



L'architecture de l'intérêt général : économie sociale et solidaire et économie publique

Par **Bernard Thiry**¹

HEC - Université de Liège et CIRIEC

L'INTÉRÊT GÉNÉRAL EST UN CONCEPT ESSENTIEL MAIS PEU ÉVOQUÉ EN TANT QUE TEL EN SCIENCE ÉCONOMIQUE, QU'IL S'AGISSE DE l'intérêt collectif visé par l'action des autorités publiques ou de l'intérêt commun poursuivi par les organisations d'économie sociale et solidaire. La parabole de la main invisible d'Adam Smith² l'identifie à la concurrence parfaite qui concilie les intérêts de l'individu et ceux de la société, et dans l'analyse économique dominante, l'intérêt général est le plus souvent réduit à la maximisation du surplus total³. Cette même conception de l'intérêt général guide l'approche économique de l'action publique, quand après avoir fait l'éloge de l'efficacité du marché, on en explique les défaillances qui requièrent des actions correctrices. Tout au plus évoque-t-on également qu'à côté de la recherche de l'efficacité et de l'intérêt égoïste, les individus sont aussi mus par un souci d'équité, par l'altruisme ou la philanthropie.

Le Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC) apparaît dès lors, depuis sa création en 1947 et même depuis la création de sa revue *Annals of public and cooperative economics* en 1908⁴, comme une association à contre-courant de cette vision dominante de la science économique. En effet, l'intérêt général et l'étude des diverses formes d'organisations qui le poursuivent sont au cœur de la recherche et des échanges développés par le CIRIEC et ses membres.

Des divers travaux réalisés au cours des 70 ans d'existence du CIRIEC, en particulier dans le cadre des recherches menées au sein des groupes de travail internationaux dits transversaux⁵ parce que associant des experts de l'économie publique et des experts de l'économie sociale et solidaire, il ressort évidemment que l'intérêt général, construit sociétal, est multiple, qu'il n'est pas le monopole de l'État, que sa définition et ses modes d'expression et de prise en charge ont varié considérablement au cours de ces dernières décennies. C'est donc d'une véritable architecture de l'intérêt général dont il faut parler et qui plus est, d'une architecture qui subit en permanence des mutations structurelles importantes. Nous allons ci-après examiner plus précisément les modes d'expression de l'intérêt général, puis les mutations structurelles les plus significatives à l'œuvre ces dernières décennies.

¹ L'auteur remercie les participants à la 6^{ème} Conférence internationale de recherche du CIRIEC sur l'Économie sociale et solidaire (à Manaus au Brésil, en novembre 2017) pour leurs commentaires sur une version antérieure, en particulier Philippe Bance (Université de Rouen, France).

² Adam Smith (1723-1790) est considéré comme le père de la science économique moderne. Son œuvre principale, *La richesse des Nations* est un des textes fondateurs du libéralisme économique.

³ Le surplus total est la somme des différences (positives) entre la valeur maximale d'un bien pour les acheteurs et le prix minimum exigé par les vendeurs.

⁴ Cette revue a été fondée en 1908 à Genève (Suisse) sous le titre *Annales de la régie directe*. Elle a pris le nom d'*Annales de l'économie collective* en 1925, puis d'*Annales de l'économie publique, sociale et coopérative / Annals of public and cooperative economics* en 1974.

⁵ Outre des groupes de recherche spécifiquement consacrés à l'économie publique ou à l'économie sociale et coopérative, le CIRIEC a régulièrement, depuis les années 1990, animé des groupes transversaux qui ont abouti à diverses publications : MONNIER L. et THIRY B., 1997 ; ENJOLRAS B. & VON BERGMANN-WINBERG M.-L., 2002 ; CIRIEC, 2008 et BANCE Philippe (à paraître).

I. Les modes d'expression de l'intérêt général

L'intérêt général s'exprime évidemment à travers les institutions publiques. Quelles que soient les imperfections des modes de gouvernance permettant aux citoyens de participer à la construction de l'intérêt général tel que poursuivi par ces institutions, le rôle de celles-ci est fondamental pour pourvoir à la satisfaction des biens publics, pour réglementer ou internaliser les externalités positives ou négatives, pour corriger les asymétries d'information, pour réguler les monopoles naturels (c'est-à-dire technologiques)⁶, pour contrer les imperfections de la concurrence... Les institutions publiques (l'État, dans les manuels d'économie) produisent de nombreux biens et services, soit directement soit par l'intermédiaire d'entreprises qui leur appartiennent, et les objectifs ainsi poursuivis sont censés décliner l'intérêt général de diverses façons. Elles soutiennent (ou freinent) l'activité de nombreuses organisations privées dans le même esprit.

Dans de nombreux pays, l'État est le garant d'une certaine équité et d'une universalité des services offerts. Il est l'acteur central de la solidarité et de la redistribution des revenus. Évidemment l'État n'est pas unique. Les niveaux de pouvoir sont multiples et si, dans certains pays, l'État-Nation est dominant, dans d'autres c'est une mosaïque d'institutions (nationales, régionales, intercommunales, communales...) qui exercent chacune leurs prérogatives. Nous avons déjà une première ébauche d'architecture qui se dessine avec un enchevêtrement de divers « périmètres de solidarité »⁷. Chaque périmètre regroupe des individus qui partagent approximativement une même conception de l'intérêt général. Cette notion s'applique à une vaste gamme de regroupements, « de la famille à la nation, en passant par l'entreprise, le syndicat, la mutuelle, la coopérative, l'association, etc. »⁸ mais évidemment, les institutions publiques sont particulièrement concernées. Quand l'intérêt général transcende les périmètres existants, de nouveaux regroupements apparaissent comme l'Union européenne ou encore les organisations internationales. Inversement la conception commune de l'intérêt général peut vouloir s'exprimer dans des sous-ensembles d'institutions publiques existantes comme ce fut le cas lors du divorce tchèque en 1993, ou aujourd'hui, avec la tension entre la Catalogne et l'Espagne.

Les organisations de l'économie sociale sont un autre mode d'expression de l'intérêt général. Les coopératives, les mutuelles, les associations, les fondations constituent des périmètres de solidarité où s'exprime l'intérêt commun ou l'intérêt pour autrui. Il importe en la matière de distinguer, le cas échéant, les contributeurs des bénéficiaires. Dans certaines organisations de l'économie sociale ces deux catégories coïncident. Ce sera le cas de la plupart des structures mutualistes et coopératives : les adhérents étant les bénéficiaires des services de l'organisation. Cela n'exclut évidemment pas un impact externe positif clairement assumé en termes de développement local et de création d'emplois stables. Ainsi les études empiriques disponibles montrent que les coopératives de travailleurs engendrent plus d'emplois stables que les entreprises capitalistes, qu'elles forment davantage leurs travailleurs et génèrent une culture de participation et de coresponsabilité essentielle pour le succès des politiques de stabilisation macroéconomique⁹.

Dans d'autres organisations de l'économie sociale, les bénéficiaires des services développés sont clairement distincts des contributeurs. L'organisation (ou plus exactement le groupe qui la contrôle) se caractérise par son extraversion ou altruisme¹⁰. Ce sera le cas de nombreuses associations et fondations créées pour apporter un soutien à certaines catégories de personnes défavorisées ou encore des nombreuses formes de coopératives dite sociales qui développent des activités marchandes pour aider des personnes en difficulté notamment en termes d'insertion sur le marché du travail. L'exemple le plus connu de ce type de coopératives sont les coopératives de solidarité sociale constituées en Italie à la suite d'une loi de 1991 et qui, tout en développant une activité de production marchande, procèdent à l'insertion par l'économie de personnes éloignées du marché du travail pour divers motifs (handicaps, prisons...).

Dans la poursuite de l'intérêt général, les organisations d'économie sociale, contrairement aux institutions publiques ne disposent pas du pouvoir fiscal, du pouvoir réglementaire. Elles n'ont généralement ni les moyens ni la volonté d'assurer une universalité des services rendus. Elles présentent même souvent un caractère identitaire, c'est-à-dire qu'elles définissent un périmètre de solidarité restreint aux seuls individus présentant certaines caractéristiques ethniques, religieuses, culturelles, linguistiques, sexuelles... Elles offrent aussi des avantages indéniables par rapport à la plupart des

⁶ Un monopole naturel est un secteur d'activités dont les conditions technologiques et de coûts entraînent la concentration de la production dans une seule entreprise. Par exemple, les réseaux de transport ferroviaire, de transport de gaz et d'électricité...

⁷ MONNIER L. et THIRY B., 1997.

⁸ *Idem*, p. 19.

⁹ BAREA TEJEIRO Jose & MONZON CAMPOS Jose Luis, 1992.

¹⁰ GUI Benedetto, 1991.

organisations publiques ce qui expliquent l'émergence aujourd'hui de partenariats et de formes de gouvernance hybride. Ces avantages relèvent fondamentalement de la capacité de ces organisations d'accumuler et d'exploiter du capital social : confiance, mobilisation de la société civile, participation volontaire dans les organes de gestion, dons financiers, travail bénévole... Elles assument une fonction essentielle de révélation des besoins et préférences que parfois l'État s'efforce de satisfaire par la suite. Pensons aux mutualités qui en Europe occidentale ont précédé de plusieurs décennies la généralisation de la Sécurité sociale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Elles offrent aussi souvent des services plus personnalisés dans une relation moins bureaucratique que les organisations publiques.

II. Les mutations structurelles de l'architecture

Depuis la fin des années 1970, de profondes évolutions ont transformé l'architecture de l'intérêt général et l'enchevêtrement des divers périmètres de solidarité. Les interactions et l'effet cumulé de la mondialisation de l'économie, des révolutions technologiques, de la transformation des paradigmes idéologiques¹¹ et de l'individualisation des besoins et comportements ont déplacé les frontières entre les différents secteurs de l'économie.¹²

Les entreprises commerciales à but de profit ont gagné en importance, en chiffres absolus et en pourcentage, dans les économies nationales. L'économie domestique (production de biens et services au sein de la famille ou du village sans passer par les mécanismes de marché) s'est réduite. Le secteur public a perdu une partie importante de ses activités de production notamment dans les services d'utilité publique à la suite de plusieurs vagues de privatisations. Il est devenu davantage régulateur que producteur. S'il continue d'assurer des financements importants pour ce qui relève de l'intérêt général, il le fait davantage aujourd'hui avec des organisations privées ou semi-publiques lucratives ou non (Proximus, bpost, les écoles, hôpitaux et homes privés...). Le secteur de l'économie sociale a gagné en importance surtout la partie associative, même si les coopératives et mutuelles montrent une belle résistance notamment en cas de crise économique et financière. Les derniers chiffres disponibles au niveau de l'Union européenne montrent une grande stabilité de l'emploi dans l'économie sociale lors de la crise de 2008. Ils indiquent que le secteur associatif représente à lui seul les deux tiers des 13,6 millions d'emplois de l'économie sociale européenne¹³.

Dans les prochaines années, l'accentuation des inégalités de revenu dans de nombreux pays, le renforcement (à la suite notamment des flux migratoires) de la diversité religieuse, ethnique, culturelle... de certaines populations, le besoin de contrer la perte d'identité dans un monde standardisé et dominé par de grands groupes capitalistes sont autant de facteurs propices au développement relatif des organisations de l'économie sociale et solidaire. Il en est de même de certains aspects des révolutions technologiques à l'œuvre aujourd'hui qui posent de nouveaux problèmes de gestion de l'information et abaissent les échelles efficaces de production¹⁴, tout en permettant de revigorer l'esprit coopératif. Ainsi, des plateformes coopératives concurrencent aujourd'hui les plateformes de l'économie collaborative capitaliste (tels Uber et Airbnb).¹⁵

Dans ce contexte bouleversé, il est légitime de s'interroger sur les relations entre secteur public et économie sociale dans la poursuite de l'intérêt général : concurrence ou partenariat ? Quelles conditions satisfaire pour éviter un simple transfert d'activités vers des entités d'économie sociale et solidaire instrumentalisées par l'autorité publique qui profiterait ainsi d'une production à plus faible coût ?

Pour citer cet article

Bernard Thiry, « L'architecture de l'intérêt général : économie sociale et solidaire et économie publique », Analyse de l'IHOES, n° 179, 21 décembre 2017, [En ligne] http://www.ihoes.be/PDF/IHOES_Analyse179.pdf.

¹¹ Affirmation du néolibéralisme avec l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan aux États-Unis et de Margaret Thatcher au Royaume-Uni, l'effondrement de l'URSS, le développement du capitalisme en Chine...

¹² Voir notamment : ANHEIER H. & BEN-HER A., 1997.

¹³ Voir : CESE, 2017.

¹⁴ L'échelle efficace de production est la taille de l'entreprise correspondant au moindre coût par unité produite.

¹⁵ Voir à cet égard l'étude réalisée conjointement par Cooperative Europe et le laboratoire LAMA : COMO E. et al., 2016.

BIBLIOGRAPHIE

- ANHEIER Helmut & BEN-HER Avner, "Shifting boundaries. Long term changes in the size of the for-profit, nonprofit, cooperative and government sectors", in *Annals of public and cooperative economics*, 1997, 68 (3), p. 335-353.
- BANCE Philippe (ed), *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance?*, Liège, CIRIEC. À paraître.
- BAREA TEJEIRO Jose & MONZON CAMPOS Jose Luis, *Libro blanco de la economia social en Espana*, Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid, 1992.
- CESE (Comité économique et social européen), *Recent evolutions of the social economy in the European Union*, 2017, CES/CSS/12/2016/23406, [En ligne] <http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>.
- CIRIEC (sous la dir. de Bernard ENJOLRAS), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008.
- COMO E, MATHIS A., TOGNETTI M. & RAPISARDI A., *Cooperative platforms in a European landscape: an exploratory study*, ISIRC conference, Glasgow, 2016.
- ENJOLRAS Bernard & VON BERGMANN-WINBERG Marie-Louise (eds), *Plural economy and socio-economic regulation*, Liège, CIRIEC, 2002.
- ENJOLRAS Bernard, « Introduction », in CIRIEC, *op. cit.*, 2008, p. 11-22.
- GUI Benedetto, "The economic rationale for the third sector. Nonprofit and other noncapitalist organizations", in *Annals of public and cooperative economics*, 1991, 62 (4), p. 551-572.
- LÉVESQUE Benoît & THIRY Bernard, « Concurrence et partenariat, deux vecteurs de reconfiguration des nouveaux régimes de gouvernance des services sociaux et de santé », in CIRIEC, *op. cit.*, 2008, p. 227-261.
- MONNIER Lionel & THIRY Bernard (eds), *Mutations structurelles et intérêt général*, Bruxelles, De Boeck, 1997.
- MONZÓN CAMPOS Jose Luis, 1997, « Les contributions de l'économie sociale à l'intérêt général », in MONNIER L. & THIRY B., *op. cit.*, 1997, p. 89-99.