



Groupe de travail transversal sur les coopératives de service public

Proposition de groupe de travail transversal et interdisciplinaire CIRIEC International, à l'initiative du CIRIEC-France et coordonné par Thomas Perroud et Timothée Duverger

Cette version est susceptible d'être adaptée en fonction des commentaires qui seront formulés par les experts intéressés et les futurs participants à ce groupe de travail interdisciplinaire. Les contributions provenant d'horizons extra-européens sont les bienvenues.

*

Argument de la recherche

Depuis les années 1980, la recherche française sur les structures juridiques et les formes sociales capables de fournir des services d'intérêt général n'a pas été renouvelée ni enrichie. Le consensus actuel s'articule autour de l'idée que les services publics doivent être fournis par des structures commerciales classiques. Le mouvement de remunicipalisation¹ de certains services dans les secteurs de l'eau et de la collecte/du recyclage des déchets a semblé, dans une certaine mesure, redonner une légitimité à l'utilisation du vecteur traditionnel de la prestation de services publics en France, à savoir l'établissement public.

¹ En dehors de la France, consultez les initiatives de suivi et de cartographie :

- Water Remunicipalisation Tracker : <https://tapin.waternow.org/resources/water-remunicipalization-tracker/>
- Le site web « Remunicipalisation » du Transnational Institute (TNI) et du Corporate Europe Observatory (CEO) : <http://www.remunicipalisation.org/>
- & leur dernière publication : <https://www.tni.org/en/publication/the-future-is-public-democratic-ownership-of-public-services>
- Le projet collaboratif multipartite : « Municipal Services Project » : <https://www.municipalservicesproject.org/>

Nous oscillons donc entre une structure publique traditionnelle qui place le pouvoir politique au centre et une structure privée, de type commercial et donc à but lucratif, sans remettre en question l'existence d'autres vecteurs tels que les coopératives, même si le législateur français a créé une forme juridique appelée « société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) » pour soutenir ce type de projet, et l'idée de coproduction de l'intérêt général semble aujourd'hui en vogue.

Malgré cet intérêt croissant, la recherche n'a pas abordé la question de front et de manière systématique. C'est cette lacune que nous souhaitons tenter de combler. Il est donc surprenant qu'au tournant des XIX^e et XX^e siècles, alors que l'idée de la coopérative gagnait du terrain et que Charles Gide occupait une chaire au Collège de France sur l'idée coopérative, il ne fut pas question d'étendre cette idée à la sphère publique. Les propositions visant à faire des coopératives un outil d'action publique sont restées marginales, malgré quelques tentatives doctrinales sous la bannière de la « Régie coopérative ». Deux articles méritent d'être mentionnés à cet égard. Dans un article publié dans les *Annales de la Régie Directe* (n° 2/1909, p. 62-66)², Frédéric Brunet, conseiller municipal de Paris et membre du Conseil général de la Seine, proposait de mettre en place un système de « gestion coopérative des services directs » pour réorganiser la carrière de grès dite « Des Maréchaux ».

À notre connaissance, la seule étude sur le sujet est l'ouvrage de Bernard Lavergne consacré aux régies coopératives (1927), qui relève essentiellement du droit comparé puisqu'il n'étudie qu'un seul exemple de coopérative en France, à savoir l'entreprise de développement du Rhône pour la production d'énergie. Comme il le notait à l'époque, c'est à l'étranger, et singulièrement en Belgique, que les pouvoirs publics ont largement recouru à cet outil de « gestion coopérative directe » pour la fourniture de services majeurs tels que la construction et l'exploitation de chemins de fer ou la distribution d'eau. En Belgique, la forme juridique qui sous-tend les « entreprises intercommunales », qui partagent la fourniture et la gestion des services publics entre opérateurs municipaux, repose sur la société coopérative. À l'étranger, les coopératives constituent donc un outil classique pour la réalisation de projets

² Geerkens, E. (2008). Des Annales de la régie directe aux *Annals of Public and Cooperative Economics* : 100 ans de transformations dans une revue économique internationale. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(3-4), p. 373-416.
https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00366_2.x

d'intérêt général. Elles offrent des avantages par rapport aux institutions publiques traditionnelles ou aux entreprises commerciales.

En réalité, les coopératives de service public semblent remplir toutes les conditions pour gérer une entreprise commerciale d'intérêt public. À l'instar d'une société commerciale traditionnelle – et contrairement à une institution publique –, elles sont indépendantes des pouvoirs publics et ne peuvent donc pas être facilement utilisées comme un outil politique. Elles sont responsables de leurs pertes, ce qui protège le budget des pouvoirs publics, mais leurs bénéfices doivent être réinvestis pour servir l'objectif de la coopérative. Nous estimons que ce dernier point est crucial, car de nombreuses entreprises de service public reposent sur des monopoles (des monopoles naturels lorsqu'elles s'appuient sur des infrastructures essentielles, par exemple) et il existe donc un risque élevé que l'entreprise soit utilisée comme une « vache à lait », pour reprendre un terme de gestion (l'exemple des autoroutes en France est certainement le plus parlant). Si les sociétés d'autoroutes avaient été privatisées sous forme de coopératives, les énormes bénéfices qu'elles réalisent – qui ont été documentés tant par l'Autorité de la concurrence que par la Cour des comptes – auraient pu être réinvestis dans les infrastructures et/ou redistribués aux usagers (notamment sous la forme de péages moins élevés).

Le dernier avantage des coopératives est qu'elles remettent directement en question certaines valeurs publiques et encouragent une réflexion nouvelle. Contrairement aux institutions publiques, qui ne rendent de comptes qu'aux responsables politiques, ou aux entreprises commerciales, où le pouvoir dépend de la propriété du capital, les coopératives reposent sur les principes de démocratie et d'égalité, ce qui exige des pouvoirs publics qui les créent qu'ils prennent en compte la répartition du pouvoir, la représentation des usagers et du personnel, ainsi qu'une gouvernance collaborative. Dans un service public traditionnel, les usagers n'ont souvent qu'un rôle consultatif, alors que dans une coopérative, ils pourraient participer au capital et à la définition de la stratégie opérationnelle.

Tous ces éléments montrent clairement que les coopératives peuvent constituer un vecteur intéressant tant pour la réalisation des valeurs publiques que pour la gestion d'une entreprise commerciale d'intérêt général.

Historiquement, les grandes coopératives du XIX^e siècle fournissaient toutes des services publics. L'histoire montre qu'en l'absence de l'État, les services publics existaient sous la forme de coopératives. La classe ouvrière a réussi à produire par elle-même les services collectifs dont elle avait besoin, à l'instar des coopérateurs de Rochdale, qui ont commencé par une coopérative de tisserands avant de se diversifier progressivement pour fournir des logements, de l'éducation et de l'aide à leurs membres. Ces services ont donc été initialement développés à l'initiative de la classe ouvrière, sans intervention de l'État. Par ailleurs, à l'initiative du mouvement syndical, des mutuelles, notamment en Belgique et en France, ont ensuite été créées pour jeter les bases de notre système de sécurité sociale.

Aujourd'hui, l'idée coopérative connaît un regain d'intérêt dans le domaine de l'action publique, mais davantage à l'étranger qu'en France.

En Allemagne, on observe un retour vers la prestation de services publics. Alors que, comme partout ailleurs, la tendance était à la privatisation, on a vu apparaître des exemples marquants de retour à la propriété publique. Le changement de paradigme provoqué par la catastrophe de Fukushima (2011) s'est également reflété en Allemagne dans la relation de la société civile avec les services publics, avec un essor des coopératives. Le nombre de coopératives énergétiques, par exemple, est passé de 66 à 700 entre 2011 et 2013, et ce secteur ne fait que refléter une tendance plus globale en faveur de cette forme de personnalité juridique. Les coopératives n'ont plus l'image dépassée qu'elles avaient autrefois³. Au contraire, ce choix reflète une volonté de promouvoir la participation citoyenne⁴. Les recherches convergent ainsi pour mettre en évidence un nouveau paradigme

³ Harmut Bauer et Friedrich Markmann, « Modèles de prestation des services publics locaux : privatisation, publicisation et renaissance de la coopérative ? » (chap. 19), dans l'ouvrage : Wollmann, H., Koprić, I., Marcou G. (éditeurs), *Services publics et sociaux en Europe : de la prestation publique et municipale à la prestation par le secteur privé*, Palgrave Macmillan UK, 2016.

⁴ Une étude empirique sur le cas autrichien indique : « La création d'une coopérative est donc en principe envisageable dans tous les domaines où les citoyens ont un intérêt direct dans la prestation de services. L'initiative personnelle qui en résulte permet non seulement de réduire les coûts et d'améliorer les services, mais crée également une nouvelle dynamique au sein de la population, conduisant à une identification plus forte des citoyens avec leur commune » (Christiane Schopf, Martin Paier, *Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Genossenschaften – PCP Public-Citizen-Partnerships*, Institut de recherche sur la coopération et les coopératives (RICC), Rapport de recherche 01/2007 (<https://research.wu.ac.at/en/publications/hrsg-schopf-c-paier-merf%C3%BCllung-kommunaler-aufgaben-durch-genosse-3>). Voir également Richard Lang, Dietmar Roessl, « Contextualising the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, vol. 22, n° 4, Governance in CSOs: Future Challenges and Perspectives (décembre 2011), p. 706-730. Dans cette dernière étude, la perspective est enrichie

de démocratie participative fondé sur l'institution elle-même⁵, à travers l'inclusivité et la participation égalitaire.

La coopérative est l'outil juridique central, et le partenariat qu'elle établit peut prendre deux formes : le partenariat public-citoyen et le partenariat à plusieurs partenaires. Le premier est un partenariat entre la municipalité et les citoyens dont l'objectif est de former une coopérative. Dans ce contexte, les citoyens s'engagent à remplacer ou à compléter le travail des services municipaux. Ce scénario se présente le plus souvent lorsqu'une ville menace de supprimer certains services. Ce partenariat assure la continuité du service, mais sous une forme différente et avec une relation différente à la société civile. Un cas particulièrement intéressant est celui de la coopérative citoyenne⁶ : elle est détenue par les citoyens et la municipalité fournit certaines infrastructures, telles que des locaux. De multiples arrangements sont donc envisageables entre la ville et les citoyens, avec des niveaux d'engagement mutuel très différents. Cependant, ce partenariat implique une relation complètement différente entre le service et les citoyens⁷.

Une étude consacrée à ces partenariats a mis en évidence plusieurs facteurs. Ce modèle coopératif favorise l'auto-organisation des citoyens et renforce la participation, la solidarité et la cohésion sociale au niveau local⁸. Le deuxième modèle est le partenariat multipartite, qui rassemble les pouvoirs publics et/ou des initiatives de la société civile. Il permet aux acteurs publics et privés, aux entreprises et aux citoyens de s'associer pour fournir un service.

et distingue deux cas : ceux où les municipalités utilisent ce type d'initiative pour discipliner la communauté et ceux où ces initiatives émanent de la population et ont donc un effet réel sur l'engagement citoyen.

⁵ V. Pestoff, « Vers un paradigme de participation démocratique : participation citoyenne et coproduction de services sociaux à la personne en Suède », *Annals of Public and Cooperative Economics*, juin 2009, 80(2) : 197-224.

⁶ Ce modèle est désormais largement utilisé pour l'installation d'éoliennes et/ou de panneaux photovoltaïques sur les toits des bâtiments publics, afin de « partager » l'énergie produite à des tarifs plus avantageux tant pour les citoyens que pour les utilisateurs municipaux membres de la coopérative.

⁷ H. Bauer, F. Markmann, « Models of Local Public Service Delivery: Privatisation, Publicisation and the Renaissance of the Cooperative? », op. cit. p. 289.

Münkner, H.-H. (2012). La contribution des coopératives à la préservation des services d'intérêt général régionaux. Dans W. George & T. Berg (dir.), *Gestion régionale de l'avenir*, vol. 6 : Économie régionale (p. 330-346). Lengerich : Pabst-Verlag.

⁸ R. Lang, D. Roessl, D. Weismeier-Sammer, « Co-operative Governance of Public-Citizen Partnerships: Two Diametrical Participation Modes », Dans l'ouvrage : *Studies in Public and Non-profit Governance*, Vol. 1 : Conceptualising and Researching Governance in Public and Non-Profit Organisations – Chapitre : Co-operative Governance of Public-Citizen Partnerships : deux modes de participation diamétralement opposés, éditeur : Emerald, sous la direction de Luca Gnan, Alessandro Hinna et Fabio Monteduro, 2013.

Le principe « une personne, une voix » peut poser un défi à ce type de coopérative, et des dispositions ad hoc sont donc mises en place pour assurer la continuité des services publics.

Au Royaume-Uni, les années 2010 ont vu un renouveau des idées dans le domaine de la gestion des services publics. Une fois de plus, les coopératives sont au centre du débat. Un rapport a même été présenté à la Chambre des communes en 2012 sur la contribution des coopératives à la prestation des services publics⁹. Ce rapport s'inscrivait dans le cadre de la célébration de l'Année internationale des coopératives en 2012. Ce qui distingue ce mouvement de son homologue allemand, c'est qu'il s'agit d'une initiative conservatrice, dotée de nouveaux mécanismes tels que le « droit de contestation », qui est un droit d'action permettant aux communautés locales de reprendre un service public auparavant fourni par une autorité locale. Alors qu'en Allemagne, le mouvement semble avoir pris naissance dans la société civile, au Royaume-Uni, il semble provenir de l'État lui-même. Le rapport de 2009 de la Fondation Res Publica intitulé « The Ownership State: Restoring excellence, innovation and ethos to the public services » montre que la logique sous-jacente à la proposition de généraliser le recours aux coopératives diffère profondément de celle du mouvement allemand : ce sont la propriété et l'efficacité, plutôt que la démocratie, qui sous-tendent les valeurs animant les réformateurs¹⁰. Cet enthousiasme s'inscrit dans l'idée conservatrice de la « Big Society », qui s'oppose à celle du « Big State ». L'objectif est de remplacer l'État par la société dans la prestation des services publics. À la lecture des rapports, il apparaît clairement que cette idée est liée à l'attachement conservateur à la propriété. Le but n'est pas de transformer les citoyens en propriétaires afin de les fidéliser au système, mais de les transformer en entrepreneurs. Il s'agit là d'une autre différence idéologique notable par rapport aux idées allemandes. Il serait toutefois injuste de réduire l'enthousiasme britannique pour cette idée à une conception conservatrice, car elle répond également aux besoins de la société civile¹¹.

⁹ Chambre des communes. (2012). Approches mutuelles et coopératives de la prestation des services locaux, cinquième rapport de la session 2012-2013 (<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcomloc/112/112.pdf>)

¹⁰ P. Blond, *The Ownership State: Restoring excellence, innovation and ethos to the public services*, ResPublica & Nesta, 2009 (<https://www.respublica.org.uk/our-work/publications/ownership-state-restoring-excellence-innovation-ethos-public-services/>).

¹¹ C. Mills, « The Civic Reinvention », *RSA Journal*, n° 3, 2013, p. 32.

De nombreux autres pays sont concernés par ces évolutions, qu'il serait donc intéressant d'étudier.

En outre, le projet vise également à s'appuyer sur la recherche économique. Il serait donc intéressant d'étudier les coopératives de service public afin d'identifier des règles de gouvernance intéressantes d'un point de vue démocratique dans divers secteurs de l'action publique. Nous pourrions nous appuyer sur les travaux d'Elinor Ostrom sur les biens communs en élaborant des grilles d'analyse des coopératives de service public qui ont réussi, afin d'identifier des règles plus générales qui permettraient de généraliser ce modèle.

Ce projet de recherche poursuit donc plusieurs objectifs :

- fournir un aperçu historique de la place des services collectifs dans les premières coopératives ;
- expliquer l'indifférence de la pensée coopérative du XIXe siècle à l'égard de l'action publique ;
- tenter de mettre en lumière les pratiques coopératives existantes dans différents domaines de l'action publique ;
- réfléchir aux modèles utilisés et à la manière dont chacun d'entre eux concilie commercialité et démocratie ;
- étudier les règles de gouvernance de certaines coopératives de services publics performantes dans certains secteurs afin d'identifier des modèles.

Ce projet comprendrait donc une partie historique et descriptive ; une partie théorique pour réfléchir aux problèmes spécifiques que les coopératives peuvent poser à l'action publique et à la manière dont ils sont résolus dans la pratique ; et une partie plus normative pour identifier des règles de gouvernance à partir des pratiques existantes.

Une première journée d'étude internationale sur le sujet s'est tenue le 28 mars 2025 à Sciences Po Bordeaux avec le soutien du Ciriec International, du Ciriec-France et de la Chaire TerrESS, dont les contributions pourraient constituer une base initiale pour ce groupe de travail : <https://www.ciriec.uliege.be/event-ciriec/28-mars-2025-bordeaux-france/>

Organisation du projet

Méthodes de travail : webinaires de travail et participation aux congrès/conférences du Ciriec

Langues de travail : anglais (+ éventuellement français et espagnol pour les publications)

Composition du groupe : appel à manifestation d'intérêt et à contributions au sein du réseau Ciriec (y compris des experts de terrain).

Résultats attendus et diffusion : Études du CIRIEC, documents de travail du CIRIEC, ouvrage, numéro spécial d'une revue scientifique (*Annals of Public and Cooperative Economics* – APCE, ou autres), conférence, etc. : à déterminer par le groupe de travail.

Calendrier proposé :

Année 1 (2026) :

- Diffusion d'un appel à manifestation d'intérêt
- Réception des résumés
- Retour aux auteurs
- Constitution du groupe, mise en commun des connaissances
- Exploration du sujet lors de webinaires (état des lieux, problématisation et méthodes de travail)
- Échanges lors du^{35e} Congrès du CIRIEC (Montréal (Canada), 5-8 octobre 2026)

Année 2 (2027) :

- Réception des versions finales des contributions (environ 1 an après la soumission du résumé)
- Échanges lors de séminaires et discussion des versions préliminaires des contributions reçues
- Engagement dans le processus de publication des travaux scientifiques
- Échanges lors de la^{11e} Conférence internationale de recherche du CIRIEC sur l'économie sociale (Bogotá (Colombie), 30 juin – 2 juillet 2027)

Année 3 (2028) :

- Volet académique : Publication + organisation de débats dans les cercles de recherche
- Volet sociétal : Lancement de la vulgarisation, ciblant les acteurs et les enseignants (à déterminer)