

LA NOUVELLE FRONTIÈRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ?

par David Hiez* et Rémi Laurent**

Les liens entre l'économie sociale et solidaire et l'intérêt général sont protéiformes – historiques, juridiques, politiques et plus largement dans les discours et les pratiques (ou tout au moins dans certaines pratiques) – et territoriaux (France-Europe). C'est ce que nous allons analyser dans un premier temps. Mais ces liens sont ambigus et renvoient à des questionnements essentiels, notamment sur le partage des objectifs poursuivis par les acteurs et les pouvoirs publics. En outre, si l'attraction de l'intérêt général s'explique par son aura, il convient de prendre la mesure des contraintes induites et d'apprécier avec plus de mesure les incidences d'une allégeance. Ces liens posent également la question de la construction des politiques publiques et de la capacité des acteurs de l'ESS à porter un projet politique.

* Professeur à l'université du Luxembourg, Centre de droit économique (UL), et université Lille-Nord de France, UDSL, Droits et perspectives du droit, équipe René-Demogue. Mél.: David.Hiez@uni.lu.

** Producteur de veille sur l'économie sociale, Ecouter le bruit, <http://blog.demain-ecosociale.org>, veille@demain-ecosociale.org.

Lorsque l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (Addes) a décidé de susciter une réflexion sur le périmètre de l'économie sociale et solidaire (ESS), nous pouvions comprendre qu'il s'agissait de faire le bilan des évolutions quantitatives, non seulement parce que c'est l'objet premier de l'Addes, mais aussi parce que la situation est aujourd'hui troublée. Cependant, pour déterminer le périmètre d'un objet, il est nécessaire de s'interroger sur ses caractères principaux ou, autrement dit, sur les critères qui permettent de distinguer d'autres. Or sous cet angle, il nous est apparu qu'un des leitmotivs de l'ESS consiste dans l'intérêt général. A l'instar du « Far West », puis plus symboliquement de la victoire sur le sous-développement du monde dans le discours de Kennedy, l'intérêt général peut être désigné comme la nouvelle frontière de l'ESS : son horizon de même que la limite concrète de son territoire peuvent être inatteignables. Il ne s'agit toutefois là que d'une hypothèse et il convient de l'éprouver.

Les spécialistes de l'économie sociale se sont déjà penchés sur cette question et l'histoire récente du mouvement a pu être éclairée à travers ce prisme (Draperi, 2007). Sous cet angle, l'après-Seconde Guerre mondiale se caractériserait plutôt par un repli sur soi des entreprises de l'ES, centrées sur leur développement économique et leur propre organisation, tandis que la période la plus contemporaine marquerait un retour vers

l'extérieur, matérialisé notamment par la recherche de l'intérêt général. Une confirmation de cette analyse peut être trouvée au sein de la charte européenne de l'économie sociale adoptée à Bruxelles le 10 octobre 2002 par la Conférence permanente des coopératives, mutuelles, associations et fondations (CEP-CMAF); son quatrième principe vise « *la conjonction des intérêts des membres usagers et de l'intérêt général* », vers l'objectif desquels « *l'essentiel des excédents* » est destiné ainsi qu'au développement durable (septième principe). Que l'on partage pleinement ou non cette analyse est accessoire, le point commun réside au moins dans l'utilité d'approfondir la place qu'occupe l'intérêt général dans l'économie sociale et solidaire pour en comprendre la dynamique actuelle.

Notre hypothèse est qu'il existe bien un lien entre économie sociale et solidaire et intérêt général, même si celui-ci méritera d'être explicité et nuancé. Cependant, les enjeux de cet attachement apparaissent moins clairs que les acteurs ne le laissent croire. Il n'est pas certain que, dans l'affirmation du lien, les acteurs de l'économie sociale et solidaire aient par exemple la même visée que les pouvoirs publics. En outre, si l'attraction de l'intérêt général s'explique par son aura, il convient de prendre la mesure des contraintes induites et d'apprécier avec plus de mesure les incidences d'une allégeance. Cela nous conduira donc à envisager pour commencer l'existence du lien juridique puis pratique entre économie sociale et solidaire et intérêt général, avant d'en esquisser une appréciation critique ou, autrement dit, d'en mettre en lumière l'ambiguïté.

L'existence d'un lien juridique entre ESS et intérêt général

La première confirmation de l'hypothèse d'un lien entre économie sociale et solidaire et intérêt général sera recherchée dans le droit. Ce champ montrera la récurrence de l'intérêt général ou de ses avatars, mais également l'extrême diversité de l'intensité du rapport ainsi institué. Si notre guide est ici principalement juridique, l'étude des rapports de l'économie sociale et solidaire avec l'intérêt général devra se faire à partir des lois qui les encadrent, autrement dit à travers le prisme des statuts et non de façon synthétique.

Les mutuelles santé

Une première lecture du droit positif rapproche les mutuelles santé⁽¹⁾ de l'intérêt de leurs membres. L'article L101-1 du Code de la mutualité définit les mutuelles comme étant « *des personnes morales de droit privé à but non lucratif* ». Elles mènent « *une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide, [...] afin de contribuer au développement culturel, moral, intellectuel et physique de leurs membres et à l'amélioration de leurs conditions de vie* », et ce « *notamment au moyen des cotisations versées par leurs membres, et dans l'intérêt de ces derniers et de leurs ayants droit* ». Les mutuelles servent donc l'intérêt de leurs membres et s'inscrivent pleinement dans la notion d'intérêt collectif.

(1) Nous avons restreint notre propos aux seules mutuelles relevant du Code de la mutualité du fait de leur place dans l'histoire sociale française et dans le droit, puisqu'il est codifié. Qui plus est, elles sont structurées au sein d'une fédération centenaire, reconnue comme un mouvement social, le premier certainement par le nombre de ses adhérents et bénéficiaires, soit plus de 36 millions de personnes.

Mais si nous remontons à la loi du 1^{er} avril 1898, la mutualité est clairement liée à l'intérêt général (Saint-Jours, et *al.*, 1990, p. 160 et s.). En effet, pour Dreyfus, Gibaud et Gueslin (2000), « *ni œuvre charitable, ni institution d'assurance commerciale, la loi du 1^{er} avril 1898 reconnaît à la SSM (société de secours mutuels, NDLR) un rôle d'intérêt général dans la mise en place d'une protection volontaire qui ne relève ni de l'Etat ni du marché* ». Ils notent que « *certains députés n'hésitent pas à souligner que les sociétés de secours mutuels assument un rôle de "véritable service public"* ». Cette loi, dite charte de la mutualité, libéralise la mutualité de la tutelle politique. Pour ces auteurs, elle « *apparaît donc bien comme la législation matricielle du mouvement mutualiste par excellence* » tant elle « *définit le cadre qui va permettre à la mutualité de s'adapter à la protection sociale, jusqu'à nos jours* ». Mais il est également important de noter que la libéralisation des conditions d'activité de la mutualité ne s'est faite que quatorze ans après la libéralisation des activités syndicales (Gibaud, 1998).

Aux fondements de la solidarité républicaine

B. Gibaud (1998) souligne qu'en « *scellant l'alliance de la République et de la Mutualité, la loi du 1^{er} avril 1898 pose les fondements solidaires du système français d'assurance maladie. Mais derrière le couple officiel se profile un troisième partenaire : l'assurance privée. La loi du 9 avril 1898 lui confie ainsi la charge des accidents du travail. A huit jours d'intervalle, l'Etat républicain pose les bases d'un système mixte associant les mécanismes de la solidarité et ceux du marché. L'intervention d'institutions à but lucratif dans le domaine de la protection sociale se révèle un phénomène singulier en Europe par sa durée et son ampleur. L'éternelle exception française, perçue d'ordinaire comme une volonté de subordonner la société aux lois de la morale et de la raison, présente ici une facette inattendue et dérangement* ». La lucrativité n'empêche donc pas la participation à la recherche de l'intérêt général et la non-lucrativité n'est pas un facteur exclusif de l'intérêt général, nous le reverrons. L'article 14 de la loi du 1^{er} avril 1898 prévoit que les sociétés de secours mutuels se divisent en trois catégories : les sociétés libres, les sociétés approuvées (voir *infra*) et les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique (voir *infra*). C'est par un décret que les sociétés sont reconnues comme établissements d'utilité publique sur demande déposée auprès du préfet et en fournissant, en plus des exemplaires des statuts et du règlement intérieur, la liste nominative des personnes ayant adhéré (article 32). Son article 33 précise que « *les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique jouissent des avantages accordés aux sociétés approuvées* ». Elles peuvent, en outre, posséder et acquérir, vendre et échanger des immeubles, dans les conditions déterminées par le décret déclarant l'utilité publique. Il confirme également aux sociétés reconnues le bénéfice de la loi du 15 juillet 1850, l'attribution de la personnalité civile. Philippe-Jean Hesse (1999) indique que « *l'adoption de la loi du 1^{er} avril montre que les mutuelles bénéficient d'un a priori plutôt favorable aux yeux des parlementaires de la fin du XIX^e siècle ; il s'agit, en effet, d'en faciliter la*

multiplication en leur accordant une liberté croissante au moment où républicains opportunistes, solidaristes ou radicaux, mais aussi chrétiens sociaux dont certains restent monarchistes pensent que le développement harmonieux de la société passe par des initiatives collectives encouragées, mais non prises en main par l'Etat ». Selon l'auteur, même « *si la mutualité de la fin du XIX^e siècle ne laisse plus une place aussi importante aux membres honoraires, leur longue présence n'a pas été sans influencer les mentalités mutualistes qui restent attachées à la coexistence pacifique des classes* ». Ce que l'on peut traduire par une recherche d'un consensus.

La loi du 15 juillet 1850, adoptée à la quasi-unanimité de l'Assemblée nationale, instaure deux catégories de sociétés de secours mutuels : les sociétés approuvées et les établissements reconnus d'intérêt public. Selon son article 2, « *ces sociétés ont pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes, et de pourvoir aux frais funéraires des sociétaires. Elles ne pourront promettre de pensions de retraite aux sociétaires* ». Les sociétés reconnues d'intérêt public se voient accorder la personnalité civile, le droit de posséder, d'acquérir, de vendre et d'échanger des immeubles. Elles bénéficient également de la faculté de recevoir des dons ainsi que des legs, et d'un taux de rémunération préférentiel de leurs placements garanti par l'Etat auprès de la Caisse des dépôts et consignations. M. Dreyfus (2001) souligne qu'elles sont « *placées sous la protection et la surveillance de l'autorité municipale* » et qu'« *elles peuvent obtenir de cette dernière un local meublé ainsi que les livres et les registres nécessaires à leur fonctionnement* ». En contrepartie de ces avantages, ces sociétés sont présidées par le maire, qui « *est tenu d'assister à chaque séance* ». L'historien rappelle également que « *l'administration se réserve le droit de "réviser les statuts [...] afin qu'ils soient équitables, bien conçus et à l'abri de toute fraude"* ». Si les effets de cette législation sont « *très réduits* », elle « *réfigure celle du 26 mars 1852* ».

Le décret du 26 mars 1852

Ce décret « *jette les bases d'un mouvement mutualiste original* » en instaurant un nouveau type de sociétés de secours mutuels, les sociétés approuvées. Il « *bouleverse [...] la physionomie du mouvement mutualiste* » (Dreyfus, 2001, p. 41) et va favoriser le développement des sociétés approuvées du fait des avantages et privilèges fiscaux qui leur sont accordés. Pour Patricia Toucas (1999), le décret « *achève le processus de légitimation de la mutualité inauguré en 1850 par la loi sur la reconnaissance d'utilité publique* », mais au prix de « *strictes obligations* » : les mutuelles sont étroitement contrôlées par les autorités, puisque créées « *par les soins du maire ou du curé [...] dans chacune des communes où l'utilité publique aura été reconnue par le préfet* ». Leurs effectifs sont également limités à 500 membres et ne peuvent se regrouper ou coordonner leurs activités. Sur le plan de la gouvernance, le conseil d'administration des sociétés approuvées est composé exclusivement de membres honoraires ne pouvant bénéficier des prestations.

La place qu'elles occupent dans le système de protection sociale – offreur de soins, couverture des frais de santé, prévention, etc. –, les modalités de mise en œuvre de leurs activités et leur système fédéral, qui constitue un véritable mouvement social, confèrent aux mutuelles santé un lien fort avec l'intérêt général, qu'elles partagent notamment avec les associations sanitaires et sociales.

Les associations

A première vue, il n'y a pas de lien direct entre associations et intérêt général. A suivre la définition fournie à l'article 1^{er} de la loi de 1901, les associations ne se caractérisent que par l'absence de partage des bénéfices. Il leur est donc parfaitement loisible de poursuivre un but purement privé, comme en attestent d'ailleurs en pratique des structures destinées à coordonner des activités professionnelles (association de taxis pour coordonner la répartition des courses, par exemple). L'histoire associative révèle cependant l'engagement de la plupart d'entre elles dans des activités flirtant avec l'intérêt général. En outre, et pour nous en tenir pour l'instant à la dimension juridique, le droit établit des liens entre l'une et l'autre, même si celui-ci est indirect. C'est ainsi que les subventions ne peuvent être accordées qu'aux associations qui poursuivent des buts d'intérêt général avéré⁽²⁾. Quand on connaît le poids des subventions dans le budget des associations et le nombre d'associations qui perçoivent de telles subventions (Tchernonog, 2009), on mesure le lien qui les rattache à cet intérêt général.

Une autre manifestation de ce lien se trouve dans l'évolution de la jurisprudence relative à l'action en justice de l'association. Il était classique d'admettre l'incapacité de l'association à agir en justice au nom d'un intérêt général. L'Etat a ensuite lui-même pris l'initiative d'accorder à certaines associations des agréments spécifiques qui, en plus de les introduire dans des organes de discussion des politiques publiques, leur permettaient d'agir en justice au nom d'intérêts qui les dépassent (associations de défense des consommateurs, de protection de l'environnement...). Depuis une dizaine d'années, la jurisprudence s'est montrée de plus en plus libérale et l'évolution semble aujourd'hui être parvenue à son terme. Désormais, une association peut agir en justice au nom d'intérêts collectifs dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social⁽³⁾. S'il ne s'agit pas de la défense de l'intérêt général proprement dit, les affaires dans lesquelles ces principes ont été énoncés manifestent la proximité qui existe entre intérêt collectif et intérêt général : réparation du préjudice résultant par exemple, pour une association luttant contre les myopathies, d'atteintes portées à des myopathes par un établissement d'accueil, ou encore réparation du préjudice résultant, pour une association de protection de la nature, du défrichement illégal de zones protégées.

Les associations sont donc pratiquement orientées vers la poursuite d'activités d'intérêt général, mais, plus substantiellement, elles sont reconnues comme dépositaires d'une parcelle de l'intérêt général au

(2) JO, 1^{er} mars 1999, AN Q., p. 1228.

(3) Cass. civ. 1^{re}, 18 sept. 2008, n° 06-22038; JCP G 2008, II, 10200, note N. Dupont; JCP G 2009, I, 123, n° 3, obs. P. Stoffel-Munck. Cass. civ. 3^e, 1^{er} juil. 2009, Bull. civ. III, n° 169; JCP G, 2009, 454, note N. Dupont.

travers d'intérêts collectifs, dont elles peuvent demander la défense par voie de justice. Cela vaut pour toutes les associations, mais certaines d'entre elles peuvent faire apparaître un lien renforcé, ce qui est le cas des associations reconnues d'utilité publique. Les associations peuvent l'être lorsqu'elles remplissent certaines conditions. Si celles-ci ne sont pas définies par un texte précis, elles résultent de la pratique administrative (*Revue fiduciaire*, 2006, § 16) : un but d'intérêt général, un rayonnement dépassant le cadre local, un nombre minimum d'adhérents, une solidité financière tangible, des statuts conformes aux statuts types, une période probatoire de trois ans⁽⁴⁾. Sans détailler ces diverses conditions, relevons que la première d'entre elles est la poursuite d'un but d'intérêt général. Il ne s'agit donc plus ici d'une proximité ou d'une incitation, mais bien d'une condition pour bénéficier de cette qualification⁽⁵⁾. Utilité publique et intérêt général sont intimement liés. L'utilité générale ou publique ne s'oppose à l'intérêt même qualifié qu'en ce qu'il questionne son contenu et présente dès lors un caractère plus concret, marqué par les bienfaits qu'il procure à la communauté (Rangeon, 1986, p. 53 et s. ; Parodi, 2010, p. 40).

(4) Cette dernière condition est fixée par la loi de 1901 elle-même (art. 10).

(5) Cela ne préjuge pas de l'efficacité de l'association reconnue d'utilité publique comme lieu de réalisation de ces objectifs, notamment au regard de son caractère démocratique (N'Goma, 2007).

Les associations reconnues d'intérêt général

A côté de cette association à la grande personnalité figure encore, moins emblématique puisque prévue en dehors de la loi de 1901, l'association dite d'intérêt général. Elle représente cependant un élément important, puisqu'elle confère le droit pour l'association d'émettre des reçus fiscaux aux personnes qui lui accorderaient des dons et legs (*Revue fiduciaire*, 2006, § 4061). Les associations ainsi désignées doivent poursuivre une activité non lucrative, avoir une gestion désintéressée, ne procurer aucun avantage à leurs membres et ne pas fonctionner pour un cercle restreint⁽⁶⁾. Soumises à une absence de procédure, mais à un éventuel contrôle *a posteriori*, ces associations, plus modestes, n'en manifestent pas moins un égal attachement à l'intérêt général (Amblard, 2010, p. 21).

En conclusion, quoique le droit ne garantisse pas l'adéquation ontologique de l'association à l'intérêt général, il n'en atteste pas moins de l'imbrication qui les unit en pratique de façon extrêmement forte. Il est de coutume de dire qu'il n'en va pas de même des coopératives.

Les coopératives

La loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération présente une similitude et une différence considérable par rapport à son aînée de 1901. La similitude provient de ce que l'on ne peut y déceler aucune référence à l'intérêt général dans la définition qu'elle fournit de la coopérative. Le contraste provient de ce que cette définition n'est pas totalement muette sur la question et fait incontestablement pencher la balance d'un autre côté. La définition donnée à l'article 1^{er} de la loi porte en effet sur les « objets essentiels » des coopératives, au nombre de trois : la réduction du prix de revient ou de vente de certains produits, l'amélioration

(6) Instr. 4C-2-88 sur les mesures en faveur du mécénat.

de la qualité marchande des produits, mais tout cela au bénéfice de ses membres, et en troisième lieu la satisfaction des besoins et la formation de ses membres. Au lieu donc de s'orienter vers l'intérêt général, la coopérative est par définition tournée vers celui de ses seuls membres, le principe de l'exclusivisme (art. 3) venant renforcer cette position. L'opposition est brutale si l'on veut bien se référer à l'association d'intérêt général, qui, si elle n'épuise pas la diversité des associations, correspond assez bien à leur réalité moyenne : celles-ci ne peuvent pas agir dans l'intérêt d'un nombre restreint de personnes ni défendre des intérêts particuliers, ce que font précisément les coopératives.

Il n'est pas question de contester cette réalité, mais il nous semble aussi impossible de s'en tenir là, et ce pour plusieurs raisons. La première tient à ce que les coopératives ne poursuivent pas exactement des intérêts particuliers, en ce sens qu'elles ont pour but l'intérêt collectif de leurs membres et non des intérêts individuels. La remarque peut sembler spéculieuse puisque, même pris collectivement, les intérêts des membres sont particuliers si on les confronte à l'intérêt général. C'est ce point qui nous semble contestable. Souvenons-nous en effet que, lorsque les associations estent en justice, ce n'est pas au nom de l'intérêt général, mais d'un intérêt collectif qui, comme en atteste l'emploi de l'article indéfini, marque sa particularité par rapport à une généralité qui le dépasse. Autrement dit, on peut se demander si l'intérêt collectif des membres n'est pas lui aussi un intérêt général à petite échelle. Cette vue peut se renforcer de la précision fournie à l'article 1^{er} de la loi de 1947 : ces bienfaits doivent être recherchés « *par l'effort commun* » des membres de la coopérative. La coopérative ne se définit donc pas seulement par son but, mais aussi par les moyens qu'elle emploie, et la dimension collective préside à ces deux niveaux ⁽⁷⁾.

(7) C'est une autre façon de mettre en avant le principe de double qualité (Draperi, 2007).

Engagement envers la communauté et boni de liquidation

L'évolution législative française n'est pas significative à ce point de vue, mais si l'on voulait saisir un mouvement, les principes de l'Alliance coopérative internationale marquent un changement. En 1995 a en effet été ajouté un nouveau principe dit d'engagement envers la communauté : « *Les coopératives contribuent au développement durable de leur communauté dans le cadre d'orientations approuvées par leurs membres.* » La signification à donner à ce texte au regard de notre propos est ambiguë, nous y reviendrons plus loin, mais il atteste au moins d'une attention à cet intérêt général.

De façon plus probante, une deuxième raison nous pousse à chercher plus loin. La loi de 1947 comporte en effet des références à l'intérêt général, dans ses articles 16 et 19. Le premier concerne le sort des excédents nets de gestion et le second celui du boni de liquidation, mais tous deux prévoient une même solution : le reliquat peut être attribué (subvention ou dévolution) « *soit à d'autres coopératives ou unions de coopératives, soit à des œuvres d'intérêt général ou professionnel* ». Ces dernières comprennent

notamment les associations et les fondations. Deux enseignements peuvent être tirés de ces dispositions : les coopératives ne sont pas une œuvre d'intérêt général, confirmant ainsi la distinction traditionnellement opérée ; toutefois, leur mise sur un même plan en qualité de bénéficiaires potentiels les en rapproche plus qu'elle ne les en sépare. Ainsi donc, il y a bien confirmation de la connexion entre coopératives et intérêt général.

Coopératives agricoles et Scic

Comme pour les associations, certaines coopératives ont un rapport plus étroit avec l'intérêt général. On peut d'abord citer les coopératives agricoles, puisque celles-ci ont historiquement, mais pas seulement, un ancrage territorial qui en fait des éléments officiels du développement local⁽⁸⁾. Le lien est cependant encore ténu et l'on cite plus fréquemment, à juste titre, la société coopérative d'intérêt collectif (Scic) comme représentant cette dimension d'intérêt général. En effet, l'alinéa 2 de l'article 19 *quinquies* de la loi de 1947 définit expressément son objet comme « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale* ». Tout comme l'utilité publique, l'utilité sociale ne se distingue théoriquement de l'intérêt général que par une approche plus substantielle, peu significative ici (cf. *supra*). L'analyse des textes le confirme.

La lecture de l'article 19 *quinquies* nous apprend que cette utilité sociale s'attache aux biens et services d'intérêt collectif dont la coopérative poursuit la production ou la fourniture. Autrement dit, son objet premier ne se caractériserait pas par la nature d'intérêt général de son activité, mais par sa nature économique, seul l'objet de l'activité devant être d'utilité sociale. Des détails supplémentaires sont fournis par le décret d'application n° 2002-241 du 21 février 2002, relatif à la société coopérative d'intérêt collectif. Son article 3, alinéa 2, dispose : « *Pour apprécier le caractère d'utilité sociale du projet, le préfet tient compte notamment de la contribution que celui-ci apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et aux services.* » Ces précisions sonnent comme des démentis. Explicitement, l'appréciation du préfet ne porte pas sur l'utilité sociale des biens et services, mais sur celle du projet lui-même. Le changement est de taille, la suite n'en est plus que la mise en musique, seule l'accessibilité aux biens et services pouvant se rattacher directement aux orientations du législateur. Cette appréhension plus globale ne restreint pas le lien entre Scic et intérêt général, bien au contraire ; elle situe l'utilité sociale au cœur de l'opération.

En conclusion, à s'en tenir aux textes, il est clair que les mutuelles et les associations présentent un lien plus étroit avec l'intérêt général. Il nous semble excessif, cependant, de les opposer aux coopératives : il y a plutôt un continuum du plus ou moins général, les coopératives l'étant globalement moins, mais la figure d'ensemble ne devant pas cacher les disparités

(8) Au titre des pièces qui doivent être fournies par la coopérative agricole pour la demande d'agrément auprès du Haut Conseil de la coopération agricole, l'article R525-36° du Code rural vise « *une note présentant l'intérêt économique, social et territorial du projet* ». L'article R525-4 prévoit quant à lui que toute extension de la circonscription territoriale en cours de vie sociale doit faire l'objet d'une autorisation par le Haut Conseil de la coopération agricole.

internes à chaque structure. Par ailleurs, il n'est pas aisé de repérer une orientation à l'évolution des textes. En outre, bien sûr, cette première appréciation ne tient compte que de la terminologie des textes et non de la réalité concrète. Or ces textes utilisent les termes sans les définir et sans justifier les normes qu'ils posent. Il est donc nécessaire de les confronter à la réalité ou aux discours des acteurs. Il ne faudra cependant pas oublier ce premier pas, dans la mesure où il s'agit de la vérité du droit, donc de la vérité officielle dans notre société.

La discussion du lien pratique variable entre ESS et intérêt général

Invoquer l'intérêt général n'est pas propre aux organisations de l'économie sociale et solidaire.

La revendication d'une adéquation particulière de l'ESS à l'intérêt général

Sur le plan économique, la même opposition au sein de l'ESS entre les structures qui relèveraient naturellement de l'intérêt général et celles qui ressortiraient de celui de leurs membres a été construite en distinguant intérêt général et intérêt mutuel, sur la base de l'extraversion, c'est-à-dire en cherchant à savoir si l'initiative dépasse ou non les membres de la structure (Gui, 1993). Cette fracture marque encore le paysage français, puisque les associations (pour ne pas parler des fondations) peinent toujours à se sentir partie vraiment liée avec les coopératives ou les mutuelles, et vice-versa. Pourtant, la construction économique n'est pas plus univoque que l'apparence juridique. L'extériorité des bénéficiaires est notamment délicate à déterminer, prenons-en deux exemples : une coopérative ne rend pas seulement des services à ses membres, mais aussi à leur famille et plus largement à la collectivité ; une association de commerce équitable rémunère des membres producteurs du Sud à un prix supérieur au marché et donc dans leur intérêt collectif (Huybrechts). Dès lors, nous choisissons d'appréhender l'économie sociale et solidaire à travers deux prismes d'origine distincte : d'un côté la devise républicaine, de l'autre les principes de l'économie sociale et solidaire.

(9) Devise de l'Union compagnon-nique (Dreyfus *et al.*, 1999).

(10) www.laligue.org/assets/Uploads/interet-general.pdf.

« *Unité, fraternité, solidarité. Soyez unis, soyez frères* ⁽⁹⁾ »

Intérêt général et devise républicaine sont intrinsèquement liés même s'ils ne se confondent pas. L'économie sociale a fait sienne le triptyque « Liberté, égalité, fraternité ». Dans son texte d'orientation « Vie associative et intérêt général », la Ligue de l'enseignement ⁽¹⁰⁾ complète ce triptyque de valeurs avec « *celles résultant de l'évolution de notre société – développement durable, respect de la diversité culturelle, solidarité, lutte contre les discriminations* ». Bref, les valeurs autour desquelles s'articule la poursuite de l'intérêt général par l'Etat sont celles qui animent les actions de l'économie sociale. Ceci est vrai hier comme aujourd'hui.

Ph.-J. Hesse (1999, p. 122) relève que « *les sociétés de secours mutuels se sont construites sur l'idée de rassemblement volontaire d'individus qui se regroupent parce que l'union fait la force; en cela, elles s'appuient sur deux des maîtres-mots que la République a choisi de valoriser: liberté et fraternité* ».

A travers ses pratiques, l'économie sociale a contribué et contribue encore à la propagation des valeurs républicaines.

A la fin du XIX^e siècle à Lyon (Weintrob, 1999), la contribution des mutualistes (représentant alors 10 % de la population de la ville) à la vie civile est très importante, surtout dans les réseaux républicains d'éducation laïque et d'hygiène. Le rôle de la presse est primordial, il est le moyen pour les associations de répandre les pratiques assurantielles et de recruter des adhérents. Ainsi, les mutualistes de la région lyonnaise se dotent en 1895 d'un journal distribué à 5 000 exemplaires. Ce journal informe sur les questions d'hygiène, les activités culturelles, mais surtout rend compte des débats législatifs sur les lois sociales. Il est donc un moyen efficace et populaire d'apprentissage de la citoyenneté auprès des adhérents mutualistes. C'est aussi un formidable moyen de pression électorale sur les hommes politiques, puisque l'on peut y lire les noms de ceux qui soutiennent la mutualité⁽¹¹⁾. Mais le journal est également utilisé par ces mêmes hommes politiques comme moyen de propagande. Tous les partis républicains y sont représentés. Il est donc indéniable que les mutualistes lyonnais étaient bien intégrés et actifs à la vie politique de leur région. Ils sont de véritables « *agents de la réforme sociale et une force électorale* », ce qui fait d'eux des « *piliers de la République* ». Lori Weintrob (1999) souligne l'importance de la mutualité lyonnaise dans l'intégration des travailleurs à la République française.

Ce lien déjà présent est aujourd'hui plus explicitement revendiqué. Le Conseil national de la vie associative (CNVA) a rappelé que « *l'intérêt général s'applique à l'opération, mais également aux conditions de sa mise en œuvre* » (La Tribune Fonda, 2007). La Charte de l'économie sociale, publiée par le Comité de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives (Cnlamca) en 1980, affirme que les coopératives, les associations et les mutuelles « *souhaitent développer avec l'Etat et les collectivités territoriales un partenariat fondé sur leur capacité à participer aux objectifs d'intérêt général que s'assignent les autorités publiques* ». Dans sa contribution au plan d'action de la Commission européenne dans le domaine des aides d'Etat (2005)⁽¹²⁾, la Mutualité française déclare que, « *bien qu'étant considérées comme des opérateurs économiques à part entière, les mutuelles se distinguent des entreprises commerciales par l'application de ces principes d'intérêt général à vocation sociale* ».

Jean-François Draperi (2005) fait de la double qualité l'élément central de la définition de l'économie sociale: « *L'économie sociale désigne l'ensemble des entreprises dans lesquelles le bénéficiaire (ou l'actif) est également sociétaire (c'est-à-dire détenteur du pouvoir en assemblée générale), selon le principe de double qualité.* » C'est de la double qualité que découlent toutes

(11) Plus d'un siècle après la création de ce journal, la presse mutualiste, forte de près d'une centaine de publications, joue toujours ce rôle de formation citoyenne des adhérents.

(12) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_saap/37712.pdf.

les autres valeurs et pratiques coopératives et mutualistes : démocratie, responsabilité, solidarité et proximité.

(13) Tels qu'ils sont repris aujourd'hui par le Conseil des entreprises, groupements et employeurs de l'économie sociale (www.ceges.org).

Confrontation des principes fondamentaux de l'ESS⁽¹³⁾ avec l'intérêt général

- La non-lucrativité et la juste répartition des excédents : la seule référence que l'on puisse trouver liant non-lucrativité et intérêt général est l'association reconnue d'intérêt général (lire *supra*). Comme nous l'avons vu précédemment, le système de protection sociale en France est fondé, dès la fin du XIX^e siècle, sur la mixité entre marchand et non-marchand, solidarité et individualisme.

- La gestion démocratique : l'apprentissage de la démocratie économique et de la démocratie politique est au cœur du projet des organisations de l'économie sociale, mouvement d'éducation populaire et de citoyenneté. « *Il est facile de donner aux membres des rouages représentatifs. On peut les instruire, les informer, communiquer avec eux et les distraire, mais on ne réussira jamais à les faire participer, à moins de leur donner un véritable enjeu dans l'entreprise.* » Pour Henri Desroche (1976), il n'y a pas de participation sans enjeu. Pour la FNMF, « *dans les décisions de l'assemblée générale d'une mutuelle, tous les adhérents pèsent le même poids, contrairement aux actionnaires : en mutualité il n'y a pas de "petits adhérents" comme il peut exister des "petits actionnaires" dans les sociétés de capitaux* » (Mutualité française, 2006). C'est le principe de l'égalité traduit dans la règle « Une personne, une voix ». La seule condition réside dans le fait d'être à jour de sa cotisation.

- La libre adhésion : libres d'adhérer ou de ne plus le faire, les adhérents sociétaires des entreprises et organisations de l'économie sociale choisissent par un acte volontaire – paiement d'une cotisation, souscription d'une part sociale – de participer au projet collectif mis en œuvre et au système de valeurs. Pour Bernard Gibaud, « *la notion de liberté individuelle apparaît dans les premières sociétés qui, créées à la veille de la Révolution française, se situent dans le prolongement de l'esprit philosophique du XVIII^e* »⁽¹⁴⁾.

- La solidarité : « Un pour tous, tous pour un » symbolise le mieux la valeur de solidarité qui structure l'action des entreprises d'économie sociale. C'est une solidarité inter et intra-générationnelle. Mais la notion de solidarité renvoie également à celle de responsabilité individuelle et collective.

Une revendication d'intérêt général commune à toutes les entreprises

Le modèle de l'entreprise est naturellement la société. Or on sait que celle-ci a pour finalité la réalisation et le partage de bénéfices (art. 1832 C. civ.) et, par extension, ce but est considéré comme celui de toute entreprise. Pourtant, les entreprises de l'économie sociale et solidaire ne sont pas les seules à se réclamer de l'intérêt général. Ainsi, parmi les quatre

(14) Musée de la Mutualité (www.musee.mutualite.fr).

responsabilités du chef d'entreprise américain au milieu du xx^e siècle, on note: « *aider la communauté dont l'entreprise est membre* » (Drancours, 1998, p. 273). Comme le dit l'auteur, c'est ce que l'on nommera en France l'entreprise citoyenne. Celle-ci ne correspond à aucune norme juridique et n'a donc pas de contenu précis et n'est soumise à aucun contrôle systématique. Il s'agit d'une démarche volontaire de l'entreprise soucieuse de marquer son appartenance à une société à la prospérité de laquelle elle doit aussi participer. C'est cette orientation qui a été promue par le centre des jeunes dirigeants, qui organisait en 1992 son congrès autour de cette entreprise citoyenne. Prise en compte des divers partenaires de l'entreprise, attention à la préservation de l'environnement, veille aux bonnes conditions de travail: voilà quelques exemples des engagements que prend cette entreprise. Nul doute que, si le mot n'est pas directement employé, l'intérêt général est sous-jacent; le qualificatif « citoyen » en atteste, le citoyen étant celui qui se détache de ses intérêts individuels pour parvenir à l'élaboration de la volonté générale.

RSE et « Grenelle de l'environnement »

La difficulté provient de l'absence d'encadrement juridique, les entreprises les plus diverses se réclamant de ce qualificatif, à des fins qui peuvent aussi être commerciales, sans possibilité sérieuse de vérification. De fait, l'appel à l'entreprise citoyenne s'est estompé et a été remplacé par d'autres qualificatifs issus d'une même dynamique. Celui qui a fait florès est la responsabilité sociale (et environnementale) de l'entreprise (RSE)⁽¹⁵⁾. La RSE n'est pas non plus définie par le droit, mais elle bénéficie d'une construction et d'une systématisation qui permettent d'en mieux cerner les contours. Plus, certaines obligations légales s'y rattachent, en ce sens que les entreprises peuvent être contraintes de fournir des informations au public sur leurs activités sur des questions sociales ou environnementales. Introduites dans la législation en 2001, ces obligations se sont renforcées et le nombre des entreprises qui y sont soumises a été accru ou est en passe de l'être concrètement. L'article L.225-102-1 du Code de commerce, modifié en profondeur par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite Grenelle II), énumère les informations que doit contenir le rapport établi par le conseil d'administration à destination de l'assemblée générale. Parmi elles figurent « *des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable* ». A ces informations s'ajoute un éventuel avis des institutions représentatives du personnel; un avis d'un organisme tiers indépendant est également requis, qui comportera obligatoirement une attestation de la présence des informations requises. Le périmètre des sociétés concernées et les modalités de l'information devront être définis par décret. Ces nouvelles dispositions entreront en vigueur progressivement, jusqu'en 2016. Certaines entreprises vont plus loin et se revendiquent même d'une orientation spécifique d'intérêt général: c'est le cas des entreprises sociales.

(15) Pour un regard macro-économique, critique et interdisciplinaire du phénomène, voir Boidin, Postel et Rousseau, 2009.

(16) Il existe plusieurs traditions d'entreprise sociale et certaines en Europe continentale, mais le mouvement en vogue s'inspire incontestablement du modèle américain. Voir dans ce numéro l'article de J. Defourny et M. Nyssens.

(17) C'est ce qu'évoque explicitement la lettre-cadre de Tony Blair pour le développement de l'entreprise sociale, qui vise les « entreprises appartenant au secteur privé poursuivant un intérêt général plutôt que la simple maximisation du profit dans l'intérêt de l'actionnaire » (cité par Hurstel, 2009, p. 38.)

(18) Nous n'évoquons pas les tentatives, au sein du patronat, d'intégrer les entreprises d'économie sociale et solidaire et leurs préoccupations parce qu'elles demeurent pour l'instant mineures ; elles confirment cependant nos analyses.

Celles-ci ne sont pas non plus définies par la loi, mais cela s'explique par la nouveauté du concept. Venue des Etats-Unis⁽¹⁶⁾, l'entreprise sociale y « couvre un spectre qui va de l'action sociale d'entreprises lucratives à l'activité d'entreprises dites hybrides qui combinent la recherche de profits avec un objectif social jusqu'aux organismes non-profit qui conduisent des activités commerciales destinées à générer des profits pour financer leur activité » (Hurstel, 2009, p. 34 et s.). En reprenant des analyses américaines, il est proposé de synthétiser l'approche comme « l'application du savoir-faire commercial et des mécanismes du marché au secteur non lucratif » ; « son moteur est la création de valeur sociale plutôt que de la richesse personnelle » ; « l'activité est caractérisée par l'innovation plutôt que la duplication de pratiques préexistantes ». La poursuite de la création de valeurs sociales nous ramène certainement à l'intérêt général⁽¹⁷⁾. A suivre le modèle anglais de la *community interest company*, créée en 2004, l'entreprise sociale doit exercer son activité dans l'intérêt d'une collectivité (*community*) et non dans celui de ses membres, but d'intérêt général qui doit préalablement être approuvé par le *regulator*, personne indépendante nommée par les pouvoirs publics (Hurstel, 2009, p. 136). Sous ce seul angle du rapport à l'intérêt général, l'entreprise sociale se rapproche donc de l'association bénéficiant d'avantages fiscaux.

Une conception extensive de l'intérêt général ?

La masse des entreprises se situe-t-elle en dehors de cette frange d'entreprises qui œuvrent spécifiquement dans un but d'intérêt général ? L'affirmation serait hasardeuse, une société humaine pouvant difficilement tolérer que son activité économique soit contraire à son propre intérêt. Les entrepreneurs se sont d'ailleurs fait fort d'en esquisser la démonstration. Dans un important rapport, le député Pierre Sudreau (1975) relevait la participation des entreprises à l'intérêt général à travers quatre éléments : croissance, création d'emploi, production et distribution. L'affirmation est particulièrement intéressante, car elle présente un discours représentatif d'une autre conception de l'intérêt général. En effet, l'intérêt général ne se limite pas à la promotion des zones ou des personnes sensibles ni à apporter la culture là où elle n'est pas. Produire de la richesse, créer des emplois... , pourquoi cela ne serait-il pas de l'intérêt général⁽¹⁸⁾ ? La question est d'autant mieux venue qu'elle est posée à une époque où la notion juridique d'entreprise est en pleine évolution. Après avoir été la propriété simple du chef d'entreprise (ou des actionnaires), celle-ci devient une institution à part entière, donc détachée du seul intérêt de ces derniers et au contraire intégrant ceux de tous ses partenaires, à des degrés variables. C'est ainsi qu'est apparu l'« intérêt de l'entreprise », utilisé notamment pour moduler le pouvoir de l'employeur, qui ne saurait l'exercer pour d'autres motifs. Ces évolutions terminologiques sont la marque de celle du contenu attribué à l'intérêt général.

L'attachement à l'intérêt général peut apporter des avantages, mais il implique aussi des contraintes. C'est ce qui explique la soumission des

entreprises à la RSE ou au critère de l'intérêt de l'entreprise, et plus largement à un contrôle quelle qu'en soit la forme. Dès lors, puisqu'il y a un revers à la médaille, il est opportun de souligner les ambiguïtés auxquelles renvoie l'appel à l'intérêt général.

L'ambiguïté du lien entre économie sociale et solidaire et intérêt général

Il n'est pas surprenant que le lien établi avec l'intérêt général soit ambigu tant cette notion est équivoque. L'ambiguïté se trouve cependant tant du côté des acteurs de l'ESS que de celui des acteurs publics.

L'ambiguïté de la revendication du lien par l'ESS

Nous n'allons pas revenir sur le riche et tortueux sujet de la directive « Services », des services d'intérêt général, des services sociaux d'intérêt général et des services économiques d'intérêt général. Mais c'est par ce biais que sont réapparues les débats de l'intérêt général et de l'utilité sociale au sein de l'économie sociale. En effet, selon la sacro-sainte règle communautaire de la libre concurrence, on ne peut accorder des avantages à un type d'entreprise en fonction de son statut juridique. Seules des distinctions telles que la taille⁽¹⁹⁾ ou l'activité sont susceptibles d'autoriser l'application de règles différentes.

Pour l'économie sociale et solidaire et ses familles, être reconnues d'intérêt général ou d'utilité sociale est avant tout un enjeu fiscal et de financement. Comme l'explique Laurent Ghekiere, représentant auprès de l'UE de l'Union sociale pour l'habitat, sur le site de l'Agence de valorisation des initiatives socioéconomiques (Avisé), « *l'enjeu est fondamental pour l'économie sociale, les règles de régulation et de financement appliquées au secteur sont bousculées par celles du droit communautaire. Tout l'enjeu est maintenant de savoir comment établir la frontière entre ce qui relève des services d'intérêt général et ce qui relève des services commerciaux de droit commun* ».

Les mutuelles santé avaient déjà abordé ce débat. Les directives du Conseil des communautés européennes introduisent en effet les mutuelles régies par le Code de la mutualité dans le champ d'application de la réglementation européenne sur l'assurance en 1992. La Mutualité a longtemps refusé cette transposition et ce n'est qu'en 1997 que la FNMF a décidé d'agir. C'est le rapport remis par Michel Rocard à Lionel Jospin, alors Premier ministre, en mai 1999 qui a permis à la France de transposer la directive avec près de dix ans de retard en instaurant, en avril 2001, un nouveau Code de la mutualité. Le rapport préconisait notamment le maintien des avantages fiscaux pour les mutuelles non plus du fait du caractère non lucratif de leurs activités, mais sur le fondement de règles législatives spécifiques qui « *donnent un handicap concurrentiel par rapport aux autres entreprises d'assurances* ». La Mutualité française a jugé le rapport de Michel Rocard très positif, car il renforce le mouvement

(19) Les entreprises de l'ESS sont ainsi parfois tentées de s'assimiler à des PME afin de bénéficier de règlements d'exemption en matière d'aides d'Etat: voir notamment l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'annexe I du règlement CE n° 800/2008 (règlement général d'exemption par catégorie). Les critères utilisés sont le nombre de salariés et le chiffre d'affaires.

mutualiste du fait de la reconnaissance explicite de ses spécificités et de son apport à l'intérêt général justifiant certains avantages fiscaux (*Afim*, n° 1224, 31 mai 1999).

L'intérêt général et l'Europe

La communication de la Commission européenne sur la promotion des sociétés coopératives en Europe précise qu'« *un traitement fiscal particulier peut être opportun, mais dans tous les aspects de la réglementation sur les coopératives il conviendrait de respecter le principe selon lequel les protections ou avantages accordés à un type d'entité particulier doivent être proportionnés aux contraintes juridiques, à la valeur ajoutée sociale ou aux limitations inhérentes à cette forme et ne devraient pas conduire à la concurrence déloyale* » (COM [2004] 18 final, 2004). Ce qui n'empêche pas un certain nombre de contentieux juridiques de se développer auprès des instances européennes concernant certaines familles coopératives (notamment les coopératives agricoles en France et les coopératives de consommateurs en Italie).

Le groupe de travail « Associations et Europe » du CNVA a identifié « *les principales caractéristiques qui peuvent composer le faisceau d'indices permettant de déterminer la contribution d'une association à l'intérêt général* » (*La Tribune Fonda*, 2007). Ils sont au nombre de neuf et complètent le système de valeurs de l'économie sociale :

- principes et valeurs définis dans un projet associatif;
- non-rémunération du capital (non-recherche du profit et réinvestissement des excédents dans la réalisation du projet);
- volonté de maintenir ou de créer du lien social;
- projet de transformation sociale;
- bénévolat (engagement volontaire, engagement éducatif);
- promotion de la citoyenneté active dans un espace de co-construction avec des partenaires;
- dialogue avec les partenaires publics dans le respect de la légitimité de chacun;
- transparence financière;
- fonctionnement et gestion démocratiques.

Le groupe de travail précise encore qu'il « *importe donc de ne pas se contenter d'une approche économique en amont pour spécifier l'intervention associative pouvant être dite d'utilité sociale ou d'intérêt général, mais de tenir compte de l'intention affirmée (en particulier dans le projet) de se situer avec en perspective un objectif social avéré et identifiable (c'est-à-dire aussi quantifiable et évaluable)* ».

Selon la contribution du groupe de travail « Associations et Europe » au CNVA, la valorisation des spécificités associatives au regard de l'intérêt général a pour objectif d'« *affirmer la nécessité d'équilibrer les objectifs de la concurrence et du marché intérieur et ceux de l'intérêt général pour mieux garantir les services rendus par les associations, lever l'insécurité juridique qui pèse sur l'exercice de leurs activités et par voie*

de conséquence sur la réalisation et la pérennité de leur projet associatif ». Entre le refus légitime de banalisation organisationnelle et la volonté de préserver certaines spécificités fiscales et de financement de leurs activités des velléités uniformatrices de Bruxelles, les entreprises et les acteurs de l'économie sociale et solidaire se drapent de l'étendard de l'intérêt général et de l'utilité sociale au risque de n'être qu'un instrument des politiques publiques, sans aucune capacité de coproduction, esclave des lignes budgétaires et donc du fait du prince. C'est la notion d'autonomie de l'économie sociale et solidaire qui se trouve en jeu. Le risque est également de se satisfaire d'une reconnaissance institutionnelle sans aucune contrepartie.

L'ambiguïté de la consécration du lien par les pouvoirs publics

L'économie sociale a une place dans l'organisation administrative et budgétaire de l'Etat. Ainsi, selon l'article 11 de l'arrêté du 25 janvier 2010 portant organisation de la Direction générale de la cohésion sociale, *« la mission de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale – rattachée au directeur général de la cohésion sociale – est chargée de soutenir et de promouvoir le développement de l'économie sociale ainsi que les innovations et expérimentations en vue de renforcer les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale »*. L'arrêté reconnaît donc la participation de l'économie sociale aux politiques publiques de cohésion sociale, partie intégrante de l'intérêt général.

L'article 7 de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental prévoit, notamment, que les représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole, les représentants de la mutualité et des coopératives agricoles ainsi que ceux de la vie associative et des fondations soient nommés au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative.

Sur le plan du budget de l'Etat, l'économie sociale est également reconnue, puisque clairement identifiée au sein de l'action 2, « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale », de la mission 304, « Solidarité, insertion et égalité des chances », comme au sein de l'action 1, « Développement de la vie associative », de la mission 163, « Jeunesse et vie associative ».

Notre propos n'est pas de porter un jugement sur l'évolution des crédits ou la place accordée à l'économie sociale dans l'organisation gouvernementale. Cette évolution est le fruit d'un rapport de force défavorable sur lequel nous reviendrons plus loin. Quoi qu'il en soit, l'économie sociale est identifiée par les pouvoirs publics comme un acteur singulier de politiques publiques, en premier lieu celle de la cohésion sociale, socle de l'intérêt général.

Un autre indicateur de participation à l'intérêt général pourrait être celui des monopoles (ou quasi) accordés dans le passé, et depuis généralisés, à certaines structures de l'économie sociale en raison de leurs spécificités, comme le livret bleu du Crédit mutuel instauré par la loi de finances

rectificative 27 décembre 1975 (libéralisation des livrets en 2009) ou la distribution des prêts bonifiés à l'agriculture au Crédit agricole (supprimés en 1990). Les mutuelles et leurs unions relevant du Code de la mutualité se voient confier le monopole de la gestion des régimes de sécurité sociale des fonctionnaires et des étudiants par le Code de la sécurité sociale.

Une coproduction des politiques publiques ?

Selon Nadine Richez-Battesti (2009), passer « *de l'intérêt collectif à l'intérêt général facilite la coproduction de politiques publiques* », mais, ajoute-t-elle, « *les acteurs de l'économie sociale et solidaire ne sont pas toujours à l'aise dans la coproduction* ». Pour ce faire, il faut passer d'une posture de revendication à une posture de proposition. Pour l'universitaire, l'économie sociale doit se doter d'un « *projet politique reposant sur l'émancipation et la démocratie est à la base de l'histoire de l'économie sociale et de ses familles* ». Il existe des lieux institutionnels qui peuvent servir à la coproduction de politiques publiques. Les pouvoirs publics ont en effet instauré depuis très longtemps des organes d'échange avec l'économie sociale et ses composantes : le Conseil supérieur de la mutualité (article L411-1 du Code de la mutualité), le Conseil supérieur de la coopération (décret n° 76-356 du 20 avril 1976), le Conseil national de la vie associative (décret n° 83-140 du 25 février 1983) et le Conseil supérieur de l'économie sociale (décret n° 2006-826 du 10 juillet 2006, en cours de réécriture suite au rapport Vercamer). Leur mode de fonctionnement et leurs missions sont très proches (consultation sur les textes relatifs au secteur, concertation, rédaction d'un rapport annuel, etc.) et en réalité leurs activités sont limitées. Par exemple, la principale mission du Conseil supérieur de la coopération est de statuer sur les demandes de sortie du statut coopératif. Francis Vercamer souligne dans son rapport « *que les différents acteurs de l'économie sociale ont peu l'habitude de travailler ensemble, dans une optique transversale. Une des explications tient notamment au fait que les instances nationales d'expression et de consultation au niveau de l'Etat, telles que le Conseil supérieur de l'économie sociale, ne jouent pas vraiment leur rôle* ». Et de préconiser « *un toilettage de son organisation et une redynamisation de ses travaux afin de répondre pleinement et efficacement aux attentes du secteur* », ce qui implique, ajoute-t-il, « *de lui donner des moyens de fonctionnement adaptés et suffisants* ».

Il faut regarder du côté du monde agricole pour trouver un lieu plus structuré et peut-être plus intégré : le Haut Conseil de la coopération agricole (HCCA), établissement public doté de la personnalité morale et qui a été créé par l'article 58 de la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006. Le HCCA contribue en effet à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de coopération agricole et veille à son adaptation en conciliant efficacité économique et développement territorial. Il est « *le garant du respect des textes et des règles de la coopération agricole [... et] il délivre et retire l'agrément coopératif [...]* ».

Le domaine des associations pourrait connaître une structuration similaire. Un projet de réforme du CNVA a été adopté en session plénière le 30 juin 2009 ; il repose sur sa transformation en Haut Conseil de la vie associative ou Haut Conseil consultatif à la vie associative lors du renouvellement prévu en décembre prochain. Ce haut conseil serait « *obligatoirement saisi sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs au fonctionnement des associations [... et] obligatoirement consulté sur les textes législatifs et réglementaires portant sur les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique* ».

L'échelon local-régional est bien sûr partie prenante dans la construction et la mise en œuvre de l'intérêt général. Les collectivités territoriales, avec les lois de décentralisation, jouent un rôle croissant en la matière. La quasi-totalité des conseils régionaux ont des élus en charge de l'économie sociale ce qui est une illustration de la reconnaissance du secteur comme acteur des politiques publiques locales.

La proposition n° 2 du rapport Vercamer préconise de « *développer les activités et les emplois de l'économie sociale en s'appuyant sur les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (Cress)* ». L'idée est « *de reconnaître aux Cress un rôle d'animation du développement économique de l'économie sociale en liaison avec les chambres consulaires* ». Il faudrait alors reconnaître aux Cress « *une mission d'intérêt général* ». Pour mémoire, l'article L. 710-1 du Code de commerce précise que les établissements du réseau des chambres de commerce et de l'industrie ont, « *en leur qualité de corps intermédiaire de l'Etat, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères* ». L'article indique également que le « *réseau et, en son sein, chaque établissement ou chambre départementale contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions* ». Ce sont des établissements publics. Reconnaître aux Cress une mission d'intérêt général serait innovant.

L'ambiguïté européenne

L'Union européenne a elle aussi marqué son intérêt pour l'économie sociale ou à ses structures. La Commission européenne s'est souvent intéressée plus précisément aux coopératives et son approche est révélatrice des ambiguïtés de l'intérêt général. L'Union européenne est parfaitement consciente de cette ambivalence et s'en sert même peut-être. C'est ainsi que dans sa communication de 2004⁽²⁰⁾ la Commission commence par rappeler au titre du contexte de son intervention : « *Les coopératives agissent dans l'intérêt de leurs membres, qui sont en même temps des utilisateurs, et ne sont pas gérées au profit d'investisseurs extérieurs.* » Elle précise toutefois deux lignes plus bas : « *Toutes les coopératives agissent exclusivement dans l'intérêt économique de leurs membres, alors que certaines d'entre*

(20) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la promotion des sociétés coopératives en Europe, COM/2004/0018 final.

elles consacrent des activités à la poursuite d'objectifs sociaux, ou environnementaux, dans l'intérêt de leurs membres et dans un intérêt collectif plus large. » Cela doit être rapproché de l'appel fait au rôle des coopératives dans la réalisation des buts communautaires, au titre des objectifs de l'intervention de la commission, donc de sa justification.

L'Union semble voir d'un meilleur œil les coopératives poursuivant des objectifs plus généraux que la seule défense de leurs membres, ce qui pourrait constituer une justification d'un traitement spécifique. Ceci a d'ailleurs parfois été fait, par exemple dans l'affaire du « livre français »⁽²¹⁾, mais avec un bonheur inégal. En effet, si cette question de l'intérêt général inspire diverses exceptions ou dispositions dérogatoires, la notion ne constitue pas un élément explicite du droit communautaire en la matière et ne peut être utilisée avec succès que dans le cadre strict des consécutions particulières qui en sont faites.

C'est à ce titre que l'on pourrait comprendre la relative tolérance à l'égard des coopératives sociales, celles-ci remplissant effectivement un rôle dans la réalisation des objectifs communautaires dans le monde du travail. Pourtant, d'autres logiques sont à l'œuvre dans un sens radicalement opposé. C'est ainsi que moins les coopératives sont sensibles à l'intérêt général, plus elles sont fermées sur leurs membres, plus elles risquent de désavantages fiscaux en application des règles de droit commun⁽²²⁾, ce qui conduit à justifier qu'on les soumette à des règles particulières afin que leur forme ne leur soit finalement pas défavorable. Dans un cas, le droit communautaire serait favorable à certaines coopératives, dans l'autre à leurs opposées. Le droit de la concurrence semble, lui, hostile à la proximité créée et requise entre les coopérateurs⁽²³⁾.

Le Parlement européen a une position plus proche des discours portés par l'économie sociale et solidaire elle-même⁽²⁴⁾. Il la présente en effet comme un modèle d'entreprise caractérisé par le respect de certaines valeurs, au titre desquelles il mentionne « *la conjonction des intérêts des membres usagers et de l'intérêt général* ». Non seulement cela réalise de façon œcuménique l'unité des divers groupements de l'économie sociale et solidaire, mais en outre cela permet de les faire tous bénéficier de l'aura de l'intérêt général.

(21) Voir E. Islenteyeva, « Les aides d'Etat pour les coopératives et le droit européen de la concurrence », communication au colloque recherche de l'ACI à Lyon les 3 et 4 septembre 2010, à paraître en 2011 dans les *Cahiers de l'économie sociale*, collection « Entreprendre autrement », L'Harmattan.

(22) Karlshausen L., « La fiscalité des coopératives », *id.*

(23) Tadjudje W., « Le principe de double qualité dans les sociétés coopératives, un mécanisme anti-concurrentiel? », *id.*

(24) Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur l'économie sociale (2008/2250 [INI]).

Conclusion

L'originalité de l'économie sociale vient du fait qu'elle partage le même socle de valeurs que la république : liberté, égalité, fraternité, solidarité. Sans en avoir l'exclusivité, elle a historiquement, et partiellement juridiquement, porté l'intérêt général dans son rôle d'intermédiation et d'éducation populaire. Elle est en capacité de lier intérêt des membres, intérêt collectif et intérêt général.

Aujourd'hui actrice reconnue des politiques publiques locales, nationales et européenne, elle reste toutefois très souvent à l'écart de la production de ces politiques. On peut y voir une illustration du double langage

des pouvoirs publics: d'un côté, ils font appel aux acteurs de l'économie sociale pour panser les plaies du libéralisme; de l'autre, ils participent à leur banalisation. Mais on ne peut laisser de côté l'explication par l'incapacité de l'économie sociale à se vivre comme un acteur capable de prendre une part active à la définition de l'intérêt général.

Les raisons en sont de plusieurs ordres. La première est la recherche d'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire, une volonté d'être reconnue dont l'objectif semble parfois ne pas être autre que la reconnaissance elle-même. Il s'agit d'une vision organisationnelle qui, faute de développement d'une stratégie d'action, risque de tourner à vide. Qui plus est, cette institutionnalisation est subie, les acteurs n'ayant qu'une très faible capacité, du fait de l'absence de rapport de force, à intervenir sur ces processus.

Une deuxième explication est à chercher du côté de la mise en œuvre des valeurs de l'économie sociale. S'il n'existe pas d'organisation parfaite, pas plus que d'âge d'or d'une telle organisation, les acteurs de l'économie sociale, tournés vers l'avenir, auraient peut-être plus intérêt à réfléchir aux moyens de réinventer leurs pratiques autour de leurs valeurs.

Cela passe notamment par une réactualisation, une réactivation, voire un *aggiornamento* de leur pacte d'association. C'est en redonnant sens à leurs valeurs qu'elles démontreront leur capacité à créer de l'intérêt général. Au XIX^e siècle et au début du XX^e, le pacte d'association reposait sur les territoires et les métiers. Il n'a jamais été redéfini et peut traduire la perte de la double qualité. On est donc passé de valeurs actives portées par les sociétaires à des valeurs passives portées par les entreprises, leurs dirigeants élus et salariés.

Pour ce faire, l'économie sociale doit se mettre en capacité de créer collectivement du politique, c'est-à-dire un projet, comme le préconise Nadine Richez-Battesti, et un rapport de force. Du contenu et une stratégie. La question est de savoir si elle en a la volonté et la capacité. C'est une voie pour sortir de l'attraction du soleil de l'intérêt général auquel elle risque de se brûler les ailes. En investissant les lieux de co-construction des politiques publiques ou, pour reprendre l'objet spécifique de ce travail, de l'intérêt général, en assumant un rôle de production d'un projet social d'avenir, éprouvé dans des pratiques, les entreprises de l'économie sociale ne seront plus des phénomènes typiques ou, pire, surannés, elles pourront retrouver une vitalité en phase avec les attentes qu'elles suscitent. ●

Bibliographie

Amblard C., 2010, « Intérêt général, utilité publique ou utilité sociale : quel mode de reconnaissance pour le secteur associatif? », *Recma*, n° 315.

Boidin B., Postel N., Rousseau S., 2009, *La responsabilité sociale des entreprises, une perspective institutionnaliste*, PUF, Septentrion.

Desroche H., 1976, *Le projet coopératif*, Editions ouvrières, Paris.

Drancourt M., 1998, *Leçon d'histoire sur l'entreprise, de l'antiquité à nos jours*, PUF.

Draperi J.-F., 2005, « Pour l'économie sociale », colloque européen Emes et ISTR, « Associations, économie sociale et solidaire, tiers secteur, société civile : le débat européen », 27-29 avril, Cnam, Paris.

Draperi J.-F., 2007, *Pour comprendre l'économie sociale*, Dunod, p. 23-24.

Dreyfus M., 2001, *Liberté, égalité, mutualité : mutualisme et syndicalisme, 1852-1967*, Les Editions de l'atelier.

Dreyfus M., Gibaud B., Gueslin A. (dir.), 1999, *Démocratie, solidarité et mutualité : autour de la loi de 1898*, Paris, Economica.

Dreyfus M., Gibaud B., Gueslin A. (dir.), 2000, *La Mutualité dans le siècle, 1900-2000*, Mutualité française, Paris.

Ghekiere L., « SSIG : défendre l'intérêt général de l'économie sociale », www.avise.org.

Gibaud B., 1998, *Mutualité, assurances (1850-1914) : les enjeux*, Economica, 1998.

Gui B., 1993, « Fondements économiques du tiers secteur », *Recma*, n° 247, p. 160-173.

Hesse Ph.-J., 1999, « Des jumeaux hétérozygotes : les lois d'avril 1898 sur la mutualité et les accidents du travail », in Dreyfus *et al.*, 1999.

Hurstel J., 2009, *La nouvelle économie sociale*, Odile Jacob.

Huybrechts B., « Intérêt mutuel et intérêt général », www.ces-ulg.be/index.php?id=383.

La Tribune Fonda, 2007, « Valorisation des

spécificités associatives au regard de l'intérêt général, contribution du groupe de travail « Associations et Europe » du CNVA », n° 186, août.

Mutualité française, 2006, « La gouvernance des mutuelles », rapport interne à la suite du colloque du 26 octobre 2006 « Coopératives et mutuelles : gouvernement d'entreprise et démocratie d'entreprise ».

N'Goma A., 2007, « La fragilité du caractère associatif des associations reconnues d'utilité publique », mémoire de master sous la direction de Daniel Kuri, université de Limoges.

Parodi M., 2010, « L'utilité sociale pour éclairer la face cachée de la valeur de l'économie sociale », *Recma*, n° 315.

Rangeon F., 1986, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica.

Revue fiduciaire, 2006, *Le guide des associations*.

Richez-Battesti N., 2009, « Est-ce que l'économie sociale, au-delà des familles juridiques, n'est pas une méthode de dialogue entre les parties prenantes pour faire émerger des initiatives? », interview sur <http://blog.demain-ecosociale.org>

Saint-Jours Y., Dreyfus M., Durand D., 1990, *Traité de la sécurité sociale*, tome 5, *La mutualité*, LGDJ.

Sudreau P., 1975, *Rapport du comité d'étude pour la réforme de l'entreprise*, La Documentation française, Paris.

Tchernonog V., 2009, « Les grandes évolutions du secteur associatif français », *Recma*, n° 309.

Toucas P., 1999, « Les sociétés approuvées du Second Empire », in Dreyfus *et al.*, 1999.

Vercamer F., 2010, « Rapport sur l'économie sociale et solidaire. L'économie sociale et solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi », avril, www.recma.org/node/1040.

Weintrob L., 1999, « L'apprentissage de la solidarité républicaine : les sociétés de secours mutuels à Lyon, 1804-1914 », in Dreyfus *et al.*