

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Arnaud

Prénom : Alain

Institution ou entreprise : CIRIEC

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?
- Quel modèle social pour « faire avec » nos vulnérabilités ?
- Quelle voie pour une économie soutenable ?

Intitulé de votre contribution : Covid19 : pour un « après » soutenable

Résumé de votre contribution :

Le CIRIEC-France est l'une des sections nationales du CIRIEC-International (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative), organisation à vocation scientifique créée à Genève en 1947 en marge de l'Assemblée Générale de l'OIT.

Son fondateur, Edgard Milhaud, professeur d'économie politique, ancien collaborateur de Jean Jaurès, souhaitait alors promouvoir ses travaux de recherche sur les modèles économiques favorisant l'intérêt collectif et l'égalité entre les êtres humains, convaincu que le maintien de la paix dans le monde passait par le progrès économique et social, et par une juste redistribution des richesses créées.

Développé depuis plus de 70 ans, le CIRIEC représente aujourd'hui dans le monde 24 membres nationaux et collectifs, en Europe, Amérique latine, Canada, Japon et Afrique du Nord. Son réseau scientifique est composé d'universitaires et de praticiens de terrain. Il dénombre au-delà de ses 24 membres quelque 750 chercheurs issus de 62 pays dans le monde.

Tout naturellement le CIRIEC-France s'inscrit dans la réflexion générale sur les voies et moyens d'obtenir un développement soutenable après cette crise sanitaire qui bouleverse le monde et qui révèle les faiblesses de l'action collective dans nos sociétés.

Sa contribution s'organise en trois temps :

- Tirer les enseignements du passé et du présent pour éclairer l'avenir ;
- Refonder l'action publique en lui redonnant un sens adapté aux transitions ;
- Tirer parti du potentiel offert par l'économie sociale et solidaire, et la finance socialement responsable.

Au-delà de la crise sanitaire mondiale, il s'agit en effet dans un premier temps d'avoir un regard lucide sur les causes qui conduisent :

- au développement des inégalités, notamment de revenus, alors que des progrès faramineux ont été réalisés ;
- aux problématiques environnementales et d'avenir des ressources vitales ;
- à l'affaiblissement de l'intérêt général ;
- à la défiance des populations vis-à-vis des institutions - à la montée des extrémismes ;
- aux risques démocratiques.

Pour le CIRIEC, ces causes proviennent essentiellement du système économique dominant dans le monde depuis les années 80, basé sur l'idée que le marché, affranchi du maximum de contraintes étatiques, est la seule voie possible de développement. Ce système mondialisé nécessiterait une régulation forte des Etats, mais les intérêts sont tellement divergents que la régulation est un vœu pieu. Au surplus, la révolution numérique a fait émerger de puissants groupes supranationaux dont l'action modifie en profondeur non seulement la manière de produire, de consommer, d'échanger, mais aussi les relations entre les individus et l'organisation de nos sociétés. Dans le prolongement de la pensée de son fondateur, le CIRIEC estime que le temps est venu d'un retour au rôle de l'action publique, mais aussi d'un développement soutenu de l'économie sociale et solidaire qui montre son utilité sociale et sa résilience face aux crises, ainsi que de la finance socialement responsable, pour servir une économie plus éthique, plus responsable et plus solidaire (partie I).

Concernant l'action publique, la doctrine du New Management Public appliquée au cas de la France, traduite par des mesures budgétaires plutôt que d'efficience, a conduit à un affaiblissement des actions des entités administratives au détriment de l'intérêt collectif alors que les besoins sociaux se sont accrus. En centrant l'action publique sur l'analyse des coûts, conformément à l'analyse économique standard, on s'est écarté de ce qui devrait être fondamental en matière d'action publique : servir l'intérêt général dans une perspective de développement durable et en réponse aux attentes sociétales. L'orientation de l'action publique vers le développement durable conduit ainsi à repenser les politiques publiques déployées dans le cadre de la nouvelle gestion publique, et à refonder l'action collective autour des défis d'avenir, en luttant contre le réchauffement climatique, en développant l'investissement public pour soutenir les politiques de long terme, en promouvant la cohésion sociale et territoriale, en déployant de nouvelles formes de gouvernance (partie II).

Afin de gagner en efficacité, face aux besoins sociaux des individus et dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, il est préconisé également de mettre en évidence l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la recherche du développement soutenable. Les entreprises et organisations de l'ESS sont des contributrices économiques à part entière. L'esprit, les valeurs et les pratiques sur lesquels elles

s'appuient devraient devenir la norme en matière économique, sociale et environnementale, afin de diminuer les effets délétères et les dérives de l'économie néolibérale. Les politiques publiques gagneraient ainsi en efficacité si elles s'appuyaient sur l'économie sociale et solidaire pour co-construire les actions collectives afin de satisfaire au mieux et au plus près les besoins des individus dans les territoires

Enfin, les pouvoirs publics devraient mieux prendre en compte l'intérêt de la finance socialement responsable dans le développement soutenable, à commencer dans les entreprises et établissements qui sont sous son contrôle. Ils devraient également mieux encourager la mutation du secteur financier vers une plus grande responsabilité sociale et environnementale. Compte-tenu de son niveau élevé en France, il serait également d'un grand intérêt de mobiliser l'épargne des ménages vers les investissements productifs répondant aux enjeux du développement durable (partie III). Un changement d'échelle dans les partenariats et surtout un changement de logique fondamentale dans la façon de conduire l'action collective est donc nécessaire. Il s'agirait de mener activement des politiques de développement durable en s'appuyant sur la co-construction de l'action collective, en associant l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les organisations publiques, les entreprises publiques de service public, et les organisations de l'ESS. Il s'agirait aussi de produire à plus grande échelle des biens publics et des communs à caractère stratégique, ne serait-ce que pour garantir l'indépendance nationale en cas de crise majeure. L'implication forte et conjointe des organisations de l'économie publique et de l'ESS, associant largement la société civile aux stratégies de long terme, en serait un point d'appui majeur. En France, pour peu que les populations, les dirigeants, les responsables politiques, en prennent la pleine conscience, la refondation de l'action publique, le développement de l'économie sociale et solidaire et celui d'une finance plus responsable constituent indéniablement des vecteurs de transformation de notre modèle de développement pour le 21^{ème} siècle.



COVID-19 : POUR UN « APRES » SOUTENABLE

Contribution du CIRIEC-France

7, passage Tenaille – 75014 Paris – courriel : info@ciriec-france.org

Sites web : www.ciriec-france.org - www.ciriec.ulg.ac.be

Présentée par : Alain ARNAUD président, et Jacques FOURNIER, président d'honneur

Ont participé à la rédaction : Alain ARNAUD, Philippe BANCE, Jean-Louis CABRESPINES

Préambule

Le CIRIEC-France est l'une des sections nationales du CIRIEC-International (Centre International de Recherche et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative), organisation à vocation scientifique créée à Genève en 1947 en marge de l'Assemblée Générale de l'OIT. Son fondateur, Edgard Milhaud, professeur d'économie politique, ancien collaborateur de Jean Jaurès, souhaitait alors promouvoir ses travaux de recherche et d'information sur les modèles économiques favorisant l'intérêt collectif et l'égalité entre les êtres humains. Après les deux guerres mondiales, ce grand militant de la paix qu'était Edgard Milhaud avait souhaité donner un avenir à la revue Les Annales qu'il avait créée en 1908, et provoquer un nouvel élan de la recherche sur l'économie collective, convaincu que le maintien de la paix dans le monde passait par le progrès économique et social, et par une juste redistribution des richesses créées.

Le CIRIEC représente aujourd'hui dans le monde 24 membres nationaux et collectifs, en Europe, Amérique latine, Canada, Japon et Afrique du Nord. Son réseau scientifique est composé d'universitaires et de praticiens de terrain. Il dénombre au-delà des 24 membres nationaux ou collectifs, quelque 750 chercheurs issus de 62 pays dans le monde, ce qui montre l'audience internationale qu'il a obtenue dans le domaine de la recherche en économie d'intérêt collectif. Du reste ce positionnement a été renforcé puisque Les Annales de l'économie publique, sociale et coopérative (Annals of Public and Cooperative Economics) du CIRIEC sont reconnues par SSCI (Social Science Citation Index) comme une revue scientifique internationale indexée de haut niveau (facteur d'impact, H index SJR : 32), ce qui ne peut que satisfaire les universitaires pour lesquels il est important qu'ils puissent publier dans des revues bien référencées.

Saluant l'initiative prise par France-Stratégie, le CIRIEC-France s'inscrit par la présente contribution dans la réflexion générale sur les voies et moyens d'obtenir un développement soutenable après cette crise sanitaire qui bouleverse la société mondiale. Elle s'organise en trois temps :

- Tirer les enseignements du passé et du présent pour éclairer l'avenir
- Refonder l'action publique en lui redonnant un sens adapté aux transitions
- Tirer parti du potentiel offert par l'économie sociale et solidaire, et la finance socialement responsable



I - Economie mondialisée : prendre conscience des enjeux économiques, sociaux et démocratiques

*« Il nous faudra demain tirer les leçons du moment que nous traversons, interroger le modèle de développement dans lequel s'est engagé notre monde depuis des décennies et qui dévoile ses failles au grand jour, interroger les faiblesses de nos démocraties »
(Emmanuel Macron, 12 mars 2020)*

Dans quel contexte sommes-nous effectivement ? Même si nous nous devons d'être optimistes, il n'est pas douteux que nous sommes dans un monde qui va mal, dans un monde de grands paradoxes, dans un monde en grand risque. La situation est en effet des plus préoccupantes :

- Des progrès faramineux enregistrés depuis quelques décennies, grâce aux nouvelles technologies qui améliorent l'accès à la santé et aux meilleures conditions de vie. Mais paradoxalement les inégalités se creusent, notamment les inégalités de revenu : les plus riches continuent de s'enrichir, et de façon exponentielle pour certains, tandis que les plus pauvres continuent de s'appauvrir. 1% des plus riches détient deux fois la richesse de 92% de la population (OXFAM);
- Un système économique mondial financiarisé qui a oublié la grave crise de 2008, qui n'en a pas suffisamment tiré les leçons, et qui continue de spéculer ;
- Un commerce international dominé par les géants du numérique, les GAFA et autres BATX, qui transforment les individus en hyper-consommateurs asservis, et qui ne cachent plus leur volonté de supplanter les Etats-Nations ;
- Une 4^{ème} révolution industrielle en marche, la révolution numérique, qui grâce à l'intelligence artificielle modifie en profondeur non seulement la manière de produire, de consommer, d'échanger, mais aussi les relations entre les individus et l'organisation de nos sociétés. L'appropriation des données personnelles est devenue l'axe stratégique principal des grands groupes, pour nourrir des algorithmes qui piloteront nos vies, et continuerons de nous asservir ;
- Une tendance au repli de chaque nation sur ses propres intérêts au détriment d'une logique de développement commun ;
- On rajoutera les craintes sérieuses que nous avons pour les ressources naturelles et l'environnement, et de plus en plus inquiétant, la question géopolitique, les flux migratoires politiques et climatiques, les conflits armés, ...et aujourd'hui une crise sanitaire mondialisée.

Le grave choc financier de 2008, dont nous payons encore les conséquences aux plans économique et social, avait déjà été révélateur de l'incapacité du système économique global à apporter des réponses satisfaisantes aux besoins de la majeure partie des populations dans ce monde. Au contraire, ce système économique, promu depuis les années 80 par l'Ecole de Chicago, basé fondamentalement sur le dogme que le marché règle tout, est même générateur de plus d'inégalités, car il est atteint d'une tare majeure,



celle de ne pas savoir répartir équitablement les richesses produites. Au surplus, il est peu soucieux de la préservation des biens communs et de l'environnement, car sa finalité est d'obtenir des rentabilités à court terme sans se préoccuper de l'avenir des ressources naturelles et de la qualité de vie. Ainsi dans tous pays les inégalités sociales se sont creusées, et l'accès aux droits fondamentaux reste bien souvent virtuel, malgré les chartes et les bonnes intentions prises par les institutions nationales et internationales. Mais même dans les pays les plus riches, le fossé s'est élargi entre les plus pauvres et les plus nantis. En France, neuf millions de nos concitoyens sur soixante-sept millions n'ont pas des conditions de vie en rapport avec le niveau de richesse de leur propre pays.

Selon les économistes les plus éminents de cette planète, la principale raison en est que le couple marché/concurrence ne fonctionne pas efficacement. Non seulement il amplifie les inégalités, mais il conduit aussi à un affaiblissement de l'action publique et de l'intérêt général. L'économie de marché a pourtant montré qu'elle était un moyen pertinent de développement économique et de progrès de tous ordres, mais à la condition qu'elle soit régulée pour que tout le monde puisse bénéficier de ces progrès. Et c'est là où le bât blesse, car on est loin du compte. Il suffit d'observer les atteintes aux règles de concurrence, les pratiques de contournement fiscal et de détournement des aides publiques des grands groupes, leur chantage aux délocalisations, pour voir que la régulation des marchés par les pouvoirs publics est bien souvent un vœu pieu. Il est ainsi clair que la mondialisation non maîtrisée, au lieu de servir les populations, entraîne des règles du jeu qui contribuent à créer toujours plus de richesse pour les riches et plus de misère pour les plus pauvres. L'inefficacité de la régulation conduit aux pratiques excessives que l'on connaît, spéculation financière, fixation de rémunérations abusives des hauts dirigeants, surexploitation des ressources et des biens communs, détournement de ces derniers au service d'intérêts privés...Ce qui apparaît grave, c'est que consciemment ou inconsciemment, les Etats ont encouragé cette évolution en privatisant et en dérèglementant, sous la pression de ceux qui ont intérêt à ce que le système du « toujours plus » perdure, sans contraintes ni encadrement. Les grands risques de ces évolutions, nous les voyons progresser dans le monde : c'est le chant des sirènes du populisme, c'est la montée des extrémismes, c'est la perversion de la démocratie comme l'écrit souvent l'économiste américain Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie.

Pour reconstruire une société profondément meurtrie par la crise, Il est donc nécessaire de redresser la barre, d'autant que toutes ces évolutions mettent en évidence des perspectives inquiétantes sur la vie démocratique et l'avenir des sociétés. La montée des inégalités et la difficulté des politiques publiques à les résoudre entraînent en effet une forte défiance des populations vis-à-vis des systèmes politiques, car elles sont sans perspectives et inquiètes face au chômage, aux risques écologiques, aux risques sanitaires, mais aussi aux risques géopolitiques que l'on croyait d'un autre temps. Les conséquences les plus significatives sont déjà bien visibles : c'est le rejet des institutions, c'est la perte des valeurs morales et des points de repère, c'est la montée de la violence y compris chez les plus jeunes, c'est le développement des intégrismes de tous ordres, c'est la valorisation de l'individuation des actions au détriment des démarches collectives, c'est le terreau de régimes autoritaires.



Alors que cette situation nécessiterait de reposer les fondements du vivre ensemble, et de définir les grandes orientations permettant aux populations d'avoir des perspectives d'avenir dans un monde en grand changement, le débat politique est empêtré dans la nécessaire résolution des problèmes immédiats, équilibre des comptes publics, croissance, emploi, sécurité, et ne laisse que peu de place à la réflexion sur les choix de société qu'il faudrait pourtant avoir dans une démocratie, au début de ce troisième millénaire.

Pour le CIRIEC, dans le prolongement de la pensée de son fondateur, le temps est donc venu d'un retour au rôle de l'action publique, mais aussi d'un développement soutenu de l'économie sociale et solidaire qui montre son utilité sociale et sa résilience face aux crises. Mais pour y parvenir, il est indispensable que chaque individu se réapproprie la politique, au sens noble du terme, et s'implique dans la vie collective, comme contributeur à l'intérêt général, et pas seulement comme consommateur. Le grand élan de solidarité manifesté dans cette crise sanitaire, les initiatives bénévoles développées pour venir en aide, démontrent l'ampleur du réservoir d'actions collectives dont sont capables nos concitoyens. Et pourtant, toute cette création de valeur n'est pas comptabilisée dans le Produit Intérieur Brut !

La réappropriation durable de l'action collective par les individus suppose cependant le rétablissement de la confiance vis-à-vis des institutions et de ceux qui les dirigent. Cela ne peut se faire que par le partage d'exigences.

La première des exigences est de redonner du sens à l'action publique et plus généralement aux politiques publiques qui ont des défis majeurs à relever :

- celui de rétablir les règles du jeu d'un système économique équilibré, en régulant, en stoppant les potentialités de contournement, en rétablissant l'équilibre travail-capital pour rendre égal le jeu mondial, en remettant la question de la répartition au cœur de l'analyse économique ;
- celui de la gestion des conflits entre le court terme et le long terme, entre la micro-économie et la macro-économie, entre le conjoncturel et le structurel ;
- celui de la croissance économique, fondée sur des mesures incitatives et sur l'investissement public, qui n'est pas une charge, mais bien un investissement, créateur de croissance et d'emploi ;
- celui de la refondation de la notion de service public et de la consolidation des moyens affectés à sa gestion, afin que non seulement « la main publique » tempère la domination de « la main invisible » du marché, mais aussi réponde aux exigences de l'économie des besoins (Fournier 2013) ;
- celui des réponses à apporter à la crise environnementale et de la raréfaction des ressources naturelles, dont les conséquences vont s'avérer catastrophiques si rien n'est fait ;
- ceux de l'éducation, parce que c'est la base de tout – de la formation permanente parce que le monde évolue de plus en plus rapidement et qu'il faut s'adapter – de la culture parce que le passé et nos histoires doivent éclairer le futur (Bance et Fournier, 2018).



Une autre exigence est que l'Etat et les collectivités publiques, représentatifs des citoyens, jouent collectif, déjà entre eux, mais aussi avec toutes ces organisations également représentatives des citoyens que sont les corps intermédiaires et les composantes de l'économie sociale et solidaire (ESS). Conjuguer les valeurs et les intelligences des uns et des autres est probablement l'un des meilleurs moyens de mieux servir l'intérêt général et de s'engager dans la refonte de notre modèle de développement.

II - Action publique et développement durable : de nouvelles perspectives

L'action publique a connu depuis les années 1980 des changements profonds. Les modes de gouvernance ont été bouleversés avec le concept de nouvelle gestion publique et la réorientation des politiques publiques. Dans le contexte de grave crise que traverse le monde et donc notre pays, il est nécessaire de s'interroger sur la refondation de cette action publique, dans ses modes d'administration mais aussi de mobilisation des organisations publiques. La montée en puissance des valeurs de l'économie sociale et solidaire portées par les organisations qui la composent pousse également à réfléchir sur le rôle que devraient jouer les différentes structures publiques et privées non-lucratives pour remettre au goût du jour les formes d'économies qui servent avant tout l'intérêt collectif. Il s'agit de rechercher une meilleure efficacité, une réponse plus adéquate aux attentes sociétales et un ancrage plus étroit de l'intérêt général à la logique du développement durable.

Pour mener cette analyse, il est utile de préciser tout d'abord les principaux fondements actuels de l'action publique dans le cadre de ce qu'on appelle la nouvelle gestion publique, ou encore la doctrine du New Public Management (NPM). Xavier Greffe en a précisé les traits principaux (1997).

Selon Christine Musselin et Philippe Bezes (2015), les principes d'organisation du NPM peuvent se résumer en cinq points : « la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles [...] ; la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes [...] ; le recours systématique aux mécanismes de marché [...] ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ; la mise en place d'une gestion par les résultats ». Partant de ces principes, l'État a voulu transformer les relations entre les entités administratives, en mesurer les effets, leur efficacité et leur performance

Le choix prioritaire a alors été de créer des agences, mais cela a entraîné des problèmes de coopération et de coordination conduisant à un mouvement de regroupements et de fusions, ce que nous connaissons aujourd'hui.

Cette doctrine, qui s'est largement propagée à travers le monde, conduit les pouvoirs publics à rechercher l'efficacité en arbitrant entre diverses actions possibles. Figurent ainsi dans le spectre des possibles la réglementation, la subvention, les partenariats public-privé (lucratif et non lucratif) ou la production directe. Pour autant, l'intervention indirecte (en d'autres termes « faire faire ») est privilégiée vis-à-vis de l'intervention directe (« faire »). Cela s'exerce par délégation de service, par des partenariats public-privé et la cession au secteur privé d'actifs publics (par le biais de politiques de privatisation) ainsi que par la mobilisation de plus en plus active des organisations de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans l'accompagnement de l'action publique. On vise aussi à imposer de la concurrence dans les



services publics, et susciter l'émulation entre acteurs, en ouvrant les anciens monopoles à la concurrence potentielle et surtout effective. On préconise encore le déploiement d'une culture administrative de la recherche de sources propres de financement, et la rupture avec l'incitation à la dépense, afin d'endiguer la croissance des dépenses publiques. Il s'agit de développer dans cette optique une culture des résultats plutôt que des moyens, en promouvant une gestion centrée sur l'objectif d'efficacité, sur l'innovation et sur la flexibilité. Anticiper plutôt que subir fait également partie de la panoplie des préconisations de la nouvelle gestion publique, s'agissant de prévoir les besoins à venir pour mener en temps voulu les adaptations nécessaires de l'action publique.

Si elle ne se résume pas à une gouvernance par les nombres (Supiot 2020), la nouvelle gestion publique est pertinente dans la préconisation de conduire des politiques publiques fondées sur des stratégies de long terme en mobilisant pour ce faire les différents acteurs et parties prenantes de la société civile, dont ceux de l'ESS. Cependant, l'action publique y a pour maître mot *efficience* ; si ce terme peut être entendu, il masque en réalité la volonté première d'effectuer des coupes dans les dépenses publiques. Cela a été le cas avec la RGPP et les différentes réformes dites de modernisation de la fonction publique comme la MAP ou encore aujourd'hui l'AP22 (action publique 2022). Le référentiel central du New Public Management est de plus l'adoption par les organisations publiques de comportements proches de ceux du secteur privé. Cela nuit à une action publique proactive, et conduit à privilégier l'élimination de toutes distorsions de concurrence entre opérateurs, au détriment de missions de politique publique d'intérêt général. L'étude approfondie réalisée sous l'égide du réseau CIRIEC et consacrée aux entreprises publiques à travers le monde dans le handbook qui va être publié en 2020 chez Routledge, montre que les résultats sur les plans de la performance, de l'efficacité et des résultats financiers se sont fortement améliorés et répondent souvent largement aux attentes des autorités publiques. Pour autant, les missions d'intérêt général ou de service public des entreprises publiques, bien que conservant une certaine consistance, se sont édulcorées au fil du temps. De plus, la mobilisation de l'ESS par les autorités publiques, s'avère souvent instrumentalisée par la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique. Elle vise prioritairement à réduire le coût de l'intervention publique, plutôt que de l'inscrire dans une démarche de co-construction de l'action publique, en lien avec les acteurs de terrain.

Or, la construction des entreprises de l'ESS et de l'élaboration de leurs activités est avant tout liée à la construction de réponses face aux besoins repérés dans les territoires pour, ensuite, proposer des actions répondant à l'intérêt général. L'inversion de cette logique depuis plusieurs années a amené les pouvoirs publics à se transformer en donneurs d'ordre et aux acteurs de l'ESS en prestataires. D'autre part, le principe de la concurrence libre et non faussée a montré ses limites dans la mesure où dans bien des cas la régulation du marché concurrentiel s'est avérée vaine du fait des pratiques d'opérateurs internationaux sur lesquels les autorités publiques n'ont que peu de prise.

En centrant l'action publique sur l'analyse des coûts, conformément certes à l'analyse économique standard, on s'est écarté cependant de ce qui devrait être fondamental en matière d'action publique : servir l'intérêt général dans une perspective de développement durable et en réponse aux attentes sociétales. L'orientation de l'action publique vers le



développement durable conduit ainsi à repenser les politiques publiques déployées dans le cadre de la nouvelle gestion publique, et à refonder l'action collective autour des défis d'avenir. Dans le contexte actuel, les mesures à prendre devraient s'inscrire dans quatre orientations cruciales.

II -1 Lutter contre le réchauffement climatique

Pour être à la hauteur des défis du réchauffement climatique, qu'ont notamment précisé les travaux du GIEC (2018, 2019), une mobilisation rapide, générale et de très grande ampleur s'impose. Elle implique d'y associer tous les acteurs qu'ils soient publics et privés. La conduite de politiques publiques et d'actions fortes des organisations publiques et de l'ESS y est à cet égard cruciale. Les organisations publiques ont un rôle majeur à jouer en matière d'économies d'énergie, en particulier dans les secteurs du logement et des transports publics. C'est aussi le cas dans le développement de nouveaux savoirs et de nouvelles technologies. Les entreprises publiques pourraient ainsi être mobilisées, du fait de leur moindre exigence de rentabilité, en adoptant à cet égard des comportements proactifs (Bance, 2015). Cela compléterait d'autres formes d'action publique ou la mobilisation d'autres organisations et acteurs de la société civile, dont celles de l'ESS, permettant d'innover et de stimuler l'action de la société civile. Une spécification et un redéploiement adéquats des missions des organisations publiques et un soutien public à l'ESS permettraient de développer les synergies pour répondre à cet enjeu d'avenir majeur pour l'humanité.

L'implication plus forte des citoyens est aussi sans doute une piste qui devrait être explorée pour l'élaboration de politiques publiques plus en lien avec les besoins des territoires. Ainsi, devrait être regardés avec attention les travaux menés dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat qui se déroule actuellement au CESE. Sans penser que de telles initiatives pourraient remplacer les orientations prises par les représentants des pouvoirs publics et par ceux de la démocratie représentative, il serait bon de trouver la complémentarité entre ces deux modes de construction de politiques publiques.

II -2 Développer l'investissement public dans le cadre de politiques de long terme

Cela rejoint le point précédent sur l'utilité de comportements proactifs des organisations publiques et de la mobilisation de l'ESS pour atteindre les objectifs de développement durable, tels qu'ils ont notamment été explicités par les Nations unies. Cela renvoie à l'objectif 13 (Action climatique), pour lequel les investissements des organisations publiques sont cruciaux. Mais c'est aussi le cas pour la réalisation des objectifs onusiens : 3 (Santé et bien-être) et 4 (Qualité de l'éducation) du programme onusien. L'action des organisations publiques est aussi cruciale pour répondre aux objectifs 6 (Eau propre et assainissement), 7 (Accessibilité à l'énergie), 9 (Industrie, innovation and infrastructures), 11 (Cités durables et communautés) et 12 (Consommation responsable et production). Les organisations publiques et tout particulièrement celles qui opèrent dans les services publics jouent un rôle



majeur pour les investissements dans les infrastructures et la production de biens publics. Ici encore, veiller au développement durable devrait conduire à renforcer les missions stratégiques d'intérêt général des organisations publiques, même si cela peut nuire à la rentabilité et contrarier la réalisation d'objectifs budgétaires et financiers de court terme des autorités publiques. C'est particulièrement le cas pour le système de santé soumis à de très lourdes tensions avec la crise sanitaire, mais qui depuis des années souffre de politiques budgétaires restrictives sans pour autant améliorer son efficacité. Le système ne tient aujourd'hui que grâce à l'engagement au-delà du possible des personnels qui lui sont attachés. Ce n'est pas une situation durable.

II -3 Promouvoir la cohésion sociale et territoriale

Les organisations publiques ont également un rôle de premier plan à jouer en matière de cohésion sociale et territoriale, mais aussi les organisations de l'ESS en proximité forte avec leur territoire. Leur capacité à atténuer les effets de la crise économique a clairement été mise en évidence par la crise des années 2007 et suivantes. Des nationalisations ont permis notamment dans de nombreux pays de pérenniser le tissu productif et d'atténuer les effets sociaux catastrophiques de la récession. La capacité des organisations publiques de s'adapter aux transformations des politiques publiques est patente tout comme leur capacité contributive aux politiques territoriales, qu'elles soient régionales ou locales. Pour revenir sur la problématique du développement durable des Nations unies, les organisations publiques, tout comme celles de l'ESS, sont essentielles à la réalisation du 8^{ème} objectif, intitulé : Inclusion et croissance économique soutenable. Il convient également de prendre en compte les conséquences de l'évolution démographique et du vieillissement, sur les relations intergénérationnelles qui risquent de se dégrader, sur la répartition du travail qui risque de se tarir, et sur le maintien de l'autonomie des personnes âgées dépendantes. Selon le scénario central de l'INED, les 65 ans et plus représenteront 26,1% de la population en 2040 alors qu'ils en représentaient 17,5 % en 2013. Les moins de 20 ans représentaient 24,6 % de la population en 2013 et en représenteront 22,3 % en 2040. Cette très forte distorsion ne peut rester sans anticipation de politiques publiques à mettre en œuvre, en associant largement les acteurs concernés. La contribution de l'économie publique ne doit cependant pas donner lieu, comme cela fut trop souvent le cas avant les années 1980, à une excessive instrumentalisation des organisations par les pouvoirs publics, qui nuise à leur efficacité. Pour répondre aux attentes sociétales, leur action devrait plutôt procéder plus largement de coopérations multi-partenariales.

II -4 Déployer de nouvelles gouvernances multiniveaux et multi-partenariales

L'efficacité de l'action publique conduit aujourd'hui les autorités publiques de différents niveaux (local, régional, national, voire supranational) à coopérer activement, dans ce qu'on appelle la gouvernance multiniveau (Bance et Chassy, 2017). Dans cette optique, l'efficacité dépend de la répartition des attributions respectives des différents niveaux de gouvernance. Le principe de subsidiarité prôné par l'Union européenne, est ainsi de faire conduire les actions nécessaires aux entités compétentes les plus proches de ceux qui sont directement concernés par cette action. Du fait des enjeux majeurs du développement durable, ces principes devraient cependant s'appliquer plus largement et en plus étroite coordination des



acteurs publics. Cela devrait également conduire en toute logique à mobiliser plus activement les opérateurs, notamment les organisations publiques qui sont les plus à même de répondre à des missions publiques d'intérêt général du fait de leurs spécificités propres. Il s'agirait aussi, en application du principe de proximité, d'impliquer plus largement et étroitement l'ensemble des parties prenantes. L'objectif est d'associer, dans une démarche d'apprentissage et de mobilisation des acteurs, mais aussi d'élaboration commune de l'action collective, l'ensemble des organisations et tout particulièrement celles de l'ESS. Comme le dit l'OCDE, dans ses « lignes directrices » relatives aux entreprises publiques, il convient cependant d'être en capacité de « structurer un réseau complexe de responsabilités afin de garantir l'efficacité des décisions et la bonne gouvernance » (p. 12). Si la tâche est ardue, elle n'en est pas moins indispensable s'agissant de coconstruire et de mettre en application efficacement une action collective selon des orientations largement partagées.

III - Economie sociale et solidaire, finance socialement responsable : marquer la différence

En quoi l'économie sociale et solidaire, la finance socialement responsable peuvent-elles être vecteurs de transformation pour un développement durable ? Cette question est particulièrement d'actualité au moment où chacun s'interroge sur les moyens de s'engager dans un développement durable post crise. Elle alimente bon nombre de réflexions et de travaux non seulement d'universitaires, mais aussi de tous ceux qui dans la société civile considèrent qu'il est indispensable aujourd'hui de changer de modèle économique et de mieux utiliser le système financier si l'on veut éviter de graves désagréments dans le futur. Les 17 objectifs de développement durables de l'ONU évoqués plus haut constituent une feuille de route pertinente dans laquelle l'ESS et la finance responsable peuvent utilement s'inscrire.

L'ESS est un contributeur économique à part entière. Elle intervient dans de nombreux domaines : la production de biens et services, la protection sociale, la santé, la finance, l'assurance, l'agriculture, le sport, la culture, etc... C'est un modèle économique qui s'appuie sur un système de valeurs qui met l'humain en son centre et non l'argent, et qui fonctionne de façon démocratique. C'est un modèle économique parfaitement adapté à l'évolution de la société et aux transitions de tous ordres, en capacité de produire de l'innovation sociale. Bien évidemment, les organisations de l'ESS ne sauraient à elles seules constituer l'intégralité du Produit Intérieur Brut, mais leur part peut progresser significativement. En tous cas, l'esprit, les valeurs et les pratiques de l'ESS doivent devenir la norme en matière économique, sociale et environnementale (SADDIER 2019). Pour autant elles ont besoin de mieux faire connaître leur différence auprès des citoyens et d'avoir une vraie reconnaissance auprès des pouvoirs publics et des institutions, au-delà du simple constat de leur existence. Elles doivent bien sûr faire la démonstration qu'en conciliant l'économie avec les valeurs universelles de solidarité et de démocratie, elles ont une utilité sociale et collective supérieure à celle de l'économie néolibérale qui démontre ses limites en termes d'humanisation et de satisfaction des besoins de la société.



C'est pour cela que les Etats et les collectivités publiques se doivent de favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire, et d'en promouvoir les valeurs. Dans une prise de conscience louable de la nécessité de modifier la trajectoire du capitalisme de ce dernier siècle, la loi Pacte a introduit plus d'obligations sociales et environnementales en institutionnalisant la RSE pour toutes les entreprises, y compris celles de la sphère publique et de l'ESS. Des initiatives de partenariat public-privé non-lucratif ont été prises dans certains territoires. Mais on est encore loin de ce qu'il serait nécessaire de faire en terme de reconnaissance de l'ESS et de co-construction des politiques publiques face aux besoins sociaux des individus et dans un contexte de raréfaction des ressources publiques.

De son côté, **la finance socialement responsable** est un concept qui s'est développé relativement récemment en France. Finance solidaire, investissement socialement responsable, finance verte, sont des notions portées aujourd'hui par des acteurs publics et privés qui se sont engagés dans la distribution de produits de placement répondant à ces critères. D'autres acteurs se sont donnés comme mission de délivrer des labels (Label ISR, Novethic, Finansol...). Il est heureux que dans ce contexte de finance mondialisée mal maîtrisée, face aux multiples enjeux économiques, sociaux et environnementaux, l'idée se soit développée d'une finance plus raisonnable, au service d'une économie plus éthique, plus responsable et plus solidaire. Pour autant, malgré l'intérêt suscité auprès du public et la demande émanant d'investisseurs soucieux de contribuer aux solutions sociales et environnementales, la finance socialement responsable reste encore à développer. Elle représente en France environ 20% de la gestion d'actifs (NOVETHIC 2020). L'objectif serait donc de passer du marché de niche à une part de marché significative. Pour cela, les produits estampillés ISR doivent être considérés comme des produits financiers comme les autres, par les marchés, comme par les acteurs de ces marchés et dans l'opinion publique. Cela pose bien évidemment la question de leur rendement, car l'on voit bien qu'il peut y avoir à certains moments des divergences d'intérêt entre recherche de la rentabilité, notamment pour les institutions financières qui ont besoin de rémunérer leurs actifs, et envie d'investir dans de la finance socialement responsable.

Si l'on a vu s'organiser ces dernières années un environnement mieux structuré pour l'Investissement Socialement Responsable, avec des acteurs qui prennent une part de plus en plus grande dans le développement du secteur - agences de notation extra-financière, organismes de promotion de l'ISR, créateurs d'indices boursiers éthiques, associations d'actionnaires,...- les pouvoirs publics doivent mieux prendre en compte l'intérêt de la finance socialement responsable dans le développement soutenable, à commencer dans les entreprises et les établissements qui sont sous son contrôle. Ils devraient également encourager cette conjugaison d'acteurs pour accélérer la mutation du secteur financier vers une plus grande responsabilité sociale et environnementale (CESE 2019). Compte-tenu de son niveau élevé en France, il serait également d'un grand intérêt de mieux mobiliser l'épargne des ménages vers les investissements productifs répondant aux enjeux du développement durable.



En conclusion

L'action publique devrait gagner en efficacité pour répondre aux enjeux majeurs du développement durable et aux attentes sociétales. Un changement de paradigme de l'action collective pourrait y contribuer, en revenant sur certains des fondements de la doctrine du New Public Management qui inspirent largement l'action publique actuelle.

Cette perspective du changement de paradigme d'action collective a été mise en avant dans le récent ouvrage publié par le CIRIEC (Bance, 2018). L'analyse part du diagnostic du développement dans les dernières décennies de coopérations économie publique-ESS et de partenariats directs des autorités publiques avec les organisations de l'ESS. Ces partenariats permettent de mieux répondre aux besoins sociaux par la capacité d'innovation et la bonne connaissance qu'en ont les acteurs de l'ESS. Ces partenariats renforcent également l'ancrage territorial de l'action publique.

Un changement d'échelle dans les partenariats et surtout un changement de logique fondamentale caractérisant le nouveau paradigme d'action collective est cependant nécessaire. Il s'agirait de mener activement des politiques de développement durable en s'appuyant sur la co-construction de l'action collective, en associant l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les organisations publiques, les entreprises publiques de service public, et les organisations de l'ESS. Il s'agirait aussi de produire à plus grande échelle des biens publics et des communs à caractère stratégique, ne serait-ce que pour garantir l'indépendance nationale en cas de crise majeure. L'implication forte et conjointe des organisations de l'économie publique et de l'ESS, associant largement la société civile aux stratégies de long terme, en serait un point d'appui majeur.

Dans le prolongement de l'ouvrage de 2018, cette perspective de refondation de l'action collective fait l'objet d'études complémentaires dans le cadre de nouveaux programmes de recherche du CIRIEC sur la production conjointe de biens publics et de communs.

Enfin pour que l'action publique, l'ESS et la finance socialement responsable prospèrent, il est primordial et urgent que les individus, en responsabilité, se réapproprient les moyens de dessiner leur futur, en prenant conscience du monde qui vient, puis en redevenant acteurs de leur destinée, au lieu de n'être passivement que des consommateurs pour ceux qui en ont les moyens, résilients pour les classes moyennes, révoltés pour ceux qui ont juste de quoi vivre, et résignés pour ceux qui sont dans l'extrême pauvreté. Cette réappropriation est possible, nous voyons de plus en plus de réactions dans le monde contre ce système économique qui finalement ne fait que creuser les inégalités. Mais elle doit être stimulée.

En France, pour peu que les populations, les dirigeants, les responsables politiques, en prennent la pleine conscience, la refondation de l'action publique, le développement de l'économie sociale et solidaire et celui d'une finance plus responsable constituent indéniablement des vecteurs de transformation de notre modèle de développement pour le 21^{ème} siècle.

Références



Bance P. et Chassy A., 2018, Citizen advisory committees: a tool to remedy the shortcomings of the Contingent Valuation Method within the system of multi-level governance?, International Journal of Public Administration (IJPA)

Bance P. et Fournier J. (dir.), 2018, Education et intérêt général, Collection Economie publique et économie sociale, Presses Universitaires de Rouen et du Havre

Bance P., 2015, Public enterprises and production of global public goods: the effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues, Annals of public and cooperative economics (APCE), n°4, vol. 86

Bernier L., Florio L. et Bance P. (dir.), à paraître en 2020, The Routledge Handbook on State Owned Enterprises, Routledge

Musselin et Bezes P., 2015, Presses de Sciences Po, Chapitre 5/ Le new public management dans une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?

CESE, Avis 2019-04, Finance durable

CIRIEC, Bance P. (dir.), 2018, Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action, Conclusion : Public - Social and Solidarity Economy Partnerships (PSSEPs) and collective action paradigm. <http://www.ciriec.uliege.be/publications/ouvrages/providing-public-goods-and-commons/>

IPCC (GIEC), Reports, <https://www.ipcc.ch/reports/>

Fournier J., 2013, L'économie des besoins, Odile Jacob

Grefre X., 1997, Économie des politiques publiques, Précis Dalloz, 2^{ème} édition

Ministère de l'Economie, des Finances, de l'Action et des Comptes Publics, 2020, L'investissement socialement responsable

OECD, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015 <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

Saddier J., table ronde sur l'économie sociale et solidaire (ESS), 18 décembre 2019, commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale)

Stiglitz J. 2012, Le prix de l'inégalité, Les Liens qui Libèrent

Stiglitz J. 2019, Peuples, pouvoir et profits, Les Liens qui Libèrent

United Nation, Sustainable development Goals, The 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>