

ADDES

## Colloque Gouvernance et ESS

9 octobre 2018

### CONFÉRENCE INTRODUCTIVE

***La gouvernance démocratique, enjeu des arrangements institutionnels entre l'État et l'ESS : identité, société civile organisée et moments critiques***

**Timothée DUVERGER.**

Pour ma part, je vais être parfaitement complémentaire à cette approche centrée sur l'organisation, puisque je vais m'intéresser à la relation de celle-ci avec les structures. Cela va être le premier élément différenciateur de mon intervention ; le deuxième sera une approche historique.

Je me suis beaucoup exprimé sur ce colloque et sur son angle – la question de la gouvernance démocratique – pour apporter une réponse à l'appel à communications. Je me suis rendu compte que j'étais assez mal à l'aise précisément parce que l'approche centrée sur l'organisation me posait question. Dès lors, je me suis interrogé sur les raisons amenant à se questionner sur la gouvernance démocratique. J'ai trouvé deux facteurs d'actualisation de cet enjeu. Le premier est le débat autour de la RSE, comme on peut le voir avec la loi Pacte et le débat à propos des entreprises à mission et l'apparition de nouvelles notions. Le deuxième facteur est une question propre à l'économie sociale et solidaire : comment garder ses spécificités, certaines règles dont fait partie la gouvernance démocratique, face à l'isomorphisme institutionnel ou la banalisation de ces organisations ? Il y a des réactions de l'ESS. J'en ai cité deux car je sais qu'il y a d'éminents représentants ou ex-représentants du CJDES : dans les années 1990, le bilan sociétal pouvait en être une réaction et, plus

récemment, le guide des bonnes pratiques. On voit donc bien que cette question de la RSE et de la gouvernance, de manière plus générale, monte dans le champ de l'ESS.

La gouvernance démocratique est une des règles fondamentales de l'ESS. Elle est même présente dans la loi de l'ESS dès l'article 1 alinéa 2, où l'on parle de « gouvernance démocratique ». Elle forme ainsi l'un des trois piliers de l'économie sociale et solidaire avec le but non lucratif et l'utilité sociale. Cela tient au fait que les sociétés de l'ESS sont des groupements de personnes et non pas des groupements de capitaux. La gouvernance démocratique est également le premier item du guide d'amélioration des bonnes pratiques de l'ESS. C'est donc un enjeu central.

Il me semblait important de repositionner la gouvernance démocratique au sein d'un ensemble plus vaste car ce concept se concentre sur des instruments et des pratiques de pouvoir à un niveau essentiellement microéconomique. D'ailleurs, beaucoup des communications qui seront présentées sont des études de cas. Pour l'introduction de ce colloque, il me paraissait donc essentiel d'avoir une appréhension plus large car il peut y avoir un biais interprétatif. Marc Sangnier écrivait au XIX<sup>e</sup> siècle : « On ne peut avoir la république dans la société tant qu'on a la monarchie dans l'entreprise. » Je pense qu'il faut retourner cette phrase en se demandant si on ne peut avoir la république dans l'entreprise tant que l'on a la monarchie dans la société. On ne peut penser en vase clos et penser qu'il est possible de construire des îlots de démocratie dans un monde qui ne serait pas démocratique. Il faut donc resituer et remettre en perspective cette question de la gouvernance démocratique des organisations dans des structures plus larges, d'où l'idée que cela soit pris dans le triangle des rapports État-marché-société civile, ce qui me semble indispensable.

Dès lors, on observe deux tensions. La première se situe entre la loi et le contrat. La loi-cadre un certain nombre de choses du point de vue de la gouvernance des organisations : des règles sont fixées dans la loi. À travers la loi ESS, la gouvernance démocratique caractérise les organisations de l'ESS. Tout au long de l'histoire, cette question s'est posée – j'y reviendrai. La deuxième tension se situe entre l'économie et la société, à savoir le rapport au capitalisme des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Il faut donc avoir une appréhension des structures qui engagent des transformations de l'économie sociale et solidaire, sous la pression de son environnement socio-économique et institutionnel. Dans *Politique de l'association*, Jean-Louis Laville montre qu'il y a deux référentiels dans l'économie sociale et solidaire : un référentiel démocratique qui pose la question de la capacité d'agir des citoyens et un référentiel philanthropique qui pose la question de la réponse à des besoins sociaux. On voit bien, d'emblée, cette tension entre deux règles de l'économie sociale et solidaire : la règle

de gouvernance démocratique et la règle d'utilité sociale de l'organisation – cette tension interne de l'économie sociale et solidaire entre le comment, c'est-à-dire les statuts, et la finalité de l'organisation.

Je vais, à travers l'histoire, en balayer les cinq cycles en proposant une chronologie. À chaque démocratie, je donnerai un qualificatif dans lequel s'inscrit l'économie sociale et solidaire.

Le premier cycle est un cycle que j'ai appelé la « démocratie fraternelle ». Dans cette notion de fraternité, on trouve une forme d'intégrisme étatique. La loi Le Chapelier et un certain nombre d'autres réglementations sont venues interdire, ou fortement contraindre, la possibilité d'organiser des corps intermédiaires. Un deuxième élément de contexte est la découverte du paupérisme. La Révolution française a mis l'individu en miroir face à l'État et éliminé les corps intermédiaires mais elle n'a pas réglé pour autant la question sociale en train d'émerger avec les débuts de l'industrialisation. Dès lors, de nouvelles organisations se mettent en place dans les interstices, par des « tactiques », comme l'écrivait Michel de Certeau, en allant sur le terrain de l'ennemi – l'État qui réprime – et en essayant de faire des coups, de créer des organisations, de contourner les lois, de négocier localement. D'une part, on note l'apparition de sociétés de secours mutuel. On retrouve les deux référentiels, démocratiques et philanthropiques, puisque ces sociétés sont soit populaires, soit patronnées, lorsque des autorités sociales, telles que le clergé ou le maire, en prennent le contrôle. Ces premières sociétés de secours mutuel deviendront par la suite la mutualité. Un deuxième aspect important de ce premier cycle est l'associationnisme avec, dans les années 1830, la création des premières associations ouvrières qui préfigurent les coopératives, avec un idéal démocratique très présent. Le courant buchézien, avec le journal *L'Atelier*, insiste beaucoup sur ce référentiel démocratique. Une économie morale et populaire se met en place et essaie, par des tactiques, de contourner cette pression de l'État. Le point d'acmé a lieu lors de la révolution de 1848 avec le Conseil d'encouragement des associations ouvrières, au cours de laquelle on retrouve, là encore, des tensions très fortes avec l'État qui a plus ou moins cherché à entraver et instrumentaliser ces associations ouvrières malgré les bonnes intentions affichées.

Le deuxième cycle important est ce que j'ai appelé une « démocratie illibérale », pour reprendre Rosanvallon. C'est une démocratie, puisque Napoléon III met en place un système de référendum, mais elle se trouve être illibérale avec une forme de monisme, d'encadrement social qui cherche à contrôler la société. Avec ce retour des tutelles se pose la question de l'émancipation. En 1844, Napoléon III avait traité de la question du paupérisme dans une brochure intitulée *L'Extinction du paupérisme*. En 1852, une fois au pouvoir, il crée les

sociétés approuvées, des sociétés dont l'encadrement n'est pas opéré par les bénéficiaires des actions. Des notables locaux vont ainsi gérer l'organisation pour les bienfaits des populations ouvrières, ce que le pouvoir encourage fortement en octroyant des avantages financiers et logistiques en contrepartie. Cet encadrement social très fort va structurer durablement les mutualités, puisque les deux tiers des sociétés de secours mutuel sont, à la sortie du Second Empire, des sociétés approuvées, c'est-à-dire sous contrôle. C'est un élément important. Le patronage volontaire est théorisé : Frédéric Le Play, l'un des premiers ingénieurs sociaux, approuve que des autorités sociales viennent apporter du bonheur à des populations ouvrières qui seraient bien en peine de se prendre en charge elles-mêmes. Ce courant de théorisation et d'idéologie s'articule autour de l'Exposition universelle de 1867. Les coopératives, quant à elles, ont été, pour beaucoup, victimes de répression. Cependant, à partir des années 1860, on les voit réémerger petit à petit. La loi de 1867 sur les sociétés permet de reconnaître partiellement le fait coopératif. Dans ce deuxième cycle, outre les quelques tactiques évoquées, la gouvernance démocratique est totalement balayée.

Le troisième cycle est une démocratie solidariste, en référence au solidarisme de Léon Bourgeois – mais d'autres l'ont précédé. Avec la III<sup>e</sup> République débute un autre traitement de la question sociale, avec un début de républicanisation de la mutualité. Dès 1870, on abroge en effet le dispositif des sociétés approuvées pour introduire la possibilité de l'élection du président par l'assemblée générale de sociétaires. Cela reste encore très imparfait et la mutualité met une dizaine d'années à s'adapter à cette III<sup>e</sup> République. Toutefois, le principe est posé. On souhaite ainsi – c'est un élément important – résoudre la question sociale et permettre d'intégrer des populations prolétarisées à la République et la faire adhérer au nouveau régime. Toute une nébuleuse réformatrice se constitue, en particulier autour du Musée social. Des anciens leplaysiens, des francs-maçons, des radicaux vont ainsi concevoir un certain nombre de réformes sociales, dans le cadre de ce que Rosanvallon a appelé un « jacobinisme amendé ». Pour eux, il faut une forme d'intervention de l'État mais à bonne distance. L'État ne va pas tout faire mais autorise que des organisations fassent pour lui. Tout cela va donner ce que Charles Gide nommera « l'économie sociale ». L'ensemble de ces corps intermédiaires vont ainsi prendre en charge la question sociale avec l'assentiment de l'État mais de façon très fragmentée. De nombreuses lois spéciales vont reconnaître l'ensemble des organisations de l'économie sociale mais vont l'éclater. Il n'y a plus d'économie sociale générale ; l'organisation multifonctionnelle qui pouvait exister au XIX<sup>e</sup> siècle est datée. Désormais, les organisations sont monofonctionnelles car l'État ne veut pas avoir de contre-pouvoir face à lui. Celui-ci institue des statuts dans lesquels il fixe le

principe de base de l'économie sociale qui va durer pendant un certain temps : la double qualité de sociétaire et de bénéficiaire. Jean-François Draperi insiste beaucoup sur ce sujet. Ce principe fondé sur l'égalité des voix – en étant à la fois bénéficiaire et sociétaire –, cette gouvernance démocratique monofonctionnelle avec une seule population homogène est ainsi instituée à cette époque. Les règles de l'économie sociale et solidaire ne relèvent plus simplement du contrat entre ses membres mais bien d'un encadrement juridique et de cette institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire. Cela vaut aussi, d'ailleurs, pour le but non lucratif. Il faut avoir une gouvernance démocratique et un but non lucratif pour bénéficier d'avantages financiers. C'est pour cela que les coopératives vont recevoir des avances ou des subventions et que les mutuelles vont avoir des taux d'intérêt avantageux.

J'ai qualifié le quatrième cycle de démocratie « néocorporatiste ». Cela tient au fait que l'économie sociale va progressivement s'arrimer à un nouveau mode d'intervention de l'État, plus présent sur les questions économiques et sociales. En 1928-1930, les assurances sociales instaurent le régime de l'obligation pour les mutuelles. On assiste dans le même temps à la stabilisation du secteur coopératif qui perd son utopie. Si l'on parlait, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'une république coopérative, tout cela est terminé. Ces organisations sont très insérées sur le marché et vont être victimes d'une banalisation et d'une perte de substance démocratique, du fait de cette normalisation. Le deuxième temps important de ce quatrième cycle, c'est la charge du travail. Il s'agit d'une version intégrée du corporatisme, avec un retour tout à fait particulier aux fondamentaux de l'Ancien Régime, qui conduisit à des conduites nuancées de la part des acteurs de l'économie sociale et solidaire. On a pu observer deux attitudes des organisations de l'ESS mais il n'y a pas eu, comme dans l'ensemble de la société, de condamnation morale. Au moment de la Libération, les mutuelles prennent en charge, à leur grand regret, le régime complémentaire et vont s'opposer à la Sécurité sociale, dans un premier temps, considérant que c'était leur affaire. Par ailleurs, l'UNIOPSS, les œuvres privées, les associations qui venaient du champ caritatif, notamment des milieux catholiques, se regroupent pour faire contre-pouvoir face à l'État. Toutefois, ces organisations vont progressivement se repositionner, du fait de ces réarrangements institutionnels, et accompagner l'État social. Elles sont les moteurs auxiliaires de la croissance fordiste, comme le rappelle notamment Danièle Demoustier.

Le cinquième et dernier cycle est celui de la crise de l'État-providence avec la résurgence de l'économie sociale. Du fait de la fragmentation que j'ai indiquée entre plusieurs statuts, le terme « économie sociale », qui atteint son acmé lors de l'Exposition universelle de 1900 avec Charles Gide, va disparaître pour ne réapparaître véritablement que dans les années 1970

autour d'un regroupement de ces différents acteurs que sont les mutuelles, les associations et les coopératives. Je ne reviens pas sur les différentes transformations qui vont progressivement les amener à se rassembler autour de différents principes, dont ce qu'ils appelaient la gestion démocratique mais que nous appellerions aujourd'hui la gouvernance démocratique. On arrive ainsi sur une phase de reconnaissance de l'économie sociale et solidaire. L'économie sociale est relayée par la deuxième gauche, portée par Michel Rocard et consorts, car elle fait partie, à cette époque, d'une nouvelle nébuleuse réformatrice qui va mettre en place un certain nombre de choses, notamment une délégation interministérielle, dont Hugues Sibille a été plus tard le responsable. On note dans le même temps l'émergence de l'économie solidaire pour répondre à la question sociale, aux enjeux soulevés par l'utopie autogestionnaire dans les années 1970. Cette économie solidaire va accentuer la démarche. Alors que l'économie sociale voulait être reconnue comme un élément de la biodiversité économique pour ses spécificités, l'économie solidaire va peut-être essayer de penser davantage le changement institutionnel. Ces deux courants vont progressivement se regrouper pour s'appeler l'économie sociale et solidaire. La gouvernance démocratique entre en tension, puisque le principe de double qualité que j'indiquais tout à l'heure – le rapport entre le bénéficiaire et le sociétaire – va se desserrer. Nous l'avons vu tout à l'heure autour des enjeux de gouvernance, des communs, de la multi-parties prenantes en particulier. On assiste à un desserrement de cette gouvernance avec l'ouverture, par exemple, aux investisseurs, avec la loi de 1992 sur les coopératives ou avec ce que j'ai appelé des « coconstructeurs de l'intérêt général ». Ainsi, en 2001, la SCIC introduit cette idée que les organisations de l'économie sociale peuvent contribuer à l'intérêt général, en regroupant des parties prenantes qui y contribueraient. Dernier élément important de ce cycle : la question des salariés. Cela est particulièrement visible avec la loi Pacte, qui introduit cette question dans la gouvernance des mutuelles d'une certaine taille. On voit donc bien l'attention perpétuelle entre ce que Vienney appelait « identité et banalisation ». Une revendication de l'identité a lieu au moment même où la gouvernance évolue et où cette double qualité se dessert. Voilà le paradoxe de cette affaire.

Le dernier temps de mon intervention est une réflexion plus générale sur la question du *social business*. Je dissocie dans l'entrepreneuriat social deux courants. D'un côté, un courant plus continental, plus européen, a produit les SIEG\*(SCIC ?) et ressemble davantage à l'entrepreneuriat social tel que nous connaissons en France, même s'il existe toujours des tendances au sein des courants. De l'autre, le *social business*, plus anglo-saxon, prétend réformer le capitalisme après la crise de 2008 et renforcer les dispositifs d'hybridation avec le

capitalisme, ce qui soulève un certain nombre de questions autour des contrats à impact social ou des joint-ventures sociales. On y retrouve la tension évoquée au début de mon intervention entre l'utilité sociale et le principe de double qualité où la gouvernance démocratique, telle qu'elle pouvait être conçue auparavant. Ce fut tout le débat autour de la prise en compte des entreprises sociales au sein de la loi ESS, le risque étant de n'être qu'un appendice du capitalisme pour gérer et traiter les maux qu'il crée. C'est pour ainsi dire l'état du débat actuel. Indépendamment de cela, car il peut y avoir une forte diversité en la matière, il me semble important de conclure sur les deux voies du changement institutionnel dans lequel est prise la gouvernance démocratique.

Il y a, d'une part, la revendication d'une biodiversité ou d'une éco-diversité de l'économie sociale et solidaire face au droit de la concurrence. La pression européenne est perceptible ici. On le voit avec le rapport de Laëtitia Driguez sur la MGEN, qui défend l'idée de l'entreprise à lucrativité limitée. Pour autant, cette reconnaissance ne suffit pas. Si vous allez voir les pouvoirs publics en leur disant qu'il faut qu'ils vous reconnaissent parce que vous êtes différent et qu'il est bon d'avoir une différence dans la société, je ne suis pas sûr que cette revendication soit particulièrement audible. Il faut avoir une préoccupation d'intérêt général et ne pas être centré sur sa seule organisation.

La deuxième voie du changement institutionnel est un nouveau mode d'action publique associant les pouvoirs publics à l'économie sociale et solidaire pour non seulement résoudre un certain nombre de besoins mais aussi aller plus loin vers une démocratisation économique et sociale. Je rejoins donc parfaitement les conclusions d'Hugues Sibille.

Je vous remercie.