A.D.D.E.S

(Association pour le Développement de
la Documentation sur l'Economie Sociale)

XI^{ème} COLLOQUE

Paris 13 JUIN 1995

RELATIONS ENTRE L'ECONOMIE SOCIALE ET L'ETAT

COMPLEMENTARITES ET CONFLITS

INTERET GENERAL, SOLIDARITES, MARCHE :

QUELQUES INTERROGATIONS SUR DES MOTS-CLE

Jean-Charles WILLARD
Comité Technique de l'ADDES

XI ème COLLOQUE DE L'ADDES
mardi 13 juin 1995
LES RELATIONS ENTRE L'ECONOMIE SOCIALE ET L'ETAT

COMPLEMENTARITES ET CONFLITS

INTERET GENERAL, SOLIDARITES, MARCHE : QUELQUES INTERROGATIONS SUR DES MOTS-CLE

Jean-Charles Willard (Comité technique de l'ADDES)

Considérée à partir de **ses composantes**, l'Economie sociale rassemble des unités de production de biens et de services, qui elles-mêmes rassemblent des individus. Les règles de fonctionnement de ces unités de production, les règles d'intervention des individus dans ces unités, spécifient historiquement l'Economie sociale.

Considérée à partir de **ses fonctions économiques et sociales,** l'Economie sociale constitue un corps intermédiaire, ou plus exactement une collection de corps intermédiaires. Intermédiaires entre quoi et quoi? Entre des individus, producteurs, consommateurs ou simultanément producteurs et consommateurs, et l'instance du collectif, du général, du socialisé, c'est-à-dire le marché de ces biens et services et/ou l'Etat.

Au cours d'un colloque consacré aux relations entre l'Economie sociale et l'Etat, il est alors utile de passer brièvement en revue les caractéristiques et les critères qui, appliqués à l'individu, à l'Etat et aux organismes de l'Economie sociale, doivent permettre de préciser le rôle spécifique que remplissent ces organismes vis-à-vis de l'individu d'une part, de la collectivité d'autre part.

1- L'ECONOMIE SOCIALE DANS SES FONCTIONS COLLECTIVES

1.1. Une approche identitaire ?

Les "définitions" de l'économie sociale largement utilisées sont le plus souvent des délimitations en "creux", évoquant le succès du "ni-ni" lors d'une précédente campagne présidentielle, ou des définitions "en extension", pour employer un vocabulaire mathématique.

Différences

"En creux" comme "ni capitaliste, ni étatique", " ni public, ni commercial", "ni économie privée classique, ni économie administrée", "ni libéralisme sauvage, ni rigidités bureaucratiques", etc.

Cette notion de "3ème voie" a constitué, et constitue encore, une référence très fédératrice. Elle définit d'emblée une articulation spécifique entre l'économique et le social, ou plutôt entre l'économique et l'"humain". C'est alors la relation entre l'"humain", qui fait l'unanimité au sein des familles de l'E.S., mais souffre pour le moins d'imprécision, et le "social", concept également ambigû, qu'il s'agit d'objectiver.

Diversité

"En extension", comme les définitions institutionnelles et statistiques qui énumèrent les familles, les groupements, les unités qui appartiennent au tiers secteur et, à l'intérieur de celui-ci, à l'économie sociale.

L'observateur naïf et mal informé est alors confronté à une collection d'organismes, dont les fonctions dans la collectivité lui apparaissent si différentes, les relations aux pouvoirs publics si diverses, qu'il a du mal à trouver pertinente l'interrogation de ce colloque!

Unité

De ces définitions découlent à la fois des difficultés considérables pour tracer les frontières, des critères d'appartenance quelquefois surprenants pour celui qui ignore et l'histoire et les hommes (par exemple, le rôle discriminant attribué au recours à un intermédiaire pour classer les mutuelles d'assurance ...), et des exégèses presque talmudiques pour accommoder les transformations formelles qu'impose la vie économique et sociale (ex: les avatars de la GMF, les filiales en SA des coopératives agricoles ou le degré de subventionnement acceptable pour une association gestionnaire).

Il est alors tentant de donner de l'E.S. une définition "en compréhension". Ce souci d'élégance et de cohérence intellectuelles a animé les théoriciens de l'E.S., et les praticiens de celle-ci soucieux de voir reconnue sa spécificité globale. Outre leur travaux, la décision administrative portant création de la Délégation à l'économie sociale en 1981 et la déclaration du CNLAMCA de 1991 témoignent de cette volonté.

Si nous perséverons dans cette voie, par l'examen des rapports de l'Economie sociale et de l'Etat, l'unité de l'Economie sociale doit alors être approchée d'un double point de vue: la spécificité des fonctions qu'elle

exerce et celle de son fonctionnement interne. Autrement dit, il faut caractériser les produits, la façon de produire et la finalité de la production.

1.2. Fonctionnement, fonctions et objet social: trois questions

L'Economie sociale est ici considérée non du point de vue de ses principes de fonctionnement identitaires ("un homme, une voix", "unicité du financeur, sociétaire et usager"), mais bien en précisant les **fonctions** qu'elle exerce de fait dans le champ économique et social , c'est à dire en envisageant **sa contribution au collectif.**

Cette approche est en effet nécessaire pour reconnaitre les "droits et les devoirs" de la puissance publique vis-à-vis des acteurs de l'E.S.

Dès lors, **l'objectif social** affirmé par les organismes du champ, l'organisation en groupements de personnes pour réaliser un objectif commun, doit être abordé à partir d'une interrogation simple: qu'est-ce qui est mutualisé (au sens le plus général du terme) au sein de ce groupe, et quelles sont les répercussions de cette mutualisation, sur les individus extérieurs au groupe comme sur la collectivité prise comme un tout?

Cette interrogation recouvre trois questions distinctes:

- comment s'articulent intérêts individuels, intérêts collectifs et intérêt général ?

- quel est le contenu réel du terme "solidarité", quand celle-ci s'exprime dans un champ institutionnel précis, et concerne des groupes déterminés ?

- comment enfin prendre en compte l'évolution des fonctions étatiques en transition, au moins affirmée, vers un plus grand libéralisme, c'est-à-dire, en première analyse, vers un Etat moins interventionniste, notamment dans le champ social ?

2- INTERÊT GENERAL, INTERET(S) COLLECTIF(S) ET UTILITE SOCIALE

2.1- L'intérêt général et l'intérêt collectif

l'Etat et l'intérêt général

Mis à part l'exercice des fonctions proprement régaliennes, la légitimité économique et sociale de l'Etat est indissociable de la gestion des

biens publics et de la production de services collectifs, les uns et les autres étant liés à la notion d'intérêt général.

Cette notion d'intérêt général n'est pas très opératoire dans le propos de ce colloque. En effet, elle n'est définie avec précision, ni sur un plan juridique, ni moins encore sur un plan économique.

Un exemple récent, dans un domaine proche, illustre cette difficulté. La loi du 8 août 1994 confère aux institutions de retraite complémentaire (obligatoire et généralisée) une **mission d'intérêt général.** Celle-ci les distingue des organismes de Sécurité sociale (retraite "de base") qui remplissent une **mission de service public**. Les unes et les autres exercent pourtant aujourd'hui des fonctions économiques et sociales très proches, relativement au préambule de la Constitution de 1946 qui définit la mission de la Sécurité sociale: *"...tout être humain qui, en raison de son âge, ...se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence"*. Pour justifier cette distinction, il faut alors arguer juridiquement de la nature *privée* des régimes complémentaires leur interdisant d'incarner cette *"collectivité"* qui ne peut être que la nation...

On se référera donc à la distinction anglo-saxonne qui précise le "general interest" d'une part, approche plutôt philosophique et politique, et le "public benefit" (chose faite dans l'intérêt du public) d'autre part, plus significatif dans un champ économique et social. Nous nous intéresserons, pour l'Etat comme pour l'économie sociale, à la deuxième approche en identifiant par exemple les organismes produisant des services d'"intérêt économique général".

Traditionnellement, une relation presque tautologique associe l'Etat et l'intérêt général., le premier étant le garant du second. Mais, dans cette optique de "public benefits", l'intérêt général ne préexiste pas à l'expression des nécessités sociales, au contraire il leur répond, il les "satisfait". Quelle que soit sa légitimité démocratique, l'Etat ne peut en effet fixer, par avance et de façon finie, ce qui relève et ne relève pas de l'intérêt général.

Autrement dit, ce rôle de garant qui incombe à l'Etat ne peut être convenablement exercé, et évalué, qu'au regard de la cohérence du tissu social et des règles d'équité qui en résultent. Ce qui veut dire que l'Etat ne peut remplir cette fonction essentielle à lui seul et qu'il a besoin d'organismes intermédiaires, mieux insérés que les structures administratives dans le tissu social.

le citoyen et l'intérêt général

En effet, les signaux nécessaires à une reconnaissance évolutive de l'intérêt général sont émis par les citoyens dans le cadre normal de la démocratie élective, ou dans des circonstances "anormales" qu'on peut appeler mouvements sociaux au sens large. La démocratie politique est en fait étroitement dépendante de la démocratie sociale et le développement concret de l'intérêt général passe toujours par un processus itératif de négociations-compromis, dont la société allemande offre un exemple intéressant, par son efficacité relative mais aussi ses limites, sur le plan des relations sociales contractuelles (notion d'économie sociale de marché).

De tels signaux ne peuvent être perçus s'ils sont émis "dans le désordre" par des sommes d'individualités; ils requièrent une expression collective portée par des corps intermédiaires. Ceux-ci peuvent être de nature purement protestataire ou du moins "porte-parole", sans mise en oeuvre directement productive (syndicats, groupes de pression, associations revendicatives).

Tout un pan du monde associatif se consacre ainsi à l'expression et à la défense d'intérêts particuliers de groupes plus ou moins larges. Ses relations avec l'Etat sont essentiellement une contestation des prérogatives de la puissance publique, ou du moins de certaines conséquences de son exercice sur les conditions et le cadre de vie des personnes. Nous sommes là dans le domaine du lobbying ou de la prise en charge par un corps intermédiaire des démêlés entre les citoyens et l'Etat, c'est à dire dans une **opposition entre l'intérêt général** affirmé et des intérêts particuliers agrégés.

Parallèlement, la **prise en charge effective d'actions d'intérêt général** par des citoyens ou des groupes de citoyens peut également constituer **un signal** adressé à l'Etat comme à la société civile: ressentir un besoin social, nouveau ou jusqu'alors nié, y **répondre** tout en le faisant reconnaître comme une nécessité sociale et non le produit d'intérêts particuliers.

général et collectif

Ainsi, l'engagement étatique dans l'intérêt général se concrétise aussi bien dans la production de services collectifs par les pouvoirs publics que par la reconnaissance accordée, et la tutelle exercée, par ceux-ci, sur des organismes producteurs nés de l'initiative des citoyens.

A ce stade, une confusion existe dans les termes utilisés pour caractériser responsabilités et fonctions: si on peut considérer qu'il existe

une hiérarchisation de fait, depuis l'intérêt général jusqu'à l'intérêt public, puis l'intérêt collectif, une telle gradation ne se retrouve nullement dans les missions confiées aux différents opérateurs pour y répondre, pas plus qu'elle ne différencie opérateurs publics et opérateurs privés. Missions de service public ou d'intérêt général, délégations de service public, reconnaissance d'utilité publique, services collectifs et services publics ..., autant de termes à la jonction du droit et de la jurisprudence, du langage fiscal et de l'économie publique.

On ne peut, par souci de simplification, aborder l'intérêt collectif comme sous-ensemble de l'intérêt général, et l'intérêt public comme une dévolution partielle de l'intérêt général dans le champ économique et social.

On voit bien en effet qu'il n'y a pas de frontière conceptuelle rigide entre le collectif et le général, entre l'utilité publique et les besoins d'un groupe. Prenons simplement l'exemple des **coopératives agro-alimentaires**. En première analyse, elles rassemblent un groupe particulier (des exploitants agricoles) pour l'exercice d'une activité propre (la commercialisation et la transformation de leur production) afin de réaliser des économies d'échelle et des opérations commerciales (approvisionnement et écoulement) d'un volume suffisant pour acquérir ou conserver une place sur le marché. Nous sommes là dans l'intérêt du groupe, au plus dans le collectif.

Pourtant, il n'échappe à personne que le développement des coopératives a eu un impact important sur le maintien d'une certaine forme d'agriculture (maintien de la propriété individuelle, le plus souvent familiale, par le développement de solidarités), et par voie de conséquence sur l'organisation actuelle de l'espace rural et plus largement sur l'aménagement du territoire. Nous sommes là dans l'intérêt collectif, dans l'intérêt général, à la limite dans l'intérêt public. Comme si il y avait eu dans ce cas, une convergence historique entre les intérêts particuliers d'un groupe et ce qui est apparu progressivement et plus tardivement comme une expression de l'intérêt général, le maintien du patrimoine national.

De cet exemple découle une interrogation: l'Etat devrait-il considérer (et le cas échéant favoriser) tout organisme ayant au premier chef l'objectif d'assurer la prospérité de ses membres, ou ne doit-il considérer que ceux qui prolongent son action et sa mission ou, à tout le moins, ne prendre que cet aspect en considération? Responsabilité de l'Etat bien sûr, mais surtout responsabilité des organismes, qui au sein de l'Economie sociale ou

plus largement du tiers-secteur, se doivent de fonder plus objectivement leur contribution à l'intérêt général, quitte à se démarquer des organisations uniquement soucieuses de maintenir l'avantage relatif de leurs membres vis-à-vis de la collectivité.

Sauf à considérer l'Etat comme un bailleur à fonds perdus de tous les corporatismes, il serait illusoire d'exiger qu'il traite indistinctement toute organisation, dès lors qu'elle est "collective". Il s'agit alors de concrétiser une règle du jeu, qui a minima identifie l'intérêt collectif qui s'oppose à l'intérêt général et, de façon plus positive, encourage le premier quand il contribue au second. De nombreux acteurs avertis soulignent aujourd'hui les limites de la "reconnaissance d'utilité publique" et a contrario soulignent l'approche féconde de **l''utilité sociale"**.

2.2. Intérêt collectif et utilité sociale

l'utilité sociale reconnue

L'utilité sociale est d'abord perçue, puis pratiquée, puis reconnue. Dans un premier temps, un groupe s'associe pour corriger, sur un aspect ponctuel, l'isolement des individus à l'égard de l'Etat. L'utilité sociale de son activité répond alors en premier lieu à un intérêt collectif mais limité, celui du groupe. Elle ne répond pas pour autant à l'intérêt général, elle n'est pas automatiquement d'intérêt public.

On peut dire alors que **l'utilité sociale doit être reconnue** dès lors qu'elle assure un service public au sens de la fonction assurée: l'utilité est suffisamment collective pour contribuer , même partiellement, au bien-être de la société. Les difficultés pratiques sont toutefois nombreuses:

- qui apprécie le "degré de collectif" dans l'activité d'une association, ou les effets induits des coopératives sur l'espace rural ou des mutuelles sur la régulation sociale?
- ne risque-t-on pas de n'attribuer le label d'"utilité sociale" qu'aux activités et aux organismes en situation de concession de service public, c'est-à-dire exerçant une attribution régalienne autodécidée?
- à ne considérer que la fonction exercée au regard de l'utilité collective, ne va-t-on pas perdre de vue les principes de fonctionnement qui définissent également une **"plus-value" associative,** pour reprendre l'expression de Mme Cheroutre?

Autrement dit, un organisme sera "socialement utile" par son objet, mais aussi par le mode démocratique de son fonctionnement et par la

plus-value citoyenne qu'il apporte. Alchime sociale évidente quand on examine de près l'activité de nombreuses associations dans le champ social aujourd'hui, critères discriminants au sein même du monde associatif qui identifient les lieux réels d'expérimentation sociale et les structures plus classiquement caritatives, mais critères difficiles à objectiver, à formaliser pour que les pouvoirs publics puissent les utiliser dans leur pratique administrative.

L'expression de la citoyenneté débouche rapidement sur les choix politiques...

Schématiquement, deux situations sont donc possibles pour les organisations de l'E.S.vis-à-vis de l'Etat. Si l'utilité sociale de l'organisation va au delà de l'intérêt collectif de ses membres, les pouvoirs publics ont non seulement des droits, mais aussi des devoirs vis-à-vis d'elle. Le démembrement, la délégation ou l'émergence des fonctions publiques dévolues à des opérateurs privés désintéressés est un facteur important de plus-value sociale, car il contribue par lui-même à l'enrichissement de l'intérêt général. D'où l'enjeu de la reconnaissance institutionnelle (y compris, au delà de l'Etat, de la reconnaissance européenne) et des avantages divers qui lui sont liés. D'où l'importance d'un accord sur une batterie de critères qui conduisent à cette reconnaissance.

En revanche,si l'utilité sociale est "restreinte" aux membres de l'organisation, les pouvoirs publics doivent la reconnaître, mais doivent prévenir les contradictions éventuelles entre intérêt collectif et intérêt général.

Utilité sociale et "spécificités méritoires"

Ce constat amène Mr Bloch-Lainé à mettre en avant la notion de **"spécificité méritoire"** pour les associations de service social. Il observe que le social, longtemps assimilé au caritatif et dévolu à des organismes ad-hoc, est devenu un champ "concurrentiel", dès lors qu'il relève de la société toute entière et que la satisfaction des besoins sociaux peut être source de travail, voire de demande solvable. Le "social", n'étant plus "anti-économique", est alors revalorisé au sein des services publics et investi par certains segments commerciaux.

Dans ce champ,le service produit et rendu a le caractère d'un service public au sens de la **mission** qu'il remplit, même s'il résulte d'une initiative privée. La notion de "participant au service public"est ancienne dans les secteurs éducatifs, sanitaires et sociaux, mais progressivement le concept d'utilité sociale se dégage de la référence unique au bien commun, à

l'intérêt général, référence qui reste discrétionnaire pour l'autorité publique: est utile l'organisme privé qui dispense la puissance publique d'intervenir là où une intervention est jugée nécessaire mais ne doit pas faire l'objet d'une "exploitation". Le principe de subsidiarité joue en quelque sorte à l'envers, l'administration n'intervenant que si les opérateurs associatifs ne peuvent le faire.

De là découlent les **"spécificités méritoires"** qui permettent de légitimer les opérateurs associatifs: objectifs et résultats de l'activité au delà de l'intérêt des membres (nombre et diversité des bénéficiaires), valeur ajoutée associative (capacité à déchiffrer l'insolite ou l'insolvable), originalité bénéfique, effective ou potentielle, des associations (" ...entre la loi du prince et la loi du marché .." écrit joliment F. Bloch-Lainé !), etc. Ainsi se trouvent valorisées les caractéristiques de ces organismes au regard même des **carences de l'action publique** (et privée): capacité d'innovation sociale, capacité à décloisonner l'action sanitaire et sociale et à s'adresser à l'individu dans sa totalité, capacité à offrir des services au moindre coût pour la collectivité (bénévolat, dons, modération salariale des intervenants,...), capacité à maintenir et à réparer le tissu social.

Entre l'Etat et les associations doit alors se tisser un **compromis et un partenariat**, articulant reconnaissance et liberté d'agir, complémentarité sans tutelle concessionnaire, délégation, aide et encouragements, sans que l'Etat libéral se débarrasse de ses responsabilités et s'en remette à ces initiatives, quitte à saluer le cas échéant le courage et le dévouement de ceux qui s'emploient à pallier ses propres insuffisances!

valoriser l'action collective

En effet, la logique de l'action collective oblige à considérer avec attention la formation de ce niveau intermédiaire entre l'individu et la collectivité, représentée et symbolisée institutionnellement par l'Etat.

On sait bien en effet (paradoxe d'Olson Mancur) que tous les individus concernés ont intérêt à ce que l'intérêt collectif existe et soit représenté, mais que personne n'a intérêt à y participer! Autrement dit, chacun a intérêt à adopter un comportement de "cavalier seul" ("free rider") et à profiter des bénéfices de l'action collective sans avoir à supporter les coûts que représente l'action collective. Cette réalité est illustrée jusqu'à la caricature dans l'histoire des mouvements sociaux revendicatifs (cf. l'attitude historique des organisations syndicales de cadres à l'égard des acquis

sociaux), mais elle se vérifie également dans l'action des corps intermédiaires.

De fait, **l'intérêt collectif s'incarne** presque toujours, au cours d'une première phase, dans des individus, ou dans un groupe, particulièrement touchés par l'enjeu social; une **différenciation** s'opère ensuite entre les "clubs" qui restent tournés uniquement vers leurs membres et ceux qui élargissent leur action vers une prise en charge effective d'un service public tel que précisé ci-dessus. L'exemple du monde associatif est éclairant: l'UNAPEI était au départ un regroupement de parents d'enfants inadaptés voulant répondre à une situation personnelle que l'Etat était incapable de soulager. La logique de l'action collective a conduit l'association à devenir un opérateur central, bien au delà de l'intérêt immédiat de ses membres.

De là découle la nécessité de reconnaître et d'encourager les véritables intervenants, sans favoriser particulièrement les "free riders": subventionner les associations les plus "collectrices", les plus performantes, les plus riches en bénévoles et en "plus-value sociale". D'où l'intérêt des recherches sur les "spécificités méritoires" (cf. les propositions de F. Bloch-Lainé), pour que l'action publique dispose de critères efficients vis-à-vis des initiatives associatives.

3- SOLIDARITE ET SOLIDARITES

3.1. Solidarité obligatoire et solidarité volontaire

solidarité et intérêt collectif

Les organisations de l'Economie sociale (mutuelles, coopératives, associations) se réfèrent toutes à la **solidarité** instaurée entre leurs membres, pour expliciter leur fonction et leur fonctionnement. La solidarité est à la fois un principe identitaire et la condition de l'efficacité économique des groupements. Ce terme est également l'enjeu d'un débat quant aux responsabilités de l'Etat vis-à-vis de la société, particulièrement en matière de travail et de protection sociale .

Ce n'est donc pas l'exercice lui-même de la solidarité qui spécifie l'Economie sociale, mais plutôt l'extension donnée à la coopération entre les acteurs (traduction économique du concept de solidarité) comme fondement même de leur regroupement. La solidarité est indissociable de la

référence à un intérêt collectif précisée plus haut. Elle s'évalue à l'aune de la socialisation.

adhésion obligatoire ou volontaire

A cet égard, la distinction entre organisations à adhésion obligatoire et à adhésion volontaire, retenue par exemple par J. Moreau dans l'exercice de la solidarité au sein du tiers secteur, est utile mais limitée, comme il le souligne lui-même.

On ne peut en effet assimiler adhésion obligatoire et intérêt général d'une part, et adhésion volontaire et intérêt collectif d'autre part. Plus que des catégories discrètes, la réalité montre plutôt un continuum entre l'obligatoire légal, l'obligatoire conventionnel, l'obligatoire contractuel et le facultatif, situation que les adhérents mutualistes connaissent bien!

En matière de convention collective, la procédure d'extension donne aux pouvoirs publics le moyen de rendre les dispositions obligatoires vis-à-vis d'entreprises non signataires et non adhérentes aux organisations signataires. En matière de protection sociale, il en est de même: les distinctions sont très difficiles, passent à l'intérieur des organismes (ex: cotisations conventionnelles obligatoires et cotisations contractuelles dans les régimes de retraite complémentaire pour une même entreprise, caractère contractuellement obligatoire de l'adhésion à une mutuelle ou une institution de prévoyance), et constituent le cauchemar des comparaisons internationales en matière de prélèvements obligatoires, coûts et bénéfices de la protection sociale.

L'expression de l'intérêt général réside fréquemment dans le caractère obligatoire de l'adhésion (couverture sociale, assurance automobile et personnelle, etc). Elle n'empêche pas le libre choix du prestataire, qui répond alors à des solidarités plus restreintes, qui peuvent conduire à de fortes inégalités entre groupements.

3.2. Mutualisation et solidarité interne au groupe

Solidarité et assurance

L'élément significatif en la matière est plutôt le degré de socialisation ou de mutualisation. Considérant les "risques sociaux", une distinction en vogue depuis des années sépare les fonctions d'assurance et les fonctions de solidarité. Les premières seraient plutôt l'apanage de groupes professionnels plus ou moins étendus, les secondes seraient du

ressort de l'Etat dans ses fonctions traditionnelles d'"assistance". Mise en exergue lors de la réforme du régime d'assurance-chômage en 1984, cette distinction se révèle à l'usage peu opératoire, car on ne peut réduire la solidarité dans la protection sociale aux prestations prises en charge par l'Etat au nom de la solidarité nationale.

Solidarité et mutualisation

En effet, toute fonction d'assurance, y compris la plus marchande, comporte une part de "solidarité", dans la mesure où la mutualisation d'un risque implique des transferts des personnes épargnées (à un moment donné) par le risque, aux personnes qui le subissent.

La vraie interrogation réside plutôt dans le degré de mutualisation et dans le mode de tarification des risques. La neutralité actuarielle, qui préside dans tous les cas, est recherchée, soit dans la loi des grands nombres (les occurences des risques sont d'autant plus aléatoires que la population couverte est importante), soit inversement par une tarification fine et diversifiée, sélectionnant des sous-populations en fonction de la probabilité d'occurence des risques.

Les mutuelles de prévoyance

Il est intéressant de ce point de vue de considérer les mutuelles de prévoyance et les mutuelles d'assurance. Les **mutuelles de prévoyance** constituent un vaste ensemble (la seule FNMF regroupe 6000 mutuelles et 25 millions de bénéficiaires) et ont jusqu'à aujourd'hui majoritairement écarté toute sélection des risques, ce qui les différencie de la pratique commune à la plupart des assureurs privés. Les adhésions se font sur une base professionnelle et/ou géographique, généralement encore sans exclusive liée à l'âge ou à l'état de santé.

Néanmoins, la mutualisation de la complémentaire maladie souffre d'une double limitation. D'une part, il n'existe pas de **compensation** entre mutuelles adhérentes d'une même fédération (a fortiori quand elles appartiennent à des fédérations différentes), ce qui entraîne des conditions tarifaires et des niveaux de prestations sensiblement différents au sein du monde mutualiste. D'autre part, les prestations mutualistes interviennent "en complément" des prestations maladie des régimes de base de la Sécurité sociale. Or le ticket modérateur présente un caractère inefficace et inéquitable, non pas tant du fait de son niveau, mais du fait qu'il génère des

disparités liées précisemment aux exonérations médicales et aux couvertures complémentaires.

Autrement dit, la solidarité en oeuvre au travers du mouvement mutualiste, voisine dans son fonctionnement de celle des organismes paritaires de prévoyance et également de "certains contrats de groupes" des assureurs privés, s'exerce dans un **cadre limité**, malgré la couverture large de la population active employée et de ses ayants-droits et avec une **ampleur limitée**.

La solidarité mutualiste est une **solidarité de groupes**, plus ou moins larges, qui bénéficie inégalement à ceux-ci et contribue à accroitre les disparités dans l'ensemble de la population. Elle implique notamment que l'Etat (aide sociale), ou des initiatives humanitaires, prennent en charge la couverture maladie des véritables "non solvables".

Le mouvement mutualiste reste lié au devenir de la Sécurité sociale dans sa représentation historique de l'individu au travail. Il est d'ailleurs symptomatique que le dernier congrès de la FNMF ait débattu de la réforme du système de santé, en demandant à l'Etat de fixer le budget et de **garantir l'équité,** au "parlement social" d'exécuter le budget et de négocier l'offre de soins.

Ces éléments ne constituent nullement une critique morale du fonctionnement mutualiste. La solidarité de groupe reste un complément nécessaire à la solidarité obligatoire et généralisée qui s'exprime à travers le système fiscal (en partie) et le système de Sécurité sociale. La mutualité tente d'exercer un rôle régulateur, dans la demande comme dans l'offre de soins, et participe largement des "spécificités méritoires" en matière de politique de santé (prévention, information, centres de soins, pharmacies mutualistes, etc). L'avenir de la Mutualité, tel qu'elle l'exprime elle-même, dépend de sa capacité à développer de nouvelles solidarités (en direction des "exclus" de l'emploi, et donc de la mutualité, notamment), tout en affrontant une offre marchande de prévoyance maladie et un désengagement progressif des organismes publics.

Les mutuelles d'assurance

Les mutuelles d'assurance, même si elles fonctionnent sans intermédiaires, pratiquent la sélection des risques et la prévention du risque moral. Depuis l'origine, la mutualisation pratiquée est gagée sur un comportement moyen actuariellement satisfaisant du groupe assuré

(enseignants à la MAIF) ou sur des pratiques d'exclusion, quelquefois peu apparentes, des sociétaires "à risque" ou des hauts risques.

La modération tarifaire est la contrepartie de l'homogénéité relative du groupe au regard du risque assuré.

Economie sociale et économie solidaire

Mutuelles de prévoyance et mutuelles d'assurance sont donc des acteurs de la solidarité et de la cohésion sociale, mais à l'"intérieur" de groupes sociaux plus ou moins larges, qui ont en commun d'être insérés dans le travail (denrée plus rare de nos jours) et dans la circulation des revenus. Nous sommes là clairement dans le domaine de l'intérêt collectif, de la solidarité de groupe, nous ne sommes pas dans celui de l'intérêt général, ni de la solidarité citoyenne.

L'articulation entre **économie solidaire** et économie sociale est donc bien une question posée, dès lors que des citoyens ne veulent pas laisser l'appareil d'Etat seul responsable de la solidarité la plus large et de la cohésion de la collectivité entière. L'économie solidaire met en oeuvre surtout des pratiques associatives. Elle concerne toutefois toutes les familles de l'économie sociale, faute de quoi certaines rentes de situation s'apparenteraient justement à ces comportements de "cavalier seul" relevés précédemment.

Le maintien de l'identité de l' Economie sociale est sans doute à ce prix. Non pas dans une fermeture sur les groupes en place et leurs organisations, avec comme corrolaire l'exclusion de ceux qui transgressent des principes rigidifiés donc obsolètes. Mais bien au contraire dans un élargissement à ces nouvelles pratiques de solidarité qui viendront revivifier des institutions que menace la banalisation par les lois du marché. Le risque factuel de la société anonyme ou du marché des capitaux apparaît moindre que l'évolution du groupe vers la défense de ses seuls intérêts, par l'exercice d'une solidarité étriquée et donc aveugle.

4- LES ORGANISMES ET LE MARCHE

4.1 La coopération contre l'isolement du producteur

la myopie du producteur

Pour analyser les relations entre l'Economie sociale et les pouvoirs publics, il faut aussi situer celle-ci vis-à-vis du marché. Dès lors qu'il existe un marché des biens, des services et des hommes, ou plus

profondément une division sociale du travail, c'est à dire une séparation entre le producteur et le produit de sa production, aucun producteur et plus généralement aucun individu n'a de vision spontanée de l'adéquation de sa production aux besoins des consommateurs. Autrement dit, il n'existe aucune raison pour que la perception et les anticipations du producteur coïncident avec le besoin social. D'où, pour les uns, l'intervention positive de la "main invisible" du marché, pour les autres la nécessaire limitation (ou plutôt, dans les temps actuels, la régulation) de l'action destructrice du marché et du règne de la marchandise, qui empêchent fondamentalement tout calcul économique et toute rationnalité entre production et distribution, c'est à dire toute cohérence entre production et bien-être collectif.

coopération et voile d'ignorance

On retrouve à propos de cet "aveuglement" du producteur indépendant, la problématique générale, déjà évoquée, de la somme des intérêts particuliers qui ne coïncident pas avec l'intérêt général, dont l'illustration bien connue réside dans les travaux sur l'agrégation de préférences individuelles (paradoxe de Condorcet, théorème d'Arrow, etc).

Ces postulats de base en matière de comportement politique (notion de majorité en démocratie) et de comportement économique au stade de la production (ajustements entre offre et demande) peuvent d'ailleurs être élargis au domaine de la distribution, de la redistribution et de l'assurance sociale au sens le plus large.

La métaphore de J. Rawls dans la "Théorie de la justice" sur le "voile d'ignorance" qui caractérise les individus, exprime l'absence d'information de chacun sur la position qu'il occupe et est appelé à occuper dans la société. C'est bien ce "voile d'ignorance" qui légitime **l'accord collectif** (le consensus social), auquel devrait parvenir la société pour allouer une ressource collective dédiée à l'assurance de chacun contre les accidents affectant l'égalité des chances.

On peut alors avancer que, de façon pratique et pragmatique, l'E.S. s'est attachée à réaliser ce type de consensus dans des ensembles spécifiques du domaine de la production et de l'échange. Les groupements de producteurs et de consommateurs du mouvement coopératif, certains fondements de l'esprit mutualiste, relèvent d'accord collectifs visant explicitement à assurer chacun contre des aléas professionnels ou personnels, tout en restituant à chacun **au prorata de sa contribution effective**. Consensus sans cesse remis en question par l'évolution économique et sociétale, comme en témoignent les difficultés du mouvement

coopératif à regrouper des consommateurs sans en faire des clients, ou des producteurs sans en faire des concurrents.

4.2. Groupements de producteurs et contraintes du marché

Les agents économiques sont donc isolés vis-à-vis des marchés. D'où des tentatives de regroupements pour rompre cet isolement, regroupements de consommateurs et regroupements de producteurs, qui constituent l'essence du mouvement coopératif, mais aussi des mutuelles d'assurance, et d'associations regroupant leurs usagers.

Du coté des producteurs, cette notion de groupement situe le mouvement par rapport au marché et à ses "lois" dans une situation ambigüe, qui préside aux interrogations actuelles sur l'évolution du mouvement coopératif et des mutuelles d'assurance.

En effet, sans rentrer ici dans un débat sur la notion de profit que l'auteur de ces lignes serait bien incapable de poser, force est de constater que l'opposition fréquemment avancée dans certains secteurs de l'économie sociale entre le "bon" usage du profit comme moyen et le "mauvais" usage du profit comme fin (but), qui spécifierait l'E.S. vis-à-vis des sociétés commerciales, se révèle à l'usage économiquement inopérante.

Si l'on prend l'exemple des coopératives de production, de consommation et de crédit, l'abandon progressif de principes comme l'unicité des tarifs, la multiplication de filiales de droit purement commercial qui, même si elles participent de l'objet social et restent sous contrôle des coopérateurs, répondent de façon très classique au problème-clé de l'apport en fonds propres et de la rémunération des apporteurs de capitaux, les interrogations sur la pérennité du principe de double qualité (sociétaire et usager), montrent que le critère de profit n'est guère discriminant.

Si l'on prend maintenant l'exemple des mutuelles d'assurance, la distinction entre mutuelles avec et sans intermédiaires, pilier de l'appartenance ou pas à l'E.S., paraît bien secondaire au regard de l'usage des principes professionnels de la technique assurantielle que sont la sélection adverse ou la prévention du risque moral en vigueur dans l'assurance-dommages comme dans l'assurance-vie.

4.3. Marché, Etat libéral et entreprises d'économie sociale

En effet, c'est un constat d'évidence que "les contraintes du marché" vont bien au-delà du mode d'affectation et de distribution des "bénéfices".

les organismes marchands

Dans le cas des entreprises d'économie sociale, **celles qui sont pleinement insérées dans le marché** doivent répondre aux contraintes induites sur les prix, sur les coûts et sur les financements, qui se ramènent à la compétitivité sur l'offre et à l'attractivité pour les capitaux.

La relation avec les pouvoirs publics dans une évolution libérale du rôle de l'Etat conduit alors à une sorte de rapport de force, l'E.S. devant en même temps faire la "preuve" de son **efficacité** au regard de ces critères banals, et celle de sa **spécificité** au regard des biens et services qu'elle produit et des producteurs qu'elle réunit. Il n'est donc nullement choquant que l'insertion de plein droit dans la concurrence, référence de l'Etat libéral comme d'une Communauté européenne "de libre échange", s'accompagne d'une prise en compte aux plans juridique, financier et fiscal de l'efficacité des organismes, dès lors que celle-ci se fonde sur les "spécificités méritoires" qu'évoque F. Bloch-Lainé à propos des associations du secteur social.

Autrement dit, à une évolution par trop libérale de l'Etat pourrait correspondre une démarche plus formalisée des organismes du secteur,qui impose en quelque sorte des normes d'évaluation et de tutelle allant au delà d'un bilan comptable et d'un tableau de financement, jusqu'à un "bilan global" qui prenne en compte les effets directs et induits du choix de l'economie sociale.

les organismes non marchands

Dans le cas des **entreprises d'économie sociale à vocation non marchande**, essentiellement dans le secteur sanitaire et social (au sens le plus large), leur reconnaissance par les pouvoirs publics est tributaire de celle de leur contribution au développement de l'intérêt général (cf 2) et de leur capacité à "gérer" mieux que l'Etat ou l'entreprise ordinaire. Ces deux conditions nécessitent que les pouvoirs publics aient eux-mêmes une reconnaissance des besoins sociaux à satisfaire, d'où le rôle d'"agitateur et d'innovateur social" qu'elles jouent nécessairement, localement ou centralement (cf le dernier congrès de l'UNIOPSS).

Le risque majeur de l'Etat libéral est moins dans son désengagement budgétaire des secteurs sociaux (aux effets pourtant redoutables) que dans la négation même des besoins sociaux, dès lors que ceux-ci n'entravent pas directement "la libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux". Un tel mouvement conduirait à renouer avec une approche purement caritative de l'action sanitaire et sociale, c'est à dire avec le "laissez faire" du capitalisme originel. Au travers de débats opaques comme celui qui opposait ici récemment "équité" et "égalité", au travers de l'offensive actuelle des républicains américains contre le "welfare state", au travers de certaines orientations de la Communauté européenne, c'est une redéfinition des responsabilités, non seulement des pouvoirs publics mais de la collectivité dans son ensemble, qui est en jeu.

Pour peu qu'elles parviennent à fonder et démontrer leurs avantages comparatifs, les organisations de l'Economie sociale ont les moyens de ce dialogue "musclé" ,mais nécessaire, avec la puissance publique.