

Les nouvelles coopérations des organisations d'économie sociale et d'économie publique : vers une co-production de biens publics et de communs ?

Philippe Bance

6^{ème} Conférence internationale de recherche en Economie sociale, Manaus, Brésil, 29 novembre – 2 décembre 2017

Les dernières décennies n'ont pas seulement été marquées par la montée en puissance de conceptions économiques libérales et par 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 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 alii, 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), d'économie publique et d'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 de capacité 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. On peut néanmoins s'interroger, comme le fait Weinstein (in Coriat, 2015), sur la capacité du commun à pouvoir susciter le dépassement des logiques de développement marchand de l'économie contemporaine. Plutôt que de raisonner en termes de suprématie d'une forme de propriété sur une autre, il apparaît plus pertinent de s'interroger sur le déploiement de politiques publiques contribuant à l'extension de 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.

Ces développements analytiques redonnent une grande actualité à des thématiques de recherche qui sont celles de la tradition, de la vocation intrinsèque du CIRIEC, qui rappelons-le a été créé pour analyser comment servir au mieux l'intérêt général sous l'égide des organisations collectives d'économie publique et sociale. Début 2016, le conseil scientifique international du CIRIEC a lancé dans cette perspective une étude qui débouche sur la publication d'un ouvrage programmée pour le début de 2018. Cet ouvrage traite des modalités et des effets du déploiement de nouvelles coopérations entre organisations d'économie publique et sociale pour produire des communs et de biens publics. Il analyse comment et pour quelles raisons l'articulation de l'action des organisations d'économie publique et d'économie sociale est source de renouveau dans la conduite des politiques d'intérêt général dans l'économie du 21^{ème} siècle. Il étudie également les potentialités d'avenir de ces partenariats mais également leurs limites. L'analyse repose sur des contributions théoriques et appliquées dans divers secteurs (finance, santé, services, agriculture) et dans divers pays à travers le monde, notamment en Amérique du sud, au Japon et en Europe. L'expansion d'une action combinée économie publique - économie sociale pour servir l'intérêt général en produisant des communs et des biens publics s'y trouve précisée dans une quadruple dimension : la dynamique en cours des partenariats qui rend malléables les frontières des économies publique et sociale ; les innovations sociales sur les territoires dont sont porteurs de tels changements ; les mutations des comportements des organisations qui en résultent ; l'émergence de nouveaux modes de gouvernance qui interpellent sur la co-construction de l'intérêt général.

La malléabilité des frontières entre les économies publique et sociale induite par une dynamique partenariale après le consensus de Washington

Les frontières de l'économie publique et de l'économie sociale se sont déplacées dans les dernières décennies. Cette malléabilité s'analyse très largement comme la résultante du changement de paradigme de l'action publique survenu après le « consensus de

Washington ». La nouvelle gestion publique qui s'est déployée à travers le monde avec les révolutions conservatrices anglosaxonnes a notamment amené les autorités publiques à vouloir réduire le coût de l'action publique en restreignant le périmètre de l'intervention publique directe. Ce fut source d'expansion de partenariats public-privé. Mais, cela a également impulsé les partenariats public - économie sociale et la prise en charge par les organisations d'économie sociale d'activités de service public antérieurement dévolues au secteur public. Par leurs valeurs et leur mode de gestion de la ressource, leur prise en compte dans leur champ de compétences de solidarités sociales, les organisations de l'économie sociale sont porteuses d'intérêts communs que les autorités entendent mobiliser dans une perspective d'intérêt général. Il s'agit également d'associer plus étroitement les parties prenantes au processus décisionnel par une démarche participative pour compléter l'action publique.

Des innovations économiques et sociales au service des territoires

La mobilisation des organisations d'économie sociale en complément de l'action publique et leurs partenariats avec les entreprises publiques apporte un supplément de dynamisme pour que soient atteints à faible coût des objectifs d'intérêt général. Cela s'explique en particulier par le fait que le déploiement de coopérations partenariales entre organisations publiques et d'économie sociale permet de mobiliser des cultures spécifiques d'organisation tournées vers l'innovation sociale et le développement d'écosystèmes sur les territoires locaux. La proximité de ces organisations hybrides vis-à-vis des parties prenantes sur les territoires est intrinsèquement un facilitateur d'une co-construction de dispositifs innovants bénéfiques aux programmes d'action publique. Les synergies qui y sont potentiellement à l'œuvre permettent aussi aux entreprises publiques de prendre appui sur les liens étroits des organisations de l'économie sociale avec les acteurs locaux pour répondre aux attentes foncièrement différenciées sur les territoires de la société civile en matière de service public ou de production de biens publics.

Des transformations qui sont sources de mutations des comportements propres des organisations publiques et sociales

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

De nouveaux modes de gouvernance à promouvoir

Les difficultés intrinsèques des partenariats actuels sont révélatrices des limites du cadre partenarial de gouvernances multi-acteurs qui résulte de la nouvelle gestion publique. L'instrumentalisation des organisations de l'économie sociale et du secteur public qui en résulte interroge sur la soutenabilité du modèle : en faisant perdre de la sorte leur âme aux organisations, on remet foncièrement en cause leur capacité à contribuer avec efficacité aux missions qu'on entend leur assigner et on distend le lien des autorités publiques avec la société civile. Une rupture avec le paradigme d'action publique issu de la nouvelle gestion publique est dès lors à préconiser afin de mettre en synergie les organisations publiques et de l'économie sociale à travers une réelle co-construction avec les autorités publiques des politiques d'intérêt général. C'est dans un cadre réellement partenarial que pourrait se déployer une conception partagée de l'action publique, qui permette une bonne prise en compte des attentes des parties prenantes et de la société civile et qui conduise dans cette perspective à produire conjointement les communs et les biens publics mondiaux.

Pour conclure, les travaux menés sur les coopérations des acteurs de l'économie publique et sociale montrent la portée, les limites du modèle à l'œuvre et mettent en exergue le besoin de refondation. La mise en complémentarité des organisations publiques et sociales est profitable à l'action publique pour la rendre moins coûteuse, lui donner plus de souplesse, faciliter la mise en œuvre des missions de service public ou d'intérêt général, la production de communs et de bien public par les innovations organisationnelles dont sont porteurs les partenariats. Mais dans le même temps, le modèle induit une perte d'identité par l'instrumentalisation qui est faite des organisations d'économie sociale et des organisations publiques souhaitée par les pouvoirs publics dans une perspective inspirée de la nouvelle gestion publique et de la théorie des incitations. L'alternative est dès lors de penser intrinsèquement l'action publique en facilitatrice de partenariats entre organisations publiques ou d'économie sociale afin de les faire contribuer au développement d'écosystèmes innovants et à une coproduction accrue de communs et de biens publics. Cela amène à penser en l'espèce l'intérêt général dans une perspective partenariale, afin de bénéficier pleinement des potentialités d'action et des spécificités des organisations d'économie publique et d'économie sociale. Repenser de la sorte les gouvernances en respectant les spécificités et potentialités propres des organisations hybrides serait changer de paradigme d'action publique en donnant un réel crédit aux capacités propres en matière de co-construction de l'action publique, sans pour autant renoncer à renforcer la capacité (Sen, 1985) des autorités pour leur permettre de mener dans d'autres domaines de la politique économique (comme en particulier dans celui de la finance) des actions proactives de promotion des biens publics.

Références bibliographiques :

Ballet J., *Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques*, dans [Dossier 10 | 2008 : Biens communs et propriété](#), Développement durable et territoires

CIRIEC, Bance (dir.), à paraître, *Providing public services, public goods and commons. From separated organisations to reallocation, cooperation, coproduction and new forms of governance.*

Coriat B. (dir.), 2015, *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire*, Les liens qui libèrent

Kaul I., Grunberg I., et Stern M.A., 1999, *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, Oxford University Press

Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press

Sen A., 1985, *Commodities and Capabilities*, North-Holland.

Thoyer S., 2011, *La montée en puissance de la notion de bien public mondial*, Encyclopédie du développement durable, Association 4D, <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/gouvernance/la-montee-en-puissance-de-la.html>