



90 minutes pour le lire

« Économie sociale et solidaire
et État – À la recherche d'un
partenariat pour l'action »

16 février 2018

Synthèse



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES
MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS



Sommaire

« Économie sociale et solidaire et État – À la recherche d'un partenariat pour l'action »	3
Échanges avec la salle.....	6

Marcel GUENOUN

Bonjour à tous. La rencontre de ce jour nous tient particulièrement à cœur, dans la mesure où l'ouvrage qui va vous être présenté résulte des Rencontres internationales de la gestion publique organisées en 2015 par l'IGPDE sur le thème du tiers-secteur. Nous avons en effet, à cette occasion, demandé à Jean-Claude Barbier de prendre la direction d'un ouvrage collectif ouvrant le champ de cette réflexion sur le thème de l'économie sociale et solidaire (ESS), considérée non pas simplement comme un espace intermédiaire entre le public et le privé, mais comme un champ propre, porteur d'innovations sociales.

« Économie sociale et solidaire et État – À la recherche d'un partenariat pour l'action »

Florence GALLOIS, *maître de conférences en économie à l'université de Reims Champagne-Ardenne*

Cet ouvrage présente une approche pluridisciplinaire extrêmement enrichissante, mobilisant à la fois des apports académiques et des expertises de terrain. Son objectif consiste à développer une réflexion sur les partenariats possibles entre les acteurs de l'ESS et l'État, pour envisager la mise en place de politiques publiques ou la fourniture de services complémentaires. Cette réflexion s'axe autour d'une première partie théorique, puis de l'examen de plusieurs exemples internationaux d'articulations entre ESS, État et marché.

Le livre revient ainsi, en premier lieu, sur le postulat selon lequel l'ESS représenterait une simple alternative aux défaillances du marché ou de l'État. Cette conception ne permet pas de rendre compte de l'existence et surtout des dynamiques animant ce secteur. À titre d'illustration, la création d'une coopérative de soins de santé à Barcelone, sous la forme d'un hôpital et d'une assurance santé accueillant actuellement 200 000 patients par an, constitue un exemple d'initiative mise en œuvre pour répondre à une carence de l'offre hospitalière. Cette organisation s'attache toutefois à fonctionner de façon totalement indépendante, avec une gestion exclusivement confiée aux usagers et aux salariés, sans intervention de la puissance publique. Elle porte donc un projet politique, et dépasse ainsi la simple réponse à une défaillance du marché.

L'économie sociale assure en réalité une médiation entre espace public et espace privé. Ses relations avec l'État prennent ainsi la forme d'un *continuum* de complémentarités, s'échelonnant d'une quasi-complémentarité à un renforcement mutuel. La contribution d'Henry Noguès, qui revient sur l'histoire de la construction du système de protection sociale français et sur ses liens avec l'économie sociale, met clairement en évidence cette notion de renforcement mutuel. Les deux acteurs ont en effet connu, dans ce domaine, un développement conjoint, les apports de l'un venant nourrir ceux de l'autre, jusqu'à l'émergence du système de protection sociale actuel, qui se caractérise par une complémentarité systémique.

Plus largement, l'ouvrage s'articule autour de deux conceptions de la complémentarité :

- Une co-conception réelle des politiques publiques et de leur mise en œuvre par la puissance publique et les associations : le livre cite l'exemple de l'expérience québécoise AccèsLogis de facilitation de l'accès au logement social. Ce programme a mobilisé, aussi bien pour sa conception que pour sa mise en œuvre, un large éventail d'acteurs. Cette coproduction a permis une diffusion des valeurs et des principes d'actions de l'économie sociale, et notamment la participation des usagers, qui a essaimé vers l'acteur public ;
- Une quasi-complémentarité : l'économie sociale joue alors le rôle d'opérateur ou de sous-traitant de la puissance publique, sans renforcement mutuel. Cette forme, fortement influencée par le droit européen, s'incarne dans l'expérience de la Big Society britannique, qui visait à une large mobilisation de la société civile pour une meilleure offre de services. Cette expérience a produit des résultats décevants, la complémentarité mise en place étant restée minimale, et la logique de choix d'opérateurs ayant conduit à une moindre prise en charge des publics fragiles.

Ces complémentarités renvoient à une des caractéristiques fondamentales de l'ESS, à savoir sa capacité d'innovation. L'ouvrage évoque des travaux de l'OCDE faisant de la coproduction de services publics une forme importante de l'innovation sociale. Le fait d'agir avec les bénéficiaires permettrait en effet de dégager des innovations de processus, porteuses d'amélioration des services publics. Dans cette configuration, l'ESS, par sa puissance démocratique, serait favorisée, et positionnée comme un quasi-opérateur de service public, auquel serait confiée la tâche d'innover. Allouer un tel rôle à des associations permet de tenir compte de leur capacité à défricher des réponses à des besoins sociaux mal couverts, ces réponses nécessitant généralement la mobilisation de ressources multiples, dont des ressources publiques. Ce schéma d'innovation sociale fait ainsi apparaître une complémentarité des dispositifs, aussi bien dans les logiques d'action que dans le modèle économique adopté.

L'innovation sociale fait aujourd'hui l'objet d'interrogations relatives au changement d'échelle. Cette notion est cependant conçue dans une logique économiciste, menant à la substituabilité des acteurs plutôt qu'à leur complémentarité. Cette réflexion m'amène à la question, transcendante tout au long de l'ouvrage, des territoires et de l'échelle d'action. L'ensemble des cas étudiés dans l'ouvrage se situent en effet à l'échelle locale, à l'exception du Danemark, où 43 % de la population a eu un engagement bénévole en 2012. Les associations de volontaires y occupent une place importante, et jouent un rôle socle dans l'intégration locale. Les municipalités sont légalement contraintes de travailler avec ces bénévoles, ce qui permet d'obtenir des complémentarités cohérentes aux différentes échelles d'action des bénévoles et de la puissance publique.

Les relations entre État et tiers secteurs peuvent donc prendre une variété de formes. Les complémentarités fortes semblent présenter une plus grande efficacité, même si elles ne sont pas nécessairement en vogue à l'heure actuelle, en raison notamment de l'influence du droit européen.

Jean-Claude BARBIER, sociologue, directeur de recherche CNRS émérite à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Avant d'entamer mon propos, je souhaite exprimer mes remerciements à l'égard de Virginie Ma-Dupont, qui a cosigné la préface de cet ouvrage.

Je souhaite aborder la contribution de Nicole Alix, qui évoque les communs, une notion marquée par une grande confusion. Cette problématique s'organise en trois logiques combinées, à savoir la logique de marché, la logique de service public, et la logique de pair à pair. Une école assimile les communs aux biens communs, en ligne avec les travaux d'Elinor Ostrom, les biens communs étant alors distingués des biens publics, des biens privés et des biens de club, avec la mise en jeu des notions économiques classiques d'exclusivité et de rivalité. Au-delà de cette conception, se développe également une inspiration axée sur la définition des communs comme désignant une forme d'action. Ces actions, désignées sous le terme de *commoning*, se rapprochent de celles que nous avons connues en France sous le terme d'autogestion, qui n'est toutefois pas aisément compatible avec un partenariat avec l'État.

Je souhaitais également revenir brièvement sur la contribution de Jean-Louis Laville, qui porte sur l'hybridation entre les formes d'économies, et sur le rôle politique que peut jouer cette économie sociale, qui ne se conforme pas à l'économie dominante.

Pour ma part, j'insiste dans mon chapitre sur le droit de l'Union européenne et l'économisation du monde, c'est-à-dire la tendance de l'économie à exercer une influence hégémonique dans l'ensemble des fonctionnements humains et sociaux. Cette tendance, déjà dénoncée par Max Weber au début du 20^{ème} siècle, n'est pas en soi condamnable. Le problème réside en réalité dans le fait qu'une seule forme d'économie est mise en avant, alors qu'un pluralisme doit s'exercer. Cette réflexion renvoie aux travaux de Karl Polanyi, qui a introduit la distinction entre l'économie formelle, qui se trouve asservie à la question de la rareté des fins et des moyens, et l'économie substantielle, qui désigne une forme d'activité fondée sur les rapports entre les hommes. Or, le 20^{ème} siècle se caractérise par l'expulsion de ces rapports humains du champ de l'économie. Le droit de l'Union européenne est imbibé de cette conception, comme l'illustre d'ailleurs la prolifération des cours de *Law and Economics* dispensés dans les écoles de droit. Une assimilation totale entre droit et économie s'est ainsi opérée dans l'Union européenne. Cette influence conduit à assimiler l'ESS à la seule économie marchande, alors que l'économie sociale comporte des éléments, comme la non-lucrativité, qui l'écartent clairement de ce modèle.

Cette tendance est parfaitement illustrée par le développement, au Royaume-Uni et aux États-Unis, des *social impact bonds* (titres à impact social), qui économicisent les fonctionnements des associations en les transformant en des programmes obéissant à une seule logique économique formelle. Cette évolution s'avère particulièrement dévastatrice pour la protection sociale, qui ne saurait se limiter à une série de programmes auxquels seraient fixés des objectifs mesurables par des opérations d'évaluation. Les contrats à impact social sont ainsi porteurs d'une dangereuse réduction du concept même d'ESS.

Henry NOGUES, économiste, professeur émérite de l'université de Nantes

La question de l'ESS ne se pose que dans les sociétés démocratiques et libérales. Elle rassemble en effet des initiatives autonomes, volontaires, issues de la société civile, et se développant dans un certain foisonnement. Les motivations de ces initiatives sont extrêmement variables, et l'ESS correspond à l'expression de plusieurs libertés des citoyens, à savoir la liberté d'entreprendre, celle de s'associer, et celle de participer au débat public. La vitalité de l'ESS constitue donc, dans une certaine mesure, un indicateur de la qualité de la vie démocratique permise par nos institutions.

L'ESS est une force de transformation, des citoyens se mobilisant pour faire face à des difficultés, des problèmes mal résolus ou des besoins non couverts, et pour obtenir des progrès. Il s'agit d'un vecteur de contestation de l'ordre économique et social existant, qui porte également des possibilités de transformations.

Le terme est apparu, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, au 19^{ème} siècle, pendant lequel les Expositions universelles, issues de la dynamique de la Révolution française, ont représenté une occasion de faire l'inventaire des innovations sociales et de les regrouper sous le terme d'économie sociale. Il s'agit alors d'une catégorie relativement hétérogène, incluant à la fois des réalisations paternalistes, des initiatives ouvrières auto-organisées, des initiatives de collectivités territoriales, voire certaines lois sociales. Le terme contient ainsi une ambiguïté, parce qu'il désigne à la fois des propositions alternatives de fonctionnement des rapports économiques, et des actions visant simplement à améliorer l'ordre capitaliste existant.

Les responsables politiques ont toujours, dès l'Ancien régime, surveillé ces formes d'organisation, en raison de leur potentiel de déstabilisation et de contestation du pouvoir établi. Après la Révolution française, la loi Le Chapelier a même donné un coût d'arrêt brutal au développement de ces initiatives, par peur des corps intermédiaires et de la coagulation d'intérêts collectifs particuliers au sein de la Nation. S'en est ensuivie une tolérance progressive, avec d'abord la création de petites caisses mutuelles, autorisées par Louis-Philippe. Le Second Empire a également bien perçu l'intérêt de laisser les citoyens se protéger par eux-mêmes plutôt que de recourir au secours public. Ces pratiques ont ainsi été autorisées, bien que très encadrées.

Les mutualistes ont quant à eux été ambigus vis-à-vis des lois sociales de la fin du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle créant les systèmes publics d'assistance sociale, contre lesquelles ils ont fait preuve d'une certaine réticence initiale, de peur de se voir écartés de ces dispositifs. Ils ont cependant finalement décidé, dans l'entre-deux-guerres, de collaborer à la gestion de ces régimes et de coopérer au système d'assurance sociale. Cette collaboration a été confirmée par la loi Morice.

La MGÉN, par exemple, a assuré la prise en charge de ses sociétaires tuberculeux au sein de sanatoriums, qui furent ensuite mis à disposition des pouvoirs publics par convention, créant ainsi un mode de coopération entre l'État et les mutuelles, dont la plupart défendent d'ailleurs aujourd'hui le régime général obligatoire. De la même façon, l'UNIOPSS, née en 1947, rassemble des œuvres privées qui craignaient initialement le développement de la Sécurité sociale, mais défend aujourd'hui ce modèle. Ainsi, tandis que les pouvoirs publics réalisaient leur besoin d'investissements privés, les acteurs de la société civile ont également admis que l'État devait jouer un rôle dans la protection sociale.

Les systèmes nationaux de protection sociale ont considérablement modifié les conditions d'existence de la majorité des citoyens qui en bénéficient, et ont probablement contribué au progrès économique. Il serait donc abusif de prétendre qu'ils ont échoué. Pour autant, la société civile doit jouer un rôle. Les Britanniques qualifient d'ailleurs de *Welfare pluralism* la prise de conscience du fait que l'Etat n'est pas omnipotent et a besoin de formes d'entrepreneuriat collectif. Cette notion reste cependant délicate à manier, car, au vu des difficultés de financement de la protection sociale, il pourrait s'avérer tentant de substituer l'action de la société civile à l'action publique, ce qui n'est possible que dans une certaine limite. Le concept de complémentarité évoqué précédemment semble plus pertinent, même s'il présente des difficultés, puisqu'il suppose un partage des pouvoirs de la part de la puissance publique. Or, cette volonté politique n'existe pas toujours.

Un risque inhérent à une participation plus active des citoyens résiderait en outre dans une régression de l'action publique et un laisser-faire excessif vis-à-vis du jeu du marché et du modèle entrepreneurial classique. Robert Shiller et George Akerlof, dans *Marché de dupes, l'économie du mensonge et de la manipulation*, montrent ainsi que la crise de 2008 ne constitue pas une anomalie, mais une conséquence logique du fonctionnement du marché, qui porte de nombreux risques, et dont l'action publique ne saurait donc se désintéresser. Michael Sandel, dans *Ce que l'argent ne saurait acheter*, estime quant à lui que la question centrale qui se pose au politique consiste à fixer la frontière entre le secteur marchand et le secteur non marchand.

Florence GALLOIS

Je souhaite connaître le point de vue de Jean-Claude Barbier sur l'ambiguïté existant autour du terme d'économie sociale.

Jean-Claude BARBIER

Le concept oscille effectivement entre deux pôles. Le premier s'appuie sur une définition institutionnelle, l'ESS étant constituée d'associations, de coopératives, et de quelques entreprises sociales telles que les définit la loi du 31 juillet 2014. Une seconde définition, selon moi plus pertinente, a trait aux principes qui font fonctionner ensemble des formes d'économies différentes, l'économie sociale représentant l'endroit où se réalise cette hybridation.

Henry NOGUES

Le terme peut englober aussi bien des boulangeries coopératives locales, des monnaies locales ou des SCOP que de grandes fondations philanthropiques. L'économie sociale regroupe en effet, historiquement, un courant entrepreneurial ne remettant pas en cause l'ordre économique capitaliste mais s'efforçant d'en atténuer les effets négatifs, et des courants plus alternatifs, voire utopiques. Le vocable « économie sociale » s'est d'ailleurs imposé en France de manière relativement fortuite, à l'occasion d'un séminaire organisé en 1977 par le Comité national de liaison des activités mutualistes coopératives et associatives, et au cours duquel Henry Desroche a proposé l'usage de ce terme.

Échanges avec la salle

De la salle

Une des difficultés auxquelles est confrontée l'ESS concerne son manque de visibilité et de cohérence, qui constituera d'ailleurs un des chantiers du Haut-Commissariat à l'ESS. Comment développer les interactions et partenariats auxquels vous faites référence, pour projeter les complémentarités que vous avez citées ?

Henry NOGUES

Notre expérience historique me paraît marquée par la pluralité des formes. Les associations, les coopératives, les mutuelles, les fondations, et les entreprises sociales obéissent chacune à leur propre logique. L'accent placé sur l'entreprise sociale pourrait donc constituer un risque s'il revenait à ne concevoir l'économie sociale que sous les seuls traits d'un entrepreneur. Les pouvoirs publics ne devraient pas afficher de préférence pour le modèle d'entreprise le plus proche de l'entreprise capitaliste, alors qu'une pluralité de modèles de production économique doit être maintenue. Cette biodiversité a fait ses preuves, et les acteurs de la société civile ne se mobilisent pas de la même façon dans un cadre associatif que dans le cadre d'un projet entrepreneurial. La volonté de favoriser la visibilité de ces acteurs est donc louable, mais l'expérience montre que le changement d'échelle est permis par la diffusion, et non par la croissance de la taille d'un modèle entrepreneurial ou d'une marque.

De la salle

Comment s'inscriraient les entreprises à mission dans ce paysage ?

Henry NOGUES

Nous avons suffisamment craint l'isomorphisme institutionnel, c'est-à-dire la tendance des entreprises mutualistes et coopératives à fonctionner comme des sociétés capitalistes banales, pour que l'évolution l'inverse soit considérée comme réjouissante. Le fait que des acteurs à but lucratif et non lucratif se côtoient sur un même marché est certes complexe à gérer pour les régulateurs, mais reste possible et peut même être souhaitable, à condition de définir un cahier des charges justifiant le versement de subventions à certains acteurs sans distorsion de concurrence.

Jean-Claude BARBIER

L'entreprise représentait, initialement, un projet collectif, qui n'est devenu un projet économique conduit par un entrepreneur qu'à compter du 16^{ème} ou 17^{ème} siècle. Les limites de l'entreprise capitaliste ont d'ailleurs été posées par François Bloch-Lainé dès 1965 dans *Pour une réforme de l'entreprise*, lorsqu'il a démontré que l'entreprise capitaliste avait connu de très nombreux échecs. Ce modèle classique me semble donc dépassé, et l'entreprise sociale devrait en réalité être considérée comme une tautologie, la vocation première de l'entreprise consistant précisément à être sociale.

De la salle

Quel regard portez-vous sur les sociétés coopératives d'intérêt collectif, dont les établissements publics et les collectivités territoriales peuvent devenir sociétaires, et comment expliquez-vous que la puissance publique éprouve autant de difficultés à se saisir de cette possibilité ?

Henry NOGUES

Si les pouvoirs publics ont conscience qu'il convient de s'appuyer sur la société civile, l'instauration de ce type de partenariat supposerait l'élaboration d'une nouvelle grammaire publique, bien éloignée de l'esprit de la loi Le Chapelier, qui demande aux fonctionnaires de se montrer totalement fermés à leur environnement citoyen pour éviter toute contamination par des intérêts collectifs particuliers. Les sociétés coopératives d'intérêt collectif font

partie de ces expérimentations de nouveaux rapports entre les collectivités territoriales et des entrepreneurs lucratifs, en leur permettant de s'associer pour partager des intérêts communs à l'échelle d'un territoire. Il serait intéressant que des travaux évaluent les effets, la pertinence, et les leçons à tirer de ces expériences.

De la salle

De nombreuses activités riches en main d'œuvre s'exercent dans le domaine de la collecte et du tri des déchets, en lien avec l'ESS. Est-ce lié à des charges sociales trop élevées ? Par ailleurs, les pays sans ESS affichent souvent une économie informelle développée. L'ESS peut-elle donc être considérée comme un moyen de réduire l'existence de l'économie informelle ?

Henry NOGUES

Les acteurs de l'économie sociale ont souvent été pionniers dans le domaine de la transition environnementale, car il s'agit d'une industrie de main d'œuvre d'insertion et répondant à un réel besoin social. Ce rôle de pionnier dans un secteur est fréquemment attribué à l'ESS, mais cette dernière est trop souvent perçue comme une phase transitoire, avant une prise en charge par la « vraie » économie. Il ne me paraît nullement choquant que des entrepreneurs lucratifs ou sociaux succèdent à des acteurs associatifs et militants de l'économie sociale. Un grand nombre d'activités et de métiers sont en effet nés de ce type d'initiatives. Il me semble toutefois également que des modèles durables pourraient perdurer sous d'autres modèles économiques et associatifs que l'économie capitaliste. Les impacts sociaux diffèrent en effet en fonction du mode de management et d'ancrage dans un territoire.

Jean-Claude BARBIER

Par ailleurs, les charges sur le travail et le financement social s'établissent de la même manière dans le domaine de l'ESS que dans le reste de l'économie.

De la salle

Nous comptons par exemple, il y a quelques décennies, de nombreux magasins et ateliers de réparation de vélos. Ces derniers ont disparu, mais renaissent désormais sous une forme bénévole ou associative, avec une forme d'emploi différente de l'emploi salarié classique.

Henry NOGUES

Le fait qu'une des sources d'énergie de l'ESS réside dans le bénévolat et le volontariat par l'engagement militant lui permet en effet de trouver un équilibre pour maintenir des emplois qui ne trouveraient pas de rentabilité économique dans une logique entrepreneuriale pure.

De la salle

Que pensez-vous des rapports extrafinanciers des entreprises de l'économie classique, et de l'impact qu'ils peuvent avoir sur le développement de l'ESS ?

Henry NOGUES

Dans le cadre de l'exercice de leur responsabilité sociale et environnementale, certaines grandes entreprises nouent des partenariats avec des associations, ce qui me paraît très positif, dès lors que chaque partie respecte le modèle économique de l'autre, ce qui est généralement le cas, et que ces partenariats ne se favorisent pas l'isomorphisme, au risque d'externaliser un modèle managérial capitalistique classique dans le champ de l'économie sociale.

La séance est levée.