



Working Paper

**Offrir des biens publics et des communs
et revitaliser l'action publique
dans le cadre d'un processus de « destruction créatrice »**

Philippe BANCE

CIRIEC No. 2018/08

CIRIEC activities, publications and researches
are realised with the support of

Les activités, publications et recherches du CIRIEC
sont réalisées avec le soutien de



**Offrir des biens publics et des communs et revitaliser l'action publique
dans le cadre d'un processus de « destruction créatrice »**

Philippe Bance^{*}

Working paper CIRIEC No. 2018/08

^{*} CRÉAM - Normandie Univ, UNIROUEN (France) (philippe.bance@univ-rouen.fr).

Préface

Ce working paper est la version en français de l'introduction et de la conclusion de l'ouvrage, *Providing public good and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, publié en mars 2018 et constituant le premier numéro de la nouvelle collection CIRIEC Studies Series, accessible en ligne sur le site du CIRIEC

(<http://www.ciriec.uliege.be/publications/ouvrages/providing-public-goods-and-commons/>).

Comptant 14 chapitres répartis en quatre parties, l'ouvrage a bénéficié de la contribution de 27 auteurs issus de 7 pays (Algérie, Colombie, France, Italie, Japon, Portugal, Roumanie) : Malika Ahmed Zaïd, Juan Fernando Alvarez, Philippe Bance, Cristina Barna, Pierre Bauby, Manuel Belo Moreira, Jean-Claude Boual, Monique Combes-Joret, Pascal Glémain, Miguel Gordo Granados, Alexandrine Lapoutte, Laëtitia Lethielleux, Jean-Philippe Milésy, Fumitoshi Mizutani, Munenori Nomura, Irina Opincaru, Bernard Paraque, Francis Rawlinson, Anne Reimat, Shinichi Saito, Andrea Salustri, Faruk Ülgen, Ancuta Vamesu, Federica Viganò, Hernando Zabala Salazar, Cathy Zadra-Veil, Christelle Zagbayou.

Le livre est le produit de l'activité d'un groupe transversal mis en place sous l'égide du Conseil scientifique international du CIRIEC. Il s'inscrit pleinement dans la tradition de cette organisation qui est de développer l'analyse scientifique sur les potentialités d'action des organisations d'économie publique et d'économie sociale pour la promotion de l'intérêt général et de l'action collective.

Résumé :

Les développements récents de l'analyse économique relatifs aux biens publics et aux communs, suscités notamment par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et les travaux d'Elinor Ostrom, ont mis en exergue l'utilité sociale de leur production pour répondre aux attentes sociétales de démocratie et de développement durable. La production des organisations publiques et d'économie sociale sont dans cette perspective d'une importance cruciale pour l'avenir, tout comme le déploiement de politiques publiques concourant à développer la coproduction ou la production jointe de communs et de biens publics. Les partenariats publics / économie sociale et solidaire (PPESS) font ainsi l'objet des analyses de l'ouvrage du CIRIEC ***Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action***. De ces analyses ressortent : l'importance prise par ces partenariats dans le cadre de l'actuel paradigme d'action publique ; les transformations comportementales des organisations qui en sont induites ; la portée que peuvent avoir les nouvelles formes partenariales en termes de co-construction de l'action publique et de réponses aux attentes sur les territoires ; et la place de ces partenariats dans le cadre d'un processus dit ici de « destruction créatrice de l'action publique ».

Abstract:

Recent developments in the economic analysis about public goods and commons, initiated notably in relation to the United Nations Development Program (UNDP) and to the work of Elinor Ostrom, have highlighted the social utility of their production to meet societal expectations of democracy and of sustainable development. The production of public and social economy organisations is in this perspective of crucial importance for the future, as is the outline of public policies that help develop co-production or joint production of public goods and services. Thus, Public and Social and Solidarity Economy Partnerships (PSSEP) are the subject of analyzes in the CIRIEC book ***Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*** that highlights: the importance of these partnerships within the framework of the current paradigm of public action; the induced behavioral transformations of the organizations; the scope that these new forms of partnership can have in terms of co-construction of public action and of responses to expectations on the territories; and the place of these partnerships in a process called here "creative destruction of public action".

Mots-clés : biens publics, communs, coproduction, production jointe, action publique, paradigme, destruction créatrice, organisations d'économie sociale, organisations publiques

Keywords: public goods, commons, coproduction, joint production, public action, paradigm, destructive creation, social economy organisations, public organisations

JEL Codes: H41; L23; L31; L32; L33; L38; M14

Introduction

Les dernières décennies n'ont pas seulement été marquées par la montée en puissance de conceptions économiques libérales et leur emprise croissante à l'échelle mondiale sur les politiques publiques. Elles ont également été celles de l'émergence de problématiques de refondation de l'analyse économique et des politiques publiques sur la base des opportunités que pourraient représenter à l'avenir la production de biens publics mondiaux et de biens communs (ou « communs »).

Pour répondre aux enjeux planétaires du développement durable, le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) des années 1990 a ainsi préconisé de repenser les politiques publiques à l'appui du concept de bien public mondial (Kaul *et al.*, 1999). Le concept de bien public mondial a pour origine celui de bien public de la théorie économique standard qui considère que la double caractéristique de non-exclusion et de non-rivalité de consommation de certains biens rend nécessaire l'action publique afin de pallier les défaillances du marché qui suscitent l'insuffisance de leur production (et limitent donc l'accès à leur consommation). La problématique du PNUD élargit cependant l'approche standard en ne restreignant pas ce besoin de production sous l'égide des autorités publiques aux seules caractéristiques techniques de consommation de certains biens. Elle confère également aux biens publics des caractéristiques sociales qui rendent nécessaire leur production pour des raisons socio-politiques, pour répondre aux besoins d'équité (Ballet, 2008) entre pays, populations et citoyens du monde. Et le PNUD met ainsi en exergue la nécessaire participation de tous aux processus de décision et de distribution des bénéfices des biens publics (Thoyer, 2011).

Pour autant, l'approche est restée évasive sur le rôle que peuvent jouer les organisations, en particulier les organisations hybrides, c'est-à-dire en mesure d'exercer à la fois des missions parfois contraignantes d'intérêt général et de répondre à des exigences commerciales, de l'économie publique et de l'économie sociale, dans ce processus de mise en œuvre de la production de biens publics mondiaux. Les choix opérés en matière d'action publique de lutte contre le réchauffement climatique ont, à titre d'exemple, largement reposé à l'échelle mondiale sur l'instauration de marchés des droits à polluer, et par là-même sur un ancrage foncièrement marchand des politiques publiques, dont les résultats apparaissent après près de deux décennies de mise en œuvre très peu probants. La production des services publics, des entreprises publiques et plus largement le rôle de structures permettant aux autorités publiques de mettre en œuvre ou d'accompagner des politiques de développement durable et d'amélioration du bien-être des populations s'en trouvent réinterrogés.

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

Plutôt que raisonner en termes de suprématie d'une forme de propriété sur une autre, il est donc plus pertinent de s'interroger sur le déploiement de politiques publiques concourant à développer la coproduction ou la production jointe de communs et de biens publics mondiaux, à côté de la production privée, selon des modes de gouvernance répondant aux attentes du développement durable et d'intérêt général.

Les développements analytiques des dernières années montrent en tout cas la pertinence des thèmes de recherche traditionnels du CIRIEC, ceux qui relèvent de sa vocation intrinsèque : analyser comment servir au mieux l'intérêt général sous les auspices des organisations collectives d'économie publique et sociale. Sans trop s'attarder sur les travaux antérieurs du CIRIEC en la matière, on renverra à deux ouvrages collectifs : Monnier et Thiry (1997) et Enjolras (2008).

Début 2016, le Conseil Scientifique International du CIRIEC a cependant lancé un appel à contributions pour mener des recherches qui débouchent sur la publication de cet ouvrage, en faisant porter plus avant l'étude sur les modalités et les effets du déploiement de nouveaux modes de coopération entre organismes publics et d'économie sociale en matière de production de biens publics et de communs. Le présent ouvrage collectif analyse ainsi pourquoi et comment l'action des organisations de l'économie publique et sociale est source de renouveau dans la conduite des politiques d'intérêt général dans l'économie du 21^{ème} siècle. La recherche traite également du potentiel de ces partenariats sans pour autant négliger leurs limites.

Dans cette perspective, le livre rassemble des experts venus d'horizons divers : leurs analyses s'appuient sur des contributions théoriques et appliquées dans différents secteurs (finance, santé, services, économie forestière) ; ils sont originaires de multiples pays à travers le monde (Amérique du Sud, Europe, Japon) ; leurs méthodologies sont variées, avec des développements théoriques ou de nombreuses études de cas prouvant la pertinence de leurs analyses. Cette diversité de points de vue conduit néanmoins à des diagnostics partagés : la globalisation de l'économie est source de « régularités » à travers le monde, et notamment de transformations des politiques publiques caractérisées par un décloisonnement de l'action des organisations de l'économie publique et de l'économie sociale pour produire des biens publics et des communs. Les conséquences en sont potentiellement diverses : nouvelles formes d'expression de l'intérêt général ; mutations des organisations contribuant à la production de biens publics et de communs ; réorganisation de l'activité autour de multiples acteurs ; nouveaux modes de gouvernance.

Pour étudier les transformations en cours dans la nouvelle économie et traiter des questions que cela pose, le livre est structuré en quatre parties :

- La première partie porte sur la territorialisation des organisations publiques et de l'économie sociale ainsi que sur le déplacement des frontières entre économies publique et sociale que l'on observe dans les dernières décennies ; elle précise aussi comment le déploiement de nouvelles politiques publiques en a renforcé l'ancrage territorial.
- La deuxième partie de l'ouvrage met l'accent sur la nécessité d'une transformation radicale du secteur financier du fait de ses spécificités en tant que bien public ou de commun et de son impact sur la société.
- La troisième partie étudie les conséquences sur les comportements et l'identité des organisations de l'émergence de nouvelles formes de

coopération entre pouvoirs publics, organisations publiques et de l'économie sociale.

- La quatrième partie analyse enfin les transformations des modes de gouvernance des organisations dans un nouveau contexte multi-acteurs.

* * *

La **première partie** débute par un chapitre intitulé « La contribution du secteur associatif à la réduction des inégalités spatiales : quatre cas de coopération interinstitutionnelle en Italie ». Andrea Salustri et Federica Viganò y précisent que les limites du secteur public dans la réduction des inégalités spatiales et les insuffisances du marché à répondre aux besoins urgents dans les régions périphériques amènent les ménages à se tourner vers les activités à but non lucratif ou même à l'autoproduction pour satisfaire leurs besoins. Un important secteur non lucratif offre cependant aux groupes sociaux marginalisés ou exclus l'opportunité d'obtenir, dans un cadre légal et éthique, un revenu par des prestations (monétaires ou non monétaires) pour leur permettre de vivre de manière décente. Quatre cas de coopération fructueuse, avec les organisations d'économie sociale et solidaire d'une part, entre secteurs privé et public d'autre part, montrent l'utilité de disposer d'un secteur associatif qui sous-traite la production de biens publics, en réduisant ainsi les coûts à un niveau d'efficacité supérieur.

Le deuxième chapitre, de Pascal Glémain, intitulé « Les entreprises sociales d'insertion par le travail en tant qu'« organisations apprenantes » », montre que le modèle du développement durable nécessite un soutien politique des collectivités territoriales vis-à-vis des acteurs qui dynamisent les territoires au plans économique, social et environnemental, à savoir les organisations de l'économie sociale et solidaire. Les entreprises sociales sont dans cette perspective des organisations apprenantes agissant pour l'intégration économique et que l'on peut considérer comme des « entreprises » placées au cœur des processus de développement territorial local. Il s'agit d'organisations de dialogue, à la fois ascendant et descendant, au service de l'emploi dans le processus d'apprentissage par le travail. L'étude de cas des « Ateliers et chantiers d'insertion », qui relèvent du réseau français Chantier école, montre la nature de ce phénomène.

Le troisième chapitre d'Ancuța Vameșu, Cristina Barna et Irina Opincaru, « De la propriété publique aux communs », est une analyse de la ré-institutionnalisation en Roumanie, après 50 ans de gestion publique, de communs dans le secteur forestier. Ces communs sont analysés en tant qu'organisations de l'économie sociale et solidaire qui offrent un cadre viable

de gestion durable des ressources face aux exigences économiques. Il précise en quoi la production collective de normes par ces nouvelles organisations impacte la soutenabilité de la gestion des biens naturels et permet de produire de nouveaux biens et des services d'intérêt collectif. Les communs contribuent ainsi au développement de projets de construction, d'une agriculture mixte, au soutien à l'agriculture, tout en prenant à la fois en compte objectifs économiques et sociaux et environnementaux.

Le dernier chapitre de la première partie, de Shinichi Saito, Munenori Nomura, Fumitoshi Mizutani et Francis Rawlinson, « Redéfinir les frontières entre l'économie publique, l'économie sociale et les organisations à but lucratif dans la fourniture de services publics », précise les transformations du rôle du secteur public japonais. De fournisseur de services directs, il devient un intermédiaire de soutien. Après une forte intervention directe des pouvoirs publics dans les services publics, les réformes institutionnelles ont en effet rendu possible une large participation du secteur privé, en particulier dans certaines zones rurales confrontées à des difficultés majeures de maintien des services publics, et notamment en matière d'infrastructures publiques. Les alternatives ouvertes par la réorganisation ou la création d'« entreprises sociales » sont explorées. Le concept de partenariat public-privé (PPP) entre opérateurs privés et du secteur public s'en trouve étendu : le secteur public n'a plus pour seuls partenaires les opérateurs privés mais aussi des entreprises sociales qui sont indépendantes des entreprises commerciales privées.

* * *

Les trois chapitres de la **deuxième partie** de ce livre argumentent sur les manières de mieux prendre en compte les caractéristiques du secteur particulier qu'est la finance afin de le transformer pour servir l'intérêt général.

Faruk Ülgen, dans son chapitre « La stabilité financière comme bien public mondial et la réglementation systémique pertinente comme problème d'action collective », propose une alternative à la conception économique dominante, la fondant sur des logiques de service public et d'action collective des marchés financiers dans un environnement globalisé. Il soutient que la stabilité financière est un bien public (global) particulier, nécessaire à chaque membre de la société mais que personne ne peut garantir au plan individuel. La stabilité financière nécessite dès lors une organisation spécifique de service public pour assurer et gérer la production et la permanence des activités financières (allant du crédit bancaire aux entreprises et ménages aux activités d'intermédiation financière, en particulier les opérations spéculatives pures). Cela passe par une action collective qui permette un fonctionnement cohérent des marchés financiers. Mobilisant l'analyse institutionnaliste, il montre que le

développement économique est étroitement lié à l'évolution des marchés financiers, que l'action publique tout comme les stratégies privées reposent sur le cadre financier institué dont la soutenabilité dépend de la stabilité des opérations de marché.

Dans le second chapitre, « Comprendre la financiarisation et ses impacts sur l'économie sociale », Manuel Belo Moreira étudie, dans une perspective inspirée de l'économie politique, le rôle hégémonique de l'idéologie néolibérale en matière de développement de la financiarisation et ses impacts sur l'économie sociale. Il montre comment cette idéologie influence non seulement la pensée académique, et au-delà, façonne le « bon sens » des populations pour renforcer sa domination ; il précise aussi pourquoi cette idéologie se trouve renforcée en dépit de ses effets négatifs qui devraient susciter le rejet. L'étude de l'impact de la financiarisation sur l'économie sociale le conduit à réfléchir à la différenciation des composantes de l'économie sociale et sur la façon dont elles peuvent être affectées par l'idéologie et les politiques néolibérales. L'auteur suggère dans cette perspective de différencier les institutions de l'économie sociale qui ne concurrencent pas les entreprises à but lucratif des institutions qui, concurrentes sur le marché, pourraient fonctionner comme une alternative aux entreprises capitalistes.

Bernard Paraque clôt la deuxième partie de cet ouvrage par un chapitre sur « La finance en tant que « bien commun » compris comme idéal-type pour l'émancipation ». Il utilise une approche de type idéal pour analyser les « interstices » dans lesquels l'émancipation pourrait apparaître et transformer la finance. Il pose ainsi la question de savoir comment la valeur d'usage peut échapper à la domination de la valeur d'échange et comment un autre type de propriété privée, libérée du capital, pourrait être promue. Il se réfère aux recherches sur les communs pour ouvrir de nouvelles perspectives, poser notamment la finance en tant que commun, pour réformer sur cette base la théorie financière dominante. Le développement des connaissances sur la finance devrait pour lui se fonder sur la reconnaissance de la diversité des méthodes de coordination et de la variété des modalités d'appréhension du milieu, de l'histoire et des institutions qui permettent les mises en relation avec les tiers. Ceci devrait conduire, au niveau macrosocial, à une refonte conceptuelle des objets financiers (monnaie, crédit, valeur) et, au niveau microéconomique, à l'émergence de nouvelles manières de faire des affaires, de coopérer et de faire fonctionner des organisations.

* * *

La **troisième partie** de cet ouvrage regroupe quatre chapitres qui traitent des nouvelles formes de coopération, de leur impact sur les identités et les comportements des partenaires de l'économie publique et sociale, et des qualités de telles coopérations pour la prestation de service.

Philippe Bance, Jean-Philippe Milésy et Christelle Zagbayou y étudient dans un premier chapitre « Le développement en France de partenariats entre organisations publiques et d'économie sociale dans le cadre du nouveau paradigme d'action publique ». Ils analysent les raisons et les traits caractéristiques des transformations institutionnelles et sociales des dernières décennies, intervenues avec l'avènement de la nouvelle gestion publique, et montrent qu'elles sont à l'origine de nouvelles formes de coopération entre les organisations de l'économie publique et de l'économie sociale. Les partenariats public-économie sociale et solidaire sont aujourd'hui impulsés par les entreprises publiques, les organisations publiques non marchandes ou les pouvoirs publics, qui y trouvent un moyen d'étendre les prestations de service public dans un contexte général de réduction des ressources financières. Par de multiples exemples portant sur diverses formes de coopération entre organisations, sont précisés comment se trouvent maintenues ou accrues des prestations de service public au profit des citoyens. Mais ce nouveau modèle soulève trois interrogations principales : la capacité des organisations de l'économie sociale à conserver leur identité propre : la résilience d'une conception foncièrement centralisatrice qui imprègne le modèle français ; enfin, la limitation de la capacité à coconstruire l'intérêt général par les différents partenaires du fait de la banalisation des organisations de l'économie sociale.

Monique Combes-Joret, Laëticia Lethielleux et Anne Reimat, dans leur chapitre « Stratégies de coopération entre les organisations de l'économie publique et sociale », analysent comment ces organisations pourraient coopérer durablement. Elles font tout d'abord un état des lieux de la littérature pour identifier un idéal-type de coopération soutenable, qui préserve notamment l'identité des organisations de l'économie sociale et permette de déboucher sur un consensus quant aux objectifs, décisions et modalités de mise en œuvre des politiques publiques. Elles procèdent ensuite à trois études de cas relatives à i) la coopération fondée sur un partenariat qui permet la co-construction de politiques publiques ; ii) la coopération, également fondée sur un partenariat, mais reposant sur une mise en complémentarité plutôt que sur la co-construction ; iii) la coopération basée sur une contractualisation qui laisse moins de place à la préservation de l'identité des organisations à but non lucratif. Les études de cas révèlent à la fois les difficultés de la coopération en pointant certaines conditions d'une coopération soutenable, et la capacité

d'organisations de l'économie sociale à peser par leur identité propre sur les relations partenariales et sur la co-construction.

Malika Ahmed Zaïd, en interrogeant la « Co-construction de l'intérêt général et les formes d'innovation sociale en Kabylie » (Algérie), traite des conditions de conceptualisation et de co-construction des politiques publiques sur ce territoire, en s'appuyant sur une enquête auprès des associations et des acteurs publics concernés. Après avoir caractérisé les innovations sociales menées par les organisations socio-économiques en lien avec l'offre publique, elle montre leur impact pour la communauté et le territoire. Leur importance dépend des prédispositions institutionnelles pour une gouvernance territoriale partagée qui intègre les innovations dans la prestation de services économiques et sociaux. La capacité contributive des organisations de l'économie publique et de l'économie sociale à la construction de politiques d'intérêt public et les formes partenariales adoptées (communauté-public, social-public, international-public) sont explicitées dans trois études de cas relatant les différentes formes d'institutionnalisation de l'innovation pour les pouvoirs publics.

Juan Fernando Álvarez, Miguel Gordo Granados et Hernando Zabala Salazar analysent, dans le dernier chapitre de la troisième partie, « L'organisation institutionnelle de la santé en Colombie et sa déconnexion avec le bien commun et la mutualité ». Ils étudient la fourniture de services de santé en soulignant l'orientation marchande donnée par le cadre juridique, en précisant les effets sur l'intérêt général par une tendance à la détérioration de la prestation de services. Ils soulignent ainsi, d'un point de vue institutionnel, les inefficacités de la gouvernance, les décalages qui en résultent en termes de production de biens communs et les désincitations à la mise en œuvre d'un service optimal. Un mode d'organisation reposant sur les associations et mutuelles servirait mieux l'intérêt général dans ce contexte. La logique de monopole qui est celle du capital laisse trop peu d'espace aux organisations de l'économie sociale. Dans un cadre institutionnel approprié, les associations mutualistes pourraient mettre en place des arrangements institutionnels visant à atténuer les effets de la marchandisation des services de santé, remédier à l'unicité organisationnelle de forme capitaliste, et améliorer les relations entre instances publiques et citoyens.

* * *

La **quatrième et dernière partie** de ce livre compte trois chapitres consacrés à l'importante question des transformations des modes de gouvernance multi-acteurs résultant des nouvelles coopérations.

Dans son chapitre intitulé « Gouvernance multipartite des communs, une approche pragmatique », Alexandrine Lapoutte traite des communs en tant que forme d'organisation devant composer avec les différentes logiques d'acteurs variés dans le cadre d'une gouvernance horizontale. Après avoir précisé les principales caractéristiques du pragmatisme, et en particulier le concept de communauté d'apprentissage, sa contribution théorique souligne la pertinence de cette approche pour comprendre la gouvernance des communs et le changement de paradigme que l'on observe dans le cadre de la coopération entre économie publique et économie sociale pour le développement de biens publics et de communs. La bonne gouvernance des communs procède de l'existence de dispositifs de résolution de problèmes par la discussion. Les communs sont ainsi perçus en tant qu'organisations hybrides et de voie prometteuse en termes d'organisation pour gérer des conflits internes fussent-ils intenses. Un point de vue pragmatique permet de surmonter les difficultés par le traitement collectif d'un problème, en le définissant et le résolvant par l'apprentissage collectif. Par-delà l'approche contractuelle, cela permet aussi de renouveler les fondements de la théorie des parties prenantes en proposant de prendre en compte l'expérience et l'interaction sociale.

Dans le chapitre suivant, Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil analysent les transformations des modes de gouvernance avec « Les nouvelles organisations hybrides de l'économie sociale et solidaire en France ». Une nouvelle forme d'entreprises, ni privée ni publique, a ainsi émergé en France en 2001 : les coopératives de sociétés d'intérêt collectif. Elles relèvent d'un modèle coopératif qui permet à divers actionnaires de produire ou de fournir des biens ou des services dans l'intérêt de la communauté. Ces organisations hybrides rassemblent ainsi de multiples acteurs économiques d'un territoire. D'autres formes d'entreprises d'économie mixte (semi-publiques) ont également émergé en 2014, modifiant les frontières traditionnelles séparant les acteurs économiques. Une de ces innovations est le « Living Lab ». Il procède de la logique de l'écosystème d'innovation ouverte centré sur l'utilisateur, fondé sur une conception systématique de cocréation, intégrant des processus de recherche et d'innovation dans des communautés et environnements réels. Il s'agit d'intermédiaires entre citoyens, organismes de recherche, entreprises, villes et régions qui permettent de cocréer de la valeur, de procéder à un prototypage ou une validation rapide pour développer l'innovation et l'activité productive.

Le dernier chapitre de l'ouvrage, de Pierre Bauby, traite des « Conditions de convergence entre les organisations de l'économie publique et de l'économie sociale ». Dans une perspective de science politique, l'auteur considère les

deux modes d'organisation et de fonctionnement de l'économie publique et de l'économie sociale pour spécifier les convergences possibles qui existent en eux et qui sont de nature à satisfaire les besoins sociétaux du 21^{ème} siècle. Rappelant les caractéristiques de base de l'économie publique et de l'économie sociale, leurs histoires et leurs relations, il analyse ainsi les conditions d'une hybridation réussie de leur action, en particulier par le déploiement d'une gouvernance participative. Cette dernière peut prendre, d'un pays à l'autre, des formes différentes : réunions publiques de conseils locaux, référendums, expression en ligne, réunions publiques... Pour atteindre les objectifs attendus, elle nécessite partout des consultations, des débats, l'expression populaire des besoins, le traitement des plaintes, l'élection de comités d'usagers et des moyens numériques.

Références bibliographiques

- BALLET, J. « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 10 | 2008, mis en ligne le 07 mars 2008, consulté le 15 novembre 2017. URL: <http://developpementdurable.revues.org/5553>.
- CORIAT, B. (dir.), *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire*, Paris, Les liens qui libèrent, 2015.
- CIRIEC, MONNIER, L., THIRY, B. (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général*, Paris, De Boeck, 1997.
- CIRIEC, ENJOLRAS, B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux de santé*, Collection CIRIEC « Economie sociale & Economie publique », n° 1, Bruxelles, Peter Lang, 2008.
- KAUL, I., GRUNBERG, I., STERN, M.A., *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, Oxford University Press, 1999.
- OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, NY, Cambridge University Press, 1990.
- SEN, A., *Commodities and Capabilities*, North-Holland, 1985.
- THOYER, S., *La montée en puissance de la notion de bien public mondial*, Encyclopédie du développement durable, Association 4D, 2011
<http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/gouvernance/la-montee-en-puissance-de-la.html>

Conclusion

Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS) et paradigme d'action publique

En se plaçant dans la double perspective des renouvellements 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.

1. 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 (Grefte, 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 manœuvre des États dans un environnement international marqué par une interdépendance croissante des nations et les pressions exercées à la baisse de l'endettement public. 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 œuvre 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

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.

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.

2. 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-Battesti, 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 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). Cela peut également être perçu comme une source de développement d'un modèle d'organisation collective visant à satisfaire les besoins essentiels de la population dans le cadre de ce que Jacques Fournier (2013) appelle l'économie des besoins.

Pour autant, les changements à l'œuvre ne sont pas sans impacter les comportements des acteurs.

3. Des mutations comportementales des autorités et des organisations impactant les PPESS, 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

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 ».

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 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 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 coconstruire 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.

4. 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 coconstruire l'action publique, lui donner des fondements qui permettent de

rompre avec les conceptions centralistes et hiérarchiques en misant sur une complémentarité d'apports.

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 Paraque, un idéal type de recherche de solutions négociées par les acteurs, de prise en compte des aspirations des populations et la cocréation 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 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.

5. 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 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 manœuvre étendues pour conduire la politique économique, tant en termes de politique monétaire, budgétaire, industrielle, que d'instruments d'action directe pour produire des biens publics et servir d'instruments d'action publique. Si, d'un pays à l'autre, les formes institutionnelles sont variées, allant de l'État nation à une multiplicité d'institutions exerçant les prérogatives publiques, le paradigme d'action publique laisse alors une faible place à d'autres organisations pour promouvoir l'intérêt général. Les organisations de l'ESS se trouvent alors éclipsées, n'apparaissent pas foncièrement en vecteur important d'action publique, et tout particulièrement dans les pays les plus centralistes.

L'incapacité des États, de leurs instruments d'action, à remédier à la crise économique et sociale que connaissent depuis plusieurs décennies les économies avancées, l'interdépendance économique croissante due à la mondialisation des marchés et l'hégémonie du néolibéralisme ont défaits le paradigme antérieur. Le processus de destruction des formes d'action publique préexistantes et d'instauration de nouvelles a donné naissance à l'échelle mondiale à l'actuel paradigme d'action publique. Les transformations à l'œuvre ne sont cependant pas uniformes et des traditions nationales peuvent expliquer le maintien de différences. Comme l'ont montré Bernard Enjolras, Benoît Lévesque et Bernard Thiry (2008), Yves Vaillancourt (2008), il existe des régimes de gouvernance et des modes de construction des politiques publiques qui différencient les pays. Cela rejoint à cet égard les enseignements de la théorie de la variété des capitalismes (Amable, 2005). Il n'en reste pas moins que deux lignes de force principales caractérisent l'actuel processus mondial de destruction créatrice d'action publique.

La plus fondamentale est l'affirmation d'une conception marchande de l'intérêt général qui tend, à l'échelle planétaire, à normer l'action publique sur celle des marchés en lien à leur mondialisation. Cela se traduit par un large repli de l'intervention publique directe, par le déploiement de formes d'autorégulation, dont le fondamentalisme de marché dans le secteur de la finance en est notamment la forme la plus radicale, 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 multiniveaux (Bance, 2016). La seconde est de prendre appui sur les organisations de l'ESS en tant que mode d'expression de l'intérêt général sur la base de leurs propres périmètres de mise en œuvre. Il en ressort une architecture complexe d'emboîtement de divers niveaux de prise en compte de l'intérêt général sur des « périmètres de solidarité » différents (Monnier et Thiry, 1997). Cela suscite le développement d'économies dites plurielles dans lesquelles les relations partenariales sont complexes et fondées sur une mise en complémentarité des acteurs, tout en procédant, comme on l'a vu plus haut, d'une logique de substitution du fait du repli de l'action publique directe.

Dans ce paradigme, les PPESS permettent, comme il a été analysé dans cet ouvrage, la production de biens publics et de communs, une mise en œuvre modulée de l'action publique au service de l'intérêt général, en ayant pour support l'expression de solidarités sociales à géométrie variable, en innovant sur les territoires pour développer des écosystèmes territoriaux et en expérimentant la co-construction de l'action publique. On peut ainsi « mobiliser les deux registres de la solidarité en combinant la solidarité redistributive avec une solidarité plus réciprocaire pour renforcer la capacité d'auto-organisation de la société » (Laville, 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 œuvre de l'action publique, en prenant appui sur les organisations publiques et de l'ESS, pour faciliter l'expression et la spécification participative des besoins sociaux dans la perspective d'une production élargie de biens publics et de communs.

Références bibliographiques

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/wp-content/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
<http://www.ciriec.uliege.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*, Volume 45, Issue 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.
- CHRISTIANSEN T., *Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance*, EU Working Papers, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute, 1996.
- CIRIEC, ITÇAINA, X., RICHEZ-BATTESTI, N., *Social and Solidarity-based Economy and Territory: From Embeddedness to Co-construction*, "Social Economy & Public Economy" series, No. 7, Brussels, Peter Lang, 2018.
- CIRIEC, ENJOLRAS, B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux de santé*, Collection CIRIEC « Économie sociale & Économie publique », No. 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).
- 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.
- FOURNIER, J., *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Odile Jacob, 2013.
- 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 la reconfiguration des nouveaux régimes de la gouvernance des services 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. FONTAN, 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.

MONZÓN, J.L., et CHAVES, 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/ge-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).

This yearly series of working papers (WP) aims to publish works resulting from the scientific network of CIRIEC. The WPs are subject to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of CIRIEC's international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s') one.

The submissions are to be sent to CIRIEC (ciriec@uliege.be).

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir des travaux issus du réseau scientifique du CIRIEC. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et du rédacteur de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer au CIRIEC (ciriec@uliege.be)

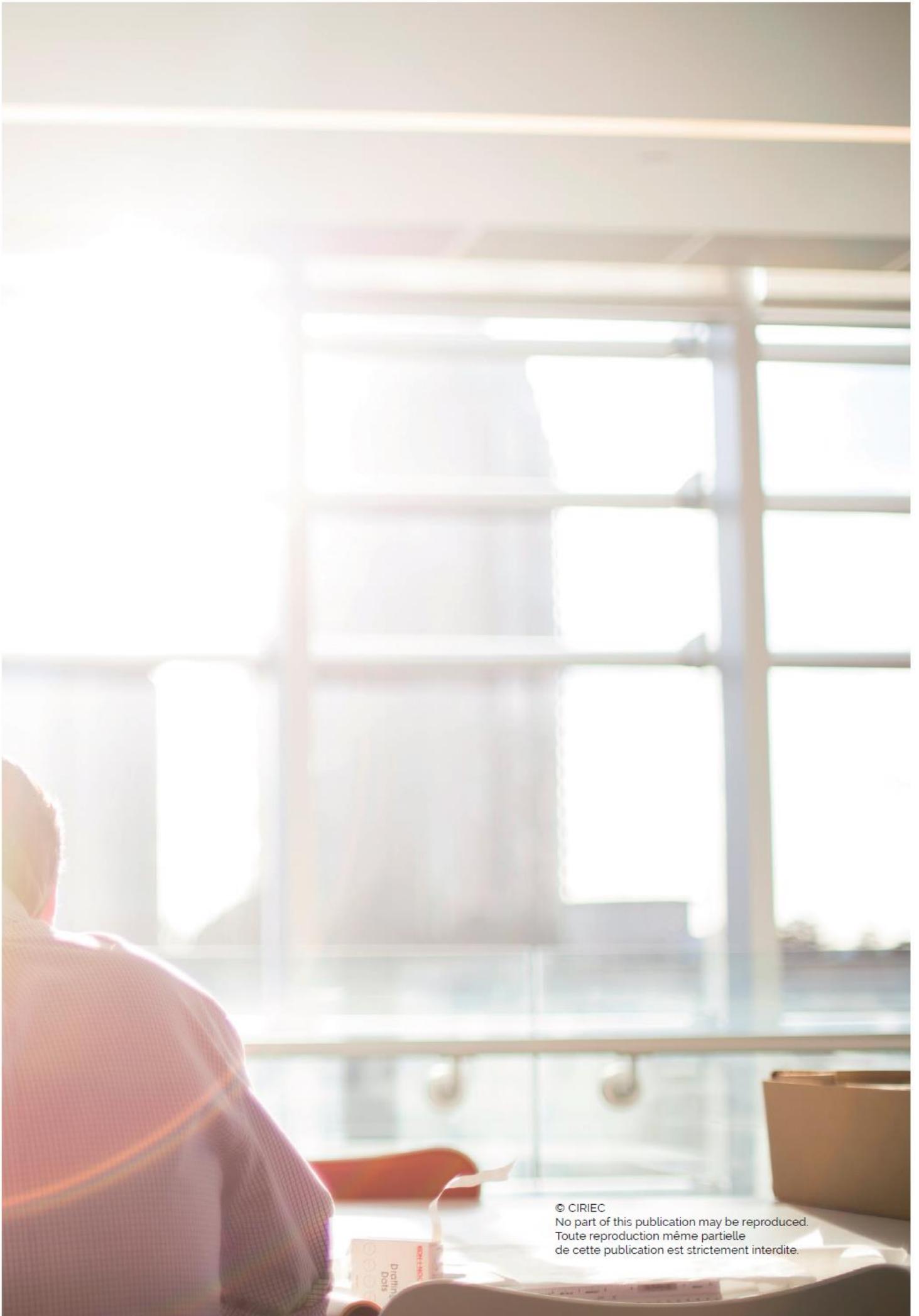
This working paper is indexed and available in RePEc

Ce working paper est indexé et disponible dans RePEc

ISSN 2070-8289

Publications

- 2018/01 State-Owned Enterprises: Rationales for Mergers and Acquisitions
Massimo FLORIO, Matteo FERRARIS & Daniela VANDONE
- 2018/02 The Financial Performance, Restructuring and Privatisation of the Shipyards
in the Republic of Croatia
Anto BAJO, Marko PRIMORAC & Martin HANICH
- 2018/03 Retirement concerns and planning of cooperative members: A study
in the Dutch healthcare sector
George APOSTOLAKIS & Gert VAN DIJK
- 2018/04 Cooperative organizations and members' role: A new perspective
George APOSTOLAKIS & Gert van DIJK
- 2018/05 Investigating the potential of cooperatives to re-embed the economy:
a multiple case study of food cooperatives in Belgium
Julien VASTENAEKELS & Jérôme PELENC
- 2018/06 Samaritan Bundles: Clustering in NGO Projects
Gani ALDASHEV, Marco MARINI & Thierry VERDIER
- 2018/07 Water remunicipalisation in Berlin and Paris: Specific processes
and common challenges
Pierre BAUBY, Christa HECHT & Stephanie WARM
- 2018/08 Offrir des biens publics et des communs et revitaliser l'action publique
dans le cadre d'un processus de « destruction créatrice »
Philippe BANCE



© CIRIEC
No part of this publication may be reproduced.
Toute reproduction même partielle
de cette publication est strictement interdite.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization.

Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations; etc.).

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le 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 collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux 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 ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



INTERNATIONAL CENTRE OF RESEARCH AND INFORMATION
ON THE PUBLIC, SOCIAL AND COOPERATIVE ECONOMY - AISBL

CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION
SUR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE - AISBL

Université de Liège | Quartier Agora | Place des Orateurs 1 | Bâtiment B33 -
boîte 6 | BE-4000 Liège (Belgium) | T +32 (0)4 366 27 46 | F +32 (0)4 366 29 58
ciriec@ulg.ac.be | www.ciriec.ulg.ac.be