

ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, QUELQUES RÉFLEXIONS À PROPOS DE L'UTILITÉ SOCIALE...

par Henry Nogues^(*)

L'auteur de cet article invite à un état des lieux sur la question de l'utilité sociale, notion au cœur de multiples enjeux pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire et pour la société dans son ensemble, et dont les contours se précisent peu à peu dans un débat sans cesse renouvelé. Pourquoi ce concept s'est-il imposé? Quel contexte a favorisé son émergence? Nouvelles règles du jeu avec les pouvoirs publics, pression des marchés concurrentiels, autant d'éléments qui contraignent les organisations d'économie sociale à souligner les plus-values sociales générées par leurs activités de manière à les pérenniser. C'est la question de la place accordée à l'économie sociale entre secteurs lucratif et public qui est alors posée: secteur résiduel ou forme originale d'action articulant différentes logiques dans une grande diversité d'interventions? Si les apports de ce mode d'entrepreneuriat à la dynamique globale de la société sont reconnus comme essentiels, ne peut-on pas rapprocher la notion d'utilité sociale de celle d'intérêt général? C'est un véritable débat de société qui se profile, les recherches sur l'utilité sociale rencontrant également les réflexions sur l'utilité économique et le développement durable.

(*) LEN-CEBS-université de Nantes.

Cet article vise à considérer avec un peu de recul l'effervescence qui a saisi les acteurs publics et une partie de ceux de l'économie sociale et solidaire autour de la question de l'utilité sociale de leurs activités. En la matière, certains enjeux à caractère stratégique (subventionnement, assujettissement à l'impôt, distorsion de concurrence) se mêlent inévitablement aux débats, rendant le processus de production de connaissance sur ces réalités beaucoup plus délicat. L'émergence de ce débat au cours des dernières années n'est évidemment pas le fruit d'un hasard. Elle s'explique en effet par un contexte particulier qui ouvre la voie à plusieurs interprétations (*première partie*). Il en ressort que les débats sur l'utilité sociale dans le champ de l'économie sociale et solidaire se situent au croisement de deux problématiques complémentaires. D'un côté, la question de l'utilité sociale est directement liée au positionnement de l'économie sociale dans l'ensemble du système économique politique et social (*deuxième partie*). D'un autre côté, la définition de l'utilité sociale résulte du processus dynamique de construction d'une identité spécifique de l'économie sociale

(troisième partie). Finalement, ce débat ouvre sur une interrogation plus large portant sur l'échelle des valeurs dans la société et notamment sur les indicateurs conventionnels de la richesse.

Le contexte de la question de l'utilité sociale

(1) Dans la suite du texte, on se limitera à l'emploi de l'expression « économie sociale », mais pour l'essentiel, ce qui sera écrit concernera également les initiatives rassemblées dans l'économie solidaire.

Deux interprétations opposées peuvent être données du développement récent des débats autour de l'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et de l'économie solidaire⁽¹⁾. La première conduirait à décrire les acteurs de l'économie sociale comme les porteurs d'un étendard sur lequel flotteraient les couleurs d'une utilité sociale dont ils seraient les champions. La seconde y verrait les mêmes acteurs convoqués sur un terrain qu'ils n'ont pas vraiment choisi pour justifier leur accès aux subsides publics et leurs avantages fiscaux. Selon la première interprétation, une situation offensive de conquête se développerait, tandis que selon la seconde, une attitude plutôt défensive semblerait s'imposer. Cette ambivalence renvoie à deux aspects complémentaires de la situation actuelle : d'un côté, les problèmes à résoudre multiplient la nécessité d'un entrepreneuriat collectif, d'un autre côté, l'idéologie dominante tend à disqualifier les initiatives économiques hors du secteur marchand lucratif.

Quelle que soit l'interprétation retenue, force est de constater que le débat actuel sur l'utilité sociale n'est pas le vecteur d'une légitimation demandée par les acteurs eux-mêmes, mais plutôt le champ de bataille où ils se sont retrouvés à la suite de quelques pratiques « associatives » para-administratives discutables aux yeux des chambres régionales de la Cour des comptes et du fait d'une évolution des pratiques publiques de plus en plus gouvernées par des règles concurrentielles reflétant l'économicisme ambiant et conduisant les associations à obtenir une part croissante de leurs ressources par la vente de services.

Un rapport au politique plus délicat

Déléguer des missions de service public à des acteurs privés, reconnaître et soutenir leur activité est devenu une tâche de plus en plus difficile pour les responsables politiques. Leur espace de liberté d'action est désormais singulièrement limité par la transformation progressive des rapports associations-pouvoirs publics en une simple relation de fournisseur à client. Les conventions de partenariat susceptibles d'être établies tendent à évoluer vers de simples commandes de prestations de service soumises alors aux règles des marchés publics. Dans ces conditions, seules les actions peuvent être financées, mais le cœur de l'organisation ne peut plus compter que sur les ressources propres de l'association. Malheureusement, celles-ci (notamment bénévoles) peuvent par ailleurs être écartées par des réglementations publiques exigeant du personnel dûment qualifié ou plus subtilement par l'application du principe des subventions d'équilibre qui se traduit inévitablement par un impôt implicite au taux marginal

(2) Pour une illustration de ce processus pouvant conduire à l'éviction du bénévolat, voir Brovelli G., Nogues H., 1994, *La tutelle au majeur protégé: la loi de 1968 et sa mise en œuvre*, L'Harmattan Paris, pp. 186-187.

(3) C'est-à-dire le renoncement délibéré d'une autorité publique à lever un impôt sur un agent dès lors qu'il remplit certaines conditions ou assume certaines missions.

de 100 %⁽²⁾! Avec la multiplication de ces situations de double contrainte, la charge de la preuve du bien-fondé de la réception de financements publics s'est trouvée reportée sur les acteurs de l'économie sociale et, singulièrement, sur ceux dont l'activité s'inscrit dans un cadre associatif dès qu'ils bénéficient d'une subvention ou encore d'un avantage fiscal assimilé logiquement à une « dépense fiscale »⁽³⁾.

Un engagement variable de l'économie sociale dans le marché

Simultanément, la croyance dans les vertus des marchés, supposés parfaitement concurrentiels, a fait naître un soupçon grandissant sur l'intérêt ou sur la performance des services (ou des activités) des acteurs de l'économie sociale, dans la mesure où ils n'étaient pas soumis au filtre de la concurrence, seule capable de faire converger « quasi mécaniquement » l'intérêt particulier vers l'intérêt général. Sur cette question, il faut commencer par faire observer que toutes les organisations de l'économie sociale n'échappent pas aux logiques de la compétition. Les sociétés coopératives ouvrières de production (Scop) sont engagées depuis toujours sur différents marchés de biens et de services. Les sociétés mutualistes et les organismes bancaires de l'économie sociale, qui ont contribué largement à l'émergence de nouvelles activités économiques (crédits aux particuliers, assurance des personnes, etc.), se trouvent aujourd'hui également sur des marchés concurrentiels. De même, les coopératives qui viennent prolonger et conforter des activités artisanales dans de nombreux secteurs (agriculture, pêche, bâtiment, etc.) sont des formes d'entrepreneuriat collectif s'appuyant sur un esprit de coopération, mais restant présentes également sur des marchés de compétition.

Pour les autres acteurs de l'économie sociale, le plus souvent des associations ou des mutuelles, qui interviennent dans de nombreux secteurs (santé, action sociale, services de proximité, activités culturelles, sportives, etc.), l'objectif longtemps privilégié par les politiques publiques a été, dans un souci d'équité, la couverture du territoire la plus complète possible et non la mise en place d'une régulation par la concurrence. Dans ces conditions, la situation habituelle pour de nombreux services de proximité reste généralement un monopole spatial. La concurrence n'est donc pas complètement absente, mais elle conserve souvent un caractère marginal.

La démarche d'évaluation, substitut à la régulation par le marché

Dans les années 80, le recours à des démarches d'évaluation s'est développé lentement en étant envisagé comme une prothèse susceptible de remplacer un marché concurrentiel inexistant et permettant de distinguer, parmi les actions ou les pratiques des organisations non lucratives, celles dont l'efficience pouvait être présumée et celles dont l'inefficience avérée pouvait justifier l'abandon. En conséquence, il est devenu indispensable pour les organisations de l'économie sociale non seulement de faire la preuve du bien-fondé de leur activité et de son efficacité, mais également de démontrer son efficience. La justification des coûts par les avantages générés et

évalués est devenue une préoccupation forte. Refusant une évaluation réduite trop facilement à la seule comptabilisation de prestations de service, les acteurs de l'économie sociale ont cherché à mettre en avant les aspects plus qualitatifs de leur activité ainsi que les effets sociétaux qu'elle générerait. Le débat sur les plus-values sociales et sur l'utilité sociale de ces activités a pénétré dans l'espace public se substituant de plus en plus à la doctrine des œuvres.

Cette avancée des pratiques d'évaluation est salutaire (quoiqu'un peu tardive relativement à d'autres pays), mais ce souci de transparence, plus marqué à l'endroit des organisations d'économie sociale, n'a pas toujours une égale intensité dans d'autres secteurs où persistent encore bien des zones d'ombre. On n'insistera pas beaucoup ici sur les désillusions de la dernière décennie en matière de transparence des régulations par les marchés financiers (l'affaire Enron, par exemple) comme en matière de contribution au bien commun résultant d'une économie exclusivement animée par un souci lucratif (marées noires successives frappant les côtes atlantiques). Notons cependant que la confiance dans les vertus régulatrices du marché est sérieusement mise en cause.

Il faudrait également s'interroger sur la persistance de zones d'opacité du côté du secteur public. En effet, l'obligation d'évaluation se tourne vers les organismes sous tutelle des administrations, mais elle ne prend qu'exceptionnellement une forme réflexive, c'est-à-dire tournée vers l'administration ou vers les collectivités publiques elles-mêmes.

L'économie sociale, vecteur de régulation

Enfin, en se souvenant de l'intuition d'Alexis de Tocqueville selon laquelle une démocratie vivante a peu de chances d'exister sans une réelle capacité des citoyens à s'organiser en association⁽⁴⁾, il devient possible de renverser la problématique du soupçon en direction de l'économie sociale. Celle-ci est alors vue sous un angle positif dans la mesure où elle est porteuse des germes nécessaires à une orientation vraiment satisfaisante des activités économiques. L'aspect socio-économique de l'activité associacionniste vers lequel la question de l'utilité sociale entraîne implicitement ne doit pas occulter l'aspect socio-politique⁽⁵⁾ et culturel de l'esprit d'association qui lui est indissociable et complémentaire. Si l'on entend ne pas confondre « économie de marché » et « société de marché », la régulation nécessaire des activités économiques doit comprendre plusieurs aspects. Bien sûr, l'efficacité stimulée par la compétition constitue l'un des critères, tout comme la liberté de choix exprimée sur le marché, mais la prise en compte de l'ensemble des effets sociaux des activités économiques, y compris des effets pervers de la compétition, est également indispensable. C'est pourquoi, dans la perspective de la construction de l'avenir, l'économie sociale apparaît moins comme une menace pour l'efficacité que comme le ferment nécessaire à la permanence de son caractère civilisé.

La démarche d'évaluation, encore balbutiante, est restée dans l'esprit de beaucoup un substitut encore très imparfait relativement à la

(4) De Tocqueville A., *Œuvres complètes. De la démocratie en Amérique*, t. 2, Paris, Gallimard, 3^e édition, 1967.

(5) Comme le rappelle Xabier Itçaina, l'économie sociale s'inscrit depuis le XIX^e siècle « dans un large mouvement de transformation sociale et de contestation », générant ainsi un « espace d'intégration sociale et de participation démocratique ». Itçaina X., 2003, « Organisations, acteurs et territoires: trois questions à un objet qui se dérobe », in *Générer et gérer du bien collectif en Aquitaine : un monde en quête de reconnaissance*, rapport de synthèse, CERVL, IEPP de Bordeaux, programme de recherche-action DIES-Mire, p. 36.

toute-puissance clairvoyante d'un marché comme on l'a vu souvent trop idéalisé. Les dérives du pouvoir politique avec le recours à des associations vassalisées ont contribué à éveiller la méfiance et à faire peser des soupçons sur les organisations sans but lucratif. L'idée que la norme devant présider à la construction de la société tout entière se trouve dans le façonnage réalisé par le marché a fait insidieusement son chemin, pénétrant progressivement une grande partie de l'espace public du niveau local au niveau mondial et contribuant dans sa version la plus radicale à ne légitimer (en termes d'efficacité et d'utilité) qu'une forme de l'économie: l'entreprise capitaliste marchande à but lucratif. Il en a résulté une mise en cause plus ou moins explicite de l'entrée en économie des organismes de l'économie « dite sociale »⁽⁶⁾. La perte de légitimité des acteurs de l'économie sociale et solidaire vient de ce profond basculement de l'opinion, orchestré et exploité par ceux qui trouvent là un moyen pour défendre leurs intérêts. Désormais, l'autorisation d'une dérogation à la norme est soumise à la nécessité de faire la démonstration qu'aucune entreprise lucrative ne fait la même chose, ou encore que l'action conduite se différencie en apportant un « plus », une « plus-value sociale », bref, une utilité sociale originale.

Le dilemme pour les organisations de l'économie sociale est délicat. Si elles sont en compétition, leur marge de manœuvre peut se réduire fortement et il leur devient alors très difficile d'éviter un certain « isomorphisme institutionnel »⁽⁷⁾. Celles qui sont conçues d'emblée pour affronter la compétition peuvent conserver leur autonomie en s'appuyant sur les atouts de la participation volontaire de leurs membres et sur leurs ressources autonomes. Celles qui contribuent à des missions d'intérêt collectif ou qui développent des activités avec les populations en situation précaire deviennent plus fragiles avec la mise en concurrence. Si elles veulent préserver leur autonomie, elles sont condamnées à une justification permanente coûteuse ou à un mouvement et une invention perpétuels. Faire du neuf, de l'inédit, inventer et construire les choses autrement: voilà un projet valorisant, susceptible de porter nombre d'enthousiasmes et de bonnes volontés, mais c'est aussi un redoutable piège condamnant à l'innovation permanente et réduisant comme peau de chagrin le domaine réservé aux acteurs de l'économie sociale à ce que, provisoirement du moins, les acteurs de l'économie lucrative ou parfois de l'économie publique délaissent. Trouver un critère confirmant la spécificité de l'économie sociale, justifiant sa complémentarité permettrait de définir un espace légitime d'intervention et d'assurer la pérennité de l'action dans ces domaines. C'est cet enjeu qui se trouve derrière les débats sur l'utilité sociale.

(6) Medef, 2002, *Concurrence: Marché unique, acteurs pluriels, pour de nouvelles règles du jeu*, mai, téléchargeable sur le site: www.medef.fr/fr/A/Anav/Aframe.htm.

(7) Cf. Enjolras B., 1992, « Services de proximité dans l'action sociale, l'apport de la théorie du choix institutionnel », *Recoma*, vol. 72, n° 247, pp. 183-193, ainsi que Badelt C., 1990, « Institutionnal choice and the nonprofit sector », in Anheier H. K. et Seibel W. (édit.), *The third sector comparative studies of nonprofit organizations*, De Gruyter, pp. 53-63.

La recherche d'un positionnement de l'économie sociale

Depuis longtemps, l'analyse de la place des organisations de l'économie sociale dans la société française a constitué une question théorique et pratique mêlée à des considérations stratégiques aussi bien du fait des

(8) Voir par exemple Delors J., Gaudin J., 1979, « Pour la création d'un "troisième secteur", échange et projets », janvier-mars, repris dans *Problèmes économiques* sous le titre encore plus explicite quant au projet de société envisagé : « Pour la création d'un "troisième secteur" coexistant avec celui de l'économie de marché et celui des administrations », n° 1616, 28 mars 1979, pp. 20-24.

(9) Qui rassemble plusieurs organisations : Groupement national de la coopération (GNC), Fédération nationale de la Mutualité française (FNMF), Union interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (Unioapps), Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'Éducation nationale (Comcen). Cf. Rousselière D., Cassier B., Clerc J.-M. (sous la dir. de Demoustier D.), *L'entreprise collective : unité et diversité de l'économie sociale et solidaire*, rapport final Esecac, programme de recherche-action DIES-Mire, 2003, p. 9.

(10) Ce concept, emprunté au rapport de Charles Gide pour l'Exposition universelle de 1900, fut défendu par Henri Desroche. Cf. Demoustier D., 2001, *L'économie sociale et solidaire : s'associer pour entreprendre autrement*, La Découverte et Syros, Paris, p. 52; Desroche H., « Rapport de synthèse ou quelques hypothèses pour une entreprise d'économie sociale », *Actes du colloque du Cnlamca*, 1977.

(11) Weisbrod B. A. [1977], *The voluntary nonprofit sector*, D. C. Heath, Lexington, Mass., 51-76, repris dans Susan Rose-Ackerman [1986], *The economics of nonprofit institutions*, Oxford University Press, 21-44.

(12) En effet, si les électeurs se partagent entre ceux qui considèrent que les pouvoirs publics « en font trop » et ceux qui, au contraire, estiment qu'ils « n'en font pas assez », les seconds ont la capacité de s'associer et d'engager collectivement leurs ressources et leurs énergies pour réaliser un complément à l'action publique. Quant aux premiers, il leur reste la possibilité de se constituer en groupe de pression pour limiter l'intervention publique, voire pour lui donner un caractère subsidiaire en arguant des bonnes dispositions des seconds !

(13) Hansmann H., 1980, « The role of nonprofit enterprise », *The Yale Law Journal*, 89 (avril), 835-898, repris dans Susan Rose-Ackerman [1986], *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, 21-44.

responsables de ces organisations que de la part des hommes politiques ou encore des institutions concurrentes. En effet, derrière la position qui peut être assignée à de telles organisations, se profilent non seulement un concept visant à les contenir, mais surtout une certaine conception du rôle qu'elles revendiquent, qu'elles sont en mesure ou même simplement en droit d'assumer. Il est vrai que le souci de certains acteurs de leur imposer des limites précises pour les tenir à distance ou, au contraire, celui de les enrôler pour les engager au service d'intérêts qui leur sont extérieurs se sont opposés de manière récurrente dans l'histoire à leur recherche d'un espace d'autonomie.

En France, le mot « tiers secteur » apparaît dans le débat public pendant les années 70. Conçu d'emblée et de façon prémonitoire comme « une réponse partielle »⁽⁸⁾ à la crise de l'emploi qui débute, son contour flou a fait certainement obstacle à sa reconnaissance et à son adoption au niveau politique comme au niveau scientifique. Conscients de cette ambiguïté, les animateurs du Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives⁽⁹⁾ vont préférer en 1977 adopter une référence à l'économie sociale⁽¹⁰⁾. Quelques années après, la création d'une Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES) traduit la volonté politique d'une forme de reconnaissance institutionnelle et confirme le choix du vocable « économie sociale », sans équivalent dans les pays de tradition anglo-saxonne.

L'économie sociale comme secteur résiduel

Le changement de vocabulaire n'a pourtant pas modifié le positionnement conceptuel de l'économie sociale comme un « entre deux », toujours défini par rapport aux secteurs lucratif et public. Les constructions théoriques, publiées dans la littérature anglo-saxonne ces dernières décennies, ont même contribué à accréditer une telle définition. Elles expliquent, en effet, l'existence des organisations sans but lucratif essentiellement par les défaillances des deux autres secteurs. Weisbrod⁽¹¹⁾ souligne, par exemple, le caractère complémentaire du secteur volontaire non lucratif dans la production de biens publics structurellement sous optimale dans le cadre d'une décision collective⁽¹²⁾. De son côté, Hansmann⁽¹³⁾ met en évidence « l'échec contractuel » du marché dans certaines situations où l'asymétrie d'information est trop forte. La confiance s'établirait plus facilement en l'absence de la recherche d'un but lucratif. L'association des destinataires du service à la création et à la gestion de celui-ci permettrait de réaliser une coproduction simultanée de l'offre et de la demande. Ainsi, des avantages comparatifs sont attribués aux organisations sans but lucratif et l'analyse théorique conclut à leur rôle plus accentué dans certaines activités comme les services relationnels ou encore pour des activités dont la rentabilité marchande est trop faible ou beaucoup trop incertaine.

Du fait de cette représentation, l'économie sociale se trouve enfermée dans les fonctions que les deux autres secteurs ne sont pas en mesure d'assurer correctement. Le repérage de ces défaillances détermine donc ce qui doit

être sa vocation pour être utile socialement : investir et se risquer dans les domaines laissés en friche ou encore mal couverts par les autres acteurs. Bref, l'économie sociale est envisagée comme un secteur résiduel dont l'activité économique n'est qu'à peine reconnue ; son rôle se limitant à mettre en œuvre de façon subsidiaire ce qui ne s'accomplirait pas ou ce qui se réaliserait mal dans les deux autres sphères. Cependant, la place ainsi attribuée à l'économie sociale et solidaire est davantage concédée qu'acquise et ne saurait en rien constituer un espace d'action collective véritablement autonome.

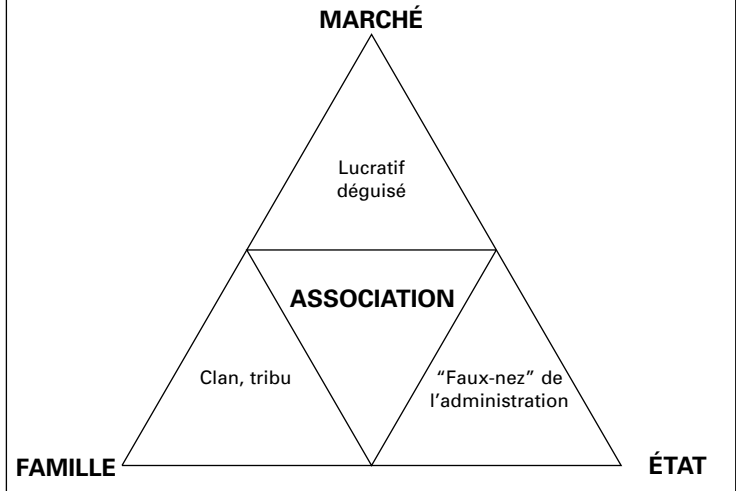
Cette conception dominante dans la définition théorique de l'espace légitime d'intervention des organisations de l'économie sociale s'appuie principalement sur des raisonnements d'ordre microéconomique (imperfections des marchés, impuissance des acteurs publics). Elle est consolidée par les analyses à caractère plus macroéconomique développées par la science politique. Ainsi, certains auteurs voient dans la croissance accélérée du nombre des organisations de l'économie sociale et solidaire, observée ces trente dernières années, l'une des procédures « post-keynésiennes » de régulation de la sortie de crise des économies développées⁽¹⁴⁾. L'émancipation rêvée par les promoteurs de l'économie sociale n'est qu'une illusion si les fonctions économiques assurées sont totalement déterminées de manière exogène. La présentation du positionnement de l'économie sociale, adoptée aujourd'hui majoritairement dans la littérature scientifique sur cette question, a été renouvelée par Adalbert Evers au début des années 90⁽¹⁵⁾. A côté de l'économie sociale, notamment sous sa forme associative, elle fait apparaître non seulement les secteurs lucratif et public, mais également la sphère privée de la famille⁽¹⁶⁾ (voir schéma 1).

(14) A l'instar de Claude Vienney [1986], « Les acteurs, activités et règles de l'économie sociale », polycopié DESup, Paris 1, cité par Danièle Demoustier, 2001, *L'économie sociale et solidaire : s'associer pour entreprendre autrement*, Syros, Alternatives économiques, p. 106.

(15) Evers A., Wintersberger H. (édit.) [1990], *Shifts in the welfare mix. their impact on work, social services and welfare policies*, Francfort-New York, Campus-Westview. En réalité, le modèle présenté ici intègre aussi certains apports d'Esping-Andersen G. [1990], *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge University Press, traduit par Merrien F.-X. et alii, 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Le lien social, Puf, Paris, 310 p.

(16) Pour une présentation plus détaillée de la littérature sur ce modèle, voir par exemple Eme B., Laville J.-L., 2000, « Pour une approche pluraliste du tiers secteur », *Revue d'anthropologie et de sociologie*, n° 7, Presses universitaires de Caen, p. 168.

Schéma 1 Les quatre sphères du système économique et social



(17) Evers A. [1997], « Le tiers secteur au regard d'une conception pluraliste de la protection sociale », in *Produire les solidarités, la part des associations*, actes du séminaire organisé par la Mire, Paris, p. 55.

Il convient de ne pas se laisser abuser par cette image géométrique parfaitement symétrique. Comme le souligne l'un de ses auteurs, il n'existe pas « *une nette ligne de démarcation entre, d'une part, les territoires du marché, de la sphère publique ou du domaine communautaire et, d'autre part, le tiers secteur* »⁽¹⁷⁾. Ainsi, il faut bien reconnaître que l'action collective produite au cœur de la société civile grâce à la liberté de s'associer est une forme particulière qui ne se détache pas toujours clairement des autres sphères d'action.

La position centrale de l'économie sociale

Sur cette toile de fond où dominent perméabilité et chevauchements des sphères, le débat s'est trouvé récemment renouvelé par les pratiques des acteurs comme au niveau de leur analyse théorique. En effet, le contexte d'un chômage massif et durable a favorisé l'émergence d'initiatives entrepreneuriales (associations intermédiaires, entreprises d'insertion, régies de quartier, systèmes d'échanges locaux, etc.) qui ont conduit des organisations à vocation sociale, avec parfois le soutien de collectivités locales, à s'engager plus avant dans le champ des activités économiques. Tantôt parrainées par une organisation de l'économie sociale existante, tantôt s'inscrivant dans le cadre neuf du statut des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic), ou plus fréquemment isolées, ces initiatives se positionnent souvent dans le champ de l'économie solidaire.

Sur un plan théorique, cette dynamique de la société civile apparaît « *moins comme un secteur additif que comme une forme originale d'articulation entre les différents pôles de l'économie* »⁽¹⁸⁾. L'hybridation des logiques d'action propres aux différentes sphères devient alors un atout relativement spécifique que les organismes de l'économie solidaire (et de l'économie sociale) sont seuls en mesure de mettre en œuvre. Là réside le levier donnant à l'économie sociale et solidaire une capacité particulière pour répondre efficacement à certains besoins et occuper une position originale entre les autres sphères d'action. La position centrale de l'économie sociale dans le schéma 1 est finalement heuristique. Elle traduit bien sûr l'hybridation des logiques d'action, mais elle exprime aussi l'ouverture large des champs d'intervention et la diversité des configurations de l'entrepreneuriat collectif au sein de l'économie sociale. De même, elle révèle l'existence d'une forte porosité entre ce qu'il est convenu d'appeler le marché, l'État et le secteur de l'économie sociale. Enfin, elle illustre le continuum entre toutes les formes d'exercice de la liberté d'entreprendre (individuelle ou collective, avec ou sans but lucratif, orientée vers l'intérêt général ou seulement au service d'intérêts particuliers).

(18) Eme B., Laville J.-L., 2000, *op. cit.*, pp. 182-183.

L'utilité sociale au cœur de l'identité de l'économie sociale

L'analyse du bilan historique de l'action menée par les acteurs de l'économie sociale dans de nombreux domaines et l'examen de leurs réalisations les plus récentes (aide à domicile, accueil d'enfants et d'adultes handicapés, épargne solidaire, services bancaires aux ménages, aide à la création d'entreprises, activités sportives, protection de la nature et du patrimoine, mutualisation

des outils de travail, commerce équitable, etc.) conduisent à s'interroger sur la source d'une telle richesse et d'une telle diversité d'interventions.

Maurice Parodi souligne « *que les associations ont des fonctions originales et nécessaires dans notre société et que pour [les] remplir [...], elles disposent d'atouts ou de qualités spécifiques*⁽¹⁹⁾ ». Il distingue notamment trois niveaux où les organisations de l'économie sociale font la différence :

- **Sur le plan économique.** L'économie sociale constitue un espace permettant une organisation de l'entreprise différente construite autour d'un entrepreneuriat collectif qui représente une forme particulière de la liberté d'entreprendre. Les principes communs aux organisations de l'économie sociale peuvent être rappelés pour éclairer les potentialités offertes par l'économie sociale :

- principe de double rapport de sociétariat et d'activité (la personne n'est pas réduite à sa capacité de production comme souvent dans le rapport salarial) ;
- principe de gestion démocratique (société de personnes et non de capitaux, modifiant les pratiques de gouvernance et protégeant de la rationalité technico-instrumentale) ;

- principe de non-lucrativité ou de lucrativité limitée (laissant un degré de liberté pour poursuivre d'autres objectifs et défendre d'autres valeurs).

L'organisation, ainsi libérée des exigences du capital, mais pas forcément des contraintes d'un marché concurrentiel, devient un outil permettant de participer à la construction d'une « *économie au service de l'homme* ». L'émancipation de la recherche du profit donne un degré de liberté qui permet⁽²⁰⁾ de choisir d'autres priorités. La solidarité, les enjeux éthiques, le développement durable et bien d'autres valeurs peuvent prendre une place plus grande pour orienter l'action.

- **Sur le plan de la solidarité.** Les organisations de l'économie sociale constituent un complément aux formes mécaniques (famille) et organiques (Sécurité sociale) de solidarité par la mise en œuvre d'une solidarité volontaire, horizontale et réciproque (mutualiste) favorisant les liens sociaux et la cohésion sociale. Ces diverses formes de solidarité sont complémentaires, mais rarement substituables. En effet, la solidarité construite dans l'économie sociale ou solidaire permet d'amplifier les effets des autres formes de solidarité, par exemple en consolidant l'exercice des responsabilités familiales (association de parents d'enfants handicapés, crèche parentale, association Alzheimer, etc.) ou encore en inspirant l'action publique fondée sur le droit et en lui permettant de devenir opérationnelle par la mise en œuvre de réponses aux besoins dans la proximité.

- **Sur le plan de l'innovation sociale.** L'économie sociale est un espace d'exploration et de développement de nouveaux styles de vie en matière d'environnement (protection et mise en valeur de l'environnement), de consommation (défense des consommateurs, association de malades, mutualité), d'épargne (Finansol), de production (Scop), d'échanges (commerce équitable, système d'échange local), de convivialité (association sportive), de loisirs (tourisme associatif), de citoyenneté (association d'éducation populaire).

(19) Parodi M., « Les sciences sociales peuvent-elles légitimer les "spécificités méritoires" des associations ? », in Bloch-Lainé F. (sous la direction de), *Faire société*, Syros, 1999, p. 128.

(20) C'est une possibilité largement dépendante de la qualité du débat interne à l'organisation.

Sur ces trois aspects, l'économie sociale apporte une contribution décisive à la dynamique globale de la société en lui donnant de la réactivité, de la souplesse et la possibilité d'une meilleure cohésion sociale.

Un rapport récent rapproche ces réflexions des « *spécificités méritoires* » décrites déjà par François Bloch-Lainé⁽²¹⁾. Ainsi, c'est d'abord parce que les organisations d'économie solidaire « *adhèrent aux principes et aux valeurs et au "système de règles" de l'économie sociale et parce qu'elles les mettent en œuvre par leurs pratiques et dans leurs activités, qu'elles génèrent volontairement des utilités sociales ou des bénéfices collectifs* »⁽²²⁾.

Bien sûr, des entreprises à but lucratif sont capables, elles aussi, de générer de l'utilité sociale, mais celle-ci apparaît alors comme un sous-produit, comme un « *produit fatal* » de leur activité principale⁽²³⁾. Au contraire, l'utilité sociale des organisations de l'économie sociale n'est pas le fruit du hasard, puisqu'elle s'inscrit logiquement au cœur des règles délibérément retenues à cette fin.

Si l'on admet que la contribution fondamentale des organisations de l'économie sociale consiste dans leur apport à la construction dynamique de réponses aux besoins des hommes et des femmes dans la société, là réside aussi, pour l'essentiel, leur utilité sociale. Compte tenu de son caractère collectif, il devient tentant de la rapprocher de la notion d'intérêt général (*lire l'encadré en page suivante*).

Les réflexions théoriques des juristes déplacent donc l'attention vers le processus collectif de construction de l'intérêt général. On peut penser qu'il en va de même pour les règles d'énonciation de l'utilité sociale. Les fiscalistes et les juristes praticiens, confrontés à la nécessité d'appliquer effectivement des règles fiscales et à la mise en œuvre concrète des principes d'une concurrence loyale, ont été parmi les premiers à prendre des initiatives. Ils ont amené la jurisprudence à rechercher des clarifications. C'est pourquoi l'exemple des critères fiscaux qui permettent de justifier certaines exonérations fiscales est instructif quant à la doctrine implicite qui sert de guide aux pouvoirs publics aujourd'hui.

La règle des « 4 P » (*lire l'encadré ci-dessous*) mérite quelques commentaires. Le premier critère s'inscrit dans la logique de la subsidiarité évoquée précédemment. Elle vise à supprimer les distorsions de concurrence en

(21) Bloch-Lainé F., « Identifier les associations de service social », in Bloch-Lainé F. (sous la direction de), *Faire société*, Syros, 1999, p. 63.

(22) Parodi M., Roustang G., Micheau J., Garnier L., Manoury L., Anaya C., 2002, *L'utilité sociale dans dix champs d'activité de l'économie solidaire en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Collège coopératif-Tremplin, Aix-en-Provence, rapport de recherche final, programme de recherche-action DIES-Mire, p. 77.

(23) Symétriquement, il est possible que l'activité d'organisations de l'économie sociale puisse provoquer des effets externes négatifs (dégradation de l'environnement, phénomènes d'assistance). La question est alors de savoir si leur mode de fonctionnement permet d'interroger ces pratiques sans nécessité d'une réglementation.

Les critères fiscaux ou la règle des « 4 P »

Ces critères sont au nombre de quatre. Leur conjugaison conduit à considérer que l'organisation doit être imposée.

- Le « produit » : est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante.
- Le « public » visé : sont susceptibles d'être

d'utilité sociale les actes payants réalisés principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale (chômeurs, personnes handicapées, notamment).

- L'abstention de « publicité ».
- Le « prix inférieur » à celui des concurrents.

D'après l'instruction fiscale de 1998 (complétée en 1999).

● Intérêt général et utilité sociale (*)

[...] Alexandra Euillet soutient que l'utilité sociale est une notion dérivée de celle d'intérêt général. Pour elle, « *l'utilité sociale correspond à l'intérêt général auquel sont affectés des critères réducteurs qui permettent à la fois de préciser le champ d'activité concerné, mais aussi la nature des prérogatives exercées par les pouvoirs publics en matière de création, de transformation et de contrôle du bon fonctionnement des établissements et services du secteur sanitaire, social et médico-social à but non lucratif dont ils assurent le financement et la régulation notamment au regard des besoins à satisfaire existants* »⁽¹⁾.

L'intérêt général a lui-même un contenu frappé du sceau de la relativité. Georges Vedel disait de lui qu'il était « *à la fois indéfinissable et irremplaçable* »⁽²⁾, ce qui ne l'empêche nullement d'être « *l'épine dorsale du droit public* »⁽³⁾. La vitalité de la notion vient même « *de ce qu'elle n'a pas de contenu préétabli. Il faut, à tout moment, préciser ses contours et faire valider, par des procédures démocratiques, les buts retenus comme étant d'intérêt général* »⁽⁴⁾.

En France, l'Etat a longtemps été appréhendé comme le seul garant de l'intérêt général. Or, ces deux dernières décennies, cet Etat s'est trouvé confronté à des interrogations croissantes concernant ses missions et son

fonctionnement. Sa « crise » est régulièrement évoquée. La nécessité de sa réforme aussi. Ce contexte est évidemment propice à une remise en cause du monopole étatique de la formulation de l'intérêt général : « *De nouveaux acteurs apparaissent, tandis que des procédures inédites se développent, qui traduisent une mutation profonde des modes de détermination de l'intérêt général* »⁽⁵⁾.

Les manifestations de cette mutation sont polymorphes : décentralisation, réactivation du principe de subsidiarité, accent mis sur la nécessité de développer les procédures contractuelles, développement du partenariat entre personnes publiques et personnes privées dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique, etc. Nous assistons ainsi à un processus qui contribue à ce que François Rangeon appelle la « *diffusion de l'idéologie de l'intérêt général à travers toute la société civile* »⁽⁶⁾. Les organisations de l'économie sociale contribuent bien évidemment à cette « *production négociée et territorialisée de l'intérêt général* »⁽⁷⁾ qui ne va toutefois pas sans tensions dès lors que ce processus pose inévitablement le problème des limites des champs de compétences des acteurs qui en sont parties prenantes. Dans ce contexte, la référence des organismes d'économie sociale à leur utilité sociale nous paraît traduire leur volonté d'affirmer la spécificité de leur apport à cette reconsidération profonde des modes d'expression de l'intérêt général.

(*) Extrait de Clergeau C., Dussuet A., Nogues H., Prouteau L., Schieb-Bienfait N., Urbain C., 2002, *L'économie sociale et solidaire et les services à domicile aux personnes âgées*, rapport final MSH Ange Guepin-université de Nantes, programme de recherche-action DIES-Mire, pp. 19-21.

(1) Euillet A., « L'utilité sociale, une notion dérivée de celle d'intérêt général », *Revue de droit sanitaire et social*, 30 (2), 2002, p. 210.

(2) Vedel G., in Rangeon F., 1986, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, préface, p. 3.

(3) Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, rapport public 1999, p. 277. L'expression est empruntée à Marcel Waline.

(4) *Ibid.*, p. 261. François Rangeon (*op. cit.*, p. 7) classe l'intérêt général au nombre des « *notions fonctionnelles* », c'est-à-dire n'ayant aucune homogénéité conceptuelle et se caractérisant uniquement par les fonctions qu'elles remplissent qui seules leur confèrent une véritable unité. Alexandra Euillet considère elle aussi que l'intérêt général comme l'utilité sociale ont toutes les deux des origines fonctionnelles (Euillet A., *op. cit.*, p. 209).

(5) Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, rapport public 1999, p. 316.

(6) Rangeon F., *op. cit.*, p. 196.

(7) L'expression est empruntée à Jacques Palard (2001), « Introduction : intérêt particulier contre cause collective ? », in *Actions associatives, solidarités et territoires*, actes du colloque de Saint-Etienne des 18 et 19 octobre 2001, p. 218. Marie Bouchard, Gilles Bourque et Benoît Lévesque soulignent eux aussi que « *l'économie sociale, au-delà de son insertion dans les espaces laissés vacants par le marché et par l'Etat, est appelée à participer à la recomposition des représentations et des mécanismes de provision de l'intérêt général* », dans *L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective des nouvelles formes de régulation socio-économique de l'intérêt général*, « Cahiers du Crises », Uqam, Québec, working paper n° 13, 2000, p. 8.

soumettant à la même fiscalité toutes les organisations offrant un bien ou un service sur un même marché. Elle permet de reconnaître un statut fiscal dérogatoire dès lors qu'aucune entreprise lucrative n'intervient.

Le deuxième critère prend acte de la vocation sociale affirmée par une partie des organisations d'économie sociale. Indirectement, la dispense d'impôt est destinée aux bénéficiaires dans le cadre d'une discrimination positive que les pouvoirs publics ne souhaitent pas contrecarrer. Néanmoins, certaines associations ou mutuelles dont les visées intégratives sont fortes craignent parfois que leur réserver la distribution de services à destination de la population défavorisée ne conduise à un processus de ségrégation avec un risque de formation de nouveaux ghettos dont ils deviendraient les instruments.

Le troisième critère est également discutable, en dépit des apparences qui pourraient conduire à le faire accepter facilement. En effet, son application stricte reviendrait à maintenir l'offre dans l'ombre et à attendre d'un pur hasard la rencontre des bénéficiaires et du service proposé. Malheureusement, les populations les plus démunies dont il est question dans le critère précédent sont également celles qui manquent souvent le plus d'informations. C'est pourquoi l'expérience montre que la difficulté d'atteindre les groupes dont les besoins sont les plus grands est souvent considérable. Aussi, il est légitime de se demander s'il est vraiment pertinent de ne pas favoriser la diffusion de l'information sur le service.

Enfin, le dernier critère est intéressant. Il peut être interprété comme une obligation d'efficience mise au service des personnes concernées ou encore transmise aux pouvoirs publics par l'intermédiaire de subventions ainsi modérées. Un prix plus faible résulte implicitement soit de l'absence d'une marge pour rémunérer les apporteurs de capitaux, soit des apports en ressources bénévoles ou en dons en argent qui minorent les coûts. Ce critère oriente donc la distribution du service au profit des bénéficiaires ou de la collectivité. Cette recherche d'un coût le plus faible possible est parfois inscrite dans le projet même de l'organisation d'économie sociale, mais elle peut aussi avoir pour conséquences des conditions de travail et de rémunération limitées par rapport au droit du travail. L'utilité sociale produite n'est alors pas distribuée à toutes les « parties prenantes ».

L'introuvable consensus sur l'utilité sociale

Les arcanes des critères fiscaux soulignent bien la difficulté de l'établissement d'un consensus sur le contenu de l'utilité sociale. Le flottement du vocabulaire ajoute à la confusion. Le premier terme est parfois remplacé par « plus-value » ou par « rentabilité » ou encore « halo », tandis qu'au second est substitué par certains auteurs « communautaire » ou « sociétale ». Il faut dire que les deux termes composant l'« utilité sociale » ne manquent pas d'interroger.

Le rapprochement avec le concept d'utilité des économistes et avec les fonctions collectives de bien-être social ou d'utilité collective est une première piste de réflexion. Toutefois, cette voie n'aide pas à

(24) Goulard G., *Clarifier le régime fiscal des associations, rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1998, p. 37.

effacer « *les faiblesses intrinsèques du concept d'utilité sociale* » ni son caractère éminemment subjectif⁽²⁴⁾. En effet, les débats théoriques des économistes depuis plus d'un siècle montrent que la définition de l'utilité économique n'apparaît ni plus claire ni moins subjective ni davantage opérationnelle. Pourtant, son expression libre ou manipulée sur les marchés n'est qu'interrogée très rarement, de façon très marginale et en référence à un système de valeurs extérieur au champ économique.

En outre, la distinction entre utilité sociale et utilité économique pose la question du découpage entre la sphère économique et la sphère sociale. Cette dichotomie est-elle possible? Ne faut-il pas reconnaître avec la socio-économie l'encastrement inévitable de l'économie dans le social? Toutes les formes de production économique (marchande, non marchande, domestique, non lucrative) ont des effets sociaux et peuvent donc être la source d'utilité sociale ou de désutilité sociale. La question de l'évaluation ne concerne donc pas seulement le secteur de l'économie sociale et solidaire, mais également toutes les formes de l'économie⁽²⁵⁾.

(25) Viveret P., 2003, « Faire de l'économie un espace d'échanges pacifiés », in *L'utilité sociale, Alternatives économiques*, hors-série pratique n° 11, septembre, p. 131.

Un débat existe aussi autour du terme « sociale ». Faut-il l'entendre dans un sens large ou le réduire à l'assistance et à la lutte contre la pauvreté? Cette seconde acception est tentante, puisque les organisations d'économie sociale affichent fréquemment des projets au service de l'homme. Pour autant, s'il s'agit du seul domaine d'intervention économique autorisé aux organisations d'économie sociale et solidaire, celles-ci deviennent alors une forme particulière d'action sociale, mais bien éloignée des formes d'émancipation collective à l'origine et au cœur des mouvements qui ont œuvré à sa construction dans l'histoire.

Quelle que soit la voie envisagée pour évaluer l'utilité sociale, transparaît implicitement ou non l'affirmation de jugements de valeur sur lesquels existent des points de vue très opposés. La société représente-t-elle autre chose qu'une somme d'individus? Quelle conception de l'Etat sert à construire la définition de l'utilité sociale? Comment s'articulent les intérêts des différents acteurs composant la société? Quels critères de justice inspirent la définition de l'utilité sociale?...

En conséquence, il devient légitime de se demander si la définition de l'utilité sociale, par les enjeux dont elle est investie, est vraiment de la compétence exclusive des chercheurs en tant que tels. Ne devrait-elle pas être plutôt le résultat d'une activité délibérative au cœur même de la vie démocratique d'un pays? Cela signifierait évidemment que la définition de l'utilité sociale est évolutive et qu'elle résulte des jugements de valeur sur lesquels des consensus sont établis à un moment et dans un contexte donnés. Bref, elle serait déterminée par le débat public et les arbitrages politiques éclairés si nécessaire par les points de vue multiples des chercheurs.

Conclusion

(26) Pour plus de détails, voir Gadrey J. (2002), *De la croissance au développement : à la recherche d'indicateurs alternatifs*, disponible sur www.travail.gouv.fr/actualites/pdf/Gadrey.pdf.

Il est intéressant de noter que ces réflexions ne sont pas un phénomène seulement français, mais qu'existe également au niveau international un débat qui s'est amplifié ces dernières décennies autour du bien-fondé des indicateurs conventionnels utilisés pour évaluer la richesse économique créée⁽²⁶⁾. Ce qui est donc mis en question aujourd'hui, ce n'est pas seulement l'utilité sociale, mais bien également l'utilité économique.

Depuis les réflexions de Mishan sur les coûts sociaux de la croissance et les travaux fondateurs de Tobin et Nordhaus sur le PNB visant à élargir la conception de la richesse (économie domestique, économie souterraine), les effets externes négatifs ont commencé à être pris en compte plus sérieusement par l'analyse économique.

Plus récemment, la New Economics Foundation a proposé un indicateur de développement durable (*Index of sustainable economic welfare*, ISEW). Les travaux d'Amartya Sen ont conduit les organismes internationaux à calculer un indicateur de développement humain (IDH) et à ne pas se contenter du seul PIB par habitant, qui apparaît de plus en plus comme un pauvre indicateur aveugle quant aux effets réels de la croissance.

Ces réflexions ne concernent pas seulement les macroéconomistes, mais également les microéconomistes et les gestionnaires, puisque des comptables canadiens, rejoignant des experts comptables anglais, font la promotion d'une norme intégrant des considérations éthiques et sociales (cf. la norme AA 1000-2000 de l'Institute for social and ethical).

Ainsi, par un effet boomerang, la question adressée aux acteurs de l'économie sociale et solidaire se trouve-t-elle renvoyée avec force aux tenants de l'économie officielle interrogeant la pertinence des indicateurs économiques habituels qu'ils retiennent et qui ignorent (comme le marché, d'ailleurs) les effets sociaux et l'impact environnemental à court terme, mais également à long terme et pour les générations à venir. D'une certaine manière, les interrogations aujourd'hui largement partagées parmi les responsables publics et que l'on résume rapidement autour du concept de « développement durable » constituent dans une large mesure le fruit non seulement du progrès des connaissances scientifiques, mais également de la capacité des acteurs de la société rassemblés dans le cadre des statuts juridiques de l'économie sociale à défendre ces valeurs et à proposer dans le débat public les questions du sens du développement en inventant de nouvelles pratiques plus proches des valeurs d'humanisme, d'équité et de solidarité. Là réside sans doute, comme le suggère l'ancien commissaire au Plan Jean-Baptiste de Foucauld⁽²⁷⁾, la meilleure preuve de l'utilité (sociale) pour une société : libérer l'énergie des hommes en leur permettant d'entreprendre ensemble et dans un autre but que le lucre, ce qui constitue le cœur des projets nés au sein de l'économie sociale. Dans cette capacité se trouve sans doute pour l'essentiel l'utilité sociale de l'économie sociale. ●

(27) Foucauld, J.-B. de (2001), « Une culture de la résistance, de la régulation et de l'utopie », *Informations sociales*, n° 90-91, pp. 12-15.