

Les chapitres 9 et 10 sont quant à eux consacrés au secteur coopératif. Pour de nombreux acteurs économiques, sociaux et politiques, les coopératives de travailleurs apparaissent comme une réponse partielle à la crise de l'emploi et de l'État-Providence. Nous retrouvons là un lien privilégié entre coopérative et intérêt général : bien que l'objectif premier d'une coopérative ne soit en général pas la création et le maintien de l'emploi, sa contribution peut être significative et c'est d'ailleurs pour cette raison que dans plusieurs États des mesures de soutien et de développement ont été adoptées par les autorités publiques. Se plaçant dans cette perspective, R. Spear et A. Thomas (chapitre 9) présentent et analysent plusieurs modèles de soutien et de développement des coopératives de travailleurs et dégagent leurs principales contributions à l'intérêt général dont l'État n'a plus le monopole. Le lien entre les valeurs, principes et modes d'organisation des coopératives, d'une part, l'intérêt général, d'autre part, est au cœur de la contribution de A. Kaplan de Drimer (chapitre 10). Constatant les changements intervenus dans les modes et règles d'organisation des coopératives qui peuvent conduire à une certaine perte d'identité (voir également à ce sujet Monzón Campos, Spear, Thomas et Zevi, 1996), A. Kaplan de Drimer jette un regard critique sur cette évolution et trace les voies qui permettraient de mieux concilier l'identité et la nature de la coopérative et l'intérêt général de ses membres.

Nous avons déjà dit combien la notion d'intérêt général, ses modes d'expression et de mise en œuvre étaient largement conditionnés par l'identité nationale, la Culture et l'Histoire. Les chapitres 11, 12 et 13 en fournissent une excellente illustration. B. Lévesque, M.-C. Malo et R. Rouzier (chapitre 11) analysent les modes d'organisation et d'évolution de deux grandes institutions québécoises, l'une du secteur public, la Caisse de dépôt et placement du Québec, l'autre du secteur coopératif, le Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins. Bien que de nature différente, on assiste à une convergence de ces deux institutions au service de l'intérêt général et à un même arbitrage parfois difficile entre celui-ci et les impératifs économiques et financiers.

Le modèle autrichien de l'intérêt général a subi quant à lui de profondes mutations (chapitre 12). Enraciné dans un passé glorieux, il s'est trouvé pendant près de 40 ans dans une position charnière entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. L'effondrement du système planifié et le renouveau de la démocratie politique dans la partie orientale de l'Europe, l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne ont complètement changé cette position et on peut s'interroger sur les

conséquences de ce changement au niveau du modèle autrichien de l'intérêt général et sur les apports de celui-ci aux autres pays européens.

Le Japon présente lui aussi de nombreuses particularités. A partir des changements survenus dans les modes d'organisation de deux grandes entreprises publiques en charge des chemins de fer et des télécommunications, S. Nitta (chapitre 13) nous montre de quelle façon le Japon essaie de concilier l'ouverture à la concurrence, l'amélioration des performances financières et technologiques, la promotion du service aux consommateurs, la dé-étatisation et le nécessaire maintien de l'intérêt général.

Enfin, la combinaison des différents acteurs, publics, privés et d'Économie sociale, au service de l'intérêt général trouve une illustration particulièrement instructive quand on regarde les modes d'organisation des services publics locaux. À partir d'une analyse des situations et des évolutions récentes en Allemagne, en France et en Italie, B. Gachet, S. Schulte-Beckhausen et G. Valotti (chapitre 14) nous montrent la diversité des solutions adoptées : développement de l'initiative communale et des formes de partenariat en Allemagne, délégation de certains services publics locaux à des groupes privés mais aussi à des associations en France, mutations vers plus de souplesse, d'autonomie et de diversité dans les formes d'organisation en Italie.

* *
*

Au terme de la lecture de ces 14 chapitres apparaît clairement qu'au-delà de la diversité des modes d'organisation et d'expression de l'intérêt général, celui-ci est une composante essentielle de notre système économique et social. Plutôt qu'un système monolithique, tout au marché et aux sociétés de capitaux comme le prônent certains ultra-libéraux, tout à l'État comme certains régimes, aujourd'hui disparus pour la plupart, ont voulu l'imposer ou encore tout à la coopérative et aux autres formes d'organisation d'économie sociale comme dans le cas de la « République coopérative » de C. Gide, nous observons une vaste combinatoire à la fois entre les différents secteurs de l'économie mais aussi à l'intérieur même de l'économie de l'intérêt général. Comme le soulignait G. Quaden en 1988, « l'heure des grands modèles uniques, totalisants, totalitaires peut-être est incontestablement révolue » (Quaden, 1988, p. 189). Si dans l'esprit des membres et sympathisants du CIRIEC, l'État n'a pas le monopole de l'intérêt général, il ne faudrait pas que les seules forces du marché s'arrogent ce monopole. Cela mérite certainement réflexion et les analyses présentées dans cet ouvrage ne sont qu'une étape dans cette réflexion que le CIRIEC a pour raison d'être de mener et de développer.

Références

- Aoki M., 1990, « Toward an Economic Theory of the Japanese Firm », *Journal of Economic Literature*, March, Vol. 26, Nr 1.
- Bauby P. & Boual J.-C. (eds), 1994, *Pour une citoyenneté européenne. Quels services publics ?*, Les éditions de l'Atelier, Paris.
- Ben-Ner & Gui, 1991, « The Nonprofit Sector in a Mixed Economy », *Annals of Public and Cooperative Economics* (special issue), Vol. 62, Nr 4.
- Bidet E., 1997, *L'économie sociale*, Le Monde-Editions, Paris.
- BIT (Bureau international du Travail), 1950, « Attribution aux coopératives de fonctions d'intérêt public », *Annales de l'économie collective*, janvier-juin, pp. 169-184.
- Bizaguet A., 1997, « Les mutations récentes du secteur public européen, son impact économique en 1996 », *Rapport CEEP*, Athènes.
- Boettcher E., (Hrsg.), 1985, *Die Genossenschaft im Wettbewerb der Ideen: eine europäische Herausforderung*, Bericht der XI. Internationalen Genossenschaftswissenschaftlichen Tagung 1985 in Münster, Arbeitsgemeinschaft Genossenschaftswissenschaftlicher Institute (AGI), J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Cartelier L., Fournier J. & Monnier L. (eds), 1996, *Critique de la raison communautaire - Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, CIRIEC-France & Economica, Paris.
- Cette G., Héritier P. & Singer V., 1996, « Services de proximité et nouvelle croissance », *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives*, N° 262, pp. 24-34.
- Commission Européenne, 1996, *Programme d'action pluriannuel (1997-2000) en faveur des coopératives, mutualités, associations et fondations*, Bruxelles, DG XXIII - A2.
- Cox H., 1995, « Decision Criteria and Principles for Public Services », *Annals of Public and Cooperative Economics* (special issue: L'économie des services publics : un défi pour l'Union européenne), Vol. 66, No. 2, pp. 147-158.
- Defourny J. & Monzón Campos J.L. (eds), 1992, *Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique / The Third Sector. Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, De Boeck Université, Bruxelles.
- Delmas P., 1991, *Le Maître des horloges*, Odile Jacobs, Paris.
- Demoustier D., 1996, « Economie sociale et construction européenne. Rapports au marché et à la concurrence », *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*, N° 261, pp. 16-24.
- Etzioni A., 1989, *The Moral Dimension, Toward a New Economy*, The Free Press, New York.
- Fitoussi J.-P., 1995, « Compétitivité et cohésion sociale », *Problèmes économiques*, N° 2.413, pp. 29-32.

- Galbraith J.K., 1967, *The new industrial State*, Houghton Mifflin, Boston.
- Gaspard M., 1988, *Les services contre le chômage*, Syros-Alternatives économiques, Paris.
- Gazier B., 1993, « L'économie sociale dans l'économie mixte aujourd'hui », *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives*, N° 247, pp. 174-182.
- Gui B., 1991, « The Economics Rationale for the Third Sector », in Ben-Ner & Gui, 1991, *op. cit.*, pp. 551-572.
- Harraudeau J.P. & Ridet A., 1996 « Évolution des réalisations sanitaires et sociales mutualistes », *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives*, N° 261, pp. 25-35.
- Knapp M. & Kendall J., 1991, « Policy Issues for the UK Voluntary Sector in the 1990s », in Ben-Ner & Gui, 1991, *op. cit.*, pp. 711-731.
- Lambert P., 1963, *L'œuvre de John Maynard Keynes* (Tome premier), Liège, Faculté de Droit et La Haye, Martinus Nijhoff.
- Lambert P., 1964, *La doctrine coopérative*, (3^e édition argumentée (1^{re} édition : 1959)), Bruxelles, Les propagateurs de la coopération.
- Lecaillon J., 1993, « Le rôle économique de l'État », *Problèmes économiques*, N° 2.319-2.320, pp. 46-51.
- Lynch M., 1995, *Social Economy*, Nr 33, April-May.
- Milhaud E., 1942, « Concentration et communautés d'intérêts dans l'économie collective », *Annales de l'Economie collective*, janvier-avril, pp. 1-66.
- Milhaud E., 1950, « La place de la coopération dans l'Economie collective », *Annales de l'économie collective*, juillet-octobre, p. 282-328.
- Monnier L., 1978, *Capitaux publics et Stratégie de l'État*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Monnier L., 1991, « La recherche de l'intérêt général, et les conflits de l'ordre spontané et de l'ordre construit », *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*, N° 38, pp. 61-68.
- Monnier L. (sous la direction de), 1992, *Entreprises publiques et Marché unique : les entreprises publiques indispensables à l'économie de marché*, Labor, Bruxelles.
- Monzón Campos J.L., Spear R., Thomas A. & Zevi A., 1996, *Cooperatives, Markets, Cooperative Principles*, CIRIEC International.
- Moreau J., 1994, *L'économie sociale face à l'ultralibéralisme*, Syros.
- Moreau J., 1995, « The Social Economy: A Reply to Dr. Wülker », *Review of International Cooperation*, Vol. 88, Nr 4, pp. 107-112.
- Muet P.-A., 1996, « Union monétaire : l'importance de la politique budgétaire », *Revue d'économie politique*, septembre-octobre 1995.

Lionel Monnier & Bernard Thiry (1997)

Quaden G., 1988, « Synthèse du Congrès », in CIRIEC, *Les systèmes d'économie mixte dans les économies modernes*, Compte-rendu du XVIIème Congrès international de l'Economie publique, sociale et coopérative, Bordeaux, 19-21 septembre, CIRIEC, Liège.

Rangeon F., 1986, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, Paris.

Salamon L.M. & Anheier H.K, 1992-a, « In search of the nonprofit sector. I: The question of definitions », *Voluntas*, Vol. 3, Nr 2, pp. 125-151.

Salamon L.M. & Anheier H.K, 1992-b, « In search of the nonprofit sector. II: The problem of classification », *Voluntas*, Vol. 3, Nr 3, pp. 267-309.

Salesse Y., 1996, « Institutions européennes, déficit démocratique et intérêt général », in Cartelier L., Fournier J. & Monnier L. (eds), *op. cit.*, pp. 35-68.

Schiff J. & Weisbrod B., 1991, « Competition between For-profit and Nonprofit Organizations in Commercial Markets », in Ben-Ner & Gui, 1991, *op. cit.*, pp. 619-640.

Thiemeyer T., 1982, « Le défi du marché - Coexistence de l'économie privée et de l'économie publique et sociale dans l'économie de marché », *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, N° 3/4, pp. 345-358.

Thiemeyer T., 1985, « L'idée de l'Economie d'intérêt général et sa place dans la politique institutionnelle et sociale », in Boettcher, *op. cit.*, 1985.

Thiemeyer T., 1986, « Die wirtschaftstheoretische Diskussion über die Privatisierung », *Annalen der Gemeinwirtschaft*, Nr. 2, pp. 141-152.

Thiry B., 1995, « Services publics : Conceptions et réalités », *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* (numéro thématique : L'économie des services publics : un défi pour l'Union européenne), Vol. 66, N° 2, pp. 159-168.

Thiry B. & Vandamme J. (eds), 1995, *Les entreprises publiques dans l'Union européenne. Entre concurrence et intérêt général*, Pedone, Paris.

Wülker H.-D., 1995, « The Social Economy and Co-ops. A German Perspective », *Review of International Cooperation*, Vol. 88, Nr 2, pp. 128-134.

Monnier, L., & Thiry, B. (1997). Architecture et dynamique de l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 11-29.

Copyright © 1997 Lionel Monnier & Bernard Thiry.

De Boeck & Larcier, De Boeck Université, Paris, Bruxelles

Reproduit avec permission

11. Monzón Campos, J. L. (1997). Contributions de l'économie sociale à l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 89–99.

LES CONTRIBUTIONS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

José Luis MONZÓN CAMPOS

1. Introduction
2. Les coopératives et les origines de l'économie sociale
3. L'identification du concept de l'économie sociale
4. Une nouvelle économie sociale dans un nouvel environnement
5. La réalité actuelle de l'économie sociale
6. Marché, intérêt général et économie sociale

1. Introduction

Après la Seconde Guerre mondiale, dans la plupart des pays développés, les services d'intérêt public ont corrigé beaucoup de défaillances du marché, le secteur public étant considéré comme l'instrument le plus apte à la prestation de ces services. Au cours de la période 1945-1975, la consolidation des systèmes d'économie mixte n'a cependant pas empêché le développement d'un ensemble significatif d'entreprises et d'organisations, coopératives, mutuelles et associations, qui ont contribué à la résolution de problèmes sociaux et d'intérêt général tels que le chômage conjoncturel, les déséquilibres en milieu rural, la qualité de vie de la population en retraite, le déséquilibre de pouvoir entre les distributeurs commerciaux et les consommateurs, etc.

Pendant cette période, beaucoup de ces entreprises et organisations d'économie sociale se sont affirmées comme des manifestations particulières de l'évolution conjoncturelle de l'économie ou comme une solution de survie pour les secteurs économiques en régression. Cependant, au cours des dernières années, le chômage et la couverture des services de protection sociale pendant la transition de l'État-Providence à la Société-Providence sont devenus des problèmes fondamentaux dans les économies de marchés modernes et ils n'ont pu être résolus par les mécanismes autorégulateurs du marché ni par les politiques macroéconomiques traditionnelles.

Même si le chômage involontaire est devenu la défaillance du marché la plus coûteuse du capitalisme, il y a aussi une demande insatisfaite de services sociaux que l'action publique traditionnelle ne peut pas satisfaire. C'est dans ce cadre que le présent article analyse les contributions de l'économie sociale à l'intérêt général sous la double perspective des défaillances du marché et de celles du secteur public. Il conclut qu'une nouvelle économie sociale est en train de naître dans les pays développés et qu'elle est appelée à jouer un rôle essentiel dans la poursuite d'objectifs d'intérêt général.

2. Les coopératives et les origines de l'économie sociale

L'économie sociale, considérée comme activité, apparaît historiquement liée aux coopératives qui en constituent la colonne vertébrale et qui ont surgi comme réaction des travailleurs aux effets de la révolution industrielle (Monzón Campos, 1996). Les premières coopératives constituent une réponse spontanée de défense des travailleurs aux conditions imposées par le capitalisme et leur

création n'a pas été influencée, en tout cas pas directement, par les valeurs propagées par les divers courants idéologiques (Monzón Campos, 1989).

Ce n'est qu'après 1820 que la pensée socialiste développée par R. Owen, W. Thompson, G. Mudie et W. King aura une influence directe et décisive sur l'évolution du mouvement coopératif anglais et, évidemment, sur la célèbre coopérative de Rochdale, créée en Angleterre en 1844 par 28 ouvriers, dont 6 étaient des disciples d'Owen. Les célèbres principes coopératifs promus par la coopérative de Rochdale ont été adoptés par la plupart des coopératives et ont été déterminants dans le développement de la notion d'économie sociale.

Suite au Congrès de l'Alliance Coopérative Internationale (ACI) tenu à Manchester en 1995, les principes coopératifs définissent les coopératives comme des organisations démocratiques dans lesquelles les décisions sont prises par la majorité des membres usagers de l'activité coopérative. Les membres bailleurs de fonds (investisseurs non usagers) ne peuvent donc pas être majoritaires. L'égalité du droit de vote, la rémunération limitée du capital social et la création d'un patrimoine coopératif impartageable sont aussi d'autres caractéristiques propres aux coopératives.

En France, dans la première moitié du 19^e siècle, la coopération a été promue par le socialisme associationniste ; J. Ph. Buchez et Ch. Fourier ont développé une riche tradition de coopératives de travailleurs, prolongée par Louis Blanc et ses célèbres ateliers sociaux.

Le christianisme social a été un autre courant de pensée qui a eu une influence importante sur le mouvement coopératif. J.M. Ludlow, en Angleterre, et V.A. Huber, en Allemagne, ont promu les coopératives sur une base confessionnelle et F.W. Raiffeisen a été le fondateur des coopératives agricoles et sur cette base, des coopératives de crédit. En 1849, Raiffeisen avait déjà constitué plusieurs coopératives agricoles, mais il est devenu célèbre grâce à la création et la diffusion des sociétés mutuelles de crédit « Darlehens-Kassenvereine », dont la première fut créée en 1862 à Anhausen. Leur spectaculaire expansion est attestée par la constitution en 1877 de la Fédération Allemande des Coopératives Agricoles du type Raiffeisen, à forte empreinte chrétienne.

Le troisième courant qui favorisa l'expansion coopérative est la tradition libérale, avec la participation d'une série de théoriciens éminents qui encouragèrent ce type d'expériences. John Stuart Mill eut une influence déterminante dans la promulgation en 1852 de la première loi mondiale qui réglementait spécifiquement le phénomène coopératif : le « Industrial and Provident Societies Act ». Mill soutint la création de coopératives de travailleurs opérant sur le marché, afin d'assurer une « révolution morale » et un « ordre plus avantageux pour les affaires industrielles » (Stuart Mill, 1848).

En Italie, les libéraux sociaux ont souvent traité le sujet de la coopération, surtout dans la deuxième moitié du 19^e siècle, quand E. Nazani, L. Luzzati, L. Wollemborg et V. Rabbeno ont défendu la création de coopératives industrielles par les ouvriers et de coopératives de crédit par les agriculteurs.

Léon Walras a non seulement étudié la coopération, mais il prit en outre une part active dans le mouvement coopératif. Il fonda en 1866 une revue, *Le Travail*, sur l'associationnisme coopératif. Pour Walras, les coopératives jouent un rôle économique en ne cherchant pas la suppression du capital, mais en rendant le système moins capitaliste. Elles jouent aussi un rôle moral puisqu'elles introduisent la démocratie dans le mécanisme de la production (Monzón Campos, 1989).

Pour clore ce survol des doctrines qui inspirèrent la coopération, il faut évidemment parler du courant solidariste dont le principal représentant est le français Charles Gide. Sa célèbre École de Nîmes — foyer idéologique du mouvement coopératif de consommation post-rochdalien — exerça une grande influence sur le mouvement coopératif international et fut un des moteurs de l'Alliance Coopérative Internationale, fondée à Londres en 1895.

Les expériences mutualistes et d'autres formes associatives se développent également au 19^e siècle. Le cadre légal qui réglementait ces initiatives était souvent le même que pour les coopératives. Les coopératives, mutuelles et associations ont constitué, depuis le 19^e siècle, le noyau central de l'économie sociale, même si par sa dimension historique, son rôle dans les divers secteurs économiques, sa présence sur tous les continents, son enracinement dans les groupes sociaux, ses règles de fonctionnement et sa reconnaissance juridique, la coopérative est l'élément le plus représentatif de l'économie sociale.

3. L'identification du concept de l'économie sociale

Quoique le concept d'économie sociale ait plus de cent ans (Defourny, 1992), c'est seulement depuis une vingtaine d'années que le tiers secteur a été l'objet d'une attention croissante des chercheurs. Le développement des études et recherches sur ce secteur diffus d'entreprises et d'organisations s'est produit au fur et à mesure que les entreprises capitalistes, les entreprises publiques et le secteur public en général se sont montrés incapables de donner une réponse satisfaisante aux grands défis des sociétés modernes comme, par exemple, le plein emploi ou le bien-être social.

Dans des pays comme la France, la Belgique, le Québec ou l'Espagne, un des cadres théoriques employé pour caractériser et définir ce tiers secteur

José Luis Monzón Campos (1997)

s'est développé à partir du concept d'économie sociale, qui comprend fondamentalement les coopératives, mutuelles et associations. Depuis 1988, la Commission scientifique internationale du CIRIEC s'est efforcée d'analyser et de définir conceptuellement l'économie sociale. Dans ce cadre, la Commission scientifique du CIRIEC-Espagne a proposé la définition suivante de l'économie sociale : *l'ensemble des entreprises privées qui opèrent sur le marché pour produire et fournir des biens et des services, assurer ou financer, et dans lesquelles la distribution des bénéfices et le processus de prise de décision ne sont pas directement liés au capital apporté par les membres, qui ont chacun droit à une voix. L'économie sociale comprend aussi les agents économiques dont la fonction principale est la production de services, non destinés à la vente, pour certains groupes de ménages et dont le financement s'effectue grâce aux contributions volontaires des familles en qualité de consommateurs* (Barea Tejeiro, 1990).

Cette définition rejoint celle adoptée en 1982 par la Charte de l'Économie Sociale française et est très semblable à la définition proposée ultérieurement en Belgique par le Conseil Central de l'Économie. Celle-ci souligne quatre autres caractéristiques : *finalité de service aux membres ou à la collectivité, l'autonomie de gestion, le processus de décision démocratique et la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des bénéfices* (Defourny, 1992).

B. Gui (1991) a établi un autre critère pour identifier les agents qui font partie de l'économie sociale. Il classe toute organisation microéconomique privée en fonction de la *catégorie dominante* (les personnes qui ont le pouvoir de décision finale) et de la *catégorie bénéficiaire* (les personnes qui perçoivent les bénéfices de l'activité). Après avoir fait une différenciation entre *organisations d'intérêt général* (« public benefit ») (celles dont les bénéficiaires de l'activité sont différents des personnes qui la contrôlent) et *organisations d'intérêt mutuel* (celles où les bénéficiaires de l'activité et les personnes qui dirigent sont les mêmes), Gui établit que la caractéristique essentielle des organisations d'économie sociale est *la différenciation entre les bénéficiaires et les bailleurs de fonds*. Ce critère est très intéressant mais présente certaines limites (voir Monnier et Thiry, introduction générale de cet ouvrage, section 2.2).

L'analyse du tiers secteur s'est également développée plus récemment dans la perspective méthodologique proposée dans la littérature sur les « nonprofit organizations » (NPO). Celle-ci, née aux États-Unis en 1974 à partir des études de Weisbrod (1974, 1977), considère que les NPO sont *des organisations privées qui, en vertu de leurs règles constitutives, ne peuvent pas distribuer leurs bénéfices aux personnes qui sont chargées de leur contrôle*.

Si on emploie la terminologie de Gui, on peut conclure que toutes les organisations d'économie sociale partagent la caractéristique suivante : en aucune façon, *les membres capitalistes ou bailleurs de fonds, dans le cas où ils existent,*

ne constituent majoritairement ni la catégorie dominante ni la catégorie bénéficiaire. Si l'organisation est d'intérêt mutuel, les catégories dominantes et bénéficiaires seront constituées exclusivement, ou au moins de façon majoritaire, par des *membres usagers* de l'activité en question, qui apportent du capital pour pouvoir utiliser les services de l'organisation plutôt que pour obtenir un rendement financier sur le capital investi. Si l'organisation est d'intérêt général, la catégorie des bénéficiaires sera constituée par des usagers qui ne feront pas partie de la catégorie dominante.

4. Une nouvelle économie sociale dans un nouvel environnement

L'analyse des expériences coopératives, associations et mutualistes, depuis leur naissance jusqu'à nos jours, nous permet d'établir deux conclusions importantes pour l'évaluation prospective de l'économie sociale. La première conclusion est que les entreprises et organisations d'économie sociale sont créées pour répondre aux besoins de différents groupes sociaux qui ne trouvent pas de solution satisfaisante dans d'autres institutions et que les transformations du système ont mis dans une position désavantageuse. Les coopératives sont apparues et se sont développées au 19^e siècle parce qu'elles ont été des instruments économiques utiles, avec des règles de fonctionnement adéquates, pour constituer des entreprises efficaces afin de résoudre certains problèmes et rencontrer les besoins de groupes sociaux peu puissants, surtout dans le secteur de la consommation et de l'agriculture (Zevi et Monzón Campos, 1995).

Deuxièmement, il faut souligner que les coopératives sont créées par la base, par des groupes sociaux concernés qui assument eux-mêmes la responsabilité de résoudre leurs propres problèmes de façon collective et volontaire. Les organisations d'intérêt général à but non lucratif sont créées de la même façon, par la base, mais les groupes qui les constituent sont différents des bénéficiaires de l'activité économique.

Le modèle traditionnel d'économie mixte, qui s'est constitué dans la plupart des pays développés au cours de la période 1945-1973 a résolu d'une façon assez efficace beaucoup de problèmes d'intérêt général qui affectaient la société à l'époque ; avec des taux de croissance économique élevés et un plein emploi, le secteur public était considéré comme l'instrument approprié pour la prestation des services publics et ceux-ci ont progressivement couvert un vaste ensemble de services sociaux. Dans ce contexte, les entreprises d'économie sociale avaient, dans la plupart des cas, seulement une fonction subalterne, comme solution de survie dans les secteurs économiques en déclin ou comme sous-produit de l'évolution cyclique de l'économie.

Le regain d'intérêt dont bénéficient actuellement les formules d'entreprises d'économie sociale découle de l'incapacité du modèle traditionnel d'économie mixte de trouver des solutions satisfaisantes aux très graves problèmes que sont le chômage, l'exclusion sociale, le bien-être en milieu rural, la santé, l'éducation, la qualité de vie de la population à la retraite, etc. Nombre de ces besoins sociaux ne trouvent pas une offre suffisante ou appropriée ni dans les entreprises privées de nature capitaliste ni dans le secteur public (Zevi et Monzón Campos, 1995). La crise du modèle d'économie mixte résulte de l'épuisement du modèle de croissance de la période 1945-1973, fondé sur de grandes unités de production, l'utilisation intensive du capital et de l'énergie, et le développement d'un secteur public fort, complémentaire au secteur privé traditionnel (Barea Tejeiro et Monzón Campos, 1992). La croissance démesurée des budgets publics et la bureaucratisation des relations économiques sont entrées en conflit avec les effets des nouvelles technologies sur les processus économiques et sociaux qui ont modifié les modes de production, de distribution, d'organisation et de gestion des entreprises, et par conséquent les marchés, le marché du travail y compris, et ont accéléré le processus de tertiarisation de la production.

Dans ce contexte, les objectifs d'intérêt général comme, par exemple, le plein emploi ou une protection sociale satisfaisante sont de plus en plus difficiles à atteindre par la seule intervention de l'État et de l'initiative privée capitaliste. La globalisation de l'économie, l'impact des nouvelles technologies, la réorientation des fonctions du secteur public et les changements sociologiques ont placé les économies de marché modernes dans une nouvelle situation, où les problèmes économiques à résoudre ont changé et où de nouveaux besoins sociaux sont apparus qui ne trouvent pas une réponse satisfaisante dans le cadre de l'État-Providence traditionnel. Il semble qu'une nouvelle économie sociale soit en train d'apparaître apportant des réponses appropriées et efficaces aux défis du chômage et de l'exclusion sociale (Monzón Campos, 1992).

5. La réalité actuelle de l'économie sociale

Même si la dispersion des données et le manque de rigueur méthodologique obligent à employer avec beaucoup de prudence les chiffres disponibles sur les organisations d'économie sociale, il n'y a pas de doute sur l'énorme importance économique et sociale des coopératives, mutuelles et associations dans le monde.

Dans le secteur des *coopératives classiques*, c'est-à-dire celles qui se sont créées et renforcées au cours du processus de développement du capitalisme industriel, il faut souligner tout particulièrement l'importance des *coopératives agricoles*. Près de 600.000 coopératives de ce type dans le monde, totalisant

226 millions de membres et plus de 500 milliards de dollars US de chiffre d'affaires, témoignent de l'extraordinaire importance des coopératives agricoles (Coté et Luc, 1996). Sur base des données disponibles, plus de 50% du chiffre d'affaires total de ces entités est réalisé par les coopératives agricoles de l'Union européenne. En Asie, le Japon représente 70% du chiffre d'affaires total tandis que les États-Unis et l'Afrique du Sud représentent 80% du chiffre d'affaires respectivement du continent américain et du continent africain. En fait, 5 pays (Japon, États-Unis, France, Allemagne et Belgique, dans cet ordre) totalisent 65% du chiffre d'affaires total de la coopération agricole mondiale.

Tableau 1

Les coopératives agricoles dans le monde^a

Continent	Nombre de membres (72 pays)	Nombre de coopératives (79 pays)	Chiffres d'affaires en millions de dollars US (50 pays)
Europe	13.796.277	58.149	265.746
Asie	195.070.033	454.433	125.148
Amérique	6.256.572	18.346	113.303
Afrique	11.205.687	52.524	9.151
Océanie ^b	109.933	169	9.203
Total	226.438.502	583.621	522.551

a. La plupart des données correspondent à l'année 1994.

b. Les chiffres pour l'Océanie sont basés sur des données partielles de l'Australie.

Source : Coté et Luc, 1996.

Les *coopératives d'épargne et crédit*, spécialement celles liées au milieu rural ont connu un fort développement dans le monde entier. Fin 1994, les organisations membres du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit représentaient dans 87 pays 37.078 coopératives d'épargne et de crédit totalisant 88 millions de membres. En Europe, en 1991, les coopératives de crédit comptaient 33 millions de membres et 60 millions de clients ; la même année, les dépôts des clients s'élevaient à 800 milliards d'écus et le nombre de travailleurs engagés à 400.000. En 1994, la part de marché des coopératives de crédit s'élevait à 34,3% en Finlande, 31,9% en France, 30,5% en Autriche, 25% aux Pays-Bas et 19,6% en Allemagne et, dans certains pays, elles constituaient les principales institutions financières du milieu rural. Aux États-Unis, en 1993, le Système de Crédit Agricole, à caractère coopératif, a accordé des prêts à ses membres pour un montant de 54 milliards de dollars US, ce qui a représenté le quart des prêts accordés au secteur agricole (ONU, 1996).

Les *coopératives de consommateurs et d'usagers* sont très importantes dans les secteurs de la distribution alimentaire (coopératives de consommateurs), du logement et de la santé.

Les *coopératives de consommateurs* et leurs fédérations jouent un rôle important au bénéfice de l'intérêt général en défendant les droits des consommateurs. Par exemple, l'Union européenne a demandé conseil à la Communauté Européenne des Coopératives de Consommateurs (EUROCOOP) pour la rédaction de ses directives sur les produits alimentaires. En 1994, les membres d'EUROCOOP comptaient 21.367.000 familles adhérentes et les coopératives de vente au détail comptaient des parts de marché importantes : plus de 50% en Suisse, 35% au Danemark, 30% en Finlande et 25% en Norvège. Dans les pays en développement, même si leurs dimensions sont plus modestes, les coopératives de consommateurs sont très importantes au niveau local (ONU, 1996).

En Europe, il y a une longue tradition de *coopératives de logement*. Elles sont rassemblées au sein du Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS) avec d'autres organisations de logement social, du secteur public ou privées à but non lucratif. Au total, plus de 65 millions de personnes (60% en location et 40% en location-vente) habitent dans plus de 20 millions de logements sociaux (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993). Dans les pays en développement, les coopératives de logement jouent un rôle important parce qu'elles facilitent l'accès aux terrains à bâtir et aux matériaux de construction indispensables pour que les familles puissent bâtir un logement (ONU, 1996).

Les *coopératives de santé* se sont développées en grand nombre partout dans le monde, la plupart d'entre elles dans les pays en développement ou bien dans des pays développés avec un État-Providence faible et tardif. Plus de 50 millions de personnes dans 20 pays différents bénéficient des services des coopératives de santé. 39 millions de membres-propriétaires sont des usagers de coopératives de santé tandis que 13 millions sont adhérents de coopératives médicales où les propriétaires et le personnel sont des médecins et des dentistes. En outre, en Europe, 30 millions de personnes sont membres-propriétaires de pharmacies coopératives, qui détiennent une part de marché globale de 10% (ONU, 1996).

En ce qui concerne les *coopératives de travailleurs*, la renaissance dans les pays développés de ce type de coopératives, qui avaient connu un lent déclin tout au long de ce siècle, peut être expliquée par différents facteurs. Le changement de modèle de croissance, la tertiarisation de la production et l'augmentation du chômage à partir de 1973 sont des éléments à considérer (voir aussi Spear et Thomas, chapitre 9 de cet ouvrage). En Europe, il y a près de 800.000 travailleurs employés dans ces entreprises, la plupart intensive en main d'œuvre et de petite dimension. L'Italie, avec 373.250 travailleurs et 20.800 coopératives (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993), et l'Espagne, avec 317.346 travailleurs (dont 53.000 dans les sociétés anonymes de travailleurs - « SAL ») et 19.610 entreprises (Monzón Campos et Morales, 1996), sont les pays où les coopératives de travailleurs ont le plus d'importance.

Le mutualisme est une autre grande famille de l'économie sociale qui s'est développée d'une façon similaire à la coopération traditionnelle.

Les *mutuelles* sont des sociétés de personnes qui assurent à leurs membres une protection solidaire et à but non lucratif pour prévenir des risques sociaux. Leur principal champ d'action est la protection du risque de maladies et de leurs conséquences. Rien qu'en Europe, les mutuelles ont plus de 100 millions de bénéficiaires, emploient plus de 200.000 travailleurs et représentent un chiffre d'affaires supérieur à 30 milliards d'euros (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993). En Amérique Latine, le mutualisme est très répandu, surtout en Argentine, au Brésil, en Colombie, au Chili, au Mexique et en Uruguay, et compte au total 13 millions de mutualistes (Sarria, 1997).

Outre les coopératives et mutuelles traditionnelles, il faut souligner l'importance croissante des *nouvelles coopératives et associations d'insertion professionnelle et de production et distribution de services sociaux*. Ces nouvelles organisations d'économie sociale ont fait l'objet au cours des trois dernières années d'une analyse approfondie dans l'un des groupes de travail de la Commission scientifique internationale du CIRIEC sur l'économie sociale et coopérative. Les résultats de ces travaux seront publiés dans deux ouvrages (Defourny et Favreau, 1997 ; Defourny et Laville, à paraître).

Au cours des dernières années, on a pu observer dans les pays développés une croissance remarquable du nombre d'entreprises d'insertion sociale par le travail dotées de statuts juridiques différents, ainsi que de coopératives et organisations à but non lucratif spécialisées dans les services sociaux et de proximité. En Italie, au Royaume-Uni, en France et en Espagne, ces organisations ont connu un développement significatif dans les dernières années. En Suède, les coopératives et les organisations à but non lucratif prennent une part importante dans les mutations actuelles de l'État-Providence (Lorendahl, chapitre 4).

Quant au *secteur non lucratif*, essentiellement composé d'*associations*, il constitue un élément essentiel de la *nouvelle économie sociale*. Dans le cadre d'un programme de recherche dirigé par une équipe de la Johns Hopkins University (États-Unis), ce secteur a été étudié dans 8 pays industriels : l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, la Suède et la Hongrie (Salamon et Anheier, 1994). En 1990, les organisations à but non lucratif des 8 pays étudiés employaient 12 millions de travailleurs. Elles représentaient aux États-Unis 6,9% de l'emploi total. Les frais de fonctionnement de ce secteur correspondaient à environ 3,3% du PIB allant jusqu'à 6,3% aux États-Unis et les activités les plus importantes développées par ces organisations sont l'éducation (22,7%), la santé (19,1%), les services sociaux (18,3%) et la culture (17,7%). Quant aux ressources financières du secteur non lucratif, la plupart (57%) proviennent du secteur privé (10% de donations et 47% de revenus), les 43% restant étant constitués

de ressources publiques. Celles-ci représentent cependant la majorité des ressources dans les secteurs de la santé et des services sociaux (58% et 52%, respectivement).

6. Marché, intérêt général et économie sociale

Outre les défaillances bien connues du marché en matière d'allocation des ressources, de distribution des revenus et de stabilité économique, deux grands problèmes d'intérêt général sont devenus fondamentaux dans les économies de marché modernes : le problème du chômage et celui de la transformation de l'État-Providence en Société-Providence. Ils n'ont pu être résolus ni par les mécanismes autorégulateurs du marché ni par les politiques macroéconomiques traditionnelles des systèmes d'économie mixte.

En ce qui concerne le problème du chômage, le grand paradoxe réside dans le fait que les besoins humains sont multiples et susceptibles d'un développement infini, que la finalité de l'activité productive est la satisfaction des besoins humains, et qu'une partie de l'offre de travail ne trouve néanmoins aucune activité productive à réaliser. Comme il a déjà été noté (Weitzman, 1987), *le chômage involontaire est la défaillance du marché de loin la plus coûteuse du capitalisme*. Une défaillance pour laquelle les explications macroéconomiques, fondées sur l'insuffisance de la demande ou sur la rigidité à la baisse des salaires réels et sur la non-flexibilité du marché du travail, ne sont pas suffisantes. Elles ne peuvent pas expliquer tout le chômage accumulé dans nos sociétés, même si ces rigidités ont réduit sensiblement la fonction stabilisatrice du marché du travail et peuvent rendre difficile la réduction du chômage sans entraîner d'inflation.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de développer des politiques micro-économiques d'emploi qui assurent un large éventail de stimulants aux travailleurs et entrepreneurs dans leur recherche et leur offre d'emplois. En réalité, les principaux problèmes économiques de notre époque ne sont pas des facteurs macroéconomiques mais plutôt des comportements, des institutions et des politiques qui sont fondamentalement microéconomiques (Weitzman, 1987).

La *stabilisation économique* peut dès lors être renforcée à travers la création et le développement de coopératives de production. Celles-ci introduisent des mécanismes automatiques d'équilibre au sein du marché réduisant une grande partie des rigidités qui expliquent les hauts taux de chômage. Les études empiriques disponibles (Barea Tejeiro et Monzón Campos, 1992) montrent que les coopératives de production engendrent plus d'emplois stables que les entreprises traditionnelles, qu'elles créent de la richesse et distribuent des revenus de façon efficace, qu'elles recyclent professionnellement leurs travailleurs

et génèrent une culture de participation et de coresponsabilité qui est essentielle pour le succès des politiques de revenu et de croissance économique.

Les processus de tertiarisation et de décentralisation de la production, l'accélération des changements technologiques, et les modifications de la stratégie, de la structure et de la gestion des entreprises, ont créé de nouveaux champs d'activité efficaces pour des entreprises intensives en technologie et en marketing. Les coopératives de production avec des travailleurs hautement qualifiés, une bonne capacité de gestion et un produit spécialisé peuvent se développer et croître dans les prochaines décades.

En ce qui concerne *l'allocation des ressources*, les coopératives apparaissent, de plus en plus, comme des agents irremplaçables en milieu rural pour les politiques de développement équilibré, de rationalisation de la production et de création de nouvelles sources de richesse parce qu'elles internalisent la création de nouvelles valeurs ajoutées qui permettent une croissance des revenus agricoles.

Les agents de l'économie sociale sont également un instrument efficace pour la *distribution des revenus*. L'économie sociale efficace peut assurer de façon avantageuse la gestion de certains services publics locaux et régionaux. Le financement public des services sociaux ne suppose pas nécessairement que leur production doive également être publique. La production ou la gestion de certains biens méritoires comme les résidences pour personnes âgées, l'aide à domicile, les services de proximité, etc. peut être développée avantageusement par l'économie sociale (Sajardo, 1996). Les coopératives et associations à but non lucratif sont dans de nombreux cas la forme d'organisation idéale pour la prestation efficace de services publics dans le domaine social. Elles peuvent s'adapter à une demande diversifiée avec la participation des usagers, utiliser dans leurs processus productifs des ressources humaines sous la forme de travailleurs bénévoles et employer des critères de marché dans la gestion de leurs coûts.

Références

- Barea Tejeiro J., 1990, « Concepto y agentes de la economía social », *Revista CIRIEC-España*, n° 8, pp. 109-117.
- Barea Tejeiro J. & Monzón Campos J.L., 1992, *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Ben-Ner & Gui, 1991, « The Nonprofit Sector in a Mixed Economy », *Annals of Public and Cooperative Economics* (special issue), Vol. 62, Nr 4.

José Luis Monzón Campos (1997)

Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, *Panorama de la industria comunitaria, Informe sobre 180 sectores de las industrias manufactureras y de los servicios dentro de la Comunidad Europea*, CIDEA.

Coté D. & Luc D., 1996, *Profil de la coopération agricole dans le monde*, EHEC, Montréal, Québec.

Defourny J., 1992, « The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector » in Defourny J. & Monzón Campos J.L. (eds). *op. cit.*, pp. 27-49.

Defourny J. & Favreau L. (eds), 1997, *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Desclée de Brouwer, Paris.

Defourny J. & Laville J.-L. (eds), à paraître, *Services, lien social et emploi. Un bilan international*, Desclée de Brouwer, Paris.

Defourny J. & Monzón Campos J.L. (eds), 1992, *Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique / The Third Sector. Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, De Boeck Université, Bruxelles.

Gui B., 1991, « The Economics Rationale for the Third Sector », in Ben-Ner & Gui, 1991, *op. cit.*, pp. 551-572.

Mill J., 1848, *Principios de economía política*, Fondo de Cultura Económica, México. 1951.

Monzón Campos J.L., 1989, *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Monzón Campos J.L., 1992, « L'économie sociale : troisième secteur d'un système en mutation », in Defourny J. & Monzón Campos J.L. (eds). *op. cit.*, pp. 13-19.

Monzón Campos J.L., 1996, « Raíces y perspectivas de la economía social », *Documentacion social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, N° 103, pp. 105-121.

Monzón Campos J.L. & Morales A.C., 1996, « Las empresas de trabajo asociado », in Barea Tejeiro J. & Monzón Campos J.L., *op. cit.*, pp. 77-122.

ONU (Organización de las Naciones Unidas), 1996, *Papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales*, Informe del Secretario General (A/51/267) del 6 de Agosto 1996, CIDEA, Valencia.

Sajardo A., 1996, *Análisis Económico del sector no lucrativo*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia.

Salamon L.M. & Anheier H.K., 1994, *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative perspective, an Overview*, The Johns Hopkins University, Baltimore.

Sarria N.F., 1997, « Las mutualidades en América Latina », in *Contribución de las Cooperativas, Mutualidades y Asociaciones a la consolidación del bienestar social y al crecimiento del empleo*, V Conferencia Europea de Economía Social, pp. 257-272, Ministerio de Trabajo, Madrid.

Weisbrod B.A., 1974, « Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy », in Phelps E.S. (ed), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York, pp. 171-195.

Weisbrod B.A., 1977, *The Voluntary Nonprofit Sector*, D.C. Heath & CO., Lexington, Mass.

Weitzmann M.L., 1987, *La economía de participación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Zevi A. & Monzón Campos J.L. (eds), 1995, *Coopératives, marchés, principes coopératifs*, De Boeck Université, Bruxelles.

Monzón Campos, J. L. (1997). Contributions de l'économie sociale à l'intérêt général. Dans : Monnier, L., & Thiry, B. (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles : De Boeck Université, pp. 89–99.

Copyright © 1997 José Luis Monzón Campos.

De Boeck & Larcier, De Boeck Université, Paris, Bruxelles

Reproduit avec permission

12. Cox, H. (1999). The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership? A consideration of recent developments in the public economy under aspects of institutional competition. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70(2), pp. 161–177. Special issue: Cox, H. (Ed.). Regulation versus Public Property: a Comparative Analysis. <https://doi.org/10.1111/1467-8292.00106>

**THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES
BY REGULATION IN THE
GENERAL INTEREST OR BY
PUBLIC OWNERSHIP?**

**A consideration of recent developments
in the public economy under aspects of
institutional competition**

by

Helmut COX

Universität Duisburg

1 The changing face of the public economy

The economic structures of the public economy sector in Europe have undergone radical changes during the past twenty years. The principle underlying cause was the pressure emanating from the European Community treaty and its realization upon the Member States of the European Union (Cox 1996a,b,c). The fulfilment of the basic freedoms of the treaty supposes the dissolution and deregulation of areas hitherto exempted from the rules on competition and monopolies, provided that these are not liable to be classified as natural monopolies. The facilitation of competition has also forced the public enterprise sector to sometimes considerable overhauls and reorganizations of their structural and corporate policies to reflect changed parameters and conditions. This process is now in full swing, and it is to be expected that the public sector will have

changed beyond all recognition after the turn of the millennium. Even now, the structure, the self-image and the significance of public ownership is displaying a paradigm change. The once 'classical' public enterprise is increasingly giving way to the *mixed* enterprise with differentiated ownership, or to the private enterprise type which, even without the profit-driven main activities – in addition or 'on the side', as the case may be – is also supposed to provide public services, can be legally or contractually obliged to provide the service or services in question and should therefore be placed under central governmental task regulation (Cox 1997). If the various organizational forms of public service provision are reduced to a common scale, that contained by the basic points of the 'traditional public enterprise' and 'regulated private enterprise', then the actual types of public service provision should be situated somewhere between these extreme points and shift more markedly in future towards the task-regulated private enterprise obliged to provide public services. This development is referred to when we speak here of *paradigm change* in the public economy.

2 Reasons for the paradigm change in the public economy

The reasons for this paradigm change are numerous and partially overlap with each other (Cox 1996c).

The Internal Market Concept of the European Union is in principle and consistently directed towards the market economy. It pursues the objective of a single European market that can work only when artificial obstacles to competition in the form of exemptions from the rules on competition or one or another shape or form of monopoly have been removed and only when anti-competitive behaviour and competition-distorting subsidies have all been consistently prohibited. The opening up to competition could not remain without consequences for public enterprises in the former theatres of competition. The ancient public monopoly enterprises were also exposed to fiercer competition (and will continue to be so in future), which, in turn, will necessitate a new tack or reorientation of corporate policy. The opening up to competition means the 'classical' state-owned public enterprise, not yet facing any parallel competition, must now increase its market efforts. This also moves the public enterprise to make more intense use of elements of a private-economy philosophy of enterprise. This then surfaces in the increased tendency to thinking and acting in terms of profit and loss. Cost reduction and profit-pursuing policies become elevated to conditions for the future viability in an environment of ever more intensive competition. The former public monopoly enterprises did not face the pressure of competition and could offset losses in specific areas or with specific products internally through monopolistically inflated prices in other areas (internal financial compensation, or cross subsidizing). These alternatives will no longer be

available, when those enterprises are opened up to competition. In this case cost reduction and profit-creation policies become a necessity.

The question is whether the *public missions* which had to be provided for reasons of the general interest and were just barely if at all cost-effective will still be possible under these conditions, because enterprises in competition tend to slough such poor earning or unprofitable activities. The obligation of public enterprises to provide a range of local high quality universal services at socially desirable prices will destroy equal starting chances for the competing enterprise unless equivalent external compensation exists in respect of loss-making universal services. Anyway, recent developments changed the framework for providing public services. Because internal cross subsidizing would contravene the rules on competition, new financial strategies must be developed.

The 'classical' public enterprises must also observe *limits to growth*. The public carrier would have to provide the public enterprise with the necessary equity capital for it to remain or become competitive. Most public enterprises are under-capitalized, because the state – mindful of the crisis of the public budget – cannot provide enough equity capital to its enterprises. Public enterprises are therefore forced to supply themselves partially with private capital. This is done via conversion into joint-stock companies and flotation on the stock exchange with an eye to the creation of capital. Partial or full privatization leads to a change of paradigm from 'classical' public enterprise towards *mixed or completely private* enterprise. In the past the privatization of public enterprises effected in almost all European countries were, in many cases, rather the result of financial policy than any regulation policy considerations, since the ownership-neutral European Law on the one hand forces competition, but on the other does not call for privatization of public enterprises (EC Treaty, Art. 222). Privatization impedes the provision of general-interest services where those services earn low profits or are loss-making, and are regarded by private or privatized enterprises as public welfare *burdens*. Such activities will be decreased. This tendency is further accentuated by the stock exchange quotation of a limited liability company. There is no doubt that the enterprise's valuation on the stock exchange gives incentives to the management to neglect low-profit welfare missions because of their possible negative effect on share prices. This becomes the easier the more precise the public service assignment is fixed by regulation. The management will behave this way the higher the premiums are set on the shares issue. A premium set high in the interests of supply of capital is usually accompanied by a confidential advance from the stock exchange. With the result that the enterprise management is obliged towards a consistent value-oriented corporate policy in favour of shareholders and for a sustained increase in earning power and share prices. If this hypothesis is correct, and there is much to recommend it, management will tend to see low-return public welfare services as burdens with low priority.

The conversion of public enterprises into limited liability companies and other private forms certainly has a positive effect on a lasting reinforcement of equity capital. The range of the management's autonomous activities is also considerably expanded, which certainly has positive effects with regard to competitiveness. Also the individual interests of politicians, derived from public choice theory, are decreased. Additionally, the control and advance function of the commodities market and the stock exchange become fully operational, with the result that management is also under pressure from that direction to create a more efficient enterprise policy.

The management and board of directors of a limited liability company under German law are obliged to act in the interests of the company. In the specific case of a quoted mixed-economy limited liability company or of limited liability obliged to provide universal services, this interest is highly complex, because completely different and partially contradictory interests must be satisfied in private universal service enterprises. The *clash of objectives* between the interests of the shareholders (increasing the shareholder value) and public interest in the sense of the provision of a public universal service may be thought to be programmed into these mixed enterprises. It is suspicious that the shareholders' interest after return on private capital and corporate growth dominates over the management activities in the face of obligations for the provision of universal public welfare services. Moreover, if the public service assignment is not clearly defined, leaving ample room for interpretation as to the actual nature of the public mission, management can indulge in opportunistic behaviour. Management will then tend to prioritize the interests of the shareholders and neglect the public service provision assignment.

Regulation policy holds that private enterprise in competition can equally well provide general-interest services (if not even better) and, if necessary, be enlisted for public missions via public links or task regulation. Free market competition and healthy economic market performance are not mutually exclusive. The opinion that the optimal provision of public services – whether loss-making, cost-covering or more-or-less profitable – has necessarily to do with the organizational form of public ownership has been called into question. Even privatized or private enterprises are equally suited to shouldering loss-making missions provided they receive a commensurate financial *quid pro quo*. This is equally true for the bland supposition that non-cost-covering public services can be financed only internally, under the conditions of one or another monopoly status. This helps not only to explain the privatization of public enterprises but also that deregulation, meaning the de-monopolization of the former exceptions to the rules of competition, is required and accordingly finds acceptance in local rules and regulations. Deregulation policy issues from European Community law and is binding for EU Member States, while the privatization of public enterprises remains at the discretion of each Member State, or of its regional authorities.

Helmut Cox (1999)

It is interesting to observe that liberal and conservative governments have not been alone in pursuing deregulation and privatization policies, which can be quite plausibly explained in terms of their neo-liberal economic policies. However, socialist governments too have carried out privatizations in the past, although their programme adopts a more pessimistic view of this and prefers the form of state ownership for the provision of a general-interest service. The privatization policies of socialist or social democratic governments are, however, explained more by the financial crisis of the state budget and less by any considerations of market organization policy. Entry to the stock exchange is expected to bring high sales profits that can be used to finance balance of payments deficits. The potentially negative effects on the range of public services are, perhaps, knowingly accepted.

3 Re-regulation as a result of privatization and deregulation

The deregulated sectors are all a matter of sectors of economic activity in which, on the one hand, commodities and services are produced and provided in a context of competition and, on the other hand, now as before, in spite of all the deregulation and privatization in the world, is still expected to provide *general-interest services*. The European Union directives and secondary items of national legislation, e.g. for Germany the 1997 Postal Services Law, the 1996 Telecommunications Law, the amendment of 1998 to the Energy Law; the 1993 rail traffic structural reform or the national railway reorganization may have gone some way towards ensuring some measure of freedom of competition or access to the market (access to the network) for third parties, but they certainly also aimed at some guarantee of provision of public welfare services. The legislator (European Union, Member States) sets out from the premise that even a functioning competition does not automatically produce a specific, politically desirable level of welfare. The central concept, in this sense, is the concept of 'provision of universal services' (Cox 1996a). The universal service provision concept of the EU sets itself the target of a minimum or basic provision of services of a given quantity and quality for suitably affordable prices for the general public. An example would be local provision of infrastructure services of a particular quantity (degree of local cover) and quality at reasonable prices that do not have to reflect the regional costs of the infrastructure service (e.g. uniform charges throughout the area).

This is undoubtedly a case of a socio-politically motivated *ex ante determination* of a universal basic or minimum service to be made available having certain service characteristics that is not then simply left to sink or swim in the free play of market forces, but is to be interpreted as a politically determined, normative *handicap*. Such a provision of universal services as basic services is not

politically arbitrary, nor is it determined by the private interests of one or another clientele, but is in normative terms the result of rational deliberations and decisions around socially desirable basic welfare with the provision of universal services (Cox 1995).

True, such minimum service standards can also be attained via market processes as services in competition, but in this case the legislator assumes that the provision of a basic range of particular services usually does not, necessarily, have to be ensured by competition. In the context of the EU universal service concept, deregulation is therefore combined with a corresponding *task regulation* that is supposed to guarantee a basic range of general-interest services (task regulation). Regulation is accordingly connected with re-regulation (Cox 1996c).

Regulation is also necessary from a regulatory policy viewpoint, because entry into the market and the networks must be regulated for all (in electricity, gas, telecommunications, rail traffic, etc.). These networks are still partially in monopolistic hands, because parallel network operators, e.g. region-wide networks, would be inefficient. Furthermore, market entry regulation is also necessary when the networks concern scarce, limited resources (e.g. tight frequencies in telecommunications) that must be administered and allocated in a targeted fashion.

Entry to the market, or entry to the network, is also a matter of *deregulation*, because of the importance of preventing the (monopolistic) network operators from abusing their positions of market domination by an effectively prohibitive admission charges policy at the expense of the network user. Market entry regulation therefore doubles to a considerable extent as a price abuse control mechanism. A regulation of this kind is largely founded in regulatory policy, because access to the network and, thus, competition within the networks and between networks (interconnection) is only possible in the first place through regulation. Regulation of competition and task regulation are both anchored in the above-mentioned regulation laws, e.g. for postal and telecommunications services, even if, *de facto*, for reasons as yet unexplained, the regulation of competition (market entry regulation, entry fee control, abuse control) dominates task regulation (Cox 1996c).

4 Provision of public services with reference to institutional competition of the regulation system and the various types of enterprise

The analysis thus far has shown that, after deregulation, the former exceptions to the rules of competition begin to assume different corporate forms,

Helmut Cox (1999)

instead of the purely public enterprise, making a shift in the direction of the regulated mixed-economy and regulated private enterprise. This can, for example, be established in the case of the postal services and the telecommunications sector. Whether this development is representative for all sectors of the economy will admittedly have to be assessed in a more differentiated fashion. In other sectors, there is still very keen competition between public, private, co-operative and non-profit-making organizations if we cast our eyes, e.g. to the 'group competition' within the German banking or insurance sectors. In the credit sector, private banks, public banks (savings banks, regional banks) and co-operative credit institutes compete with each other in more or less identical banking markets. In urban areas, the municipal enterprise (Stadtwerke) dominates, mostly, but not exclusively, as sole supplier in the traditional utility sectors of the municipal economy, such as electricity, gas and water distribution, waste management, local public passenger transport, culture, etc.

In these sectors, the various enterprises carry out certain activities in competition and certain public service missions. They are obliged by law, by their statutes, or by some other institutional specificity of their carrier to provide such general-interest functions as private-economy enterprises in competition would tend to shrink away from them because of their low return on investment or unprofitable character.

The stability of this structural status is open to doubt. Enterprise structures, organizational forms and regulations for the provision of public missions now appear to be changing in the classical public enterprise sectors also. It is not so easy to forecast the actual direction in which they may be headed. A general development pattern (in the sense of a pattern prediction (von Hayek, 1968)) can, however, be attempted. These sectors will also have to align more closely to private-economy enterprise structures.

It is useful scientifically to understand the development of enterprise structures in terms of the process and results of *institutional competition* or (synonymously) of the different systems of rules and regulations (Cassel 1996). The term 'institution' should be understood, according to North, as meaning systems of rules relevant to interactions that come into play in organizations (North 1990), in the present case those engaged in the provision of public services. Similarly, competition between different types of enterprise (G. Weisser) can be understood as institutional competition and, for that matter, as competition for the best possible corporate form and system of rules for the fulfilment of a public service mission, here, e.g. in the form of the provision of universal services in the general interest. The application of this competition-theory approach will involve the application of the evolution-system-theory market process approach to the process of the provision of public services. Here, competition is pressed into service as a 'research and development procedure' (von Hayek) in the quest for

the 'optimal', 'right' rules, regulations or organizational forms for the successful completion of a public provision.

The point of departure of this view is that, bearing in mind the 'constitutional lack of knowledge' (von Hayek 1968; Streit and Wegner 1989), no-one knows *ex ante*, from the outset, which institutional arrangement or which set of arrangements is/are the best problem-solving procedure(s). This cloud of unknown results from the situation whereby the preferences of the citizens are multiple and mutable during the course of time and new problem areas and challenges emerge, as e.g. they were broken down for the public economy in Chapter II, with the result that new solutions to these problems or new regulations, i.e. new institutional arrangements, are now in order.

Institutional competition (Mussler and Wohlgemuth 1995; Streit 1995) works in two directions: as a process of *discovery* and *control* (Vihanto 1992). As a process of discovery inasmuch as institutional competition allows institutional customers to run comparative studies of the problem-solving capacities of the existing institutional arrangements, and thus the institutional suppliers (the architects of policy) then have the challenge of developing attractive innovations. Institutional competition also has a *controlling* effect on suppliers of old and new institutional arrangements inasmuch as account must be taken of the fact that, in mutual competition, institutional arrangements become subject to an actual or potential substitution. The discovery and control functions of institutional competition therefore enter into the equation because the possibility of exit and voice constantly prompts the institutional suppliers to self-examination, perhaps involving correction of possibly less attractive institutional arrangements (Hirschmann 1970).

This may be explained by an example:

It is a well-known fact that citizens, as customers of public administrations and public enterprises, are often unhappy and vent their dissatisfaction. In the past, public enterprises were therefore repeatedly urged to see themselves as modern service providers. Opening up the old competition-free areas to new suppliers has already set up parallel competition that could lead to the reduction of demand. The political leaders react to disaffection and the danger of migration because they are eager to be re-elected as politicians and must, for their part, press ahead with their new, innovative arrangements that rather coincide with popular preferences. The stimulus system of institutional competition in the sense of the discovery and control function is then fully activated. This example also clearly demonstrates that elements of economic and political competition jointly take effect in systematic competition or institutional competition (which may be seen as a process of interaction). It is quite possible to apply

Helmut Cox (1999)

the theoretical approach of institutional competition to the development of the structures of the public economy and, with this approach, also explain the paradigm change from the purely public enterprise through to the regulated enterprise.

New problems for the public economy have been thrown up by the European law *deregulation policy*, i.e. through opening up to competition, scrapping state monopolies and discontinuing the exemptions to the rules of competition. Public enterprises in many sectors now find themselves faced with increasingly parallel competition from other, mostly private, suppliers. The equal starting opportunities rule also forbids public assistance or similar advantages for the public economy. EC Treaty Art. 92 places such assistance under strict prohibition. European law basically treats public enterprises as private enterprises (Cox 1995). Exceptional regulations are administered very restrictively, as Art. 90/2 shows. This new situation also forces the public enterprise sector to new institutional arrangements.

A further problem for the public economy, as explained, is the increase of the equity capital basis in order to keep up with competition from private operators. Owing to their budget restrictions, the public carriers are in no position to supply their enterprises with sufficient and additional equity capital. The intake of private capital, partially through conversion of the enterprise into a limited liability company and through quotation on the stock exchange, is therefore often the only way out of the financial crisis. The acceptance of additional equity capital naturally represents a major structural upheaval for a public enterprise, because a partial and, in particular, a complete privatization affects the decision-making and the opinion-shaping structures as well as the corporate objects and, in extreme cases, transforms them into private economy. If increasingly private economy structures start to emerge in such an institutional competition, and the enterprise policy is consistently trimmed to the principles of pursuit of profit and return on investment, then the result of this institutional competition could quite easily be the dismantling or reduction of the same formerly public missions and universal services or minimum service standards that the so-called general interest demands. Under these conditions, institutional competition would lead to a downwards adjustment of the level of services (race-to-the-bottom) (Sinn 1990, 1997; Kiwitt and Voigt 1997). This may, to pass judgment, prove to be problematic with regard to the particular value of a public mission and the merit rating of public services.

The current state of play of research does not allow any general pronouncements or hypotheses regarding the effects of a competition of systems regarding the provision of public services, insofar as they are ever at all possible. There would certainly have to be a high degree of differentiation according to the type of product or service, or according to branch. The decisive question in

this connection would be whether public missions or general-interest services (e.g. low-profit universal services) could also be catered for via competitive services without government pressure. If this is true, the effect of such an adjustment process in the framework of institutional competition does not need then necessarily to lead to the depression of welfare service standards. This does, however, assume that even loss-making or barely cost-covering universal services can be reconciled with the private economy considerations of profit and loss. The case in favour can be argued with reference to full use of capacity, corporate public image, public relations objectives, or the future opening up of the market. Such considerations could certainly play a certain role in the case of networks and region-wide network services. This cannot be claimed generally for the public enterprise sector as a whole. A differentiating appraisal is therefore appropriate in this connection before jumping to any hasty conclusions about the business management contours of the provision of low profit universal services.

5 Pre-harmonization of universal services due to the failure of institutional competition?

If the hypothesis is correct that institutional competition has a tendency to lead to the reduction of provision of less profitable public or universal services, and to lower basic service standards, the question is whether this effect should and could be prevented by obligations by law in the form of conditions and – with reference to the EU – by means of a pre-harmonization of universal service provision standards. The question is, in the first instance, a very political one because the demand for universal service standards or for general interest tasks can only be decided through political channels. In the EU, this question has been decided up to the point where, in the light of socio-political considerations and mindful of social cohesion, a basic provision of services with a sizeable universal component has been accorded a high priority for all Member States.

This statement of principle has already found expression in a variety of directives for universal services for the various sectors of the economy. However, the decision to take the path of pre-harmonization is not without its scientific and political opponents. In the main, it is the advocates of institutional competition who, for various reasons, prefer a European-wide competition of the systems of rules over *ex ante* pre-harmonization (Prosi 1991; Mussler and Wohlgemuth 1995).

In what follows, there is first an attempt to explain what the two alternative harmonization strategies actually set out to achieve, and how the harmonization results should be assessed, before going on to test which harmonization path is preferable for the realization of a universal services concept.

The discussion on the completion of the European Internal Market with regard to the sometimes great differences between national sets of rules and parameters on the provision of public services currently turns around the question as to whether these rules and parameters should be pre-harmonized and at the *central* level, or whether a (*decentralized*) *competition of systems or institutions* (institutional competition) might not be preferable seeing that it yields, *ex post*, optimum harmonization results through the processes of competition (Prosi 1991; Pitlik 1997; Ehlermann 1995; Woolcock 1994). The *first mentioned* path of harmonization occurs centrally, at the highest level of the EU, in the wider context of a democratic, political opinion forming and decision-making process on the objects to be regulated – here, the desired universal service standards. That opinion-forming and decision-making process at the central level has bargaining character, may be complicated and time-consuming, and always rests on compromise decisions. In the *second* path, that of institutional competition, these ‘problems’ are side-stepped, because the free competition rule of the systems points the way, precisely in the direction of the more efficient set of rules, i.e. the rules more closely approximating popular preferences (here, the universal services concept), will press ahead in the market, or that several sets and concepts of rules will succeed in asserting themselves in the market. In the context of institutional competition, it is regarded as an open process of research and discovery, the harmonization results therefore cannot be known before the event. By contrast, normative politically, the results of the pre-harmonization strategy or the objectives of harmonization deliberately politically follow the *ex ante* line of negotiations.

Both harmonization strategies are co-ordination and control systems and both are accompanied by rules, but they work in completely different ways and spring from completely different philosophies. In opposing corners: political decision and bargaining versus competition process; *ex ante* versus *ex post* harmonization; central versus decentralized solution; preset harmonization results versus unknown harmonization results due to the openness of the institutional competition process. It is conceivable, and possibly also not to be denied, that the politically determined harmonization objectives partially or totally contradict the harmonization results yielded through competition. This apparent anomaly exemplifies the totally different points of departure and bases of the two strategies for harmonization.

Despite the general trend towards deregulation, there seems to be a stronger preference in the EU for pre-harmonization if the directive-making powers of the EU institutions are invoked with regard to ‘public missions’, the ‘public’ or ‘general’ interest, ‘universal services’, ‘non-commercial interests worthy of protection’, etc. which has found expression in the past in various directives for different sectors or areas of regulation (Cox 1996b,c). Directives for the universal services standards have the function of aligning and standardizing the

national regulations or laws with particular harmonization objectives. This is why open institutional competition between different national sets of rules and conceptions seems to be regarded with suspicion, despite the fact that the principle of competition is the load-bearing pillar of the European internal market concept. If universal service standards were pre-harmonized for all Member States, giving them an aura of compulsoriness, this would be the expression of a competition pessimism based on central task regulation in the general interest (Cox 1996a,b,c).

Critics of pre-harmonization come predominantly from the neo-liberal circles that support the critical counter argument of centralistic *ex ante* co-ordination and represent competition optimism even as regards the fulfilment of public missions, general-interest missions or universal services, and wish to see regulation needs restricted to a minimum (Mussler and Wohlgemuth 1995; Streit 1995; Prosi 1991). A further line of attack on pre-harmonization is its political bargaining character. In the view of the representatives of the economic theory of politics or the public choice approach, bargaining processes are irrational because of the influence of group interests and individual interests. Politicians do not make decisions rationally but, as the positive regulation theory points out, in the interests of their clientele, to drum up the highest possible number of votes. It is also disputed that the regulation and pre-harmonization results do in fact correspond to the real preferences of citizens. Perhaps they correspond more closely to individual political interests, and to the interest of the respectively represented clientele. With this view, liberal economists in particular hope to see institutional competition counteract the influence of group and individual interests so that the welfare state or 'institutional sklerosis' (Olson) can be cut down to size and the 'Leviathan' finally tamed (Sinn 1992). The supposition here is that institutional competition is completely friction free and runs its course without the influence of interest groups.

If institutional competition rather brings about the reduction of minimum standards, no road leads to a pre-harmonization of universal service standards (Cox 1995). The levels at which the minimum standards for public services will have to be set, and whether differentiated minimum levels could be set for homogeneous geographical units instead of one standard EU minimum level, are separate issues into the bargain. Europe is no regional wonderland with homogeneous spaces; here and there it has some highly heterogeneous population densities, economic sectors, branches, urban and rural districts, industrial centres and sparsely populated regions, levels of prosperity and the like. Uniform minimum standards for universal services therefore may suggest themselves, but their order of magnitude will have to be differentiated according to homogeneous geographical units. Because it is a matter of minimum standards for the provision of public services, the level of these standards ought to be set commensurately, and not too high. In keeping with the principle of subsidiarity,

the Member States would be allowed sufficient leeway to increase these minimum standards in the light of the national regulation policy and to structure them accordingly. There is nothing to stop elements of competition from being integrated into such regulation if public services that materialize only through external financial balancing can be provided through competitive public invitation for tenders. Here, acceptance would go to the tender requesting the lowest subsidy for execution of the public service contract. Such a subsidy underbidding competition by a public award procedure is also perfectly capable of neutralizing the influence of interested parties on public contract policy and 'taming the Leviathan'. The misgivings of liberal economists would then be rendered groundless.

6 Conclusion

The analysis produced the following findings:

- (1) The political leaders and scientific theorists of the public economy must note the fact that a paradigm change has taken place throughout Europe from the classical public enterprise to the enterprise regulated in the general interest. This process is currently in full swing. The role and position of ownership or, more precisely, state ownership, has changed in respect of the execution of public contracts. Exogenous and endogenous reasons can be stated.
- (2) Privatization and deregulation result in re-regulation because the functional capacity of competition and the execution of the public contract must be guaranteed. Functional regulation institutions are required.
- (3) The paradigm change, i.e. the reduction of state ownership in favour of other, more 'public' arrangements can be quite convincingly explained by reference to competition between institutions or systems.
- (4) On the other hand institutional competition may lead to the best possible arrangements for the execution of the public contract or universal services. This tendency can be verified in many cases. Institutional competition fails in such cases. Minimum service provision standards are therefore established for particular public missions through political decisions or, if necessary, by pre-harmonization in the European Union. These minimum service standards should not be uniform for the whole of the European Union, but differentiated according to the particular area.

REFERENCES

- APOLTE, Th., 1999, Institutioneller Wettbewerb um Regulierungen im Verbraucherschutz, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität-Gesamthochschule Duisburg, Nr. 265.
- CASSEL, D., (Hrsg.) 1996, *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin.
- COX, H., 1995, 'Decision criteria and principles for public services', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66, 2.
- COX, H., (Hrsg.) 1996a, Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd.40, Baden-Baden.
- COX, H., (Hrsg.) 1996b, *Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union*, Bd. II, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 37, Baden-Baden.
- COX, H., 1996c, Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland, *Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union*, Bd. II, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 37, Baden-Baden, 83-0113.
- COX, H., 1997, Die Interdependenz von öffentlicher Leistungszielkonzeption und Finanzierungsinstrumentarium bei öffentlichen Unternehmen, *Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben*, Zimmermann, G. (Hrsg.) Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 39, 125-144.
- DOWNS, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- EHLERMANN, C.-D., 1995, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, *Integration* 1, 11-21.
- HAYEK, F. A., von, 1968, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, *Freiburger Studien*, Tübingen, 249-266.
- HERDER-DORNEICH, Ph. and ROSER, M., 1977, *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen.
- HIRSCHMAN, A. O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Princeton.
- KIWIT, D. and VOIGT, S., 1997, Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Nr. 5/97, Jena.
- MUSSLER, W. and WOHLGEMUTH, M., 1995, Institutionen im Wettbewerb – Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Oberender, P. und Streit, M. E. (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden.
- NORTH, D. C., 1990, *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge/Mass.

Helmut Cox (1999)

- PITLIK, H., 1997, Demokratische Regimes im Systemwettbewerb: Führt die Staatenkonkurrenz in einen ruinösen Deregulierungswettbewerb?, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 138/1997, Hohenheim.
- PROSI, G., 1991, Europäische Integration durch Wettbewerb- eine politisch-ökonomische Analyse, in Ragnitzki, G. und Bouillon, H. *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin 119-135.
- SINN, H.-W., 1990, 'The limits of to competition between economic regimes', *Empirica-Austrian Economic Papers*, 17, 3-14.
- SINN, H.-W., 1997, 'The selection principle and market failure in systems competition', *Journal of Public Economics*, 66, 247-274.
- SINN, S., 1992, 'The taming of Leviathan – competition among governments', *Constitutional Political Economy*, 3, 2, 192-194.
- STREIT, M. E., 1995, Dimensionen des Wettbewerbs- Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 44, 113-134.
- STREIT, M. E., 1984, 'Reassessing Consumer Safety Regulation', in Giersch, H. (Hrsg.), *New Opportunities for Entrepreneurship*, Tübingen, 190-215.
- STREIT, M. E., 1994, Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, *List-Forum*, 20, 111-124.
- STREIT, M. E. and WEGNER, G., 1989, Wissensmangel, Wissenserwerb und Wettbewerbsfolgen- Transaktionskosten aus evolutorischer Sicht, *ORDO*, Bd.40, 183-220.
- VANBERG, V. and KERBER, W., 1994, 'Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach', *Constitutional Political Economy*, 5, 193-219.
- VIHANTO, M., 1992, Competition between Local Gouvernements as a Discovery Procedure', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 148, 411-436.
- WOHLGEMUTH, M., 1995, 'Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspektive', *Constitutional Political Economy*, 6, 1.
- WOOLCOCK, S., 1994, *The Single European Market. Centralisation or Competition among National Rules?* London.

Cox, H. (1999). The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership? A consideration of recent developments in the public economy under aspects of institutional competition. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70(2), pp. 161–177.

Copyright © 1999 Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

13. Lévesque, B. (2003). Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : Vers un nouveau paradigme de l'état. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(4), pp. 489–514.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2003.00232.x>

FONCTION DE BASE ET NOUVEAU RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS : VERS UN NOUVEAU PARADIGME DE L'ÉTAT¹

par
Benoît LÉVESQUE*

*Département de sociologie, Université du Québec à Montréal et
CRISES**, Canada*

RESUMÉ***: *Cet article avance l'hypothèse d'un nouveau paradigme en émergence qui permettrait de repenser les rapports entre l'État, le marché et la société civile et qui pourrait être aussi novateur que le fut celui de l'après seconde guerre mondiale fondé sur le couple État-marché. Selon cette nouvelle vision, le rôle des pouvoirs publics se redéfinirait de plus en plus en référence à l'avenir plutôt que par rapport au passé : dans le domaine du social, nous serions invités à passer d'un État-providence négatif à un État-providence positif; dans le domaine économique, à passer de politiques économiques orientées vers le soutien de la demande à des politiques visant à soutenir une offre intégrée dont les éléments dépassent le domaine économique pour atteindre le social. Dans cette visée, le nouvel arrimage vertueux entre le développement économique et le développement social ne peut plus être à sens unique dans le sens de la redistribution*

¹ Cet article a fait l'objet d'une première communication au 24^e Congrès du CIRIEC International, Naples (Italie), septembre 2002.

* levesque.benoit@uqam.ca

** Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats.

*** *Abstract at the end of the article; Zusammenfassung am Ende des Artikels; resúmen al fin del artículo.*

(et donc comme seules dépenses sociales) puisque le social représente à la fois un capital et un lieu d'investissement. Cela suppose que les pouvoirs publics travaillent à la mise en place d'une nouvelle économie mixte qui articule d'une manière inédite les entreprises capitalistes, les entreprises publiques et les entreprises d'économie sociale, une nouvelle économie mixte qui serait en même temps économie plurielle, respectant la spécificité de chacune de ses composantes dans la visée de l'intérêt général.

Introduction

Deux décennies après le tournant néolibéral amorcé dans le monde anglo-saxon, la question de la « fonction de base et du nouveau rôle des pouvoirs publics » est toujours d'actualité. Le néolibéralisme a, sans doute, réalisé une fonction historique bien précise : celle de remettre en question le paradigme de l'État qui avait cours jusqu'alors, mais il n'a pas réussi à fournir un nouveau paradigme dont la légitimité se serait imposée largement, voire quasi naturellement. Si, au départ, ce courant a mobilisé simultanément deux tendances politiques relativement différentes, ces tendances sont plus que jamais en tension (Giddens : 1999 : 15). En effet, le conservatisme qui s'appuie sur des valeurs telle la nation, la famille et la tradition, s'entend de moins en moins avec le fondamentalisme du marché qui promet sans grande réserve l'individualisme et l'autorégulation marchande. Ces deux tendances sont loin d'entretenir la même vision de l'État, de la société civile et de la place de l'individu dans la société. En revanche, de nouveaux acteurs sociaux, voire une nouvelle gauche, proposent un renouvellement de l'État et de la société civile pour répondre aux nouveaux problèmes, aux nouvelles demandes sociales et aux nouvelles valeurs. Ce faisant, les positions, maintenant en présence, ne se limitent pas à « plus d'État » versus « plus de marché ». En conséquence, on peut même avancer l'hypothèse d'un nouveau paradigme en émergence qui permettrait de repenser les rapports entre **l'État, le marché et la société civile**.

Ce nouveau paradigme pourrait être aussi novateur que le fut celui de l'après seconde guerre mondiale, tout en laissant également place à la diversité des configurations concrètes. Comme l'a bien montré Esping-Andersen pour le social, l'État-providence a existé selon trois modèles ou régimes : un État-providence libéral, un État providence social-démocrate et un État-providence conservateur (Esping Andersen, 1999). De même, Salais et Storper (1993 : 331 sq.) ont identifié au moins trois conventions d'État dans le rapport de l'État à l'activité économique: un « État extérieur » pour combler les manques et les défaillances comme en France, un « État absent » ou opposé au marché, comme aux États-Unis, un « État situé » qui favorise l'égalité des acteurs, comme dans

les pays scandinaves. Si ces typologies avaient une valeur explicative pour les anciennes configurations des États, nous devons supposer que le nouveau paradigme laissera également place à une diversité des configurations concrètes résultant aussi bien des héritages du passé que des dynamiques sociales propres à chacune des sociétés nationales et des grandes régions du monde. Si cette hypothèse de l'émergence d'un nouveau paradigme s'avérait fondée, nous pourrions en conclure que « la fonction de base et le rôle des pouvoirs publics » ne peuvent être repensés en profondeur sans référence à ce nouveau paradigme.

Notre exposé comprend deux parties. Dans la première, nous identifierons quelques facteurs de transformations qui remettent en question l'ancien paradigme du point de vue du développement social et du développement économique. Dans la deuxième partie, nous esquisserons à grands traits les contours d'un nouveau paradigme de l'État fondé sur de nouveau rapport entre l'État, le marché et la société civile. En conclusion, nous soulèverons quelques enjeux sur la nécessité d'élargir et d'approfondir la démocratie.

1 Remise en question de l'ancien paradigme de l'État

L'hypothèse d'un nouveau paradigme en émergence suppose que l'ancien paradigme soit radicalement remis en question et que, par la suite, le retour en arrière soit devenu impossible. Il s'agit donc non seulement de questionner la cohérence de l'ancien paradigme, mais de montrer comment les transformations en cours touchent « les fondements de la transformation » (Beck, 2001 : 20). Il devient ensuite possible d'imaginer de nouvelles formes de régulation du social et de l'économie.

1.1 L'ancien paradigme : le couple État-marché

Le paradigme de l'après seconde guerre reposait principalement sur le **couple État-marché** que confortait le cadre de la reconstruction de l'après-guerre et plus largement de la modernisation de l'économie. Il s'agissait de garantir les mêmes chances à toutes les personnes, y compris pour tenir compte des aléas de la vie, tout en fournissant des services collectifs généralement caractérisés par la gratuité et l'universalité d'accès. Il existait une conviction que le progrès était porté par trois piliers : le progrès technologique inconditionnel, le progrès de l'État comme garant de l'intérêt général et le progrès social conçu comme progrès du pouvoir d'achat pour un accès universel à la consommation de masse (Lipietz, 1989 : 25).

Inspirée par l'approche keynésienne dans l'économie et par celle de Beveridge dans le social, cette vision nouvelle favorisera une approche

hiérarchique et centralisatrice. L'État social, qui en a résulté, a signifié un accroissement considérable de l'intervention étatique au plan du financement, de la régulation et de la dispensation des services devenus davantage accessibles et gratuits. L'organisation de ces services s'est déployée selon un rapport aux citoyens comparable à celui que l'on retrouve dans la très grande entreprise de l'époque, c'est-à-dire un rapport hiérarchique, bureaucratique et peu ouvert à la participation des employés et des usagers. De plus, les autorités publiques ont eu tendance à négliger les solidarités communautaires de même que la prévention et les déterminants sociaux dans le domaine de la santé et du bien-être. Pour les politiques économiques, la grande entreprise et l'organisation bureaucratique ont été valorisées sans réserve au cours de cette période. L'État se percevait comme le mieux outillé pour réaliser une planification économique incitative, de sorte qu'il n'hésiterait jamais à se faire entrepreneur pour favoriser la diversification industrielle et plus largement l'intérêt général de la nation.

Ce modèle de régulation réalisait à l'échelle nationale un arrimage heureux entre développement social et développement économique, à travers, entre autres, une redistribution qui consolidait la demande effective pour la production nationale de biens et de services. Il en était ainsi des dépenses sociales. Mais, au-delà de sa description "vertueuse", les limites de ce modèle se font sentir très tôt. Dès les années 1970, les gains de productivité élevés, sur lesquels reposait le modèle de la production de masse, s'effondrent brusquement, mettant ainsi fin à une dynamique interne positive (Aglietta, 1976; Aglietta et Brender, 1984). Au plan des services collectifs, les résultats sont également mitigés tant du point de vue du décrochage scolaire que de l'incapacité à répondre aux nouveaux besoins sociaux. Plus profondément, la démocratie sociale, ancrée dans les intérêts collectifs et régionaux, est dévalorisée au profit d'une démocratie représentative qui s'en remet aux technocrates pour prendre les "bonnes décisions". Comme l'a bien montré Esping-Andersen (1999), l'État-providence a été contesté depuis sa création, sans doute différemment selon les décennies. Ce qui est maintenant nouveau, c'est que les facteurs externes s'ajoutent aux facteurs internes de remise en question.

1.2 Les vecteurs de la transformation

Le premier vecteur de cette remise en question a sans doute été la critique qui débute à la fin des années 1960, mais qui a pris deux formes différentes. La première est la **critique sociale** menée principalement par les syndicats, critique qui se voulait corrective du capitalisme industriel et qui faisait appel à l'État pour la redistribution. Cette critique allait dans le sens d'un approfondissement du providentialisme. La seconde, plus radicale, est celle que Bolstanki et Chapiello (1999) ont appelé la **critique artiste**. À la différence de la critique sociale, qui pouvait être satisfaite par la redistribution, les demandes d'autonomie et de

créativité portées par la critique artiste supposent un réaménagement du pouvoir. Cette critique remet en cause le fonctionnement hiérarchique et bureaucratisé tout en exigeant des transformations majeures du système de production et de consommation. Cette critique radicale sera prolongée par la **critique écologique** pour un développement durable et autre rapport à la nature et à la science. Autrement dit, ce que demande la critique artiste, c'est moins une augmentation du pouvoir d'achat que du pouvoir tout court, soit une démocratisation sociale et économique dans le cadre d'une citoyenneté plus active.

Un deuxième vecteur de transformation est la montée **de l'individualisme et de la fragmentation sociale** dont l'État-providence est en partie responsable. L'individualisme qui n'est pas synonyme d'égoïsme, puisque l'individualisation croissante résulte du fait que les personnes se différencient de plus en plus en raison d'une multiplicité d'appartenances que favorisent une division plus poussée du travail, l'arrivée des femmes sur le marché du travail et la reconnaissance de droits sociaux de plus en plus nombreux. Les groupes sociaux, dont les droits sont reconnus, donnent lieu à autant d'intérêts collectifs et de communautés socio-culturelles, comme celles regroupant, par exemple, les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les minorités culturelles, les gais et lesbiennes, etc. Alors que la société civile acquiert ainsi une épaisseur nouvelle, l'État ne peut plus répondre à ces nouvelles demandes en termes d'universalité. En même temps, comme « chaque individu perçoit son rapport à l'État en termes de service (d'utilité) et non en termes de bien commun », la démocratie représentative devient inopérante par une surcharge de demandes (Thériault, 1996 : 146). Sous cet angle, Offe et Preuß (1997 : 223) n'hésitent pas à écrire que « l'État-providence ne visait pas à former des citoyens capables de concevoir l'intérêt général de façon autonome, mais des travailleurs dignes de confiance. » D'autres vont plus loin encore en avançant que, par sa régulation hiérarchique et bureaucratique, l'État aurait contribué grandement à la destruction du capital social et à l'érosion de la cohésion sociale, minant ainsi le fonctionnement de nos sociétés (Paquet, 1999; Eme et Laville, 1994).

Un troisième vecteur est **la mondialisation**, notamment l'ouverture des marchés, qui brise en quelque sorte l'arrimage vertueux entre développement économique et développement social. Les dépenses sociales constituent désormais moins un élargissement de la demande que des coûts susceptibles de réduire la compétitivité des entreprises lancées à la conquête de marchés externes. Autrement dit, les interdépendances résultant de la mondialisation ont pour conséquence qu'il devient plus difficile, voire impossible, de penser, par exemple, un État-providence dans un seul pays (Walzer, 2000). De même, les compromis à l'échelle nationale pour l'emploi s'effritent en raison, entre autres, des stratégies de rationalisation et de changement technologique des grandes entreprises entraînant ainsi une désindustrialisation. De plus, la globalisation exacerbe, comme jamais auparavant, la concurrence de sorte que l'environnement des

entreprises devient de plus en plus turbulent. Les approches centralisées et hiérarchiques s'avèrent de plus en plus inadéquates comme le révèlent les difficultés de General Motors (GM) et l'échec de l'URSS dont les rigidités institutionnelles les empêchent sans doute différemment d'innover et de s'adapter dans un contexte de changement rapide. Pour les entreprises comme pour les politiques industrielles, l'entrée de compétiteurs, de plus en plus nombreux sur le marché interne, fait en sorte que la diversification tous azimuts cède le pas à la spécialisation et à la recherche de valeurs ajoutées (Porter, 1990). Si les entreprises se centrent alors sur le métier principal, quitte à sous-traiter les fonctions périphériques, les politiques industrielles cessent de soutenir les « canards boiteux » pour accorder le gros de leur soutien aux entreprises et « régions gagnantes » (Benko et Lipietz, 2000 et 1992).

La financiarisation des économies, qui est intimement liée à la mondialisation, aura également des effets de déstabilisation. Selon cette tendance, le capital financier tend à décrocher aussi bien des territoires que des secteurs d'activité. La prédominance des exigences financières atteint les entreprises de l'intérieur, puisque les managers sont désormais soumis aux financiers dont la versatilité et la myopie ont de graves conséquences sur la stabilité des entreprises, comme on a pu l'observer récemment. Désormais les entreprises doivent licencier non seulement parce qu'elles sont en difficulté financière, mais aussi parce que les rendements ne sont pas suffisamment élevés aux yeux des financiers. De plus, le capital financier refuse de soutenir des activités dont les rendements sont trop modérés ou risqués, comme c'est le cas pour le financement des PME et à fortiori des TPE. L'État est donc invité à intervenir de plus en plus sur les facteurs d'offre, notamment le financement des entreprises. Par ailleurs, cette conjoncture laisse entrevoir une pertinence nouvelle pour les fonds éthiques et plus largement l'investissement socialement responsable, à travers, entre autres, les fonds institutionnels et les initiatives de la société civile (Orléan, 1999, Cohen, 2001).

Les nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC), et plus largement la nouvelle économie, constituent également un vecteur de transformation. D'une part, elles contribuent à une désindustrialisation et à l'émergence d'une économie de services qui ne sont pas sans conséquence sur l'emploi (Gadrey, 1996 et 1990). Ceux qui perdent leur emploi dans les secteurs traditionnels ne sont pas ceux dont les compétences sont recherchées par les entreprises de la nouvelle économie. D'autre part, elles modifient encore plus le rapport au temps et à l'espace alimentant ainsi une modernisation réflexive, c'est-à-dire qui fait problème et invite à la réflexion. Si, par exemple, nous sommes de plus en plus en relations en temps réel avec des personnes physiquement absentes, nous devons faire davantage confiance à des systèmes experts et à des gages symboliques (Giddens, 1999). Mais, au moment où la confiance systémique occupe de plus en plus d'espace, elle devient de plus en plus problématique

comme le révèlent, entre autres, les systèmes comptables et les modalités de contrôle qui y sont rattachées. En même temps, la confiance personnelle est de plus en plus menacée par la malfaisance qu'on retrouve de plus en plus parmi les hauts dirigeants des plus grandes entreprises.

Enfin, s'il fallait identifier un vecteur synthétique des transformations en cours, il faudrait identifier la **montée des risques** qui nous fait littéralement entrer dans « une société de risques » (Beck, 2001) : nouveaux **risques sociaux**, mais aussi nouveaux **risques sociétaux** produits par une logique technico-scientifique devenue borgne. Les **nouveaux problèmes sociaux** résultent principalement de chocs externes qui donnent naissance à « une structure sociale du risque radicalement nouvelle » (Esping-Andersen, 1999 : 280). Ainsi, la dernière décennie a apparemment révélé une incompatibilité au moins temporaire entre plein emploi et égalité. Une orientation favorisant le plein emploi, comme aux États-Unis, s'accompagne d'une augmentation des inégalités de revenus alors qu'une préoccupation pour l'égalité, comme en France ou en Allemagne, donne lieu à des taux élevés de chômage. Dès lors, de nouveaux risques (chômage de longue durée, exclusions sociale et professionnelle, nouvelle pauvreté, etc) apparaissent de même que des incompatibilités difficiles à gérer qui freinent le redéploiement de l'État-providence, tout en réduisant son efficacité voire sa pertinence. Ainsi, l'exclusion sociale ne peut être résolue ni par la sécurité sociale, ni par la redistribution.

De leur côté, les **risques sociétaux** concernent de plus en plus l'avenir. Ces risques sont généralement ni tangibles, ni visibles : ce sont des risques qui n'apparaissent que dans la mesure où les citoyens en prennent conscience, des risques qui sont des dangers appréhendés ou virtuels, des risques d'autant plus nombreux et menaçants qu'ils sont produits par la science et la technologie, par le développement économique, tels le nucléaire, les OGM, le réchauffement de la planète, la vache folle, le clonage humain, les catastrophes apparemment naturelles (sécheresse, inondation, etc.) (Beck, 2001). Ces nouveaux risques sociétaux feraient en sorte que nous passons d'une société de redistribution à une « société de risques », d'une société de pénurie des approvisionnements à une société de la surabondance des risques, d'une société luttant contre la faim à une société luttant contre la peur, d'une société où le passé avait une fonction déterminante sur le présent, à une société où l'avenir et le fictif deviennent cause de l'expérience et de l'action présente (Ibid : 61). Si ces risques ont encore une dimension de classe (les risques s'accumulent en bas alors que les richesses s'accumulent en haut), il n'en demeure pas moins que plusieurs atteignent la planète entière de sorte qu'ils sont, à moyen ou long terme, démocratiques, comme l'est déjà le smog dans les grandes villes.

Devant ces risques nouveaux, les **organisations relevant de la société civile** jouent un rôle de sensibilisation sur les causes. Les pouvoirs politiques n'agissent

que sur les conséquences alors que la rationalité technico-scientifique est à la base de la production de la plupart de ces risques. Sous cet angle, il s'opère une repolitisation de la société qui fait en sorte que les grandes entreprises privées sont questionnées sur leurs orientations et sur leurs activités. Cette repolitisation s'accompagne paradoxalement d'une perte de confiance dans l'action des États apparemment plus réactive que pro-active. En somme, la protection, qu'accordait jusqu'ici l'État-providence, visait plus à réparer qu'à préparer l'avenir. Autrement dit, les nouveaux risques sociaux et sociétaux nous invitent non pas à mettre fin aux interventions de l'État, mais à penser autrement la fonction et le rôle des pouvoirs publics. C'est ce que nous verrons maintenant.

2 Vers un nouveau paradigme de l'État

La remise en cause des formes d'intervention et de régulation étatique dans l'économie et le social ne suffit pas à définir un nouveau paradigme, mais permet d'identifier les défaillances à combler. Après avoir vu les défaillances de régulation du marché, de l'État et de la société civile, nous reviendrons au renouvellement des interventions de l'État dans le social et l'économie.

2.1 Nouvelles défaillances et nouvelles régulations

Ainsi, en l'espace d'un siècle, nous avons expérimenté successivement les **défaillances de la société civile** qui étaient fortement mobilisées par la tradition et l'ancien régime, les **défaillances du marché**, notamment celles du laisser-faire tous azimuts et maintenant les **défaillances de l'État** à travers l'échec des économies administrées et les limites de l'État-providence. Ainsi, le modèle concurrentiel, qui s'imposait dans la seconde moitié du XIX^e siècle, répondait **aux défaillances d'une société** où prédominaient la dépendance des personnes et une confusion des rapports politiques et des activités économiques (Polanyi, 1944, 1983). Le modèle keynésien fait appel intensivement à l'État pour apporter une solution aux **défaillances de l'autorégulation marchande**, mais les années 1975–1985 mettent en lumière les défaillances du **couple État-marché**, de sorte que la reconnaissance de **la société civile** s'impose maintenant comme incontournable à droite comme à gauche, sans doute différemment. À droite, les néolibéraux proposent l'auto-régulation marchande, mais avec les conservateurs ils renvoient les perdants aux bons soins de la société civile: ceux qui ne peuvent survivre dans le cadre du marché doivent s'en remettre à l'économie informelle, à l'économie domestique ou encore à la charité telle qu'encouragée par les diverses religions. La nouvelle gauche prend acte des limites du couple **État-marché** pour proposer d'y adjoindre également la société civile, mais dans le cadre d'une économie plurielle (Laville, 1994) ou d'une nouvelle économie mixte (Giddens, 1998). Ce modèle de

régulation et de gouvernance, qui mobilise à la fois **l'État, le Marché et la Société civile**, ne peut s'épanouir sans un cadre institutionnel favorable à la concertation entre des parties prenantes (stakeholders) et sans un élargissement et un approfondissement de la démocratie.

Au cours de la dernière décennie, nous sommes ainsi passés d'une période de crise à une période de mutations profondes. À grands traits, cette période peut être caractérisée par de **nouvelles configurations des pouvoirs de l'État-nation** au profit d'instances supranationales (au mondial) et d'instances infra-nationales (au local et au régional) et à une reconnaissance de plus en plus explicite de la société civile comme partie prenante; **de nouveaux rapports de production** misant à la fois sur la flexibilité et l'intégration que rendent possible les nouvelles technologies, mais qui exigent la réflexivité, la connaissance et la participation des travailleurs et des sous-traitants, l'innovation continue, un recentrage des entreprises sur le métier principal, d'où une relative spécialisation des économies nationales; **de nouveaux rapports de consommation** où les clients pour les services marchands et les

Tableau 1 – Trois types de régulation et de défaillance

Régulation	Keynesienne	Neolibérale	Partenariale	C o m p l é m e n t a r i t é
État	Interventionniste (solution)	Minimal	Partenaire	
		<i>Défaillance</i>	<i>Défaillance</i>	
Marché	Économie administrée	Auto-régulation (solution)	Régulé	
	<i>Défaillance</i>	Régulation financière	<i>Défaillance</i>	
Société civile	Résiduelle Traditionnelle	Résiduelle Pour exclus et perdants	Mobilisée Défaillance	
Intérêt général	État : garant de l'intérêt général	Somme des intérêts particuliers	Diversité des intérêts collectifs	
			Hiérarchisation	

usagers pour les services publics demandent plus de qualité et de diversité invitant ainsi à penser les services en fonction de ceux et de celles à qui ils sont destinés, quitte à faire appel à leur participation; de **nouveaux rapports entre les entreprises et leur milieu** : la proximité devient un avantage pour la qualité des relations et pour la circulation des informations (d'où une redécouverte des districts industriels et l'intérêt pour les systèmes locaux de production).

2.2 Nouveau paradigme : un ménage à trois, État-marché-société civile

Ces diverses reconfigurations supposent de nouvelles modalités de coordination qui relèvent de la société civile, exigent un dépassement du couple **marché-état** pour faire place, non pas à un retour au **marché célibataire**, comme le voudrait les néo-libéraux, mais à un ménage à trois, **Marché-État-Société civile**. Cela dit, ce ménage à trois ne va pas de soi puisque le marché, la hiérarchie et la société font appel à des mécanismes différents : les prix pour la coordination des activités marchandes, le respect des règles pour les hiérarchies publiques et privées, l'engagement volontaire pour la société civile, ce qui suppose la délibération pour l'adhésion à un projet commun toujours à redéfinir (Piore, 2001). De plus, ils doivent également relever des défis bien spécifiques : le marché doit prévenir la défection (*exit*), la hiérarchie doit s'assurer non seulement de la rationalité des règles, mais aussi de la légitimité de ceux qui les définissent (*voice*), la gouvernance relevant de la société civile doit relever le défi de la solidarité et de la loyauté (*loyalty*) (Hirschman, 1970; Boulding, 1970). En somme, l'engagement de la société civile dans un projet économique ou dans une activité de services ne peut s'en tenir au marché et à la hiérarchie, puisque cela suppose l'échange d'information et la délibération entre les parties. Dans la mesure où les entreprises capitalistes et publiques se proposent de faire participer toutes les parties concernées, elles devront aménager un espace de délibération et de débat public.

2.3 Dans le domaine du social : vers un État-providence positif

Dans le domaine du social, la participation de la société civile représente un élément incontournable pour un État-providence renouvelé (Vaillancourt, 1999; Vaillancourt et Laville, 1998) ou encore pour un « État-providence positif » (Giddens, 1998). D'une part, « la gauche et la droite sont maintenant confrontées à des contraintes similaires et des demandes semblables: un chômage élevé et persistant, un pourcentage important d'exclus du marché du travail, un niveau d'endettement public préoccupant » (Noël, 1996 : 4). D'autre part, les grandes thématiques qui tentent de fournir des réponses à des demandes et à des problèmes nouveaux, semblent se rejoindre pour exiger un dépassement de l'État-providence traditionnel, soit la solidarité et l'équité plutôt que l'égalité, le ciblage des interventions plutôt que l'universalité et le « mur à mur », le développement de ressources humaines, la responsabilisation et des mesures actives d'emploi, plutôt que l'assistance et des mesures passives, des investissements sociaux, plutôt que des dépenses sociales orientées vers la seule réparation, etc. Sur ces diverses thématiques, les oppositions au discours néo-libéral ne s'articulent pas uniquement sur la défense des acquis. « À chaque proposition néo-libérale correspond une réponse progressiste qui remet également en cause l'État-providence tel qu'on le connaît, mais qui le fait au nom

de valeurs et de principes différents » (Noël, 1996) comme le montre le tableau suivant.

En somme, il existerait deux avenues de réforme de l'État providence : l'une visant à arrimer la protection sociale à la logique du marché en s'en remettant à la société civile pour les perdants, l'autre faisant appel également à la société civile avec l'aide de l'État mais pour favoriser l'empowerment des personnes et des collectivités. Les propositions néo-libérales sont bien connues : très forte incitation au travail (workfare), soutien au revenu conditionnel au mérite, ciblage des clientèles, politiques actives, responsabilité des individus, contrats individuels et décentralisation. L'avenue de l'État-providence renouvelée dépasse en quelque sorte l'universalisation par sa volonté de tenir compte des différences et de l'équité. Les transferts sociaux sont inscrits dans une reconnaissance de la pluri-activité et implicitement de l'économie plurielle, de l'économie sociale et solidaire. Enfin, ce qui nous semble le plus significatif, c'est la volonté de donner plus de pouvoir aux

Tableau 2 – Reconfiguration de l'État et des politiques sociales

État providence (<i>Welfare State</i>)	État neo-liberal (<i>Workfare state</i>)	État providence renouvelé (<i>Enabling state</i>)
Egalité, assurance	Solidarité limitée, Soutien conditionnel du revenu	Solidarité large, Intégration des transferts sociaux à la fiscalité
Universalité	Ciblage des clientèles, particularisme	Respect de la différence, multiplicité
Transferts sociaux	Développement des ressources humaines, employabilité	Parcours vers l'emploi, Pluri-activité, partage du travail, économie solidaire, économie sociale
Services sociaux	Responsabilité individuelle, contrat entre l'individu et l'État	Partage des responsabilités, pouvoir des usagers, logique de la contrepartie
Normes nationales	Décentralisation	Développement local

Source: A. Noël, 1996.

usagers et de reconnaître le niveau local. Cette reconfiguration de la gouvernance repose sur la reconnaissance de la société civile, la diversité des acteurs sociaux et le principe de la subsidiarité dans le cadre de compromis faisant appel à de nouvelles solidarités (Stöhr, 2002).

Ce renouvellement de l'État-providence pourrait donner ce que Giddens appelle « État-providence positif ». On passerait d'un « **État providence négatif** » orienté vers le passé, la protection et le curatif, à un « **État-providence positif** » misant sur l'investissement social pour préparer l'avenir, permettre aux personnes d'affronter les risques plutôt que de simplement les protéger. Ce nouvel

État providence suppose que, dans un cadre où prédomine la réciprocité plutôt que la dépendance, les droits sociaux sont généralement attachés à des responsabilités. Ainsi, l'assurance-chômage pourrait être liée à l'obligation d'une recherche active d'emploi, tout en tenant compte de certaines impossibilités ou contraintes (ex: les coûts liés à la recherche active).² De même, au lieu de considérer les personnes âgées comme un problème, pourquoi ne pas les voir comme partie de la solution. Comme l'espérance de vie se prolonge, les personnes de 60 à 65 ans peuvent représenter des ressources humaines précieuses. En somme, « l'État providence positif remplacerait les aides négatives de Beveridge par des aides positives: au lieu de la dépendance, l'autonomie; au lieu de la maladie, la santé active; au lieu de l'ignorance, l'éducation permanente; au lieu de l'inactivité, l'initiative » (Giddens, 1999 : 128). Plus largement, l'État-providence se combinerait avec une société providence qui favoriserait la décentralisation, l'initiative et la prise en main, à travers, entre autres, le tiers-secteur, les associations et l'économie sociale, notamment pour la livraison de certains services sociaux.

2.4 Dans le domaine de l'économie : une offre intégrée

Au plan du développement économique, il existerait également une nouvelle vision où l'État serait présent plus comme un partenaire que comme le grand organisateur. Dans le cadre d'une concurrence exacerbée qui contraint à l'innovation, les entreprises adoptent de plus en plus de nouveaux modes de gouvernance qui cherchent à mobiliser les dynamismes sociaux. Ces nouveaux modes reposent de plus en plus sur « un modèle d'interaction qui accorde beaucoup de place aux facteurs externes aux entreprises, notamment aux phénomènes d'interactions, d'apprentissages, d'échanges de savoir et d'infrastructures socio-institutionnelles (Landry et alii, 1999 : 7). Dans ce contexte, l'État est appelé à jouer un rôle de catalyseur qui favoriserait la multiplication des ententes entre partenaires économiques et non économiques, notamment pour la conquête des marchés externes. Dans cette visée, l'importance de l'État, de l'intervention de l'État dans l'économie, ne disparaît pas, mais son rôle est transformé. Au lieu de soutenir principalement la **demande** pour assurer la relance, les politiques industrielles s'articulent autour d'une stratégie axée sur **l'offre intégrée**: R&D,

² Dans le domaine du travail, le Rapport pour la Commission des Communautés européennes relève avec justesse que la situation actuelle se caractérise souvent par une détérioration des conditions de vie et de travail, détérioration qui résulte des transformations économiques, notamment des stratégies patronales (A. Supiot, 1999). Pour un aperçu de l'importance des transformations du marché du travail aux Etats-Unis, voir Osterman (1999). Après avoir montré comment les anciennes régulations ont été remises en question, notamment par les entreprises, ces deux études concluent à la nécessité de nouvelle régulation.

formation de la main d'œuvre, accès au financement, etc. (Mazner et Streeck, 1991). Ce faisant, les politiques industrielles doivent s'arrimer aux politiques d'éducation, de recherches, etc. Au lieu de se faire **entrepreneur**, l'État se fait **partenaire avec les entrepreneurs et autres parties prenantes**.

Plus explicitement, les politiques industrielles favoriseront une **spécialisation** dans quelques secteurs stratégiques pour tirer profit de l'insertion dans l'économie-monde et encourageront la formation de grappes industrielles ou encore de systèmes locaux de production. Dès lors, les politiques industrielles cherchent moins à soutenir les entreprises en difficulté (sauf évidemment si les entreprises en difficulté le sont pour des raisons de mauvaise gestion ou de mauvais

Tableau 3 – Les politiques industrielles

Politiques	Néo-libérales	Partenariales
Logique d'action	Marchand-domestique Financiers-managers	Marchand-civique-solidaire
Marché	Auto-régulé	Socialisé plutôt que réglementé
État	Minimal voire absent (en principe) Privatisation	Situé et non extérieur: facteurs d'offre Coordination entre acteurs sociaux
Société civile	Groupes d'intérêt à proscrire À la marge, sous-traitance	Concertation et délibération Reconnaissance, obligation mutuelle
Politiques économiques	Économie de l'offre	Offre intégrée: R&D, formation, financement, services aux entreprises
Politiques industrielles	Libre-échange tous azimuts Conquête des marchés externes	Spécialisation orientée Soutien de l'offre

D'après Bourque, 2000.

climat de travail) qu'à encourager celles qui peuvent s'imposer comme gagnantes. De même, les politiques de développement régional ne concernent plus les seules en difficulté, mais visent dans le meilleur des cas la formation de systèmes régionaux de production (Störh, 2002; OCDE, 2001; Scott, 1998; Saxenian, 1994). Pour toutes ces raisons, l'État favorisera également l'émergence d'une « nouvelle économie mixte », différente de l'économie administrée qui visait la subordination du marché au gouvernement, différente également de l'ancienne économie mixte où le privé et le public relevaient de deux mondes séparés. À travers la

concertation et le partenariat, la nouvelle économie mixte mise sur la synergie entre les secteurs capitaliste, privé et d'économie sociale, dans le cadre d'une économie plurielle soucieuse des difficiles arbitrages que représente la « dynamique des marchés et intérêt public », la régulation et la dérégulation, les échelles mondiale, nationale et locale (Giddens, 1999 : 100).

2.5 Nouveau rapport entre « l'économique et le social »

Si la reconfiguration de l'État, dans le domaine social et économique, est pensable et même souhaitable selon ces repères, les rapports entre l'économique et le social s'en trouvent reconfigurés au point où il nous faut redéfinir ce qu'on l'on entend maintenant par social et économique.

Dans l'ancien modèle (keynésien), on supposait que le développement économique devait précéder le développement social dans la mesure où ce dernier était défini en termes de redistribution et de dépenses. Dans la configuration en émergence, le social est non seulement un output, mais devient un input, désormais partie prenante des avantages comparatifs d'une économie donnée. Des dépenses, pour améliorer l'environnement et la qualité de vie, deviennent désormais des investissements qui améliorent le rendement des investissements dans le développement économique. Des **investissements dans le capital social**, par exemple, pourraient être aussi rentables que ceux réalisés dans le capital physique : technologie, équipement, finance. Une **recherche québécoise** récente sur les entreprises manufacturières montre que « des augmentations marginales des indices de capital social exercent davantage d'effet sur les décisions relatives à l'innovation que des changements marginaux dans la variété des technologies avancées utilisées dans les procédés de fabrication ou des changements marginaux dans les investissements en R&D » (Landry, Amara et Lamari, 2001 : 12). Les auteurs en tirent notamment la conclusion que « le capital social doit être considéré comme un **facteur d'intervention** si les politiques publiques visent à stimuler l'innovation de façon efficace ». Les politiques sociales elles-mêmes peuvent être pensées comme des investissements sociaux qui permettent de préparer un avenir meilleur, d'où l'attention portée aux enfants, aux ressources humaines et au développement des compétences. Dans cette visée, les risques sociaux et la sécurité sont redéfinis ou repositionnés: il s'agit moins d'éviter, voire de protéger les citoyens de tous risques, que de voir les risques comme des opportunités nous invitant à innover et donc à s'outiller individuellement et collectivement pour les surmonter ou même pour éviter qu'ils se réalisent. Autrement dit, la sécurité vise moins à empêcher le changement qu'à se donner la capacité de changer pour éviter que les risques appréhendés ne se réalisent. Cette sécurité ne peut être apportée par l'État sans la mobilisation de toutes les parties prenantes concernées.

Si le développement social et le développement économique peuvent devenir en interactions positives, il faut bien voir que le social et l'économique sont également redéfinis dans leur contenu. Désormais, et de manière tendancielle, **l'économique** ne peut plus être définie exclusivement en termes marchands puisqu'elle fait appel non seulement au marchand, mais également au non marchand et au non monétaire (économie substantive dans le sens de Polanyi ou encore économie plurielle). En termes de régulation et de gouvernance, le mécanisme de la concurrence est complété par de nombreuses formes de coopération qui relèvent du social. Par la suite, le **social** ne peut plus être défini exclusivement comme un coût ou une dépense sociale, puisque désormais il constitue **un capital social, un investissement**, une source d'avantages comparatifs, un lieu d'investissement favorisant un retour élevé sur investissement. Enfin, la prise en charge du social dans l'investissement devient également une condition *sine qua non* de la survie de l'humanité comme le suggère bien la problématique du développement durable.

Conclusion

En conclusion, il est nécessaire de rappeler que le rapport à l'État demeure ambivalent, ce qui donne sans doute un fondement à l'attrait pour certaines politiques néo-libérales prônant un État minimal, d'une part, et pour des politiques interventionnistes dans l'économie et le social, d'autre part. Dans la mesure où l'État exerce le monopole de la violence légitime, un contrôle social toujours plus contraignant constitue un danger surtout quand la démocratie s'affaiblit ou encore lorsque l'État se préoccupe principalement de renforcer les forces de coercition, ne serait-ce que pour protéger les citoyens pour des dangers appréhendés. En revanche, il est difficile de voir comment le progrès social et des mesures favorisant l'émancipation pourraient se matérialiser sans l'intervention de l'État qui représente encore l'instance par excellence pour dégager l'intérêt général. Les citoyens s'attendent à ce que l'État soit capable de transformer les demandes sociales en termes de droits et de biens collectifs en conformité avec l'intérêt général.

Comme il n'y a pas d'alternative au capitalisme (au moins à la vue des générations présentes), la question qui nous concerne est de savoir comment, jusqu'où et de quelle manière le capitalisme peut être régulé et gouverné (Giddens, 1998 : 43). Cette question se pose maintenant non seulement à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle mondiale, en raison à la fois des problèmes, dont les risques communs à l'humanité sont une facette, et du fait que les grands acteurs économiques évoluent à cette échelle. L'État et les pouvoirs publics ne peuvent maintenant négliger ce nouveau rôle qui est de créer une économie mondiale qui aille dans le sens du bien commun de l'humanité tout en prenant

collectivement en charge des problèmes qui n'ont de solution qu'à cette échelle. C'est dire, par le fait même, qu'il y a certaines fonctions qui ne peuvent être déléguées que très partiellement vers le haut à travers les instances internationales ou vers le bas conformément au principe de la subsidiarité. Dans cette visée, nous sommes donc conviés non à moins d'État, mais à mieux d'État, ce qui suppose de repenser la fonction et le rôle des pouvoirs publics à la lumière des repères identifiés précédemment.

Les défaillances successives du marché, de l'État et de la société civile nous ont appris que lorsque la régulation d'une société est remise exclusivement au marché ou à l'État, il y a danger de démesure. L'autorégulation marchande comme l'administration de l'économie par l'État se sont avérées catastrophiques, alors que la société civile, laissée à elle-même, ne permet pas de sortir du cercle des intérêts collectifs pour exprimer l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997). Désormais, nous sommes invités à penser l'avenir dans le cadre d'une complémentarité ou mieux d'une tension entre l'État, le Marché et la Société civile. Le défi sera d'autant plus élevé que les frontières du marché s'ouvrent à l'échelle du monde, que les États commencent à se donner des moyens qui dépassent les États souverains et que la société civile mondiale n'existe qu'à travers quelques organisations et une opinion publique encore plus fragile. Cela dit, il faut éviter le modèle unique puisque, même dans le cadre du ménage à trois État-Marché-Société civile, la diversité des configurations concrètes s'impose, compte tenu de la diversité des héritages et des dynamiques sociales et régionales.

Si la législation, la redistribution et la livraison de certains services relevaient exclusivement de l'État, il apparaît plus nettement aujourd'hui que le métier principal des États souverains est de légiférer. Dans ce domaine, l'État ne peut être remplacé ni par les entreprises, ni par le marché, ni par la société civile. En revanche, en déléguant certaines de ses responsabilités à des instances internationales et d'autres à des instances locales, l'État ne disparaît pas, mais il se redéploie. S'il n'est pas nécessairement le mieux outillé pour la production et la livraison de certains biens et services, sa présence est incontournable au moins dans le secteur non marchand. Pour la redistribution, il faut reconnaître que même lorsque la société civile et les entreprises y concurrent, l'État y occupe toujours la place centrale et la plus déterminante.

Comme nous avons tenté de le démontrer en partant des grands vecteurs de transformations, le nouveau rôle des pouvoirs publics se redéfinit de plus en plus en référence à l'avenir plutôt que par rapport au passé : dans le domaine du social, nous sommes invités à passer d'un État-providence négatif à un État-providence positif; dans le domaine économique, à passer de politiques économiques orientées vers le soutien de la demande à des politiques visant à soutenir une offre intégrée dont les éléments dépassent le domaine économique pour atteindre le social. Dans cette visée, le nouvel arrimage vertueux entre

le développement économique et le développement social ne peut plus être à sens unique. Cela suppose que les pouvoirs publics travaillent à la mise en place d'une nouvelle économie mixte qui articule d'une manière inédite les entreprises capitalistes, les entreprises publiques et les entreprises d'économie sociale, une nouvelle économie mixte qui serait en même temps économie dite plurielle, respectant la spécificité de chacune de ses composantes dans la visée de l'intérêt général.

Compte tenu de ce qui précède, et si l'on tient compte de la fragmentation sociale de nos sociétés, une des fonctions principales des gouvernements nationaux devient la nécessaire réconciliation des demandes des diverses parties prenantes : acteurs sociaux, communautés socioculturelles, entreprises, collectivités locales, etc. Cette réconciliation ne peut faire l'économie de la régulation des conflits et donc de l'exercice du pouvoir d'État. Cependant pour que l'État n'ait pas à intervenir que sur la base de la seule coercition, il se doit de favoriser l'expression des citoyens et donc un élargissement et un approfondissement de la démocratie sous ses diverses formes, soit de la démocratie plurielle (Lévesque, 2001a). On peut reconnaître au moins trois formes de démocratie: la démocratie représentative, la démocratie directe et la démocratie sociale qui doivent se conforter les unes les autres (Thériault, 1996; Schmitter, 1992).

La démocratie représentative, qui est manifestement incontournable, tend à reposer sur les seuls choix individuels définis à partir d'intérêts individuels et de préférences considérées comme fixes. Une société qui se limite à la démocratie représentative, affirme implicitement qu'elle n'est constituée que d'individus. De plus, elle risque de produire l'exclusion des représentés et de créer rapidement « un fossé entre le citoyen et ses porte-parole » (Callon et alii, 2001 : 170). Pour prendre en considération les appartenances collectives et les divers intérêts collectifs, il faut se tourner vers la démocratie sociale, qui repose sur la concertation des grands acteurs sociaux (expression des intérêts collectifs), complétant ainsi la démocratie représentative (expression des intérêts individuels). Cependant, l'agrégation des intérêts collectifs, pas plus que celui des intérêts individuels, ne produit l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997). En effet, si elle n'est pas soumise à la démocratie représentative, la démocratie sociale peut dériver vers un corporatisme étroit ou même une privatisation de la citoyenneté (Duschatel, 2000). Enfin, la démocratie directe qui repose sur l'expression de tous les citoyens, ce qui pourrait s'avérer possible en utilisant des nouvelles technologies comme l'Internet, ne constitue pas pour autant la voie royale. En effet, la démocratie ne consiste pas seulement à choisir, mais à fournir la possibilité de choix éclairés ou encore de choix allant dans le sens du bien commun ou d'un intérêt général (Offe et Preuß, 1997 : 226). Pour éviter que ces décisions soient le produit d'intérêts myopes ou particularistes, il est nécessaire de développer le désir de promouvoir le bien commun, le bien public ou encore l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997). Pour ces raisons et d'autres encore, la démocratie délibérative devient

incontournable aussi bien pour la démocratie représentative que pour la démocratie sociale et même pour la démocratie directe. Par conséquent, une démocratie plurielle suppose une présence renouvelée de l'État, soit une volonté d'encourager le développement d'espaces publics de débat et de promouvoir l'expression des citoyens en s'adonnant lui-même à la transparence.

REFERENCES

- AGLIETTA, Michel (1976), *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*. Paris, Calmann-Lévy, 334 p.
- AGLIETTA, Michel et Anton BRENDER (1984), *Les métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, Paris, Calmann-Lévy, 276 p.
- BECK, Ulrich (2001, 1986), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 522 p.
- BENKO, Georges et Alain LIPIETZ (2000), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF.
- BENKO, Georges et Alain LIPIETZ (1992), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.
- BOLTANSKI, L. ET E. CHIAPELLO (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Éditions Gallimard, 817 p.
- BOULDING, K. (1970), *A. Primer on Social Dynamics*, New York, Free Press.
- BRAUN, Gérard (2001), *Rapport d'information sur la réforme de l'État à l'étranger*. Paris, Sénat, session ordinaire de 2000–2001, 103 p.
- CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre et Yannick BARTHE (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 360 p.
- COHEN, Elie (2001), *L'ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation*, Paris, Fayard, 320 p.
- DASTOLI, Pier Viorgilio (2002), « L'Europe, avec les citoyennes et les citoyens? » Colloque des Réalités européenne du présent : 28-29-6-2002
(www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth280602_2_fr.pdf)
- DUCHASTEL, Jules (2000) « De l'universalisme au particulier. De l'individu citoyen au citoyen incorporé », Y. Boisvert, J. Hamel et M. Molgat (dir.), *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, 2000, p. 37–52.
- EME, Bernard et Jean-Louis LAVILLE (dir.) (1994), *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

Benoît Lévesque (2003)

ESPING-ANDERSEN, Goasta (1999), *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 312 p.

FAUROUX, Roger et Bernard SPITZ (2000), *Notre État, le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont.

GADREY, Jean (1996), *Services: la productivité en question*, Paris, Desclée de Brouwer.

GADREY, Jean (1990), « Rapports sociaux de service: une autre régulation », *Revue économique*, No 1, p. 193–213.

GIDDENS, Anthony (1999), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 166 p.

HIRSCHMAN, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 162 p.

HYDEN, Goran (1998), « Building Civil Society at the Turn of the Millennium », John Burbidge (Ed.), *Beyond Prince and Merchant. Citizen Participation and the Rise of Civil Society*, New York, Pact Publications, p. 17–46.

JENSON, Jane et Martin PAPIILLON (2000), *La redéfinition des frontières de la citoyenneté: quatre défis contemporains* (www.Cpm.com/family_f/files/pzlrdf_f.pdf)

LANDRY, Réjean, Nabil AMARA et Moktar LAMARI (2001), « Capital social, innovation et politiques publiques », ISUMA, *Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques*, Vol. 2 no 1, p. 63–71.

LANDRY, Réjean, Moktar LAMARI, Richard NIMIJEAN (1999), *Stimuler l'innovation par le développement de milieux créateurs: un examen des politiques et pratiques émergentes, réseaux du Québec pour la promotion des systèmes d'innovation (RQSI)*, Rapport de veille présenté à l'Observatoire de développement économique du Canada, DÉC, Montréal.

LALIBERTÉ, Jean (2001), « La planification stratégique au Québec », in BERNIER, Luc et Evan H. POTTER (Ed.) (2001), *Business Planning in Canada Public Administration*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada (IPAC), p. 27–36.

LENIHAN, Donald G. (2002), *Realigning Governance: From E-Government to E-Democracy*, Ottawa, Centre for Collaborative Government (Changing Government, vol. 6), 40 p. (www.crossingboundaries.ca)

LEVESQUE, Benoît (2001), Le partenariat: une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour les entreprises publiques et d'économie sociale, in *Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, Vol. 72, no 3.

- LEVESQUE, Benoît (2001a), *Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation: pour une démocratie plurielle*, Communication présentée à la 2^e Rencontre internationale tenue à Québec, du 9 au 12 octobre 2001, sur le thème « Globalisons la solidarité », Montréal, Cahier CRISES et Cahier ARUC en économie sociale, 22 p.
- LÉVESQUE, Benoît, Gilles L. BOURQUE et Éric FORGUES (2001), *La nouvelle sociologie économique. Originalité et diversité des approches*, Paris, Desclée de Brouwer, 268 p.
- LIPIETZ, Alain (1989), *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 156 p.
- MATZNER, Egon et Wolfgang STEECK (1991), *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited, 264 p.
- MONNIER, Lionel et Bernard THIRY (1997), « Architecture et dynamique de l'intérêt général », in Lionel MONNIER et Bernard THIRY (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?* Bruxelles, De Boeck-Université, p. 11–30.
- NOËL, A. (1996), « Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques », *Politique et Sociétés*, vol. 15 no 30, p. 1–28.
- OCDE (2001), *Perspectives territoriales de l'OCDE. Économies territoriales*. Paris, OCDE, 315 p.
- OFFE, Claus et Ulrich PREUß (1997), « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage efficace des ressources morales? » in Claus OFFE, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Montréal et Paris, L'Harmattan, p. 199–231.
- ORLEAN André (1999), *Le pouvoir de la finance*, Paris, éditions Odile Jacob, 1999, p. 254.
- OSTERMAN, Paul (1999), *Securing Prosperity. The American Labor Market: How It Has Changed and What to Do About It*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- PAQUET, Gilles (1999). *Oublier la Révolution tranquille. Pour une nouvelle socialité*, Montréal, Liber, 1999.
- PIORE, Michael (2002), « The Emergent Role of Social Intermediaries in the New Economy », in *Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, Vol. 72, no 3, p. 224–338.
- PIORE, M.J. (1995), *Beyond Individualism. How Social Demands of the New Identity Groups Challenge American Political and Economic Life*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 216 p.
- POLANYI, Karl (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 420 p. (1^{ère} édition: 1944)

Benoît Lévesque (2003)

PORTER, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.

PUMA'S Work on Strategic Management and Policy-Making, Building Policy Coherence, <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/strat/coherence.htm>

SALAI, Robert et Michael STORPER (1993), *Les mondes de production*. Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en sciences sociales, 468 p.

SAVOIE, Donald (1999), *Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.

SAXENIAN, Anna Lee (1994), *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Harvard University Press, 226 p.

SCHMITTER, P.C. (1992), "Interest Systems and the Consolidation of Democracies", dans A. G. MARKS et L. (dir.), *Reexamining Democracy*, Londres, Sage Publication, p. 156–181.

SCOTT, A. (1998), *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press.

STÖHR, Walter (2002), « Changing approaches to Local Restructuring and Development », Paper prepared for the International Symposium Rendez-vous Montréal 2002, « Industrial Reconversion Initiatives, implemented by actors in Civil Society ».

SUPIOT, Alain (1999) (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.

THERIAULT, Joseph-Yvon (1996), « De la critique de l'État-providence à la reviviscence de la société civile : le point de vue démocratique », in PAQUEROT, Sylvie (Dir.), *L'État aux orties?* Montréal, Les Éditions Écosociété, p. 141–150.

VAILLANCOURT, Yves (1999), « Tiers secteur et reconfiguration des politiques sociales », in *Nouvelles Pratiques Sociales*, Vol. 11 no 2 et Vol. 12 no 1, p. 21–39.

VAILLANCOURT, Yves et Jean-Louis LAVILLE (1998), « Les rapports entre associations et État: un enjeu politique », in *Une solution, l'association? Socio-Économie du fait associatif*, in *Revue du MAUSS semestrielle*, no 11, p. 119–135.

WALZER, Michael, « Entrevue », Jérôme BINDE (dir.), *Les clés du XXI^e siècle*, Paris, Seuil et UNESCO, 2000, p. 322.

Basic function and a new role for public authorities: towards a new paradigm of the State

This article puts forward an hypothesis for an emerging paradigm which would allow us to reconsider the relations between state, market and civil society and which could be as innovative as the paradigm of the period after the second world war founded on the pairing state-market. According to this new vision, the role of the public authorities would be redefined more and more with reference to the future rather than in relation to the past. In the social field, we would be invited to proceed from a negative welfare state to a positive welfare state; in the economic field to pass from economic policies oriented towards supporting demand to policies aiming at supporting integrated supply, the elements of which go beyond the economic sphere to reach the social one. From this perspective, the virtuous new relationship between economic development and social development can no more be one-sided in the sense of redistribution (and thus solely social expenditures) since 'the social' represents both a capital and a place of investment. This supposes that public authorities work for setting up a new mixed economy articulating in an original way for-profit enterprises, public enterprises and not-for-profit enterprises, a new mixed economy that would be a plural economy respecting the specificity of each component and aiming at the general interest.

Basisfunktion und neue Rolle der öffentlichen Hand: Zu einem neuen Paradigma des Staates

Dieser Beitrag stellt die These eines neu entstehenden Paradigmas heraus, das ermöglicht, die Beziehungen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft neu zu überdenken, und das so innovativ sein könnte wie das Paradigma der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg, welches auf der Koppelung Staat-Markt begründet war. Nach dieser neuen Vision würde die Rolle öffentlicher Behörden immer mehr mit Blick auf die Zukunft statt in Beziehung zur Vergangenheit neu definiert. Auf dem sozialen Gebiet bedeutet dies, von einem negativen Wohlfahrtsstaat zu einem positiven Wohlfahrtsstaat überzugehen, und auf ökonomischem Gebiet, überzugehen von Wirtschaftspolitiken, die sich an der Unterstützung der Nachfrage orientieren, zu solchen, die auf ein integriertes Angebot abzielen, dessen Elemente über die ökonomische Sphäre hinausgehen, um die soziale zu erreichen. In dieser Perspektive kann die anzustrebende neue positive Kombination zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung nicht mehr eine Einbahnstraße im Sinne einer Redistribution (und somit einzig sozialer Ausgaben) sein, da "das Soziale" sowohl Kapital als auch einen "place of investment" repräsentiert. Dies setzt voraus, dass die öffentliche Hand am Aufbau einer neuen gemischten

Benoît Lévesque (2003)

Wirtschaft arbeitet, die in origineller Weise gewinnorientierte Unternehmen, öffentliche Unternehmen und Nonprofit-Unternehmen einschließt – einer neuen gemischten Wirtschaft, die gleichzeitig eine plurale Wirtschaft ist, welche die Spezifität jeder einzelnen Komponente respektiert und das Allgemeininteresse zum Ziel hat.

El nuevo papel de los poderes públicos: hacia un nuevo paradigma del Estado

Este artículo avanza la hipótesis de la emergencia de un nuevo paradigma que permitiría reformular las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil y que podría ser tan innovador como el surgido tras la segunda guerra mundial y fundado sobre el binomio Estado-mercado. Según esta nueva visión, el papel de los poderes públicos se redefiniría cada vez más con referencia al futuro antes que con la relación al pasado: en el ámbito social se nos invitaría a pasar de un Estado-providencia negativo a un Estado-providencia positivo, en el campo económico se sustituirían las políticas económicas orientadas al sostenimiento de la demanda por otras que trataran de apoyar una oferta integrada cuyos elementos superen el ámbito económico para alcanzar el social. Bajo esta óptica, la nueva relación virtuosa entre desarrollo económico y desarrollo social no puede realizarse en sentido único en el sentido de la redistribución (exclusivamente como gastos sociales), puesto que lo social representa simultáneamente un capital y un motivo de inversión. Eso supone que los poderes públicos trabajan para la puesta en práctica de una nueva economía mixta que articule de manera hasta ahora inédita las empresas capitalistas, las públicas y las de economía social; una nueva economía mixta que sería al mismo tiempo plural, respetando la especificidad de cada uno de sus componentes bajo el enfoque del interés general.

Lévesque, B. (2003). Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : Vers un nouveau paradigme de l'état. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74(4), pp. 489–514.

Copyright © 2003 Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

14. Fecher, F., & Lévesque, B. (2008). Le secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975–2007) : Vers un nouveau paradigme. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 79(3–4), pp. 643–678. Numéro spécial : Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). Les Annales ont 100 ans/The Annals are 100 years old!
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00374.1.x>

**LE SECTEUR PUBLIC ET L'ÉCONOMIE
SOCIALE DANS LES ANNALES (1975–2007):
VERS UN NOUVEAU PARADIGME**

par

Fabienne FECHER

Département d'économie, Université de Liège, Belgique

et

Benoît LÉVESQUE

Département de sociologie, Université du Québec à Montréal, Canada

Introduction

Les *Annales de l'Économie Collective* deviennent en 1974 les *Annales de l'Économie publique, sociale et coopérative* alors que l'économie sociale n'était encore reconnue dans aucun pays, même en France. Si le secteur des entreprises publiques et des services publics s'imposait alors comme principal vecteur de l'intérêt général, l'économie sociale ne constituait pas encore un «troisième secteur» reconnu en dépit d'une présence plus que centenaire des coopératives, des mutuelles ainsi que d'associations. Trois décennies plus tard, la question de l'intérêt général et celle de l'État comme son principal définisseur se posent en d'autres termes. Cette longue période a été marquée par des crises et des transformations au sein des divers États-Nations et dans la géo-politique à l'échelle du monde avec l'émergence de blocs régionaux, dont l'Union européenne, et plus récemment la montée de la Chine et de l'Inde au plan économique. Ainsi, les États ont été en grande partie reconfigurés tant au plan du partage des compétences

à travers la mondialisation et la décentralisation que dans leur fonction de base, notamment dans leurs modalités d'intervention et de régulation de l'économie et du social (Lévesque 2003). De nombreuses entreprises publiques ont dû s'ouvrir à la concurrence comme ce fut également le cas de plusieurs grandes coopératives et mutuelles alors que de nombreuses coopératives et associations sont apparues principalement dans les domaines des services sociaux, du développement local, de la création d'emploi et de l'insertion, et du commerce équitable. En outre, un courant de privatisation, de démutualisation voire de décoopérativisation a pris de l'ampleur. Si l'État est encore l'un des principaux acteurs dans la définition de l'intérêt général, il n'est plus le seul puisque d'autres «périmètres de solidarité» ont réussi à s'affirmer (Monnier et Thiry 1997). Ainsi, les entités économiques et politiques, sans doute différemment, sont devenues plus complexes, plus interdépendantes et plus incertaines face à des défis planétaires tels le réchauffement de la planète, la sécurité et plus largement le développement durable.

Dans ce contexte, nous avons analysé le contenu des *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, au cours de la période 1975–2007, sous l'angle des activités relevant de l'intérêt général. À cette fin, nous avons procédé au recensement des 728 articles publiés dans les 132 numéros parus au cours de cette période (voir le Tableau 1). Dans le cadre de cette recherche, nous avons ciblé principalement les champs de l'entreprise publique et des services publics, de l'entreprise mixte et de l'entreprise privée régulée ainsi que celui du tiers secteur sous l'angle de l'économie sociale et des *Nonprofit organizations* (NPO). Nous avons ensuite identifié les principaux thèmes de recherche ainsi que les cadres théoriques les plus largement utilisés. Sans pouvoir être exhaustifs, nous citerons des auteurs dont la contribution paraissait significative au regard de ces objectifs de recherche. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de rappeler que la politique éditoriale des *Annales* relève d'instances scientifiques autonomes. Par conséquent, le contenu des divers articles de cette revue ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'association scientifique, le CIRIEC, qui la soutient. Le domaine spécifique du CIRIEC et des *Annales* est non seulement l'économie publique, sociale et coopérative mais aussi leurs interrelations à travers leur contribution à l'intérêt général. Ces interrelations, qui font système selon des arrangements institutionnels propres à chaque pays, donnent lieu à des questions communes à ces divers secteurs, d'où le développement d'analyses transversales sous l'angle de l'intérêt général. Enfin, pour couvrir un domaine aussi large et complexe, les chercheurs peuvent provenir de divers horizons théoriques.

Le présent article est divisé en deux grandes parties. Une première porte sur les entreprises publiques et les services publics et une seconde sur le tiers secteur présenté sous l'angle de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations gestionnaires) et des

Tableau 1 – Articles portant sur le secteur public et le tiers secteur (économie sociale et NPO)

	Secteur public (%)	Tiers secteur (%)	Total (%)
1975–1985	75,4	24,6	100 (207)
1986–1996	55,9	44,1	100 (267)
1997–2007	44,1	55,9	100 (254)
Total	57,6	42,4	100 (728)

NPO (principalement les associations sans but lucratif et les fondations). Comme l'indique le Tableau 1, pour l'ensemble des trois décennies, 57,6% des articles portent sur le secteur public et 42,4% sur le tiers secteur. Si le secteur public domine nettement durant la première décennie avec 75,4% des articles, le tiers secteur s'impose dans la dernière décennie avec 55,9% des articles. Pour ces deux grands champs, nous retiendrons les dimensions suivantes: le contexte, la définition des organisations, les principales approches théoriques utilisées par les chercheurs et les thématiques majeures de recherche. Ainsi, nous pourrons non seulement cerner les grandes évolutions mais aussi fournir une esquisse des principales questions soulevées au sein des deux grands ensembles. En conclusion, nous tenterons d'identifier les convergences, sous l'angle de l'intérêt général et de questions transversales afin de voir si l'hypothèse d'un nouveau paradigme déjà émise en 1997 dans la revue se confirme.

1 Le secteur des entreprises publiques et des services publics

Afin d'assurer une cohérence avec la section consacrée au tiers secteur, nous avons choisi de restreindre cette première section aux entreprises publiques et aux services publics, excluant ainsi de notre analyse les articles traitant de plusieurs problématiques relatives au secteur public telles que les finances publiques, les administrations publiques ou encore certaines politiques publiques.

1.1 Contexte relatif au développement des entreprises publiques et aux services publics

Depuis 1975, le secteur public et plus particulièrement celui des entreprises publiques ont vu leurs structures, rôles et missions se modifier fortement. Jusqu'au début des années 1970, dans le contexte de politiques keynésiennes d'intervention macroéconomique, les entreprises publiques jouent un rôle stratégique comme instruments au service des objectifs de ces politiques. La croissance du secteur public permet en outre de répondre aux défaillances du marché et à la sauvegarde d'intérêts nationaux.

La période de stagflation des années 1974–1975 remet en question la pertinence des politiques keynésiennes (Aharoni 1976 et Androsch 1977). La notion d'échecs de l'Etat se développe sous l'influence de nouvelles approches théoriques telles celles du monétarisme et du «Public Choice». Au début des années 1980, on assiste alors à un changement de paradigme, le passage d'un Etat interventionniste à une politique néo-classique orientée vers l'offre. On observe le développement de politiques de libéralisation, de dérégulation des domaines soustraits à la concurrence et à de nombreuses privatisations. L'entreprise publique classique se transforme en entreprise mixte publique-privée (Bédard, Tereraho et Bernier 1998, Bognetti et Robotti 2007) ou en entreprise privée régulée (Cox 1999). En effet, après les privatisations, il convient d'assurer la réalisation des missions de service public. Ainsi, les entreprises privées ou privatisées peuvent être légalement obligées de fournir des services d'intérêt général ou services universels. En outre, de nouvelles formes de partenariat public-privé se développent (O'Toole 1984, Anheier et Ben-Ner 1997), notamment au travers des délégations de services publics. Au plan européen, la politique du Marché unique a accentué cette tendance.

1.2 Définition des entreprises publiques

Sur une période de trente ans et à la lecture des articles d'une revue internationale comme les *Annales*, on ne peut retenir qu'une définition large des entreprises publiques classiques. Sur base d'une définition proposée par Thiry (2002), le critère de l'activité ne sera pas retenu (qu'il s'agisse d'une activité purement commerciale ou d'une activité présentant des obligations de service public); de même le statut juridique au sens strict n'est pas retenu comme critère de définition qu'il s'agisse d'une société anonyme classique, d'une société mutuelle ou coopérative ou d'une entreprise sous statut spécifique. Le critère retenu est généralement celui du contrôle majoritaire par les pouvoirs publics, que ceux-ci interviennent isolément ou conjointement, directement ou indirectement, que le contrôle s'opère par la majorité du capital social ou la majorité des voix en assemblée générale ou encore la majorité des sièges dans les organes de gestion. Si cette définition de l'entreprise publique peut paraître large, elle ne recouvre cependant pas la totalité des entreprises à participation publique. Les participations minoritaires des pouvoirs publics sont fréquentes, que cela soit le résultat d'une privatisation partielle ou inversement d'un investissement nouveau de consolidation ou de croissance. En outre, certaines entreprises par ailleurs totalement privées ont été soumises à une régulation publique ou à une «golden share» qui implique parfois l'agrément préalable par l'État pour certaines décisions stratégiques comme la cession d'une partie importante du capital ou la vente de certains actifs ou de certaines filiales. À côté du secteur des entreprises publiques, il y a donc un secteur mixte, public-privé, qui s'est fortement développé et qui rend le secteur des entreprises publiques aujourd'hui très hétérogène.

Les articles recensés montrent une claire différence entre les entreprises qui opèrent dans des secteurs concurrentiels sans être amenées à poursuivre des missions de service public et celles qui au contraire opèrent dans des secteurs où les missions de service public sont présentes. Quel que soit l'angle d'approche de ces contributions, toutes mettent en évidence les transformations majeures qu'a connu le secteur au cours des trois décennies.

Les entreprises publiques purement industrielles et commerciales

Dans le cas d'une entreprise publique classique purement industrielle et commerciale, l'investissement du secteur public est souvent lié à une défaillance non pas du marché au sens donné à ce terme par les économistes¹, mais de l'initiative et des capitaux privés. C'est cette raison qui a conduit les États européens à reprendre la sidérurgie dans les années 1970–1980 (Quaden 1980). Par ailleurs, la participation de capitaux publics à côté de capitaux privés réduit les risques encourus par les partenaires privés. Les capitaux publics permettent de maintenir des activités industrielles et commerciales. Souvent dans ces situations, le partenaire public n'assume qu'un rôle secondaire même s'il est majoritaire dans le capital. L'opérateur industriel est souvent le partenaire privé et le partenaire public se contente de surveiller et d'influencer le cas échéant les décisions stratégiques. Le problème est évidemment l'efficacité du contrôle et la délimitation entre ce qui relève de la gestion (domaine de l'opérateur privé) et de ce qui relève de la stratégie (domaine de l'ensemble des partenaires privés et publics). Se pose également la question du rôle du conseil d'administration, de sa composition, de son pouvoir, divers problèmes de gouvernance qui concernent d'ailleurs autant les entreprises publiques que les entreprises privées.

Dans cette sphère purement industrielle et commerciale, l'autorité publique poursuit le plus souvent une politique industrielle modeste à des fins de développement économique et de cohésion sociale et territoriale. Au plan européen, les investissements financiers des autorités publiques dans les entreprises industrielles et commerciales sont encadrés par diverses dispositions. Celles-ci interdisent notamment aux pouvoirs publics de réserver un traitement plus favorable à leurs entreprises qu'aux entreprises privées ou à des entreprises appartenant à d'autres pouvoirs publics. Ainsi, dès que les pouvoirs publics interviennent dans le capital d'une entreprise, alors qu'un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché ne le ferait pas, il y a aide d'État et si toute aide d'État n'est pas automatiquement condamnée, les conditions d'octroi sont sévères et limitatives (Monnier 1995).

¹ Les défaillances du marché («market failures») expliquent par contre le noyau dur des entreprises de service public. Voir infra.

Les entreprises publiques de service public

De nombreux articles sont consacrés aux entreprises publiques actives principalement dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, de la poste, des télécommunications et des transports, ce que les anglo-saxons appellent les «public utilities» et à leurs évolutions récentes que nous examinons de façon détaillée à la section 1.3. Ces entreprises sont caractérisées au moins historiquement par une ou plusieurs défaillances du marché : nature de bien public ou collectif (non exclusion et non rivalité), forte asymétrie d'information, importants rendements d'échelle ou de gamme impliquant dans certains cas extrêmes un monopole dit naturel, importants effets externes (positifs ou négatifs) et/ou effets de club, nécessaire prise en compte de la sécurité, du long terme et des générations futures, etc. (Glachant 1995).

En Europe, les modes d'organisation de ces secteurs ont été profondément modifiés sous l'impulsion notamment de la Commission soucieuse de l'approfondissement de l'intégration des marchés nationaux. Mais d'autres facteurs ont joué comme le développement du commerce mondial, les bouleversements technologiques, le souhait des consommateurs d'obtenir une meilleure satisfaction de leurs besoins, la pression des entreprises privées, les unes désireuses d'avoir accès à certaines activités rentables et caractérisées par un degré de risque modéré, les autres soucieuses d'avoir des facteurs de production essentiels de bonne qualité et à faible prix pour relever leur compétitivité.

Pour ces deux types d'entreprises, on peut constater qu'au seul niveau de l'Union européenne,² après une forte hausse au cours des années 1970 et au début des années 1980, la part relative du secteur des entreprises publiques a atteint un maximum aux alentours de 1982 pour ensuite connaître une diminution presque constante.³ Si la diminution du poids relatif au cours des vingt dernières années est à imputer essentiellement aux divers programmes de privatisation, la croissance observée entre 1973 et 1982 est due tant à des décisions doctrinales (par exemple, les nationalisations opérées par le gouvernement Mauroy en France en 1981–1982) qu'à des choix pragmatiques, mesures de sauvetage face à des difficultés sectorielles (par exemple dans la sidérurgie).

² Pour des études relatives aux entreprises publiques en Amérique du Nord et en Amérique latine, voir Aharoni (1983) et Pick (1983).

³ Sur base des statistiques du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), la part dans la CE était de 13,7% en 1971, 16,6% en 1982, 11,8% en 1991 et 9% en 1998. Le nombre de pays concernés a évidemment changé au cours du temps.

1.3 Principales thématiques relatives aux entreprises publiques

Le Tableau 2 présente l'évolution des principales thématiques relatives aux entreprises publiques et aux services publics, au cours des trois dernières décennies dans les *Annales*. La lecture des 266 articles traitant de ces thématiques laisse apparaître un glissement de l'étude des objectifs macroéconomiques des entreprises publiques (32,8% pour 1975–1985 et 0% pour les autres périodes) vers l'analyse de l'objectif d'efficacité technique et d'efficacité-coût (4,7% pour 1975–1985 et 28,1% pour 1986–1996). Les études des processus de privatisation se développent à partir de la deuxième période, 1986–1996, avec 32,1% des articles pour demeurer très importantes au cours de la dernière période (22,2%). La problématique de la régulation apparaît au cours de la période 1986–1996 avec 9,7% des articles, se développant surtout dans la dernière période avec 35,4% des contributions. Notons encore qu'un grand nombre d'articles recensés portent sur d'autres thématiques liées aux entreprises publiques. Ils ne feront pas l'objet

Tableau 2 – Articles concernant les entreprises publiques et les services publics

	Objectifs macroéc. (%)	Efficacité technique et coût (%)	Privati- sation (%)	Régula- tion (%)	Délégation de service public (%)	Divers (%)	Total (%)
1975–1985	32,8	4,7	3,1	1,6	0	57,8	100 (64)
1986–1996	0	28,1	32,1	9,7	0	30,1	100 (103)
1997–2007	0	10,1	22,2	35,4	18,2	14,1	100 (99)
1975–2007	7,9	15,9	21,4	17,3	6,7	30,8	100 (266)

d'une analyse détaillée, mais sont regroupés dans le Tableau 2 sous la rubrique «divers». Citons parmi ces thèmes, le financement, la tarification, la structure des coûts, la localisation ou encore le marketing et la formation des gestionnaires des entreprises publiques et mixtes. Cette dernière catégorie d'articles qui contient aussi des analyses descriptives sectorielles par pays se réduit au cours du temps passant de 57,8% en 1975–1985 à 14,1% au cours de la dernière période.

En recensant tous les articles de la revue traitant de façon plus large du secteur public au cours des trois dernières décennies, on en dénombre 375. Les 109 articles non classés dans le Tableau 2 et ne faisant pas l'objet d'un examen particulier dans la présente contribution portent sur des thèmes liés à la planification, aux finances publiques (critères imposés par le Traité de Maastricht, caractère régressif de certaines taxes, etc.), aux systèmes de protection sociale (en matière de santé et de retraite), à diverses politiques publiques menées en matière d'emploi, de stabilité des prix, de recherche et développement, de logement ou encore de soutien à l'économie sociale. D'autres sujets comme

l'analyse des taux de rendement des investissements publics, de la fixation des salaires ou encore du rôle des administrations publiques font l'objet de plusieurs contributions.

Les cinq thématiques que nous avons retenues, à savoir l'efficacité, le processus de libéralisation et de privatisation, les nouveaux modes de régulation, la prise en charge des missions d'intérêt général ainsi que la problématique de la délégation de service public sont analysées de façon détaillée ci-dessous. L'apparition et le développement de ces sujets de recherche sont liés non seulement aux nouveaux courants de pensée économique (section 1.4) mais aussi au niveau supranational aux politiques des instances européennes.

Efficacité

Parmi les thèmes récurrents de la revue, on trouve les définitions et mesures de l'efficacité. L'efficacité ou la performance d'une entreprise est définie comme le degré de réalisation des objectifs qui lui sont assignés par ses propriétaires. Les objectifs des propriétaires des entreprises privées se ramènent dans une large mesure à un objectif unique, la maximisation du profit. Les objectifs des entreprises publiques sont plus nombreux et peuvent être présentés comme suit (Thiry 1993).

L'objectif allocatif a fait l'objet de très nombreuses publications. Il se réfère à l'efficacité dans l'allocation des ressources. Cet objectif recouvre différents aspects (Tulkens 1986): l'efficacité technique qui consiste en la capacité de l'entreprise de produire son output avec le minimum de ressources (Deprins et Simar 1989); l'efficacité-coût qui fait référence à la capacité de produire l'output au moindre coût (Filippini et al. 1992); l'efficacité allocative qui concerne la détermination du volume de production et du prix de l'output et qui requiert en principe l'égalité du prix et du coût marginal de production (Marchand et Tulkens 1979).

On peut ensuite citer les objectifs redistributifs. L'entreprise publique peut être amenée à offrir ses services et à pratiquer certains prix dans un souci de redistribution entre les individus, voire entre les régions, notamment par les systèmes de péréquation tarifaire. L'entreprise publique a longtemps aussi contribué à la politique macroéconomique des pouvoirs publics (lutte contre l'inflation et le chômage) (Pestieau 1984), recherche de la croissance économique et de l'équilibre de la balance des paiements. Les pouvoirs publics peuvent également confier à leurs entreprises des missions de développement économique et de politique industrielle. L'évolution depuis la fin des années 70 va dans le sens d'une réduction des actions directes (aides publiques, commandes publiques – Jeanrenaud 1984), voire même des politiques sectorielles. Ce rôle est aujourd'hui repris, au plan de l'Union européenne, par les programmes d'aide

à la recherche et par les fonds structurels. L'entreprise publique participe aussi aux politiques de sauvegarde de l'environnement et d'aménagement du territoire, de protection de l'épargne populaire et du maintien d'un contrôle sur les décisions stratégiques de certains secteurs d'activité nationaux ou régionaux. Elle peut aussi assurer au personnel de meilleures conditions de travail, voire une participation accrue dans la gestion de l'entreprise. Comme entreprise citoyenne, vecteur de cohésion sociale, on citera encore son objectif d'insertion professionnelle.

Libéralisation et privatisation

Comme nous l'avons expliqué, depuis 1975, le cadre d'activités des entreprises publiques s'est fortement modifié. Le terme «dérégulation» souvent utilisé s'applique mal à cette évolution. Il s'agit bien davantage de la mise au point de nouveaux modes de régulation par rapport à ceux existant jusqu'au début des années 1980. Par contre, le terme «libéralisation» semble plus adéquat: les conditions d'accès ont été facilitées, les barrières aux entrées réduites notablement et surtout les monopoles abolis ou réduits autant que possible, c'est-à-dire limités aux infrastructures de base des réseaux constituant des monopoles naturels⁴ ou à ce qui est temporairement tolérable pour assurer le financement de parties d'activités non rentables. La concurrence a été ainsi considérablement stimulée et le nombre d'opérateurs a augmenté.

Les processus de libéralisation se sont souvent accompagnés de privatisations qui constituent un des autres thèmes majeurs de la revue. Ainsi, Thiemeyer (1986) relevait déjà plus de 15 interprétations différentes de la privatisation. Thiry (1994) définit le terme «privatisation» comme la cession totale ou partielle d'une entreprise au secteur privé, cette cession pouvant se faire gratuitement ou contre rémunération (Markou et Waddams 1999, Reeves et Palcic 2004). Pour Thiry, le terme de «dénationalisation» est inadéquat car il s'applique mal au secteur public local ou régional qui peut aussi faire l'objet de privatisation. Le terme «désétatisation» conduit quant à lui à une confusion entre une modification des droits de propriété et une réduction de la régulation étatique. En outre, l'auteur montre que la privatisation ne se réduit pas à une modification des statuts, de la structure et du mode de gestion des entreprises publiques. Ces modifications peuvent être des préalables à la privatisation, mais elles peuvent aussi constituer une alternative à celle-ci visant à accroître l'autonomie de gestion et son efficacité sans recourir à des opérateurs et intérêts privés.

⁴ Comme par exemple le réseau ferré et le réseau de transport et de distribution du gaz et de l'électricité.

Les causes des privatisations ont fait l'objet de nombreux articles. Thiry (1994) distingue notamment les raisons idéologiques et doctrinales, les motifs d'efficacité ou d'efficience économique, les besoins financiers des entreprises publiques que l'impécuniosité des Etats empêche de satisfaire ainsi que le besoin de développement notamment de coopération internationale entre opérateurs. Les dispositions communautaires relatives aux entreprises publiques prises dans le cadre de l'édification du Marché unique européen n'ont fait qu'accélérer cette évolution. En Europe centrale et orientale, c'est la mise en place d'une économie de marché décentralisée qui a conduit aux nombreuses privatisations (Estrin 1991, Ben-Ner 1993, Jones et Mygind 2000). La problématique de la privatisation dans les pays en développement a fait aussi l'objet de plusieurs articles et numéros spéciaux des *Annales* (Heald 1992, Cook and Minogue 2002, Sciandra 2005).

Régulation

La libéralisation et les privatisations, en particulier dans les secteurs d'activités impliquant des missions de service public, ont nécessité un renforcement de la réglementation et un rôle accru de l'Etat-régulateur (Cox 1999, Bance 1999). Cette évolution a fait l'objet de nombreux articles. Les nouveaux modes de régulation (Varone et Genoud 2001, Kassim et Waddams Price 2005) mis en place dans ces secteurs comprennent les éléments suivants:

- la séparation des activités de production et des missions de régulation: même si l'État conserve des responsabilités en matière de production par l'intermédiaire de participations dans des entreprises, il se doit de ne pas confondre son rôle de producteur-actionnaire et celui de régulateur; les organes de régulation (Autorité de la concurrence et régulateurs sectoriels) doivent dès lors être dotés d'une certaine autonomie par rapport à l'État;
- la séparation au minimum comptable, mais le plus souvent organique, entre les activités restées sous monopole et les activités exercées en concurrence; l'interdiction de subsidiation croisée entre ces activités qui permettrait à une entreprise de disposer d'un avantage concurrentiel sur les marchés en concurrence en faisant supporter une partie trop importante des coûts ou de la rentabilité par les activités sous monopole (Heald 1997);
- l'accès transparent et non discriminatoire de tous les acteurs du marché aux facilités essentielles, c'est-à-dire aux réseaux de base restés le plus souvent en position de monopole;
- la transparence dans les relations financières entre les pouvoirs publics et leurs entreprises afin de vérifier qu'il n'y ait pas d'aides d'Etat faussant le jeu de la concurrence;
- l'explicitation des missions d'intérêt général et des obligations de service public; la transparence dans leur mode de prise en charge.

Missions d'intérêt général et délégation de service public

L'ensemble de ces changements place les pouvoirs publics et leurs entreprises dans une situation complètement différente de celle des années 1980. L'époque où il suffisait que l'État confie à une entreprise ou à une régie, une activité soumise à des règles générales de service public (continuité, égalité, adaptabilité et sécurité) et à des contraintes souples en matière de financement pour que cette activité soit exercée dans le sens de l'intérêt général est révolue. Les pouvoirs publics sont plus que par le passé mis devant leurs responsabilités en matière d'obligations de service public (Fournier 1996). Soulignons qu'il n'y a jamais eu adéquation parfaite entre entreprises publiques et activités soumises à des obligations de service public. Comme nous l'avons examiné ci-avant, certaines entreprises à participation publique n'exercent aucune activité de service public et inversement certaines de ces activités de service public étaient exercées par des entreprises privées avant même les vagues de privatisations des années 1980 et 1990.

Les articles de la revue font apparaître que, plus que par le passé, les pouvoirs publics sont responsables des missions de service public, de leur définition, de leur financement et du contrôle de leur réalisation. Dans ce contexte, la Commission européenne a introduit la notion de services d'intérêt général. Il importe de rappeler que le champ des missions d'intérêt général et de service public est plus large que les missions ou obligations de service universel (Cremer, Gasmi, Grimaud et Lafont 2001), concept minimum développé par la Commission en particulier dans le domaine des télécommunications. Le service universel se définit comme un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès à un prix abordable. Bien qu'en retrait par rapport à l'ensemble des missions d'intérêt général et de service public, la notion de service universel ne concerne pas tous les secteurs de réseau comme par exemple le secteur du gaz ou encore des transports publics. Par ailleurs, il s'agit d'un concept évolutif qui peut connaître des applications nouvelles dans des secteurs comme la banque et l'assurance.

Selon les spécificités sectorielles, les missions et obligations d'intérêt général et de service public peuvent relever de plusieurs objectifs. Parmi ceux-ci, nous citerons:

- l'efficacité économique globale à savoir la correction des défaillances du marché: prise en compte des effets externes, correction des inefficacités qui découlent des monopoles qu'ils soient naturels ou non, garantie de la sécurité d'approvisionnement, programmation à long terme, etc.;

- les missions relatives à la sauvegarde de l'environnement, à l'aménagement du territoire, aux besoins de la Nation en particulier sur le plan de la défense militaire, et à la protection de la spécificité culturelle;
- les objectifs redistributifs entre individus, voire entre régions, qui visent notamment l'implantation et le maintien de réseaux et d'activités sur la totalité du territoire, les tarifs préférentiels pour certaines catégories de consommateurs (handicapés, personnes âgées, familles nombreuses, etc.), l'obligation de fournir un service minimum, ou encore les systèmes dits de péréquation tarifaire qui impliquent généralement un mécanisme de subsidiation croisée entre parties bénéficiaires et déficitaires d'une même activité, cette péréquation pouvant être sociale (pas de différenciation en fonction des revenus des consommateurs) ou géographique (pas de différenciation en fonction de la localisation).

Les pouvoirs publics doivent également déterminer le mode de couverture du coût supplémentaire que les obligations de service public représentent pour l'opérateur qui en est chargé. Il peut s'agir de subsidiation croisée, de subventions annuelles des autorités publiques, d'un traitement fiscal préférentiel ou d'allègement des cotisations sociales, d'enchères négatives où l'opérateur qui est chargé du service est celui qui demande la subvention la plus faible, d'un système de financement sectoriel, par exemple via un fonds de service public ou de service universel auquel contribuent tous les opérateurs du secteur qu'ils assument ou non des obligations de service public.

Enfin, un autre thème récent de recherche apparu dans la revue au travers de nombreux articles, est celui de la délégation de service public (Cox 2003, Staropoli et Yvrande 2006). Parmi les modes de passation de contrat dans le cadre de délégation de service public, on peut distinguer l'adjudication concurrentielle et l'attribution directe de contrat sans appel d'offre (*intuitu personae*) à une entreprise publique ou à un tiers. L'adjudication concurrentielle, qui peut se réaliser notamment par enchère aux plus offrants ou par concours de beauté où le critère principal n'est pas le prix mais la qualité du service rendu, est considérée au plan européen comme un instrument permettant d'appliquer aux services publics le droit communautaire d'ouverture à la concurrence.

1.4 Approches théoriques

Comme nous l'avons souligné, les défaillances du marché constituent une explication du rôle régulateur de l'Etat. Ainsi, la régulation publique des «entreprises de service public» peut s'expliquer notamment par les économies d'échelle et de gamme des monopoles naturels et par le besoin de protection des consommateurs qui en résulte. Mais les interventions de l'Etat ont montré également des défaillances qui justifient partiellement la libéralisation des marchés et la privatisation. De nombreux développements théoriques encadrent

ces problématiques. Avec les nuances qui s'imposent, on peut avancer que celles-ci ont été principalement étudiées dans les *Annales* sous l'angle de la théorie néo-classique et des théories qui relèvent du néo-institutionnalisme. La science juridique et la science politique ont constitué le cadre d'analyse de nombreux articles de nature descriptive expliquant les particularités nationales mais aussi les influences de la politique européenne sur les processus de libéralisation et de privatisation de certains secteurs d'activités. De plus, à la différence du champ du tiers secteur, peu d'approches hétérodoxes ont été utilisées dans les articles portant sur le secteur public au cours de la période étudiée.

Ainsi, la théorie des coûts de transaction est utilisée dans de nombreux articles (Obermann 2007). Si cette théorie étudie à l'origine les entreprises privées, elle a été par la suite appliquée au secteur public (Williamson 1999). La théorie des coûts de transaction liés aux relations contractuelles et de coordination tente de vérifier si certaines transactions peuvent être plus efficacement réalisées dans un contexte institutionnel spécifique à savoir le marché, les relations hybrides ou encore les organisations (intégration verticale, production 'in house'). Elle permet d'expliquer par exemple quelle forme d'organisation est la plus efficiente notamment dans la fourniture de service public. Elle permet aussi, en se basant sur la nature incomplète des contrats (Fares et Saussier 2001), d'étudier les diverses formes de délégation de service public.

Une autre théorie largement utilisée est celle de la théorie principal-agent qui est au centre de nombreux articles comme cadre d'analyse des différentes relations, dans un contexte d'asymétrie d'information, à l'intérieur du réseau complexe constitué par l'Etat, le régulateur, les entreprises, les diverses parties prenantes et les managers. En particulier, ces modèles permettent d'identifier les informations cachées dans le but de définir des mécanismes de contrôle et les incitants qui permettent de faire correspondre les actions des agents aux préférences du principal. Cette théorie permet de démontrer que la relation «principal (actionnaires) – agent (directeurs)» dans le secteur privé peut être plus efficiente que dans le secteur public où les propriétaires sont les citoyens. Elle est aussi largement utilisée pour étudier les processus de délégation de service public (Kassim et Waddams Price 2005).

La théorie des choix publics montre que les individus au sein des organisations du secteur public poursuivent d'autres objectifs individuels, notamment de maximisation du budget, et ce afin d'optimiser leurs avantages individuels et leurs conditions de travail (Niskanen 1971). Cette dénonciation des dysfonctionnements de l'État, en particulier de la bureaucratie, vise à démontrer que l'État ne peut assurer l'intérêt général. La théorie des droits de propriété, quant à elle, démontre la supériorité de la propriété privée. En effet, les incitations seraient plus fortes pour atteindre l'efficacité dans les firmes privées. Ces incitations proviendraient du droit de contrôle et du droit de revenu résiduel

(Alchian 1987). Dans les firmes privées, l'efficacité est garantie par la pression des propriétaires sur les gestionnaires, pression qui n'existe pas dans les entreprises publiques essentiellement par le manque de motivation des gestionnaires publics qui ne bénéficient pas du revenu résiduel. La propriété publique serait dès lors source de perte d'efficacité comparativement à la propriété privée.

Parmi les sciences du management, plusieurs articles recourent aux approches du Nouveau Management public qui suppose qu'il n'y a pas de différences entre les organisations du secteur privé et du secteur public. Cette théorie propose dès lors de transférer des techniques orientées vers le marché au sein des organisations du secteur public (Pollitt 2000). Parmi les réformes suggérées par ces approches, on trouve par exemple le recours aux appels d'offre concurrentiels (Mattisson et Thomasson 2007). La théorie des organisations a inspiré quelques contributions, notamment pour évaluer l'impact des privatisations (Bishop et Thompson 1992).

Un grand nombre d'articles de nature empirique réalisent des comparaisons de la performance des entreprises publiques et privées. Ces comparaisons s'inscrivent dans la théorie néoclassique et sont généralement basées sur la mesure de l'efficacité productive, à savoir l'efficacité technique et l'efficacité-coût. Les méthodes de mesure de l'efficacité sont nombreuses, basées sur des modèles économétriques (Farsi, Filippini et Greene 2006) ou recourant à l'approche nonparamétrique des frontières (Data Envelopment Analysis) (Doble 1995). Les régulateurs utilisent également ces mesures d'efficacité afin de définir les mécanismes de régulation (Estache, Perelman et Trujillo 2007).

2. Le tiers secteur: l'Économie sociale et les Nonprofit organizations (NPO)

Les articles qui portent sur le tiers secteur⁵ selon le cadrage de l'économie sociale et selon celui des NPO, représentent 42,4% des articles publiés entre 1975 et 2007, soit 308 articles sur 728 (voir Tableau 1). Mais ce pourcentage passe de 24,6% pour la première décennie à 53,6% des articles pour la dernière décennie, laissant bien voir l'ampleur des changements qui se sont opérés avec la reconnaissance de l'économie sociale et la montée des associations sans but lucratif. Cette croissance des articles sur le tiers secteur ne s'est pas faite au dépend des coopératives puisque les études les concernant sont passées de 45 articles pour la première décennie à 69 articles pour la dernière décennie (ce qui s'accompagne cependant d'une baisse relative des coopératives au sein du tiers secteur). Par ailleurs, l'économie sociale comme notion inclusive des diverses composantes

⁵ Le tiers secteur dans le sens que lui donne Mertens (1999) à la suite de Gui (1991). Voir infra.

du tiers secteur ne fait son apparition dans la revue qu'en 1983 alors que le premier article sur la notion de NPO ne paraît qu'en 1987. Si l'on s'en tient aux contributions qui apportent une dimension théorique significative, les articles adoptant le cadrage explicite de l'économie sociale (11,7%) sont moins nombreux que ceux utilisant le cadrage des NPO (18,1%). Cependant, le terme économie sociale revient beaucoup plus souvent, comme on peut le constater avec les contributions portant sur les coopératives et les mutuelles.

2.1 Le contexte relatif au tiers secteur

Comme pour l'entreprise publique, le contexte concernant le tiers secteurs s'est transformé profondément. Trois grandes transformations sont mises en lumière dans la revue. En premier lieu, les associations sans but lucratif n'ont cessé de croître suite à la dernière guerre mondiale, notamment dans les pays où la société civile pouvait s'exprimer. Jusqu'au début des années 1970, les associations demeuraient un acteur marginal, mais dans les décennies suivantes elles sont devenues «une force économique majeure dans les pays industriels»,

Tableau 3 – Articles concernant le tiers secteur: économie sociale et NPO

	Économie sociale (comme cadrage) (%)	NPO (comme cadrage) (%)	Coopératives et mutuelles (%)*	Divers (%)	Total (%)
1975–1985	3,9	–	88,2	7,9	100 (51)
1986–1996	5,2	19,2	66,9	8,7	100 (115)
1997–2007	19,7	23,9	48,6	7,8	100 (142)
1975–2007	11,7 (36)	18,1 (56)	62,1 (191)	8,1 (25)	100 (308)

* comprend les coopératives de travailleurs et les entreprises autogérées

avec parfois 10% et plus de la main d'oeuvre active. Ainsi, en France, en Allemagne et aux Etats-Unis, elles ont «plus contribué à la croissance de l'emploi que n'importe quel autre secteur économique pendant les années 1980» (Ben-Ner et Anheier 1997: 336). De plus, aux Etats-Unis, les associations et les fondations qui les soutiennent représentent à elles seules un secteur qui tend à s'organiser comme tel, celui des *Nonprofit Organizations* (NPO). Avec la réduction des financements provenant des pouvoirs publics, ces associations développent de plus en plus d'activités commerciales pour devenir dans certains cas des «entreprises sociales» (Borzaga et Defourny 2001, Nyssens 2006a).

En deuxième lieu, la situation des coopératives au cours des trois dernières décennies a évolué selon une double tendance: une période difficile pour

la plupart des coopératives bien établies et une période de forte croissance pour les nouvelles coopératives (Fernandez 2006). Dans le premier cas, on observe une certaine banalisation pour un nombre significatif de coopératives matures, voire un «coopitalisme», mais surtout la transformation des formes de gouvernance et de propriété, notamment pour relever le défi de la libéralisation des marchés (Nilsson 1994, Bagar 1994). Si certains secteurs comme celui des coopératives d'épargne et de crédit se maintiennent relativement bien (McKillop 2005), d'autres secteurs comme celui de la consommation et des mutuelles connaissent des décoopérativisations et des démutualisations, notamment au Royaume-Uni, en Australie et en Autriche (Chaddad et Cook 2004, Birchall 2000: 30, Greinke 2005, Schediwy 1995). En ce qui concerne la nouvelle génération de coopératives, les créations se sont faites dans de nouveaux secteurs qui relevaient souvent exclusivement de l'État, tels ceux des services sociaux, de l'insertion et du développement local (Lorendahl 1997, Richez-Battesti et Gianfaldoni 2005). De plus, elles ont donné lieu à une nouvelle catégorie de coopératives, les coopératives sociales, où les différences avec les associations tendent à s'estomper (Borzaga 1996). Ainsi, certains avancent que «si la coopération héritée du XXe siècle est dominée largement par sa filière économique, il se pourrait que sa signification dans l'avenir, sinon son existence, soit conditionnée par le développement de cette filière sociale» (Chomel et Vienney 1996: 663).

Enfin, la reconnaissance de l'économie sociale à partir de la seconde moitié des années 1970 révèle un renversement de tendance dans les rapports entre les coopératives, les mutuelles et les associations. Ainsi, les forces centripètes s'imposent progressivement sur les forces centrifuges pour mettre de l'avant une notion, celle d'économie sociale, susceptible de les réunir dans un même ensemble (Manoa, Rault et Vienney 1992). Le terme de renversement de tendance n'est pas trop fort puisque «nul n'imaginait dans les années 1960–1970 que les coopératives et mutuelles puissent avoir quoi que ce soit en commun, et moins encore que ces mouvements puissent avoir du sens dans une perspective de transformation de la société» (Rocard 2006: 7). Ce renversement de tendance ne s'est pas opéré dans tous les pays européens, ni à la même vitesse (CIRIEC, 2006). Ainsi, en Allemagne où il n'existe pas une tradition de collaboration entre les coopératives, les mutuelles et les associations volontaires offrant des services culturels, sociaux et de santé, le terme d'économie sociale, comme celui de tiers secteur, demeure largement inconnu (Münkner 1994).

2.2 Définition du tiers secteur à partir du cadrage de l'économie sociale et des NPO

Comme nous l'avons indiqué, le tiers secteur peut être défini aussi bien à partir du cadrage de l'économie sociale que de celui des NPO. Pour l'économie sociale, deux manières de la définir existent: la première circonscrit son domaine à partir des formes juridiques et institutionnelles (coopératives, mutuelles, associations, fondations); la seconde y ajoute les principes et traits communs à ces divers statuts, soit la finalité de services aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, l'autonomie de gestion, le contrôle démocratique par les membres, la primauté des personnes et du projet sur le capital dans la répartition des surplus ou excédents (Defourny 2006). Cette dernière définition tend à s'imposer puisque les statuts juridiques sont définis différemment selon les pays comme on peut l'observer en Italie pour les associations, en Belgique pour les coopératives où ce statut est très peu contraignant, sans oublier des pays comme le Danemark et le Royaume-Uni qui n'ont pas de lois coopératives. De plus, dans tous les pays, les associations posent un problème puisque ce statut ne permet pas de distinguer clairement celles qui ont des activités économiques de celles qui n'en ont pas. Enfin, les gouvernements, qui ont reconnu l'économie sociale, ont adopté des définitions institutionnelles variables selon les influences et les conceptions politiques. Au terme, on ne retrouve pas une définition institutionnelle de l'économie sociale qui s'imposerait universellement. Outre les contributions des pionniers (Desroche 1983, Vienney 1994), un tel chantier a été amorcé par la Commission internationale de l'économie sociale du CIRIEC au début des années 1990 (Defourny et Monzon 1992), mais il n'a pas donné lieu depuis à d'autres contributions comparables, au moins dans les *Annales*.

L'approche du tiers secteur en termes de NPO telle que proposée par Salamon (Salamon et al. 2000) s'est diffusée largement à l'échelle internationale, notamment à partir du travail de création de comptes satellites pour les associations sans but lucratif. Ces dernières sont définies à partir des principes suivants: formalité de l'organisation, autonomie de gestion, non distribution des profits aux membres, appartenance au secteur privé et une structure non gouvernementale, la présence d'un certain niveau de participation volontaire sous la forme de bénévolat ou de don. L'élément le plus distinctif est «la contrainte de non distribution des profits». Plus spécifiquement, une NPO peut être définie «as coalitions of individuals who associate too provide themselves and others with goods or services that are not adequately supplied by either forprofit or government organizations» (Ben-Ner et Van Hoomissen 1991: 521). Les NPO sont d'abord des organisations où le principal (donateurs et gestionnaires) oriente les services et les résultats vers un tiers, les bénéficiaires. Sous cet angle, les bénéficiaires n'exercent pas le contrôle (et sont donc passifs). Comme l'accent est

alors mis sur les NPO reposant sur des dons plutôt que sur des activités commerciales, les demandeurs pour la création de ces associations sont ceux qui sponsorisent la production d'un bien consommé par d'autres personnes (ibid: 523). Ainsi, seules les associations orientées vers la satisfaction des besoins d'un tiers relèvent de l'intérêt général (Gui 1991). Enfin, la définition du tiers secteur à partir des NPO n'est pas sans soulever de nombreuses critiques de la part de chercheurs, notamment de l'Europe continentale (Evers et Laville 2004, Lorendahl 1997, Wijkström 1997).

Si l'on peut parler de tiers secteur et même d'économie sociale⁶ dans les deux cas, il existe des différences non négligeables entre les deux cadrages. En premier lieu, le cadrage en termes de NPO place au centre de son champ d'analyse l'organisation sans but lucratif alors que celle de l'économie sociale tend à faire de la coopérative le type idéal au regard des autres composantes, en raison de la formalisation de ses valeurs dans des règles institutionnalisées. En deuxième lieu, le principe correspondant à l'intérêt général est la contrainte de non distribution des profits, dans un cas, la gestion démocratique et la logique de service aux membres, dans l'autre; ce qui renvoie à des définitions différentes de la non-lucrativité (Desmoustier 2001, Nyssens 2006b). En troisième lieu, le cadrage en termes de NPO exclut la plupart des coopératives et des mutuelles alors que l'économie sociale ne retient pas certaines associations, notamment celles qui n'ont pas d'activités économiques. En quatrième lieu, le cadrage NPO se préoccupe beaucoup de la dépendance de l'État (en dépit d'une forte dépendance des nombreuses associations à son égard) alors que celui de l'économie sociale mise sur le «self help» et se montre critique à l'égard de la dépendance à la philanthropie, surtout celle contrôlée par les grandes entreprises et les Églises. Enfin, la contribution des coopératives est sans doute sous-estimée dans les pays anglo-saxons où le cadrage NPO s'impose alors que celle des associations le serait dans les pays où l'économie sociale s'affirme comme repère (Mertens, 1999).

2.3 Les approches théoriques de l'économie sociale et des NPO

Même si certains articles portent simultanément sur les NPO et sur l'économie sociale, nous traiterons d'abord des approches mobilisées par le cadrage de l'économie sociale et ensuite par celui des NPO.

⁶ Dans sa présentation à la première Conférence internationale du CIRIEC sur l'économie sociale, à Victoria (B.C.), Salamon a proposé un triangle de l'économie sociale dont le centre était les associations sans but lucratif et les trois angles occupés par les fondations, les coopératives et les mutuelles (Salamon 2007).

Les approches théoriques mobilisées par l'économie sociale et les coopératives

Lorsqu'il est question d'économie sociale d'un point de vue théorique, Vienney (1994, 1982) représente, dans la littérature francophone,

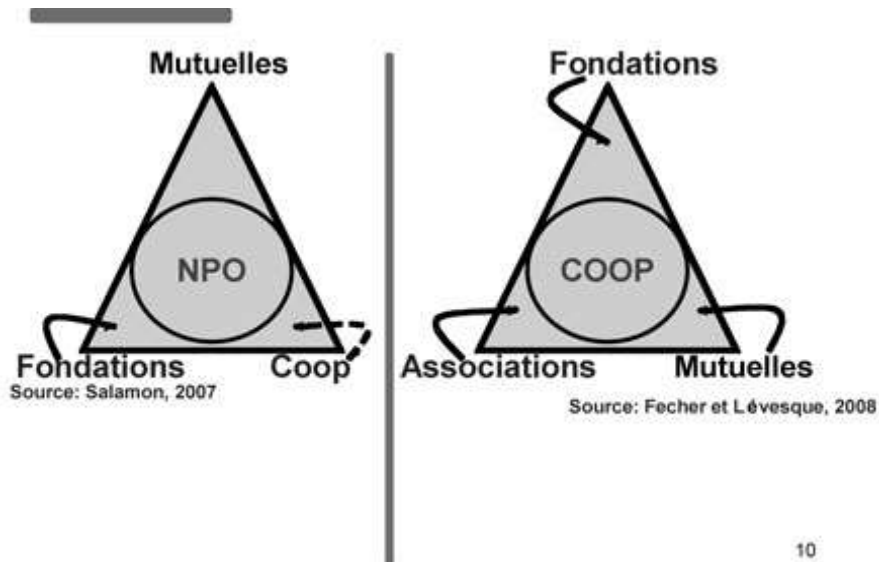


Figure 1 – Deux cadres pour le tiers secteur: NPO et économie sociale

une référence obligée. Pour définir l'économie sociale, ce dernier s'inspire à la fois de Marx pour l'émergence et de Walras pour la fonction de production. Dans cette perspective, l'entreprise d'économie sociale est définie comme la combinaison d'un regroupement de personnes et d'une entreprise, réunis à partir d'un rapport d'activités (entreprise) et d'un rapport de sociétariat (regroupement de personnes) dont l'opérationnalisation fait appel aux règles coopératives (avec les adaptations qui s'imposent pour les associations sans but lucratif). Ainsi, l'économie sociale peut être analysée à partir de trois grandes dimensions: celle des acteurs relativement dominés, celle des activités nécessaires mais non satisfaites ou mal satisfaites par le marché ou l'État et celle de règles adaptées à des organisations qui combinent le double rapport d'activité et de sociétariat. Ce schéma ouvre le champ de la recherche aussi bien à des analyses économiques que sociologiques.

Des contributions théoriques plus récentes se préoccupent davantage des initiatives émergentes considérées comme innovantes, comme c'est le cas pour les notions d'économie solidaire (Laville 1994) et d'entreprise sociale qui sont présentes dans la revue, mais en très faible nombre. L'économie solidaire, qui s'est intéressée surtout aux services de proximité (Petrella 2001), s'inspire de

Polanyi pour définir l'économie d'un point de vue substantif, soit en référence aux activités de production et de consommation de biens ou de services. En référence à la sociologie économique à travers les notions de solidarité et de réseaux (Polanyi et Granovetter) et à la sociologie politique à travers la notion d'espace public (Habermas), cette construction théorique met en lumière à la fois l'encastrement social et l'encastrement politique des services de proximités (Dacheux et Laville 2003). De même, l'entreprise sociale est définie par une double dimension, une dimension économique et une dimension sociale, dont les critères reprennent pour une bonne part ceux qu'on retrouve à la fois dans les définitions d'économie sociale et de NPO.

Par ailleurs, les approches hétérodoxes sont également mobilisées, notamment celle des conventions (Boltanski et Thévenot 1991) pour caractériser la diversité des logiques d'action et les modalités de coordination qui caractérisent l'économie sociale et les associations (Enjolras 2004, 1995). Sous cet angle, la plupart des activités économiques relèvent non seulement du monde marchand, mais aussi du monde industriel (efficacité), du monde civique (bien commun), du monde domestique (réciprocité). Par ailleurs, en raison de leurs modes de gouvernance et de leur régime de propriété, les associations et plus largement l'économie sociale peuvent être définies «comme un dispositif de compromis destiné à gérer les tensions entre plusieurs formes de coordination et impliquant les formes de coordination marchande, domestique, solidaire, administrative, démocratique» (Enjolras 1994: 94). Dans cette perspective, l'économie sociale peut être analysée à partir d'approches disciplinaires différentes comme par exemple la socio-économie (Laville 2003, Michelsen 1994, Enjolras 1995, Spear 2000), les sciences du management (Bouchard 2005, Chaves et Sajardo-Moreno 2004, Malo et Vézina 2004), l'institutionnalisme (Chaves 2002, Bernier, Bouchard et Lévesque 2003), le droit (Münkner 1994) et l'histoire (Levasseur et Rousseau 1992), sans oublier la pensée économique (Demoustier et Rousselière 2005).

De plus, dans le domaine du management, plusieurs approches théoriques ont été utilisées pour rendre compte de la gouvernance. Les auteurs d'un numéro thématique consacré à la gouvernance dans l'économie sociale (Chaves, Cornforth, Schediwy et Spear 2004) mobilisent les diverses théories utilisées dans le secteur privé, mais s'efforcent en même temps de les élargir et de les enrichir. Ainsi, Cornforth (2004) examine les principales approches théoriques pour étudier la gouvernance («agency theory, stewardship theory, a democratic perspective, stakeholder theory, resource dependency theory and managerial hegemony theory»), mettant en lumière les dimensions relatives à la complexité et les tensions qui caractérisent l'organisation d'économie sociale.

Enfin, si on ne trouve pas dans la revue d'articles relevant de l'approche néoclassique pour traiter spécifiquement de la notion de l'économie sociale, il faut reconnaître que tel n'est pas le cas pour les recherches sur les coopératives et

les mutuelles. Outre la théorie des relations d'agence (Jensen et Merckling 1976) dont il vient d'être question, la théorie néo-institutionnaliste des coûts de transaction (Williamson 1985) est souvent utilisée aussi bien pour fonder l'avantage coopératif ou mutualiste (par exemple, réduction des coûts de transaction par la confiance que fondent les règles coopératives) que pour en montrer les points faibles (coûts de transaction résultant justement des droits de propriété et d'un fonctionnement participatif). Enfin, mentionnons les nombreuses études sur la performance des coopératives et des mutuelles qui font appel à l'économétrie.

Les approches théoriques mobilisées pour étudier les NPO

Les approches théoriques utilisées pour l'analyse des NPO sont principalement néoclassiques et plus rarement hétérodoxes. Ainsi, les recherches dominantes sont d'abord micro-économiques et s'en remettent quasi-exclusivement à l'action rationnelle (Ben-Ner et Van Hoomissen 1991: 521). De plus, pour expliquer l'existence des associations sans but lucratif, les analyses font appel aux échecs du marché (Hansmann 1980), aux échecs de l'État notamment pour des demandes hétérogènes (Weisbrod 1975, 1977) et aux échecs de l'action philanthropique en raison de ses ressources limitées, de son particularisme et de son amateurisme (Salamon et al. 2000). La théorie néoclassique est parfois plus qu'amendée pour rendre compte de l'offre. Ainsi, pour expliquer la création d'associations sans but lucratif par des groupes de membres ou un entrepreneur social, certains économistes font appel non seulement à l'action rationnelle mais aussi aux motivations idéologiques ou même au prosélytisme religieux (James et Rose-Ackerman 1986). Enfin, quelques articles portant sur les NPO s'inscrivent dans les sciences du management, notamment en termes d'analyse stratégique.

Les contributions sur les NPO qui s'inspirent de la théorie néoclassique ont donné lieu à des critiques qui en identifient les limites (Evers et Laville 2004). En premier lieu, les critiques externes au paradigme ont mis en évidence le fait que ces analyses sont profondément marquées par le contexte anglo-saxon, d'autant plus que le tiers secteur est fortement variable dans sa configuration selon le contexte institutionnel (Nyssens 2006: 625, Wijkstrom 1997). En deuxième lieu, les critiques internes à ces approches concernent leurs présupposés, notamment le fait que les NPO sont analysées à partir presque exclusivement de l'action rationnelle, de la recherche de son intérêt individuel et d'une analyse coût/bénéfice. Pour une meilleure compréhension de ces organisations, «it is necessary to begin with less simplistic assumptions about the motives of human acts than is usual in theoretical-economic literature» (Gui 1987: 632). Avec la notion de biens relationnels, Gui propose de passer d'un «paradigme de l'échange à un paradigme de la rencontre» qui permettrait de penser la coexistence d'une dimension économique et d'une dimension communicative ou affective dans l'activité

(Gui 2000). D'autres critiques font appel à des approches hétérodoxes comme celle des conventions pour élargir la notion de rationalité en direction d'une rationalité axiologique et pour tenir compte de la diversité des modes de coordination dans les associations (Enjolras 2004). Enfin, les approches hétérodoxes semblent plus ouvertes à tenir compte du contexte institutionnel rejoignant ainsi certaines des approches relevant de la socio-économie.

2.4 Les thématiques de recherche de l'économie sociale et des NPO

Les principales thématiques de recherche sont en partie liées à la conjoncture de sorte qu'il nous est apparu pertinent de tenir compte des trois périodes retenues pour classer les divers articles. Comme on le sait, la période 1975–1985 est marquée par la crise économique et un questionnement sur l'avenir des organisations orientées vers l'intérêt général, celle des années 1986–1996 par des mutations importantes, entre autres les démutualisations et l'ouverture des frontières, celle des années 1997–2007, par l'affirmation de nouveaux rapports à l'État, au marché et à la société civile ainsi que de nouvelles gouvernances qui en résultent.

La période 1975–1985: crise économique et remises en question

La crise économique est présente de manière plus ou moins explicite dans plusieurs articles, suscitant tantôt des inquiétudes devant les menaces, tantôt des espoirs nouveaux devant les opportunités. Ainsi, en liaison avec les coopératives ouvrières de production, l'autogestion dont l'affirmation remonte aux années 1960 donne lieu à plus d'un tiers des articles (37,2%) pour les années 1975–1985. De même, les perspectives d'avenir de l'économie sociale sont analysées le plus souvent en liaison avec le secteur public, parfois dans la perspective d'une nouvelle économie mixte (31,3%). Enfin, quelques articles portent sur les coopératives dans les pays du sud (13,7%). Si ces trois thèmes permettent de regrouper près de 82,2% de tous les articles, le reste ne permet pas un regroupement significatif puisqu'on y trouve des articles sur divers secteurs coopératifs ou sur certaines questions telles la formation, les principes coopératifs et la doctrine coopérative.

Le premier thème, celui de l'autogestion, est analysé principalement sous l'angle de l'entreprise contrôlée par les travailleurs (Pestieau et Quaden 1978). Ainsi, à l'exception du numéro thématique, «Autogestion et coopération» (1978), la dominante est plutôt microéconomique. Dans cette perspective, l'entreprise autogérée déborde le secteur des coopératives ouvrières de production, même si les deux donnent lieu à des préoccupations communes. Ainsi, plusieurs contributions s'emploient à remettre en question la théorie de la dégénérescence des coopératives ouvrières de production (Webb et Webb 1920, Jones 1975). Du point

de vue de la théorie néoclassique, un des problèmes de l'entreprise contrôlée par les travailleurs provient du fait que ces derniers préféreraient se donner de meilleures rémunérations plutôt que d'investir dans l'entreprise. Vanek propose une théorie de l'équilibre général de l'autogestion, soit la possibilité d'un équilibre où la maximisation de la valeur ajoutée par travailleur remplace la maximisation du profit comme objectif de l'entreprise (Steinherr 1978). Cette conceptualisation alimente de nombreuses recherches. Mais, plusieurs articles mettent en lumière diverses raisons qui empêchent de considérer ces résultats comme définitifs (Hey et Suckling 1980, Hawawini et Michel 1980), invitant aussi les chercheurs à s'engager dans des recherches empiriques (Pryor 1983). Enfin, quelques articles portent plutôt sur le développement de ces entreprises, le financement pour contrer les forces négatives (Defourny 1983) et l'accompagnement à partir d'agences locales (Cornforth 1984).

Le deuxième thème, celui de l'avenir de l'économie sociale et coopérative, n'est pas complètement sans rapport avec le thème précédent, en raison de sa référence à la crise économique. Ainsi, certains auteurs considèrent que les nombreuses expérimentations dans le domaine de l'actionnariat ouvrier, de rachats et des créations d'entreprises par les travailleurs aux Etats-Unis annoncent un troisième stade de développement du mouvement coopératif (Woodworth 1984). Plus largement, la crise économique laisse supposer que l'économie sociale devrait se développer au fur et à mesure où le capitalisme sera en difficulté (Quaden 1982). De plus, si l'on «redécouvre le marché», on «redécouvre aussi qu'il est parfaitement compatible avec l'économie publique, sociale et coopérative» (Quaden 1978: 388). Au même moment, les coopératives, les mutuelles et les associations dans des pays comme la France et l'Espagne cherchent à se donner un projet commun qui pourrait prendre l'économie sociale comme nom (Moreau 1983, Monzon 1987). Dans cette perspective, l'idée de réconcilier l'économie et le social représente pour certains «la contribution minimale du troisième secteur à l'amélioration du contexte socio-économique de nos sociétés» (Marée et Saive 1984). Toutefois, l'idée d'un tiers secteur, «ni privé, ni État», ne suggère-t-il pas que les transformations se feront à partir d'une critique orientée quasi exclusivement vers l'économie publique et l'administration publique (Thiemeyer 1982: 355)? Les contradictions entre les demandes de démocratie et de participation des travailleurs, d'une part, et les structures économiques, d'autre part, n'entraîneront-elles pas une désintégration de l'économie et de la société? Que penser d'une certaine convergence entre l'entreprise publique et l'entreprise d'économie sociale avec le privé? Une telle convergence ne rendra-t-elle pas impossible «de théoriser une gestion de l'entreprise publique ou coopérative structurellement et nécessairement autre que celle de l'entreprise privée» (Petrelli 1976: 373)? Comme on le voit, l'heure est plus aux remises en question qu'aux réponses toutes faites.

Le troisième thème, celui de la coopération dans les pays du sud, ne présente pas une cohérence comparable aux deux précédents. Outre la question de l'autogestion dans certains pays de l'Amérique latine, les coopératives sont étudiées comme outils de développement (Lucius et Mitchell 1979) et comme moyens de contrer l'exode rural (Soulas de Russel 1984b) et d'éviter la famine notamment à partir des coopératives agricoles et de crédit (Taylor 1975). Devant des échecs et des résultats souvent décevants, on s'interroge sur les conditions de succès (Van Dooren 1982), le besoin d'une formation adaptée (Soulas de Russel 1984a), le transfert de modèles occidentaux et le besoin de nouvelles approches (Platteau 1984, Wignaraja 1985).

La période 1986–1996: privatisations et expérimentations

Par rapport à la période précédente, le nombre d'articles portant sur le tiers secteur a plus que doublé passant de 51 à 115. Quatre grands thèmes s'imposent: le premier regroupe les entreprises gérées par les travailleurs (33,2%), le second, les coopératives autres que les coopératives ouvrières de production (23,8%); le troisième, les associations sans but lucratif (20,8%); le quatrième, la démutualisation (9,5%). Parmi les autres thèmes, on retrouve divers sujets touchant principalement les coopératives.

En premier lieu, le nombre élevé d'articles sur l'entreprise autogérée s'explique en partie par la publication de deux numéros thématiques (Thomas et Defourny 1990, Defourny 1986). Les auteurs ont examiné les solutions apportées pour compenser les points faibles mis en lumière par les analyses économiques, notamment l'aversion à l'investissement et la faiblesse des compétences en gestion des travailleurs. Ainsi, des fonds dédiés à ces entreprises de même que l'accompagnement par des agences spécialisées apparaissent avoir favorisé grandement l'émergence et le développement de ces entreprises (Thomas 1990). Dans cette perspective, l'importance du cadre institutionnel et des appuis provenant des pouvoirs publics expliqueraient en grande partie les différences entre pays. À la fin de la présente période, les coopératives de travail semblent perdre de leur force, notamment là où l'emploi s'améliore et où les politiques publiques leur sont moins favorables (Cornforth et Thomas 1994). Enfin, le rachat des entreprises par les employés comme moyen de privatisation à partir de bons d'achat comme au Royaume-Uni et dans les pays en transition a donné lieu à des analyses favorables le plus souvent, mais souvent ces réalisations sont considérées comme transitoires ou même réversibles (Wright, Thomson et Robie 1989, Filatotchev, Wright et Buck 1995, Ellerman 1990, Ben-Ner 1993).

En deuxième lieu, les articles sur les coopératives portent le plus souvent sur des secteurs coopératifs, sur des portraits nationaux (Bager et Michelsen 1994, Lévesque 1989, Monzon 1987), sur de grandes entreprises coopératives, sur des réussites du type de Mondragon au pays basque et de Caisses populaires

Desjardins au Québec, sans oublier l'avantage coopératif (Nilsson 1996, Stryjan 1994, Bergeron et Lalancette 1993, Côté 1989). Dans l'ensemble, la recherche sur les coopératives est plutôt orientée vers des questions concrètes telles le financement, le marketing, le rôle social des coopératives (Nilsson 1994). Les difficultés que rencontrent certains secteurs coopératifs, à commencer par les coopératives de consommation, donnent également lieu à des analyses (Schediwy 1995). De même, les regroupements et les fusions, sans oublier la démutualisation font aussi l'objet de contributions. Certains montrent que l'isomorphisme va dans le sens de la banalisation alors que d'autres laissent voir qu'il peut jouer aussi à l'avantage de la coopération, si les influences externes sont favorables et surtout si les membres et les parties prenantes se mobilisent à cette fin (Bager 1994, Saxena et Craig 1990). Dans cette perspective, l'inscription des coopératives dans des réseaux de base permettrait un encastrement social des activités économiques. C'est le cas des coopératives sociales qui réalisent une certaine hybridation avec l'association sans but lucratif (Borzaga 1996). Il existe aussi des hybridations avec la forme privée à travers le holding, laissant entrevoir de profondes transformations de la formule coopérative que les dirigeants se refusent à reconnaître (Chomel et Vienney 1996). Enfin, les échecs de la coopération dans les pays du sud, notamment en Afrique, sont également l'objet d'analyses (Develtere 1993).

En troisième lieu, les associations qui sont étudiées plus souvent dans la perspective des NPO que de l'économie sociale, représentent environ 20% des articles pour la période 1986–1996. Comme nous l'avons déjà indiqué, le numéro thématique sur les analyses économiques en termes de NPO représente le point de départ (Ben-Ner et Gui 1991). Outre plusieurs analyses théoriques, les articles portent également sur des problèmes bien concrets, tels les motivations des donateurs et des bénévoles, le fait que les subventions des gouvernements évincent ou non les dons (Steinberg 1991), la capacité d'accueil des bénévoles et leur coût d'utilisation (Emanuele 1996), la concurrence entre les NPO et les entreprises orientées vers le profit dans les marchés commerciaux (Schiff et Weisbrod, 1991), la performance, la taille et le niveau d'emploi (Bellet 1994), sans oublier les questions liées à la régulation et à la coordination des activités (quasi market et délégation des pouvoirs publics). Enfin, les portraits nationaux pour l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni laissent voir des tendances communes quant à l'importance des associations, mais aussi des niveaux inégaux de développement (Anheier 1991, Borzaga 1991, Knapp et Kendal 1991).

En quatrième lieu, la démutualisation représente un thème nouveau qui a d'abord fait l'objet d'un colloque organisé par le CIRIEC dont les principales contributions seront publiées dans les *Annales* (Vol. 62 no 3, 1991). Dans le domaine financier, la déréglementation et la concurrence nécessitent des investissements importants qui justifient pour partie cette évolution. Par ailleurs, les rentes élevées que génèrent les mutuelles d'assurance les rendent attractives

pour les compagnies privées. À partir principalement du Royaume-Uni, des cas de démutualisation et de résistance à la démutualisation sont ainsi analysés. La question de l'efficacité des mutuelles n'échappe pas à ces analyses (Donni et Hamende 1993, Buckland et Thion 1991). Cependant, il faudra attendre la période suivante pour que le bilan des démutualisations puisse être établi sur des données plus complètes et solides.

La période 1997–2007: performance, gouvernance et intérêt général

Au cours de cette troisième période, les articles sur l'économie sociale et le tiers secteur ont augmenté de 31% par rapport à la période précédente pour atteindre un nombre de 142, mais les thèmes de recherche sont plus éclatés. La performance et l'efficacité des entreprises, notamment des coopératives financières et des mutuelles, s'imposent de loin sur les autres organisations (29,5%) ainsi que les associations (16,2%). Le changement de frontières entre le tiers secteur et les autres secteurs au sein d'une nouvelle économie mixte (15,4%) ainsi que la gouvernance et le cadre institutionnel (14,7%) font l'objet de plusieurs contributions. Parmi les autres thèmes qui reviennent moins souvent, relevons les coopératives agricoles et rurales, notamment dans les pays du sud et les entreprises autogérées. Enfin, de nouveaux thèmes apparaissent tels le commerce équitable (Huybrechts 2007), la responsabilité sociale (Valor et al. 2007), l'évaluation (Jegers 2002) et l'innovation sociale (Harrison et Vézina 2006).

En premier lieu, la performance et l'efficacité des entreprises d'économie sociale comportent le plus d'articles. Ce thème concerne potentiellement tous les secteurs d'activité mais principalement les coopératives et les mutuelles financières. En France, la rentabilité des banques coopératives a été meilleure que celle des banques commerciales pour les années 1992–1999 (Sifakis-Kapetanakis 2007). Au Royaume-Uni, les mutuelles offrent des gains aux usagers et consommateurs qui dépassent ceux des sociétés privées de l'ordre de 5% à 8% (Ashton et Letza 2003). De nombreux facteurs, qui influencent la performance, ont été identifiés, tels la gestion des ressources humaines (Arcand et al. 2004) et l'intégration dans un réseau relativement centralisé (Desrochers et Fischer 2005). Les perspectives de rationalisations et de regroupements des coopératives d'épargne et de crédit ont encouragé des recherches sur les économies d'échelle et de gamme (Leclerc, Fortin et Thivierge 1999, McKillop et Ferguson 1998).

Dans les pays anglo-saxons, on a assisté par ailleurs à une vague sans précédent de privatisations et de démutualisations. Aux États-Unis, les Savings & Loans, qui représentaient 70% des actifs de l'industrie de l'épargne avant 1980, ne comptaient plus que pour 25% à la fin de 1980 et 10% à la fin de 1990 (Chaddad et Cook 2004). Si ces démutualisations ont généralement favorisé une meilleure capitalisation des entreprises, elles ont répondu, dans plus d'un cas,

à des visées d'expropriation plutôt que d'efficience, notamment là où la législation n'était pas favorable comme en Australie (Davis 2007: 298).

La question de la performance et de l'efficacité se pose aussi pour d'autres secteurs. Dans le domaine agricole, la gestion intégrée pour résoudre des problèmes de propriété et d'horizon accroît la performance des coopératives portugaises de vin, par exemple (Rebelo, Calda et Teixeira 2002:113). La performance des associations est également analysée en comparaison avec d'autres types d'organisation. En raison de leur structure de propriété, les associations sans but lucratif dans le domaine des collèges et des écoles se révèlent plus efficaces que celles du public et du privé (Barbetta et Turati 2003).

En deuxième lieu, les articles sur les associations sans but lucratif dans la perspective des NPO ou de l'économie sociale portent parfois sur des thématiques semblables comme c'est le cas de l'évaluation (Jegers 2002, Mook et Quarter 2006) et des innovations sociales (Zimmermann 1999; Bouchard 2006). La plupart des articles portant sur les associations sans but lucratif à partir du cadrage des NPO peuvent être regroupés sous deux sous-thèmes, soit les dons, d'une part, et le travail bénévole et la rémunération des employés, d'autre part. Pour les dons, l'influence des incitations fiscales sur les contributions des ménages aux organismes de charité donne lieu à quelques contributions (Garcia et Marcuello 2001). De même, quelques articles sur la participation des bénévoles attirent l'attention sur les motivations intrinsèques, à partir des biens relationnels, des relations sociales et du capital social (Prouteau et Wolff 2004). En ce qui concerne les employés des associations sans but lucratif, quelques articles portent sur leurs rémunérations qui seraient dans une position intermédiaire entre celles versées dans le secteur public et celles du secteur privé pour des activités comparables (Almond et Kendall 2001). D'autres mettent de l'avant les compensations non monétaires (Mosca, Musella et Pastore 2007).

Par ailleurs, le financement des associations gestionnaires et des nouvelles coopératives est examiné sous l'angle d'outils appropriés relevant de la finance solidaire et de la microfinance (Taupin et Glemain 2007, Ferraton et Vallat 2004). Dans cette perspective, le financement s'inscrit dans la problématique de l'hybridation des ressources marchandes, non marchandes et non monétaires (Nyssens 1997, Laville 2003). De même, les articles cadrés selon l'économie sociale qui portent sur les services sociaux sont plus facilement attentifs à l'insertion sociale, à la création d'entreprises et au développement local que ne le sont ceux cadrés selon les NPO (Westerdahl et Westlund 1998, Spear et Bidet 2005).

En troisième lieu, la thématique d'un changement de frontières entre le tiers secteur et les autres secteurs tend à s'imposer au cours de la période 1997–2007 (Ben-Ner 2002, Anheier et Ben-Ner 1997, Monnier et Thiry 1997). Plusieurs contributions mettent en lumière que l'économie sociale représente de moins

en moins un secteur résiduel et de plus en plus un secteur à part entière, d'où l'acceptation de part et d'autre d'un troisième secteur. En même temps, les frontières entre les secteurs en mutation se révèlent de plus en plus perméables, d'où l'idée de Welfare mix (Bode et al. 2003). Cette nouvelle économie mixte est différente de l'ancienne où l'entreprise privée et l'entreprise publique formaient souvent un tandem qui prenait sens dans une production et une consommation de masse que complétait un providentialisme où prédominaient des relations verticales pour des demandes relativement standardisées (Monzon 1997). Dans la nouvelle perspective, l'économie sociale notamment celle évoluant dans les services de proximité et dans le non-marchand se situe dans un rapport de complémentarité avec le secteur public, d'où la thématique du partenariat (Cafferata 1997, Chaves et Moreno 1997, Lévesque, Malo et Thiry 2001).

En quatrième lieu, la thématique de la gouvernance tend également à s'imposer dans les *Annales* comme une caractéristique d'une économie plurielle et d'une nouvelle économie mixte, à l'échelle des entreprises et des États (Bouchard 2005, Bernier, Bouchard et Lévesque 2003). Quelques articles laissent voir comment la question de la gouvernance est incontournable pour les entreprises d'économie sociale, en raison de l'hétérogénéité croissante de leur membership et de la reconnaissance des parties prenantes, de la diversité des ressources et des logiques d'action mobilisées, sans oublier la place de plus en plus stratégique que les managers tendent à occuper dans des entreprises plus complexes et, souvent, en situation de vive concurrence, y compris dans le non-marchand (Spear, Cornforth, Chaves et Schediwy 2004, Enjolras 2004). Enfin, comme les pouvoirs publics font appel de plus en plus à diverses formes d'entreprises pour offrir des services économiques d'intérêt général mais aussi pour des services sociaux d'intérêt général, il s'en suit de nouvelles architectures de prise en compte de l'intérêt général dont la variété selon les pays et même les secteurs d'activités permet d'avancer l'hypothèse de régimes contrastés de gouvernance, certains misant plutôt sur le partenariat, d'autres plutôt sur la concurrence (Monnier et Thiry 1997, Lévesque 2003, Enjolras 2004, 2008).

Conclusion

Que nous apprennent les articles de la revue des *Annales* sur l'intérêt général et sur les questions transversales relatives au secteur public et au tiers secteur? Principalement depuis 1997, de nombreux articles avancent l'hypothèse d'un nouveau paradigme de l'intérêt général. Les analyses antérieures avaient montré que l'intérêt général est un construit social et historique et que les modalités de sa prise en compte s'étaient effritées à l'occasion de la crise économique du milieu des années 1970 et surtout à la suite de politiques de libéralisation. Comme facteur de changement, certaines contributions ont également montré le rôle joué par des demandes de participation et

de démocratisation qui ont émergé dans le monde du travail puis au sein de la société civile, donnant lieu à de nouveaux périmètres de solidarité. Ainsi, les périmètres de solidarité qui permettent une définition de l'intérêt général se sont multipliés, allant de l'échelle locale à l'échelle des continents et de la planète, sans faire disparaître pour autant l'échelle nationale. Il en résulte une pluralité de définitions d'intérêt général qui doivent par ailleurs s'emboîter les unes aux autres, au moins pour certaines questions. Pour les services économiques et sociaux d'intérêt général, les contributions de la revue laissent entrevoir des changements majeurs en ce qui concerne principalement les entreprises et les organisations offrant ces services et les modalités de régulation qui les concernent.

Les *Annales* nous apprennent en premier lieu que la privatisation de nombreuses entreprises publiques, le recentrage de certaines d'entre elles sur leur mission productive et leur ouverture au capital externe font que leurs différences avec les entreprises capitalistes se sont grandement estompées alors que de nouvelles entreprises mixtes ont été mises sur pied, sans oublier un nombre croissant de partenariats publics et privés. De plus, la reconnaissance d'un tiers secteur à la périphérie des secteurs public et privé, selon certains auteurs, ou à leur intersection selon d'autres, rend plausible l'idée d'une économie plurielle. Ce tiers secteur est configuré selon la double perspective d'une économie sociale et d'organisations sans but lucratif (NPO), deux cadrages dont l'un domine l'autre selon que les pays concernés mettent l'accent sur la prise en charge directe par les intéressés de certaines activités d'intérêt général ou plutôt privilégient la contrainte de non distribution du profit. Toutefois, alors que les activités orientées vers l'intérêt général peuvent désormais être prises en charge par des entreprises et des organisations relevant des trois secteurs, plusieurs études montrent que les frontières entre ces secteurs sont de plus en plus perméables, remettant en cause l'idée même de secteurs évoluant séparément. Cela laisse entrevoir la possibilité d'une nouvelle économie mixte différente de l'ancienne qui reposait sur le binôme, entreprise privée et entreprise publique. La nouveauté ne provient pas seulement du nombre et de la redéfinition des entités mais aussi de leur mise en rapport que réalisent les nouvelles modalités de régulation.

En deuxième lieu, on observe que les États se sont en quelque sorte reconfigurés en se centrant sur leur mission principale, celle non pas de dispenser eux-mêmes des services d'intérêt général, mais de s'assurer que ceux-ci le soient et selon des modalités adaptées. Si cette transformation s'est faite dans un premier temps avec un désengagement de l'État de la production des services et un processus de dérégulation, elle a ouvert de nouveaux types de régulation, au sein des États-nationaux et des blocs continentaux à partir de traités et enfin au sein d'instances internationales en continue redéfinition. Les deux vecteurs de redéfinition de la régulation sont sans doute l'ouverture à la concurrence, tendance dominante, mais aussi la montée des partenariats et des formes

de coopération compatibles avec cette évolution. Pour les services d'intérêt général, notamment dans le cas des services sociaux, l'articulation se fait encore principalement à partir de l'échelle nationale qui donne forme à des architectures relativement contrastées. Mais, en raison de l'incomplétude de l'intérêt général, les systèmes qui s'y réfèrent tendent vers «une gestion à caractère plus ou moins démocratique», comme cela semble être le cas des nouvelles formes de gouvernance misant sur la coopération et le partenariat (Lévesque et Thiry 2008).

Dans cette perspective, la notion d'«architecture des modes de prise en compte de l'intérêt général» met de l'avant l'idée de combinatoire socio-économique, à composantes microéconomiques et macroéconomiques, fondée sur «la coexistence d'organisations qui concourent chacune à leur manière, à la recherche de l'intérêt général, et dont les périmètres de solidarité sont juxtaposés» (Monnier et Thiry 1997: 326). Selon la diversité des architectures, les relations entre les diverses composantes et organisations peuvent donner lieu aussi bien à des substitutions qu'à des coopérations et des partenariats. Il est alors possible de parler d'un nouveau paradigme de l'intérêt général qui mobilise à la fois le marché, l'État et la société civile. De plus, comme les aménagements institutionnels sont également variables selon les secteurs d'activités, il est possible pour un secteur donné de parler également de régimes de gouvernance dont les composantes sont les acteurs, notamment les diverses formes d'entreprises, les grands compromis sociaux et les modalités de mise en oeuvre. Ces régimes pourront être également à dominante concurrentielle ou à dominante partenariale ou même hybrides.

En troisième lieu, sans reprendre les diverses thématiques concernant explicitement les entreprises publiques et d'économie sociale, les *Annales* nous ont montré que le paysage des grandes entreprises publiques et d'économie sociale a néanmoins été profondément modifié par la privatisation de nombreuses entreprises publiques, par la décoopérativisation et la démutualisation de plusieurs grandes entreprises d'économie sociale, sans oublier une forte hybridation des formes de base. Cette tendance est plus forte dans certains pays que dans d'autres en raison de législations et de préférences collectives plutôt favorables à la privatisation comme certains l'ont montré pour les pays anglo-saxons. Les raisons généralement invoquées sont notamment celles d'une plus grande efficacité et d'un meilleur accès à des capitaux, mais pour les entreprises d'économie sociale cette tendance s'affirme plus fortement lorsque les membres de ces entreprises s'en sont remis aux gestionnaires pour les choix stratégiques. Les évaluations de ces transformations d'entreprises doivent être poursuivies, mais il existe déjà suffisamment de contributions pour affirmer que ces opérations ne sont pas toujours efficaces et que certaines démutualisations et certaines décoopérativisations ont réalisé une sorte d'expropriation des actifs des membres. Si le secteur public a perdu certains de ses fleurons, la plupart des privatisations ne se sont pas faites au profit des grandes entreprises d'économie sociale.

En revanche, les nouvelles composantes du tiers secteur ont connu une croissance remarquable, notamment pour des services de proximité généralement non satisfaits par le secteur public et pour de nouvelles questions sociales telles l'insertion socioprofessionnelle, la finance solidaire et le commerce équitable. Dans certains cas, ces nouvelles entreprises du tiers secteur doivent relever le défi de la concurrence avec le secteur privé mais dans le cadre de rapports à l'État autres que tutélaires. Plus largement encore, les nouvelles thématiques comme celles de la responsabilité sociale, du commerce équitable, sans oublier le développement durable, pourraient permettre de consolider l'idée d'une économie sociale et solidaire qui prenne en considération non seulement le social et l'économique mais aussi l'environnement, non seulement l'équité entre les membres d'une société mais aussi entre les diverses sociétés, entre le Nord et le Sud et avec les générations à venir. Ces nouvelles préoccupations qui ne peuvent que difficilement échapper à un paradigme de développement qui se veut orienté vers l'avenir, pourraient permettre également d'établir de nouvelles passerelles entre les composantes plus matures de l'économie sociale et les composantes plus récentes. De plus, toutes les entreprises et organisations désireuses de s'inscrire dans les visées de l'intérêt général seraient ainsi sollicitées. Ces nouvelles préoccupations encore peu présentes dans les *Annales*, se développeront sans doute dans le futur.

En quatrième lieu, nous avons constaté que la revue demeure ouverte à la plupart des approches théoriques et des disciplines qui s'intéressent à l'économie, notamment les activités orientées vers l'intérêt général. Il existe un début de fertilisation croisée entre les approches théoriques comme on peut le constater lorsque la socio-économie prend en considération certains résultats voire certaines notions relevant de la théorie néoclassique comme c'est le cas des asymétries d'information, des échecs de marché, de l'État et de la société civile, sans oublier les théories de la gouvernance qui s'en inspirent. Dans ce cas, les approches de la sociologie économique, par exemple, ne renoncent pas pour autant à ce qui leur donne cohérence, mais ajoutent un niveau d'analyse qui jusqu'ici leur apparaissait sans grande pertinence épistémologique. De même, certains économistes reprennent des concepts sociologiques tels ceux de capital social, de confiance, de réseaux et de liens sociaux, sans oublier la diversité des logiques d'action.

En ce qui concerne la science économique, deux tendances s'affirment depuis quelques décennies. La première consiste à élargir le domaine d'application de la théorie néoclassique à tous les comportements humains comme le fait entre autres la théorie du capital humain. Mais cet élargissement se fait souvent en réalisant un rétrécissement de la diversité des logiques d'action qui animent les acteurs individuels et qui n'évoluent pas toujours en conformité avec la rationalité formelle. D'où une deuxième tendance que semblent favoriser les économistes qui s'intéressent à la poursuite de l'intérêt général et qui tendent à internaliser

dans leur analyse des logiques autres. Sous cet angle, la niche qu'occupe la revue, notamment sa préoccupation pour l'intérêt général, pourrait lui permettre d'apporter une contribution non seulement pour la connaissance des entreprises publiques, mixtes et d'économie sociale mais aussi pour les outils théoriques indispensables pour comprendre les relations économiques et sociales dans un monde plus interdépendant et complexe que jamais.⁷

Références

- AHARONI Y., 1976, 'The role of the public sector in the face of economic crisis', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 47, 3-4, 301-324.
- AHARONI Y., 1983, 'Comprehensive audit of management performance in the US state owned enterprises', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 54, 1, 73-92.
- ALCHIAN A., 1987, 'Property Rights', EATWELL J., MILGATGE M. and NEWMAN P. (dir.), *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*.
- ALMOND S. and KENDALL J., 2001, 'Low pay in the UK: the case for a three sector comparative approach', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 1, 45-76.
- ANDROSCH H., 1977, 'The need for public economic initiative and the measures taken in times of economic crisis', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 48, 4, 399-406.
- ANHEIER H., 1991, 'Employment and earning in the West German nonprofit sector: structures and trends 1970-1987', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 673-694.
- ANHEIER H. and BEN-HER A., 1997, 'Shifting boundaries. Longterm changes in the size of the for-profit, nonprofit, cooperative and government sectors', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 3, 335-353.
- ARCAND M., ARCAND G., BAYAD M. et FABI B., 2004, 'Systèmes de gestion des ressources humaines et performance organisationnelle: le cas des coopératives du secteur financier canadien', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 75, 3, 497-524.
- ASHTON J. KL. and LETZA S., 2003, 'The differential returns offered by mutually owned and proprietary UK depository institutions: 1993-2000', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 2, 183-204.
- BAGER T., 1994, 'Isomorphic processes and transformation of cooperatives', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 1, 35-57.

⁷ La bibliographie de cet article est proposée à la suite de sa traduction anglaise soit en page 712.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

- BAGER T. et MICHELSEN J., 1994, 'The dynamics of cooperatives, lessons from Scandinavia. Foreword', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 1, 3–12.
- BANCE P., 1999, 'General interest and types of regulation: permanence and changeability of economic liberalism', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 2, 179–193.
- BARBETTA G.P. and TURATI G., 2003, 'Efficiency of Junior High Schools and the role of proprietary structure', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 4, 529–552.
- BEDARD M., TERRAHO M. et BERNIER L., 1998, 'La configuration stratégique de l'entreprise mixte: pour la distinction public vs privé au plan organisationnel', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 69, 1, 33–66.
- BELLET J., 1994, 'L'entreprise sociale à vocation sociale. Présentation d'un modèle théorique', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 65, 4, 623–640.
- BEN-NER A., 2002, 'The shifting boundaries of the mixed economy and the future of the nonprofit sector', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73, 1, 5–40.
- BEN-NER A., 1993, 'Organizational reform in Central and Eastern Europe: a comparative perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 64, 3, 329–366.
- BEN-NER A. and GUI B., 1991, 'Foreword. The nonprofit sector in the mixed economy', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 514–518.
- BEN-NER A. and Van HOOMISSEN T., 1991, 'Nonprofit organizations in the mixed economy: a demand and supply analysis', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 519–550.
- BERGERON M.Y. et LALANCETTE S., 1993, 'Caractéristiques des principes coopératifs au plan financier: une perspective d'agence', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 64, 3, 439–450.
- BERNIER L., BOUCHARD M. and LÉVESQUE B., 2003, 'Attending to the general interest: new mechanisms for mediating between the individual, collective and general interest in Québec', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 3, 321–347.
- BIRCHALL J., 2000, 'Some theoretical and practical implications of the attempted takeover of a consumer cooperative society', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71, 1, 29–54.
- BISHOP M. and THOMPSON D., 1992, 'Privatisation in the UK: internal organisation and productive efficiency', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 63, 2, 171–188.
- BODE I., GUARDIN L., LAVILLE J.-L., LHUILLIER V. and PETRELLA F., 2003, 'Introduction: social economy and welfare mix: a framework for the analysis of relational services', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 4, 585–589.

- BOGNETTI G. and ROBOTTI L., 2007, 'The provision of local public services through mixed enterprises: The Italian case', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 3, 415–437.
- BOLTANSKI L. et THÉVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Éditions Gallimard.
- BORZAGA C., 1996, 'Social cooperatives and work integration in Italy', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67, 2, 209–234.
- BORZAGA C., 1991, 'The Italian nonprofit sector: an overview of an undervalued reality', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 695–710.
- BORZAGA C. and DEFOURNY J., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge.
- BOUCHARD M., 2006, 'De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive: l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 77, 2, 139–166.
- BOUCHARD M., 2005, 'Nouvelles formes de régulation et de coordination dans la gouvernance des entreprises collectives', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 76, 4, 581–584.
- BUCKLAND R. and THION B., 1991, 'Organizational structure, objectives and agency relationships in banking services. The cases of the Crédit Agricole and Trustee Savings Banks', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 3, 355–392.
- CAFFERATA R., 1997, 'Nonprofit organizations, privatisation and the mixed economy: a managerial economics perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 4, 625–664.
- CHADDAD F.R. and COOK M.L., 2004, 'The economics of organization structure changes: a US perspective on demutualization', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 4, 575–594.
- CHAVES R., 2002, 'Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 73, 3, 453–480.
- CHAVES R., CORNFORTH C., SCHEDIWIY R. and SPEAR R. (dir.), 2004, 'Governance and management in the social economy', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 1, 1–166.
- CHAVES R. et SAJARDO-MORENO A., 1997, 'Le partenariat public-OSBL dans les services sociaux', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 68, 1, 65–86.
- CHAVES R. and SAJARDO-MORENO A., 2004, 'A social economy managers: between values and entrenchment', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 1, 139–161.
- CHOMEL A. et VIENNEY C., 1996, 'Déclaration de l'ACI: la continuité au risque de l'irréalité', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 67, 4, 655–664.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

CIRIEC, 2006, *The Social Economy in the European Union*. Report of Rafael Chaves and Jose Luis Monzon for The European Economic and Social Committee.

COOK P. and MINOGUE M., 2002, ed., 'Privatization, regulation and competition in developing countries', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73, 4, 485–492.

CORNFORTH C., 2004, 'The governance of co-operatives and mutual associations: a paradox perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 1, 11–32.

CORNFORTH, C. and THOMAS A., 1994, 'The changing structure of the worker co-operative sector in the UK: interpreting recent trends', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 4, 641–655.

CÔTÉ D., 1989, 'Firm efficiency and ownership structure; the case of electric utilities using panel data', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 60, 4, 431–450.

COX H., 1999, 'The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership?: a consideration of recent developments in the public economy under aspects of institutional competition', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 2, 161–177.

COX H., 2003, ed., 'The question of competitive tendering for public services in the European Union', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 1, 5–182.

CREMER H., GASMI F., GRIMAUD A. and LAFONT J.J., 2001, 'Universal service: an economic perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 1, 5–44.

DACHEUX E. et LAVILLE J.-L., 2003, 'Économie solidaire et démocratie', *Hermès*, 36, Paris, CNRS Éditions.

DAVIS K., 2007, 'Australian credit unions and the demutualization agenda', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 2, 277–300.

DEFOURNY J., 2006, 'Economie sociale', LAVILLE, J.-L. et CATTANI A.D. (dir.), *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Gallimard, 279–289.

DEFOURNY J., 1986, 'Introduction. La performance économique des entreprises autogères: analyse comparée', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 57, 1, 1–3.

DEFOURNY J., 1983, 'L'autofinancement dans les coopératives de travailleurs et la théorie économique', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 54, 2, 201–232.

DEFOURNY J. et MONZON CAMPOS J.L. (dir.), 1992, *Économie sociale: entre économie capitaliste et économie publique/The Third Sector Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, De Boeck-Université/CIRIEC, 459 p.

DEMOUSTIER D., 2001, *L'économie sociale et solidaire: s'associer pour entreprendre autrement*. Paris, Syros.

- DEMOUSTIER D. et ROUSSELIÈRE D., 2005, 'L'économie sociale et coopérative des associationnistes: de la critique des fondements de l'économie politique à la régulation sociale du marché', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 76, 4, 517–543.
- DEPRINS D. and SIMAR L., 1989, 'Estimating technical inefficiencies with correction for environmental conditions with an application to railway companies', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 60, 1, 81–102.
- DESROCHE H., 1983, *Pour un traité d'économie sociale*, Paris, Coopérative d'édition et d'information mutualiste, 254 p.
- DESROCHERS M. and FISCHER K.P., 2005, 'The power of networks: integration and financial cooperative performance', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76, 3, 307–354.
- DEVELTERE P., 1993, 'Cooperative movements in the developing countries: old and new orientations', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 64, 2, 179–208.
- DOBLE M., 1995, 'Measuring and improving technical efficiency in UK Post Office Counters using data envelopment analysis', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66, 1, 31–64.
- DONNI O. et HAMENDE V., 1993, 'Performance des sociétés belges d'assurance: comparaison des formes institutionnelles', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 64, 3, 419–439.
- ELLERMAN D., 1990, 'Perestroika with worker ownership', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 61, 4, 519–536.
- EMMANUELE R., 1996, 'Is there a (downward sloping) demand curve for volunteer labour?', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67, 2, 193–208.
- ENJOLRAS B., 2004, 'Formes institutionnelle, rationalité axiologique et convention', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 75, 4, 595–619.
- ENJOLRAS B., 1995, 'Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché? Une théorie socio-économique des organisations non lucratives', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 66, 4, 431–456.
- ENJOLRAS B., 1994, 'Vers une théorie socio-économique de l'association: l'apport de la théorie des conventions', *Revue des études coopératives, associatives et mutualistes (RECMA)*, 48, 93–106.
- ESTACHE A., PERELMAN S. and TRUJILLO L., 2007, 'Measuring quantity-quality trade-offs in regulation: the Brazilian freight railways case', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 1, 1–20.
- ESTRIN S., 1991, 'Privatization in Central and Eastern Europe: what lessons can be learnt for Western experience', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 2, 159–182.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

- EVERS A. and LAVILLE J.-L. (eds), 2004, *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar.
- FARES M. et SAUSSIER S., 2001, 'Coûts de transaction et contrats incomplets', *Revue française d'économie*, XVI, 3.
- FARSI M., FILIPPINI M. and GREENE W., 2006, 'Application of panel data models in benchmarking of the electricity distribution sector', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77, 3, 271–290.
- FERNANDEZ G., 2006, 'Structural changes in the development of European co-operative societies', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77, 1, 107–127.
- FERRATON C. et VALLAT D., 2004, 'La création d'activité: prise d'autonomie et médiation entre acteurs', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 75, 2, 295–318.
- FILATOTCHEV I., WRIGHT M. and BUCK T., 1995, 'Corporate governance and voucher buy-outs in Russia', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66, 1, 77–99.
- FILIPPINI M., MAGGI R. and PRIONI P., 1992, 'Inefficiency in a regulated industry: the case of the Swiss regional bus companies', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 63, 3, 437–454.
- FOURNIER J., 1996, 'Pour une nouvelle approche communautaire du service d'intérêt économique général', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 67, 3, 337–356.
- GARCIA I. and MARCUELLO C., 2001, 'Household model of charitable contributions and tax incentives', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 2, 159–182.
- GLACHANT J.-M., 1995, 'Repères pour l'analyse économique des réseaux européens de services publics', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 66, 2, 211–228.
- GREINKE A., 2005, 'Imposing capital controls on credit unions: an analysis of regulatory intervention in Australia', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76, 3, 437–461.
- GUI B. (dir.), 2000, 'Economics and interpersonal relations', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71, 2, 133–313.
- GUI B., 1991, 'The economic rationale for the Third Sector', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 551–573.
- GUI B., 1987, 'Les organisations de production à but non lucratif', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 58, 4, 415–433.
- HANSMANN H., 1980, 'The role of nonprofit enterprise', *The Yale Law Journal*, 89, 2, 835–901.

- HARRISSON D. et VÉZINA M. (dir.), 2006, 'L'innovation sociale dans les organisations coopératives, publiques et sociales', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 77, 2, 129–269.
- HAWAWINI G.A. et MICHEL P.A., 1980, 'Entreprise autogérée et incertitude. Réponse', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 51, 3, 327–333.
- HEALD D., 1997, 'Public policy towards cross subsidy', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 4, 591–624.
- HEALD D., 1992, 'How much privatization should there be in developing countries?', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 63, 2, 229–269.
- HEY J. D. et SUCKLING J., 1980, 'Entreprise autogérée et incertitude. Commentaire', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 51, 3, 321–326.
- HUYBRECHT B., 2007, 'Fondements et implications de la diversité organisationnelle au sein du commerce équitable', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 78, 2, 195–220.
- JAMES E. and ROSE-ACKERMAN S., 1986, 'The nonprofit enterprise in market economy', MONTIAS M. and KOMAL J. (dir.), *Economic Systems*, Harwood Academic Publisher.
- JEANRENAUD C., 1984, 'Marchés publics et politiques économiques', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 55, 2, 151–158.
- JEGERS M., 2002, 'The economics of non profit accounting and auditing: suggestions for an agenda of research', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73, 3, 429–452.
- JENSEN M. and MERCKLING W., 1976, 'Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure', *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.
- JONES D.C., 1978, 'Les coopératives de producteurs dans les économies occidentales industrialisées: un aperçu général', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 49, 2, 85–108.
- JONES D.C., 1975, 'Les coopératives britanniques de production. Leur caractère participatif et leur avenir dans l'optique des Webb', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 46, 2, 165–188.
- JONES, D.C. and MYGIND N., 2000, 'The effects of privatization on productive efficiency: evidence from the Baltic republics', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71, 3, 415–439.
- KASSIM H. and WADDAMS PRICE C., 2005, ed., 'Principal agent relationships and UK regulated utilities', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76, 1, 1–4.
- KNAPP M. and KENDAL J., 1991, 'Policy Issues for the UK voluntary sector in the 1990s', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 673–694.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

- LAVILLE J.-L., 2003, 'Childcare and welfare mix in France', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 4, 591–629.
- LAVILLE J.-L. (dir.), 1994, *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 334 p.
- LECLERC A., FORTIN M. et THIVIERGE C., 1999, 'Estimation des économies d'échelle et de gamme dans les petites coopératives de services financiers: le cas des caisses populaires acadiennes', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 70, 3, 447–476.
- LEVASSEUR R. et ROUSSEAU Y., 1992, 'Les politiques de crédit du mouvement des caisses Desjardins. Des origines à la révolution tranquille', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 63, 1, 25–54.
- LÉVESQUE B., 2003, 'Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'État', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 74, 4, 489–513.
- LÉVESQUE B., 1989, 'Les coopératives au Québec, un secteur stratégique à la recherche d'un projet pour l'an 2000', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 60, 2, 181–216.
- LÉVESQUE B., MALO M.-C. et THIRY B., 2001, 'Economie sociale et économie publique: nouvelles formes de coopération à l'ère de la mondialisation', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 72, 3, 311–322.
- LÉVESQUE B. et THIRY B., 2008, 'Gouvernance et partenariat, deux vecteurs de la reconfiguration des nouveaux régimes de gouvernance des services sociaux et de santé', CIRIEC (B. Enjolras, dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 227–261.
- LORENDAHL B., 1997, 'Integrating public and cooperatives/social economy: toward a new Swedish model', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 3, 379–396.
- LUCIUS H.W. et MITCHELL I.S., 1979, 'Développement coopératif et croissance économique. Un modèle de structure intégrée', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 50, 2, 17–32.
- MALO M.-C. and VÉZINA M., 2004, 'Governance and management of collective user-based enterprises: value-creation strategies and organizational configurations', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 1, 113–137.
- MANOA J.-Y., RAULT D. et VIENNEY C., 1992, 'Les institutions de l'économie sociale en France. Identifications et mesures statistiques', Defourny J. et Monzon Campos J.L. (dir.), *Économie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*, Bruxelles, CIRIEC et De Boeck-Université, 57–106.
- MARCHAND M. et TULKENS H., 1979, dir., La tarification de l'électricité, *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 50, 3–177.

- MARÉE M. et SAIVE M.-A., 1984, 'Économie sociale et renouveau coopératif: définition, financement, enjeux', *Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, 55, 1, 33–71.
- MARKOU E. and WADDAMS PRICE C., 1999, 'UK utilities: past reform and current proposals', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 3, 371–416.
- MATTISSON O. and THOMASSON A., 2007, 'The strategic process and its impact on the outcome of a tender', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 3, 439–454.
- McKILLOP D.G., 2005, 'Financial cooperatives: structure, conduct and performance', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76, 3, 301–305.
- McKILLOP and FERGUSON C., 1998, 'An examination of borrower orientation and scale effects in UK credit unions', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 69, 2, 219–242.
- MERTENS S., 1999, 'Nonprofit organizations and social economy: two ways of understanding the third sector', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 3, 501–520.
- MICHELSEN J., 1994, 'The rationales of cooperative organizations. Some suggestions from Scandinavia', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 1, 13–34.
- MOOK L. and QUARTER J., 2006, 'Accounting for the social economy: the socioeconomic impact statement', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77, 2, 247–269.
- MONNIER L., 1995, 'Prospective des services publics dans l'Union Européenne', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 66, 2, 229–248.
- MONNIER L. and THIRY B., 1997, 'Introduction. The general interest: its architecture and dynamics', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 3, 313–353.
- MONZON CAMPOS J.-L., 1997, 'Contributions of the Social Economy to the general interest', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 3, 397–408.
- MONZON CAMPOS J. L., 1987, 'L'économie sociale et coopérative en Espagne', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 58, 1, 23–31.
- MOREAU J., 1983, 'Une doctrine pour l'économie sociale', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 54, 3, 271–289.
- MOSCA M., MUSELLA M. and PASORE F., 2007, 'Relational goods, monitoring and non-pecuniary compensations in the nonprofit sector: the case of the Italian social services', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 1, 57–76.
- MÜNKNER, H., 1994, 'Panorama of cooperatives, mutuals and association in Germany, which do not consider themselves as forming a sector of "Economie Sociale"', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 2, 301–322.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

- NILSSON J., 1996, 'The nature of cooperative values and principles: transaction cost theoretical explanations', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 66, 4, 633–654.
- NILSSON, J., 1994, 'Co-operative issues in Nordic research', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 1, 149–177.
- NISKANEN W., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NYSSENS M., 2006a, *Social Enterprise*, London and New York, Routledge.
- NYSSENS M., 2006b, 'Tiers Secteur', LAVILLE J.-L. et CATTANI A.D. (dir.), *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Gallimard, 619–628.
- NYSSENS M., 1997, 'Popular economy in the South, Third Sector in the North: are they signs of a germinating economy of solidarity', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 2, 171–200.
- OBERMANN G., 2007, 'The role of the state as guarantor of public services: transaction cost issues and empirical evidence', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 3, 475–500.
- O'TOOLE J., 1984, 'The mixed(up) American Economy', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 55, 4, 383–393.
- PESTIEAU P., 1984, 'Les entreprises publiques dans un contexte de sous-emploi. Aperçu de la littérature', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 55, 4, 365–382.
- PESTIEAU P. et QUADEN G., 1978, 'Autogestion et coopération. Présentation générale', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 49, 2, 81–84.
- PETRELLA F., 2001, 'Proximity services in Belgium: an analysis of public and nonprofit relations', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 1, 77–102.
- PETRELLI G., 1976, 'Les responsabilités de l'économie publique, sociale et coopérative envers l'individu: travailleurs et consommateurs', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 47,3–4, 357–372.
- PICK P., 1983, 'Managing state-owned enterprises more effectively: the Venezuela case', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 54, 1, 387–396.
- PLATTEAU J.Ph., 1984, 'Projet coopératif et réalité rurale dans le Tiers-Monde', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 55, 3, 281–308.
- POLLITT C., 2000, 'Is the emperor in his underwear? An analysis of the impact of public management reform', *Public Management*, 2 (2), 181–199.
- PROUTEAU L. and WOLFF F.C., 2004, 'Relational goods and associational participation', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 3, 431–463.

- PRYOR F.L., 1983, 'La coopération de production. Aperçu théorique', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 54, 2, 133–172.
- QUADEN G., 1982, 'Synthèse du congrès: l'économie publique, sociale et coopérative, garante du progrès social', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 53, 3–4, 365–368.
- QUADEN G., 1978, 'Synthèse du Congrès. Attitudes de l'économie publique, sociale et coopérative par rapport aux mécanismes du marché', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 49, 3–4, 387–397.
- QUADEN G., 1980, (dir.), 'L'état et l'acier en Europe', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 51, 4, 371–576.
- REBELLO J., CALDAS J. and TEIXEIRA M., 2002, 'Economic role, property rights, labour skills and technology in the Portuguese wine industry', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73, 1, 525–548.
- REEVES E. and PALCIC D., 2004, 'Privatization policy and enterprise performance: the case of Ireland', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 4, 111–134.
- RICHEZ-BATTESTI N. et GIANFALDONI P., 2005, 'Gouvernance territoriale et réseaux: Une illustration par l'accompagnement à la création d'entreprises en France', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 76, 4, 625–644.
- ROCARD M., 2006, 'Préface', JEANTET T., (dir.), *Économie sociale. La solidarité au défi de l'efficacité*, Paris, La Documentation Française, 7–12.
- SALAMON L.M., 2007, 'Putting civil society on the economic map of the world', *First International CIRIEC Research Conference on the Social Economy, Strengthening and Building Communities: The Social Economy in a Changing World*, Victoria, British Columbia, Canada, October 22–25, 2007 (see: www.conference.se-es.ca).
- SALAMON L.M., HEM L.C. and CHINNOCK K., 2000, 'The nonprofit sector: for what and for whom?' *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 37. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- SAXENA S.K. and CRAIG J.G., 1990, 'Consumer cooperatives in a changing world: a research review', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 61, 4, 489–518.
- SCHEDIWY R., 1995, 'Some observations on a recent attempt of international cooperation between consumer cooperatives', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66, 4, 499–507.
- SCHIFF J. and WEISBROD B., 1991, 'Competition between for-profit and nonprofit organizations in commercial markets', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 49, 2, 610–640.
- SCIANDRA L., 2005, 'Une évaluation des effets de la privatisation sur l'accès aux ressources en eau dans les pays en développement', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76, 2, 233–255.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

- SIFAKIS-KAPETANAKIS C., 2007, 'Les banques coopératives françaises dans les années 1990–2000: spécialisation des activités et performances', *Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, 78, 4, 595–628.
- SOULAS de RUSSEL, D.J., 1984a, 'Comment concevoir une formation adaptée à l'action coopérative internationale', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 55, 3, 309–314.
- SOULAS de RUSSEL D.J., 1984b, 'Les coopératives des pays les plus pauvres: Rôle fixateur des populations rurales et conditions de succès', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 55, 1, 71–90.
- SPEAR R., 2000, 'The cooperative advantage', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71, 4, 507–524.
- SPEAR R. and BIDEF E., 2005, 'Social enterprise for work integration in 12 European countries: a descriptive analysis', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76, 2, 195–232.
- SPEAR R., CORNFORTH C., CHAVES R. and SCHEDIWY R., 2004, 'Introduction', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75, 1, 3–9.
- STAROPOLI C. and YVRANDE-BILLON A., (eds), 2006, 'Auctions and public procurement', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77, 4, 395–577.
- STEINBERG R., 1991, 'Does government spending crowd out donations? Interpreting the evidence', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 4, 591–618.
- STEINHERR A., 1978, 'La théorie économique de l'autogestion: un aperçu général', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 49, 2, 85–108.
- STRYJAN Y., 1994, 'Understanding cooperatives: the reproduction perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65, 1, 59–80.
- TAUPIN M.T. et GLÉMAIN P., 2007, 'Les logiques d'acteurs des finances solidaires contemporaines: de la résistance à la résilience?', *Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, 78, 4, 629–661.
- TAYLOR R.A., 1975, 'Les unions de crédit et les banques coopératives dans les pays développés et en voie de développement', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 46, 1, 27–44.
- THIEMEYER T., 1986, 'Privatisation et théorie économique', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 57, 2, 141–152.
- THIEMEYER T., 1982, 'Le défi du marché', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 49, 3–4, 345–358.
- THIRY B., 2002, *L'avenir des entreprises publiques en Belgique*, Working Paper 2002/01, Liège, CIRIEC.

- THIRY B., 1994, 'L'entreprise publique dans l'Union européenne', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 65, 3, 413–436.
- THIRY B., 1993, *L'évaluation de la performance des entreprises publiques*, Working Paper 93/02, Liège, CIRIEC.
- THOMAS A., 1990, 'Financing worker cooperatives in EC countries', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 61, 2–3, 175–212.
- THOMAS A. and DEFOURNY J., 1990, 'Financing workers' cooperatives and self-managed firms. Introduction', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 61, 2–3, 167–174.
- TULKENS H., 1986, 'La performance dans l'économie de l'entreprise publique', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 57, 4, 429–444.
- VALOR C., PALOMO R., ITURRIOZ J. and MATEU J.L., 2007, 'Socially responsible investments among savings banks and credit unions: empirical findings in the Spanish context', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 2, 301–326.
- VAN DOOREN P. J. van, 1982, 'La viabilité des coopératives agricoles de production', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 53, 1, 71–88.
- VARONE F. et GENOUD C., 2001, 'Libéralisation des services publics de réseau et jeux croisés de la régulation: le cas de l'électricité', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 72, 4, 481–506.
- VIENNEY C., 1994, *L'économie sociale*, Paris, La Découverte.
- VIENNEY C., 1982, *Socio-économie des organisations coopératives*, tome 2: analyse comparée des coopératives fonctionnant dans des systèmes socio-économiques différents, Coopérative d'information et d'édition mutualiste, Paris.
- WEBB B. and WEBB S., 1920, *A constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, Longmans.
- WEBB N.J. and FARMER A., 1996, 'Corporate goodwill: a game theoretic approach to the effect of corporate charitable expenditures on firm behaviour', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67, 1, 29–50.
- WEISBROD B.A., 1975, 'Toward a theory of the nonprofit sector in a the sector economy', in E.S. PHELPHS (ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York, Russel Sage Foundation, 175–195.
- WEISBROD B. A., 1977, *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington (MA), Lexington Books.
- WESTERDAHL S. and WESTLUND H., 1998, 'Social economy and new jobs: a summary of twenty case studies in European regions', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 69, 2, 193–218.
- WIGNARAJA P., 1985, 'Une nouvelle pratique du développement rural', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 56, 1–2, 111–132.

Fabienne Fecher & Benoît Lévesque (2008)

WIJKSTRÖM F., 1997, 'The Swedish nonprofit sector in international comparison', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68, 4, 665–688.

WILLIAMSON O., 1999, 'Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective', *The Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 1, 306–342.

WILLIAMSON O., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.

WOODWORTH W., 1984, 'Le mouvement coopératif aux Etats-Unis. Le troisième stade', *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 55, 3, 239–252.

WRIGHT M., THOMPSON R.S. and ROBBIE K., 1989, 'Privatisation via management and employee buyouts: analysis and UK experience', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 60, 4, 399–430.

ZIMMERMANN H., 1999, 'Innovation in nonprofit organizations', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 4, 589–620.

Fecher, F., & Lévesque, B. (2008). Le secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975–2007) : Vers un nouveau paradigme. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 79(3–4), pp. 643–678. Numéro spécial : Fecher, F., & Lévesque, B. (Eds.). Les Annales ont 100 ans/The Annals are 100 years old!
Copyright © 2008 Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd
Reproduit avec permission

15. Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (2008). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale. *Economie et Solidarités*, 39(1), pp. 5-13. Numéro spécial : Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (Eds.). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale.

L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale

Marie J. Bouchard

*Professeure, École des sciences de la gestion
Chaire de recherche du Canada en économie sociale
Centre de recherche sur les innovations sociales
Université du Québec à Montréal*

bouchard.marie@uqam.ca

Nadine Richez-Battesti

*Maître de conférences en économie
Faculté des sciences économiques et de gestion
Laboratoire d'économie et de sociologie du travail – CNRS
Université de la Méditerranée*

nadine.richez-battesti@univmed.fr

L'économie sociale constitue une forme d'économie distincte de l'économie capitaliste et de l'économie publique. Elle est reconnue pour sa capacité à répondre aux besoins émergents et aux nouvelles attentes sociales, notamment dans les contextes de crises marquées par des transformations socioéconomiques. Depuis une trentaine d'années, les composantes à dominante non marchande de l'économie sociale (organismes à but non lucratif et coopératives ne distribuant pas de ristournes) ont pris une place importante dans la production de services publics, alors que ses composantes à dominante marchande (coopératives et mutuelles) ont eu à articuler les économies locales aux marchés mondialisés. De plus en plus, l'économie sociale occupe une place significative, avec le marché et l'État, au sein d'une nouvelle économie plurielle en émergence. L'économie sociale n'est plus un phénomène résiduel mais bien

un pôle institutionnel de l'économie, et elle se développe en interface avec les institutions publiques et les entreprises à finalité lucrative. Dans ce contexte, l'évaluation prend une importance nouvelle. En effet, des demandes sont formulées, tant par les pouvoirs publics que par les acteurs, pour que soit évaluée la contribution de ce secteur.

Toutefois, l'économie sociale est un phénomène encore relativement peu documenté et qui demeure sous-théorisé, notamment en ce qui concerne sa contribution aux dynamiques de développement. L'absence de méthodologies et d'indicateurs propres à l'économie sociale fragilise son positionnement de même que sa capacité à participer aux grands débats de société. La complexification des modalités de prise en charge de l'intérêt général, engageant une pluralité d'acteurs socioéconomiques (publics, privés et d'économie sociale), implique la complexification des critères légitimes d'évaluation des activités susceptibles d'y contribuer. En raison de la multiplicité des parties prenantes de l'évaluation (*stakeholders*), il est difficile de s'accorder sur ce qu'il faut évaluer et sur la manière dont il faut le faire. La variété des champs de l'économie sociale, leur degré d'ancrage dans les politiques publiques et leur inscription inégale dans le marché posent de redoutables défis à la lisibilité de ce qui fait la cohérence de sa contribution spécifique. Faute d'indicateurs appropriés, les gouvernements tendent à évaluer l'économie sociale exclusivement en termes d'emplois créés (Eme et Laville, 1994 ; Laville, 1999 ; Vivet et Thiry, 2000). Par conséquent, l'une de ses compétences particulières, soit combiner l'économique et le social dans une visée d'intérêt général, demeure peu valorisée par les outils existants (Bouchard, Bourque et Lévesque, 2001). De plus, on observe une « concurrence » sur la spécificité de l'économie sociale faite par les discours et les pratiques de responsabilité sociale et environnementale des entreprises capitalistes (Zadek, Pruzan et Evans, 1997 ; Bouchard et Rondeau, 2003), entraînant un risque de banalisation de l'économie sociale. Or, seules les organisations d'économie sociale intègrent le social à l'économique au plan institutionnel (lois, règles, conventions) (Demoustier, 2001 ; Vienney, 1980), au lieu d'offrir une simple réponse organisationnelle et discrétionnaire (donc variable et instable) (Gendron, 2000). D'où l'intérêt de chercher à mieux comprendre la manière dont l'économie sociale performe et se distingue des autres formes d'économie.

Sur la recommandation de la Commission scientifique « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC international, le Conseil scientifique international a créé en 2005 le Groupe de travail sur les méthodes et indicateurs d'évaluation de l'économie sociale, coordonné par Marie J. Bouchard. Le but poursuivi était de faire le point sur les pratiques d'évaluation qui permettent de cerner la contribution spécifique de l'économie sociale. Nous nous sommes efforcés de poser un regard critique sur les enjeux contemporains de l'économie sociale, parmi lesquels l'évaluation semble constituer l'un des révélateurs les plus significatifs. À terme, nous cherchons à voir en quoi les pratiques d'évaluation participent à la

construction même du champ de l'économie sociale. Pour mener cette étude, le Groupe s'est doté d'un cadre commun de réflexion. Nous en présentons ici les grandes lignes.

CADRE COMMUN DE RÉFLÉXION

La réflexion menée par le Groupe de travail s'appuie sur deux postulats. Le premier est que l'évaluation n'est jamais neutre. Ainsi, différentes approches et méthodologies d'évaluation révèlent des enjeux contrastés pour l'économie sociale. L'évaluation doit jouer sur ces deux registres, celui des bailleurs de fonds et celui des populations concernées par les impacts de l'économie sociale (Zúñiga, 2001). Elle peut servir d'instrument de contrôle et de rationalisation, ce qui soulève les questions du monitoring et de l'information concernant le citoyen, ainsi que de la normalisation de l'activité des organisations. Cela ranime aussi tout le débat sur la décentralisation sans ressources, qui permet davantage de délester l'État que de renforcer les collectivités locales. Intégrée et instrumentée par les acteurs de l'économie sociale, l'évaluation peut aussi se situer comme une démarche de négociation avec l'État et la société civile à propos du rôle qu'elle joue et de la place qu'elle occupe.

Le second postulat est que l'évaluation de l'économie sociale renvoie au modèle de développement et à ses transformations, ainsi qu'au rôle qu'y joue l'économie sociale. En ce sens, l'évaluation renvoie au type de jugement posé sur la performance et aux formes de justification employées pour l'analyser (Boltanski et Thévenot, 1991). Selon la vision adoptée, le rôle de l'économie sociale peut se voir réduit à la fourniture de biens et de services auxquels ne pourvoient pas le secteur privé et le secteur public, l'économie sociale compensant certaines failles de développement. Ce rôle peut au contraire être perçu comme celui d'une entité intermédiaire entre la sphère publique et la sphère privée (Evers et Laville, 2004), suggérant une nouvelle dynamique de l'espace public (Dacheux, 2003). L'économie sociale est alors considérée comme un mouvement de prise en charge, de redéfinition de la notion du bien commun ou de l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997). De ce fait, elle s'inscrit dans le champ politique comme entité collective d'un espace conflictuel (Lévesque, Bourque et Forgues, 2001) et peut avoir un effet institutionnalisant des pratiques alternatives par le biais de réformes institutionnelles. L'évaluation devient alors partie prenante d'une stratégie politique.

Concernant les méthodes, l'évaluation peut se traduire dans la comptabilité nationale (macro), le portrait sectoriel ou régional (méso), l'analyse de programmes (objectifs, processus, résultats, impacts), le bilan et le fonctionnement organisationnel (micro). Nous avons fait le choix de nous situer dans une perspective organisationnelle (micro) ou sectorielle (méso) : les travaux portent sur

l'évaluation des entreprises et organisations d'économie sociale (EOÉS) et leurs secteurs d'activité. L'évaluation peut viser la standardisation des normes (audit, certification, ISO), la conformité au programme (évaluation sommative) ou l'amélioration des pratiques (évaluation formative). Elle peut se baser sur de l'information quantitative ou qualitative, ou combiner les deux. Les outils peuvent relever des approches typiques des première, deuxième et troisième générations d'évaluation qui visent respectivement à mesurer, expliquer et contextualiser les résultats obtenus au vu des objectifs visés. L'évaluation peut aussi être réalisée de manière participative et négociée entre l'évaluateur externe et les acteurs concernés (Guba et Lincoln, 1989 ; Bouchard et Dumais, 2001 ; Rondot et Bouchard, 2003).

Concernant les indicateurs, les retombées sociales et économiques sont difficilement séparables du mode de fonctionnement des entreprises d'économie sociale. On peut relever trois dimensions, distinctes mais complémentaires, sur lesquelles faire reposer l'évaluation de l'économie sociale : la dimension organisationnelle, la dimension d'utilité sociale et la dimension institutionnelle (Bouchard, 2004). La dimension organisationnelle touche la performance des entreprises d'économie sociale en termes de qualité, d'efficacité, de productivité, etc. La dimension d'utilité sociale concerne les impacts qui ont une valeur ajoutée caractéristique de l'économie sociale : la réduction des inégalités ou de l'exclusion sociales, les effets structurants sur les secteurs et les territoires, la mobilisation du milieu, les partenariats avec les autres acteurs sociaux, les effets de redistribution, etc. (Gadrey, 2004 ; Nogues, 2003). La dimension institutionnelle renvoie aux innovations sociales eu égard à la gouvernance des activités économiques, tant au plan territorial qu'au plan sectoriel, à l'émergence de nouvelles règles du jeu, aux interfaces entre l'économie sociale et l'économie publique et marchande (Richez-Battesti, 2006), etc. L'évaluation « imbriquée » de ces trois dimensions permet une analyse du système d'intervention dans lequel s'insère l'organisation évaluée (Fontan, 2001).

Il existe enfin plusieurs définitions de l'économie sociale, qui insistent soit sur ses composantes certaines et incertaines (Desroche, 1983), ses règles de fonctionnement (Vienney, 1980), sa dynamique réciprocaire et solidaire (Eme et Laville, 1994), ses logiques d'action (Enjolras, 1994), son inscription dans une économie plurielle (Evers et Laville, 2004), son caractère sans but lucratif (Ben-Ner et Van Hoomissen, 1991 ; Anheier et Ben-Ner, 2003) ou entrepreneurial (Dees, 1998 ; Borzaga et Defourny, 2004 ; Nyssens, 2006), etc. En outre, les pratiques d'économie sociale varient selon qu'elles émergent pour répondre à des nécessités ou à des aspirations, que les activités sont à dominante marchande ou non marchande (Lévesque, 2002), qu'elles sont de nature mutualiste ou altruiste (Gui, 1992), que leurs revenus sont principalement de source marchande, gouvernementale ou philanthropique (Salamon, Sokolowski et List, 2003), etc. Ces typologies peuvent aider à formuler des hypothèses au sujet des critères de performance et

d'impacts sociaux qui s'appliquent à divers types d'organisations et d'activités ou à différents contextes institutionnels. Bien entendu, ces réalités seront variables d'un pays à l'autre.

PRÉSENTATION DU NUMÉRO

Les textes réunis dans ce dossier sont quelques-unes des contributions des membres de ce groupe, dont les travaux complets paraissent en anglais dans un ouvrage intitulé *The Worth of the Social Economy: An International Perspective* publié chez PIE Peter Lang Publishers. La liste exhaustive des contributions à cet ouvrage est présentée en annexe. Nous avons choisi six des contributions du groupe de travail, soit trois essais et trois portraits nationaux. Les textes qui sont présentés ici sont largement inspirés des chapitres du livre mais ils ont été adaptés en tenant compte du format et du thème de ce numéro de la revue.

Les deux premiers textes portent sur la nature du processus évaluatif et sur celle de l'économie sociale.

Dans son article, Bernard Enjolras questionne les fondements normatifs de l'économie sociale ainsi que ceux des politiques publiques afin d'expliquer le caractère souvent paradoxal de l'évaluation des organisations d'économie sociale. Les différents paradigmes utilisés pour qualifier l'économie sociale (échecs du marché et échecs du gouvernement ; économie sociale ; économie solidaire et société civile) peuvent être synthétisés dans trois fonctions des organisations de l'économie sociale : fonction de solidarité, fonction démocratique et fonction productive. La confrontation entre les fondements normatifs de ces organisations (ce qu'elles devraient être idéalement) et ceux des politiques publiques (ce qu'elles visent) révèle les paradoxes de l'évaluation des résultats et des impacts des organisations d'économie sociale.

Bernard Eme s'intéresse aux bases axiologiques et normatives de l'évaluation. Selon lui, les processus évaluatifs devraient continuellement questionner les valeurs et les normes qui sont à leur fondement. L'évaluation visant à rendre compte de la qualité des organisations devrait révéler une pluralité de mondes ou jugements de valeurs qui sous-tendent l'économie sociale et solidaire. Ainsi, l'évaluation est un outil processuel pour une démocratie délibérative, dans le respect des controverses au sujet des valeurs, du sens et des principes de justification de l'économie sociale et solidaire. Or cela nécessite un changement des modes de régulation normatifs de la sphère publique et des politiques, qui ne sont guère enclins, selon l'auteur, à entrer dans des arènes délibératives en laissant une parole égale et légitime à tous les acteurs.

Les trois textes suivants proposent une réflexion sur l'évaluation de l'économie sociale dans trois contextes nationaux, en France, au Québec et au Brésil.

La contribution française est cosignée par Nadine Richez-Battesti, Hélène Trouvé, François Rousseau, Bernard Eme et Laurent Fraisse. Ces auteurs caractérisent deux tendances de l'évaluation de l'économie sociale et solidaire en France, soit l'utilité sociale et le bilan sociétal. Ces deux modalités d'évaluation ont été choisies non pas pour leur large diffusion dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire françaises mais parce qu'elles font l'objet de débats entre les différents acteurs depuis une quinzaine d'années. Il se dégage de cette analyse que ce qui est en jeu avec l'évaluation, c'est aussi et surtout la définition et le champ de l'économie sociale et solidaire ainsi que ses modes de régulation.

La situation du Québec est présentée par Marie J. Bouchard. L'observation des outils d'évaluation employés dans 18 secteurs de l'économie sociale montre que différents types d'évaluation peuvent être associés à des variables qui caractérisent les organisations et les secteurs. Les pratiques d'évaluation révèlent aussi différentes attentes envers l'économie sociale suivant qu'elle est destinée à pallier les failles de développement, compléter l'action publique et le marché ou répondre à de nouvelles attentes sociétales comme réalité distinctive, ce qui exige de nouveaux référentiels d'interprétation de la performance. Cette analyse illustre l'influence relative des parties prenantes, de la mission et de la nature de l'économie sociale sur les outils d'évaluation.

La contribution du Brésil est cosignée par Mauricio Serva, Carolina Andion, Lucila Campos et Erika Onozato. Dans la mesure où les organisations non gouvernementales (ONG) sont de plus en plus actives dans la gestion et la prestation de services publics, leur évaluation concerne principalement les questions de contrôle, de reddition de comptes et de transparence. Ces modèles témoignent d'une subordination hiérarchique de l'économie sociale à l'État et d'une conception fonctionnelle de son rôle dans l'exécution des politiques publiques. L'analyse révèle aussi la faible imputabilité des acteurs. Selon les auteurs, celle-ci ne peut être efficacement renforcée sans y impliquer davantage les diverses parties prenantes, notamment les gestionnaires, membres et utilisateurs des organisations. Cela pourrait avoir à l'avenir un effet de renforcement institutionnel du domaine et des organisations de l'économie sociale au Brésil.

Une dernière contribution est un essai signé par Bernard Perret, placée dans la section *Pour en savoir plus* de ce numéro. Ce texte fait suite à une conférence donnée par B. Perret, à notre invitation, à l'occasion d'un des séminaires du Groupe de travail du CIRIEC international. L'auteur met ici en évidence la rationalité complexe qui sous-tend l'économie sociale et qui doit être prise en compte dans son évaluation. Selon Perret, la reconnaissance de

Marie J. Bouchard & Nadine Richez-Battesti (2008)

rationalités non standards comme celles qui animent les entreprises de l'économie sociale doit passer par une meilleure lisibilité du social. Montrant combien la variété des indicateurs sociaux est révélatrice de la diversité des concepts qui les sous-tendent, il appelle à une mise au débat des cadres d'analyse et des critères de jugement dans un cadre institutionnel adéquat pour fonder leur légitimité. Ainsi, le développement d'outils et de pratiques susceptibles de rendre la société plus lisible à elle-même constitue l'une des conditions d'une meilleure reconnaissance de l'économie sociale.

Annexe

Plan de l'ouvrage

CIRIEC (dir.) sous la direction de Marie J. Bouchard (2010), *The Worth of the Social Economy : An International Perspective*, Bruxelles, PIE Peter Lang, coll. « Économie sociale et Économie publique », vol. 2, 276 p.

Direction de collection : Le Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC)

ISBN 978-90-5201-580-4 pb.

Introduction, M.J. Bouchard

Part I – Conceptual background

1. *Methods and indicators for evaluating the social and co-operative economy*, M.J. Bouchard
2. *Evaluating the social economy : clarifying complex rationality*, B. Perret
3. *The public policy paradox. Normative foundations of social economy and public policies : which consequences for evaluation strategies ?*, B. Enjolras
4. *Miseries and worth of the evaluation of the social and solidarity-based economy : for a paradigm of communicational evaluation*, B. Eme

Part II – The evaluation of the social economy in different national contexts

5. *Evaluating the social and solidarity based economy in France. Societal balance-sheet, social utility and identity trial*, N. Richez-Battesti, H. Trouvé, F. Rousseau, B. Eme and L. Fraisse
6. *Evaluation of the social economy in Quebec, between stakeholders, mission and organizational identity*, M.J. Bouchard

7. *Social accounting and social audit in the United Kingdom*, R. Spear
8. *Evaluation in the United States Welfare State regime*, C. Rock
9. *Evaluation of the Social Economy in Brazil: an analysis of the practices in some NGOs*, M. Serva, C. Andion, L. Campos and E. Onozato
10. *The evaluation of the social economy in the Portuguese context. An overview on the social solidarity organizations*, A. Simaens and I. Nicolau
11. *Evaluation of cooperative performances and specificities in Japan*, A. Kurimoto
12. *Conclusions*, M.J. Bouchard and N. Richez-Battesti

Bibliographie

- ANHEIER, Helmut K. et Avner BEN-NER (dir.) (2003). *Advances in Theories of the Nonprofit Sector*, New York, Kluwer/Plenum.
- BEN-NER, Avner et Theresa Van HOOMISSEN (1991). « Non Profit Organization in the Mixed Economy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62, n° 4, p. 519-550.
- BOLTANSKI, Luc et Laurent THÉVENOT (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BORZAGA, Carlo et Jacques DEFOURNY (dir.) (2004). *The Emergence of Social Enterprise*, Londres, Routledge.
- BOUCHARD, Marie J. (2004). « Vers une évaluation multidimensionnelle et négociée de l'économie sociale », *RECMA*, n° 292, mai, p. 59-74.
- BOUCHARD, Marie J. et Julie RONDEAU (2003). « Le financement de l'économie sociale, à la croisée des intérêts privés et publics. Le cas du Réseau d'investissement du Québec », *Économie et solidarités*, vol. 34, n° 1, p. 123-135.
- BOUCHARD, Marie J. et Lucie DUMAIS (2001). *Rapport sur les enjeux méthodologiques de l'évaluation de l'économie sociale et solidaire*, Site du projet de coopération France-Québec sur l'économie sociale et solidaire. En ligne: <www.unites.uqam.ca/econos/index.htm>
- BOUCHARD, Marie J., Gilles L. BOURQUE et Benoît LÉVESQUE (2001). « L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective des nouvelles formes de régulation socio-économique de l'intérêt général », *Cahiers de recherche sociologique*, mars, p. 31-53.
- DACHEUX, Éric (2003). « Un nouveau regard sur l'espace public et la crise démocratique », *Hermès*, n° 36, p. 195-204.

Marie J. Bouchard & Nadine Richez-Battesti (2008)

DEES, J. Gregory (1998). « Enterprizing Nonprofits », *Harvard Business Review*, vol. 76, n° 1, p. 54-67.

DEFOURNY, Jacques et Jose Luis MONZÓN CAMPOS (dir.) (1992). *Économie sociale : entre économie capitaliste et économie publique/The Third Sector : Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, CIRIEC et De Boeck-Wesmael.

DEMOUSTIER, Danièle (2001). *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Syros.

DESROCHE, Henri (1983). *Pour un traité d'économie sociale*, Paris, CIEM.

EME, Bernard et Jean-Louis LAVILLE (dir.) (1994). *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

ENJOLRAS, Bernard (1994). « Vers une théorie socio-économique de l'association : l'apport de la théorie des conventions », *RECMA*, n° 48, p. 93-106.

EVERS, Adalbert et Jean-Louis LAVILLE (2004). *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Elgar.

FONTAN, Jean-Marc (2001). « L'évaluation de cinquième génération », *Cahiers de recherche sociologique*, mars, p. 7-14.

GADREY, Jean (2004). *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents*, Rapport synthèse pour la DIES et la MIRE, Lille, Université de Lille I, CLERSE-IFRESI, février.

GENDRON, Corinne (2000). *Le questionnement éthique et social de l'entreprise dans la littérature managériale*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, n° 0004.

GUBA, Egon et Yvonna LINCOLN (1989). *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage.

GUI, Benedetto (1992). « Fondement économique du Tiers Secteur », *RECMA*, n° 247, p. 160-173.

LAVILLE, Jean-Louis (1999). *Une troisième voie pour l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

LÉVESQUE, Benoît (2002). *Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovation sociale que les autres ?*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, n° R0205.

LÉVESQUE, Benoît, Gilles L. BOURQUE et Éric FORGUES (2001). *La nouvelle sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer.

MONNIER, Lionel et Bernard THIRY (1997). *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, Bruxelles, De Boeck.

- NOGUES, Henri (2003). « Économie sociale et solidaire, quelques réflexions à propos de l'utilité sociale », *RECMA*, n° 290, p. 27-40.
- NYSENS, Marthe (dir.) (2006). *Social Enterprise*, Londres, Routledge.
- RICHEZ-BATTESTI, Nadine (2006). « Évaluer la production associative par les pouvoirs publics : du contrôle à la coproduction de critères », in Xavier ENGELS, Mathieu HELY, Aurélie PEYRIN et Hélène TROUVÉ (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, p. 115-128.
- RONDOT, Sylvie et Marie J. BOUCHARD (2003). *L'évaluation de l'économie sociale. Petit aide-mémoire*, Montréal, ARUC-ÉS, n° R-03-2003.
- SALAMON, Lester M., Helmut K. ANHEIER, Regina LIST, Stephen TOEPLER et S. Wojciech SOKOLOWSKI (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, The Johns Hopkins University, Centre for Civil Society Studies.
- SALAMON, Lester M., S. Wojciech SOKOLOWSKI et Regina LIST (2003). *Global Civil Society, an Overview*, Baltimore, The John Hopkins University, Center for Civil Society Studies.
- VIENNEY, Claude (1980). *Socio-économie des organisations coopératives*, Paris, CIEM.
- VIVET, David et Bernard THIRY (2000). « Champ de l'étude, importance quantitative et acceptations nationales », in CIRIEC (dir.), *Les entreprises et les organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l'emploi*, Liège, CIRIEC, p. 11-32.
- ZADEK, Simon, Peter PRUZAN et Richard EVANS (1997). *Building Corporate Accountability*, Londres, Earthscan Publications Limited.
- ZÚÑIGA, Ricardo (2001). « L'évaluation sur la place publique : science, éthique et politique », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 35, p. 15-30.

Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (2008). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale. *Economie et Solidarités*, 39(1), pp. 5-13. Numéro spécial : Bouchard, M. J., & Richez-Battesti, N. (Eds.). L'évaluation de l'économie sociale et solidaire : une perspective critique et internationale.

Copyright © 2008 Économie et Solidarités.

Reproduit avec permission

16. Bernier, L. (2012). Les entreprises publiques européennes et la crise économique : l'occasion manquée. Dans : Bance, P. (Ed.), *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?* Rouen : PURH, pp. 59–76.

Chapitre 3

Les entreprises publiques européennes et la crise économique: l'occasion manquée

Luc BERNIER*

Confrontés à la crise économique qui a débuté en 2008, les gouvernements en Europe comme ceux en Amérique latine et en Amérique du Nord ont utilisé un instrument de politique économique que l'on croyait passé de mode : la nationalisation. Ils ont nationalisé principalement des banques, des producteurs automobiles, mais aussi d'autres entreprises en difficulté. Le tableau 6 en annexe présente l'état des lieux. Le sauvetage des banques a coûté des fortunes aux gouvernements, qui ont, dans certains cas, déjà été remboursés. En effet, des entreprises à qui les gouvernements avaient prêté se sont dépêchées de retourner les sommes ou de racheter leurs entreprises aux gouvernements pour échapper aux contrôles qui venaient avec ces prêts et aux pressions pour réformer leur gouvernance. Est-ce pour mieux recommencer à faire ce qui les a menées au bord du gouffre ?

L'analyse que ce chapitre propose porte essentiellement sur les nationalisations en Europe. Le cas américain dont il est difficile de prédire l'évolution aurait pu aussi être intéressant parce qu'il illustre que même dans le pays occidental où l'idéologie dominante est la plus opposée à l'intervention de l'État dans l'économie, des nationalisations ont aussi eu lieu, proposées à la population comme temporaires (Bernier, 2011). À l'inverse, le cas du Venezuela relève plus d'un choix gouvernemental conscient. Ce n'est pas non plus l'objet de ce texte. Les gouvernements en Europe ont dû nationaliser des entreprises rapidement, essentiellement les banques pour éviter que le crédit se tarisse et que l'économie s'enraye. Une fois l'incendie jugulé, est-ce que l'État peut être autre chose

* École nationale d'administration publique, Canada.

que pompier ? Peut-il transformer les entreprises qu'il a nationalisées, même temporairement, pour faire que les défauts du système des dernières années soient corrigés ?

Dans ce chapitre, on propose, après un survol des nationalisations depuis 2007 en Europe, un retour en fonction de la littérature scientifique sur les instruments de politique économique et une interprétation de ce que peuvent devenir les entreprises publiques dans une économie mondiale, elles pour qui les frontières ont longtemps été limitatives. Finalement, on aborde la question de la réforme de leur gouvernance, qu'elle soit nationale ou européenne. La nationalisation de ces entreprises, même temporaire, peut être une occasion de réformer leur gouvernance, d'infléchir leurs choix stratégiques vers une plus grande défense de l'intérêt général. Est-ce que la crise aura été une occasion manquée de le faire ? Dans la série OECD Insights, l'OCDE a publié en 2010 un document intitulé *From Crisis to Recovery* où on peut lire dans la section sur l'avenir que la question est : « Quand les gouvernements retourneront-ils à la normale ? » (Keeley et Love, 2010, p. 118). Si la normale est celle des dernières trente années, l'hypothèse de ce texte-ci est que ce retour n'est pas souhaitable (Massey, 2011). Les recommandations de l'OCDE et du FMI sont de revenir à l'orthodoxie des trente dernières années, mais d'autres pistes sont à explorer. Les gouvernements devraient reconsidérer leur intervention dans l'économie en faveur des intérêts collectifs comme Jacques Fournier le propose dans ce livre et on devrait aussi s'interroger sur ce que les grands blocs régionaux comme l'UE peuvent faire dans l'avenir pour faire face aux crises économiques et assurer le développement dans une perspective d'intérêt général.

1. Les nationalisations de la crise

Comme nous l'avons évoqué en introduction, pour faire face à la crise économique de 2008, plusieurs pays, autant en Amérique qu'en Europe, ont procédé à la nationalisation totale ou partielle de certaines compagnies, particulièrement celles œuvrant dans le domaine de la finance (voir *supra* la contribution de Nathalie Rey). Entre 2008 et 2010 plus d'une quarantaine de banques ont été nationalisées en tout ou en partie. L'État français a prêté 19,8 milliards d'euros aux banques, qui devaient s'engager à continuer leurs prêts pour stimuler l'économie. Si on a fait grand cas des sauvetages en Irlande, il faut noter que même l'Allemagne a dû garantir les dépôts bancaires privés et renflouer la banque Hypo Real Estate pour 35 milliards d'euros. Il y a eu aussi des sauvetages au Danemark où des administrateurs gouvernementaux ont pris le contrôle. Une entreprise publique, la Finansielt Stabilitet, y a été créée pour gérer les banques insolubles. En Espagne, le gouvernement a rescapé les caisses d'épargne et a poussé à une consolidation du secteur. Le gouvernement britannique est devenu un des propriétaires des magasins de musique HMV qui se débattent dans

un marché en grande transformation. Même les légendaires banques suisses ont été passées au microscope après des pertes importantes. Le gouvernement suisse est beaucoup trop petit pour rescaper l'UBS si jamais celle-ci menaçait de sombrer.

Alors que l'aide des gouvernements était vitale pour toutes ces banques, elle s'accompagnait également de régulations et de normes beaucoup plus strictes que par le passé. Ces normes touchaient différents aspects de leur gestion, qu'il s'agisse de l'octroi de bonus pour les traders et les dirigeants, des régulations dans les investissements faits par les banques ou de l'obligation de rembourser les investisseurs floués. C'est ce contrôle de l'État qui a poussé les institutions financières américaines en particulier à rembourser l'aide qui leur avait été octroyée par ce dernier, afin qu'elles puissent à nouveau mener leurs opérations de manière indépendante. C'est ce qu'ont fait toutes les entreprises financières et automobiles françaises ainsi que la plupart des entreprises américaines (à l'exception d'AIG et de GM). On envisage de revendre les parts détenues plutôt que de conserver une propriété publique. Le processus de rétrocession a été plus rapide que prévu. Parfois, les plans de restructuration ont été difficiles à suivre ou la volonté d'obtempérer n'a pas été au rendez-vous. C'est ainsi que la banque franco-belge Dexia sauvée en 2008 n'avait pas tenu ses promesses en 2011.

Quant aux autres pays européens, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, les entreprises qu'ils ont nationalisées sont en voie de rembourser l'État ou bien d'être privatisées à nouveau si la crise ne s'amplifie pas. Il semble que les seules entreprises encore sous tutelle complète de l'État sont celles qui n'ont pas réussi à reprendre le dessus, comme les banques irlandaises et islandaises. En Espagne en 2011, des investisseurs internationaux, dont des fonds souverains, espèrent pouvoir acheter à rabais les institutions financières qui seront vendues. Par contraste, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni ou en Irlande où il y a moins d'intérêt pour racheter les institutions financières en difficulté.

Ces remboursements d'aide sont appréciables puisqu'ils évitent à un gouvernement le fardeau financier que fut et aurait continué d'être l'endettement encouru pour réaliser ces opérations de sauvetage. Toutefois, cela a pour effet que les gouvernements n'ont plus d'implication directe dans le management des banques, particulièrement dans leurs pratiques de gouvernance, de manière que les banques peuvent maintenant continuer à agir comme elles le faisaient avant la crise et peut-être reproduire les mêmes erreurs. Au plus fort de la crise, les gouvernements avaient pourtant institué une série de mesures pour corriger les comportements du passé de ces organisations, comme l'a étudié l'OCDE, qui prônait toutefois une intervention des gouvernements aussi brève que possible.

Dans le cas de l'Irlande, on peut penser que la crise va se prolonger. Là aussi, la nationalisation des banques, sur le modèle de la Suède des

années 1990, est apparue comme la solution la plus avantageuse, mais on peut présumer que les délais seront longs. La crise risque aussi de se prolonger en Grèce, en Italie, en Espagne, en Islande et au Portugal. Ce dernier pays est encore en récession en 2011. Dans ces pays, la dette publique est importante. Les taux de chômage dans certains de ces pays sont à 20 %. Fin 2010, les banques irlandaises, portugaises et espagnoles demeurent fragiles et portent les conséquences de leurs pratiques passées. Dans son *Rapport sur la stabilité financière en Europe*, paru en avril 2011, le FMI estime que l'état des banques européennes menace la stabilité de l'économie mondiale. Par ailleurs, selon une dépêche de Reuters du 11 novembre 2009, les gouvernements devaient prendre environ sept ans pour vendre leurs parts dans les banques rescapées lors de la crise. Ces banques devront être préparées à la vente, disait la même dépêche, et on peut ajouter, comme le furent les entreprises publiques vendues dans les années 1980 (Bernier et Hafsi, 2005). Une des hypothèses développées en Allemagne pour faire face à la crise a d'ailleurs été que les actifs dits toxiques devraient être nationalisés et les banques recapitalisées, laissant l'État avec les mauvaises créances et un rôle interventionniste le plus temporaire possible. Ces années à venir laissent suffisamment de temps aux gouvernements pour voir ce qu'il est possible de faire de ces banques. Peut-on leur inculquer une autre logique que celle, problématique, qu'elles avaient adoptée auparavant ? Il semble que ce sera difficile et que les États vont devoir conserver les entreprises nationalisées les plus en difficulté sans grande capacité d'influer sur le comportement des autres.

2. Les instruments de politique économique

Une des raisons pour secourir les banques était de maintenir ouvert le flux des prêts pour que les économies continuent à fonctionner et éviter l'odieux comportement des banques américaines qui saisissent parfois des maisons presque entièrement payées après avoir consenti des prêts avec des *subprimes*. Par une réglementation adéquate et un investissement dans la capacité de faire respecter cette réglementation, il est possible d'influencer le comportement des institutions financières. Mais la réglementation n'est qu'un instrument parmi d'autres. Les gouvernements ont à leur disposition une panoplie d'instruments pour mettre en œuvre leurs politiques économiques (Salamon, 2002). Sur un continuum d'implication, les gouvernements peuvent exhorter le secteur privé, ils peuvent aussi subventionner la recherche ou certaines activités, ils peuvent taxer. S'il est jugé préférable que l'État intervienne directement, on peut confier une tâche à une direction de ministère ou à une entreprise publique. Le choix des instruments de politique dépend de la relation entre les arrangements de gouvernance et la logique du régime de politique économique, en d'autres mots, du *design* de la politique (Howlett, 2009).

Traditionnellement, on a créé des entreprises publiques lorsque l'activité avait une grande importance symbolique, c'est ainsi que de nombreuses entreprises nationales de transport aérien ont vu le jour. On a aussi créé des entreprises publiques lorsque les conditions de marché ne menaient pas à la création d'entreprises privées comme ce fut le cas au Canada. On crée aussi des entreprises publiques lorsque la régulation d'un secteur économique a été grandement déficiente, ce qui a été le cas pour le secteur financier avant la crise. En France, pendant longtemps, en utilisant un certain protectionnisme, des subventions, la recherche et développement étatique, des facilités de crédit, des exemptions aux contrôles des prix, l'État est parvenu à développer des entreprises nationales compétitives. Mais cet usage de divers instruments a évolué vers un modèle de plus de marché par volonté française mais aussi à cause de l'intégration à l'Europe. Si dirigisme il peut y avoir aujourd'hui, il ne peut se faire qu'à travers des mécanismes plus sophistiqués dans la gouvernance des entreprises publiques.

Les entreprises publiques ont des activités commerciales et en même temps sont des instruments de politique. Pour qu'elles puissent servir d'instruments de politique, il faut d'un côté que leur gouvernance soit organisée en conséquence comme il est précisé plus loin dans ce texte mais aussi que les gouvernements aient des politiques à leur faire mettre en œuvre. Certains gouvernements ont des plans quinquennaux, comme ce fut longtemps le cas en France, mais dans d'autres traditions, le laisser-faire prime. Les entreprises publiques sont parfois créées, mais très fréquemment, les gouvernements nationalisent des entreprises déjà existantes. Ce fut le cas partout en Occident au cours du XX^e siècle jusqu'à ce que les vagues de privatisations débutent dans les années 1980. Les entreprises nationalisées sont parfois des entreprises performantes, mais on peut penser que comme ce fut le cas dans la crise de 2008-2010, ce sont plus souvent des entreprises en difficulté. Il est encore plus difficile d'intégrer ces entreprises dans des considérations de politique économique lorsque leur ajout à l'appareil d'État était rarement prévu et en plus que leur utilité possible dépend de leur niveau de dysfonctionnement lorsqu'elles sont rachetées. La rapidité avec laquelle certains gouvernements ont rétrocedé les entreprises nationalisées depuis 2008 peut porter à croire que ces gouvernements n'avaient pas l'intention de devenir banquiers par exemple ou qu'ils n'avaient pas de stratégie où ces organisations pouvaient être utiles. L'aspect budgétaire peut être particulièrement important, comme ce fut le cas dans la crise économique, si les entreprises nationalisées sont en difficulté. Si des gouvernements décidaient de conserver ces entreprises, il faudrait qu'ils aient une stratégie, un plan pour ces entreprises. Peuvent-elles être utilisées dans une quelconque politique industrielle ? Si la politique industrielle européenne est désormais une politique de l'innovation, ces entreprises publiques peuvent-elle être utiles ?

Avant la crise, le passage d'un État qui intervient lui-même à un État régulateur des activités du secteur privé a changé grandement les capacités

de politique industrielle. En France où la tradition dirigiste était forte, on a entrepris une grande transformation sans que le discours dominant ait beaucoup changé. Pendant longtemps, les entreprises publiques ont été un instrument privilégié de la politique industrielle. Les politiques ont pourtant changé et les socialistes au pouvoir ont privatisé de nombreuses entreprises dans les années 1990 dans leurs efforts pour restructurer les entreprises françaises (Tiberghien, 2007).

En matière de politique industrielle, on peut par exemple, comme ce fut le cas lorsque Dominique Strauss-Kahn était à la fin des années 1990 ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, adopter un dispositif à double niveau : un premier axe horizontal de régulation pour créer un environnement économique compétitif et un second, vertical, où l'État est actionnaire de contrôle d'entreprises importantes (Tiberghien, 2007, p. 78). Cette façon de faire a été poursuivie en Europe. Il est difficile de croire que les nationalisations récentes puissent par contre servir ce type de politique industrielle dans une Europe où la stratégie de Lisbonne a surtout porté sur la compétitivité et l'innovation.

Le terme même de politique industrielle était presque tombé en désuétude. Elle semble connaître un renouveau alors que l'on s'engage dans l'économie du savoir, ce qui forcément a un impact sur la nature des politiques (Prager et Villeroy de Galhau, 2006, p. 406). On s'est mis à parler de politique économique dans un sens plus large. Dans une politique économique de développement, il peut y avoir des éléments de formation, de recherche et développement, de propriété intellectuelle. L'innovation apparaît aujourd'hui comme l'élément essentiel de la politique industrielle. La réponse à la crise a d'abord été financière. C'est dans le secteur bancaire que l'intervention gouvernementale a le plus joué. Est-ce que les banques peuvent pousser à une politique d'innovation ?

Qui dit politique industrielle dit habituellement planification et réflexion sur le développement économique. Pour Blais (1986, p. 3-5) qui part de la définition de l'OCDE, la politique industrielle se préoccupe de la croissance de l'industrie et de son efficacité. Il la définit comme l'ensemble de mesures sélectives adoptées par l'État pour changer l'organisation industrielle. Les entreprises publiques ont généralement été un des instruments de la politique industrielle, mais pas toujours du premier coup. « Les entreprises publiques n'ont généralement pas vu le jour après une réflexion préalable, mais pour résoudre des problèmes pressants, conjoncturels » (Hafsi, 1984, p. 7). Une des raisons de nationaliser a trop souvent été de prendre en charge des industries en déclin pour éviter des crises sociales, industries que le secteur privé abandonne et qui peuvent devenir de lourdes charges pour l'État. Il y a eu aussi les nationalisations d'après 1945, l'espoir d'une grande planification difficile dans un système capitaliste, la souveraineté nationale, mais somme toute assez peu de raisons de politique industrielle

au départ (Hafsi, 1984, p. 7-17). Les nationalisations ont eu pour but de stimuler l'activité industrielle à des époques où le secteur privé ne le faisait pas assez (Hafsi, 1984, p. 142). Cette fois-ci, ce fut par réaction et non pas pour une politique industrielle ou manufacturière qu'on a nationalisé.

La recherche sur les instruments de politique a évolué. On s'est beaucoup intéressé ces dernières années à des instruments plus incitatifs, moins lourds. On peut voir par exemple les travaux sous la direction de Lascoumes et Le Galès (2004) puis ceux de Lascoumes et Simard (2011) ou d'Howlett (2009) qui insistent sur la convergence nécessaire des buts des politiques et des instruments disponibles. À l'autre extrémité du continuum, les entreprises publiques sont des instruments qui exigent une organisation étatique, et si elles ne font pas leurs frais, des déboursés qui peuvent être importants pour l'État. Mais elles sont aussi des instruments où le contrôle gouvernemental est grand. En ce sens, les nationalisations récentes auraient pu être une opportunité pour les gouvernements d'établir des conseils d'administration et des directions qui œuvrent dans le sens de ce qu'ils désirent sur le plan économique, d'établir des mécanismes pour influencer le développement économique.

Quand on fait face à une crise financière, on s'intéresse aux entreprises financières d'abord comme ce fut le cas dans cette crise. Mais au-delà de la nature de la crise, est-ce que la tertiarisation de l'économie est assez avancée pour que ce soit dans ce genre d'entreprises qu'il faille intervenir ? Que reste-il du secteur manufacturier en Angleterre par exemple ? Dans le cadre de l'UE, de quels instruments de politique disposent les gouvernements comme l'examine Nathalie Rey dans sa contribution ? En Irlande, on a d'abord réagi sans tenir compte des préoccupations de l'UE. Mais le National Economic and Social Council irlandais a aussi lancé en mars 2009 un plan d'ensemble pour faire face à la crise. Il a été estimé qu'une réponse différente de ce qui a été fait dans le passé est nécessaire, ce qui doit inclure des discussions avec la population et une implication de celle-ci. Le conseil est lui-même composé de représentants des diverses parties prenantes de la société irlandaise. La régulation de l'économie s'est avérée déficiente malgré le succès célébré de celle-ci depuis 1995. Une des grandes préoccupations est la compétitivité de l'économie irlandaise. La vision de la place de l'État dans l'économie est actuellement plus dans le sens d'une réduction des dépenses.

L'usage des entreprises publiques comme instruments de politique dépend également de leur domaine particulier. Les télécommunications qui furent longtemps des monopoles d'État sont devenues un secteur concurrentiel privatisé. La Poste de la même manière a grandement évolué. En permettant la concurrence du privé dans les segments les plus rentables de son activité (les petits colis par exemple), celle-ci a été soumise à des contraintes qui nuisent grandement à sa rentabilité. La logique de certains domaines d'activité a aussi fait que les

frontières nationales s'effacent pour les entreprises publiques, que ce soit l'électricité ou depuis longtemps l'automobile comme il est vu dans la prochaine section.

On peut retenir deux choses de cette section. La première est que chaque secteur de l'économie a sa logique propre et qu'il est difficile de généraliser. La seconde est qu'il semble y avoir peu de lien entre les nationalisations et la politique industrielle actuelle.

3. État, entreprises publiques et européanisation

Sur l'espace dévolu à l'État et au privé, est-ce que la dernière crise a amené un rééquilibrage ? Cette crise fut l'occasion de repenser le rôle respectif de l'État et du secteur privé dans une perspective non pas nationale mais, sinon internationale, du moins régionale. Par exemple, en octobre 2008, BNP-Paribas reprend l'essentiel des activités belges et luxembourgeoises de la banque Fortis alors en difficulté. L'accord conclu le 5 octobre de cette année-là faisait de l'État belge le premier actionnaire de la banque française. Fortis, avec certaines limites, reprenait ainsi des activités dans ces deux pays mais également en Pologne, en Turquie alors que le Gouvernement néerlandais nationalisait les activités de la banque sur son territoire. C'eût été une occasion intéressante pour l'État de connaître les activités d'un grand groupe bancaire contemporain et d'ainsi, à travers des mécanismes de gouvernance adéquats, de reconstituer potentiellement une capacité d'intervention dans l'économie.

La question se pose aussi dans le domaine postal où les technologies modernes poussent à une diminution des activités traditionnelles. Si on reprend l'exemple de La Poste française qui s'est tournée vers les activités bancaires pour compenser, on peut considérer que le volume du courrier, qui a déjà baissé de manière significative au Canada comme aux États-Unis, va suivre la même tendance en Europe et pourrait mener à une consolidation européenne des postes nationales soumises à la concurrence d'entreprises privées dans le secteur plus rentable des colis. L'avenir de la poste est-il dans une entreprise européenne ou dans la diversification des services ?

Alors qu'on craignait que les déficits accumulés pour faire face à la crise n'entraînent des plans d'austérité partout, le remboursement dès 2009 des prêts consentis en particulier aux banques a été rapide. Il reste des pays comme l'Irlande où, en 2010-2011, la situation demeure critique. En Irlande en fait, c'est l'éclatement de la bulle immobilière en plus de la crise financière qui rend la situation difficile. Mais de manière plus générale, comme il est arrivé fréquemment dans le passé, les gouvernements ont racheté des entreprises en difficulté, et les plus vulnérables sont celles dont ils risquent de devoir demeurer

propriétaires plus longtemps. Les charbonnages et l'industrie automobile britanniques sont des exemples du passé où les gouvernements ont racheté des entreprises qui n'étaient plus compétitives.

Les entreprises publiques autrefois limitées à leur territoire national œuvrent désormais dans une économie mondialisée. Le mariage de Renault, dont le plus important actionnaire est l'État français (15 % du capital), avec Nissan illustre la nécessité pour les entreprises publiques de se développer dans la logique de leur secteur d'activité et donc, si celui-ci est mondialisé, de le devenir aussi. L'avenir de Renault est dans les marchés émergents comme le Brésil, qui devrait devenir son deuxième marché après la France mais avant l'Allemagne. Areva et Électricité de France qui sont toutes deux détenues majoritairement par l'État français sont des entreprises qui comptent sur la mise en activité de réacteurs nucléaires autour du monde. En ces sens ces entreprises misent sur les marchés mondialisés de leur domaine de spécialité. Faut-il voir dans cette façon de procéder une particularité française ? La transformation d'EDF et de Suez-Gaz de France en théorie pour suivre la libéralisation du marché de l'énergie en Europe semble avoir eu pour résultat la création de grands groupes sous la direction des élites administratives françaises habituelles (Bauby et Varone, 2007).

Plus généralement, au-delà des entreprises publiques, ce sont les restrictions européennes, allemandes en particulier, qui conditionnent l'aide à la Grèce. Dans ce pays, les restructurations exigées passent par un certain nombre de privatisations : dans le domaine de l'électricité, du téléphone, des chemins de fer, des caisses d'épargne, du gaz avec des participations étatiques maintenues. Ces ventes, est-il espéré, rapporteront entre 12 et 16 milliards d'euros et entraîneront des économies de 26 milliards d'ici 2015. L'aide à l'Irlande et à l'Islande a aussi été internationale. Le sauvetage des banques irlandaises va nécessiter n'importe où entre 20 et 35 milliards d'euros selon les estimations du printemps de 2011 en plus des 66 milliards que la banque centrale irlandaise a dû investir ou dépenser selon le point de vue. Est-il possible néanmoins que l'Europe ait été relativement mal préparée à la crise, même si ses interventions semblent avoir relativement réussi, parce que l'intégration économique a dépassé de loin son intégration pour développer des politiques publiques (Pisani-Ferry et Sapir, 2010) ? En fait, on peut penser que la capacité de réguler l'économie est désormais moins nationale qu'européenne. Même dans les pays qui ne font pas partie de l'UE, celle-ci a un impact sur la structuration de secteurs économiques importants comme les télécommunications ou l'électricité (Bartle, 2006). Plusieurs auteurs appellent en fait de leurs vœux que la libéralisation économique qui a accompagné l'eupéanisation de l'économie soit maintenant rattrapée par une capacité de régulation européenne qui n'existait pas pour faire face à la crise (Pisani-Ferry et Sapir, 2010). Si le secteur bancaire qui a été au cœur de la crise s'est eupéanisé, la capacité de régulation de celui-ci doit aussi le devenir. Et cette eupéanisation est loin d'être achevée (Massey, 2011).

4. Les possibilités de transformation de la gouvernance des entreprises

La crise autour de l'espionnage, qui s'est avérée fautive chez Renault en France, jumelée à la crise économique a mené à une réaffirmation de la place de l'État français dans la structure de gouvernance lors du choix du numéro deux du groupe. La distance avec le ministère de l'Industrie est plus grande que par le passé mais cette influence existe encore. L'OCDE plaide d'ailleurs pour qu'une certaine distance existe entre les entreprises publiques et les gouvernements et ainsi faire que la gouvernance de ces entreprises soit améliorée (Frederick, 2011). En Italie, un des problèmes de l'économie est la difficulté de gouvernance des entreprises, publiques ou privées. Au Royaume-Uni, on s'est inquiété de la gouvernance de la Royal Bank of Scotland. Kirkpatrick (2009) attribue en grande partie les difficultés des banques irlandaises à leur mauvaise gouvernance. Sokol (2009) juge qu'en général la gouvernance des entreprises publiques est mauvaise. En Espagne, on constate que la gouvernance des secteurs de l'électricité et du gaz est demeurée hiérarchique malgré la libéralisation des marchés (Soriano, 2008).

Le 5 avril 2011, la Commission européenne a lancé une consultation sur la façon d'améliorer la gouvernance des entreprises. On annonçait alors que « l'une des leçons de la crise financière est que la gouvernance des entreprises, qui jusqu'à présent, reposait généralement sur l'autodiscipline, n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être ». C'est le moins qu'on puisse dire. La gouvernance des entreprises est un sujet qui a pris de l'ampleur à la suite de grands scandales financiers qui ont touché des entreprises privées comme Enron et Worldcom aux États-Unis. Pendant longtemps, on a estimé que la performance des entreprises publiques était moins bonne que celle du secteur privé non pas parce qu'on avait nationalisé des secteurs économiques que le secteur privé jugeait désormais non rentables mais parce que le contrôle des gouvernements sur celles-ci était jugé insatisfaisant. On ne parle plus de contrôle mais de gouvernance et la recherche de l'amélioration de l'efficacité des conseils d'administration que souhaite l'UE peut aussi être appliquée aux entreprises publiques. Il faut pour ce faire des conseils d'administration plus efficaces, mais aussi que les comités de ceux-ci sur la gouvernance et l'éthique, sur les ressources humaines et l'audit remplissent leur rôle correctement. Il faut que les nominations sur ces conseils relèvent moins de l'arbitraire politique. Il faut aussi que chaque maillon de la chaîne de gouvernance joue son rôle. Il y a dans ce domaine des améliorations encore importantes à réaliser. C'est aussi dans cet espace qu'existe la possibilité d'insuffler aux entreprises nationalisées les objectifs de politique économique. De grandes entreprises publiques comme le Fonds de retraite des employés du secteur public de la Californie (CalPers) ou celui des enseignants de la province canadienne de l'Ontario (Teachers) ont fait des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises

une condition de leurs investissements dans des entreprises (Bernier et Pelletier, 2008).

Ces pratiques peuvent aussi être appliquées au secteur public. La relation *at arm's length* qui doit exister ne veut pas dire que le gouvernement ne peut pas exercer de contrôle mais que la gouvernance peut être améliorée. La crise et la nécessité d'intervenir qui a suivi ont fait ressortir différentes lacunes dans la gouvernance et les activités des entreprises sauvées (Massey, 2011). Par exemple, le Hypo Group Alpe Audria (HGAA), une banque autrichienne nationalisée en 2009 s'est avérée avoir engagé énormément de consultants et avoir eu des pratiques douteuses dans le sud-est de l'Europe au fil des ans. Ces pratiques ont dû être corrigées après les nationalisations. Les procès de politiciens, financiers et autres pour malversations dans ce cas ne font que commencer. Il a fallu rayer 700 millions d'euros du capital après la vérification des livres et des pertes importantes en 2008-2009. Des restructurations ont aussi eu lieu en Belgique pour Dexia et KBC qui ont vendu de nombreux actifs après avoir été secourues alors que les cadres reçoivent des bonus. Les bonus en question font désormais l'objet d'une directive de l'UE.

Une gouvernance adéquate peut faire que la privatisation n'est pas nécessaire et mener à une direction stratégique d'une entreprise qui soit faite en fonction de l'intérêt général et non à son détriment comme ce fut le cas avant la crise. Cette gouvernance nécessite un conseil d'administration où diverses parties prenantes de la société soient représentées et que le ministère de tutelle laisse une marge de manœuvre suffisante. Ces conseils doivent aussi être indépendants des directions des entreprises pour que les salaires et les bonus soient sous contrôle (Kirkpatrick, 2009). Ils doivent finalement avoir les compétences nécessaires en comptabilité, en droit, en gestion pour pouvoir comprendre ce que fait l'entreprise et ne pas être à la merci du savoir des dirigeants (Bernier et Pelletier, 2008). Il faut également instaurer des pratiques d'étalonnage et des mécanismes d'imputabilité (Sokol, 2009). De plus, le mouvement actuel sur l'importance accrue de la responsabilité sociale des entreprises peut être une façon de transformer la gouvernance des entreprises autant publiques que privées. Bernier et Simard (2007) avaient soutenu la possibilité que la bonne gouvernance des entreprises publiques soit une solution de remplacement à la privatisation en présentant trois cas québécois. Leur démonstration pourrait être vérifiée en Europe.

Conclusion

Toutes ces suggestions mènent à la même conclusion, à savoir qu'avant de re-privatiser les entreprises publiques récemment nationalisées, on pourrait s'interroger sur la possibilité d'améliorer ou de réformer leur gouvernance et d'en faire des instruments de politique économique alors que les

gouvernements européens ont accepté dans la construction de l'Union de se limiter au plus petit dénominateur commun et sont pris dans une logique de libéralisation qui les laisse sans guère de moyens pour réagir aux soubresauts de l'économie. La monnaie commune qui a certes ses avantages les a laissés sans cette soupape, les possibilités de subventionner, la mise en commun de la réglementation ont certes aussi des avantages mais ne suivent plus les intérêts nationaux. On peut ajouter que posséder des entreprises publiques peut être une façon de conserver un instrument de politique qui aujourd'hui n'a plus l'inconvénient des coûts de jadis (Bernier et Hafsi, 2005). Il faut se donner le temps de voir comment ces entreprises nationalisées peuvent s'insérer dans une politique industrielle visant le développement économique.

Alors que la crise aurait pu mener à des transformations importantes de la gouvernance des économies avec un retour à l'État (CIRIEC, 2011), l'impression pour le moment est celle d'une occasion manquée. C'est une occasion manquée de deux façons : de réussir à travers des mécanismes de gouvernance à contrôler ces secteurs et aussi à leur faire appliquer une politique industrielle. Est-ce que les banques peuvent être convaincues de financer la politique industrielle de l'UE ? Les banques privées n'avaient pas su s'autoréguler. Il faudra une réglementation plus stricte de leurs activités si elles retournent toutes au secteur privé. Sinon, garder un secteur nationalisé aurait été une manière de s'assurer de saines pratiques en vue de l'intérêt général et de participer à une prise de décision pour supporter les politiques européennes. Qui plus est, la sortie de la crise s'annonce plus longue que prévu dans certains pays et il est possible de réfléchir et de discuter avant de privatiser.

Le modèle issu de trente ans de libéralisme semble assez mal se remettre de la crise si on se fie aux cas de l'Irlande, de l'Islande, de l'Espagne ou de la Grèce où d'autres facteurs jouent de toute évidence. Le Portugal vient de négocier une aide de 78 milliards d'euros assujettie à un assainissement des comptes publics. Ce pays n'a pourtant connu ni crise bancaire ni crise immobilière comme l'Irlande ou de comptabilité douteuse comme la Grèce mais souffre d'une croissance trop lente et des pressions des prêteurs internationaux. La crise n'est pas terminée pour ces gouvernements. Au moment d'écrire ces lignes en 2011, on peut penser au contraire que la crise n'est pas terminée pour aucun gouvernement ou pour l'Europe. Ce sont les pratiques de leurs banques privées qui les ont mis en difficulté, mais les coûts ont été socialisés. Nationaliser certaines banques pourrait au contraire permettre de socialiser les bénéfices et de rendre ce secteur de l'économie plus conscient de la réalité de ses emprunteurs. Pour que les nationalisations ne soient pas une occasion manquée, il faut que les entreprises nationalisées développent une gouvernance qui permette de faire autre chose que ce qu'elles faisaient dans le passé dans la logique de leur secteur économique. Il faudrait également que la régulation et les principes de gouvernance

Luc Bernier (2012)

soient européens comme l'économie et les politiques le sont devenues pour que ce ne soit pas une occasion manquée.

Références bibliographiques

- BARTLE I., 2006, « Europeans outside the EU: telecommunications and electricity reform in Norway and Switzerland », *Governance*, vol. 19.
- BAUBY P. et VARONE F., 2007, « Europeanization of the French electricity policy: four paradoxes », *Journal of European Public Policy*, vol. 14.
- BERNIER L., 2011, « The 2008 economic crisis and the rebirth of public enterprises », dans CIRIEC, Bance et Bernier, 2011.
- BERNIER L. et HAFSI T., 2005, « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-É. Verrier (dir.), *Trente Ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod.
- BERNIER L. et PELLETIER M.-L., juillet 2008, « La gouvernance des sociétés d'État », *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 21, n° 2.
- BERNIER L. et SIMARD L., septembre 2007, « The governance of public enterprises. The Quebec experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, n° 3.
- BLAIS A., 1986, *Industrial Policy*, Toronto, University of Toronto Press-Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada.
- CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., 2011, *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique. Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?*, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- FREDERICKS W. R., 2011, *Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-owned Enterprises*, *OECD Corporate Governance Working Papers*, n° 2.
- HAFSI T., 1984, *Entreprises publiques et politique industrielle*, Paris, McGraw-Hill.
- HOWLETT M., 2009, « Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design », *Policy Sciences*, vol. 42.
- KEELEY B. et LOVE P., 2010, *From Crisis to Recovery. The Causes, Course and Consequences of the Great Recession*, Paris, OECD Insights.
- KIRKPATRICK G., 2009, « The corporate governance lessons from the financial crisis », *Financial Market Trends*, OCDE.

- LASCOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES P. et SIMARD L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61.
- MASSEY A., 2011, « Nonsense on stilts: United Kingdom perspectives on the global financial crisis », *Public Organization Review*, vol. 11.
- PISANI-FERRY J. et SAPIR A., 2010, « Banking crisis management in the EU: an early assessment », *Economic Policy*, vol. 25.
- PRAGER J.-C. et VILLEROY DE GALHAU F., 2006, *18 leçons sur la politique économique : à la recherche de la régulation*, Paris, Le Seuil.
- SALAMON L. M., 2002, *The Tools of Government*, New York, Oxford University Press.
- SOKOL D. D., 2009, « Competition policy and comparative governance of state-owned enterprises », *Brigham Young University Law Review*, n° 1713.
- SORIANO L. M., 2008, « New modes of governance in the Spanish electricity and gas sectors », *Journal of Public Policy*, vol. 28.
- TIBERGHIEU Y., 2007, *Entrepreneurial States: Reforming Corporate Governance in France, Japan and Korea*, Ithaca, Cornell University Press.

Annexe

Tableau 6 – Nationalisations d'entreprises dans la période 2008-2011.

Pays	Banques et entreprises	Date	Type de nationalisation
Allemagne	IKB Deutsche Industriebank	13 février 2008	Nationalisation partielle
	Commerzbank	8 janvier 2009	Nationalisation partielle
	Hypo Real Estate (HRE)	5 octobre 2009	Nationalisation
Autriche	Kommunalkredit Austria (KA)	27 octobre 2008	Nationalisation
	Hypo Groupe Alpe Adria (HGAA)	14 décembre 2009	Nationalisation
Belgique	KBC	Mai 2008	Nationalisation partielle
Belgique–Luxembourg–Pays-Bas	Fortis	28 septembre 2008	Nationalisation partielle
Belgique-France-Luxembourg	Dexia	29 septembre 2008	Nationalisation
Bolivie	Corani	1 ^{er} mai 2010	Nationalisation
	Guaracachi	1 ^{er} mai 2010	Nationalisation
	Valle Hermoso	1 ^{er} mai 2010	Nationalisation
Danemark	Amagerbanken	29 juin 2010 ¹	Nationalisation partielle
Danemark (Îles Féroé)	Eik Banki	1 ^{er} octobre 2010	Nationalisation
Espagne	Caja Castilla la Mancha	Mars 2009	Nationalisation partielle
	Cajasur	Mai 2010	Nationalisation partielle
États-Unis	Indymac	Juillet 2008	Nationalisation partielle
	Fannie Mae	7 septembre 2008	Nationalisation
	Freddie Mac	7 septembre 2008	Nationalisation
	AIG	16 septembre 2008	Nationalisation partielle

¹ Amagerbanken a déclaré faillite le 6 février 2011. Elle est alors tombée sous le contrôle de l'État danois.

Pays	Banques et entreprises	Date	Type de nationalisation
États-Unis	Bank of America ²	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Goldman Sachs Group ³	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	JP Morgan Chase ⁴	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Wells Fargo ⁵	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Citigroup ⁶	Février 2009	Nationalisation partielle
	General Motors	Mai-Juin 2009	Nationalisation partielle
France	BNP Paribas ⁷	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Caisse d'Épargne	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	La Banque populaire	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	La Société générale ⁸	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Le Crédit agricole ⁹	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Le Crédit mutuel ¹⁰	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Renault et PSA Peugeot Citroën ¹¹	9 février 2009	Nationalisation partielle
	BPCE (fusion entre la Banque populaire et la Caisse d'Épargne) ¹²	9 février 2009	Nationalisation partielle

² Bank of America a remboursé le Gouvernement américain en novembre 2009.

³ Goldman Sachs Group a remboursé le Gouvernement américain en juin 2009.

⁴ JP Morgan Chase a remboursé le Gouvernement américain en juin 2009.

⁵ Wells Fargo a remboursé le Gouvernement américain en décembre 2009.

⁶ Citigroup a remboursé une partie de l'aide au Gouvernement américain en novembre 2009.

⁷ BNP Paribas a remboursé le Gouvernement français en octobre 2009.

⁸ La Société générale a remboursé le Gouvernement français en novembre 2009.

⁹ Le Crédit agricole a remboursé le Gouvernement français en octobre 2009.

¹⁰ Le Crédit mutuel a remboursé le Gouvernement français en septembre 2009.

¹¹ Renault et PSA Peugeot Citroën ont remboursé le Gouvernement français en avril 2011.

Trois paiements ont été effectués les 10 septembre 2010, 25 février 2011 et 26 avril 2011 respectivement.

¹² Le groupe BPCE a remboursé le Gouvernement français en mars 2011.

Pays	Banques et entreprises	Date	Type de nationalisation
Irlande	Anglo Irish Bank	Janvier 2009	Nationalisation
	Allied Irish Bank	Mars 2010	Nationalisation
	Bank of Ireland	Mars 2010	Nationalisation partielle
Islande	Glitnir (sous le nom d'Islandsbanki depuis le 20 février 2009)	9 octobre 2008	Nationalisation
	Kaupthing	9 octobre 2008	Nationalisation
	Landsbanki	9 octobre 2008	Nationalisation
Portugal	Banco Portugues de Negocios	Novembre 2008	Nationalisation
Royaume-Uni	Northern Rock	17 février 2008	Nationalisation
	Bradford & Bingley	29 septembre 2008	Nationalisation
	Abbeys, Barclays, HBOS, HSBC, Nationwide Building Society, RBS, Standard Chartered	8 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Royal Bank of Scotland (RBS)	Février 2009	Nationalisation partielle
	Lloyds	7 mars 2009	Nationalisation partielle
	HMV	7 juin 2011	Nationalisation partielle
Suisse	Le Crédit suisse	16 octobre 2008	Nationalisation partielle
	UBS	16 octobre 2008	Nationalisation partielle
Venezuela	Cemex (Mexico)	19 août 2008	Nationalisation
	Holcim (Switzerland)	19 août 2008	Nationalisation
	Lafarge (France)	19 août 2008	Nationalisation
	Banco de Venezuela	19 juillet 2009	Nationalisation
	Banco Universal	Juillet 2009	Nationalisation
	Fama de América	Novembre 2009	Nationalisation
	Conservas Alimenticias La Gaviota	Décembre 2009	Nationalisation
	Monaca	14 mai 2010	Nationalisation partielle
	NorPro	16 mai 2010	Nationalisation

Note méthodologique

Les données de ce tableau ont été collectées grâce aux banques de données de journaux électroniques disponibles à l'ENAP : Eureka.cc, Repère et Canadian Newsstand. Les mots-clés « nationalisation », « banque », « entreprise » et « gouvernement » ont été utilisés dans la première vague de recherche. La seconde vague comportait des noms spécifiques d'entreprises et de banques. Les sites Internet *Le Monde* et *Courrier international* ont également été utilisés. La recherche a été complétée à l'aide du moteur de recherche Google. Elle a été effectuée par Geneviève Blouin, Patrick Gauthier, Mathieu Faucher et Émilie Tremblay, assistants de recherche à l'ENAP. La revue de presse sur les événements récents a été faite à partir des sources suivantes sur Internet : Bloomberg, *Le Monde*, Reuters, *Le Figaro*, *The Wall Street Journal*, *The Financial Times* et Yahoo ! Finance.

Ainsi que :

Boursier.com, « Royaume-Uni/Eco : le gouvernement plancherait sur une sortie de Lloyds et RBS », <http://www.boursier.com> (page consultée le 3 juin 2011).

GRIES L., « HRE se prépare à une privatisation » [en ligne], AGEFI, <http://www.agefi.fr> (3 juin 2011).

ISSARD M., « BNP PARIBAS : Lagarde : le plan d'aide aux banques a rapporté EUR2,7 mds » [en ligne], *Dow Jones Newswire*, 19 mai 2011, <http://www.zonebourse.com> (3 juin 2011).

Bernier, L. (2012). Les entreprises publiques européennes et la crise économique : l'occasion manquée. Dans : Bance, P. (Ed.), *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?* Rouen : PURH, pp. 59–76.

Copyright © 2017 Publications des universités de Rouen et du Havre.

Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex

Reproduit avec permission

17. Bognetti, G., & Obermann, G. (2012). Local Public Services in European Countries: Main Results of a Research Project by Ciriec International. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(4), pp. 485–503.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00474.x>

**LOCAL PUBLIC SERVICES IN EUROPEAN COUNTRIES:
MAIN RESULTS OF A RESEARCH PROJECT BY CIRIEC
INTERNATIONAL**

by

Giuseppe BOGNETTI

University of Milan, Italy

and

Gabriel OBERMANN*

WU, University of Vienna, Austria

ABSTRACT: *The present article is meant as an introduction to the three contributions on local public transport, water services and waste management resulting from a research of CIRIEC International Scientific Commission on ‘Public Services / Public Enterprises’, launched in 2008. The main purpose of the research was to produce a cross section description of essential and widely used local public services in different countries and to investigate their evolution over the last two or three decades.*

We give here a transversal overview of general common trends in the three analyzed sectors. We explain the increasing autonomy and separation of decision levels in planning and governance processes, describe the changing role and nature of the provider of public services, depict some peculiarities of the structure and the process of regulation, and deal finally with some remarks on

* We would like to acknowledge valuable comments by two anonymous referees.

funding policies. We show that unquestionably EU directives and regulations did have a definite impact on the way the services were supplied; however this has not produced a prevailing 'European model' in all member States. Our research shows clearly that as of now the EU area offers very different models of local public services. The variety of solutions adopted is impressive. Each concrete choice regarding regulation, market governance, planning and provision depends in the end on a negotiation between the central state, local authorities, bureaucracy, trade unions, pressure groups such as private enterprises and users of the service. The existence of different solutions adopted by different countries and within the same sector could mean that a compulsory policy towards a uniform solution, as frequently favoured by the EU, is not convincing and should not be supported. Since there is no evidence that the different solutions produce different degrees of efficiency and effectiveness, they could represent appropriate forms of adaptation to national overall characteristics and changing citizens' needs.

Los servicios públicos locales en los países europeos

Este artículo sirve de introducción a tres contribuciones sobre el transporte público local, el agua y la gestión de residuos, producto de una investigación llevada a cabo por la Comisión Científica Internacional del CIRIEC "Servicios públicos /empresas públicas" promovida en 2008. El objeto principal de esta investigación era proporcionar una descripción intersectorial de servicios públicos locales esenciales y ampliamente utilizados en diferentes países y observar su evolución en el transcurso de los últimos dos o tres decenios.

Los autores proporcionan una visión de las tendencias generales comunes a los tres sectores analizados. Explican la autonomía creciente y la separación de los niveles de decisión en los procesos de planificación y de gobierno, describen el papel y la naturaleza de los cambios en los proveedores de servicios públicos y presentan algunas particularidades de la estructura y de los procesos de regulación; terminan ofreciendo algunas notas sobre las políticas de financiación.

Los autores ponen de manifiesto que las directivas europeas y las reglamentos han tenido, indudablemente, un impacto significativo sobre el modo de provisión de los servicios. Sin embargo, ello no ha conducido a un "modelo europeo" vigente en todos los Estados miembros. La investigación indica claramente que la Unión Europea presenta actualmente modelos muy diferentes de servicios públicos locales. La variedad de las soluciones adoptadas es impresionante. Cada elección concreta relativa a la regulación, a la gobernanza de los mercados, a la planificación y al modo de provisión dependen finalmente de una negociación entre el Estado central, las autoridades locales, la administración, los sindicatos y grupos de presión tales como las empresas privadas y los utilizadores del servicio. La existencia de soluciones diferentes adoptadas por

diversos países, en el seno de un mismo sector de actividad, podría querer decir que una política impuesta a favor de una solución uniforme – lo que la UE privilegia a menudo –, no es convincente y no debería ser impulsada. Partiendo de la base de que no hay pruebas de que las diferentes soluciones produzcan distintos grados de éxito y de eficiencia, las opciones elegidas podrían representar formas apropiadas de adaptación a las características nacionales y a las necesidades evolutivas de los ciudadanos.

Lokale öffentliche Dienstleistungen in europäischen Ländern

Der vorliegende Artikel versteht sich als eine Einführung zu den drei Beiträgen über lokale öffentliche Verkehrsdienstleistungen, Wasserdienstleistungen und Dienstleistungen der Abfallwirtschaft. Die Arbeiten sind im Zuge eines im Jahr 2008 gestarteten Forschungsprojekts der Internationalen Wissenschaftlichen Kommission 'Öffentliche Dienstleistungen / Öffentliche Unternehmen' von CIRIEC entstanden. Das Hauptziel der Forschung war eine deskriptive Querschnittsanalyse von wichtigen und weithin verwendeten lokalen öffentlichen Dienstleistungen in verschiedenen Ländern zu liefern und ihre Entwicklung im Laufe der letzten zwei oder drei Jahrzehnte zu untersuchen. Wir vermitteln hier aus einer transversalen Perspektive einen Überblick über gemeinsame generelle Tendenzen in den drei analysierten Sektoren. Wir erläutern die zunehmende Autonomie und Trennung der Entscheidungsebenen hinsichtlich der Planungs- und Steuerungsprozesse, beschreiben die sich ändernde Rolle und Natur des Erbringers von öffentlichen Dienstleistungen, skizzieren einige Besonderheiten der Struktur und des Prozesses der Regulierung und machen anschließend Anmerkungen zur Finanzierungspolitik. Wir zeigen, dass Richtlinien und Verordnungen der EU ohne Zweifel einen bestimmenden Einfluss darauf haben, wie öffentliche Dienstleistungen bereitgestellt werden. Jedoch ist daraus kein in allen Mitgliedstaaten vorherrschendes "Europäisches Modell" entstanden. Unsere Forschungen zeigen klar, dass bis heute in den EU-Ländern lokale öffentliche Dienstleistungen in sehr unterschiedlichen Organisationsformen bereitgestellt werden. Die Vielfalt an implementierten Lösungen ist eindrucksvoll. Jede konkrete Entscheidung bezüglich der Regulierung, Marktsteuerung, Planung und Bereitstellung hängt letztlich ab von Verhandlungen zwischen Zentralstaat, lokalen Instanzen, Verwaltungen, Gewerkschaften, Interessenverbänden wie etwa privaten Unternehmen und Nutzern bzw. Konsumenten der Dienstleistungen. Die Existenz von unterschiedlichen Lösungen in verschiedenen Ländern und innerhalb desselben Sektors könnte bedeuten, dass eine obligatorische Politik hinsichtlich einer gleichartigen Lösung, wie sie häufig von der EU gefordert wird, nicht überzeugend ist und daher nicht unterstützt werden sollte. Da es keine empirische Evidenz gibt, dass die verschiedenen Lösungen zu unterschiedlichen Graden der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit führen, könnte es sein, dass die beobachteten Modelle geeignete Formen der

Anpassung an generelle nationale Charakteristika und die sich ändernden Bedürfnisse der Bürger und Konsumenten darstellen.

Les services publics locaux dans les pays européens

Cet article sert d'introduction à trois contributions sur le transport public local, l'eau et la gestion des déchets issus d'une recherche menée par la Commission scientifique internationale du CIRIEC «Services publics/Entreprises publiques» lancée en 2008. L'objet principal de cette recherche était de produire une description trans-sectorielle de services publics locaux essentiels et largement utilisés dans différents pays et d'en observer l'évolution au cours des 2–3 dernières décades.

Les auteurs donnent un aperçu des tendances générales communes aux trois secteurs analysés. Ils expliquent l'autonomie grandissante et la séparation des niveaux de décision dans les processus de planification et de gouvernance, décrivent le rôle et la nature changeants du fournisseur de services publics et présentent certaines particularités de la structure et du processus de régulation; ils terminent par quelques remarques sur les politiques de financement.

Les auteurs font apparaître que les directives européennes et les réglementations ont indubitablement eu un impact significatif sur le mode de fourniture des services. Cela n'a cependant pas conduit à un «modèle européen» prévalant dans tous les Etats membres. La recherche indique clairement que l'Union européenne présente actuellement des modèles très divers de services publics locaux. La variété des solutions adoptées est impressionnante. Chaque choix concret relatif à la régulation, à la gouvernance des marchés, à la planification et au mode de fourniture dépend finalement d'une négociation entre l'Etat central, les autorités locales, l'administration, les syndicats et les groupes de pression tels que les entreprises privées et les utilisateurs du service. L'existence de solutions différentes adoptées par divers pays et au sein d'un même secteur (d'activité) pourrait vouloir dire qu'une politique imposée en faveur d'une solution uniforme, – ce que l'UE privilégie souvent –, n'est pas convaincante et ne devrait être pas encouragée. Etant donné qu'il n'y a pas de preuves que différentes solutions produisent différents degrés de performance et d'efficience, les solutions choisies pourraient représenter des formes appropriées d'adaptation à des caractéristiques nationales et à des besoins évolutifs des citoyens.

1 Introduction

1.1 Purpose and focus of the research

The CIRIEC International Scientific Commission on 'Public Services/Public Enterprises' launched a new research project on local public services in 2008. The main purpose of the research was to produce a cross section description of essential and widely used local public services in different countries and to investigate their evolution over the last two or three decades.

The three sectors chosen for study are local public transport, water services and waste management; all are basic infrastructure services of public interest for many citizens. In the last years they were and probably will be in the future subject to (EU and national) regulation and economic policy measures. An abundance of data and studies exists on specific services in specific countries, or on special issues; a comprehensive and comparative understanding of what is happening in Europe is however difficult because of the lack of a uniform design in collecting and analyzing the available information.¹

In order to allow a comparative view on the empirical observations and to identify major trends in the provision of the services the Scientific Commission decided to apply an elaborated common research structure and developed an analytical grid for the detailed study of the provision of the selected services. Our guiding analytical grid was focussed on four points – planning and governance of the service, the provider of the service, the process of regulation and finally the method of funding. This structure represents the main features of public service systems and should help to identify significant changes in the development of the provision of local public services in the observed period.

The research carried out offers at the same time a cross section comparison and a view of the evolution and changes of the services considered during the last decades. The analysis has been conducted mainly trying to catch differences of quality in the way services are supplied rather than differences in quantity. We did not in any case focus our attention on comparing through econometric analysis

¹ An exception to be mentioned is a recently published study dealing with local public services in Europe by Wollmann and Marcou (2010). Contributions cover different economic and social services on the local level in Italy, France and Germany; for some services UK and Norway were also included. The selected economic services are water supply, waste management and electricity. As far as the analyzed countries and services are the same the findings are in general supportive of the empirical evidence of our own research.

different levels of efficiency or efficacy; that would have implied a much greater use of resources than we could afford. Still we believe that even a predominantly qualitative analysis has been very useful and has given us the possibility to arrive at some relevant conclusions in each sector.

The design of the project (inter alia matters of methodology, selection of countries and services, invitation of experts) was discussed in several meetings of the Scientific Commission; the empirical research started in late 2008. Most of the country studies on local public services were presented by the researchers at an international workshop in Pavia, held in summer 2009. A second seminar in 2010, again in Pavia, was devoted to a review of the results of comparative 'horizontal' studies on each sector and an evaluation of the findings, followed by a discussion of possible policy conclusions. Participants and discussants in this meeting were external experts from research institutions and experienced practitioners. The main purpose of the three studies was to compare the observations and empirical findings for each sector separately. Based on the evidence and insights we finally applied a 'transversal' comparative analysis to identify common trends and patterns of the provision in all three sectors.

More than 30 researchers from twelve countries contributed to our project. The research yielded 22 studies covering 6 to 8 countries for each sector. Detailed empirical evidence is available for Austria, Belgium, France, Germany, Italy, Spain and Sweden. Local public service provision was also analyzed in two non-European countries; studies were provided for local public transport, water services and waste management in Japan, and for water services in Algeria. Each country has been studied by a native researcher in order to ensure an understanding of the institutional setting and the actual working of the system, trying to avoid basing the analysis only on the statutory system. All studies on countries and the three horizontal sector reports have already been published in the CIRIEC working paper series.²

1.2 Structure of the paper

In this volume of APCE four articles are dedicated to this research project, focusing on the evidence collected for European countries, all member States of the EU. The present article is meant as an introduction to the three following sector-related contributions on local public transport, water services and waste management. In our paper we examine the main observations and findings on the three sectors. We focus especially on a comparative view of common trends and patterns with regard to planning and governance, provider ownership, the process of regulation and the principles of financing of the services.

² http://www.ciriec.ulg.ac.be/en/pages/6_2working_papers.htm

Panning out across the empirical findings in the three sectors we try to identify similar trends and developments in all areas of the analyzed local public services and to discuss certain development patterns and structures that likewise typify all three sectors. We will address selected empirical results from the sector studies whereby idiomatic, per-sector expression of general trends might be explained. But we do not intend to present details of empirical findings and assessments of the three horizontal sector analyses. Reference here is made to the three articles in this issue (and in some cases to the more elaborated working papers³) contributed by Andrea Zatti on local public transport, Pierre Bauby on water services, and Barbara Antonioli and Antonio Massarutto on waste management.

Our paper is divided into four parts. The first part outlines the organization, purpose and focus of our research. In part 2 we present some preliminary considerations on important determinants of the development of local public services in the last years, in particular on the general economic and political background, the state of public finance, the position and policy of the EU, and the relevance of structural changes in technology. Part 3 provides a transversal overview of general common trends in the three analyzed sectors. We show the increasing autonomy and separation of decision levels in planning and governance processes, describe the changing role and nature of the provider of public services, characterize some peculiarities of the structure and the process of regulation, and deal finally with the evidence on funding policies. In the last part we offer some concluding remarks and recommendations for the direction of the policy of the EU towards the future of public services at a local level.

2 Preliminary considerations

Before presenting what are in our view the main trends emerging from our research, it may be useful to offer a few preliminary considerations. The last decades have seen radical changes, concerning both the way public services are organized and the environment in which public services operate. Several factors have been at the origin of this process.

2.1 General economic and political background

First there has been, beginning from the eighties, a political and a theoretical critique of how public services were then provided, that is usually by a statutory monopolistic vertically integrated public firm. The main driving forces

³ Zatti (2011), Bauby (2011), Antonioli and Massarutto (2011).

against this state of affairs were coming on the one hand from a political motivation – the desire to shrink and contain the size of the public sector which had been expanding continuously from the beginning of the twentieth century – and on the other hand from an economic justification, based on the assertion that public enterprises were intrinsically less efficient than private enterprises.⁴ In line with the last point it was claimed that private enterprise could offer, by virtue of the operating of market forces, better solutions in terms of efficiency even in the field of public services. The discussion on the alleged inferiority of public enterprise in terms of efficiency has not yet ended; so far no definitive answer has been given, and empirical evidence has not supported the assertion of a univocal superiority of private enterprise over public enterprise. Many empirical studies, although they present methodological weaknesses and should therefore be received with caution, display mixed results: private firms are sometimes superior in term of efficiency but on the other hand show sometimes worse results than public firms.⁵

In time debate has moved from the mere antithesis of public versus private enterprises to the search for the conditions which make public or private enterprise the best or preferred solution. In any case most of the literature now agrees that results depend more on the strength of competition than on the type of ownership: the simple substitution of public enterprise with a private one operating as a monopoly does not assure better results. Private firms maximizing profits (according to the usual assumption), operating under conditions of imperfect competition and asymmetric information, do not guarantee optimal solutions; services supplied can fall short of the optimal quantity and quality if the private firm is not properly regulated and monitored. The general feeling regarding privatization is now more balanced since the substitution with private enterprise and liberalization as such has not produced clear positive improvements; on the contrary sometimes, due to unsatisfactory results obtained by the private sector, we have seen some cases of a return to public enterprise or the introduction of more stringent regulation (see the case of railways in the UK and of local public transport outside London). Of course, there are some other factors which could be relevant for the efficiency of public service provision, e.g., the incentives the regulatory environment imposes on operators and managers.

On the whole the attention given to these general issues has spurred the research of new ways to offer public services with good outcomes.⁶

⁴ The literature on this topic is large: just to give an example of recent works on the comparative performance between private and public enterprises see Bel et al. (2010), Millward (2011). Their conclusion is not unfavourable to public enterprises.

⁵ Bognetti and Obermann (2008).

⁶ For a review of arguments see eg. Florio and Fecher (2011) and Bernier (2011).

2.2 Public finances

A second factor, not always explicitly mentioned, has been the state of public finance both at central government and local level. The period we are considering has been characterized by the increasing need to fulfil the obligations coming from the ever growing demands of a modern welfare state which has to face (at least in European countries) demographic changes and the aging of population, with more than proportional spending increases for health and pensions; in the more advanced countries the public budget, including local governments, represents on average more than 40% of GNP. The level of taxation is very high and any increase is politically difficult, so it was difficult to maintain a balanced budget (even before the present financial crisis). Given this state of affairs (public services being in competition with other types of public expenditures) governments were and are inclined to give less money to (local) public services. This has favoured the demise of some public services, the lowering of subsidies to local public services and the attempt, through privatization, to raise money and to limit the already burgeoning public deficits and debt.

2.3 EU Position and policy

The position taken in the last twenty years by EU Authorities is a third factor leading to change the public services sector in Europe. After pronouncements by the European Court of Justice and the approval of the *Single Act*, the so called excluded sectors were submitted, although with a specific statute, to the application of the treaties. Rules were specified on the admissibility of state aids, requiring specific conditions which did not exclude financial help to public services but, in some cases, limited *de facto* transfers from the public authorities to firms and frequently had an impact on the financing of public services suppliers. The Commission clearly indicated through directives, regulations and position papers that even public services had to be submitted to the rule of competition, although with limitations due to the specificity of public services. The underlying idea was the formation of a level field to favour the creation of a more fully integrated internal market. During the nineties several directives were approved which asked for a change in the sector. For national services (energy, mail, telecommunications) the break up of the vertically integrated public sector took place in varying degrees; on the whole the change in their structure has been radical and traditional public enterprise in those sectors has changed its nature fundamentally, being forced to operate side by side with private enterprises, when not disappearing altogether as in the case of telecommunications in some countries.

The impact on local public services was of a different nature because there was no general rule forcing the local authority to dismiss its own public enterprise and liberalize the market, or in every case to open a public tendering procedure, although this was in principle the solution preferred by EU Authorities. Similarly,

these directives did not push explicitly for a privatization of public enterprises. The European Commission always maintained explicit neutrality as far as ownership was concerned, but showed a clear preference for the liberalization of the services, which obviously implies a greater role for private enterprises. In particular the ideal system for the European Commission was, wherever possible, competition *in* the market and, when this was not feasible because of the existence of natural monopoly, competition *for* the market through public tendering. The directives of European Authorities on local public services was not limited to the liberalization issue but touched several other issues, such as characteristics of the service offered (for instance water purity), the sustainability of the process (waste), the affordability, and the drive for social cohesion. On these aspects European Authorities ask for a minimum standard to be achieved from member States.

From this general scenario one would expect to observe several changes in local public services among the member States in recent years. This is in fact what we found in the three sectors examined. Nevertheless the influence of the European directives and regulations did not succeed in creating a unified model of local public services in Europe. In fact different models are present in each sector; in local public transport Zatti identifies at least four models.⁷ Even in the same country we have different models; see the case of Germany where regulation for the water sector is much more public oriented than the waste sector. All in all it is evident that the competent institutions have considerable room for manoeuvre as regards choice between competition-oriented strategies and provision by public operators (e.g. in-house solutions).

2.4 Structural changes in technology

A fourth influence of change was the structural transformation that occurred in some of the local public services in the period considered. Such structural change can be attributed to two causes; one is a different perception of what are the general interests involved in the sector. Typical is the case of the service of public transport that has become more and more constrained by the changes of the urban environment and by the ever increasing need of urban mobility to satisfy increasingly complex economic and social relationships. The increase in the use of private cars has produced relevant externalities: congestion and pollution require closer coordination between public and private transport, parking space and new ways to control and monitor them. The EU has also contributed to the definition of general interest imposing, for instance limits to air and noise pollution for urban conglomeration. For water general interest

⁷ Zatti (2012: 543).

has somewhat shifted, giving more attention to sanitation considerations and sustainability.

A second powerful drive in structural change comes from changes in the nature of the service provided and the corresponding changes in technologies; in the waste sector, for instance, attention has shifted from the mere collection to the disposal and recycling phase, transforming the general interest which 'is not confined to the dimension of urban propriety and public health, but is concerned with much more far reaching sustainability issues' (Antonioli and Massarutto 2011: 5). 'The focus of policies changes from simple removal of waste to planning of disposal and managing the material flow, with an associated shift in terms of key actors, key words and managing solutions' (Antonioli and Massarutto 2011: 5). Here the technological scenario in which the sector operates has transformed the entire scenario creating new actors and a new relationship between the role of the private and the public sector.

3 An overview of general common trends

The empirical analyses reveal that the autonomous room for manoeuvre of the member States as regards the structuring of public services remains relatively high in all three of the examined sectors. The exertion of influence by the EU through directives and objectives for the local public services is pronounced to varying degrees in the examined areas. All in all it is evident that the competent institutions and service providers have considerable discretion in choosing between competition-oriented strategies (e.g., outsourcing) and provision by public operators (e.g., in-house solutions) and this has brought about clearly differentiated outcomes. Moreover each sector presents different development paths which demand specific solutions. In this paper, which is meant as an introduction to the sector reports, we will try to identify the trends which are in our opinion common to the three sectors.

Obviously it would be desirable to present here all relevant observations in a comprehensive table in order to overview and compare the findings for all countries in each of the three sectors. Due to considerable difficulties preventing easy comparisons (especially country related peculiarities in the three sectors, but also lack of sufficient information) the authors of the sector studies have not provided unified summarizing tables showing on a horizontal level the findings on ownership structure, regulatory regimes and financing for each country.⁸

⁸ But see the comparative presentations of selected results on important features of local public transport by Zatti (2012) and of waste by Antonioli and Massarutto (2012).

3.1 Planning and governance: increasing horizontal and vertical coordination

A sort of 'multilayer governance' is frequently present in the three sectors, albeit to different degrees. This has to do with the (joint) responsibility for the supply of local services, which is spread across different (federal) levels and institutions. Multilayer governance concerns both legal competence and participation in the organization and financing of specific services.⁹

The role of planning has changed in the period considered since the services supplied have become more complex and have acquired greater spatial and longer-term time dimensions. In the three sectors greater horizontal and vertical coordination has been needed (Antonioli and Massarutto 2012: 525, Bauby 2012: 569). In the local public transport, for instance, there has been a clear increase in institutionalized and non-formally regulated cooperation and coordination between different institutions or authorities and suppliers or providers; new governance structures were created mainly in terms of specialization and territorial integration (Zatti 2011: 33) and regional authorities have been increasingly charged with the task of supervision and coordination of the local passenger transport (Zatti 2011: 28).

The increase of intercommunal cooperation and mergers has a consequence for the efforts of the local authorities, who expand their geographical supply areas and/or range of provided services in search of economies of scale and scope. As for the waste sector there has been a change while planning plays a fundamental role in the infancy phases of the disposal industry (coordinating the transition from landfill to more modern solutions) 'the more mature the market becomes and the more professional management is needed, the more planning leaves space to operator-based integrated systems, with planning mainly limited to the definition of targets, regulation and, eventually, provision of last resort solutions when emergencies occur. This development is clearly correlated to the increase – both dimensional and in the scope of activity – of the role of the private sector' (Antonioli and Massarutto 2011: 12).

3.2 The role and nature of the provider

Two points are in our view relevant. The first is the increasing autonomy given to the providers of public services, in the hope of achieving an increase in efficiency. As the subsidies coming from the government at different levels were decreasing, concerns on the possible inefficiency of the provider were growing. An answer was found in distinguishing more clearly the entity that makes

⁹ See Bauby (2011: 7). For a comparative descriptive view on multi-level institutional setting in Germany, Italy and France see also Wollmann and Marcou (2010: ch. 2).

strategic decisions from the entity taking operative decisions (Zatti 2012: 536). This separation does not only happen where public services providers are privatized, which obviously creates an immediate duality, but also when the provider is owned in some way by the public administration itself. In this second case the purpose is to create a division between the political body and the provider so as to avoid too close a relationship with the pressure groups which, acting through political institutions, could interfere with the regular management of the firm, which is supposedly more efficiency oriented when it is at least formally independent.

One outcome of this strategy has been the trend of corporatization (Zatti 2012: 553 and 555), which in many cases was simply a change in the juridical form without any modification in ownership, which remained public, and the increasing trend of the transferring of services to separated publicly owned legal entities under the same commercial law as private firms.

Another indication of the increasing attention to efficiency is represented by the several cases of mergers and cooperation among different local public utilities in search of economies of scale and of better services through close coordination of activities. Similar motivations explain the creation of several public-private-partnerships, with the objective to take advantage of good management and the creation of several multiutilities in search of economies of scope. The end of a close relationship between the unit providing the service and the municipality favoured the transformation of some of the traditional local public enterprises to firms which operate in several districts and sometimes also at the international level, producing more market oriented behaviours (Zatti 2011: 28). The diffusion of international providers, as well as of providers operating outside their own geographical area, has been primarily observed in the water sector and in the waste sector; the same phenomenon can be observed to a lesser extent in local public transport. In some countries and sectors there is evidence of increased mergers among public providers. The economic reasons seem to differ among countries and sectors.

The second change in the nature of providers is the involvement of the private sector, which has included a wide range of solutions, from outsourcing and delegation to open markets, from public-private-partnerships to project financing. As a general trend, we can say that the increased role of the private sector, often favoured by liberalization, is a common feature observed in all three sectors.¹⁰

The share of private enterprise operating in the local public services is surprisingly very different in different countries, showing that the way

¹⁰ Antonioli and Massarutto (2012: 525), Bauby (2012: 566), Zatti (2012: 553).

the same public service can be supplied varies significantly among countries, apparently not depending greatly on mere ideological positions or from notable differences in the level of efficiency and efficacy. Moreover even in the same country we have different shares of private companies among different parts of the same service. Evidence of this is found in the table reproduced in the paper by Antonioli and Massarutto 2011: 14), showing that in waste collection private companies contribute 100% of activity in Finland and only around 30% in the Netherlands, while in disposal private enterprises in Finland cover less than 5% of activity and more than 90% in Spain (incidentally, while Finland is the first in collection, it is the last in disposal).

The present share of private enterprises, however, is not always the result of recent changes: in several cases it predates the period we have considered and reflects a traditional institutional story, as is the case of the massive presence in the water sector in France. On the contrary, the share of private enterprises contributing to services in this sector is low or medium in Austria, Germany, Belgium, Italy, Spain, and Sweden.

To evaluate precisely the role and influence of the private sector at least we should make some remarks. In several cases firms are classified in official reports or statistics as privatized even when there is only a mere juridical change. It is necessary to distinguish between formal privatization (corporatization) on one side and material privatization with change in ownership on the other. Corporatization is a clear trend in some areas of local public services.¹¹ Likewise in several instances ownership has changed only partially, leaving the control of the firm with the public sector. In this case the role of the private partner can be relegated to the mere financing of the project; alternatively the private partner could be the *de facto* manager and be the real leader. The mere data of official statistics (on ownership) do not always give a real picture of the importance of the private sector.

Moreover it must be stressed that the weight and the importance of the role of private enterprises varies considerably, largely depending on their position and function in the chain of production of the local public services. While in some cases (e.g. the Belgium local transport system)¹² private units are limited to very narrow tasks, operating through subcontracting with very restricted autonomy, in other cases the discretionary power assigned to the private enterprise is large, sometimes including the task of designing the service (Antonioli and Massarutto

¹¹ See examples in local public transport in Zatti (2012: 553–555); more on different organizational forms in local public service provision in Wollmann and Marcou (2010:ch. 9).

¹² Zatti (2012: 543).

2011: 9). Therefore the simple figure of the share of the service owned by private enterprises does not meaningfully represent the effective role played by them. It all depends on the relationship between the public authorities and the private enterprises, and precisely on the existing nature of regulation.

All in all there are very few instances where liberalization has been complete and where the private enterprise is operating with very few restrictions on its decisions and in a regime of almost free competition with few strings attached. This has occurred mainly in the UK, where the water sector (Bauby 2011: 6) and the local public transport outside London have been totally privatized but – especially in the transport sector – the constraints set by public authorities have recently increased (Zatti 2012: 544). When network infrastructures are present it is difficult to avoid a rather strict regulation while when they are absent a much lighter control is possible as is the case of the recycling industry (Antonioli and Massarutto 2011).

3.3 Structure and process of regulation: regulation experience and issues

In the past two decades the organization and regulation of markets for local public services has undergone a considerable change.

The public sector, through regulation or direct public ownership, has still maintained a very strong role in the supply of local public services. Not only has public control and engagement not decreased in the period under consideration but it has on the whole increased and become more complex. When a fully integrated public enterprise prevailed, explicit control by the public authorities was usually limited to decisions regarding only the level of tariffs. Even when a delegation was given to private enterprises regulation was limited in a rather static environment, frequently allowing private enterprises to exert their economic power on feeble municipalities. In France, where many local transport services were delegated to private enterprises, the Sapin law had to be introduced to establish a more stable and less asymmetric relationship between strong private enterprises and weak local authorities.

It can also be observed that the introduction of alternative models of local public services with separation between the planning unit, or in any case the commanding unit, and the operating unit brings in asymmetries of information, and this has immediately raised a series of issues. When the service is supplied by a unit independent from the political authority a principal-agent relationship is created; this is true even when the operating unit is public, provided it has some kind of autonomy. Therefore once it has been accepted that there is a general interest in the supply of a service which cannot be satisfied through a competitive solution because of market failure, of externalities or of some other distributive or socio-political reason, public control is needed in the form of external regulation,

exercised either on (a) public enterprise(s) or on (b) delegated private enterprise(s). And when – as is often the case – the general interest cannot be identified in a simple index, regulation and monitoring become a complex task; when strong asymmetries of information and high transaction costs are present the attainment of a satisfactory solution is difficult (Zatti 2011: 73).

In order to have appropriate regulation the general interest must be clearly defined and pursued with adequate means. In the past implicit or internal regulation was the prevalent organizational model in the provision of (local) public services. One public organization or enterprise was responsible for both designing the service and its provision. The economic and political responsibility lies in the hands of (only) one authority which was accountable for the result against users and citizens. The definitions of general interests determined by the public authorities are now more articulated but not easily expressed in simply measurable quantities. The task of the regulator is to scrutinize and control the quality, reliability, sustainability and affordability of the services to ensure the general interest, as defined, at least in principle, by the political body eventually integrated by the directives and regulations of the European Commission.

Frequently regulation cannot be limited to the mere supply of the service. The effectiveness of local public services depends not only on its quality taken in isolation but on a series of factors: for instance for local public transport the overall design of urban mobility is involved and measures regarding private traffic, the policy of dedicated routes and parking spaces are very important for the actual functioning of local public transport. A set of incentives and penalties must be created to obtain the right behaviour by the agent. Then the choice of contracts becomes important, as illustrated by the sector reports, where the allocations of operating and commercial risks must be specified.

Moreover whenever a process of liberalization, introducing competition *in* the market, is started decisions regarding the configuration of competition, the conditions of entry, the limitations of predatory behaviour etc. must be taken into account to prevent the market power of one or of more firms prevailing which might force solutions in favour of the leader(s) of the market. When the entire organization of the market is under scrutiny the overall procedure of regulation must be rather sophisticated, as is well illustrated by Antonioli and Massarutto in the waste sector.

Different sets of problems must be faced when what has to be regulated is competition *for* the market (when competition *in* the market is not feasible because of unavoidable increasing returns, a common case in local public services). Collusion must be avoided, opposition must be exercised against the strong power of big private enterprises, sometimes multinationals, who can overwhelm the capacity of control of a single municipality, especially if small

and/or inexperienced in tendering demanding services (Obermann 2007). The complex process of tendering needs to be managed with care and cannot be confined to mere cost considerations. The choice of the length of the concession, of the ownership of the network, of the contract assigning risks to the contractor or to the counterpart, and of the type of tender that should not favour the incumbent is certainly a difficult one. The greater are the difficulties in managing the regulation, the higher the risks that results will not be entirely satisfactory from the viewpoint of general interest. In the transport sector there is clear evidence that in major conurbations and metropolitan areas public transport is under public control and ownership: '... LPT services are complex services, for which outsourcing is not easy and transaction costs can be relevant, thus preventing or at least discouraging ampler steps towards external regulation (and provision of services by private firms)' (Zatti 2011: 73).

The design of the process of regulation is very important for good results, but one cannot disregard the fact that behind the institution of regulation there is a political background which shapes concretely the general interest and which is crucial to achieve 'good results'. The political background is a combination of the characteristics of the political body (with its own permeability to pressure groups), of the relationship between this entity and the regulatory board, of the quality and capacity of the public administration. Also very important is the identity of the controlled actor which, with its economic and political power, can become very influential in shaping the concrete solutions, bringing about the so called capture of the regulator.

From the sector reports, and in particular from some national studies, we know that the structure and assignment of political responsibility for the organization and provision of public services on local level differs in many respects and details. This observation is relevant for both dimensions of governance: the micro dimension which 'is more concerned with issues such as accountability, corporate governance, transparency etc. But the wider issue is more "macro" or systemic, and is related to the broader design of the mission, and purpose, of these organizations in the policy perspective, (Florio and Fecher 2011: 365).¹³

Obviously, in reality the relationship between transparency and accountability is often very complex and difficult to perceive.¹⁴ As this issue was neither explicitly addressed in the country studies nor in the summarizing sector reports we are not able to provide here a horizontal comparison and discuss possible explanations.

¹³ See more on the two dimensions of governance in Bernier (2011) and in Del Bo and Florio (2011).

¹⁴ Monfardini (2010), Dubnick and Frederickson (2011).

3.4 Funding policies

There are several ways to fund local public services: service charges and tariffs, taxes, and transfers. The evidence reveals that there is no uniform pattern. Each country has its own way to finance the services in the three sectors: national and sector-specific peculiarities favour 'individual' pragmatic solutions.

As a general trend, however, flow of funds coming from higher level of governments was reduced given the general situation of distress of public finance. This obviously had the consequence generally to raise tariffs to compensate the decrease of transfers. On the other hand EU policy was independently favouring this trend; the directives of the water sector require consumers to cover the costs (e.g., in the water sector by the Community Framework Directive 2000);¹⁵ the same approach applies in the waste sector since the rule is that 'polluter pays', i.e. costs should be paid by the user that causes the waste). The overall trend is found also in the transport sector, where mostly the share of revenues by tariffs on costs have increased; the picture however is not homogeneous in this sector since we find some local authorities that have pursued a policy of very low tariffs to answer the need to favour public transport with a redistributive objective (Flemish and UK). The decrease of funds has had, according to Zatti (2011: 9), a negative influence on the ability of the local authorities to comply with the public task, particularly limiting investment activity.

Does this mean that an overall operation of regressive redistribution has been performed? In principle any undesired distributional consequences of the application of cost-covering charges could be compensated by appropriate economic-policy measures, such as a progressive tariff structure. However, in practice it could be difficult to establish workable solutions in competitive markets. Empirically one cannot give a clear answer to this question. More data should be available to analyze the new structure of the tariffs which could favour particularly people with lower income, leaving tariffs for them at a lower level even though the average tariff has increased. Moreover it should be known whether and in what degree the general taxation system which financed the deficits was progressive or regressive.

4 Concluding remarks and policy conclusions

It should be mentioned that satisfaction of consumers with respect to price and quality of local public services was not explicitly investigated in

¹⁵ On the implementation of this directive see European Commission (2007).

the country studies.¹⁶ Although there are Eurobarometer surveys and a few other evaluations of various public services available on the subject¹⁷ the knowledge about citizens' satisfaction with specific services is modest and the methodology of the surveys needs more research.

Clifton and Diaz-Fuentes (2010) emphasize in a recent review of the evaluation of public services that 'relatively little scholarly attention has been paid to analyzing satisfaction' (p. 293). Their analysis of the Eurobarometer surveys since 1997 shows in detail that 'the Eurobarometer surveys on citizen or consumer satisfaction with SGI have undergone shifts in terms of the survey focus, questions posed, inclusion/exclusion of those surveyed, and survey outcomes' (p. 302). With respect to the findings on consumer satisfaction they conclude that 'EU citizens surveyed revealed very different results on service quality depending on the sector in question: ...Generally speaking, perception of satisfaction seems to be associated both to sector and nation ...' (p. 295).¹⁸

Another survey, recently provided by the PIQUE group, covering six European countries and using an alternative approach to extend available Eurobarometer findings, summarized the overall conclusion as follows: 'From a satisfaction perspective, one can conclude that citizens are generally satisfied with the quality of services. However, the level of satisfaction can vary substantially by sector and country, leaving substantial room for improvement' (van Gyues et al. 2009: 9).¹⁹

Considering the overall picture on consumer satisfaction and sector specific empirical evidence from different sources it seems reasonable to assume that – grosso modo – the provision of local public services in the three sectors works satisfactorily or at least 'on average' without serious problems and complaints. Consumers seem to be partly aware of quality aspects and the development of services; their demand to improve services has to be articulated via the political process. This should be kept in mind when the question of the future course of the EU-policy is discussed.

¹⁶ However, some relevant information on water services is provided in Bauby (2012: 574–576).

¹⁷ See for example a comprehensive review of Eurobarometer surveys and other evaluations of public services by Clifton and Diaz-Fuentes (2010).

¹⁸ This statement is supported by findings of other studies investigating different sectors and determinants in more detail. Studies focus inter alia on potential effects of specific organizational models of provision on the satisfaction of users. See e.g. Fiorio et al. (2007) on consumer satisfaction in local public transport, and Fiorio et al. (2011) on consumer attitudes on services of general interest, using Eurobarometer data.

¹⁹ See e.g. European Commission (2003).

The empirical evidence presented in the CIRIEC-studies on local public services in the three sectors allows the following concluding statements.

On the one hand, the general picture emerging from the details of the analyzed sectors is fairly heterogeneous. Some reasons for this – anticipated – outcome have already been mentioned while others are obvious. The mode of provision of local services in all three sectors displays in many aspects different characteristics and changes because of different structural conditions, different technical evolution and different production functions. This results in (more or less) different national developments and solutions for regulation, market governance, programming, provision and financing. Even within the same sector national solutions vary, e.g., different degrees of public ownership.

On the other hand, reviewing the empirical findings in the three sectors, we can clearly observe similar trends and developments in all areas of the analyzed local public services. This seems an important outcome of our research. A number of conclusions for economic policy decisions may be drawn from these observations and assessments.

What emerges clearly from the different papers, and especially from the three sector reports, is that unquestionably EU directives and regulations did have a definite impact on the way the services were supplied; however this has not produced a prevailing ‘European model’ in all member States. Our research shows clearly that as of now the EU area offers very different models of local public services. The variety of solutions adopted is impressive. Zatti in his report shows that in the transport sector we have at least four different models; similar conclusions are reached by Antonioli and Massarutto for waste and by Bauby for water. In other words, not only does each sector present its peculiar solutions so that they differ from each other, but even the differences within each sector are remarkable. The possible convergence that could have come from European directives and regulations did not occur, or if so, only weakly. Changes took place but they were the result of a very complex set of forces in which the European directives and regulations had only a limited influence. The outcome has been the result of interplay between the technological characteristics of the sector, its evolution and the political actors. Each concrete choice regarding regulation, market governance, planning and provision depends in the end on a negotiation between the central state, local authorities, bureaucracy, trade unions, pressure groups such as private enterprises and users of the service.

The study by Wollmann and Marcou (2010) on local public services in selected European countries arrived at very similar conclusions. ‘Taking up the volume’s guiding question as to whether the developments have been convergent or divergent from sector to sector and country to country, they (Wollmann and Marcou) argue that the chapters of the book invite ambivalent, if not

contradictory conclusions. On the one hand, the (advanced welfare state-typical) public/municipal sector-centred model of public service delivery has been profoundly impacted by the combined onslaught of neo-liberal concepts ('lean government'), NPM tenets ('marketization') and EU policy ('market liberalization'). Hence, on the one hand, a (convergent) 'mega-trend' is apparent from public sector based service to 'privatized' service provision, be it through 'formal' ('organizational'), privatization ('corporatization'), or wholesale ('material', asset) privatization. On the other hand, within and notwithstanding these general trends, there is a significant divergence between the countries under study in developments on the 'micro' scale due to country-specific historical, institutional and political factors and particularities (Wollmann and Marcou 2010: 13).

The existence of different solutions adopted by different countries and within the same sector could mean that a (compulsory) policy towards a uniform solution, as frequently favoured by the EU, is not convincing and should not be supported. Germany and France, for instance, show different solutions in the water sector. Since there is no evidence that they are not more or less equally efficient and effective, they could represent appropriate forms of adaptation to national overall characteristics and changing citizens' needs.

There are convincing observations in all three sectors indicating that the realized institutional arrangements for the provision of local public services in each sector and country are to a considerable degree determined by the political and personal resources, capacity and expertise available to the authorities and actors involved in the process of planning, monitoring and delivery of specific services. Obviously, the prevailing historical, political and economic preconditions and especially individual experience of the member States in successfully organizing, managing and adapting the complex provision of local public services to the needs of the citizens in a changing world is different in the countries and sectors examined in our research. This should be kept in mind when thinking about (new) strategies or reform plans related to public services in the EU.

Florio and Fecher (2011) draw a similar conclusion with reference to a recent study by Warner (2011) on municipalities in the USA. 'Perhaps the most important lesson to be learned from this analysis is that it is mistaken to force local governments to adopt the same framework of solutions, for any service and under any circumstances. EU legislators, who often tend to impose similar reforms across Member States through directives, should consider that in the USA the majority of municipalities are not constrained in their options on service delivery, and in two thirds of the cases surveyed had adopted either direct public provision, or inter-municipal co-operation, with contracting out a more limited and decreasing policy option' (Florio and Fecher 2011: 368).

With respect to recommendations on the policy of the EU we can address another important aspect. The interest in accessibility and affordability of essential public services like public transport, water, or waste management at local level prompts the question of the rationale of a Community definition of 'local public services of general interest'. This question must remain open but there are sound arguments to leave as much discretion as possible to the member States. Especially for public services at the local level it seems reasonable and convincing to assign the responsibility for defining the public interest in specific services (or universal services) to the member States and their authorities. Considering the national legal and administrative structures and resources, they should have as far as possible freedom in choosing proper organization models and providers for these important services. As the evidence shows the key challenge could be simply to let the member States experiment on their own relying on individual experience in order to realize solutions best compatible to country-specific political and economic requirements. Of course, such a 'liberal' policy needs to be accompanied by some European guidelines to preserve minimum standards and by the establishment of some sort of effective abuse control to prevent unfair practices or discriminating policies against private providers.

To sum up, this research project describes and points to important features of and differences in the provision of local public services in the three analyzed sectors in different European countries. It offers some insights into the structure of governance, ownership, and regulation and highlights major trends in the development of the services; furthermore, it helps us to draw preliminary conclusions and to formulate first policy recommendations. Nevertheless, it is evident that we need much more empirical research and in-depth analyses of case studies in different countries in order to understand and explain the economic determinants of the choice of particular modes of the provision of public services at the local level.

REFERENCES

- ANTONIOLI B. and MASSARUTTO A., 2011, 'Local public services: facts, experiences and prospects – the municipal waste management sector in Europe: shifting boundaries between public service and the market' (Synthesis report), CIRIEC working paper WP 11/07.
- ANTONIOLI B. and MASSARUTTO A., 2012, 'The municipal waste management sector in Europe: shifting boundaries between public service and the market', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83, 4, 505–532.
- BAUBY P., 2011, 'Local public services: facts, experiences and prospects – water services: what are the main challenges?' (Synthesis report), CIRIEC International working papers WP 11/05.

Giuseppe Bognetti & Gabriel Obermann (2012)

- BAUBY P., 2012, 'Water services: what are the main challenges?' *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83, 4, 561–583.
- BEL G., FAGEDA X. and WARNER M., 2010, 'Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services', *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 3, 553–577.
- BERNIER L., 2011, 'The future of public enterprises: perspectives from the Canadian experience', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4, 399–419.
- BOGNETTI G. and OBERMANN G., 2008, 'Liberalization and privatization of public utilities. Origins of the debate, current issues, and challenges for the future', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79, 3/4, 461–485.
- CLIFTON J. and DIAZ-FUENTES D., 2010, 'Evaluating EU policies on public services: a citizens' perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 2, 281–311.
- DEL BO C. and FLORIO M., 2011, 'Public enterprises, policy adoption and planning: three welfare propositions', UNIMI Research Papers, Berkeley Electronic Press.
- DUBNICK M.J. and FREDERICKSON H., 2011, *Accountable Governance: Problems and Promises*, Armonk NY, M.E. Sharpe.
- EUROPEAN COMMISSION, 2007, 'Towards sustainable water management in the European Union – First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC', COM (2007) 128 final of 22 March 2007.
- EUROPEAN COMMISSION, 2003, 'European Consumers and Services of General Interest: Qualitative Study in the 15 Member States and the 10 Future Member States Acceding to the European Union in 2004: Key Findings and Conclusions'.
- FLORIO C.V., FLORIO M. and PERUCCA G., 2011, 'Consumers' satisfaction and regulation of local public transport: evidence from European cities', Working Paper n. 2011–26 Department of Economics, Business and Statistics, University of Milan.
- FLORIO C.V., FLORIO M., SALINI P. and FERRARI P., 2007, 'European consumers' attitudes on services of general interest: accessibility, price and quality', Working Paper n. 2007–04 Department of Economics, Business and Statistics, University of Milan.
- FLORIO M. and FECHER F., 2011, 'The future of public enterprises: contributions to a new discourse', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4, 361–373.
- MILLWARD R., 2011, 'Public enterprise in the modern western world: an historical perspective', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4, 375–398.
- MONFARDINI P., 2010, 'Accountability in the new public sector: a comparative case study', *International Journal of Public Sector Management*, 23, 7, 632–646.

- OBERMANN G., 2007, 'The role of the state as guarantor of public services: transaction cost issues and empirical evidence', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, 3, 475–500.
- VAN GYES G., VEAL T. and VANDEKERCKHOVE S., 2009, 'Liberalising services of general economic interest: the citizen-user perspective in six EU countries', PIQUE policy paper n. 5.
- WARNER M.E., 2011, 'Competition or cooperation in urban service delivery?' *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4, 421–435.
- WOLLMANN H. and MARCOU G., 2010, *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar.
- ZATTI A., 2011, 'Local public services: facts, experiences and prospects – new organizational models in European local public transport: from myth to reality' (Synthesis report), CIRIEC International working paper WP 11/06.
- ZATTI A., 2012, 'New organizational models in European local public transport: from myth to reality', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83, 4, 533–559.

Bognetti, G., & Obermann, G. (2012). Local Public Services in European Countries: Main Results of a Research Project by Ciriec International. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(4), pp. 485–503.

Copyright © 2012 Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission

18. Chaves, R. (2013). Social Economy and Public Policies: Elements for Analysis. In: CIRIEC, Chaves, R., & Demoustier, D. (Eds.), *L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques : une analyse internationale - The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis*. Brussels: Peter Lang, pp. 57–72.

Social Economy and Public Policies

Elements for Analysis

Rafael CHAVES

CIRIEC-España and Universidad de Valencia (España)

1. Introduction

Explicit policies promoting the Social Economy, understood as a third large institutional sector, emerged during the 1980s in pioneer countries such as France and Spain and have spread throughout the last decade to other European and American countries.

This phenomenon has not been an isolated one but rather has been backed by international institutions, such as the General Assembly of the United Nations, with a report of the Secretary General, which in 2001 adopted a Resolution on the recognition of the role of cooperatives in social development which urges governments to put in place promotion policies; the International Labour Organization, which in 2002 adopted a Recommendation on the promotion of cooperatives (Recommendation 193/2002); the European Commission issued in 2004 a noteworthy Communication to the Council, to the European Parliament, to the European Economic and Social Committee and to the Committee of Regions on the Promotion of co-operative societies in Europe (23 February 2004, COM(2003)18); the European Parliament adopted a report on the Social Economy, the Toia report, which also urged governments to deploy policies on the matter; finally, in other latitudes other international organisations, such as MERCOSUR, have adopted similar positions.

In recent years the interest in the Social Economy by governments seems to have increased in the context of the crisis, given the need to bring about new policies aimed at tackling the crisis and implementing a new model of sustainable and sustained development. Notwithstanding the aforesaid, it is true that the

inclusion into public policies of different types of enterprises in the Social Economy has been a widespread practice in developed countries for decades. This latter fact has been more visible in sectorial policies, such as agricultural and rural development policies which have incorporated farming cooperatives and other agricultural associations, active employment policies that have included workers' cooperatives, employment enterprises, social enterprises and other Social Economy organisations regulating imbalances in the labour market, housing policies, lending policies and those combating financial exclusion as well as social policies and social welfare service policies.

This study is an attempt to introduce a framework of theoretical elements for the analysis of the Social Economy in public policy processes and for the emergence of specific Social Economy policies.

2. The Drafting Process of Economic Policy and the Emergence of Social Economy Policies

In the classical view of the drafting process of economic policy (Kirschen, 1969; Lindblom, 1991; Arias, 1996; Cuadrado, 1997) several stages are distinguished:

1. Knowledge and recognition of the economic problems to be tackled by those centrally and peripherally responsible for establishing public policies, the so-called *policy makers*, until these problems are included on the public agenda;
2. Analysis – diagnosis of previous problems. This analysis is carried out on two levels, on the one hand, that of the perception or reading that the *policy makers* make of these problematic realities and on the other, that of the assessment of that reading in relation to the desirable situation of that problematic socio-economic reality. This cognitive exercise requires a theoretical model for understanding the working of social reality and is influenced by *policy makers'* values, beliefs and ideology. The result of this analysis is the possible justification for public intervention and setting of intervention objectives;
3. Once the need for intervention has been justified, the next stage is to choose and design the economic policy instruments or measures to enable the problem to be tackled. The choice of these measures is not neutral and generally is the subject of consultation with the peripheral *policy makers*;
4. The fourth stage is the application or execution of these measures on the economic reality, in which private parties may also be involved;

5. The fifth stage is the assessment of the efficacy of the economic policy, by evaluating the degree of achievement of the aims pursued in accordance with the means employed.

The introduction of many socio-economic players in the process, the central *policy makers*, such as politicians and public administration personnel, and the peripheral ones, such as social interlocutors, experts and pressure groups, with their respective behavioural logics, interests, ideology and views of reality, significantly increases the degree of complexity and potentially tensions and disputes within the process.

From this classical economic policy perspective, the existence of a particular public policy requires four basic elements to come together:

1. A visible *social or economic reality* and one conceived as the subject of public intervention,
2. A *public administration responsible* for economic action aimed at said social or economic reality,
3. *Objectives* to be achieved by said administration in respect of said reality to be acted upon,
4. A catalogue of *instruments* by means of which public policy may be put into operation.

We understand that there is no particular public policy when any of these for elements are missing. In this sense, for Social Economy public policies to be deemed to exist it is not enough for this social reality to be a live reality but rather that the authorities perceive and recognise it as such and include it in their political agenda, allocating to it authorized and resourced members of their administrative apparatus, and establishing the corresponding objectives and instruments. In this sense, in many developed countries the very existence of Social Economy policies may at present be questioned because in the main there is no consensus yet on the specific definition and functionality of the Social Economy in the system, which leads to its half-hearted recognition by the Administration as well as the scant articulation of specific policies. The non-existence of an agreed view of the field of the Social Economy on a social level, either academic or among public administrations with authority on the matter, hinders in that respect the construction of Social Economy policies. The amount of attention paid to actions aimed at certain 'territories' or families in the Social Economy which, if their action limits are defined, such as cooperatives in general, farming cooperatives in particular within the framework of the agricultural policy, or the Mutual Provident Societies within the mutual insurance services policy, is a different matter.

Studies by CIRIEC International (2000) and Chaves (2002) present, in this sense, an important classification of public policies and Social Economy of

great interest for this research project. These policies, depending on whether they are aimed at the Social Economy in its entirety or in part, recognise families within them. In this way *cross-cutting policies* may be distinguished as those policies aimed at the whole of the sector of the Social Economy. These are the central subjects of this collective study. Conversely, *sectorial policies* may be identified as those aimed at subfields of the Social Economy, whether they are large families or subsectors, e.g. non-profit institutions or workers' cooperatives, or some of their institutional forms (e.g. cooperatives).

The sectorial nature of these latter policies are closely related, on the one hand, with *sectorial policies whose sectorial nature is understood in the sense of the branches of economic activity*, such as farming policy, industrial policy or services policy, and on the other hand with more horizontal structural policies such as local and regional development policy, RDI policy, environmental policy or competition policy. Indeed, certain types of Social Economy organisations are especially important within the framework of certain sectorial policies (economic), logically the one most closely linked to problems in that economic sector, for example farming cooperatives in relation to the agricultural policy, housing cooperatives within the framework of housing policy or development NGOs within the framework of development cooperation policy. This latter fact is not surprising because, at the end of the day, these latter sectorial policies make up the responses of the Public Sector to the multiple demands or substantive problems of its benchmark socioeconomic system, similar to the fact that the appearance of multiple forms of Social Economy are the spontaneous responses of organised civil society to similar problems in the absence of an effective response both by the Public Sector and the traditional Private Sector. In many cases the initiatives of the Social Economy precede the action of the Public Sector when resolving problems, creatively proposing solutions, thus revealing a strong capacity for social innovation. Only later these solutions arising from civil society are assimilated and taken on by the Public Sector, which thus sees its scope of public action widened, both regarding objectives and instruments.

Two spheres have become keys in the implementation processes of Social Economy policies. Both correspond to two successive stages of the aforementioned political process:

The first sphere is that of convincing *policy makers* of the need to put in place policies of this kind, and consequently to include the Social Economy on political agendas. In this respect, putting forward high calibre arguments which justify these policies becomes crucial. This is the objective of the first part of this chapter. The scope of these arguments will determine the extent and structure of the policies deployed. In turn, these arguments will constitute the definition of the objectives of the policies promoting the Social Economy.

Once a pro-active vision of the Social Economy has been achieved by the *policy makers*, the next key sphere is that of the identification and choice of the most appropriate promotion instruments. In this context it becomes necessary to have a general theoretical framework of the available instruments. The provisions finally applied will be technical and political realizations of such instruments adapted to the national, sectorial and territorial realities.

3. The Justification of Public Intervention in the Sphere of the Social Economy

From the perspective of economic policy, the authorities perform three basic tasks, namely, first, to establish the institutional framework in which the public and private players will operate, second, to actively intervene in the economic process in order to correct failures in the functioning of the market, and third, to reach the general aim of systematically satisfying in the most effective and efficient way social needs and to achieve the maximum economic and social welfare for the whole population.

From this perspective, there are three spheres from which public intervention on the Social Economy may be justified: the institutional framework, the market failures one and the maximization of the level of social and economic welfare.

The Justification from the Perspective of the Institutional Framework

In the developed economies, the authorities must establish the country's regulatory institutional framework, setting their collective aims as a nation as well as the scope of action of the public and private players.

In this context there are three ways to justify special attention to the Social Economy by the authorities: one generic, linked to the collective aims of the nation, a specific one of explicit constitutional support to these kinds of enterprises and a third one ensuring equal opportunities in the private sphere.

The institutional framework presents as a first support the constitution of the States or the Constitutional Treaties of the Unions, in which the major collective aims of the Nation or the Union of countries are set out. Currently developed countries comprise social States, in the sense of contemplating as key constitutional objectives progress and social equity and urging the authorities to act in accordance with said objectives. Spain and the European Union are representative examples in this respect. Articles 1.1 and 9.2 of the

Spanish Constitution¹ establish that the State has an aim to achieve social equality, to promote social and economic participation and to guarantee fundamental social rights. Similarly, the first paragraph of article 2 of the Treaty of the European Union establishes:

The Union shall set itself the following objectives: to promote economic and social progress which is balanced and sustainable, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and monetary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of this Treaty.

If the public administrations, using their own resources, are incapable of providing satisfactory responses to these collective objectives, they are entitled to seek support and promote those social sectors, such as the enterprises of the Social Economy, that are capable of meeting such objectives.

This inclusion of the Social Economy in public policies may be realised on two levels, one the structural-constitutional and the other the programmatic.

On the structural-constitutional level, inclusion of the Social Economy in policies is realised at its highest legal level, that of the Constitution or Treaty of Union. As has been pointed out above, the major collective aims of a country or union of countries are made explicit in these Constitutions; they may also make explicit the positive contribution of the Social Economy (and its internal families) to that end as well as the mandate for promoting it. The constitutional framework, in this context, may make reference to the fact that certain social sectors are especially effective for achieving these collective aims. It is in this context that explicit constitutional mandates of recognition and support for the different kinds of Social Economy enterprises and organisations, such as cooperatives, appear. Thus, Art. 129.2 of the Spanish Constitution urges the authorities to promote co-operatives and access by workers to the means of production. This mandate is reproduced in the Statutes of several Spanish Autonomous Regions such as Catalonia, Andalusia or the Valencian Community. In Art. 80.4. of the latter the following is established: "The Generalitat shall promote ways in which workers may participate in the means of production and shall promote participation in

¹ Art. 1.1. 1978 Spanish Constitution: "Spain is hereby established as a social and democratic State, subject to the rule of law, which advocates freedom, justice, *equality* and political pluralism as the highest values of its legal system".

Art. 9.2. 1978 Spanish Constitution: "It is the responsibility of the public authorities to promote conditions ensuring that freedom and equality of individuals and of the groups to which they belong are real and effective; *to remove the obstacles preventing or hindering their full enjoyment, and to facilitate the participation of all citizens in political, economic, cultural and social life*".

business and the creation of cooperative societies and other legal figures of the *Social Economy*".

At the programmatic level, inclusion of the Social Economy in policies is carried out within the framework of medium-term public policies, generally implemented throughout the term, within the framework, for example, of national reform plans or regional development plans, headed by a government (supra-state, state or regional) in cooperation with other political forces and social partners. If the social utility of the Social Economy is recognised by these public and private *policy makers* within the framework of the collective aims of those plans, the space conferred on this social sector will be extensive and explicit.

Thirdly, the authorities must establish an institutional framework to ensure competition between enterprises in the markets. In this context, they must guarantee equality of opportunities for the different kinds of entrepreneurship and thus ensure the terms of *economic pluralism*. Thus, the institutional framework must, firstly, legally recognise the different forms of economic entrepreneurship, secondly, it must guarantee equality of opportunities among them, and thirdly, it must remove all kinds of legal obstacles from the operation of the different kinds of enterprise in any sector of the economy.

Equal opportunities in the different kinds of enterprises must be ensured at two moments, at the start of the entrepreneurial activity, offsetting the major relative costs that some present on start-up, and in business development and consolidation by placing opportunities in the markets on an equal footing. All this in order to achieve real economic pluralism based on a variety of entrepreneurial forms, as contained in the recently adopted Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Diverse forms of enterprise' ((2009/C 318/05, OJEC 23.12.2009).

The legal framework must recognise the specificity of the kinds of business of the Social Economy by providing for the principle of democratic decision and the limitations in the distribution of surpluses and profits which characterise them. These microeconomic specificities define a particular *modus operandi* which is not neutral: it gives rise to greater operational loads on economic subjects who opt for these legal statutes. Indeed, these legal forms of Social Economy internalize the social costs they entail, costs linked to said democratic decision-making process, to the means of distribution and the nature of the goods and services they produce and provide, generally preferential goods. Contrarily, profit-making private companies tend to externalize different types of private costs. The result of this situation is that, from cost-benefit calculations, where possibilities, advantages and disadvantages are assessed, economic subjects (entrepreneurs) tend to be discouraged from using these legal statutes in the interest of other business forms, identifying optional legal economies. From the perspective of guaranteeing

equal opportunities between the different organisational kinds, the authorities must correct these imbalances using the institutional framework, by establishing measures to compensate the higher relative costs of Social Economy enterprises.

Justification from the Perspective of Market Failures and Institutional Failures

The second sphere of justification for public intervention in matters of the Social Economy is that of correcting multiple market failures and “institutional failures”. The failures which public intervention must tackle are of different kinds: they are the ones relating to information imbalances of the economic agents, imbalances in financing, problems linked to the training of human capital, problems of resource allocation of in technological and organisational innovation processes and problems of access to public and international markets (Fonfría, 2006). The majority of market failures in SMEs are also those in Social Economy enterprises, given that the latter are usually small. However, their institutional nature, based on democratic decision-making processes and a means of distribution of surpluses and specific profits, bring added difficulties, a source of institutional failures which must be corrected by public intervention.

Public intervention should correct the following list of failures:

- These social companies find added information imbalances regarding business and legal information and advice, due to their legal specificity.
- For its part human capital require in these enterprises additional training in organisation and decision-making aspects due to their greater structural involvement in business organisation and management.
- To the typical difficulties of SMEs of access to financing, basically linked to the greater relative cost of access to this financing and to the guarantees and terms demanded for obtaining it, is to be added the lesser incentive of capitalist investors to invest in Social Economy enterprises. This latter is justified by the restricted access to business decision-making processes that the capital factor and capture of benefits finds in proportion to their investments.
- Regarding technological innovations and access to public and foreign markets, similarly, to their own difficulties linked to their capacity of SMEs are to be added those linked to their very business behaviour logic, more prone to valuing the work factor in the technological and organisational change processes – to the detriment of labour/saving innovations – and in relocation or decentralization of production processes. The consequences are its tendency to opt for business strategies closely linked to satisfying the demands of the territory of origin and

fewer expectations of growth, to the detriment of strategies which could be more economically profitable.

Justification from the Perspective of Micro and Macroeconomic Benefits of the Social Economy and its Contribution to the Achievement of Collective Aims

In the generation of micro and macroeconomic benefits by the Social Economy, public intervention finds its third sphere of economic foundation in this field (Chaves and Monzón, 2012).

Economic theory of externalities is a strong referent in this respect. Pigou, in the 2000s, defended public intervention over the externality issuer, levying taxes on it if the externality was negative and subsidising it or compensating it if the externality was positive. In this way the externalities generated by each private player in the economies were internalized, by taxation or subsidy. If, as is the case of the Social Economy, externalities, or macroeconomic benefits are positive, it must be subsidised.

In this context, comparative analysis between the two private institutional sectors, the traditional capitalist one and the Social Economy, is appropriate. The scientific literature has shown that the former, although economically efficient, generates *welfare market failures*, or negative externalities, such as the growing inequality in the distribution of wealth, imbalances in the labour and social welfare service markets, as well as inefficiencies in the allocation of resources in contexts of poor social demands. This contrasts with the behaviour of Social Economy enterprises, generating lots of positive externalities (Fraisie *et al.*, 2001; Greffe, 2007).

The main spheres where social benefits or positive externalities have been seen by Social Economy enterprises are, from an economic aspect, in the correction of the various labour market imbalances, in the production of preferential goods, in local development and territorial autonomy, in social cohesion and in combating poverty and exclusion, in social innovation, in the democratisation of business and in the contribution to a more equitable distribution of income and wealth, from the political aspect, in the improvement of the efficacy of public policies, in widening democracy and citizen involvement, and finally from the social aspect, in the ability to generate and maintain social capital and the social fabric as well as generate and develop civic values (Berger and Newhaus, 1977; Chaves and Monzón, 2008; Enjolras, 2010). The following table summarizes in schematic form these functions of the Social Economy.

Table 1 – Functions of the Social Economy

Functions	Content
<i>economic</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Correction of failures in the provision of goods and services (private and public goods) – A more equitable distribution of income and wealth and combating poverty – Correction of failures in the provision of resources (capital, labour, entrepreneurial function) – Regulation of economic cycles – Combating restrictive practices in competition and monopolies – Correction of the unequal distribution of growth in local space and development – Generation of positive externalities and internalization of negative externalities – Correction of failures linked to technological and production change (innovation, restructuring of production sectors and business fabric)
<i>political</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Improvement of democracy (extensive and qualitative) and of active citizenship <ul style="list-style-type: none"> . enables expression and representation of under-represented interests . generates public spaces for deliberation . they are spaces for acquiring competencies and public virtues – schools for democracy – – Improvement of the efficacy of public policies
<i>social</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Generation and maintenance of relational and social capital – Generation of social cohesion as opposed to social, consumer and financial exclusion – Generation of commitment, voluntary nature and social cooperation – Generation and preservation of social values based on reciprocity, social equity, collective responsibility, commitment and solidarity

4. Instruments of Policies Promoting the Social Economy

What range of Social Economy promotion instruments may be used by *policy makers*? Which have proved to be most effective and efficient in relation to certain final and intermediate objectives?

The Social Economy is a different business sector in economies. Because of its macroeconomic operating characteristics and its macroeconomic effects it may be considered by *policy makers* in two ways, on the one hand, as a collective aim in itself, in the sense of constituting the materialization of a socially and economically desirable model. On the other hand, it may be understood as a suitable instrument for achieving great collective aims such as territorial development, social cohesion, the correction of labour market imbalances, financial inclusion and social innovation. In both cases, development of this business sector is a public aim, the final in the first case, and an intermediate one in the second. How can we promote the development of this business sector?

The economic literature identifies two large spheres of public economic action in relation to business promotion: on the one hand, the business environment and on the other, entrepreneurial competitiveness.

The creation and development of enterprises requires favourable external conditions, that is, an environmental, institutional and cultural framework which favours their emergence. Seminal works such as those of Gnyawali and Fogel (1994), Gibb (1993) and Shaper and Sokel (1982) have highlighted the importance of the environment on the promotion of entrepreneurship, emphasising the first five dimensions:

1. public policies and regulations, such as for example legislation on the economic sector where the enterprises are going to operate,
2. the socioeconomic conditions, among which are included the social attitudes to entrepreneurship and recognition of its social value,
3. entrepreneurial skills, including the existence in the environment of information centres and training for entrepreneurs,
4. financial support for entrepreneurs,
5. non-financial support for entrepreneurs, such as consultancy, technical assistance, support for research and the articulation of business networks.

When these factors cooperate among each other and they feedback into territories, integrating public and private actors, environments especially suitable for entrepreneurial dynamism are created which have received attention from the scientific community with concepts such as dynamic entrepreneurial ecosystems and territorial systems of innovation. These environments motivate and teach entrepreneurs to take advantage of the opportunities that the environment itself provides them with.

Such theoretical elements require adaptation to the institutional and economic reality of the Social Economy. Following Chaves (2002 and 2010), two large groups of promotion policies of the Social Economy may be distinguished: on the one hand *soft policies*, those aimed at establishing a favourable environment in which these types of enterprise emerge, operate and develop, and on the other *hard policies*, aimed at the enterprises themselves in their capacity of business units.

“Soft policies”, aimed at creating a favourable environment for the creation and development of Social Economy enterprises, may be subdivided into two groups, institutional policies and cognitive policies. They correspond, and go beyond, the first three kinds of classification by Gnyawali and Fogel (1994).

Institutional policies are aimed at institutionalising the Social Economy in the legal and economic system on several planes:

- firstly, legally recognising the different identity of the Social Economy and its internal families (for example, with a Framework Law of Social Economy, Social Economy “label”, or cooperative or social enterprise

laws). This recognition evidently presents implications for the social visibility of the sector.

- secondly, recognising the ability of these enterprises to operate in any economic activity sector, and therefore, removing any regulatory obstacles to the establishment of Social Economy enterprises existing in certain economic sectors,
- thirdly, to recognise the co-protagonist capacity of the Social Economy in the public policy drafting and implementation processes, which entails its representative organisations be included in the different participation bodies, institutionalised ones such as economic and social councils or not such as the social dialogue roundtables.
- fourthly, to establish bodies at the heart of the public administration itself specializing in overseeing and promoting the Social Economy.

Cognitive policies are intended to influence the cultural environment, ideas. On the one hand, they operate on the general visibility of the Social Economy and on the receptiveness and social acceptance of entrepreneurship in the Social Economy. The measures used are dissemination of generic and specialized information to focus groups (such as promotion groups, consultancies, etc.). On the other hand, they operate on training and specialist research on the Social Economy. Examples of measures are the inclusion of Social Economy matters in university degree programmes or the creation of specialist training centres on the matter, as well as research into technologies typical of democratic cooperative government, into participatory leadership, comparative taxation and accounting, etc.

Hard policies are aimed at intervening in the economic process of Social Economy enterprises with incentives, both from the supply side, promoting its economic competitiveness in the different business roles in the value chain, and from the demand side, improving access of these social enterprises into public markets and international markets.

Table 2 summarizes this category of measures.

Depending on the real situation of the reference territory and the degree of development of its Social Economy, the authorities must prioritize some kinds of policies over others. Thus, in regions with a scant deployment of Social Economy enterprises, through ignorance or the meagre value placed on them or even discredit of these forms of enterprise, it is reasonable that at first stress is laid on cognitive policies. In realities where the Social Economy is more consolidated, the main stumbling blocks to development of the Social Economy may be found in the institutional framework. This is the case of France and Spain, who for years have tried to implement Framework Laws on the Social Economy that legally recognise

this form of social entrepreneurship and recognise it as a major social interlocutor in the drafting processes of public policies of various kinds. To date only Spain has achieved it².

Table 2 – Typology of policies promoting Social Economy enterprises

<p>1. “Soft” policies. Policies aimed at creating a favourable environment for enterprises</p> <p><i>1.1. Institutional measures</i></p> <ul style="list-style-type: none">- measures aimed at the legal form as a Private Player- measures aimed at recognising the ability to operate Social Economy enterprises in the whole economic activity sector, removing any obstacle there may be- measures aimed at recognising Social Economy enterprises as Political Player, an interlocutor in the drafting and implementation of public policies- public organisations promoting Social Economy enterprises <p><i>1.2. Measures of a cognitive kind</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Measures for disseminating and knowledge of Social Economy enterprises by society- Measures for promoting training in Social Economy enterprises- Measures promoting research into the Social Economy <p>2. “Hard” policies. Economic policies promoting enterprises</p> <p><i>2.1. Supply measures, aimed at improving competitiveness among Social Economy enterprises</i></p> <ul style="list-style-type: none">- They are implemented with budgetary, fiscal and other financial support measures, technical and training, support measures, etc.- They are distinguished according to the life cycle of the enterprise (depending on the creation or stage of development of the business)- They are distinguished according to the business role to be strengthened (financing, consultancy/advice, training, employment and human resources management, cooperation and networks, R&D and innovation, quality, new computing and communication technologies, physical space, etc.) <p><i>2.2. Demand measures, aimed at the level of activity of Social Economy enterprises</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Measures aimed at providing ease of access to foreign markets and public markets (such as social clauses)
--

Source: Adapted from Chaves (2010: 164).

Bibliography

- Amin, A., Cameron, A., Hudson, R., *Placing the Social Economy*, London, Routledge, 2002.
- Archambault, E., « L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics ? », in *Revue internationale de l'Économie sociale*, 1986, No. 18, p. 23-43.

² Law 5/2011, of 29 March, of Social Economy, Spain.

- Arias, X.C., *La formación de la política económica*, Madrid, Cívitas, 1986.
- Chaves, R., "Creadores de redes empresariales: la política de promoción de la cooperación", in *Economía industrial*, 1999, No. 329, p. 143-154.
- Chaves, R., Monzón, J.L., Tomas-Carpi, J.A., "La *Economía social* y la política económica", in Jordán, J.M. *et al.*, (coord.), *Política económica y actividad empresarial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 143-170.
- Chaves, R., "Políticas públicas y estructuras de apoyo a la *Economía social* en España", in Barea, J., Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2000*, Valencia, CIRIEC, 2002a, p. 128-142.
- Chaves, R., "Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2002, Vol. 73 No. 3, p. 453-480.
- Chaves, R., "Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la *Economía social*", in Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, Valencia, CIRIEC-España, 2010, p. 565-592.
- Chaves, R., Monzón, J.L., "Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development", in *Service business, an international journal*, 2012, Vol. 6, p. 5-26.
- CIRIEC, *Economía Social y Empleo en la UE*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.
- Cuadrado, J. (Coord.), *Introducción a la política económica*, Madrid, Mac Graw Hill, 1997.
- Enjolras, B., "Fondements normatifs des organisations d'économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques", in *Economie et solidarités*, 2008, Vol. 39, No. 1, p. 14-34.
- Fonfría, A., "Un análisis taxonómico de las políticas para pyme en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 2006.
- Fraisse, L., Gardin, L., Laville, J.L., "Las externalidades positivas en la ayuda a domicilio", in Laville, J.L., Nyssens, M., Sajardo, A. (ed.): *Economía social y servicios sociales*, Valencia, CIRIEC-España, 2001, p. 233-251.
- Gnyawali, D.R., Fogel, D.S., "Environments for entrepreneurship development: key dimensions and research implications", in *Entrepreneurship theory and practice*, 1994, Vol. 18, No. 4, p. 43-62.
- Gibb, A.A., "Key factors in the design of policy support for the small and medium enterprise (SME) development process. An overview", in *Entrepreneurship and regional development*, 1993, Vol. 5, No. 1, p. 1-24.
- Gidron, B., Bar, M. (ed.), *Policy initiatives towards the third sector in international perspective*, London, Springer, 2010.

Rafael Chaves (2013)

- Grefe, X., "The Role of the Social Economy in Local Development", in Noya, A., Clarence, E. (ed.), *The social economy. Building inclusive economies*, Paris, OECD, 2007, p. 91-118.
- Haugh, H., Kitson, M., "The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the Social Economy", in *Cambridge Journal of Economics*, 2007, Vol. 31, p. 973-994.
- Kendall, J., Anheier, H.K., "The third sector and the European Union policy process", in *Journal of European Public Policy*, 1999, Vol. 6, No. 2, p. 283-307.
- Kirschen, E.S. (ed.), *Política Económica Comparada* [Economic policies compared. West and East], Barcelona, Edit. Oikos Tau, 1969.
- Laville, J.L., Magnen, J.P., França, G. et al. (dir.), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Editions. ERES, 2005.
- Lindblom, C.E., *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.
- Lyons, M., Passey, A., "Need Public Policy Ignore the Third Sector? Government Policy in Australia and the United Kingdom", in *Australian Journal of Public Administration*, 2006, Vol. 65, No. 3, p. 90-102.
- Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, Valencia, CIRIEC-España, 2010.
- OIT, *Informe V. Promoción de las cooperativas*, Ginebra, OIT, 2001.
- Shapero, A., Sokol, L., "The social dimensions of entrepreneurship", in Kent, C.A., Sexton, D.L., Vesper, K.H., in *Encyclopedia of entrepreneurship*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1982, p. 72-90.
- Spear, R., Organismos de Apoyo, Capítulo III in CIRIEC, *Economía social y Empleo en la Unión Europea*, Valencia, CIRIEC-España, 2000, p. 83-133.
- Tinberger, J., *Política Económica: principios y formulación*, México, F.C.E., 1952, 1961.
- Tomas-Carpi, J.A., "The prospects for a social economy in a changing world", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1997, Vol. 68, No. 2, p. 247-279.
- Vienney, C., "L'organisation coopérative comme instrument de politique économique", in *Revue internationale de l'Économie sociale*, 1985, No. 16, p. 55-64.

Chaves, R. (2013). Social Economy and Public Policies. Elements for Analysis. In: CIRIEC, Chaves, R., & Demoustier, D. (Eds.), *L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques: une analyse internationale - The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis*. Brussels: Peter Lang, pp. 57-72.

Copyright © 2013 Chaves, R.

CIRIEC. P.I.E. PETER LANG S.A. Editions scientifiques internationales, Bruxelles, 2013

1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique

Reproduit avec permission

19. Bernier, L., & Florio, M. (2015). L'avenir de l'entreprise publique : revisiter une vieille idée. Dans : CIRIEC, & Bernier, L. (Eds.), *Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance - Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Bruxelles : Peter Lang, pp. 25–36.

L'avenir de l'entreprise publique

Revisiter une vieille idée

Luc BERNIER et Massimo FLORIO

Introduction

En dépit des privatisations à grande échelle qui ont eu lieu au cours de ces trois dernières décennies (Bognetti and Obermann, 2008), les gouvernements nationaux ou locaux détiennent toujours l'intégralité ou une partie de toute une série d'organisations fournissant des services publics (mais ayant aussi d'autres fonctions). Ils en ont aussi créé de nouvelles. Les politiques de privatisation ont, pour plusieurs raisons, laissé un noyau d'entreprises publiques sous le contrôle du gouvernement. La question se pose de savoir comment les gouvernements définiront les missions, les critères de performance et les mécanismes de gouvernance des anciennes entreprises publiques ainsi que des plus récentes dans un environnement en mutation.

La Commission scientifique internationale Services publics/Entreprises publiques du CIRIEC a initié un projet de recherche international afin de relancer le sujet de l'entreprise publique comme domaine d'analyse important du point de vue de l'économie publique et des sciences sociales en général. Les éditions spéciales du *Journal of Economic Policy Reform* (2014) et des *Annals of Public and Cooperative Economics* (2015) ont été publiées ou le seront dans un avenir proche dans le contexte du présent livre qui constitue une partie essentielle de ce projet. Cet ouvrage comporte quinze études de cas qui ont été présentées lors de l'atelier Économie européenne de Milan en juin 2013, qui a été cofinancé à l'aide de fonds de la chaire Jean Monnet de politique industrielle de l'Union européenne et du CIRIEC.

Cette introduction présente le contexte, les raisons, les concepts, le champ d'analyse ainsi que la méthodologie du projet qui ont mené aux études de cas

présentées dans les chapitres suivants. La conclusion à la fin de l'ouvrage résume les enseignements à retenir.

Contexte

Selon Christiansen (2011), qui présente les résultats d'un vaste exercice de collecte de données sur le sujet, les entreprises partiellement ou totalement détenues par l'État dans les États membres de l'OCDE emploient plus de 9 millions de personnes, elles ont une valeur de 3 milliards de dollars en termes d'actif net et se concentrent principalement dans les secteurs financiers et des industries de réseau. En termes absolus, des pays aussi différents que les États-Unis, le Japon, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Pologne, la Turquie et le Canada, pour n'en mentionner que quelques-uns, se distinguent par leurs importantes entreprises d'État. Celles-ci incluent surtout des services publics, mais depuis la dernière crise mondiale, elles comptent aussi temporairement par exemple, un grand constructeur automobile aux USA (*General Motors*), une des plus grandes banques du monde (*Royal Bank of Scotland*), ainsi que d'autres banques et compagnies d'assurance.

L'étude de l'OCDE n'est pas complète quant aux pays et aux types d'entreprises étudiés. À titre d'exemple, un nombre significatif de services municipaux en Allemagne ou dans les pays scandinaves n'est pas couvert. Certaines informations nationales sont fournies par le CEEP (2010), qui met toutefois l'accent sur un autre aspect, à savoir la cartographie de la fourniture de services d'intérêt général en Europe. Relativement peu d'études portent donc sur la définition précise des entreprises publiques contemporaines et les informations statistiques afférentes.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements – en Europe et ailleurs – détiennent (partiellement ou totalement) un nombre significatif d'organisations fournissant des services publics, parmi lesquels entre autres la fourniture de gaz et d'électricité, les télécommunications, les services postaux, l'eau et les eaux usées, la collecte des déchets, les transports locaux, les chemins de fer, les ports et aéroports, etc. Dans de nombreux pays, les opérateurs financiers clés sont sous le contrôle des gouvernements, parmi lesquels de grandes banques, des compagnies d'assurance, des fonds de pension, etc. Les services sociaux, tels que les soins de santé, l'éducation, les services de garde d'enfants, la formation professionnelle, etc. sont dans une grande mesure assurés par des organismes publics, dans certains cas par des trusts, des entreprises publiques, des partenariats public-privé (PPP).

- Dans le présent ouvrage, nous nous référons aux « entreprises publiques » au sens large d'organisations (a) produisant directement des services publics soit au travers d'accords libéralisés soit dans le cadre de

monopoles franchisés, (b) détenues en fin de compte ou contrôlées de facto par des organismes du secteur public, (c) avec une mission publique pouvant être identifiée dans la législation, la réglementation, les statuts, etc., (d) dont la propriété peut en principe être transmise au secteur privé.

Cette définition exclut plusieurs organisations de notre champ de recherche :

- les entreprises manufacturières détenues directement ou indirectement par le secteur public,
- les départements ou agences, qui exercent des fonctions publiques essentielles (défense, ordre public, etc.),
- les entreprises qui ont momentanément été mises sous le contrôle de l'État suite à une faillite ou pour d'autres raisons, mais pour lesquelles aucune mission publique ne peut être identifiée (voir ci-dessous).

Dans cette perspective, les gouvernements détiennent encore d'importants actifs de production, recrutent des gestionnaires et des salariés, et accumulent du capital humain dans le secteur public, dans des secteurs d'activité où opèrent, ou peuvent aussi opérer des investisseurs privés. S'agit-il là d'un vestige de l'histoire dû au retard enregistré sur le programme de privatisation ou est-ce un signe que les entreprises publiques subsisteront à l'avenir ? Dans cette dernière hypothèse, comment expliquer et prévoir la survie de ces organisations ? Les études de cas présentées ici illustrent combien l'expérience des entreprises publiques peut être différente, et la façon dont celles-ci peuvent s'adapter à des environnements en mutation dans différentes parties du monde.

Cadre Conceptuel

Mission publique – définition

Vu notre définition des entreprises publiques, il est important de faire la distinction entre deux aspects différents liés aux missions publiques des organisations en question : les missions d'intérêt général et les missions de service public (CEEP-CIRIEC 2000).

Objectifs d'intérêt général

Les gouvernements poursuivent toujours des objectifs généraux sur le plan macroéconomique ou au niveau des autres politiques nationales. Mentionnons à titre d'exemple les politiques d'emploi, de maîtrise de l'inflation, de promotion de

la recherche et du développement, les politiques relatives au capital humain, à l'accumulation de capital fixe, les politiques industrielles et de concurrence. L'internalisation de ces objectifs des entreprises publiques et privées dépend des législations et autres formes de réglementation en vigueur. Historiquement, les entreprises publiques ont été impliquées de diverses façons dans ces objectifs d'intérêt général : à titre d'exemple, elles ont dû soutenir les investissements publics, employer de la main-d'œuvre dans certaines régions ; elles n'étaient pas autorisées à accroître leurs tarifs en période d'inflation élevée, etc. L'ouverture du marché restreint clairement l'engagement potentiel des entreprises publiques dans ces domaines où l'État intervient. En outre, l'Union européenne contrôle, par exemple, les aides d'État par le biais de ses réglementations.

La mission de service public

Dans le cadre d'un mécanisme de contrôle plus direct, les entreprises publiques sont priées d'assumer certaines tâches. Dans ce cas, l'appartenance à l'État peut agir au travers des liens hiérarchiques. Les questions de relations principal-agent et d'information asymétrique ont été discutées dans le cadre des organisations réglementées ; les entreprises publiques sont plus proches du principal public, et la hiérarchie est un mécanisme plus efficace que dans le cadre de la propriété privée. En principe, des formes spécifiques d'obligations de service universel peuvent s'appliquer à n'importe quel prestataire de service, y compris privé, mais le lien direct entre les ministères, gouvernements régionaux, maires et prestataires de services publics est un mécanisme d'internalisation puissant.

Objet de recherche et approche méthodologique proposée

La théorie normative traditionnelle de l'entreprise publique partait souvent d'une série d'hypothèses, telles que le monopole légal au niveau national ou local, le lien direct entre la planification publique et la prestation de service, l'information symétrique entre le principal et l'agent, la réglementation des prix, etc. Ces hypothèses sont moins réalistes aujourd'hui. En revanche, les entreprises publiques contemporaines opèrent souvent dans le contexte d'un oligopole mixte, d'une exposition aux marchés internationaux, d'une réglementation par des autorités indépendantes, d'asymétries de l'information et d'une relation moins étroite avec la prise de décision au niveau public. Dans de nombreux cas, les dispositions légales régissant les entreprises publiques ont aussi changé, les entités du secteur public soumises au droit administratif devenant des sociétés relevant du droit civil qui s'applique aussi aux organisations privées.

Si les entreprises publiques doivent survivre au cours des prochaines décennies, quelle prévision ou prescription peut-on extraire de la théorie de l'économie publique moderne ou des progrès des sciences sociales en vue d'accroître leur efficacité et efficience ? Pouvons-nous tirer un enseignement de la

privatisation et de la renationalisation ? Cet ouvrage propose quelques réponses qui seront à compléter par de futures recherches.

Pour aborder ces deux grandes questions (missions effectives et théorie normative), une approche consiste à se concentrer sur des études de cas d'entreprises publiques contemporaines. Dans une perspective évolutive, les organisations qui ont été à même de s'adapter au nouvel environnement d'après la privatisation/libéralisation, peuvent proposer des enseignements sur la base de leur résilience et changement dans le nouveau contexte. On peut également tirer des leçons des échecs enregistrés dans le cadre du processus d'adaptation ou des résultats mitigés.

Les études de cas les plus prometteuses ont été sélectionnées suite à un appel d'offres. Le nombre d'organisations sélectionnées ne doit pas toujours être élevé. Albert Hirschman a rédigé son ouvrage de référence « Development Projects Observed » (Projets de développement observés) autour de onze cas. Elinor Ostrom a aussi utilisé un nombre limité de cas dans son ouvrage sur les biens communs. Il existe quelques autres exemples dans le domaine des sciences sociales de recherches influentes basées sur un nombre restreint d'études de cas bien choisis et soigneusement analysés. Nous devrions nous inspirer des recherches antérieures basées sur cette approche¹. Les quinze études de cas présentées ici peuvent aussi être complétées par des travaux plus récents effectués de façon similaire (voir Lethbridge, 2014 ; Macdonald, 2014).

Les études de cas sont axées sur une série de thèmes spécifiques incluant au moins les six thèmes suivants.

Mission publique, ouverture du marché et performance

Dans le cadre de l'ouverture du marché, une pluralité d'acteurs se lancent dans la fourniture de services publics, depuis les multinationales jusqu'aux ONG, depuis les partenariats public-privé (PPP) jusqu'aux entreprises d'État ou municipales, et se font d'une certaine façon concurrence. Ces opérateurs ont des critères de performance différents : rentabilité financière pour les investisseurs privés, bien-être social pour les entreprises publiques, ou combinaison de critères pour les PPP. La concurrence peut prendre la forme d'une concurrence dite « sur le marché » ou « pour le marché » (à la Demsetz). Comment les missions d'intérêt général et les missions de service public spécifiques peuvent-elles être assurées dans cet environnement ? La pluralité d'acteurs entraîne-t-elle un équilibre stable ? À quelles conditions la propriété publique apporte-t-elle davantage de bien-être par rapport à d'autres modes de propriétés ? L'ouverture du marché est-elle souhaitable en soi ou est-elle peu rentable dans certains cas ?

¹ Voir par exemple, Banque Mondiale, 2005 ; Flyvbjerg, 2006.

Des modèles d'oligopole mixte ont tenté de répondre à ces questions, et des études empiriques ont été effectuées dans ce domaine. Il existe néanmoins moins de preuve quant au besoin d'adaptation de l'entreprise publique pour pouvoir survivre face à ces changements. L'adaptation anéantit-elle les missions publiques de l'organisme ? Ou bien les missions d'intérêt général et de service public peuvent-elles être préservées dans ce nouvel environnement et face à ces nouvelles stratégies ? Quels enseignements pouvons-nous tirer des études de cas portant sur les accords contemporains ou antérieurs dans le cadre de l'ouverture du marché ?

Gouvernance

Des organismes privés ont procédé à de nombreuses études sur ce sujet au cours de ces dernières années, entre autres en raison des échecs manifestes au niveau des accords dans des secteurs tels que le secteur bancaire ou dans de grandes entreprises cotées en bourse. Est-il prouvé que certains mécanismes de gouvernance sont plus efficaces pour les entreprises publiques ? L'abondante littérature relative à la gouvernance de grandes entreprises privées s'applique-t-elle aux entreprises publiques, avec des citoyens comme propriétaires ultimes à la place des actionnaires et des consommateurs ? L'OCDE et la Banque mondiale ont parfois proposé d'appliquer le principe de gouvernement d'entreprise aux entreprises publiques, lorsque la privatisation n'était pas faisable ou pas souhaitable. La documentation sur la nouvelle administration publique propose des mécanismes de quasi-marché. Des questions traditionnelles ainsi que de nouvelles questions se posent à cet égard. Qui nomme les directeurs ? Devant qui ces derniers doivent-ils rendre compte de leurs actes ? Comment les payer ? Comment mesurer leur performance ? Les relations industrielles doivent-elles être conçues de façon à imiter le secteur privé ? Dans quelle mesure les salariés et consommateurs doivent-ils être représentés au niveau de la gouvernance des entreprises publiques ?²

Réglementation

La relation entre les entreprises publiques, les régulateurs et les décideurs politiques est peut-être plus complexe aujourd'hui que dans le passé. Les régulateurs indépendants, qui après tout sont des employés du secteur public, apportent-ils une valeur ajoutée lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques ou augmentent-ils les coûts de transaction de leur administration ? Enregistre-t-on une tendance à la capture de régulation de la part des directeurs ? Comment les régulateurs agissent-ils face à un oligopole mixte ? La littérature actuelle relative à l'économie de la régulation se concentre davantage sur les « opérateurs en place »

² Voir par exemple Palcic *et al.*, *L'Actionnariat salarié dans la transition de la propriété publique vers la propriété privée*, 2011.

(incumbents) et la régulation asymétrique, mais a souvent tendance à omettre les paradoxes résultant des différentes entités du secteur public qui interagissent sur le marché. Il serait utile de comprendre la nature de la relation entre les régulateurs, les ministères et les directeurs d'entreprise publique étant donné qu'il s'agit peut-être là du changement le plus important au niveau de l'infrastructure de gouvernement qui a transformé le rôle des entreprises publiques au-delà de la tradition morrisonienne du contrôle à distance³.

Finances

Les entreprises publiques étaient généralement financées de trois façons en fonction des pays et des secteurs : transferts du Trésor (i.e. fiscalité générale), financement par obligations et tarifs. La tarification optimale était un aspect fondamental de la doctrine traditionnelle de l'entreprise publique, par ex. la tarification de Ramsey-Boiteux sous contrainte d'équilibre budgétaire (ce qui est normalement le cas en vertu de la législation de l'Union européenne sur les aides d'État). Dans le cadre d'analyse de Laffont et Tirole, le mécanisme de tarification optimale a été significativement modifié par les enjeux de relation principal-agent. Dans la pratique, il y a peu de données prouvant le fait que les équilibres de prix dans un oligopole mixte régulé ont convergé vers une tarification socialement efficiente. Quelle doit être ou devrait être, le cas échéant, la stratégie de tarification des entreprises publiques dans les circonstances actuelles ? Cette question est étroitement liée au sujet suivant. Les transferts du Trésor sont limités à l'heure actuelle par les réglementations de l'Union européenne relatives aux aides d'État, mais des exceptions sont toujours possibles. Le financement par obligations, assisté ou non par des garanties de l'État, est aussi une possibilité à l'heure actuelle. Dans certains cas, un financement international indirect par obligations est possible (par exemple, par la Banque européenne d'investissement (BEI), par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque mondiale). Sur la base de l'expérience, quel serait le mix financier optimal à l'avenir ?

Distribution et bien-être social

Les problèmes de distribution étaient une autre préoccupation fondamentale de la théorie traditionnelle. Les subventions croisées de tarifs ont été utilisées pour imposer une couverture universelle dans le cadre d'un budget équilibré ; on a, en outre, recouru à d'autres mécanismes pour assurer la mission distributive des entreprises publiques. Les entreprises publiques jouent-elles encore un rôle dans la redistribution du bien-être social ou bien ce rôle a-t-il été

³ Il s'agit d'un terme du droit coutumier (voir par ex. <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/A/ArmsLength.aspx>) qui doit être mûrement repensé dans le contexte actuel.

définitivement délégué à la fiscalité et aux subventions ainsi qu'à d'autres mécanismes ? Ces aspects font l'objet d'une littérature abondante⁴, comme par exemple celle sur la pauvreté énergétique, mais il n'y a toujours pas de cadre d'analyse adéquat pour étudier la façon dont les services publics pourraient être socialement abordables.

Mise en œuvre des objectifs d'intérêt général

Comme mentionné, et réaffirmé récemment par Millward (2011), les entreprises publiques exerçaient aussi certaines fonctions politiques liées aux stratégies nationales ou locales. C'était, et c'est toujours une question de perception de la part des utilisateurs et décideurs politiques. Les questions de cohésion territoriale, de sécurité d'approvisionnement, des considérations stratégiques en sont quelques exemples. Certaines de ces questions revêtent-elles encore de l'importance, à l'heure actuelle, pour les entreprises publiques de certains secteurs ?

Divers

Parmi les autres sujets, mentionnons par exemple :

- les conséquences pour les entreprises publiques de la dissémination des propriétaires ou actionnaires sur différents niveaux de gouvernement ou sur différentes juridictions ;
- les ressources humaines, y compris l'éducation et la formation des directeurs, la rémunération incitative, le rôle des syndicats et les relations industrielles en général ;
- la corruption et la qualité des institutions ;
- le changement climatique, des considérations environnementales, le développement durable, etc.

Champ d'analyse

Comme indiqué à la section 2, nous utilisons la notion « d'entreprise publique » au sens large du terme dans ce projet. Le champ d'analyse englobe différents niveaux de gouvernement, y compris le gouvernement local, mais en principe également des organismes intergouvernementaux qui ne peuvent être considérés comme appartenant à « l'État »⁵.

⁴ Voir par exemple Clifton *et al.*, 2011.

⁵ Voir par exemple Warner, *Les entités inter-municipales aux Etats-Unis*, 2011 ; Bernier, *Les organismes publics fédéraux et provinciaux au Canada*, 2011

Les entreprises publiques analysées dans le présent ouvrage couvrent divers secteurs tels que l'eau, l'électricité, le financement. Elles sont situées aux États-Unis et en Europe. Elles ont également des traditions administratives très différentes telles qu'allemande, italienne ou canadienne.

Les études de cas ont été réalisées sur la base d'un modèle commun prenant en considération les aspects suivants dans un cadre harmonisé :

- identification de l'entreprise ;
- histoire ;
- mission publique ;
- opérations ;
- performance ;
- gouvernance ;
- régulation ;
- tarifs, investissement, finances et aspects distributionnels eu égard aux missions publiques ;
- une section ouverte, et
- conclusions et enseignements tirés.

Méthodologie

L'approche proposée dans le cadre du projet plus large comportait trois parties. La première partie consistait en un examen critique de la littérature relative aux derniers progrès effectués dans le domaine de la théorie et de l'analyse empirique de l'entreprise publique en général (non limitée à un secteur ou pays/continent). La deuxième partie présente une sélection d'études de cas intéressants d'entreprises publiques contemporaines très performantes et moins performantes, en mettant l'accent sur leurs missions publiques internalisées, leur performance et gouvernance, et en les analysant conformément au modèle en annexe ; et enfin, la synthèse et les enseignements tirés, axés sur les implications politiques pour l'avenir.

La compilation d'études de cas constitue la partie essentielle du projet de recherche et de ce livre. Les participants au projet ont été priés d'axer leur rapport sur les dix à vingt dernières années de l'entreprise publique sélectionnée ; ils devaient avoir une bonne compréhension de la performance de l'entreprise, de ses mécanismes de gouvernance, de ses rapports avec le gouvernement et les régulateurs, des questions de concurrence, de la tarification et des finances, de la gestion et des problèmes principal-agent, du rôle de l'organisation en termes d'identité sociale et de cohésion, etc. Il était d'une importance cruciale que les

études de cas aient fait l'objet de recherches documentaires dans diverses sources (y compris les études existantes, les rapports et sites internet d'entreprise, la presse, etc.) et d'interviews de diverses parties prenantes. Dans certains cas, ceci peut être évalué en termes de coûts sociaux et d'avantages en termes quantitatifs, mais dans d'autres cas, une évaluation qualitative peut être nécessaire (Del Bo and Florio, 2012). Les études de cas présentées dans cet ouvrage reflètent ces diverses possibilités.

Structure du livre

Ce livre est divisé en trois sections selon la nature des industries.

Dans la première section, les cinq chapitres traitent des entreprises publiques dans le secteur de l'eau et du traitement des eaux usées. Ces entreprises se situent dans quatre pays européens différents et au Pérou. Elles présentent un portrait intéressant de la transformation de l'industrie en fonction des différentes traditions administratives et des différents cadres réglementaires. À Paris comme à Berlin, on assiste à un retour à l'État : deux cas de renationalisation, un sujet qui doit être mieux étudié à l'avenir. Dans d'autres cas, on s'adapte au changement de conditions tout en perpétuant cette nécessité d'offrir un service de base à la population.

Dans la seconde série d'études de cas, nous donnons un aperçu de quelques services de transport. Nous passons de la façon dont le transport local est organisé à Vienne et à Bruxelles aux traversiers en Colombie-Britannique sur la côte ouest du Canada pour ensuite aborder le rôle économique tout aussi important joué par les aéroports dans l'Irlande moderne.

Dans la troisième section, nous analysons diverses entreprises publiques qui illustrent aussi les possibilités qu'offre la formule. L'Ontario a créé un nouvel organisme pour traiter des besoins urgents en matière d'infrastructures. Le service postal français a dû faire face aux mêmes difficultés que les autres systèmes postaux et a trouvé de nouvelles solutions pour ce secteur en déclin. Les deux cas italiens donnent une idée des tensions auxquelles il a fallu faire face pour s'adapter à la nouvelle réalité de leur secteur économique, ainsi que de la nécessité d'être plus efficace. Au Québec, une entreprise financière fondée à l'époque de la vague de modernisation des années 1960 s'est à plusieurs reprises redéfinie pour continuer à intervenir dans l'économie. Enfin, le *Stadtwerke Köln* est le cas fascinant d'un conglomérat public intégré qui offre de nombreux services à la population de la ville.

Les leçons tirées de ces différents cas sont présentées dans la conclusion du livre. Elles sont liées à certains développements récents enregistrés dans la littérature scientifique ainsi qu'à la littérature relative à la méthodologie retenue

pour les études de cas. Au cours de ce siècle, les entreprises publiques jouent un rôle important, comme d'ailleurs avant la vague de privatisation qui a commencé dans les années 1980, mais elles se distinguent de celles qui les ont précédées, entre autres en termes de gouvernance et de performance. Les cas présentés dans le présent ouvrage brossent un tableau des divers pays et industries.

Comme élaboré dans la conclusion, même si nous ne pouvons généraliser les études de cas, des enseignements importants et hypothèses peuvent être tirés de cet effort collectif de recherche aux fins d'autres études et de politiques publiques futures.

Références

- Bance, P. (1998), « Approche méthodologique de l'économie mixte, propriétés et comportements », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 59, 4, December.
- Bance, P. and Bernier, L. (2011), *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action: Towards the Emergence of a New Form of Regulation? / Crise contemporaine et renouveau de l'action publique – Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?*, Peter Lang.
- Bernier, L. (2011), « The future of public enterprises : Perspectives from the Canadian experience », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Bognetti, G. and Obermann, G. (2008), « Liberalization and privatization of public utilities. Origin of the debate, current issues and challenges for the future », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79.
- CEEP (2010) – Bauby, P. et al., *Public services in the European Union and the 27 Member States. Statistics, organisation and regulations*.
- CEEP-CIRIEC (2000), *Services of General Interest in Europe*.
- Christiansen, H. (2011), « The size and composition of the SOE sector in Oecd countries », in *OECD Corporate governance working papers*, n° 5.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Fernández Gutierrez, M., Revuelta, J. (2011), « Is Market oriented reform producing a “Two-Track” Europe : evidence from electricity and telecommunications », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Del Bo, C. and Florio, M. (2012), « Public Enterprises, planning and policy adoption : three welfare propositions », in *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 15, pp. 263-279.
- Florio, M. and Fecher, F. (2011), « The future of public enterprises : contribution to a new discourse », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Flyvbjerg, B. (2006), « Five misunderstandings about case-study research », in *Qualitative Enquiry*, vol. 12, n° 2, pp. 219-245.

- Golubova, E. (2011), « The impact of greater autonomy on efficiency of work and quality of service providers : a case of vocational education institutions », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Hirschman, A. (1967), *Development Projects Observed*, Brookings Institutions Press.
- Kaul, I. (2006), « Une analyse positive des biens publics », in Touffut J-P-, *L'avancée des biens publics, politique de l'intérêt général et de la mondialisation*, Albin Michel.
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, MIT Press.
- Lethbridge, J. (2014), « Public enterprises in the healthcare sector : a case study of Queen Elizabeth Hospital, Greenwich, England », in *Journal of Economic Policy Reform*, advanced access.
- Macdonald, D. A. (2014), *Rethinking Corporatization and public services in the global south*, London: Z Books.
- Millward, R. (2011), « Public enterprise in the modern Western World : an Historical Perspective », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- OECD (2005), *Corporate governance of state-owned enterprises. A survey of OECD countries*, Paris.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons : the evolution of institutions for collective actions*, Cambridge University Press.
- Palcic, D. and Reeves, E. (2011), « Privatization, Employee Share Ownership and governance : the case of EIRCOM », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Price, D., Pollock, A.M., Brhlikova, P. (2011), « Classification problems and the dividing line between government and the market : an examination of NHS foundation Trust classification in the UK », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Privatization Barometer (2010), *Report 2010*, www.privatizationbarometer.net
- Warner, M.E. (2011), « Competition or cooperation in urban service delivery ? », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- World Bank, 2005, « Influential evolution : detailed case studies », The World Bank Operations Evaluation Department, Washington D.C.

Bernier, L., & Florio, M. (2015). L'avenir de l'entreprise publique : revisiter une vieille idée. Dans : CIRIEC, & Bernier, L. (Eds.), *Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance - Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance*. Bruxelles : Peter Lang, pp. 25–36.

Copyright © 2015 Bernier, L.

CIRIEC. P.I.E. PETER LANG S.A. Editions scientifiques internationales, Bruxelles, 2015

1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique

Reproduit avec permission

20. Monzón Campos, J. L., & Chaves Ávila, R. (2017). Chapitre 2 : Principales approches théoriques liées au concept d'économie sociale. Dans : Monzón Campos, J. L., Chaves Ávila, R., & CIRIEC (Eds.), *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*. Bruxelles : CESE, pp. 9–23. <https://doi.org/10.2864/15566>

CHAPITRE 2

PRINCIPALES APPROCHES THÉORIQUES LIÉES AU CONCEPT D'ÉCONOMIE SOCIALE

José Luis Monzón Campos, J. L. & Rafael Chaves Ávila

2.1. Identité moderne et reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale

Le dernier *rapport sur l'économie sociale* commandé par le CESE¹ comportait un historique du concept et de son évolution, de son apparition au XIX^e siècle jusqu'à la seconde moitié du XX^e siècle.

L'identité sous laquelle se présente l'économie sociale, telle que nous la connaissons aujourd'hui, remonte aux années 1970, lorsqu'en France, des organisations représentatives des coopératives, des mutuelles et des associations, fondèrent le Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives (CNLAMCA). Entre la fin de la Seconde guerre mondiale et 1977, l'expression «économie sociale» avait disparu du langage courant, même au sein des diverses branches qui se rattachent à ce secteur de l'activité économique. En 1977 et 1979, les coopératives, mutuelles et associations organisèrent des conférences sous l'égide du Comité économique et social européen (CESE, 1986). En juin 1980, le CNLAMCA publia la *Charte de l'économie sociale*, texte dans lequel cette dernière est définie comme un ensemble d'organisations qui

¹ Monzón, J. L. & Chaves, R., *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, Bruxelles, CESE.

n'appartiennent pas au secteur public, fonctionnent de manière démocratique, les sociétaires étant égaux en devoirs et en droits, pratiquent un régime particulier d'appropriation et de distribution des gains, affectant les excédents d'exercice à leur croissance et à l'amélioration du service rendu à leurs sociétaires et à la société (Économie sociale, 1981; Monzón, 1987).

Ces traits distinctifs, qui ont été largement diffusés par la littérature économique, ont articulé le champ de l'économie sociale autour de trois grandes familles, les coopératives, les mutuelles et les associations, auxquelles une autre catégorie est plus récemment venue s'ajouter, celle des fondations.

La définition conceptuelle la plus récente de l'économie sociale élaborée par ses propres acteurs figure dans la *Charte des principes de l'économie sociale* de Social Economy Europe², l'association d'envergure européenne qui représente l'économie sociale. Ces principes sont les suivants:

- primauté de la personne et de l'objet social sur le capital,
- adhésion volontaire et ouverte,
- contrôle démocratique par les membres (à l'exception des fondations, qui en sont dépourvues),
- conciliation des intérêts des membres et usagers et de l'intérêt général,
- défense et application des principes de solidarité et de responsabilité,
- autonomie de gestion et indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics,
- affectation de la majeure partie des excédents à la réalisation d'objectifs qui favorisent le développement durable et servent les prestations pour les membres et l'intérêt général.

L'économie sociale a également su faire reconnaître son essor dans la sphère politique et juridique, en Espagne et dans l'ensemble de l'Europe. Six pays européens ont déjà adopté des lois relatives à l'économie sociale: la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, le Portugal et la Roumanie. En 1989, la Commission européenne a publié une communication intitulée «Les entreprises de l'économie sociale et la réalisation du marché européen sans frontière». En 1989, 1990, 1992, 1993 et 1995, la Commission a soutenu l'organisation de conférences européennes sur l'économie sociale à Paris, à Rome, à Lisbonne, à Bruxelles et à Séville. Un certain nombre de conférences européennes ont ensuite eu lieu. En 1997, la réunion extraordinaire du Conseil européen à Luxembourg (couramment appelée Sommet pour l'emploi de Luxembourg) a reconnu le rôle joué par les entreprises de l'économie sociale dans le développement et la création d'emploi

² Dans *Déclaration finale commune des organisations européennes de l'économie sociale*, CEP-CMAF, 20 juin 2002.

à l'échelon local. Le Conseil de l'Union européenne a adopté une résolution sur «La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe»³.

Le Parlement européen n'est pas en reste: l'intergroupe parlementaire «Économie sociale» a été créé en 1990. En 2006, le Parlement européen a invité la Commission à «respecter le pilier de l'économie sociale et à consacrer une communication à cette clé de voûte du modèle social européen»⁴ et a adopté en 2009 un rapport sur l'économie sociale dans lequel celle-ci est reconnue en tant que partenaire social et acteur clé pour la réalisation des objectifs stratégiques de Lisbonne (rapport Toia, 2009). L'intergroupe a également demandé à la Commission européenne de mettre en place un plan d'action relatif à l'économie sociale en 2017.

Pour sa part, le Comité économique et social européen (CESE) a publié nombre de rapports et d'avis sur la contribution de l'économie sociale à la concrétisation de différents objectifs de politique publique.

2.2. L'économie sociale dans les systèmes de comptabilité nationale

Les systèmes de comptabilité nationale remplissent une mission de la plus haute importance pour fournir une information régulière et rigoureuse sur l'activité économique et œuvrer à une harmonisation des terminologies et des concepts utilisés dans le domaine de l'économie, de manière à ce qu'il devienne possible de procéder à des comparaisons internationales cohérentes et homogènes. Les deux principaux systèmes de comptabilité nationale actuellement en vigueur sont le *Système de comptabilité nationale des Nations unies* (SCN-2008) et le *Système européen des comptes nationaux et régionaux* (SEC-2010). Le premier fournit des règles comptables pour la comptabilité de tous les pays du monde, tandis que le second s'applique aux États membres de l'Union européenne et est parfaitement cohérent avec le SCN-2008, à quelques menues divergences près.

Les milliers ou les millions d'organisations (*unités institutionnelles*) qui exercent des activités productives dans chaque pays sont réparties dans cinq *secteurs institutionnels* qui s'excluent mutuellement et constituent l'économie de chaque pays: 1) des sociétés non financières (S11), 2) des sociétés financières (S12), 3) des administrations publiques (S13), 4) des ménages (comme consommateurs et entrepreneurs) (S14), 5) des institutions sans but lucratif au service des ménages (S15). Les organisations qui forment l'économie sociale sont réparties dans tous ces secteurs, exception faite des administrations publiques.

³ Conclusions du Conseil du 7.12.2015.

⁴ Rapport «Un modèle social européen pour l'avenir» (2005/2248 (INI)).

La Commission européenne a élaboré un «*Manuel pour l'établissement des comptes satellites des entreprises de l'économie sociale (coopératives et mutuelles)*». En 2011, la Belgique, l'Espagne, la Macédoine et la Serbie se sont déjà appuyées sur ledit manuel pour établir des comptes satellites de coopératives et de mutuelles. L'institut national de statistique portugais prépare périodiquement des comptes satellites de l'ensemble du secteur de l'économie sociale.

2.3. Une définition de l'économie sociale adaptée aux systèmes de comptabilité nationale

La définition de l'économie sociale choisie doit être adaptée aux systèmes de comptabilité nationale afin de quantifier les données agrégées sur ce secteur de manière cohérente et harmonisée au niveau international et de leur conférer une certaine visibilité. Cette définition doit faire abstraction des critères juridiques et administratifs pour se concentrer sur l'analyse des comportements des acteurs de l'économie sociale et repérer les ressemblances et les différences entre ces derniers mais aussi entre eux et le reste des agents économiques. Elle doit également inclure les principes historiques et les valeurs spécifiques de l'économie sociale et la méthodologie des systèmes de comptabilité nationale en vigueur de manière à être fonctionnelle et à faire l'objet d'un large consensus politique et académique.

La définition proposée, déjà indiquée dans le rapport de 2012, est la suivante:

«L'ensemble des entreprises privées avec une structure formelle dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, créées pour satisfaire aux besoins de leurs membres à travers le marché en produisant des biens ou en fournissant des services d'assurance ou de financement, dès lors que les décisions et toute répartition des bénéfices ou excédents entre les membres ne sont pas directement liées au capital ou aux cotisations de chaque membre, chacun d'entre eux disposant d'un vote, et dès lors que dans tous les cas, les prises de décision reposent sur un processus démocratique et participatif. L'économie sociale regroupe aussi les entreprises privées avec une structure formelle qui, dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, proposent des services non marchands aux ménages et dont les excédents, le cas échéant, ne peuvent être une source de revenus pour les agents économiques qui les créent, les contrôlent ou les financent»⁵.

⁵ Cette définition est conforme aux critères qui ont été établis par le «Manuel pour l'établissement des comptes satellites des entreprises de l'économie sociale (coopératives et mutuelles)», élaboré pour le compte de la Commission européenne, et par Barea (1991), Barea et Monzón (1995) et Chaves et Monzón (2000). Elle converge

Cette définition est parfaitement cohérente avec l'approche conceptuelle de l'économie sociale contenue dans la *Charte des principes de l'économie sociale* de la CEP-CMAF. Reprenant la terminologie de la comptabilité nationale, elle distingue deux grands sous-secteurs de l'économie sociale: a) le sous-secteur du marché ou de l'entreprise et b) le sous-secteur des producteurs non marchands. Ce classement est très utile pour permettre l'élaboration de statistiques fiables et la réalisation d'analyses de l'activité économique, conformément aux systèmes de comptabilité nationale. Toutefois, d'un point de vue socio-économique, la perméabilité qui existe entre les deux sous-secteurs semble évidente, tout comme les liens étroits entre le secteur marchand et non marchand de l'économie sociale. Ceux-ci découlent d'une caractéristique commune à toutes les organisations de l'économie sociale, à savoir, *qu'il s'agit d'entités de personnes qui développent une activité afin de satisfaire aux besoins des personnes, plutôt que de rémunérer des investisseurs capitalistes.*

Conformément à la définition préalablement mentionnée, les *caractéristiques communes* aux deux sous-secteurs sont les suivantes:

- 1) les entités concernées sont privées – autrement dit, elles ne font pas partie du secteur public et ne sont pas contrôlées par celui-ci;
- 2) elles ont une structure formelle, c'est-à-dire qu'elles sont habituellement dotées de personnalité morale;
- 3) elles ont une autonomie de décision, ce qui signifie qu'elles sont pleinement capables de choisir et de révoquer leurs organes directeurs, ainsi que de contrôler et d'organiser l'ensemble de leurs activités;
- 4) elles jouissent d'une liberté d'adhésion, c'est-à-dire que celle-ci est volontaire et ouverte;
- 5) bien qu'elles puissent répartir leurs bénéfices ou leurs excédents entre leurs membres utilisateurs, cette répartition n'est pas proportionnelle au capital ni aux cotisations qu'ils ont versées, mais à leur activité dans l'organisation;
- 6) elles exercent une activité économique à part entière afin de satisfaire aux besoins de personnes, de ménages ou de familles. Les organisations de l'économie sociale sont ainsi considérées comme des *entités de personnes et non de capital*. Elles travaillent avec le capital et d'autres ressources non monétaires, *et non pas pour le capital*;
- 7) ce sont des organisations démocratiques.

tant avec les critères de délimitation de l'économie sociale établis par ses acteurs (Charte de CNLAMCA, 1980; SEE, 2000) qu'avec les définitions formulées dans les documents économiques, dont Desroche (1983), Defourny et Monzón (1992), Defourny et al. (1999), Vienney (1994) et Demoustier (2005 et 2006).

La nature démocratique des organisations de l'économie sociale est une de leurs caractéristiques primordiales, profondément ancrée dans leur histoire. Le critère démocratique est considéré comme essentiel pour reconnaître une entreprise en tant qu'entreprise de l'économie sociale, étant donné que *l'utilité sociale* repose sur la visée sociale et sur les valeurs démocratiques et participatives qu'elle insuffle dans la gestion de l'entreprise.

Néanmoins, la définition pratique de l'économie sociale que nous proposons ici inclut également les entités bénévoles sans but lucratif *offrant des services non marchands aux ménages*, même si elles ne possèdent pas une structure démocratique. Cette approche permet d'inclure dans l'économie sociale des *entités très importantes du troisième secteur d'action sociale qui produisent des biens sociaux ou méritoires* et ont une indéniable utilité sociale.

2.4. Le sous-secteur marchand ou entrepreneurial de l'économie sociale

Le sous-secteur marchand de l'économie sociale se compose essentiellement de coopératives, d'assurances mutuelles et de mutualités de prévoyance, de groupes de sociétés contrôlés par des entités de l'économie sociale et d'entreprises similaires et de certaines institutions sans but lucratif au service d'entreprises de l'économie sociale.

Au-delà des caractéristiques communes à toutes les entités de l'économie sociale, la définition proposée au point précédent (2.3.) ainsi que dans le manuel de la Commission souligne trois caractéristiques essentielles des entreprises de l'économie sociale qui sont des producteurs marchands:

- a) *Elles sont créées pour satisfaire aux besoins de leurs membres à travers l'application du principe de l'auto-assistance. Il s'agit d'entreprises dont les membres et les utilisateurs de l'activité ne font généralement qu'un.*

Le principal objectif de ces entreprises est de satisfaire et de répondre aux attentes de leurs membres, à savoir essentiellement des particuliers ou des familles.

Dans les coopératives et les mutuelles, les membres et les utilisateurs de l'activité en question ne font généralement qu'un (mais pas toujours). L'auto-assistance est un principe traditionnel du mouvement coopératif et mutualiste. Le principal objectif de ces entreprises est de réaliser une activité coopérative ou mutualiste afin de répondre aux attentes de leurs membres habituels (coopératives ou mutuelles), à savoir essentiellement des particuliers, des ménages ou des familles.

C'est l'activité coopérative ou mutualiste qui détermine la relation entre l'utilisateur membre et l'entreprise de l'économie sociale. Dans une coopérative de travailleurs, l'activité coopérative prend la forme d'emploi pour ses membres; dans une coopérative de logement, il s'agit de construire des maisons pour les membres; dans une coopérative agricole, il s'agit de commercialiser les marchandises produites par les membres; dans une mutuelle, l'activité consiste à assurer les membres, etc.

Tableau 2.1. Les opérateurs de l'économie sociale par secteur institutionnel du SEC-2010

SECTEUR INSTITUTIONNEL DU SEC-2010		ENTREPRISES ET ORGANISATIONS MICROÉCONOMIQUES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE
PRODUCTEURS MARCHANDS	Sociétés non financières (S11)	<ul style="list-style-type: none"> • Coopératives (travailleurs, agroalimentaire, consommateurs, éducation, transports, logement, soins de santé, social, etc.) • Entreprises sociales • Autres entreprises fondées sur des associations • Autres producteurs du marché privé (soit associations, soit d'autres personnes morales) • Institutions sans but lucratif au service des organisations non financières de l'économie sociale • Sociétés non financières contrôlées par l'économie sociale
	Sociétés financières (S12)	<ul style="list-style-type: none"> • Coopératives de crédit • Sociétés d'assurance mutuelle* et mutualités de prévoyance • Coopératives d'assurance • Institutions sans but lucratif au service des organisations non financières de l'économie sociale
	Administrations publiques (S13)	—
PRODUCTEURS NON MARCHANDS	Ménages (S14)**	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions sans but lucratif au service des ménages qui ne sont pas très importants
	Institutions sans but lucratif au service des ménages (S15)	<ul style="list-style-type: none"> • Associations d'action sociale*** • Fondations d'action sociale*** • Autres organisations à but non lucratif au service des ménages (culturelles, sportives, etc.)

(*) Hors organisations de gestion du système de sécurité sociale et, en général, sociétés mutuelles dont l'affiliation est obligatoire et celles contrôlées par des sociétés ne relevant pas de l'économie sociale.

(**) Le secteur des ménages (S14) comprend des exploitants individuels et des sociétés en nom collectif sans personnalité morale de producteurs marchands qui ne relèvent pas de l'économie sociale. Il comprend également les organisations sans but lucratif de taille limitée («pas très importantes») de producteurs non marchands qui relèvent de l'économie sociale.

(***) Organisations sans but lucratif qui sont des producteurs non marchands privés, dont l'affiliation et la participation sont volontaires, qui disposent d'une autonomie stratégique et opérationnelle, et qui visent à atteindre des objectifs de protection sociale en fournissant des biens et des services sociaux ou méritoires, à titre gratuit ou pour un montant symbolique, à des personnes ou à des groupes de personnes qui sont vulnérables, socialement exclues ou susceptibles de l'être. Ces organisations constituent le *troisième secteur d'action sociale*, qui fait évidemment partie intégrante de l'économie sociale.

Naturellement, pour mener à bien l'activité coopérative ou mutualiste au service des membres, une activité principale doit être réalisée avec d'autres parties non membres sur le marché. Ainsi, une coopérative de travailleurs vend ses biens et services sur le marché (activité principale) afin de créer de l'emploi pour ses membres ou de le maintenir (activité coopérative).

Dans les coopératives, l'existence d'une relation entre le statut de membre et celui d'utilisateur est fréquente mais non indispensable. Certaines catégories de «membres auxiliaires» peuvent contribuer à l'entreprise sans être des utilisateurs de l'activité coopérative. À titre d'exemple, citons les investisseurs de capitaux ou d'anciens membres utilisateurs qui ne sont plus utilisateurs pour des raisons logiques et justifiées (la retraite notamment); certains organismes publics peuvent également être des membres adhérents de l'entreprise. Pour autant que l'on y retrouve les caractéristiques des entreprises de l'économie sociale, telles qu'établies dans la définition pratique, dont le contrôle démocratique par les membres utilisateurs, les entreprises possédant ces différentes catégories de membres adhérents non utilisateurs feront partie de l'économie sociale.

Il peut également exister d'autres entreprises de l'économie sociale, par exemple les entreprises sociales, dont certains membres peuvent partager les objectifs sans en être à proprement parler des membres permanents, malgré une relation d'association temporaire. Elles peuvent même inclure des activités de bénévolat.

Les bénéficiaires des activités des entreprises de l'économie sociale jouent par ailleurs un rôle majeur dans ces entités, qui constituent des initiatives de solidarité réciproque lancées par des groupes de citoyens afin de répondre à leurs besoins à travers le marché.

- b) Les entreprises de l'économie sociale sont des producteurs marchands, ce qui signifie que leur production est essentiellement destinée à la vente sur le marché à des prix économiquement significatifs. Le SEC-2010 considère que les coopératives, les mutuelles, les sociétés de participation, ainsi que les autres entreprises similaires et institutions sans but lucratif au service de celles-ci, sont des producteurs marchands.*
- c) Bien qu'elles puissent répartir leurs bénéfices ou leurs excédents entre leurs membres utilisateurs, cette répartition n'est pas proportionnelle au capital ou aux cotisations versées par les membres mais est conforme aux opérations qu'ils ont engagées avec l'entité concernée.*

Ce n'est pas parce que ces entreprises ont la possibilité de distribuer leurs bénéfices ou leurs excédents à leurs membres qu'elles le font systématiquement.

Dans bien des cas, les coopératives et les mutuelles ne distribuent pas leurs excédents à leurs membres, que ce soit par habitude ou conformément à une règle en vigueur. En formulant cette observation, on entend simplement souligner que le principe de la non-distribution des excédents aux membres n'est pas une caractéristique essentielle des entreprises de l'économie sociale.

Dans certains pays, certaines entreprises de l'économie sociale fondées sur des associations prennent la forme de sociétés anonymes ou de sociétés commerciales créées par des travailleurs dans le but de générer de l'emploi ou de conserver le leur, ou par des professionnels afin de gérer eux-mêmes la façon dont ils souhaitent organiser la prestation de services qui sont souvent publics.

D'autres entreprises de l'économie sociale dont la forme juridique n'est pas une coopérative ont été créées pour réaliser des activités qui bénéficient aux groupes vulnérables, exclus ou menacés d'exclusion sociale. Elles englobent un large spectre d'entreprises sociales qui mettent en œuvre des processus participatifs et démocratiques.

Conformément à ces définitions, les différents groupes d'agents dans le sous-secteur marchand de l'économie sociale et dans les secteurs des sociétés financières et des institutions non financières figurent dans le tableau 2.1.

2.5. Le sous-secteur non marchand de l'économie sociale

Constitué, dans une large majorité, d'associations et de fondations, le sous-secteur non marchand peut également inclure des entités dotées d'une autre forme juridique. Il inclut toutes les entités de l'économie sociale qui, selon les critères établis par la comptabilité nationale, sont des producteurs non marchands, c'est-à-dire ceux qui fournissent essentiellement leur production à titre gratuit ou à des prix économiquement non significatifs.

Comme signalé au point 2.3., il s'agit d'entités *privées avec une structure formelle qui, dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, proposent des services non marchands aux ménages et dont les excédents, le cas échéant, ne peuvent être une source de revenus pour les agents économiques qui les créent, les contrôlent ou les financent.* En d'autres termes, il s'agit d'entités sans but lucratif au sens strict, qui appliquent le principe de la non-distribution des bénéfices ou des excédents (PNDB) et au sein desquelles les individus sont les véritables bénéficiaires des services produits, comme dans toutes les entités de l'économie sociale.

Dans la comptabilité nationale, il existe un secteur institutionnel qui se différencie des autres; il s'agit du S15 dénommé «Institutions sans but lucratif au service des ménages» (ISBLSM). Il est défini par le SEC-2010 comme étant constitué d'institutions sans but lucratif dotées d'une entité juridique à part et qui servent les ménages et sont d'autres producteurs non marchands privés. Leurs principales ressources, différentes de celles découlant des ventes occasionnelles, proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature que leur apportent les ménages en leur qualité de consommateurs, ainsi que de paiements par les administrations publiques et de revenus de la propriété.

Le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) englobe une palette variée d'entités, pour la plupart des associations effectuant des activités non marchandes à destination de leurs membres (organisations mutualistes) ou à des groupes de citoyens non membres (organisations d'intérêt général). La plupart de ces structures ont un fonctionnement démocratique et présentent les traits propres à l'économie sociale. Il s'agit d'associations de bienfaisance, d'aide et d'assistance, de syndicats, d'associations professionnelles ou scientifiques, de groupements de consommateurs, de partis politiques, d'églises ou d'associations religieuses et de clubs sociaux, culturels, récréatifs ou sportifs.

Comme indiqué au point 2.3., il peut exister certaines entités bénévoles sans but lucratif et produisant des services non marchands destinés aux foyers qui, bien que dépourvues de structure démocratique, s'inscrivent néanmoins dans le cadre de l'économie sociale et sont regroupées sous l'appellation de *troisième secteur d'action sociale*, car les services qu'elles fournissent gratuitement sont des *biens sociaux ou méritoires*, d'une utilité sociale évidente.

Les ISBLSM qui sont dépourvues de personnalité juridique ou n'ont qu'une importance réduite sont incluses par le SEC-2010 dans le secteur Ménages (S14) et font également partie de l'économie sociale.

Enfin, il peut y avoir d'autres institutions sans but lucratif (ISBL) à caractère privé, qui sont financées par des sociétés non financières ou par des institutions financières et qui produisent des services culturels, récréatifs, sociaux ou autres fournis gratuitement aux individus. Bien que le SEC-2010 considère (par convention) que ces entités sont au service de sociétés non financières ou d'institutions financières et, partant, qu'elles sont incluses dans les secteurs institutionnels (marchands) afférents, elles font partie du sous-secteur non marchand de l'économie sociale dès lors qu'elles réunissent les critères établis dans la définition.

Sont exclues de ce groupe les ISBL, qui sont des producteurs marchands qui se consacrent à produire des biens et des services marchands non financiers,

à assumer des activités d'intermédiation financière ou des activités financières auxiliaires, ainsi que les associations d'entreprises qui sont financées par des cotisations volontaires de nature parafiscale que des sociétés non financières ou des institutions financières versent en échange des services fournis.

2.6. L'économie sociale: pluralisme et noyau identitaire commun

En tant que *pôle d'utilité sociale*, l'économie sociale s'est placée entre le secteur capitaliste et le secteur public dans la société européenne. Elle est à n'en pas douter constituée d'une très grande variété d'acteurs. Elle intervient dans la sphère des besoins sociaux, anciens et nouveaux, qui peuvent être satisfaits par les personnes concernées, par une entreprise qui opère sur le marché (presque toutes les coopératives et mutuelles y puisent la plupart de leurs revenus), ou par des associations et des fondations dont la quasi-totalité fournit des services non marchands aux individus, aux ménages ou aux familles et tirent habituellement l'essentiel de leurs revenus de dons, de cotisations de leurs membres, de subventions, etc.

On ne peut ignorer que la diversité des ressources utilisées et des acteurs présents au sein des entités de l'économie sociale introduit différentes dynamiques de comportement et de relation avec leur environnement. Ainsi, par exemple, le bénévolat est essentiellement présent dans les entités relevant du sous-secteur non marchand (composé en majorité d'associations et de fondations). Le sous-secteur marchand de l'économie sociale (coopératives, mutuelles et autres entreprises similaires), quant à lui, intègre très peu cette dimension de bénévolat, à l'exception des entreprises sociales, qui constituent un exemple évident d'hybride entre le secteur marchand et non marchand, et affichent une grande diversité de ressources (ressources monétaires du marché, subventions publiques et bénévolat) et d'acteurs (membres, salariés, bénévoles, entreprises, entités publiques).

Toutefois, cette économie sociale plurielle, qui s'affirme et se consolide au sein d'une société plurielle, ne constitue pas pour autant un amalgame dépourvu d'identité ou de valeur interprétative. Bien au contraire, le noyau identitaire commun de l'économie sociale se profile à partir d'un ensemble vaste et varié d'entités microéconomiques qui s'appuient sur une adhésion libre, démocratique ainsi que volontaire et ouverte, créées au sein de la société civile pour répondre aux besoins des individus, des ménages et des familles et les résoudre, et non pas pour assurer une rétribution ou une couverture à des investisseurs ou à des entreprises capitalistes. Tout au long des 200 dernières années, cet éventail varié d'organisations marchandes ou non marchandes, d'intérêt mutualiste ou général, a constitué le «troisième secteur», tel que défini ici par le biais de l'économie sociale.

2.7. Principales approches théoriques liées au concept d'économie sociale

2.7.1. Le troisième secteur comme point d'intersection

Bien que ce soit principalement dans le monde anglo-saxon qu'elle est utilisée pour décrire le secteur non lucratif privé, en grande partie constitué par les associations et les fondations, l'expression «troisième secteur» s'emploie également en Europe continentale et dans d'autres régions du monde comme synonyme de l'économie sociale, telle que définie dans le chapitre précédent.

En effet, aux États-Unis, Levitt (1973) fut l'un des premiers à utiliser l'expression de *troisième secteur*, pour se référer au secteur non lucratif⁶. Quelques années plus tard, en Europe, on commença également à y recourir pour désigner un secteur situé entre le secteur public et le secteur capitaliste, beaucoup plus proche du concept d'économie sociale⁷.

Le troisième secteur s'est profilé comme le point d'intersection de différents concepts, essentiellement celui de «secteur non lucratif» et d'«économie sociale». Or, s'ils décrivent des réalités aux nombreux points communs, ces deux concepts ne coïncident pas pour autant totalement. En outre, les approches théoriques qui se sont développées à partir de ces concepts accordent différentes fonctions au troisième secteur dans les économies d'aujourd'hui.

2.7.2. L'approche des organisations sans but lucratif

Le concept d'organisation sans but lucratif (OSBL)

En dehors de la démarche de l'économie sociale, la principale approche théorique qui aborde le troisième secteur est, comme on l'a déjà dit, d'origine anglo-saxonne; les premiers travaux mentionnant le *secteur non lucratif* (*Non-profit Sector*) ou les *organisations sans but lucratif* (*Non-profit Organizations*, NPO) sont parus il y a quarante ans aux États-Unis. En substance, cette approche n'englobe

⁶ Cette première utilisation de l'expression «troisième secteur» coïncida avec le lancement, en 1973, de la recherche que la commission sur la philanthropie et les besoins publics (commission Filer), sous les auspices de la fondation Rockefeller, mena sur l'importance économique, sociale et politique du secteur non lucratif.

⁷ Jacques Delors fut celui qui commença à l'utiliser dans ce sens en 1979 à l'université Paris-Dauphine. Par la suite, de nombreuses études importantes sur l'économie sociale (Jeantet, 2006) furent menées sous la dénomination de «troisième secteur» (Defourny et Monzón, 1992) ou de «troisième système» (CIRIEC, 2000).

que les organisations privées qui, en vertu de leurs clauses statutaires, ne peuvent pas redistribuer les excédents aux personnes qui les ont créées, les contrôlent ou les financent⁸.

Ce concept plonge ses racines dans les idées philanthropiques et caritatives, profondément ancrées dans la société britannique du XIX^e siècle et dans les pays situés dans sa sphère d'influence. Ainsi, il n'est pas besoin de présenter les *fondations caritatives (charities)* au Royaume-Uni ou les *fondations philanthropiques* aux États-Unis, qui sont à l'origine des concepts de «secteur caritatif» (*charitable sector*) et de «secteur volontaire» (*voluntary sector*), s'inscrivant dans le concept plus vaste de «secteur non lucratif».

Le concept moderne de «secteur non lucratif» a été défini avec plus de précision et largement diffusé dans le monde entier grâce à un projet de recherche international, promu par l'Université Johns Hopkins de Baltimore (États-Unis) et lancé au début des années 1990 avec pour objectif d'en cerner et d'en délimiter la taille et la structure, ainsi que d'en analyser les perspectives de développement et d'en évaluer l'incidence sur la société⁹.

Les entités analysées dans le cadre de ce projet satisfont aux cinq critères de la «définition structurelle et opérationnelle» (Salamon & Anheier, 1999) d'une organisation sans but lucratif.

Partant, ces entités:

- a) *sont des organisations, c'est-à-dire qu'elles sont dotées d'une existence et d'une structure institutionnelle.* Ce sont habituellement des personnes morales;
- b) *sont privées,* elles sont institutionnellement séparées des pouvoirs publics, même si elles peuvent recevoir des financements publics et compter au sein de leurs organes directeurs des agents de la fonction publique;
- c) *sont autonomes,* elles sont pleinement capables de contrôler leurs activités et libres de choisir et de révoquer leurs organes directeur;
- d) *ne distribuent pas leurs bénéfices.* Les organisations sans but lucratif peuvent réaliser des bénéfices mais ceux-ci doivent être réinvestis dans la mission principale de l'organisation et non pas redistribués à ses titulaires, à ses membres fondateurs ou à ses organes directeurs;
- e) *sont des structures à adhésion volontaire,* ce qui signifie, d'une part, que l'appartenance à ces entités n'est pas obligatoire et qu'elle n'est pas imposée

⁸ Voir Weisbrod (1975, 1988).

⁹ Salamon et al. (1999).

par la loi et, d'autre part, que des bénévoles doivent participer à ses activités ou à sa gestion.

2.7.3. L'approche de l'économie solidaire

Au cours du dernier quart du vingtième siècle, le concept d'*économie solidaire* a été développé en France et dans certains pays d'Amérique latine. Cette évolution est fortement liée à l'importance croissante du troisième secteur dans le domaine des entités dont l'activité est orientée vers la production et la distribution de certains biens dits *biens sociaux ou méritoires*. Les biens méritoires sont les biens qui, selon un vaste consensus social et politique, sont essentiels pour mener une vie digne et doivent, par conséquent, être accessibles à toute la population, quel que soit le niveau de vie ou le pouvoir d'achat. En conséquence, on considère que les autorités publiques doivent prendre en charge la production et la distribution de ces biens, soit en garantissant leur gratuité, soit en les subventionnant de telle sorte que l'on puisse se les procurer à des prix nettement inférieurs à ceux du marché.

À l'apogée de l'État-providence, et lors de sa consolidation, les gouvernements des sociétés européennes les plus développées garantissaient la jouissance universelle des biens méritoires les plus importants, tels que les services de santé et l'éducation. Au cours des dernières décennies, de *nouveaux besoins sociaux* ont toutefois fait leur apparition. Ils concernent de nombreux groupes menacés d'exclusion sociale et ni le secteur public ni le secteur capitaliste traditionnel n'y satisfont. Il s'agit de problèmes liés aux conditions de vie des personnes âgées, au chômage massif de longue durée, aux immigrants, aux minorités ethniques, aux personnes handicapées, à la réinsertion d'anciens détenus, aux collectifs de femmes battues, aux malades chroniques, etc.

Certaines organisations représentatives de l'économie sociale (coopératives mais, surtout, associations) ont connu une expansion considérable dans ces domaines. Ce secteur rassemble dans le même temps un éventail de nouvelles organisations et de nouveaux champs d'action. Par rapport aux agents classiques de l'économie sociale, il présente trois caractères distinctifs: a) les demandes sociales auxquelles il tente de répondre; b) les acteurs qui animent ces initiatives; c) la volonté affichée de changement social (Favreau & Vaillancourt, 2001).

Le concept d'*économie solidaire* a été développé en France à partir des années 1980 sur la base de ces trois caractéristiques. Il s'inscrit dans une économie qui ne repose pas uniquement sur le marché, même si celui-ci en est probablement la principale composante. L'économie s'articule autour de trois axes: le marché, l'État et la réciprocité. Les trois axes correspondent donc aux principes de commercialisation, de redistribution et de réciprocité (Polanyi, 1983). Ce dernier

principe repose sur l'échange non monétaire dans le domaine de la sociabilité primaire, qui se retrouve avant tout dans les associations (voir Laville, 1994).

En bref, l'économie a un caractère pluriel ne pouvant être réduit à sa dimension strictement marchande et monétaire. Le concept d'économie solidaire représente une approche sans précédent visant à relier les trois axes du système, de sorte que les initiatives spécifiques d'économie solidaire constituent des formes hybrides d'économie de marché, d'économie non marchande et d'économie non monétaire. Elles ne correspondent pas au stéréotype marchand de l'économie classique et ses ressources proviennent aussi d'origines diverses: marchandes (vente de biens et prestation de services), non marchandes (subventions publiques et dons) et non monétaires (bénévolat).

Parallèlement à cette conception de l'économie solidaire, qui est d'inspiration française, une autre vision, présente dans certains pays d'Amérique latine, considère cette économie comme une force de transformation sociale porteuse d'un projet de société capable de se substituer à la mondialisation néolibérale. À la différence de l'approche européenne qui considère l'économie solidaire comme compatible avec le marché et l'État, la perspective latino-américaine développe ce concept comme un projet global de remplacement du capitalisme.

2.7.4. Autres approches

Renchérissant sur les conceptions exposées dans la section précédente, d'autres approches théoriques proposent directement de remplacer les économies de marché, dont les moyens de production sont privés, par des systèmes différents d'organisation du système productif. Parmi ces approches, on peut citer: a) celle de l'*économie alternative* (Archimbaud, 1995), qui plonge ses racines dans les mouvements contestataires apparus en France après la révolution de mai 1968; b) celle de l'*économie populaire*, promue dans divers pays d'Amérique du Sud depuis 1980 avec des approches très similaires à la version latino-américaine de l'économie solidaire, à tel point qu'elle est aussi appelée *économie populaire solidaire*. L'économie populaire exclut tout type de relation employeur-employé et considère le travail comme le principal facteur de production (voir Coraggio, 1995 et Razeto, 1993).

2.7.5. Ressemblances et différences entre le concept d'économie sociale et les approches précédentes

Comme on l'a vu à la section 2.6., le présent rapport part du principe que l'économie sociale s'inscrit non seulement dans une société et une *économie plurielles*, mais qu'elle est également constituée d'une grande diversité d'acteurs.

En ce sens, il est possible d'affirmer que les approches de l'économie solidaire et de l'économie sociale présentent non seulement d'importants éléments de convergence mais que d'un point de vue pratique, toutes les organisations qui relèvent de l'économie solidaire font aussi indubitablement partie de l'économie sociale. Il en va de même d'autres approches théoriques comme celle du *troisième secteur d'utilité sociale* (Lipietz, 2001), de *l'entreprise sociale* (Borzaga et Defourny, 2001), ou de la *nouvelle économie sociale* (Spear, Defourny et al., 2001). Toutes ces démarches, comme d'ailleurs la plupart des expériences associatives prises en considération par *l'économie alternative* ou par *l'économie populaire*, constituent autant d'éléments d'un même ensemble, qui, pour avoir un caractère polymorphe, n'en possède pas moins un noyau identitaire commun et une personnalité différenciée du reste des secteurs institutionnels qui composent le système économique.

En raison de leur importance, il est utile d'analyser de plus près les principales ressemblances et différences entre l'approche et le concept d'économie sociale et l'approche des organisations non lucratives.

En ce qui concerne les ressemblances, quatre des cinq critères retenus par l'approche des organisations non lucratives pour délimiter le champ d'action du troisième secteur (point 2.7.2.) sont également présents dans celle de l'économie sociale (point 2.3). Il s'agit en effet d'entités *privées avec une structure formelle* dotées d'une *autonomie de décision* (autogestion) et jouissant d'une *liberté d'adhésion* (participation volontaire).

Il existe cependant trois critères de délimitation du troisième secteur sur lesquels les deux approches présentent des différences évidentes:

a) Le critère de non-lucrativité

L'approche des organisations non lucratives exclut du troisième secteur toutes les organisations qui redistribuent leurs bénéfices, sous quelque modalité que ce soit, aux personnes ou aux entités qui les ont créées, qui les contrôlent ou les financent. En d'autres termes, les entités du troisième secteur doivent appliquer strictement le principe de non-redistribution des bénéfices ou des excédents (PNDB) (voir le point 2.7.2. du présent rapport). Suivant l'approche des organisations non lucratives, les organisations du troisième secteur n'ont pas la possibilité de redistribuer leurs bénéfices mais ne peuvent en outre pas avoir de but lucratif: autrement dit, elles ne peuvent pas avoir été créées dans le but principal de générer des bénéfices ni d'être financièrement rentables (Manuel des ISBL, paragraphe 2.16).

En revanche, selon l'approche de l'économie sociale, le critère de non-lucrativité, tel qu'exposé précédemment, ne constitue pas une condition impérative pour les organisations du troisième secteur. Bien sûr, cette approche considère que de nombreuses organisations répondant strictement au critère de non-lucrativité font partie du troisième secteur: c'est le cas d'un vaste ensemble d'associations, de fondations, d'entreprises sociales et d'autres entités non lucratives au service des personnes et des familles, qui répondent tout à la fois au critère de non-lucrativité observé par l'approche des organisations non lucratives et à toutes les caractéristiques des organisations de l'économie sociale définies dans le présent rapport (point 2.3.). Toutefois, cette dernière approche exclut du troisième secteur les coopératives et les mutuelles, bien qu'elles constituent un pôle déterminant de l'économie sociale, au motif que la plupart de ces entités redistribuent leurs excédents parmi leurs membres.

b) Le critère démocratique

Une deuxième différence entre l'approche des organisations non lucratives et celle de l'économie sociale concerne l'application du *critère démocratique*. En effet, la première n'inclut pas le critère d'organisation démocratique pour déterminer si une entité appartient au troisième secteur, critère en revanche caractéristique de l'approche de l'économie sociale. Dès lors, de nombreuses et très importantes organisations sans but lucratif ne répondant pas au critère démocratique relèvent, selon l'approche des organisations non lucratives, du troisième secteur tandis qu'elles en sont exclues selon l'approche de l'économie sociale. En effet, beaucoup d'organisations sans but lucratif relevant du secteur des sociétés non financières ou des institutions financières vendent leurs services aux prix du marché et ne répondent pas au principe d'organisation démocratique. Parmi ces organisations sans but lucratif qui font partie du troisième secteur selon l'approche des organisations non lucratives et en sont exclues selon l'approche de l'économie sociale, il y a lieu de citer certains hôpitaux, universités, collèges, entités culturelles et artistiques et d'autres institutions qui ne répondent pas au critère démocratique et vendent leurs services sur le marché, tout en réunissant tous les critères exigés par la première de ces approches.

Selon l'approche de l'économie sociale, les entités sans but lucratif qui n'ont pas un fonctionnement démocratique sont en général exclues du troisième secteur, même si, comme signalé au point 2.3. du présent rapport, on accepte d'inclure dans l'économie sociale des entités bénévoles sans but lucratif qui fournissent des services non marchands aux personnes ou aux familles à titre gratuit ou à des prix économiquement non significatifs. Ces institutions sans but lucratif justifient leur *utilité sociale* par l'offre gratuite de biens et de services méritoires aux personnes ou aux familles.

c) Le critère du service aux personnes

Enfin, une troisième différence entre les deux approches consiste en une disparité de portée et de priorité concernant les destinataires des services offerts par les entités du troisième secteur. En effet, selon l'approche de l'économie sociale, le principal objectif des organisations est de servir les personnes ou d'autres organisations appartenant à ce secteur. Dans le cas des entités de premier degré, la plupart des bénéficiaires de leur activité sont des particuliers, des ménages ou des familles, en tant que consommateurs, chefs d'entreprise ou producteurs individuels. Nombre de ces entités n'admettent au titre d'adhérents que des personnes physiques. Dans certains cas, elles peuvent autoriser l'entrée de personnes morales de tout type mais, en toute occurrence, l'économie sociale place l'être humain au centre de ses préoccupations, lequel est sa raison d'être et la finalité de son activité.

En revanche, selon l'approche des organisations non lucratives, il n'y a aucun critère stipulant que l'objectif prioritaire est le service aux personnes. Les entités sans but lucratif peuvent être créées pour fournir des services aux personnes comme aux sociétés qui les contrôlent ou les financent (Manuel des ISBL, point 2.21). Certaines entités sans but lucratif de premier degré peuvent même être exclusivement constituées de sociétés de capitaux, financières ou non financières. Le champ d'analyse de l'approche des organisations non lucratives est dès lors très hétérogène.

En somme, de profondes divergences conceptuelles et méthodologiques ressortent de la comparaison des deux approches et de l'existence d'un espace commun composé d'organisations reconnues par toutes les deux. Il est dès lors impossible de définir le troisième secteur en se contentant d'additionner les groupes d'entités considérées par les deux approches.

Bibliographie

- ARCHIMBAUD, A. (1995). "L'Économie alternative, forme radicale de l'économie sociale", *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, N° 256.
- BAREA, J. (1991). "La economía social en España", *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 12: 8-16.
- BAREA, J. & MONZON, J.L. (1995). *Las cuentas Satélite de la Economía Social en España; una primera aproximación*, Ed. CIRIEC-ESPAÑA, Valencia.

José Luis Monzón Campos & Rafael Chaves Ávila (2017)

BORZAGA, C. & DEFOURNY, J. (eds.) (2001). *The emergence of Social Enterprise*. Routledge, London.

CESE (1986). *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté Européenne*, Brussels, Editions Delta: Office for Official Publications of the European Communities.

CHAVES, R. & MONZON, J.L. (2000). "Las cooperativas en las modernas economías de mercado", *Economistas*, 83: 113-123.

CIRIEC (2000). *The Enterprises and Organizations of the Third System: A strategic challenge for employment*. CIRIEC – Directorate General V of the European Union, Liege.

CNLAMCA (1980). *Charte de l'économie sociale*, CNLAMCA, Paris.

CORAGGIO, J.L. (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Buenos Aires: Instituto de Estudios y Acción Social.

DEFOURNY J., DEVELTERE P. & FONTENEAU B. (eds.) (1999). *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck Université, Bruxelles.

DEFOURNY, J. & MONZÓN CAMPOS, J. (eds.) (1992). *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperative, mutual and nonprofit organizations)*. Brussels: De Boeck Université – CIRIEC.

DEMOUSTIER, D. (coord.) (2005). *Economie sociale et développement local*, Cahiers de l'Economie Sociale, Paris: IES –L'Harmattan.

DEMOUSTIER, D., CHAVES, R., HUNCOVA, M., LORENZ, G. & SPEAR, R. (2006). "Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe", *Revue Internationale de l'économie sociale*, 300 : 8-18.

DESROCHE, H. (1983). *Pour un traité d'économie sociale*, Paris: Coopérative d'information et d'édition mutualiste.

European Parliament (2009). *Rapport sur l'économie sociale*. (2008/2250 /INI).

FAVREAU, L. & VAILLANCOURT, Y. (2001). "Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire", *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 281.

JEANTET, T. (2006). *Economie Sociale: la solidarité au défi de l'efficacité*, La Documentation française, Paris.

LAVILLE, J.L. (1994). *L'Économie solidaire. Une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer.

LEVITT, T. (1973). *The Third Sector – New Tactics for a Responsive Society*, New York: Division of American Management Associations.

LIPIETZ, A. (2001). *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment?* Paris: Éd. La Découverte/La Documentation française.

- MONZÓN, J.L. & CHAVES, R. (2012). *L'économie sociale dans l'Union européenne*, Bruxelles, CESE.
- MONZÓN, J.L. (1987). "La Economía Social en España", *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, n° 0: 19-29.
- UNITED NATIONS (2003). *Handbook on Non Profit Institutions in the System of National Accounts*. Series F, No. 91. New York: United Nations (Department of Economic and Social Affairs - Statistics Division).
- POLANYI, K. (1983). *La Grande Transformation*. Paris: Gallimard.
- RAZETO, L. (1993). *Empresas de trabajadores y economía de mercado*, Chile: PET.
- SALAMON, L.M.; ANHEIER, H.K.; LIST, R.; TOEPLER, S.; SOKOLOWSKI, W. et al (1999). *Global Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project.
- SPEAR, R. DEFOURNY, J. FAVREAU, L. & LAVILLE, J.L. (eds.) (2001). *Tackling social exclusion in Europe. The contribution of Social Economy*, Aldershot: Ashgate, Aldershot.
- VIENNEY C. (1994). *L'Economie sociale*, Paris: La Découverte, « Repères ».
- WEISBROD, B.A. (1975). "Towards a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy", in Phelps, E. (Ed.). *Altruism, morality and economic theory*. New York: Russell Sage Foundation.
- WEISBROD, B.A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Monzón Campos, J. L., & Chaves Ávila, R. (2017). Chapitre 2 : Principales approches théoriques liées au concept d'économie sociale. Dans : Monzón Campos, J. L., Chaves Ávila, R., & CIRIEC (Eds.), *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*. Bruxelles : CESE, pp. 9–23.

Copyright © Union européenne 2017.

Comité économique et social européen, rue Belliard 99, 1040 Bruxelles

Reproduit avec permission

21. Bance, P. (2018). Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS) et paradigme d'action publique. Dans : CIRIEC France (Ed.), *Brèves du CIRIEC-France*, (120), pp. 2–5.

Ouvrage collectif

OFFRIR DES BIENS PUBLICS ET DES COMMUNS

Vers la coproduction et de nouvelles formes de gouvernance pour revitaliser l'action publique

Conclusion de Philippe BANCE

Président du Conseil scientifique international du CIRIEC

Vice-président du CIRIEC-France

Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS) et paradigme d'action publique

En se plaçant dans la double perspective des renouvelés analytiques suscités, d'une part, par les préconisations de la PNUD qui soulignent l'utilité sociale de la production de biens publics mondiaux et, d'autre part, par les travaux de l'école d'Ostrom qui montrent les atouts de la gouvernance par les communs, cet ouvrage met en exergue le rôle majeur que peuvent jouer dans cette optique les organisations publiques et de l'économie sociale. Il montre que ces organisations ont non seulement un rôle essentiel pour produire des biens publics et des communs selon une logique de préconisations théoriques, mais procède aussi, phénomène peu analysé dans la littérature et assez largement mésestimé, de dynamiques partenariales entre ces organisations qui suscitent le développement de la coproduction ou d'une production jointe de communs et de biens publics par le secteur public et celui de l'ESS. Ces production jointe ou coproduction, les convergences d'action ainsi d'ailleurs que la multiplicité de formes partenariales qui ont été instituées entre le secteur public et les organisations de l'ESS, qu'on peut appeler partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS), sont mises en exergue dans les différents chapitres de l'ouvrage, en apportant des illustrations qui en montrent les différentes facettes à travers le monde et la portée opérationnelle.

Mais ce livre n'est pas un simple état des lieux de dynamiques partenariales entre le secteur public et les organisations de l'ESS ou encore une analyse des opportunités offertes par la coproduction ou la production jointe de communs et de biens publics. Il met en évidence les raisons qui en expliquent l'existence du fait d'un nouveau paradigme d'action publique ; il souligne la portée des transformations et innovations qui peuvent résulter de la coopération des secteurs publics et de l'ESS, en termes notamment de dynamiques territoriales ; il analyse également les mises en cause des comportements propres des acteurs qui peuvent survenir ; il permet encore de mettre en évidence les atouts que représentent les PPESS pour la co-construction de l'action publique. Ces analyses amènent pour finir à s'interroger sur le rôle de ces partenariats dans le cadre de ce qu'on appellera un processus de destruction créatrice d'action publique.

Une dynamique partenariale qui s'inscrit dans un nouveau paradigme d'action publique

Après le consensus de Washington du début des années 1980, les modalités de mise en œuvre de l'action publique ont été profondément bouleversées à travers le monde. La nouvelle gestion publique (NGP) a conduit les autorités publiques à faire faire plutôt qu'à intervenir directement dans l'activité économique, pour produire notamment des biens publics. Il s'est agi d'inscrire dans cette perspective l'action publique 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 (Grefe, 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...) a aussi réduit les marges de manoeuvre des États dans un environnement international marqué par une interdépendance croissante des nations et les pressions exercées à la baisse de l'endettement public. Cela a conduit à des privatisations massives depuis les années 1990 (privatizationbarometer, 2015-16), au recours aux partenariats public-privé (PPP) pour produire les biens publics. Ces PPP se sont déployés à travers le monde 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). Les PPP se sont également déployés 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)¹.

La question d'une internalisation réussie des missions publiques, à faibles coûts pour les collectivités, permettant la mise en place d'infrastructures mais plus largement de gérer dans la durée les biens publics, s'en trouve posée avec une grande acuité (Bance, 2015)². Les PPESS apparaissent alors comme une opportunité dès la mise en oeuvre de la NGP dans les années 1980, en particulier au Royaume Uni : répondre à des besoins d'action économique et sociale, en s'appuyant sur les organisations de l'ESS pour faire prendre en charge des missions qui se trouvaient antérieurement dévolues directement aux pouvoirs ou aux organisations publiques, et devenaient insuffisamment prises en compte par eux, du fait notamment de la volonté de réduire les coûts de l'action publique. La dynamique partenariale qui s'est ainsi enclenchée a rendu malléables les frontières entre les secteurs public, privé et de l'ESS : des activités qui relevaient de la sphère publique ont notamment été transférées vers les autres secteurs. Dans le cadre de la conception qui inspirait la NGP, notamment à ses débuts au Royaume Uni, la démarche se plaçait en effet résolument dans une logique de substitution, de remplacement de l'action des institutions ou organisations publiques par celle d'entreprises privées ou de l'ESS, plutôt que de mise en complémentarité des acteurs non profit.

L'ouvrage montre cependant que le nouveau paradigme d'action publique n'en a pas moins ouvert de réelles opportunités de mise en complémentarité des organisations en réponse aux attentes des populations sur les territoires.

Des dispositifs institutionnels divers permettant de produire des biens publics et d'innover face aux attentes sociétales sur les territoires

Comme le précise Xabier Itçaina dans la conclusion de l'ouvrage réalisé en lien avec la commission scientifique Economie sociale du CIRIEC (Itçaina et Richez-Batesti, 2018), l'action des organisations de l'ESS permet de dépasser les relations traditionnelles État – marché historiquement datées. Elle s'inscrit, à une échelle méso-économique, dans un processus qui vise à s'adapter aux changements économiques et sociaux en réponse à des aspirations socio-culturelles et

¹ Ces rapports concernent en particulier le coût très élevé à long terme des PPP déployés au Royaume Uni et en France. Le rapport de la Cour des comptes française, relatif au secteur de la justice, en appelle à l'abandon de la pratique des PPP.

² La question de l'internalisation des missions d'intérêt général qui est posée dans cet ouvrage pour les organisations publiques se trouve ainsi posée de manière plus large ici aux organisations de l'ESS.

de développement local. On peut y voir également l'émergence de nouveaux compromis institutionnalisés sous l'effet d'interactions sociales sur les territoires (Lévesque, 2016). Le rôle joué par les organisations de l'ESS dans le déploiement d'une action publique territorialisée prend en tout cas des formes diverses dans les réponses qui sont apportées face aux attentes des populations dans le cadre d'une démarche qui se veut de proximité. Elle se décline ainsi de différentes manières dans le présent ouvrage.

Comme le précise pour le Japon Shinichi Saito, Munenori Nomura, Fumitoshi Mizutani et Francis Rawlinson, il s'agit dans ce pays avancé mais touché par le vieillissement de sa population, de maintenir des prestations de service public socialement soutenables. Le seul secteur public ne pouvant produire à lui-seul de manière suffisante des biens publics ou des communs dont l'utilité sociale est essentielle aux yeux des populations et des autorités publiques, il convient pour ce faire de s'appuyer sur l'ESS ainsi que sur des entreprises privées. Le chapitre d'Andrea Salustri et Federica Viganò, montre également comment, dans un pays comme l'Italie, la coopération des organisations non profit de l'ESS, du secteur public et du secteur privé s'effectue via des arrangements institutionnels qui permettent de réduire les inégalités sociales et territoriales. Le déploiement des PPESS est analysée par ailleurs par Philippe Bance, Jean-Philippe Milésy et Christelle Zagbayou en tant que phénomène multiforme de coopérations entre les organisations publiques, notamment les entreprises publiques, et de l'ESS, afin d'assurer des prestations nouvelles de service public. L'essor de ces PPESS introduit pour eux une rupture avec la conception centraliste traditionnelle de l'action publique du modèle français.

Les atouts du déploiement de PPESS ne sont d'ailleurs pas seulement ceux du maintien ou de la préservation de la production de biens publics. Ils permettent d'en élargir la production par la mobilisation de communs. Ancuța Vameșu, Cristina Barna et Irina Opincaru montrent à cet égard, dans le secteur forestier, dans le contexte roumain de transition vers l'économie de marché, que le déploiement des communs répond à des enjeux majeurs pour l'action publique : ceux du développement durable et de la mobilisation des acteurs dans cette perspective.

La mobilisation de communs pour refonder l'action publique ne se déploie cependant pas pour autant nécessairement de manière à répondre aux besoins sociaux essentiels qui s'expriment sur les territoires. C'est notamment ce que soulignent, pour la Colombie, Juan Fernando Álvarez, Miguel Gordo Granados et Hernando Zabala Salazar qui pointent la sous-production de biens publics et de communs dans le secteur de la santé. Le recours intensif aux mécanismes de marché, les problèmes de gouvernance et l'absence de reconnaissance institutionnelle des organisations de l'ESS ne permettent pas aux populations défavorisées de bénéficier d'une protection santé, alors que cela pourrait l'être

pour eux de manière plus satisfaisante par un recours accru aux communs et au secteur mutualiste en particulier. Le constat d'opportunités offertes par l'ESS mais insuffisamment valorisées dans les formes actuelles d'expression de l'action publique est également établi concernant l'Algérie. Malika Ahmed-Zaïd montre en effet que le champ émergent de l'ESS sur le territoire kabyle pourrait connaître un important décollage, s'inscrire dans une évolution constructive qui assure l'affirmation progressive de réseaux qui, à l'échelle du territoire, enclenche un processus qui permet d'impliquer les acteurs dans l'élaboration des politiques publiques.

Les PPESS constituent de plus sur les différents territoires étudiés dans cet ouvrage, une source essentielle de refondation de l'action publique par les innovations dont ils sont porteurs et par leur contribution au développement d'écosystèmes territoriaux. Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil montrent ainsi qu'en France les *Sociétés coopératives d'intérêt collectif* et les *Living Labs* sont des formes organisationnelles émergentes qui, par leur caractère hybride associant les diverses parties prenantes, publiques et privées, misent sur la gouvernance participative pour renforcer l'innovation et les entreprises sur les territoires. Pascal Glémain met quant à lui en exergue l'intérêt d'autres formes d'organisations de l'ESS par leur contribution au développement local durable : les entreprises d'intégration sociale par le travail. Elles jouent un rôle important pour l'aménagement du territoire en promouvant l'insertion par le travail, en réunissant ici encore les acteurs publics et privés pour dialoguer, apprendre et innover, en apportant ainsi des outils d'action au service des besoins du territoire.

Autant de dispositifs novateurs qui montrent, à l'instar d'autres travaux menés au Québec (Bouchard, 2013), les opportunités que peuvent constituer pour des pouvoirs publics locaux ou nationaux dotés d'une réelle volonté proactive, de mobiliser les parties prenantes et les organisations à l'échelon local afin de dynamiser les écosystèmes territoriaux. Cela peut d'ailleurs se faire parfois, comme en Europe, conjointement avec des autorités publiques d'autres échelles territoriales, dans ce qu'on nomme la gouvernance multiniveaux³ (Bance, 2016).

Pour autant, les changements à l'oeuvre ne sont pas sans impacter les comportements des acteurs.

³ La gouvernance multiniveaux est définie par Christiansen (1996), comme « des systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration allant au-delà de l'acceptation traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits ».

Des mutations comportementales des autorités et des organisations impactant les PPES, la production de biens publics et de communs

Les transformations induites par le changement de paradigme d'action publique ont suscité depuis déjà plusieurs décennies des analyses sur les comportements des organisations publiques et de l'économie sociale. Dans la sphère publique, par-delà les privatisations, face aux reculs des missions d'intérêt général ou de politique économique assignées de l'après-guerre aux années 1980, les entreprises publiques ont adopté des comportements analogues à ceux d'entreprises privées à la recherche de la rentabilité ; en d'autres termes, elles se sont largement assimilées (Bance, 1988), phénomène également appelé banalisation comportementale. Ce processus de soumission croissante des entreprises publiques à une logique d'efficacité marchande est source de perte d'identité propre des entreprises publiques. Son ampleur fut d'autant plus grande que : les autorités nationales renonçaient à faire des entreprises publiques des instruments de politique publique et cherchaient à en tirer des dividendes pour abonder leur budget ; les États se voyaient contraints, comme en Europe, à renoncer aux spécificités des entreprises publiques sous l'effet de contrôles rigoureux d'autorités de l'Union Européenne soucieuses d'intégration économique, et d'éviter pour cela les distorsions de concurrence en demandant aux entreprises (et aux États) d'adopter un « comportement d'investisseur avisé en économie de marché », sauf dérogations pour des missions de service public parfaitement définies et financées sur budget public.

La banalisation des organisations de l'ESS a également fait l'objet d'études qui s'inspirent pour nombre d'entre elles du concept d'« isomorphisme institutionnel » introduit par DiMaggio et Powell (1983), qui renvoie à trois facteurs généraux d'assimilation des organisations : mimétique, coercitive et normative. Si ces trois 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. Sous l'effet de la NGP et du rationnement des dépenses publiques, les organisations de l'ESS sont incitées, comme plus tôt les entreprises publiques, mais selon des *modus operandi* différents, à adopter de nouvelles normes de gestion qui peuvent être source de profonde perte d'identité. Les méthodes d'évaluation de « l'impact social des entreprises sociales », impulsées notamment dans l'UE par la Commission européenne et le lobbying des institutions financières, reposant pour partie sur des indicateurs de retour sur investissement (Alix et Baudet, 2014) pourraient y contribuer fortement.

Comme l'indiquent Laëticia Lethielleux, Monique Combes-Joret et Anne Reimat, le processus peut amener les organisations à « perdre leur âme ». Le processus a néanmoins pour l'heure, comme l'analysent ces auteures, des effets différenciés sur la capacité des organisations à contribuer à l'élaboration des programmes

Philippe Bance (2018)

d'action publique, du fait de leur plus ou moins grande envergure et capacités propres, à influencer sur l'attitude des pouvoirs publics dans le cadre des relations qu'elles nouent avec eux.

Les mutations comportementales des organisations publiques et de l'ESS ont cependant dans leur ensemble des répercussions profondes sur les PPESS. L'instrumentalisation des organisations par les pouvoirs publics est très directement 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 incarne un intérêt général dont le référentiel est le marché. Cette conception amène dès lors les autorités publiques, plutôt que de chercher à co-construire l'action publique avec les organisations partenaires, à faire valoir auprès de ces dernières des critères de performance largement inspirés de la gestion privée. 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, tout en répondant aux attentes de tutelles désireuses d'abonder leurs budgets par des dividendes.

Le nouveau paradigme d'action publique n'impacte d'ailleurs pas seulement les PPESS. Il a aussi de fortes répercussions sur la conception que se font les États des biens publics, de leur production et en conséquence des modalités même de leur régulation. Comme le montre Faruk Ülgen pour le secteur financier, l'action publique a été et reste fondée sur l'idée d'efficacité des marchés. Ce fut la cause de la crise de 2008 dont la résurgence reste possible avec l'actuel mode de régulation prudentielle des marchés financiers. Il conviendrait pour l'éradiquer de se placer dans une perspective extra-marchande, qui ne positionne pas l'action publique en résultante de l'intérêt des acteurs privés sur le marché, mais qui fixe plutôt des objectifs de développement économique et humain durables, et qui mette en place à cet effet des structures de gouvernance publiques et démocratiques.

Comme le précise Manuel Belo Moreira, faire évoluer le modèle est cependant tâche très ardue. Car l'hégémonie de l'idéologie néolibérale et la financiarisation de l'économie à l'échelle mondiale sont si prégnantes que ni la crise économique de 2008 ni les effets pernicioseux du modèle, pas plus que le déploiement des conceptions *for profit* de l'action des organisations publiques marchandes ou de l'économie sociale, n'ont suscité de réelles remises en cause.

Les PPESS ont cependant des atouts de nature à initier la refondation de l'action publique.

Les atouts des PPESS pour la co-construction de l'action publique

L'implication des organisations de l'ESS dans l'élaboration des politiques publiques est un thème d'étude qui suscite un intérêt croissant depuis quelques années (Barbier, 2017). À la lumière des analyses de cet ouvrage, les PPESS apparaissent plus largement comme des opportunités majeures pour co construire l'action publique, lui donner des fondements qui permettent de rompre avec les conceptions centralistes et hiérarchiques en misant sur une complémentarité d'apports.

S'inspirant du pragmatisme, Alexandrine Lapoutte, considère ainsi que la mobilisation des communs et des organisations de l'ESS, est de nature à transformer l'action publique par les spécificités de la gouvernance dont ils sont porteurs, par les interactions qu'ils suscitent entre les parties prenantes. La démarche participative qui s'en trouve impulsée est analysée comme une voie prometteuse de refondation des politiques publiques autour d'une implication croissante des parties prenantes *via* la production de biens publics et de communs.

On peut en effet y voir, en retenant la conception de Bernard Paranque, un idéal type de recherche de solutions négociées par les acteurs, de prise en compte des aspirations des populations et la co création de la sorte de ce qu'il appelle un patrimoine commun. En permettant aux parties prenantes de trouver un mode d'expression propre, on instaure de la confiance autour d'une vision partagée dans le cadre de processus délibératifs. La démarche nécessite pour ce faire la mobilisation de méthodes et d'outils de gouvernance adaptés.

Il s'agit 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 Yves Vaillancourt (2008) au Québec, 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.

Pierre Bauby précise dans cette perspective les formes de gouvernance susceptibles de fonder l'action publique sur la base de dynamiques partenariales. Pour répondre aux besoins économiques et sociaux et aux attentes des populations, le débat démocratique est nécessaire avec l'ensemble des parties prenantes (citoyens, usagers, organisations de la société civile, représentants des activités économiques, sociales et culturelles).

La co-construction de l'action publique doit aussi s'inscrire dans une logique de confrontation de projets ou de solutions alternatives, placée dans un cadre

Philippe Bance (2018)

démocratique, tout en s'inscrivant dans une démarche ascendante plutôt que hiérarchique. Il s'agit de conditions premières permettant l'expression correcte des attentes des populations et satisfaire des besoins qui évoluent de manière permanente. Mais il n'existe pas pour lui en la matière de solution unique que l'on puisse appliquer en tout lieu et en toute circonstance. Les conditions particulières de mise en œuvre de la gouvernance de l'action publique dépendent des cultures spécifiques qui sont celles des différents territoires.

Le débat démocratique prend ainsi des formes très diverses pour appréhender les besoins (consultations et débats publics, plaintes, élections des comités d'usagers...). Il peut s'exercer selon des modes de participation eux aussi variables (réunions, référendums, expression en ligne, réunions publiques...).

Les PPESS qui se mettent en place à l'échelle des territoires sont dans cette optique des outils de la refondation de l'action publique sur la base du débat démocratique et ceci pour plusieurs raisons. Ils permettent tout d'abord l'expression des besoins en y associant les parties prenantes, et en permettant aux autorités publiques, aux organisations hybrides, publiques et de l'ESS, de débattre de leur appréhension sur les territoires. Ils constituent ainsi des vecteurs de formalisation de ces besoins par la confrontation de points de vue divers pour déboucher sur la production de biens publics ou de communs. Ils apportent aussi des réponses aux attentes des populations par leur co-production ou production jointe, en permettant souvent de garantir ou d'élargir des prestations de service public. Ces partenariats sont encore le moyen de mettre en synergie les acteurs sur les territoires en apportant, comme l'ont montré divers chapitres de cet ouvrage, un supplément de dynamisme aux écosystèmes territoriaux par les innovations dont ils sont souvent porteurs.

Ces atouts et l'implication de la société civile dans les PPESS ne les exemptent pas de l'évaluation pour apprécier 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 PPESS dans le processus de destruction créatrice de l'action publique

Pour analyser plus avant le rôle des PPESS, il est utile, s'inspirant notamment de Joseph Schumpeter (1943), d'introduire ici un nouveau concept : la destruction créatrice de l'action publique. On entend par là 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, appelée changement de paradigme. À la lumière de ce concept, on précisera comment situer les PPESS dans les transformations actuelles des formes d'action publique pour en préciser la place en tant que composante d'un paradigme d'action publique.

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 manoeuvre 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'oeuvre 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 Vaillencourt (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, posant l'épineux problème de la régulation de ce bien public mondial suite aux effets dévastateurs de la crise de 2008. Relève également de cette optique le recours aux PPP, le déploiement de comportements publics normés par le secteur privé, qui caractérisent, dans son corpus central, la NGP, ainsi que la banalisation des organisations mobilisées par les autorités publiques *via* notamment de nouvelles normes de régulation et des critères de performance inspirés de la gestion privée.

La seconde 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 multi-niveaux (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 oeuvre. 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, comme il a été analysé dans cet ouvrage, la production de biens publics et de communs, une mise en oeuvre 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, 2004, 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 oeuvre de l'action publique, en prenant appui sur les organisations publiques et de l'économie sociale et solidaire, pour faciliter l'expression et la spécification participative des besoins sociaux dans la perspective d'une production élargie de biens publics et de communs.

Références

ALIX, N., BAUDET A., *La mesure de l'impact social : facteur de transformation du secteur social en Europe*, CIRIEC Working papers, N° 2014/15
<http://www.ciriec.ulg.ac.be/wpcontent/uploads/2015/08/WP14-15.pdf>
(consulté le 30/12/2017).

AMABLE, B., *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Seuil, 2005.

BANCE, P., « *Privatisations du patrimoine public et politiques économiques* », Revue d'économie industrielle, n° 46, 1988 http://www.persee.fr/doc/rei_0154-3229_1988_num_46_1_2235 (consulté le 31/12/2017).

BANCE, P., (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Commission scientifique Économie publique du CIRIEC-France, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2015 <http://www.ciriec.ulg.ac.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/linternalisation-des-missions-dinteret-general-par-les-organisations-publiques/> (consulté le 31/12/2017).

BANCE, P., (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France ?*, Commission scientifique Économie publique du CIRIEC-France, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016
www.ciriec.ulg.ac.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/modele-dEtat-strategie-France-p-bance/ (consulté le 31/12/2017).

BANCE, P., CHASSY, A., *The rollout of the multilevel governance system: a source of reworking the Contingent Valuation Method?*, *Politics and Policy*, Issue 45.6, December 2017

BARBIER J-C (dir.), *Economie sociale et solidaire et Etat, à la recherche d'un partenariat pour l'action*, LGDJ, 2017.

BOUCHARD, M. J., (dir.), *Innovation and the social economy: The Québec experience*, University of Toronto Press, 2013.

Philippe Bance (2018)

CIRIEC, ITÇAINA, X., RICHEZ-BATESTI, N., *Social and Solidarity-based Economy and Territory: Between Interaction and Co-construction*, Peter Lang, 2018 (forthcoming)

CIRIEC, ENJOLRAS, B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux de santé*, Collection CIRIEC « Économie sociale & Économie publique », n°1, Bruxelles, Peter Lang, 2008.

CIRIEC, MONNIER, L., THIRY, B. (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général*, Paris, De Boeck, 1997.

Cour des comptes, Rapport thématique, La politique immobilière du ministère de la justice. Mettre fin à la fuite en avant, décembre 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf (consulté le 26/12/2017).

CHRISTIANSEN T., "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance", *EU Working Papers*, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute, 1996.

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 1983. GREFFE, X., *Gestion publique*, Précis Dalloz, 1999.

LAVILLE, J.L., *Démocratie et économie : éléments pour une approche sociologique*, Hermès, n° 36, 2003, http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/9375/HERMES_2003_36_185.pdf?sequence=1 (consulté le 31/01/2018)

LEVESQUE, B., THIRY, B., « Concurrence et partenariat, deux vecteurs de reconfiguration de nouveaux régimes de gouvernance des sociaux et de santé », dans CIRIEC, Enjolras, B., 2008

LEVESQUE, B., « La contribution de la « nouvelle sociologie économique » à l'analyse des territoires sous l'angle de l'économie plurielle », dans B. Lévesque, J.-M. Fontant, J.-L. Klein (dir.), *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2014

MARTY, F., TROSA, S., VOISIN, A., *Les partenariats public-privé*, Collection Repères, La découverte, 2006.

MONZON, J.L., et CHAVEZ, R., *L'économie sociale dans l'Union européenne*, Rapport d'information élaboré pour le Comité économique et social européen par le CIRIEC, 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-fr-c.pdf> (consulté le 31/01/2018)

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.

PrivatisationBarometer, The PB report, 2015/16,

http://www.privatizationbarometer.com/PUB/NL/5/9/PB_AR2015-2016.pdf (consulté le 26/12/2017)

SHUMPETER, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1943, Routledge 1976

VAILLANCOURT, Y., "Social Economy in the co-construction of public policy", *Occasional Paper Series*, 3. , 2008

<http://socialeconomyhub.ca/sites/socialeconomyhub.ca/files/CSEHubOP3YvesVaillancourt.pdf> (consulté le 29/12/2017)

> Accéder à l'ouvrage : *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action.*

Bance, P. (2018). Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPSS) et paradigme d'action publique. Dans : CIRIEC France (Ed.), *Brèves du CIRIEC-France*, (120), pp. 2–5.

Copyright © 2018 Brèves du CIRIEC-France

Reproduit avec permission

22. Bouchard, M. J., Le Guernic, M., & Rousselière, D. (2020). Conceptual framework for statistics on cooperatives. In: ILO, COPAC, CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.), *Statistics on Cooperatives: Concepts, Classification, Work and Economic Contribution Measurement*. Geneva: ILO, pp. 5-12.
https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_760710/lang--en/index.htm

Chapter 1: Conceptual framework for statistics on cooperatives

Marie J. Bouchard, Madeg Le Guernic and Damien Rousselière

1.1. Introduction

Cooperatives share some of the characteristics of conventional enterprises such as conducting economic market activities on a commercial basis, but they also have special organizational features, such as aiming at serving the needs of user-members who jointly own and democratically control the organization. Cooperatives also adopt specific strategic behaviours, such as providing their services “at cost” to member-clients, buying their inputs at a fair price from member-producers, or creating jobs and offering good work conditions to member-workers, all of this in priority to generating profits.

Cooperatives can play a crucial role in the economy, contributing to the stabilization of markets by addressing market failures, countervailing concentrated market powers, internalizing social costs, reducing information asymmetries, or producing collective or trust goods and services (see Royer, 2014). Cooperatives are said to be more resilient in times of crisis (Sanchez Bajo and Roelants, 2011). They are also considered important for society, as they can contribute to strengthen democracy, encouraging civil society to take an active role in economic, social and political affairs (Brown, 1997).

Such statements can so far only be based on ad hoc surveys (e.g. Dave Grace and Associates, 2014), studies that cover a limited set of industries (ILO, 2013a) or countries (e.g. CICOPA, 2017), or for the largest cooperatives (e.g. EURICSE and ICA, 2016). To verify these at a larger scale and on a more recurrent basis, quantitative evidence that cover the whole of the economy for a large number of countries would be needed. Data on cooperatives around the world had been so far collected in different ways, without a harmonized statistical definition of cooperative, without referring to comparable classifications of types of

cooperatives. This meant that it was hard to aggregate or compare statistics on cooperatives from one country to another.

In view of preparing the 2018 ILO *Guidelines* (now in usage as can be seen in the 2019 issue of the World Cooperative Monitor⁵), a conceptual framework was developed. This chapter summarizes parts of the *Conceptual Framework for the Purpose of Measurement of Cooperatives and its Operationalization* (ILO, 2017a)⁶ which consists one of the founding pieces on which the following chapters are based. We recall here the conceptual framework for defining and classifying cooperatives for measurement purposes. Based on existing international definitions and on a theorization of the cooperative, it is suggested a set of four structural-operational qualification criteria to identify cooperatives. The chapter also examines typologies for classifying cooperatives based on a cooperative characteristic, namely the member's interest and the cooperative's specific economic function in relation to its members. This classification framework has been tested with various national classifications of cooperatives in order to propose a simple classification, which is presented in chapter 2 of this book. The framework also helped pointing to the relative difficulty in measuring the economic contribution of cooperatives referring to their added-value, as will be seen in chapter 4.

1.2. Definitions in usage at international level

A first element that needs to be looked at when comparing data on cooperatives is the definition used. The existing internationally recognized definition of cooperative used for legal purposes by the ICA and the ILO (ILO 2002 Recommendation No. 193) can be considered the first and only instrument of universal applicability on cooperative policy and law adopted by an international organization. It is a legal definition of a cooperative. However widely recognized, this definition is not meant to be used for statistical purposes. In fact, there is a lack of a single "legal" definition of cooperatives in some countries (e.g. UK, Australia and Japan) or of an operational definition in others (Galhardi, 2016, pp. 6).

⁵ See: <https://monitor.coop/sites/default/files/publication-files/wcm2019-final-1671449250.pdf>

⁶ This is a summarized version of the conceptual framework developed by M.J. Bouchard, M. Le Guernic and D. Rousselière, adopted in 2017 by the ILO (ILO, 2017a). The full version is available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/--coop/documents/publication/wcms_578683.pdf. The production of the framework has been made possible through a financial contribution of the Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives (COPAC).

On the other hand, there is a statistical definition of cooperative provided in the System of national accounts (2008 SNA), a system of international accounting techniques for preparing national accounts (UN *et al.*, 2008). The 2008 SNA consists of an integrated, compatible and consistent set of accounts, balance sheets and tables based on definitions and concepts, classifications and accounting rules agreed at international level. A definition of cooperative is provided in the SNA through various articles. Overall, the 2008 SNA definition identifies cooperatives but does not cover all types of cooperatives, namely leaving out worker cooperatives.

Academic researchers have also tackled the issue of the need for a statistical definition of the cooperative, such as the *Manual for Drawing up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy* commissioned to J. Barea and J.-L. Monzón (CIRIEC, 2006), as well as two reports commissioned by the ILO based on a mapping exercise (Galhardi, 2016) and cases studies (Eum, 2016b; Carini *et al.*, 2017).

Comparing these definitions led to identify a set of criteria that seemed consensual. Table 1 sums up the different common-core criteria found in the above mentioned definitions.

Table 1: Common core criteria proposed or found in international definitions of the cooperative

	ICA/ILO (2002)	SNA (2008)	CIRIEC (2006)	Eum (2016b)	Carini <i>et al.</i> (2017)
Private and legal/formally-organized entity/institutional unit with legal status	X	X	X	X	X
Created to meet members' needs through the market	X	X	X	X	X
Distribution of surplus according to the members' transactions		X	X	X	X
Members must also be customers, employees or suppliers or be otherwise involved in the activities of the cooperative.		X	X		
Democratic-governance principle, one member-one vote	X	X	X	X	X
Voluntary/Freedom of membership	X	X	X	X	X
Self-governing entity with autonomy of decision	X		X	X	
Limited interest on share and loan capital			X	X	
Voting rights of investor members, if allowed, must be limited so that control remains vested in the user members			X	X	
In the event of winding-up, net assets and reserves must be distributed according to the principle of disinterested distribution			X		

These criteria identify a cooperative as a private institutional unit with a legal status. Four criteria seem to be consensual or nearly consensual to distinguish it from other institutional units: a cooperative is created on the basis of voluntary and freedom of membership, to meet members' needs through the market, following the democratic governance principle, in which the distribution of surplus is made according to the members' transactions or usage.

1.3. Conceptual framework for defining a cooperative

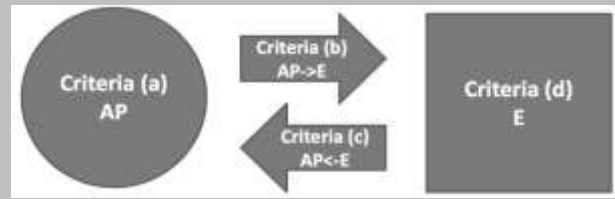
Now, taking from SNA, ICA, CIRIEC and current measurement practices of cooperatives, the definition of a cooperative appears to be based on three general premises, coherent with the previously identified criteria. The first is that a cooperative is an organization with a legal identity that functions according to specific principles. The second is that a cooperative is a member-based organization, which implies the shared identity of members-users. The third is that a cooperative has specific objectives and functions related to its members-users' needs. These premises will be reviewed below.

We first present a conceptual representation of a cooperative and of its qualification criteria. This representation also points to the identification of hybrids. As will be seen, it also helps understand that the definition of cooperative is intrinsically linked to the classification of cooperatives. It will in the end provide grounds for the operationalization of a statistical definition of a cooperative for statistical measurement purposes, as shown in the *Guidelines concerning statistics on cooperatives* (ILO, 2018a) presented in Annex 2 of this book.

1.3.1. Formal organization with a specific set of principles

A cooperative can be schematically represented as the combination of an association of persons (AP) and of an enterprise (E) (Fauquet, 1935; Vienney, 1980a), reciprocally linked to each other by a set of principles. It is this set of principles that characterizes the cooperative and distinguishes it from other entities. A structural analysis of the cooperative leads to identify the need for a minimum of four characteristics that distinguish the cooperative from other entities: one for each of the components of the combination AP and E, and one for each of the two relations linking AP to E and E to AP. A socioeconomic analysis of cooperative organisations and their evolution in various types of economies (Vienney, 1981) indicates that these common characteristics of a cooperative are what keep the cooperative from losing its distinctiveness from other forms of associations and of enterprises when pressures from social, political or economic environment are exerted on the cooperatives.

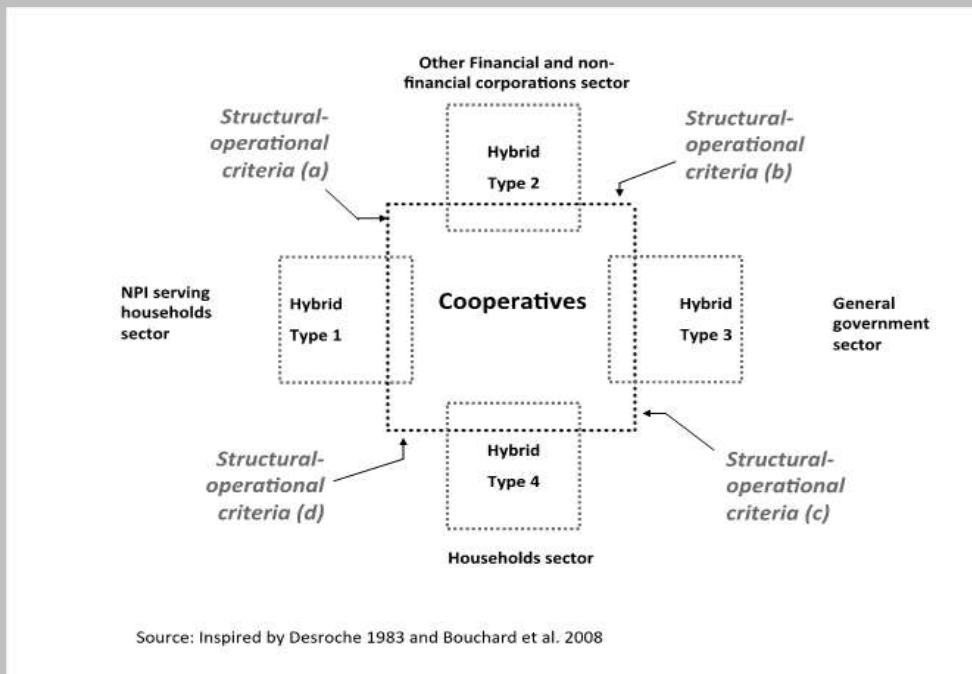
Figure 1: Conceptual definition of cooperative



Source: The authors, adapted from Fauquet, 1935 and Vienney, 1980a.

This schematic conceptualization of a cooperative helps to represent the cooperative and hybrid forms as ideal-types. Some organizations are similar to cooperatives as they share some of these features but not all of them. Figure 2 illustrates the core of the cooperative identity and examples of the hybrid forms – or “uncertain” forms, to follow Desroche’s (1983) reasoning – that share some of the cooperative characteristics without meeting all of them. This figure also points the institutional sector of the SNA to which these organisations might be associated.

Figure 2: Qualifying cooperatives and hybrids



Source: Inspired by Desroche 1983 and Bouchard et al. 2008

1.3.2. Shared identity of members-users

The dual nature of the cooperative is reflected in the shared identity of members as both owners and users of the cooperative. Through the ownership linkage (economic participation and voting rights), the members jointly (through their association) own the cooperative. The usage linkage means that the cooperatives' activities serve members' needs and aspirations, and that members are able to make use of these activities. There can be a minimum threshold for number of members in order for an enterprise to be counted as a cooperative.

Figure 3: Share identity of cooperative members

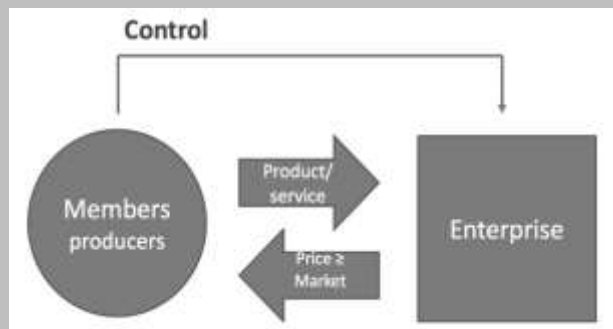


Source: The authors, adapted from Fauquet, 1935 and Vienney, 1980a.

Malo (1980) identifies three general types of member-relations to their cooperative. Other types of member-relations to their cooperative exist, as we will see further on. We present those identified by Malo to illustrate how membership and usage define the economic objective function of the cooperative:

- 1) The provider (or producer) cooperative marketizes its members' production (e.g. farmers products) or inputs (e.g. savings). Members expect to receive through their cooperative a price that will be higher if not equal to the market price. A representation of a providers' relation to the cooperative is shown in Figure 4.

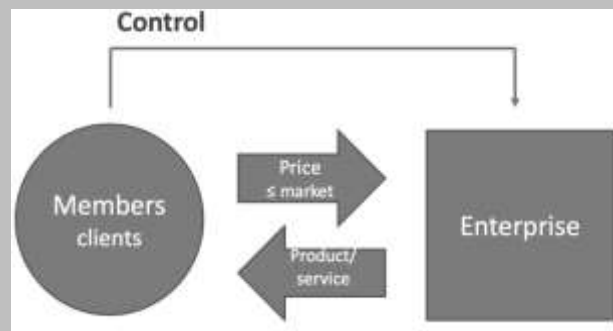
Figure 4: Member-providers relation to the cooperative



Source: The authors, adapted from Malo, 1980.

- 2) The consumers (or clients) cooperative offer to its members' products (e.g. food) or services (e.g. homecare) for their own usage or that of their production unit (e.g. farm). Members expect to access those products and services through their cooperative at a price that will be lower if not equal to the market price. A representation of a consumer (or client) cooperative is shown in Figure 5.

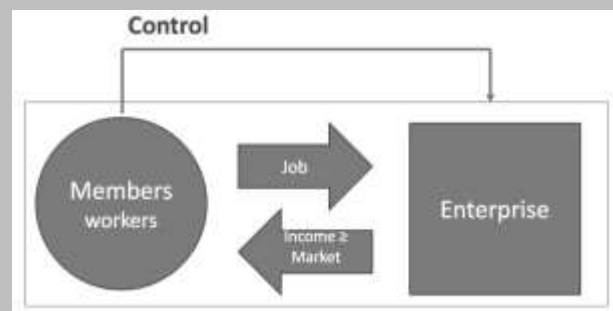
Figure 5: Members-clients relation to the cooperative



Source: The authors, adapted from Malo, 1980.

- 3) The workers' cooperative provides jobs to its members as well as control over the cooperative's activities and what results from it. A representation of a workers' cooperative is shown in Figure 6.

Figure 6: Member-workers relation to the cooperative



Source: The authors, adapted from Malo, 1980.

1.3.3. Organization with specific economic objective functions

The status of an organization cannot always be inferred from its name, and it is necessary to examine its objectives and functions. As explained by J. Barea and J.-L. Monzón (CIRIEC, 2006), cooperatives have different objective functions than other types of corporations. The objective function of a corporation is determined by the character and behaviour of those within it who control the decision-making process and appropriate the surplus.

In traditional companies, the dominant and beneficiary categories are made up of capitalist investors, for whom the value generated by the group stands for capital gains and who attempt to achieve the greatest possible returns on their investment. In the case of social economy companies [including cooperatives], if there is any distribution of surpluses it is not directly linked to the capital subscribed by each member and neither is decision-making, which takes place democratically, so the dominant and beneficiary categories are not made up of capitalist investors. [...] [T]he objective function of these companies is geared to increasing the value of other types of assets. (CIRIEC, 2006, pp. 21)

In this perspective, members join a cooperative to benefit from the usage or transactions they have with it. For example, this benefit comes from: maximizing the value of members' products, services, or savings (suppliers of the cooperative's inputs); maximizing employment and working conditions of members (workers of the cooperative); minimizing the intermediation costs for members' purchases of products, services or loans (consumers or clients of the cooperative's outputs); insuring the availability and reducing the risk to members-users of managed resources or held assets such as equipment, machinery, real estate properties or network platforms (users of the cooperative's assets). Community members can also join a multi-stakeholder cooperative to contribute their expertise or funding (supporters of the cooperative's activities).

1.4. Analytical framework of cooperatives' classifications

The different types of usage or transaction members have with their cooperative, taken into consideration alongside with the different economic objectives and functions of the cooperative, help complement the understanding of the classification of cooperatives.

Cooperatives are generally classified by their main economic activity, enabling to compare them to the rest of the economy, and by a second classification, used to differentiate types of cooperatives. The proposed analytical framework of

cooperatives' classification summarizes different types of categories that can be used to classify cooperatives, other than their economic activity.⁷

This framework takes from three sources. One concerns the classifications of cooperatives that were currently in use before the adoption of the ILO *Guidelines*. The second is the view of the cooperative as a member-based organization. The third is the identification of different objective functions of cooperatives. Taking from these three sources, a framework can be developed that combines and organizes a number of dimensions and groups them into categories or types that are compatible with existing frameworks for producing labour statistics: main objective of the cooperative (ILO, 2013a); members' interest (Lund, 2011); members' usage linkage to the cooperative (Vienney, 1980b; Malo, 1980); economic objective function of the cooperative; and types of cooperatives. It is to be noted that the later presents examples coming from various classifications and is not intended to be exhaustive.

Table 2: Analytical framework of cooperatives' classifications⁸

Main objective (ILO, 2013a)	Members interest (Lund, 2011)	Members usage linkage (Vienney, 1980b; Malo, 1980)	Economic objective function of the cooperative (CIRIEC, 2006)	Type of cooperative (example)
Service the production of goods and services, or workers	Short term: production costs covered Long term: reduced risk, sustainable source of income, market development	Providers of the cooperative's inputs	Assist members in bringing their products to the market	Producer marketing cooperative
			Maximize the value of inputs (products, savings) members provide to the cooperative	Producer processing cooperative
				Savings cooperative
	Short term: reliable work, fair wage Long term: safe, respectful, gainful employment	Workers self-employed and self-managed in the cooperative	Create and maintain sustainable jobs Maximize jobs creation and good work conditions to its members-workers	Worker cooperative
				Social cooperative
		Work placement of members	Increase the capacity of members to negotiate for decent work Exerting pressure on labour market	Labour cooperative
		Workers offered a double status of entrepreneur and employee	Minimize risk and test of an entrepreneurial project	Employment and activity cooperative

⁷ The next chapter of this book presents a proposed classification after testing this framework with existing cooperative classifications in different countries.

⁸ ILO 2017a, table 5, pp. 37.

Service persons as consumers	Short term: Accessible location and price Long term: Access to specialized goods or services, predictable pricing, supply	Final consumers of the products and services of the cooperative	Minimize the intermediation costs for members-consumers of the cooperative's outputs (products, services, savings, loans) Mutualize risk Provide service to members Ethical supply-chain	Consumer cooperative Mutual insurance cooperative Utility cooperative Rental (housing) cooperative Organic or fair-trade
	Short term: Existence of resource in community Long term: healthy and vibrant economy	Multiple member usage linkages (including volunteers and supporting community members)	Arbitrate two or more of the above mentioned objective functions	Social or multi-stakeholder cooperative

Source: The authors

One should note that cooperatives may have more than one objective function (e.g. a producer cooperative may do both, purchase members' goods in order to marketize them, and as well sell to members services or inputs for their own production activity). The similar issue is met in any other classifications of organizations, hence the simple, yet somehow reductionist identification of the "main activity" of a business facility, in order to classify it in one – and only one – industry sector. Some cooperatives have more than just a single member usage linkage (e.g. a multi-stakeholder cooperative may be comprised of members who are consumers, workers, of support members of the cooperative). The 2018 ILO *Guidelines* considers as multi-stakeholder cooperatives those for which "more than one type of member is represented in the governance structure of the cooperative"; and where "no type of member has a dominant position through a majority of votes in the governing body or an exclusive veto over decisions" (ILO, 2018a, article 16).

Testing this framework with existing national classifications, as we will see in chapter 2, enables to propose a simple, clear-cut, mutually-exclusive set of categories to classify cooperatives. This is the classification that was retained in the ILO *Guidelines*.

1.5. Conclusive remarks to the conceptual framework

Many challenges need to be addressed and choices need to be made in order to produce robust, relevant and harmonized statistical data about cooperatives in the world. The particular nature of the cooperative is the main reason explaining the measurement challenges this chapter has outlined. The conceptual framework aims at showing how these particularities may orient the statistical definition and classification of cooperatives.

This conceptual framework shows that for defining cooperatives, not one criterion suffices. A set of a minimum of four criteria is necessary. Filtering entities by these criteria will establish the perimeter and qualify in-scope entities and those that are at the boundaries of the cooperative core perimeter. The *Guidelines* concerning statistics of cooperatives (ILO, 2018a) have incorporated these criteria as well as identified the institutional units in which cooperatives are present within the System of national accounts (2008 SNA) (see the guidelines in Annex 2).

For classifying, a single classifying system does not suffice. Cooperatives need to be classified by two systems, one referring to its main economic activity, as all enterprises, and the second one to a cooperative feature. The framework presented in this chapter has been tested with existing classifications (see chapter 2) leading to a simple clear-cut mutually-exclusive set of 4 types of cooperatives based on member's interest (see the guidelines in Annex 2).

Many of the challenges in producing statistics on cooperatives have to do with the variety of organizational forms, legal frameworks and cultural environments in which cooperatives develop. Of course, this can be also said of other types of entities, namely of non-profit institutions. But because cooperatives are vested by social values and aspirations, which are periodically re-affirmed by cooperators in their everyday life as well as by apex and international organizations representing them, and because cooperatives play very specific roles in the economy, it is important to represent them adequately in official statistics. It is only through harmonized, coherent and comparable data on cooperatives that we will be able to adequately measure their contribution.

Aside from the usual arbitration between cost and quality of the collected information, measuring cooperatives also implies using the appropriate sources and the adequate measurement tools. These need to be sophisticated enough to capture the specific features of the cooperative, but also sufficiently standardized to make the work feasible at the national statistical organizations' level. This could seem like trying to square the circle. A solid understanding by national statistical offices of what a cooperative is, and better knowledge by cooperative

stakeholders of how statistics are constructed, are the keys to overcoming such obstacles.

References

- Bouchard, M.J.; Ferraton, C.; Michaud, V. 2008. "First steps of an information system on the social economy: Qualifying the organizations", in *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 26, No. 1, pp. 7-24.
- Brown, L. 1997. "Organizations for the 21st century? Co-operatives and 'new' forms of organization", in *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 22, pp. 65-93.
- Carini, C.; Borzaga, C.; Carpita, M. 2017. Case studies on Brazil, Canada, Colombia, the Philippines, the Russian Federation, the United Kingdom (Geneva, ILO).
- Dave Grace and Associates. 2014. *Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 Global Census on Co-operatives*, For the United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development (Madison).
- Desroche, H. 1983. *Pour un traité d'économie sociale* (Paris, CIEM).
- Eum, H. 2016b. *Lessons from country-case studies on cooperatives, Spain, France, Italy, South Korea and Costa Rica: Toward common definition, classification and methods at the international level*, Report to the ILO, COPAC Multi-stakeholder Workshop on Statistics on Cooperatives, Rome, FAO Headquarters, 5-6 April 2016.
- European Research Institute on Cooperatives and Social Enterprise (EURICSE); International Co-operative Alliance (ICA). 2016. *World Cooperative Monitor 2016* (Trento and Brussels).
- Fauquet, G. 1935. *Le secteur coopératif: Essai sur la place de l'homme dans les institutions coopératives et de celles-ci dans l'économie* (Bruxelles, Les Propagateurs de la coopération).
- Galhardi, R. 2016. *Methodology for country-case studies: Statistics on cooperatives* (Geneva, ILO Department of Statistics) (internal document).
- International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC). 2006. *Manual for drawing up the satellite accounts of companies in the social economy: Co-operatives and mutual societies* on behalf of the European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General (Liège, CIRIEC).
- International Labour Organization (ILO). 2002. *Promotion of Cooperatives Recommendation No. 193*, Geneva, 90th ILO session (Geneva); Available at: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTUMENT_ID:312531
- _____. 2013a. *Statistics on cooperatives*, prepared by A. Mata-Greenwood, 19th International Conference of Labour Statisticians, October 2013 (Geneva).

- _____. 2017a. *Conceptual Framework on Measurement of Cooperatives and its Operationalization*, (Geneva, ILO), Report discussed at the COPAC Technical Working Group on Cooperative Statistics Meeting, Geneva, May 2017, available at: http://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_578683/lang--en/index.htm
- _____. 2018a. *Guidelines concerning statistics on cooperatives* (Geneva), available at: https://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_648558/lang--en/index.htm [31 August 2019].
- International organisation of cooperatives in industry and services (CICOPA). 2017. *Global report: Industrial and service cooperatives 2015-2016* (Brussels); Available from: <https://www.cicopa.coop/publications/industrial-and-servicecooperatives-global-report-2015-2016/>
- Lund, M. 2011. *Solidarity as a Business Model: A Multi-Stakeholder Cooperatives Manual* (Ohio, OH, Ohio, Cooperative Development Center).
- Malo, M.C. 1980. *Une typologie des coopératives: association et entreprises*, No. T-79-1 (Montréal, École des Hautes Études Commerciales, Centre de gestion des coopératives).
- Royer, J. 2014. "The neoclassical theory of cooperatives", in *Journal of cooperatives*, Vol. 28, pp. 1-35.
- Sanchez Bajo, C.; Roelants, B. 2011. *Capital and the debt trap: learning from cooperatives in the global crisis* (Houndmills, Palgrave Macmillan).
- United Nations (UN); European Commission; International Monetary Fund (IMF); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); World Bank. 2008. *System of national accounts 2008* (New York, United Nations publication).
- Vienney, C. 1980a. *Socio-économie des organisations coopératives, Tome 1, Formation et transformations des institutions du secteur coopératif français* (Paris, CIEM).
- _____. 1980b. « Rapport d'activités et rapport de sociétariat » in J.-G. Desforges et C. Vienney (eds): *Stratégie et organisation de l'entreprise coopérative* (Montréal/Paris, Éd. Du Jour/CIEM), pp. 251-283.
- _____. 1981. *Socio-économie des organisations coopératives, Tome 2, Analyse comparée des coopératives fonctionnant dans des systèmes socio-économiques différents* (Paris, CIEM).

Bouchard, M. J., Le Guernic, M., & Rousselière, D. (2020). Conceptual framework for statistics on cooperatives. In: ILO, COPAC, CIRIEC, & Bouchard, M. J. (Eds.), *Statistics on Cooperatives: Concepts, Classification, Work and Economic Contribution Measurement*. Geneva: ILO, pp. 5-12.

Copyright © 2020 International Labour Organization.

Reproduced with permission

The responsibility for opinions expressed in the Contribution rests solely with its author, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed it.

23. Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). Le rôle grandissant et la diversité des formes de communs pour la production et la préservation des biens et services essentiels. [Traduction non publiée de Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). The increasing role and the diversity forms of Commons for production and preservation of essential goods and services. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 92(1), pp. 5–12.
<https://doi.org/10.1111/apce.12318>
<https://adobe.ly/2QN3pq6> - <https://www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7125-7649/numero-special-apce-sur-les-communs.dhtml>

VOL 92 | N° 1 | MARS 2021 ISSN 1370-4788

Annales de l'économie publique, sociale et coopérative

Le déploiement des Communs, un modèle alternatif ou une nécessité ?

Editeurs invités : PHILIPPE BANCE et JERÔME SCHOENMAECKERS

Sommaire du numéro spécial

Introduction : Le rôle grandissant et la diversité des formes de communs pour la production et la préservation des biens et services essentiels. de PHILIPPE BANCE et JERÔME SCHOENMAECKERS

Social and solidarity economy and social and solidarity commons : Towards the (re)discovery of an ethic of the common good? de ANDREA SALUSTRI

Commons and cooperatives: A new governance of collective action d'ALEXANDRE GUTTMANN

Cooperative conversion and communalization: Closely observed interactions between the material and the mental de HERVÉ CHARMETTANT et YVAN RENOÛ :

Résilience d'une méta-organisation: Le cas d'un commun de l'alimentation d'ALEXANDRINE LAPOUTTE

Elements of the institutionalization process of the forest and pasture commons in Romania as particular forms of social economy d'IRINA-SÎNZIANA OPINCARU

Do socially motivated self-help groups perform better? Exploring determinants of micro-credit groups' performance in Eastern India d'ANIRBAN PAL et PIYUSH KUMAR SINGH

Public good, collective action and financial regulation de FARUK ULGEN

Le rôle grandissant et la diversité des formes de communs pour la production et la préservation des biens et services essentiels

Philippe Bance

Université des Antilles, Pôle Martinique, France et Président du Conseil Scientifique international du CIRIEC

et

Jérôme Schoenmaeckers

Université de Liège et Haute Ecole de la Ville de Liège, Belgique et CIRIEC Belgique

Le thème des communs rencontre un intérêt croissant dans la littérature des sciences économiques et de gestion, ainsi que dans celle des disciplines de la sociologie et la philosophie comme le montrent par exemple les travaux de Dardot et Laval (2014). Cet intérêt peut s'expliquer par des avancées théoriques mais aussi par le développement de pratiques multiformes qui visent non seulement à initier de nouvelles formes de gouvernance mais aussi le déploiement d'activités permettant d'offrir un accès ouvert et partagé aux biens communs. Fort de sa longue tradition d'étude des organisations et des formes de gouvernance au service de l'intérêt collectif dans le domaine de l'économie publique et de l'économie sociale, le CIRIEC s'inscrit dans cette démarche de promotion des avancées théoriques et pratiques pouvant contribuer à un déploiement bénéfique des biens publics et des biens communs. Un livre sur la coproduction de biens publics et de communs (CIRIEC, Bance, 2018) tout comme la conférence du CIRIEC sur l'économie sociale qui s'est tenue à Bucarest en 2019 ont mené récemment de telles analyses. Ce numéro spécial des Annales de l'économie publique sociale et coopérative s'inscrit dans la continuité de cette recherche en se concentrant notamment sur la question de la variété de communs offrant un accès ouvert et partagé aux biens et services essentiels.

1. L'importance croissante de la thématique des communs

Selon Coriat (2020), la pandémie de SRAS-Cov2 n'est pas n'importe quelle pandémie. Ce n'est pas un événement rare à l'image du fameux « cygne noir » de crises qui, dit-on, ne surviennent qu'une fois par siècle. Cela marque au contraire l'entrée dans une nouvelle ère, de l'Anthropocène, dans laquelle les crises sanitaires et le changement climatique feront partie du quotidien de l'humanité. Considérées par certains économistes comme un choc exogène, ces pandémies apparaissent en réalité endogènes à l'économie mondiale. Les humains pénètrent de plus en plus au cœur des forêts et sont plus étroitement en contact avec les virus de la faune. En détruisant la biodiversité et la variété des espèces tout en favorisant les monocultures et l'élevage industriel (espèces végétales ou animales spécialement sélectionnées pour

une production à grande échelle), ils détruisent ce qui constitue une barrière naturelle à la propagation de ces différents virus (Epstein, 2001; Rodo et al., 2013 ; Wu et al., 2016). De plus, la mondialisation reliant toutes les zones de la planète, par les voies ferrées, maritimes et aériennes, accentue ces effets (Coriat, 2020). Aujourd'hui, l'enjeu majeur est, de lutter contre la montée des inégalités sociales de revenus et d'actifs économiques (Piketty, 2013, 2019) induite par le nouveau management public et l'affirmation de l'idéologie propriétaire, et de protéger les grands biens communs, les forêts, les mers, la biodiversité, les pôles..., face à l'extractivisme qui organise leur destruction. En détruisant la nature, on court aux pires catastrophes induites par le changement climatique et le déploiement d'épidémies et de pandémies (Epstein, 1999 ; Botzen et al., 2020 ; Manzenedo & Manning, 2020).

Il s'agit donc désormais de transformer ces grands biens communs qu'Elinor Ostrom appelle des "communs", c'est-à-dire des réservoirs communs de ressources dotés d'une gouvernance qui assure leur pérennité et leur intégrité. En effet, la théorie des communs, développée par les travaux d'Ostrom (1990) et de ses disciples a montré la pertinence de la gouvernance ainsi que l'utilité sociale de la production de biens partagés et gérés conjointement. Elle a radicalement contesté la thèse de Hardin de la malédiction des biens communs tout en prenant le contrepied de la théorie des droits de propriété initiée par Alchian et Demsetz (1972). En ce sens, les critères de rivalité (la consommation du bien par un individu impacte négativement la consommation du bien par un autre individu) et d'exclusion (concernant l'accès à la ressource) prennent une dimension complètement différente dans la mesure où les règles de la gouvernance des biens communs visent précisément à concilier utilisation et préservation de la ressource. Comme le montre cependant Coriat (2015), l'accès exclusif et privé aux ressources s'est accru au cours des dernières décennies, en particulier sur les connaissances et la technologie ; la manifestation la plus tangible étant la montée en puissance des brevets en sciences de la vie ou des logiciels. L'importance croissante des droits privés exclusifs sur les ressources productives et les biens et services essentiels conduit selon Heller (1998) à une "tragédie des anticommons". Pour préserver l'intérêt collectif, il s'avère dès lors nécessaire de garantir et de développer un accès ouvert et partagé aux biens et ressources essentiels, notamment à travers le domaine public ou la production par les communs. Diverses formes de production de biens communs ont été déployées au cours des dernières décennies pour offrir des alternatives aux droits de propriété exclusifs et pour permettre cet accès ouvert et partagé. C'est notamment le cas des technologies ouvertes et des logiciels libres. La coproduction de biens publics par des organisations publiques et de l'économie sociale et solidaire (ESS) est une autre manière d'exprimer la mutualisation des ressources pour produire des biens publics (CIRIEC, Bance, 2018). Les activités historiques des organisations de l'ESS, mises en oeuvre de diverses manières à travers le monde, permettent également de mettre des ressources productives et/ou des biens et services à la disposition d'un plus ou moins grand nombre de bénéficiaires. Le déploiement de communs conduit à

une analyse de leurs caractéristiques et de la manière dont les parties prenantes sont impliquées dans leur activité, expliquant comment elles contribuent ou peuvent contribuer à un accès ouvert et partagé aux ressources ou aux biens et services, en particulier s'ils sont essentiels. Elle conduit également à clarifier les formes de gouvernance à l'oeuvre afin de saisir leurs apports et potentialités en termes de production élargie de biens publics ou communs. Cela amène à spécifier les caractéristiques des nouvelles formes d'organisations qui permettent d'impliquer conjointement et plus largement les parties prenantes dans la gouvernance. Il s'agit aussi d'examiner les répercussions économiques et les perspectives d'avenir des pratiques de gestion conjointe des ressources. Enfin, il est utile d'expliquer la capacité contributive de ces gouvernances à l'émergence de nouveaux paradigmes d'action collective, notamment à travers des collaborations entre ou avec les pouvoirs publics. Depuis une dizaine d'années, plus précisément depuis qu'Elinor Ostrom a reçu le prix Nobel d'économie en 2009, la notion de communs est ainsi une littérature en plein essor.

Dans ce numéro spécial, sept articles contribuent à mettre en évidence le déploiement récent de communs sous diverses formes et leurs modalités. Ils montrent en effet que la gouvernance de différents types de ressources (alimentaires, naturelles, travail ou monétaires) par les communs est foncièrement une nouvelle approche de la gestion publique, qui favorise l'implication des acteurs directement concernés.

2 La variété de formes complémentaires de biens communs : une nécessité pour la production et la préservation d'un accès ouvert et partagé aux biens publics essentiels

Les différentes études et cas illustratifs présentés dans ce numéro spécial prouvent que la capacité des acteurs (locaux) à s'auto-organiser pour "gouverner" diverses formes de ressources communes permet, en produisant un système de règles adapté au contexte local, de garantir une exploitation durable, que ni l'État ni le marché ne peuvent assurer.

2.1 Contexte et liens entre communs et l'économie sociale et solidaire

Les deux premiers articles de ce numéro spécial rappellent les principes historiques, géographiques, économiques et juridiques du principe des communs ainsi que le retour de ce thème au premier plan de la recherche actuelle. Les deux recherches établissent un lien entre les pratiques et les institutions propres à l'ESS et les propriétés des biens communs. Dans la lignée de Federici (2012), Fournier (2013), Linebaugh (2009) et Bollier (2016), les auteurs de ces deux premiers articles estiment que les biens communs peuvent être des moteurs de transformation sociétale. Le terme politiquement stratégique de communalisation (ou "communing") donne à

la gouvernance des ressources communes le sens d'un processus social d'adaptation (par tâtonnements) qui peut potentiellement remettre en cause la logique dominante du profit du capitalisme.

Dans l'article de Salustri, *Social and solidarity economy and social solidarity commons: Towards the (re)discovery of an ethic of the common good?*, l'auteur démontre la dynamique des communs et leur nature multidimensionnelle à travers un aperçu de la littérature récente mais aussi plus ancienne ; il rappelle qu'ils ont souvent été détenus et gérés en commun selon des règles et des normes communes. L'auteur introduit ensuite le concept de Communs Sociaux et Solidaires (CSS), définis comme « toutes les pratiques relationnelles qui contribuent à l'accumulation et à la régénération d'un capital humain et social (entre autres) critique ». En raison du caractère intangible et de la nature difficilement quantifiable de ces CSS, il note qu'il existe un risque que les choix intéressés soient préjudiciables à leur réalisation (en raison de la fragilité intrinsèque des intérêts collectifs due aux possibilités de se comporter en passager clandestin, aux asymétries d'information et au manque de coercition par exemple). Pour parer à cette éventualité et restaurer une fructification équitable et générative de ces CSS, il souligne le rôle potentiel de l'ESS et de ses institutions. Il pense principalement aux coopératives qui peuvent « avoir droit à leur propriété communautaire et donc faire payer la violation des droits de propriété communautaire sur les ressources par des activités de tiers qui peuvent limiter ou endommager le CSS détenu par la communauté ». Mais les organisations à but non lucratif font également partie intégrante de l'équation. En effet, le texte se termine en donnant quelques exemples italiens où les organisations de l'ESS jouent un rôle fondamental dans l'ancrage des pratiques de communalisation aux besoins fondamentaux et quotidiens des personnes, en se concentrant sur les actions de solidarité et leur importance pour leur pérennité. Il conclut que même si les institutions de l'ESS sont nécessaires pour favoriser une éthique du bien commun, elles pourraient toutefois ne pas suffire : les personnes axées sur leur intérêt personnel pourraient ne pas participer aux pratiques de communisation, car elles pourraient ne pas internaliser pleinement les avantages obtenus (par exemple pour les contraintes obligatoires).

Le second article écrit par Guttman, *Commons and cooperatives: A new governance of collective action*, commence par noter que les problèmes d'environnement et d'inégalité restent non résolus malgré la croissance du secteur de l'ESS. Ils continuent même de s'intensifier. Face à ce constat, l'auteur estime qu'il est possible, grâce à un système de gouvernance clairement défini, de permettre des choix collectifs plus efficaces/efficaces que ceux obtenus par la logique de profit du capitalisme. Ces réponses communautaires par lesquelles les acteurs sociaux peuvent se regrouper en tant que troisième force entre le marché et l'État peuvent conduire à une meilleure défense de l'intérêt public et de la justice sociale. Ce deuxième article apporte une réponse à la question de savoir comment les formes de gouvernance déployées avec les communs permettent d'élargir la coopération entre acteurs ou entre

organisations afin de transformer la société. Pour cela, l'auteur analyse la complémentarité entre les huit “principes de conception” d'Ostrom et les sept “principes de coopération” de l'Alliance Coopérative Internationale (ACI) afin d'appeler à de nouvelles formes de gouvernance dans une organisation. Cette approche combinatoire apporte une nouvelle forme de biens communs et donc de gouvernance dans le partage des ressources, des biens et des services essentiels. L'idée de combiner les biens communs et les coopératives (malgré les différences en termes d'objectifs et de modes de fonctionnement respectifs) comme moyen de renforcer la *Troisième Voie* entre le marché et l'État est la principale valeur ajoutée de ce deuxième article. Trois études de cas basées sur des expériences réelles de formation de telles alliances éclairent plus encore le potentiel que celles-ci représentent pour leurs participants engagés en tant que modes complémentaires d'organisation anticapitaliste.

2.2 Études approfondies sur le déploiement de différents types de communs

Les quatre articles suivants illustrent le déploiement de nouvelles formes de biens communs. Trois études qualitatives et une étude quantitative démontrent la résilience de ces nouvelles formes d'organisations. Que ce soit dans la gestion des ressources humaines, alimentaires, naturelles ou financières, chaque texte démontre que la capacité des acteurs (locaux) à s'auto-organiser pour “gouverner” ces ressources communes, en produisant un système de règles adapté au contexte local, permet d'assurer une exploitation durable.

Le troisième papier écrit par Charmettant and Renou, *Cooperative conversion and communalization: Closely observed interactions between the material and the mental*, rappelle que divers auteurs, dont Elinor Ostrom mais aussi plus récemment Nyssens et Petrella (2015), ont montré que la forme juridique de la coopérative présente de nombreuses caractéristiques d'un Commun. Cette recherche est particulièrement intéressante car elle met en évidence la Conversion en Coopérative (CC), par laquelle les entreprises conventionnelles deviennent des entreprises gérées par les salariés (LMF), et la considère de manière dynamique comme un processus de communalisation. Après avoir fourni des données globales qui permettent de comprendre l'importance (relative) du phénomène en France, les trois types de conversion sont présentés (reprise d'une SA en liquidation, CC d'une SARL cédée par un ancien PDG et conversion d'une association sans but lucratif en LMF après le développement d'une entreprise commerciale) ; bien que dans l'enquête de terrain menée sur six entreprises impliquées dans la CC, seuls les deux premiers cas sont rencontrés. Ces études approfondies et détaillées des différents processus de communalisation (en termes de propriété des actifs, d'organes de décision, de formes de gestion et de modalités de rémunération, entre autres) font l'originalité et la valeur ajoutée de cette troisième contribution. Des obstacles à ces conversions existent et l'importance de la nature éthique de l'action collective apparaît évidente. Les auteurs soulignent également qu'au-delà des coopératives en conversion, toutes les organisations collectives

sont confrontées à des questions sur leur devenir collectif et la position de l'individu dans le collectif. Cette situation n'est qu'exacerbée dans les processus de CC. L'une des principales conclusions de cette recherche est qu'« une CC peut être créée avec succès si les processus constitutifs sont cohérents avec l'objectif global ». La route est aussi importante que la destination.

Lapoutte explore un nouveau type d'organisation dans le quatrième article *Résilience d'une méta-organisation : le cas d'un commun de l'alimentation*. Elle y traite de la question de l'alimentation comme un bien commun, aborde le concept de méta-organisation (MO : organisations ou associations dont les membres sont eux-mêmes des organisations) et leur rôle dans la gouvernance de l'innovation durable. En étudiant un conseil local de politique alimentaire situé sur le territoire de la ville de Lyon, l'auteure tente de vérifier la capacité de résilience d'une MO portant un projet de biens communs alimentaires. En effet, la question de l'alimentation durable et, en corollaire, de la gouvernance alimentaire des territoires est devenue un enjeu majeur pour les groupes réunissant des partenaires publics et privés, généralement de la société civile. L'intérêt particulier de cette recherche est double. Tout d'abord, l'auteure présente les résultats d'une étude qualitative d'une forme d'organisation rarement analysée dans la littérature. Deuxièmement, en partant de la théorie de Weick (1993) et de la théorie ancrée, elle aborde la relation entre la résilience des MO et la transformation sociale. L'analyse montre que le contexte dans lequel opère la MO de Lyon implique des formes de résilience contrastées : une bonne capacité d'absorption des chocs externes, un bon renouvellement des activités mais une appropriation encore limitée. Limitée car la formalisation de la MO est extrêmement souple pour permettre une liberté d'action mais ne permet cependant pas vraiment aux acteurs associatifs de se situer et à la gouvernance collective de s'exercer. Ce texte contribue donc à la connaissance des MO de type "policy-shaper", c'est-à-dire contribuant à l'élaboration des politiques publiques. Enfin, la recherche conclut en montrant comment l'ESS et les pouvoirs publics se rassemblent autour de ce commun alimentaire, ce qui souligne la diversité institutionnelle dans le développement des communs.

Le cinquième article traite d'un objet plus classique de la théorie des biens communs, celui de la problématique des ressources naturelles, en l'occurrence les forêts et les pâturages roumains. Dans *Elements of the institutionalization process of the forest and pasture commons in Romania as particular forms of social economy*, Opincaru étudie la transition et les difficultés de ces biens (communs naturels historiques) qui sont redevenus la propriété privée de formes associatives nouvellement établies (par un processus d'institutionnalisation de communs) après la chute du régime communiste. Dans le cas des forêts et des pâturages communs roumains, le principal problème potentiel pour la ressource est le manque de clarté et de cohérence du cadre juridique régissant la gestion de la ressource ainsi que les droits de propriété. En approfondissant la recherche économique sur la base de la comparaison faite par Nyssens et Petrella (2015) sur l'ESS et les biens communs, l'auteure rappelle que

les biens communs roumains sont organisés en associations, qui peuvent obtenir des revenus élevés grâce à leurs activités économiques. En mettant l'accent sur la possibilité de faire des profits mais en les plaçant après le service aux membres du groupe, elle propose d'établir le lien avec les principes de l'ESS. D'autres similitudes existent, telles que la répartition des bénéfices à la communauté, l'autonomie relative par rapport à l'État et le processus de prise de décision (même s'il ne s'agit pas toujours du principe une personne – un vote). L'auteur souligne que le principe de l'adhésion ouverte est la grande différence entre l'ESS et les communs (en particulier les communs naturels roumains). Basé sur la combinaison d'une lecture détaillée de divers textes juridiques et de l'analyse de 328 entretiens réalisés avec des membres de conseils d'administration de communs du pays, l'article contribue à la compréhension de la manière dont la politique au sens large, les politiciens et les autorités publiques affectent les pratiques locales de gestion des ressources naturelles. La surexploitation des ressources est peu probable car, avec la propriété collective, on essaie de préserver la ressource des membres pour l'avenir. Cependant, l'auteur conclut sans équivoque sur la lenteur du processus : étant donné le cadre juridique peu clair et le manque de compréhension des autorités concernant les communs, ils restent vulnérables aux personnes externes qui pourraient être amenées à se les approprier et à les vendre. Ce risque est accentué par le manque de capacité actuel à introduire des changements juridiques qui pourraient protéger ces biens communs.

Dans le sixième article intitulé *Do socially motivated self-help groups perform better? Exploring determinants of micro-credit groups' performance in Eastern India*, Pal et Singh abordent la question des biens communs financiers et en particulier les initiatives de microcrédit basées sur des groupes dans les économies en développement. Les groupes d'entraide (SHG) sont des formes spécifiques d'organisations de microfinance en Inde. L'objectif de l'article, qui est d'appliquer l'analyse par enveloppement des données (DEA) aux SHG afin d'évaluer la performance des SHG indiens, est innovant pour deux raisons. D'une part, parce que le rôle causal de la motivation du groupe à poursuivre des objectifs sociaux n'a pas été exploré auparavant, d'autre part parce que les liens entre l'efficacité et la motivation intrinsèque sont explorés par le biais d'une approche DEA originale (*two-stage double bootstrapped*). En effet, la plupart des travaux sur la mobilisation de la méthode DEA se sont concentrés sur les institutions de la microfinance, qui sont de grandes structures comparables à des micro-banques ou même des banques de microfinance. Les SHG sont quant à eux des groupes de 15 à 20 personnes fonctionnant en totale autonomie, dont la majorité des membres sont des femmes. Ces groupes gèrent les revenus et l'épargne des membres et n'accordent des prêts qu'aux membres du groupe. Outre la poursuite de leur orientation économique, les SHG cherchent à transformer systématiquement leurs communautés respectives, en mettant en place différents régimes de protection sociale et en sensibilisant aux questions sociales. Cet article souligne également l'évolution continue du nombre de SHG et l'importance du refinancement que les banques leur apportent. Les données ont été recueillies auprès de 51 SHG situés en Inde orientale. Les résultats empiriques mettent en évidence une faible performance

financière, mais compensée par une bonne performance sociale, où la motivation joue un rôle significatif et positif. C'est sur cette dimension que l'article se distingue des travaux publiés sur la question. Les auteurs apportent une réelle valeur ajoutée en affirmant que « les groupes de microcrédit ne peuvent pas contribuer durablement en tant qu'alternative viable aux moyens traditionnels d'accès au crédit s'ils se contentent d'offrir des formes innovantes de financement et de consommation ». Ils soulignent leur besoin d'être socialement alignés pour mieux servir la communauté et contribuer à la performance globale du groupe tout en galvanisant la gestion communautaire des ressources.

Le dernier chapitre de ce numéro spécial, *Public good, collective action and financial regulation*, traite de l'un des paradigmes essentiels de l'action collective : la régulation et la stabilité du système financier. Ülgen présente ici la régulation financière comme une thématique placée à la frontière de la recherche des biens publics et des communs. Une telle réflexion est très utile car elle fait le lien entre la pensée ostromienne et l'économie publique des marchés financiers. L'auteur développe deux thèmes principaux qui sont, chacun séparément, des questions économiques fondamentales et très larges: (1) l'instabilité financière; (2) l'action publique sur les biens publics. Partant du constat que la régulation des finances publiques a cédé la place depuis les années 1980 à l'autorégulation et à la prolifération des innovations financières (conduisant à de multiples instabilités mais aussi à la crise de 2007–08), l'auteur commence par rappeler que la stabilité financière, condition nécessaire à la continuité des relations financières, doit être considérée comme un problème d'action collective. L'efficacité sociale des marchés financiers fait en effet l'objet de nombreux débats et l'idée de « trop de finance » est largement évoquée ainsi que celle du sophisme de l'autorégulation. Il propose donc de l'examiner sous l'angle de la littérature sur les biens communs et les biens publics, en soulignant le caractère non exclusif et non rival de la stabilité financière. Il souligne l'ambivalence de l'économie monétaire actuelle où coexistent les décisions de financement par la dette privée qui provoquent la création de monnaie et les opérations financières qui y sont liées avec la nécessité de mécanismes supra-individuels pour permettre à l'argent de circuler dans la société. Cela conduit à une opposition classique «privé contre public». Cependant, en raison des limites endogènes des actions individuelles et de la nature systémique des instabilités qu'elles provoquent, cela appelle une action collective qui demande un cadre de supervision publique par le biais d'une macro-régulation en dehors du marché afin de permettre à l'économie de fonctionner de manière viable. L'auteur conclut qu'il faut créer une capacité d'organisation et de supervision publique des marchés qui serve de pont entre les individus et la société. L'auteur évoque à cet effet les politiques macro-prudentielles et préventives qui pourraient être développées comme des alternatives cohérentes dans la recherche d'une plus grande stabilité systémique.

Pour conclure, on insistera sur le fait que la diversité des biens communs, l'utilité de leur gouvernance pour l'action collective, l'accès ouvert et partagé aux ressources

productives et aux biens et services essentiels qui sont décrits dans ce numéro spécial, ne se limitent pas aux thèmes d'études qui sont présentés. D'autres secteurs avaient été envisagés comme objet d'étude lors de l'appel à contributions, notamment la santé ou le numérique. Avec la pandémie et la recherche sur les vaccins, des voix se font entendre pour appeler à des nationalisations dans le secteur pharmaceutique. C'est une option pour limiter l'influence grandissante de ce qu'on appelle aujourd'hui la "big pharma" et sa soif effrénée aux profits tournant le dos à la production de biens publics mondiaux. Le but est d'abord d'en faire un commun. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que l'orientation de la recherche et de ses moyens soit décidée collectivement, par les utilisateurs, les scientifiques, les pouvoirs publics et les producteurs dans une forme de propriété partagée qui assure l'accès de tous, notamment des plus pauvres, aux biens produits. Cela existe déjà dans d'autres domaines, tels que les communs du numérique, qui se réfèrent à une catégorie de biens ou de ressources qui diffèrent fondamentalement de la catégorie phare des biens communs naturels ou terrestres, ne serait-ce que parce qu'ils se rapportent à des ressources immatérielles auxquelles les classifications originales des communs ont peu ou pas d'application. Internet ne fonctionnerait pas ou très différemment sans un grand nombre de logiciels libres qui sont "communs". Aujourd'hui, avec le confinement, Zoom a doublé son chiffre d'affaires et quadruplé le nombre d'entreprises utilisatrices, mais en utilisant des dizaines de logiciels libres fabriqués dans le monde des communs. Le développement de Linux est également financé par de grandes entreprises privées comme Dell, Microsoft, Google qui ont compris que pour gagner de l'argent, il leur faut une base commune, sophistiquée, riche, qui ne peut être développée qu'en commun. Cependant, nous partageons le point de vue d'Alix et al. (2021) selon lequel, aujourd'hui, la tendance est d'inclure un ensemble excessivement large d'activités dans ce terme des communs, le confondant le plus souvent avec l'économie dite collaborative ou participative. C'est particulièrement flagrant dans le domaine des plateformes numériques. Elles prennent une place grandissante dans notre manière de consommer, produire, déplacer et échanger... tout en excluant une part conséquente de la population aux bénéficiaires de cette nouvelle économie. Si les droits de l'homme ne sont pas respectés et que les besoins de base ne sont pas satisfaits, une large proportion d'individus peut ne pas avoir accès aux avantages offerts par ces "communs numériques".

Malgré le déploiement d'une diversité de communs, face à l'influence croissante des activités lucratives (sur le net et ailleurs) dans le contexte de la mondialisation des marchés et de la baisse des capacités d'intervention économique des États, une forte mobilisation de la société civile semble nécessaire afin de préserver et de promouvoir un accès ouvert et partagé aux ressources communes. Dans cette perspective, il serait foncièrement utile de mettre en place des organes de démocratie participative tels que des conseils de citoyens (Bance & Chassy, 2018), pour évaluer l'importance de ces communs. Ils refléteraient les attentes des populations (comme dans le cadre de la conférence citoyenne sur le climat qui s'est tenue en France en 2020) en émettant des recommandations à respecter par les pouvoirs publics.

Références

- Alchian, A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777– 795.
- Alix, N., Perret, F., & Séguy, B. (forthcoming). Les Plateformes coopératives : des modèles innovants d'économie sociale dans une société du numérique. In P. Bance & J. Fournier (dir.), *Numérique, action publique et démocratie*. Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH).
- Bance, P., & Chassy, A. (2018). Citizen advisory committees: a tool to remedy the shortcomings of the contingent valuation method within the system of multi-level governance? *International Journal of Public Administration*, (IJPA), Aug, 685– 695, Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02910727v1>.
- Bollier, D. (2016). Commoning as a transformative social paradigm. *The Next System Project (blog)*, 28 April. Retrieved from <https://thenextsystem.org/commoning-as-a-transformative-social-paradigm>.
- Botzen, W., Duijndam, S., & van Beukering, P. (2020). Lessons for climate policy from behavioral biases towards COVID-19 and climate change risks. *World Development*, 137, 105214.
- CIRIEC, Bance, P. (dir.) (2018). Providing public goods and Commons. Toward a paradigm shift of public action ?. <http://www.ciriec.uliege.be/publications/ouvrages/providing-public-goods-and-Commons/>.
- Coriat, B. (2015). *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*. Les Liens qui Libèrent.
- Coriat, B. (2020). *La pandémie, l'Anthropocène et le bien commun*. Editions Les Liens qui Libèrent.
- Dardot, P., & Laval, C. (2014). *Communs, Essai sur la révolution au XXIe siècle*. La Découverte.
- Epstein, P. (1999). Climate and health. *Science*, 285(5426), 347– 348.
- Epstein, P. (2001). Climate change and emerging infectious diseases. *Microbes and Infection*, 3, 747– 754.
- Federici, S. (2012). Feminism and the politics of the commons. In D. Bollier & S. Helfrich *The wealth of the commons: A world beyond market and state*. Leveiler Press.
- Fournier, V. (2013). Commoning: On the social organisation of the commons. *Management*, 16, 433– 453.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243– 1248.

- Heller, A. (1998). The tragedy of the antiCommons: property in the transition from Marx to markets. *Harvard Law Review*, 111(3), 621– 688.
- Linebaugh, P. (2009). *The Magna Carta manifesto: Liberties and commons for all*. University of California Press.
- Manzanedo, R., & Manning, P. (2020). COVID-19: Lessons for the climate change emergency. *Science of the Total Environment*, 742, 140563.
- Nyssens, M., & Petrella, F. (2015). The social and solidarity economy and Ostrom's approach to common pool resources: Towards a better understanding of institutional diversity? In J.-L. Laville, D. Young, & P. Eynaud (eds), *Civil society, the third sector and social enterprise: Governance and democracy* (pp. 1– 17). Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Le Seuil
- Piketty, T. (2019). *Capital et idéologie*. Le Seuil.
- Rode, X., Pascual, M., Doblas-Reyes, F. J. et al. (2013). Climate change and infectious diseases: Can we meet the needs for better prediction? *Climatic Change*, 118, 625– 640.
- Weick, K. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38, 628– 652.
- Wu, X., Lu, Y., Zhou, S. et al. (2016). Impact of climate change on human infectious diseases: Empirical evidence and human adaptation. *Environment International*, 86, 14– 23.

Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). Le rôle grandissant et la diversité des formes de communs pour la production et la préservation des biens et services essentiels. [Traduction non publiée de Bance, P., & Schoenmaeckers, J. (2021). The increasing role and the diversity forms of Commons for production and preservation of essential goods and services. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 92(1), pp. 5–12.

Copyright © 2021 Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, publiées par John Wiley & Sons, Ltd

Reproduit avec permission



Edgard Milhaud
FONDATION • FOUNDATION

