

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

Philippe Bance

► **To cite this version:**

Philippe Bance. Conclusion. Partenariats public – économie sociale et solidaire (PPESS) et paradigme d'action publique. Providing public goods and commons, Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action. CIRIEC Studies Series n°1, 2018. hal-01965274

HAL Id: hal-01965274

<https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01965274>

Submitted on 25 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion

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

Philippe Bance

CRÉAM - Normandie Univ, UNIROUEN

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 (Greffé, 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 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.

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.

2. Des dispositifs institutionnels divers permettant de produire des biens publics et d'innover face aux attentes sociétales sur les territoires

Comme le précise Xavier Itçaina dans la conclusion de l'ouvrage réalisé en lien avec la commission scientifique Economie sociale du CIRIEC (Itçaina et Richez-Batesti, 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 PPES, la production de biens publics et de communs

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 ».

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 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 Laëtitia 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 perniciose 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 défait 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 Vaillencourt (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

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 stratégique en France ?*, Commission scientifique Économie publique du CIRIEC-France, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016 www.ciriec.ulg.ac.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*, Issue 45.6, December 2017

BARBIER J-C (dir.), *Economie sociale et solidaire et État, 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.

CIRIEC, ITÇAINA, X., RICHEZ-BATESTI, N., *Social and Solidarity-based Economy and Territory: Between Interaction and Co-construction*, Peter Lang, 2018 (forthcoming)

CIRIEC, ENJOLRAS, B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux de santé*, Collection CIRIEC « Économie sociale & Économie publique », n°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).

CHRISTIANSEN T., "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance", *EU Working Papers*, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute, 1996.

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)

LÉVESQUE, B., THIRY, B., « Concurrence et partenariat, deux vecteurs de reconfiguration de nouveaux régimes de gouvernance des sociaux et de santé », dans CIRIEC, Enjolras, B., 2008

LÉVESQUE, 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. Fontant, 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 CHAVEZ, 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/qe-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)