

Jean Gadrey

Quatrièmes rencontres inter-universitaires d'économie sociale et solidaire
CNAM, 14-15 avril 2004

J'ai choisi dans cette intervention de me consacrer à l'illustration d'une des dimensions possibles de l'exigence démocratique dans le champ de l'économie solidaire. Cette dimension est celle de la démocratie dans la construction de conventions socio-politiques et de régulations publiques spécifiques à ce champ. Et l'exemple est celui de l'émergence de la notion d'utilité sociale, à la fois comme convention ou cadre cognitif au devenir incertain, comme instrument de régulation externe déjà en place, et éventuellement comme support d'évaluations externes ou de démarches réflexives à l'initiative des acteurs internes.

Je voudrais donc évoquer cette question avec l'objectif d'en cerner les enjeux et, à chaque fois, de pointer des exigences de démocratie interne et externes correspondantes. Je le ferai en distinguant **quatre dimensions du contexte** qui a vu émerger cette notion conventionnelle en France, et en identifiant, pour chacune de ces dimensions, **des conflits ou des désaccords repérables**. Il me semble que cette méthode d'identification d'enjeux plus ou moins conflictuels et des acteurs en présence peut aider à rechercher des méthodes de construction et de résolution démocratique de « désaccords féconds », pour reprendre un terme de Patrick Viveret. C'est peut-être un peu idéaliste, mais on est sans doute condamné à un peu d'idéalisme quand on se sent concerné par le devenir de l'ESS...

J'énonce tout de suite les quatre dimensions du contexte qui a vu émerger la notion d'utilité sociale des associations et plus généralement de l'ESS. Il s'agit :

- d'un contexte de régulation de la concurrence,
- de l'existence de champs associatifs diversement concernés par cette régulation,
- d'un contexte de désengagement de l'État et de montée de nouvelles formes d'action collective,
- et enfin d'une contrainte croissante d'évaluation des actions, imposée par les pouvoirs publics, et diversement appréciée par les acteurs

1. La première dimension du contexte est donc la régulation de la concurrence marchand dans certains des secteurs où interviennent à la fois des associations et des entreprises privées à but lucratif. Sur cette première dimension, ce sont les deux principaux groupes d'acteurs en conflit réel ou potentiel.

Quand on reconstitue l'histoire de la notion d'US, une histoire assez récente sur laquelle quelques chercheurs se sont penchés, on peut facilement montrer qu'on ne parlerait pas autant en France d'utilité sociale des associations s'il ne fallait pas réguler les rapports entre l'associatif et le secteur privé lucratif, et maintenir un certain "équilibre" entre leurs développements respectifs, avec comme impératif surplombant, du point de vue de l'État libéral, une notion de "concurrence loyale" qui tend à l'emporter sur tout autre argument de justice. La justice, dans le monde libéral dominant, c'est d'abord la juste concurrence, les autres formes d'équité étant au second plan, ou absentes, ou supposées découler naturellement de la première.

Cette « invention » de la notion d'US a commencé dans les années 70 et 80, mais les débats les plus denses se sont déroulés dans la deuxième moitié des années 90, avec en particulier, sur le plan des décisions politiques, l'"instruction fiscale" de 1998 cherchant à mettre de l'ordre, dans une optique de régulation de la concurrence, entre l'ESS et le secteur privé lucratif. Cette instruction précise que, en cas de concurrence, les exonérations fiscales des associations ne sont justifiées que si l'association produit de l'utilité sociale, définie par quelques critères assez généraux que je ne rappelle pas, mais qui sont loin de couvrir tous les critères observables et revendiqués par les acteurs de l'ESS.

Ce qui apparaît à l'examen des débats menés depuis une bonne vingtaine d'années sur le thème de l'utilité sociale des associations, c'est le caractère historiquement contingent et ambigu de la notion d'utilité sociale telle qu'elle est actuellement sollicitée. Ce qui se cherche, c'est un accord politique sur une notion générale, du même ordre par exemple que la notion d'intérêt général, qui a été et qui reste, en dépit du flou qui la caractérise, "l'épine dorsale du droit public français" (selon les termes de Georges Vedel), et qui a servi pour sa part à réguler les rapports entre le secteur public et le secteur des entreprises privées.

Ce genre de notion est une convention socio-politique, c'est-à-dire en résumé une règle générale fondée sur des valeurs, par la suite traduite dans des textes, et dont l'enjeu consiste, pour une partie au moins de l'ESS, mais aussi pour l'État et pour le patronat, à marquer un territoire, associé à des régulations spécifiques, notamment fiscales (mais aussi, au cours des dernières années, des régulations relatives à la possibilité de recourir à des "emplois aidés"). Or, pour marquer ce territoire, c'est un fait politique que la non lucrativité et la gestion désintéressée ne suffisent plus.

Parler d'invention de l'utilité sociale ne signifie pas qu'il n'y avait pas d'utilité sociale avant cette invention. Ce qui est inventé, c'est la mise en avant de cette notion comme argument central de l'identité d'un secteur dans sa coexistence avec d'autres.

Mais alors, sur cette première dimension, on voit bien apparaître l'importance de la construction démocratique de désaccords féconds, même si, avec la MEDEF en particulier, la pratique a plutôt été le désaccord stérile. Mais la portée démocratique d'arguments émanant des milieux associatifs ne se limite pas à chercher à convaincre des gens qui ne veulent rien entendre : elle vise la recherche d'alliances et de « réseaux d'intéressement » autour d'une innovation institutionnelle, afin de transformer autant que possible la vision néo-libérale de la concurrence prétendument juste en une autre vision, qui intègre l'intérêt général et communautaire et le lien social de proximité, entre autres, au débat public sur les avantages respectifs de solutions alternatives.

Et puisque la question est posée dans ces journées des apports possibles de la démocratie associative à la démocratie en général, je dirai que ne connais guère de débat plus important aujourd'hui et exigeant le plus d'intervention citoyenne que celui du rapport entre la conception de la justice portée par le monde de la concurrence privée, et celle que porte le monde de la solidarité, celle des biens communs et des liens communs. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si certains de ceux qui s'intéressent aujourd'hui au thème de l'utilité sociale se demandent s'il ne faudrait pas élargir sa portée pour qu'il englobe bien d'autres activités que celles de l'ESS, idée sur laquelle je suis réservé, mais que l'on peut prendre comme un indicateur d'impact des débats de l'ESS sur des débats démocratiques plus larges.

2. Deuxième dimension du contexte : les activités associatives sont très diversement concernées

Compte tenu de ce que je viens de dire, il est clair que la problématique de l'utilité sociale est principalement destinée à réguler non pas l'ensemble des associations (même si, par la suite, elle devait être appliquée de façon générale), mais *essentiellement celles d'entre elles qui rendent des services personnels à des utilisateurs non membres, notamment dans le domaine médico-social, éducatif, social et familial, et qui font payer ces services dans des proportions diverses* (en fonction de l'existence d'autres ressources, principalement publiques).

Mais, pour cette raison entre autres, un espace de controverses est ouvert, car certaines associations contestent vivement l'obligation où elles se trouveraient de justifier l'utilité sociale de leur action, alors que la question n'a pour elles pas de sens ni d'intérêt, ou parce qu'elles estiment que cette démarche peut conduire à une dérive soit vers des contrôles publics réduisant la richesse de leurs missions, soit vers un utilitarisme social plutôt conservateur.

Il y a donc débat contradictoire, et selon moi ces contradictions sont saines, car il y aurait danger à adopter des règles venues d'en haut sur des questions aussi sensibles touchant à l'identité et aux valeurs associatives. La dynamique associative a toujours été un lieu de tension entre des actions d'intégration et d'insertion dans la société telle qu'elle est, et des valeurs et actions de contestation d'une société qui n'est pas ce qu'on voudrait qu'elle soit. Comment maintenir ce qu'il y a de positif et de créateur dans cette tension sans verser dans des conflits internes destructeurs ? C'est à mon sens un enjeu majeur de la réflexion sur la démocratie associative et sur son organisation en espaces d'expression de désaccords féconds.

3. Troisième dimension du contexte : la crise organisée de l'État providence et la montée de nouvelles formes d'action collective

Je reviens à la question : pourquoi la problématique de l'US a-t-elle émergé en France, depuis les années 80, et avec encore plus de force au cours des années 90 ? Jusqu'ici, ma réponse a été : parce qu'une partie de l'économie sociale, engagée dans la production de services "sociaux", se trouve plus ou moins placée dans l'obligation de se forger une identité de secteur lui permettant de bénéficier de certaines aides ou mesures fiscales, au nom de justifications sociales spécifiques, rassemblées sous le terme d'utilité sociale

Or cette réponse n'est qu'une demi-réponse. La deuxième partie de la réponse porte sur un sujet plus redoutable : pourquoi cette forte croissance, en France et dans beaucoup d'autres pays, de la production de services "sociaux" dans le cadre de l'ESS ?

Selon moi, et selon bien d'autres, à l'origine de cette forte croissance, on trouve deux grands facteurs. **Le premier** est le tournant libéral des années 80, qui a vu dans presque tous les pays l'affirmation de la nécessité d'un État de taille réduite, de moins en moins producteur de services public et d'action sociale, et de plus en plus régulateur en dernier ressort de ces services, sous-traités ou délégués à l'initiative privée, qu'il s'agisse d'associations ou d'entreprises lucratives. **Le second grand facteur** est la montée en puissance de formes d'action collective, notamment locales, en partie nouvelles, principalement associatives, revendiquant une autonomie plus ou moins importante vis-à-vis de l'action publique, mais le

faisant au nom de l'intérêt général ou d'une vision alternative de cet intérêt général : une sorte d'intérêt général d'initiative privée ou communautaire.

Je n'entrerai pas dans la controverse qui porte sur le rôle souhaitable de l'État comme producteur direct des services en question, ou comme régulateur des marchés correspondants (et financeur partiel de leur production dans le cas de publics peu ou faiblement solvables). C'est à mon sens un autre objet de débats contradictoires sur les modalités d'accomplissement de missions d'intérêt général. Et il se pose en des termes voisins, en dépit de certaines différences, pour les services publics et pour les services associatifs, qui sont d'ailleurs, en France, menacés les uns et les autres lorsque l'ultra-libéralisme est au pouvoir.

Mais en matière d'utilité sociale des associations, il reste un problème. Oui, dans de tels domaines, les actions associatives ont produit en France des innovations majeures et elles ont fait face à de nouveaux besoins relevant de l'intérêt général dans un contexte de désengagement de l'État. Mais, si l'on admet que ces besoins sont essentiels et que, peut-être, il faudrait les inscrire, comme c'est le cas dans certains pays, dans de nouveaux droits concernant tous les territoires et tous les publics, par exemple en matière de droits universels à des gardes d'enfants, à des services aux personnes âgées, aux handicapés, et à bien d'autres, alors la question de l'utilité sociale des associations ne peut pas être évaluée seulement au cas par cas. Elle devrait impliquer une réflexion sur les contributions respectives des associations, de l'État, voire des entreprises lucratives, à *une utilité sociale globale de la production de services d'utilité sociale sur tous les territoires et pour tous les publics*, via de nouveaux arrangements institutionnels et de nouveaux droits dont pourrait se servir l'ESS en vue de son propre développement, en mettant l'État et les collectivités locales devant leurs responsabilités. C'est, à nouveau, un thème majeur d'interventions citoyennes que les associations sont bien placées pour favoriser, car il ne s'agit pas seulement d'inscrire des droits dans des textes, ce qui est déjà ambitieux : il s'agit de réfléchir aux modalités concrètes de l'accès effectif à de tels droits. Or les valeurs de l'ESS, quand on y réfléchit, sont très proches de l'affirmation de droits, et très proches aussi du souci de les rendre effectifs. Il leur manque juste, peut-être, une réflexion sur les dispositifs de généralisation de ce souci, en partenariat avec l'Etat, garant en théorie de l'universalité des droits.

4. Quatrième dimension du contexte : les contraintes d'évaluation pour l'obtention de fonds publics et d'habilitations

Cette dernière contextualisation découle en partie de la précédente. Dans une situation de « délégation de service public » ou de délégation de missions d'intérêt général, l'Etat et les collectivités locales ont commencé à assortir leurs subventions et autres aides de conditions de plus en plus contraignantes en termes d'évaluation des actions et des résultats, ce phénomène étant renforcé par l'autre contexte évoqué, celui de la libéralisation ou mise en concurrence de prestataires sur certains segments. Les arguments les plus légitimes sur le plan de l'efficacité de l'action publique y côtoient des raisons moins nobles de réduction tous azimuts des crédits d'un État que l'on prive délibérément de ressources au nom du moins d'État, moins d'impôts, moins de contributions sociales, et finalement moins de solidarité et de redistribution, y compris en direction de l'action associative.

Quoi qu'il en soit, la contrainte est là, au moins pour certains secteurs associatifs, où elle a même pris parfois une forme législative. C'est le cas pour le secteur dit de l'action sanitaire et sociale et de ses établissements, avec la loi de janvier 2002, qui institue une obligation d'évaluation à terme. Or ce qui apparaît actuellement, c'est que l'évaluation exigée

des établissements du secteur sanitaire et social semble s'orienter plus vers le sanitaire que vers le social, plus vers une normalisation de la qualité de service interne entrant dans des normes techniques que vers une évaluation intégrant les qualités civiques et relationnelles des projets, et plus vers le contrôle ou l'audit externe que vers un appui à une démarche réflexive des acteurs sur leurs pratiques. L'utilité sociale n'y est pas vraiment en question. Mais si j'évoque ce cas, et d'autres formes plus courantes d'évaluation publique imposée, par exemple par les collectivités locales, comme éléments de contexte de la convention d'utilité sociale, c'est que les acteurs se mobilisent pour refuser que l'on réduise leurs actions à des normes de certification et à des tableaux de données techniques. Et ils le font précisément en se demandant comment réintroduire des dimensions d'utilité sociale dans les « exercices imposés » d'évaluation, comment aussi transformer, si possible, cette contrainte nouvelle en ressource, ce qui sera d'ailleurs la question par laquelle je vais maintenant conclure.

Conclusion

Est-ce que l'ESS peut se saisir positivement de ce qui a commencé à se bâtir autour de l'utilité sociale, d'une façon plus ou moins imposée de l'extérieur, comme un outil possible de réflexion évaluative sur ces pratiques ? Peut-elle s'approprier ces idées, quitte à les transformer ?

Cette question est en débat. Elle ne fait pas l'unanimité, et il ne m'appartient pas de trancher. Les acteurs décideront. Ils oscillent selon les secteurs, mais aussi au sein de chaque secteur, entre le « Y'a pas le choix, donc il faut y aller en mettant nos valeurs dans la balance », et le « c'est un piège, et si on y met le doigt, on y laissera notre âme ». Je peux juste dire que si les associations, ou seulement certaines d'entre elles, s'engageaient dans cette voie d'une réflexion évaluative sur leur utilité sociale, ce que certaines ont commencé à faire sans pour l'instant perdre leur âme, il leur faudrait non pas s'aligner sur des dimensions et des critères officiels empruntés à des textes et documents extérieurs, mais reconstruire elles-mêmes, au cas par cas, quitte à s'inspirer de ce qui existe déjà, des processus et des grilles d'analyse de leurs valeurs, de leurs pratiques, de leurs actions, de leurs résultats ou impacts sociétaux, pour que cette auto-évaluation soit un moment fort de la réactivation ou réorientation de leur projet, sans exclure que cela puisse aussi leur servir de justifications auprès de diverses parties prenantes. On quitterait alors la logique de l'utilité sociale comme outil de régulation externe voire de contrôle ou d'audit, pour une logique volontaire de montée en capacités réflexives. Mais il faut aussi savoir que cela exige du temps et des ressources qu'il est souvent difficile de dégager, et d'autant plus qu'une telle évaluation devrait faire participer des personnes au-delà du cercle des acteurs internes. La question serait alors posée de la recherche collective de ressources, en argent et en compétence, et dans bien des cas, la réponse ne peut pas être trouvée au sein de chaque organisme individuel.

On retrouve ici une caractéristique générale de la démocratie : pour la rendre effective et efficace, il faut la considérer comme une organisation sociale, et pas seulement comme une valeur. Ce qui est vrai des valeurs de l'ESS est vrai de la démocratie, qui est l'une d'entre elles.