

**Nyssens, Marthe ; Petrella, Francesca. *Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux : une forme innovante de propriété*. In: *Economie et Sociétés*, Vol. 4, no. 10, p. 747-774 (2009).**

**FINALITÉ SOCIALE ET PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS L'OFFRE DE SERVICES QUASI-COLLECTIFS LOCAUX : UNE FORME INNOVANTE DE PROPRIÉTÉ**

Marthe Nyssens<sup>1</sup> et Francesca Petrella<sup>2</sup>

Résumé

Ces dernières années sont marquées par une recomposition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé (lucratif et non lucratif) dans l'offre de services quasi-collectifs. Les formes de délégation de service public et de partenariat public-privé se multiplient. Dans un tel contexte, l'objectif de cet article est, d'une part, d'analyser les spécificités d'une forme de propriété peu étudiée, à savoir la « propriété non lucrative à parties prenantes multiples ». D'autre part, il s'agit de mettre à jour la diversité des formes partenariales de propriété à l'échelon local et des enjeux qu'elle soulève dans le champ des services quasi-collectifs. Il ressort de nos analyses que la présence d'une pluralité de parties prenantes dans la propriété de l'organisation permet de prendre en compte les multiples bénéfices collectifs générés par ces services et de construire une finalité sociale au-delà des intérêts au moins partiellement hétérogènes.

*Social purpose and public-private partnership in the delivery of local quasi-public services : an innovative form of ownership*

Abstract

In the last decades, responsibilities between public and private (for profit and non profit) sectors have been redesigned in the delivery of many local quasi-public services. Processes such as contracting out, tendering or public-private partnerships are increasingly developed. In this context, the objective of this paper is, on the one hand, to analyze the characteristics of a particular form of ownership, not much studied until now: "the nonprofit multi-stakeholder ownership". On the other hand, this article sheds light on the diversity of partnership organizations in the field of local quasi-public services. Our analysis shows that the presence of a diversity of stakeholders in the ownership structure of the organization is a way to take into account the various collective benefits attached

---

<sup>1</sup> Professeur, département d'économie, CERISIS, Université Catholique de Louvain, EMES, 3 place Montesquieu, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique, nyssens @ires.ucl.ac.be

<sup>2</sup> Maître de conférences en sciences économiques, Université de la Méditerranée, LEST-CNRS, UMR 6123, 35 Av. J. Ferry, 13626 Aix en Provence cedex 01, France, francesca.petrella@univmed.fr.

to these services and to build a social aim beyond the, at least partially, heterogeneous interests.

JEL D230, L300, D620

**Mots-clés :** partenariat public-privé, parties prenantes, propriété non lucrative, services quasi-collectifs, finalité sociale, coûts de transaction

**Key-words :** public-private partnership, stakeholder, non profit ownership, quasi-collective service, social purpose, transaction costs.

## **Introduction**

Ces dernières décennies, la notion de gouvernance a fait son apparition dans de nombreux débats, par opposition à celle de gouvernement, afin de refléter les évolutions en cours dans le partage des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé (lucratif et non lucratif) notamment dans l'offre de services quasi-collectifs locaux. Les services quasi-collectifs sont des services individuels qui, au-delà de la satisfaction qu'ils procurent à leurs usagers, engendrent aussi des effets pour la collectivité dans son ensemble. La gouvernance, quant à elle, renvoie aux interactions et aux modes de coordination entre une diversité d'acteurs publics et privés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques [Le Galès (1998), Kooiman (2003), Enjolras (2005)]. Reste que le terme de « gouvernance » est à manier avec précaution en tenant compte du contexte historique et politique de son émergence [Gaudin (2004)].

Cette ouverture à une diversité d'acteurs publics et privés s'inscrit dans le mouvement plus général de décentralisation des compétences et de diversification des demandes des usagers et des prestataires, mouvement que l'on retrouve dans de nombreux services sociaux, comme l'aide aux personnes âgées ou l'accueil des jeunes enfants [Laville et Nyssens (2001), Fraisse et al. (2008)]. A l'échelle d'un territoire, l'implication d'une diversité d'acteurs s'explique principalement au nom d'une meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des territoires et de leurs ressources, dans un souci d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques [Leloup et al. (2006), Benko (2007)].

Face à ce double mouvement de décentralisation et de diversification des demandes de services quasi-collectifs, les formes de participation d'acteurs locaux se multiplient. Parmi celles-ci, émerge une nouvelle forme d'organisation qui se caractérise par l'implication d'une pluralité d'acteurs dans les structures de propriété d'une organisation. Dans cet article, nous proposons d'analyser cette forme originale de propriété d'un point de vue conceptuel et empirique.

Ce faisant, nous prolongeons les travaux sur les partenariats public-privé [Besley et Ghatak (2001), Hart (2005)], en considérant plus particulièrement le rôle des associations et des habitants dans ce type d'organisation partenariale. Plus largement, notre analyse contribue au questionnement de la recomposition des frontières entre le secteur public, le secteur privé lucratif et le secteur de l'économie sociale et solidaire au sein d'une économie plurielle ou mixte, en particulier à l'échelon local [Laville (2005), Ben-Ner (2002)]. Cet article s'inscrit également dans les travaux actuels autour de l'entreprise sociale en Europe. Alors que pratiquement personne ne s'y référerait il y a

encore une quinzaine d'années, la notion d'entreprise sociale s'est rapidement propagée ces dernières années. Ce concept permet d'éclairer les dynamiques entrepreneuriales au sein du secteur de l'économie sociale et solidaire. L'idéal-type de l'entreprise sociale se définit comme une organisation privée non lucrative qui met en œuvre une activité continue de production directement liée à sa mission de service à la collectivité en gardant un degré élevé d'autonomie et de prise de risque économique. Elle est ancrée, généralement, dans des dynamiques collectives impliquant différents types de parties prenantes dans ses structures de gouvernance. Pour déployer leur activité de production, elle repose, le plus souvent, sur une diversité de ressources monétaires et non monétaires [Defourny et Nyssens (2006)].

Dans la première partie, nous expliquons tout d'abord l'émergence de cette forme de propriété non lucrative à parties prenantes multiples à partir de la dimension quasi-collective des services fournis et de la nature imparfaite de l'information. Adoptant la définition de la propriété de l'école des droits de propriété, fondée sur la possession conjointe des droits de contrôle résiduel et des droits aux bénéfices résiduels, et dans la lignée des travaux pionniers de Coase [1937] et de Williamson [1975], nous justifions pourquoi nous considérons que ces organisations sont caractérisées par une propriété de type collectif. Dans cette perspective, nous formulons la proposition suivante : l'intégration d'une pluralité de parties prenantes au sein de la propriété d'une organisation non lucrative permet de réduire les coûts de transaction liés à l'offre de tels services sans augmenter de façon prohibitive les coûts de transaction liés à la propriété partenariale.

La deuxième partie de cet article confronte cette proposition à une analyse empirique des organisations qui fournissent des services quasi-collectifs locaux. Pour ce faire, nous présentons les résultats d'une enquête réalisée auprès d'une trentaine d'organisations non lucratives, publiques et privées, fournissant des services quasi-collectifs locaux dans l'arrondissement de Charleroi (Belgique). Ce travail empirique nous permet dans un premier temps de faire émerger la diversité des formes de partenariat dans la propriété à l'échelon local, d'identifier ensuite les variables permettant de caractériser la propriété de ces organisations, au-delà du statut juridique, et enfin, de cerner les enjeux que ce type de propriété soulève pour les acteurs concernés. Dans la suite de cet article, pour en faciliter la lecture, nous parlons de propriété partenariale pour désigner la « propriété non lucrative à parties prenantes multiples » ou *multi-stakeholder*.

## **Première partie : Services quasi-collectifs et organisations à parties prenantes multiples**

### ***1.1. L'offre des services quasi-collectifs : une pluralité d'acteurs publics et privés***

Dans de nombreux pays européens, ces dernières années sont marquées par une recomposition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé et par l'implication croissante d'une diversité d'acteurs dans l'offre de ce type de services. La redéfinition des responsabilités et des frontières entre les secteurs passe également par un

mouvement de décentralisation des compétences, octroyant un rôle accru aux autorités publiques territoriales.

Dans ce contexte, les formes de délégation se multiplient et se transforment, passant du « simple » conventionnement entre l'Etat et les associations à des formes plus complexes accompagnées de changements dans les modes de financement et d'évaluation [Chauvière (2008)]. Cette complexité se reflète notamment à travers l'émergence de formes juridiques et institutionnelles mixtes, associant des acteurs publics et privés telles que, en France, les partenariats public-privé, les sociétés d'économie mixte, les groupements d'intérêt public ou, plus récemment les groupements de coopération sociale ou médico-sociale<sup>3</sup>.

Face aux multiples formes de participation d'acteurs publics et privés dans l'offre de services quasi-collectifs, nous approfondissons, dans cet article, l'une d'entre elles : l'implication d'une pluralité de parties prenantes dans les structures de propriété d'organisations actives dans le champ du développement local.

Le terme de "partie prenante" désigne en général tout acteur socio-économique pour lequel les objectifs et la production de l'organisation constituent un enjeu : les consommateurs, les investisseurs privés, les travailleurs, les habitants d'un quartier, etc. L'intérêt des parties prenantes dans l'organisation est pris au sens large et peut inclure un intérêt collectif vis-à-vis du bien ou service produit pour un tiers. Les donateurs privés ou les pouvoirs publics peuvent donc être des parties prenantes d'une organisation.

L'émergence de cette forme originale de propriété peut s'expliquer par la dimension quasi-collective des services fournis et par la difficulté d'évaluation de leur qualité.

*De la dimension quasi-collective des services : comment faire face à l'hétérogénéité de la demande ?*

Maison de quartier, service d'accompagnement à la création de micro-entreprises, régie de quartier, agence de développement local, halte-garderie dans un quartier défavorisé, ces initiatives sont autant de services qui se sont développés au niveau local ces dernières années. Ces services peuvent être qualifiés de quasi-collectifs car l'usager et sa consommation peuvent être clairement identifiés.

Ainsi, l'entretien des espaces collectifs dans les cités de logements sociaux par des stagiaires en insertion dans une régie de quartier améliore le cadre de vie, ce qui est tout bénéfique à la fois pour les habitants de la cité et pour les pouvoirs publics locaux. Ce travail contribue également à l'insertion socioprofessionnelle de jeunes du quartier en difficulté, ce qui est un bénéfice direct pour les stagiaires mais aussi pour la collectivité dans son ensemble. Enfin, la société coopérative qui gère ses logements voit son

---

<sup>3</sup> Le groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) est un nouveau cadre juridique, institué par la loi de janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale mais dont la mise en œuvre date de 2006. Ce nouvel instrument permet la coopération entre des acteurs publics ou privés du secteur social et médico-social autour de la prise en charge des usagers. Son statut juridique varie selon les membres qui le composent, il peut être de droit public ou de droit privé, contrairement aux groupements d'intérêt économique ou d'intérêt public.

patrimoine entretenu à moindres frais que si elle avait dû le faire elle-même (dans la mesure où les stagiaires sont rémunérés par des fonds publics).

Si l'offre de services quasi-collectifs est laissée au marché, leur dimension collective n'étant prise en compte dans les choix de comportement des agents, l'offre sera sous-optimale. Si la théorie économique préconise traditionnellement une intervention publique en présence d'une dimension collective, ce qui a souvent conduit au développement de monopoles publics, une production publique n'est pas toujours optimale lorsqu'il s'agit de biens et services quasi-collectifs dont la demande est fortement hétérogène, en particulier localement. Les pouvoirs publics proposent en effet des biens et services qui satisfont l'électeur médian dans une logique d'offre de services centralisée et universelle, laissant de côté une partie de la demande insatisfaite et ce, d'autant plus qu'elle est hétérogène [Weisbrod (1975)]. Dans le cas des services quasi-collectifs locaux, on peut s'attendre à ce que la demande soit différente d'un territoire à l'autre en fonction des caractéristiques et des besoins locaux, impliquant une offre insuffisante, donc sous-optimale. Bien entendu, le mouvement de décentralisation qui traverse différents pays européens vient infléchir cette limite de l'Etat à fournir des services publics différenciés suivant les territoires. L'insertion dans des réseaux de proximité des associations locales leur permet, quant à elles, en théorie du moins, d'être plus souples et plus réactives que des structures publiques, même décentralisées. Les associations, de par leur ancrage dans les réseaux sociaux locaux, seraient mieux placées pour révéler des demandes sociales localement hétérogènes et pour proposer une offre de services quasi-collectifs adaptée à ces demandes. Cependant, elles sont limitées dans l'accès à des ressources financières pour soutenir le développement des services renvoyant à leurs « insuffisances philanthropiques » [Salamon (1987)].

On peut comprendre dès lors la complémentarité qu'il peut y avoir entre un acteur public, garant de l'intérêt général et un acteur privé non lucratif, poursuivant une finalité sociale et ayant la capacité de fournir une offre différenciée et innovante localement. Avec l'émergence de nouvelles dynamiques dans le champ du développement local, cette complémentarité va jusqu'à se concrétiser par un partenariat au sein d'une même structure de propriété où acteurs associatifs et publics se retrouvent. Cependant si le caractère quasi-collectif peut expliquer en partie ce partenariat, il ne suffit pas à lui seul. En effet, cette complémentarité existe depuis longtemps dans l'offre de services sociaux à travers l'agrément et le financement d'associations par l'Etat. D'autres caractéristiques de ces services contribuent à l'émergence de ce type de structure.

#### *De la difficulté d'évaluer la qualité de ces services : l'enjeu de la confiance*

En effet, une deuxième caractéristique importante des services quasi-collectifs locaux concerne leur difficile évaluation compte tenu de leur complexité et donc de l'incertitude quant à la qualité demandée. D'abord, nombre de ces services poursuivent des objectifs multidimensionnels, comme par exemple les services d'accueil des jeunes enfants dans un quartier urbain défavorisé poursuivent à la fois un objectif d'insertion sociale et professionnelle des parents mais aussi d'éveil et de socialisation des enfants, de santé publique (en participant à la prévention de la maltraitance ou de la malnutrition par exemple en proposant des groupes d'échange de parole, des cours de cuisine...) et de cohésion sociale en créant ou renforçant le lien social dans ce quartier. Evaluer les

performances d'un tel service sur le seul taux de réinsertion dans l'emploi des mères négligerait une part importante des bénéfices collectifs produits par ce service. Ensuite, la composante relationnelle est, bien souvent, essentielle dans la dynamique de construction du service impliquant tant les prestataires que les usagers dans la définition et dans la mise en place du service rendu. Cette co-construction entre le prestataire et l'utilisateur rend donc ces services difficiles à standardiser et à évaluer. Enfin, ces services sont source d'effets qui apparaissent à court, à moyen et à long terme. Dans l'exemple cité ci-dessus, au-delà de l'effet à court terme qui permet aux mères de suivre une formation ou d'être disponible sur le marché du travail, les effets en matière de santé publique ou de prévention de l'échec scolaire, ne sont visibles qu'à moyen ou long terme et sont plus difficilement évaluables. L'existence de ces différents horizons temporels complique ainsi la définition de critères d'évaluation et la temporalité du processus d'évaluation.

Compte tenu de cette difficulté d'évaluation de la qualité des services quasi-collectifs locaux, la confiance s'avère un enjeu central. En effet, la nature de l'information est fondamentalement imparfaite, le produit étant marqué « par l'incertitude des relations de services » [Gadrey (1996 :97)] et ouvrant la porte à des comportements opportunistes. Les parties prenantes les moins informées, comme les usagers des services ou les pouvoirs publics locaux, risquent de s'adresser à des prestataires de mauvaise qualité (problème de sélection adverse) ou d'obtenir un service de moindre qualité qu'annoncée (problème d'aléa moral). Il se peut aussi que la transaction n'ait pas lieu par manque de confiance de la part des usagers vis-à-vis des prestataires. Des comportements opportunistes risquent également de se développer entre employeurs et travailleurs de première ligne s'il s'avère difficile de contrôler la performance des ce derniers.

L'implication des usagers dans la propriété des organisations est donc une manière de palier le caractère imparfait de l'information entre les prestataires et les usagers quant à la qualité du service et de créer une relation de confiance entre eux. Le même argument peut valoir pour les pouvoirs publics lorsque ceux-ci financent et ont du mal à évaluer le service. Quant à l'intégration des travailleurs dans la propriété, elle permet de réduire l'asymétrie d'information entre les employeurs et les travailleurs en améliorant leur motivation et leur engagement dans le travail. Elle permet une plus grande démocratie interne et diminue les coûts de monitoring des travailleurs qui seraient élevés de par la difficulté d'évaluation des performances des travailleurs.

La dimension quasi-collective du service et la nature imparfaite de l'information permettent d'expliquer la présence de certaines parties prenantes dans la structure de propriété afin de garantir des services de qualité.

### ***1.2. Les raisons de l'émergence d'une propriété multi-stakeholder***

Traditionnellement, il est supposé que les investisseurs sont généralement les propriétaires de l'entreprise. Si une abondante littérature se penche sur le fonctionnement d'entreprises non capitalistes comme les organisations publiques ou les coopératives, peu de travaux analysent les *raisons de l'émergence* de ces autres formes de propriété non lucratives.

Ben-Ner et Van Hoomissen [1991] sont les premiers à avancer l'idée que des parties prenantes de la « demande », c'est-à-dire intéressées par la fourniture du service lui-même, qui sont vulnérables sur le marché peuvent créer une organisation non lucrative

pour autant que le bénéfice net qu'elles en retirent soit positif. Elles choisissent la forme non lucrative car leur motivation principale réside dans la qualité du service plus que dans l'appropriation d'un surplus monétaire. Plusieurs types de parties prenantes de la « demande » peuvent avoir un intérêt à créer des organisations non lucratives, des usagers et des travailleurs particulièrement intéressés par la qualité du produit mais aussi certains pouvoirs publics ou des donateurs privés. Ce faisant, ces auteurs adoptent une conception assez large de la demande, incluant l'intérêt « collectif » pour les biens et services fournis.

Dans la lignée de l'école des droits de propriété qui analyse comment l'attribution de ces droits influence l'allocation des ressources au sein d'une organisation [Jensen et Meckling (1976)], Hansmann [1996] analyse, de manière systématique, les raisons de la diversité des entreprises en termes d'allocation des droits de propriété à différents types de parties prenantes: consommateurs, travailleurs, fournisseurs. Adoptant une approche en termes de coûts de transaction à la Williamson [1975], Hansman distingue aux côtés des coûts de transaction liés à une contractualisation sur le marché, compte tenu par exemple de l'information incomplète des agents ou de la spécificité des investissements qui les rendent difficilement récupérables si la transaction s'arrête prématurément, les coûts de transaction liés à la propriété (coûts de la décision collective, coûts associés au contrôle et à la prise de risque).

Selon Hansmann, dans une situation où les coûts de contractualisation sur le marché sont élevés pour un type de partie prenante, les usagers par exemple en situation d'information incomplète, ceux-ci seront prêts à assumer le contrôle de l'entreprise pour autant que l'augmentation en termes de coûts de transaction liés à la propriété soit moins importante que le gain en termes de coûts de contractualisation sur le marché. Pour que ces parties prennent le contrôle de l'organisation, il faut donc que le bénéfice net qu'elles en retirent soit positif.

Le concept de « gouvernance communautaire » (*Community Governance* selon Bowles et Gintis (2002)) peut s'inscrire dans ce cadre. La communauté détient des informations sur ses membres, qui ne peuvent être facilement révélées ni par les autorités publiques ni à travers le mécanisme du marché. Lorsque l'information entre les organisations et les usagers est caractérisée par une profonde incomplétude et que dès lors les contrats sont très incomplets et très coûteux, les communautés peuvent décider de fournir, elles-mêmes des biens et services. Parmi les différents éléments permettant d'améliorer cette « gouvernance par la communauté », ces auteurs mettent en avant le fait que les membres de la communauté doivent posséder les fruits de leur implication dans l'action collective pour résoudre les problèmes auxquels la communauté est confrontée. Différentes études empiriques les amènent à conclure que, afin de bénéficier des résultats de leurs efforts, les membres de la communauté doivent généralement avoir la propriété des actifs avec lesquels ils travaillent [Bowles et Gintis (2002), p. 430]. Ce faisant, ces auteurs montrent qu'une répartition des droits de propriété qui rend les membres de la communauté bénéficiaires des résultats de l'action de la communauté est un aspect fondamental de leur capacité à faire face aux problèmes qu'elles doivent affronter.

C'est la littérature sur l'entreprise sociale d'origine européenne qui introduit la possibilité de l'implication d'une *diversité* de parties prenantes dans une entreprise non lucrative produisant des biens ou services quasi-collectifs afin de pallier les échecs du marché,

principalement en termes d'information imparfaite et de bénéfices collectifs liés à la prestation de ces biens ou services [Bacchiaga et Borzaga (2003)]. Dans la foulée de ce type d'analyse, nous avançons que le développement des organisations de propriété partenariale serait ainsi une voie pour prendre en compte les différentes facettes des bénéfices collectifs ainsi que pour répondre aux risques engendrés par le caractère incomplet de l'information. La participation des usagers, bénévoles, salariés et pouvoirs publics dans la propriété de l'organisation est vue comme une manière de construire l'intérêt collectif et la qualité du service. En effet, dans ces organisations partenariales, des acteurs se mettent en mouvement avec la volonté d'agir localement en faveur d'un bien quasi-collectif. Les ressorts de l'engagement des personnes tiennent à la recherche de ces bénéfices collectifs. Ces bénéfices ne sont plus un phénomène induit par l'activité économique mais une dimension revendiquée par les promoteurs de celle-ci, qu'ils soient travailleurs, usagers, associations ou représentants des pouvoirs publics [Laville et Nyssens (2001)]. C'est aussi une manière d'enclencher une dynamique d'innovation sociale dans la mesure où des acteurs sociaux se mobilisent dans la production d'un bien doté d'une dimension collective. En effet, si certains auteurs considèrent que toute innovation est « sociale » dans la mesure où elle repose sur un processus complexe marqué à chaque étape par des rapports *sociaux* entre des acteurs [Callon (2007)], d'autres soulignent que c'est la dimension normative de l'innovation qui la rend « sociale » [Nussbaumer et Moulaert (2007)]. Cette deuxième école, en quelque sorte, caractérise une innovation comme « sociale » lorsqu'elle est porteuse de bénéfices collectifs.

Mais la création d'une organisation de propriété partenariale comporte aussi des coûts liés notamment à la prise de décision collective et à l'élaboration d'un compromis entre intérêts hétérogènes autour d'un objectif commun. En effet, dans ce type d'organisation, la question de la construction de l'intérêt collectif résulte d'un compromis entre différentes logiques d'action parfois contradictoires ou en tension<sup>4</sup>. Des acteurs se retrouvent au sein d'une structure commune à partir d'une volonté partagée de contribution au développement d'un bien quasi-collectif. Il ne s'agit pas pour autant de nier la part d'hétérogénéité des intérêts de ces différentes parties prenantes. Il s'agit pour ces acteurs de construire de l'intérêt collectif à partir de leur adhésion à une finalité sociale commune, d'un minimum de confiance réciproque et de leur volonté de coopérer. La construction d'un intérêt collectif et la prise de décision qui en découle est donc un processus qui peut s'avérer coûteux, au sens d'Hansmann, lorsque la propriété est partenariale.

---

<sup>4</sup> Selon les économistes des conventions, des références communes facilitent la coordination entre les acteurs impliqués dans l'organisation et permettent de faire face à l'incertitude de l'environnement dans lequel les organisations évoluent. Cette approche met également en évidence l'importance des compromis entre différentes formes de conventions, insistant sur les dynamiques de critique, d'ajustement et de redéfinition de ces compromis. Selon les impératifs présents et les compromis réalisés entre ces impératifs, l'action collective menée par l'organisation sera en effet différente.

### ***1.3. Une propriété non lucrative à parties prenantes multiples un élargissement de la notion de propriété***

Cette forme de propriété, à parties prenantes multiples, interpelle à plusieurs égards la théorie économique.

En effet, la propriété est généralement définie à partir de la possession conjointe de deux droits formels<sup>5</sup> : les droits de contrôle résiduel et les droits aux bénéfices résiduels [Hansmann (1996)]. Le caractère résiduel renvoie aux droits qui n'ont pas été attribués préalablement dans un contrat. Ainsi, les bénéfices résiduels sont constitués des excédents financiers une fois que l'ensemble des engagements financiers a été honoré. Les droits de contrôle résiduel consistent, quant à eux, aux droits de contrôle qui n'ont pas été attribués, par la loi ou le contrat, à d'autres parties prenantes (et en particulier aux gestionnaires de l'entreprise) et peuvent se limiter au droit d'élire le conseil d'administration et à un ensemble restreint de décisions comme celles de céder l'entreprise à une tierce personne et de dissoudre l'entreprise.

Deux corollaires sont souvent attachés à cette conception économique des droits de propriété. D'abord, droit aux bénéfices résiduels et droit au contrôle résiduel doivent être conjoints pour que le système de droits de propriété ait un pouvoir incitatif. En effet, si ceux qui ont le contrôle n'avaient aucun droit sur les bénéfices résiduels, ils n'auraient que peu d'incitants à utiliser leur pouvoir de contrôle pour maximiser les bénéfices résiduels. Ensuite, il est supposé que les investisseurs sont généralement les propriétaires de l'entreprise. En effet, implicitement, il est sous-entendu que l'objectif de l'entreprise est de maximiser les bénéfices résiduels i.e. le surplus financier net, qui sera redistribué aux propriétaires -investisseurs par exemple sous la forme de dividendes.

La forme de propriété partenariale déroge à cette représentation. D'abord d'autres parties prenantes que les investisseurs sont propriétaires, d'où l'utilisation du terme « stakeholder » plutôt que « shareholder »<sup>6</sup>. Ensuite ces propriétaires n'ont pas le droit de s'approprier les bénéfices résiduels. En effet ces organisations ne peuvent redistribuer le surplus net entre les agents qui ont le pouvoir de contrôle, que ce soient des administrateurs, des directeurs ou des membres. Stricto sensu, personne n'a le droit de s'approprier les bénéfices résiduels. Cette caractéristique conduit certains auteurs à affirmer que « Nonprofit organizations do not have owners » [Glaeser (2003 :1)].

---

<sup>5</sup> Notons que la propriété n'est pas toujours définie à partir de la conjonction de ces deux droits. Les premières théories des droits de propriété s'intéressaient à la propriété en tant que droit aux bénéfices résiduels [Fama et Jensen (1983)]. Grossman et Hart [1986] insistent, quant à eux, sur la propriété en termes de droits de contrôle résiduel sur les biens matériels. Notons que ces différentes facettes des droits de propriété renvoient à leur appréhension juridique : le droit d'utiliser un actif (*droit d'usus*), le droit d'en retirer un revenu (*droit de fructus*) et enfin, le droit de le céder définitivement à une tierce personne (*droit d'abusus*). Ces distinctions font l'objet de nombreux débats avec la montée des biens immatériels comme dans le cas de la propriété intellectuelle.

<sup>6</sup> Il est important de distinguer cette approche des récents travaux concernant la gouvernance de l'entreprise qui mettent en avant que la firme est responsable devant une diversité de parties prenantes et pas uniquement devant les actionnaires [Rubinstein (2002)]. Cette littérature n'envisage cependant pas l'intégration des ces parties prenantes dans la structure de propriété de la firme.

Cette vision nous semble trop réductrice pour trois raisons.

Tout d'abord, cette approche institutionnelle « classique », qui définit les organisations non lucratives à partir de la contrainte de non-redistribution du profit, néglige la question centrale de l'allocation des droits de contrôle résiduel [Bacchiega et Borzaga (2003)]. Or, ces organisations sont constituées par un ensemble d'actifs pour lesquels les droits de contrôle résiduel, comme le droit d'élire les membres du conseil d'administration, sont assignés à un ou plusieurs agents [Hart (1990)]. Nous entendons ici la notion d'actif au sens large pour désigner tout flux potentiel de bénéfices ou de services futurs.

Ensuite, nous considérons que les personnes qui ont le contrôle dans l'organisation ont "collectivement" la mission de réinvestir les bénéfices résiduels dans l'organisation [Fama et Jensen (1983 :348)]. Au final, ces bénéfices résiduels, alloués collectivement, reviennent, sous de multiples formes, à ce que Gui appelle la « catégorie bénéficiaire », bénéficiaires qui varient selon les missions des organisations : par exemple les usagers du service, les personnes en insertion mais aussi les personnes qui contrôlent l'organisation comme dans le cas de clubs sportifs [Gui (1991)]. Si une redistribution individuelle du surplus financier net est interdite dans les organisations non lucratives, une affectation des bénéfices résiduels a donc bien lieu.

Enfin, caractériser les organisations privées non lucratives à partir de la seule contrainte de non-redistribution des profits ne permet pas d'expliquer leur diversité croissante. Ainsi, se pencher sur l'allocation des droits de contrôle résiduel et des droits aux bénéfices résiduels, même si ceux-ci ne sont ni liés au capital investi ni distribuables individuellement, permet de mieux appréhender la diversité des organisations privées non lucratives selon les types de parties prenantes qui possèdent les droits de propriété et selon le type d'affectation des bénéfices résiduels décidé collectivement par ces parties prenantes.

Les personnes qui disposent de ces droits de contrôle résiduel et d'affectation collective du bénéfice résiduel représentent dans les organisations partenariales différents types de parties prenantes. Ces multiples parties prenantes, des usagers, des travailleurs, des habitants, des membres d'associations ou d'organisations publiques acceptent de prendre collectivement le contrôle de l'organisation. Certaines d'entre elles font partie de la catégorie bénéficiaire car elles sont les usagers du bien ou service produit, comme dans le cas de parents qui sont membres du conseil d'administration de la crèche que fréquentent leurs enfants. D'autres sont plutôt des bénéficiaires indirects, dans la mesure où elles visent l'intérêt collectif, comme dans le cas des pouvoirs publics ou des donateurs privés.

Sur la base de ces arguments, nous proposons donc de considérer une nouvelle forme de propriété, à savoir la propriété privée non lucrative à parties prenantes multiples, au sein de laquelle les propriétaires ont non seulement les droits de contrôle résiduel mais aussi un droit collectif d'affectation des bénéfices résiduels. Elle permet de prendre en compte la multiplicité des bénéfices collectifs, de répondre à l'hétérogénéité des demandes locales ainsi que de garantir la qualité du service dans un contexte où la qualité est difficilement évaluable et le service difficilement standardisable. Ces caractéristiques peuvent justifier la présence d'une pluralité de parties prenantes dans la structure de propriété, que ce soit des usagers, des citoyens, des travailleurs, des acteurs associatifs ou des acteurs publics. Mais la création d'une telle organisation comporte des coûts,

soulignés par Hansmann, qui risquent d'être élevés si l'organisation n'arrive pas à construire un compromis, un consensus à partir d'intérêts au moins partiellement hétérogènes autour d'une finalité sociale commune.

Nous formulons donc la proposition suivante : « l'intégration de ces multiples parties prenantes au sein de la propriété d'une organisation non lucrative permet de réduire les coûts de transaction liés à l'offre de tels services sans augmenter de façon prohibitive les coûts de transaction liés à la propriété collective ».

Il s'agit maintenant de voir si cette proposition résiste à une analyse empirique des organisations de services quasi-collectifs locaux. Qu'en est-il concrètement ? Comment caractériser la propriété multi-partenariale ? Quels sont les avantages et les limites d'une telle forme de propriété ?

## **Deuxième partie : De la diversité des formes de propriété partenariale**

Nous avons, dans ce but, étudié une trentaine d'organisations partenariales non lucratives, privées et publiques de l'arrondissement de Charleroi (Belgique) qui fournissent des services quasi-collectifs de développement local. Les services offerts sont caractérisés par une dimension quasi-collective via leur contribution à la cohésion sociale et au développement local, par une demande hétérogène et propre au territoire ainsi que par une information fondamentalement incomplète liées à leur dimension relationnelle et au public cible auquel ils s'adressent souvent fragile ou vulnérable. Pensons par exemple à la création d'une halte-garderie dans un quartier défavorisé qui accueille des enfants dont les parents sont en situation sociale et professionnelle difficile ou à un service d'aide à la création d'emplois. Notre objectif est d'identifier les parties prenantes à qui sont alloués les droits de propriété, les variables pertinentes pour qualifier ces formes de propriété partenariale, ainsi que leurs forces et leurs faiblesses. Sont donc examinés la composition et le fonctionnement de la structure de propriété de l'organisation, tel que le conseil d'administration ou le comité de direction. Face à la diversité des formes de propriété partenariale rencontrées, nous proposons une typologie de la propriété partenariale des organisations. Ce faisant, nous laissons de côté les dynamiques partenariales non formelles, et en particulier l'implication de parties prenantes dans les organisations qui ne sont pas propriétaires de l'organisation, malgré leur rôle parfois central au niveau local.

### ***2.1. Méthodologie***

S'appuyant sur l'approche québécoise du développement économique communautaire, nous avons identifié 27 initiatives qui s'inscrivent dans une telle démarche de développement, à savoir qu'elles se caractérisent par les trois éléments suivants [Favreau et Lévesque (1996)] :

- 1) les actions sont définies sur un territoire bien délimité;
- 2) les actions intègrent plusieurs dimensions du développement;
- 3) les organisations poursuivent une démarche partenariale et une volonté de participation des habitants.

Nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès des responsables (principalement des directeurs de l'organisation participant aux conseils d'administration mais aussi des présidents d'association et des directeurs du comité de direction) de 27 organisations. Un entretien a été mené auprès d'une ou deux personnes par structure, selon les cas. Ces initiatives sont de statut public ou associatif et fournissent de multiples services locaux dont l'accueil des enfants, l'aide aux familles, l'animation du quartier, l'aide à l'insertion socioprofessionnelle. Sont donc repris dans notre étude des associations prestataires de services sociaux ou d'accueil des jeunes enfants, des maisons de quartier, des centres de ressources communautaires proposant diverses activités pour tous les âges, des régies de quartier et des agences de développement local.

La grille d'entretien portait sur les dimensions suivantes :

- la date de création et l'origine de l'organisation (quels étaient les partenaires présents dès l'origine) ;
- les objectifs et les finalités de l'organisation ;
- la composition des structures de propriété et le poids relatif de chaque type de parties prenantes au sein de ces structures ;
- les ressources de l'organisation (marchandes, non marchandes et volontaires) et ;
- les avantages et les limites du partenariat mis en place au sein de la propriété de l'organisation.

Précisons d'entrée de jeu que la notion de partenariat peut, elle-même, porter à confusion. Une première clarification a dû être menée auprès des personnes interrogées entre un partenariat « de terrain », i.e. un partenariat peu formalisé ou ponctuel autour d'une activité précise à développer en commun, et un partenariat plus « institutionnel » ou formel, i.e. au sein de la propriété de l'organisation. Notre analyse empirique porte donc bien sur la présence d'une diversité de parties prenantes dans la propriété de l'organisation. Sont exclus de cette analyse les partenaires financiers, en particulier les bailleurs de fonds publics des différents échelons territoriaux (national, régional ou municipal), lorsqu'ils ne sont pas présents dans la structure de propriété. Sont également exclues de notre analyse toutes les parties prenantes qui s'investissent dans les organisations, publiques ou privées, si elles ne sont pas « propriétaires » de l'organisation, au sens défini plus haut, ainsi que les multiples dynamiques partenariales ou participatives qui existent au niveau local.

Au final, quatre organisations n'ont pas été reprises dans ce qui suit : la première par manque de données et les trois autres en raison de l'absence d'un partenariat dans la propriété.

Cette enquête a été menée sur un seul territoire, l'arrondissement de Charleroi. Ce choix s'explique par l'hypothèse que les caractéristiques du territoire ou plus généralement le contexte local risque d'influencer les dynamiques de partenariat public-privé qui se développent. Ce faisant, nous étudions des organisations impliquées dans un même environnement et qui sont donc en interaction avec les mêmes acteurs institutionnels, dans une logique de proximité. Sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, cela nous permet également d'étudier la quasi-totalité des initiatives correspondant à nos critères de sélection sur le territoire que nous avons défini. Cette recherche s'inscrit dans une

démarche exploratoire en partenariat étroit avec les acteurs de terrain, qui ont été sollicités aux différentes étapes de la recherche. Il serait intéressant par la suite de prolonger cette étude en appliquant notre analyse à d'autres territoires.

## 2.2. Des formes de propriété partenariale variées

L'analyse empirique a tout d'abord mis en évidence que, derrière ce terme générique d'organisations de propriété partenariale, se cache une diversité de formes organisationnelles, d'où l'importance de considérer plusieurs variables pour comprendre la propriété de ces organisations. Plusieurs variables ressortent comme cruciales afin de caractériser la propriété : le statut juridique bien sûr, mais aussi la composition du partenariat, le poids relatif de chaque catégorie de parties prenantes dans la structure de propriété, l'origine de ce partenariat, l'appartenance organisationnelle du président et l'attribution d'un pouvoir effectif de contrôle.

Dans un premier temps, nous avons identifié les différentes parties prenantes présentes dans la structure de propriété et leur poids relatif. Une première typologie a été réalisée en fonction des différents types de parties prenantes présents et de leur poids relatif dans la structure de propriété (cfr. tableau 1)<sup>7</sup>.

Tableau 1 : Typologie des parties prenantes (n=23)

Type de partenariat	Nombre d'organisations par groupe	Membres d'associations	Membres d'organisations publiques	Personnes physiques (dont les habitants) <sup>8</sup>	Membres d'entreprises privées	Partenaires sociaux	Travailleurs
Dominante associative	N=2	plus de 50%	De 0 à 50%	de 0 à 50%	0%	0%	de 0 à 20%
Public-associatif	N=3	De 25 à 50%	De 20 à 50%	de 0 à 24%	De 0 à 25 %	0%	de 0 à plus de 20%
Multiple	N=4	De 1 à 24%	De 20 à 50%	de 1 à 50%	De 1 à 24 %	0%	de 0 à 20%
Public-privé	N=5	0%	De 20 à 50%	de 0 à 50%	de 0 à plus de 25%	de 0 à 24%	de 0 à 20%
Dominante publique	N= 9	0%	De 20 à 99%	de 1 à 24%	0% (une exception)	de 1 à 24%	de 1 à 20%

<sup>7</sup> Ces typologies ont été construites en confrontant les données issues des entretiens aux résultats d'analyse statistique de classification (analyse de correspondance et de clustering). L'analyse qualitative des organisations réalisée à partir des informations recueillies lors de nos entretiens nous permet de vérifier la cohérence et la pertinence des résultats obtenus par ces méthodes statistiques. Pour le résultat détaillé de ces analyses, voir Petrella [2008].

<sup>8</sup> Les habitants sont repris dans la catégorie « personnes physiques à titre privé ». Leur nombre est toutefois sous-estimé car plusieurs parties prenantes appartenant à d'autres catégories (associations, entreprises, travailleurs, organisations publiques...) sont également des habitants du quartier. En effet, les organisations étudiées étant des organisations locales de proximité, il n'est pas rare que les personnes qui s'investissent localement habitent le quartier.

Cette première typologie illustre tout d'abord qu'une pluralité de parties prenantes est formellement impliquée dans la propriété.

Ensuite, il ressort de l'analyse que les parties prenantes impliquées appartiennent principalement à la demande telle qu'envisagée par Ben-Ner et Van Hoomissen [1991]. La demande est comprise au sens large du terme et inclut toutes les parties prenantes qui ont un intérêt, direct ou indirect, dans ce que l'organisation produit (i.e. les usagers, les habitants, des associations locales, des entreprises privées locales, des organisations publiques et des pouvoirs publics locaux).

Ces différentes parties prenantes poursuivent des objectifs multiples en tant que bénéficiaire direct ou indirect, se rejoignant autour d'une même finalité sociale qu'est la mission de développement local. Leur présence dans la structure de propriété peut être une manière de prendre en compte à la fois les bénéfices individuels et collectifs, comme dans l'exemple cité plus haut de la régie de quartier de logement social où l'insertion socioprofessionnelle dont bénéficient les stagiaires de la régie engendre des bénéfices pour la collectivité dans son ensemble en termes de réduction du chômage mais aussi d'amélioration du cadre de vie dans les cités. L'intégration de ces différentes parties prenantes, dans ce cas des habitants, des pouvoirs publics locaux, la société coopérative de logements sociaux, au sein d'une même structure de propriété semble faciliter la rencontre entre les différents intérêts poursuivis, de leur donner une certaine légitimité, de créer des relations de confiance, voire de réaliser un compromis entre ces différents intérêts.

Des parties prenantes de l'offre, i.e. qui cherchent une rémunération en fournissant des ressources à l'organisation, sont également présentes mais dans une moindre mesure. On y trouve essentiellement des travailleurs qui sont des responsables plutôt que des travailleurs de première ligne. Si les travailleurs sont considérés généralement comme des parties prenantes de l'offre, nous avons déjà souligné que l'implication des travailleurs dans ce type d'organisation pouvait être également motivée par le type de service offert, les travailleurs devenant également des parties prenantes de la demande, comme dans le cas des services de réinsertion.

Enfin, cette typologie met en exergue les différences qui existent dans la composition des structures de propriété. Les organisations se distinguent en fonction de la présence de certains types de parties prenantes et de leur poids relatif. En outre, il est intéressant de constater que le partenariat ne signifie pas toujours un partenariat entre organisations publiques et privées non lucratives. Au contraire, force est de constater le nombre limité des partenariats « public-privé ». En effet, on y trouve des partenariats à dominante associative ou à dominante publique, au sein desquels d'autres parties prenantes sont présentes mais dans des proportions limitées.

Cette première classification des organisations partenariales en fonction des types de parties prenantes ne suffit pas pour caractériser la propriété des organisations. C'est pourquoi, nous prenons en compte d'autres variables qui permettent d'appréhender la manière dont les droits de propriété formels mais aussi effectifs sont alloués entre les différentes parties prenantes.

Le statut de l'organisation, public, privé lucratif ou privé non lucratif, est une caractéristique centrale *a priori*, du fait qu'il définit les droits de propriété et réglemente

les processus de décision. Ainsi, l'adoption d'un statut d'association sans but lucratif requiert la constitution d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et empêche une redistribution individuelle des profits. De même, le statut de service municipal implique que les décisions soient prises par le conseil municipal<sup>9</sup>.

L'origine de l'initiative (publique, associative ou mixte au sens où un partenariat public-associatif existe dès l'origine) est une autre variable importante qui peut influencer le pouvoir effectif des différentes parties au sein de la propriété. Par exemple, l'organisation porteuse du projet à l'origine aura sans doute plus de pouvoir effectif au sein de la structure de propriété que les autres parties prenantes impliquées dans cette structure. Si par contre, un partenariat public-associatif est présent dès l'origine, on peut s'attendre à ce que le pouvoir de contrôle soit réparti de façon plus égalitaire entre les parties.

L'appartenance « organisationnelle » (publique, associative, commerciale, à titre individuel) du président de la structure de propriété peut également modifier la répartition du pouvoir entre les différentes parties prenantes. A cet égard, remarquons que toutes les organisations publiques, à une exception près, ont un président appartenant au secteur public, renforçant ainsi le pouvoir formel des organisations publiques, alors qu'une seule organisation associative a un président issu du secteur associatif.

Enfin, la variable « fonction de la structure » permet de mieux cerner leur rôle effectif. Deux fonctions sont distinguées : une fonction de contrôle et une fonction d'information, de proposition ou d'animation, pour caractériser les structures qui n'ont pas de pouvoir de contrôle. Les structures dans ce cas ne rentrent pas dans notre conception de la propriété partenariale vu qu'elles n'ont pas de droits de contrôle résiduel.

A partir de ces différentes variables et de la composition du partenariat de ces structures, une diversité de structures de propriété apparaît, présentée dans le tableau 2.

---

<sup>9</sup> Nous parlons de statut même si certaines organisations sont des associations de fait ou sont juridiquement attachées à une autre organisation, comme dans le cas des régies de quartier en Belgique où, au moment de l'enquête, les régies étaient considérées comme des services de la société de logements sociaux ou du centre public d'aide sociale. Les régies de quartier avaient toutefois un comité de gestion indépendant de la société de logements sociaux même si des liens existaient puisque, dans la plupart des cas mais pas tous, la présidence de la régie de quartier revenait au président de la société de logements.

Tableau 2 : Typologie des structures de propriété (n=23)

Type de propriété	Nombre d'organisations	Statut	Origine	Fonction	Président	Partenariat (typologie 1)
Associatif	N=3	privé non lucratif	Associative	Contrôle	individu	dominante associative (1), multiple (2)
Associatif mixte	N=4	privé non lucratif	Mixte	Contrôle	associatif, privé, public, aucun	public-associatif (3), public-privé (1)
Public mixte	N=11	Public	Publique	Contrôle	public	dominante publique (9), public-privé (2)
Partenariat de proposition	N=5	Public	Publique	information et proposition	public	dominante associative (1), multiple (2), public-privé (2)

Cette seconde typologie met tout d'abord en évidence que le statut juridique ne suffit pas pour distinguer les formes de propriété partenariale, malgré que ce soit lui qui définit l'allocation formelle des droits de propriété. Au-delà du statut non lucratif commun à toutes les structures, cette typologie reflète la diversité des formes organisationnelles adoptées selon les partenaires impliqués mais aussi selon l'origine du projet, l'appartenance organisationnelle du président ou encore les fonctions concrètement assumées par les partenaires. Nous n'avons pas identifié de structures lucratives. Cela s'explique par le fait que les parties prenantes impliquées sont avant tout des parties prenantes de la demande c'est-à-dire motivées par le service lui-même et non par un retour financier.

Ensuite, il est intéressant de constater que peu de partenariats sont créés dès l'origine du projet. L'initiative de la constitution d'un partenariat revient en général soit aux associations ou aux membres de la communauté locale, à l'exclusion des pouvoirs publics, soit à des organisations publiques. Dans notre enquête, ces organisations publiques constituent des partenariats car leur agrément l'exige, comme dans le cas des régies de quartier ou des agences de développement local. Ces partenariats sont des partenariats descendants, insufflés d'en haut, qui représentent des coordinations définies par un cadre réglementaire au niveau régional ou national, comme dans le cas de la politique nationale d'aménagement du territoire en France [Benko (2007)]. Carton et al. [1998] parlent également de partenariats de partage ou de régulation et les distinguent des partenariats de production d'actions collectives, qu'ils estiment peu présents en Belgique.

A partir de ces différentes variables, quatre formes de propriété apparaissent. Un premier type de propriété, *associatif*, regroupe les organisations privées non lucratives, d'origine associative, dont la structure de propriété est essentiellement composée d'associations. Lors des entretiens que nous avons menés, les organisations ont mis en exergue leur insertion dans les réseaux locaux et leur capacité de révéler les demandes locales en

faisant participer les habitants, de manière plus importante que dans les autres organisations étudiées.

Le deuxième, la propriété de type *associatif mixte*, désigne les organisations privées non lucratives, dont l'origine est mixte. Par mixte, on entend que des organisations publiques et associatives sont présentes dès l'origine du projet. Ces organisations se caractérisent aussi par la présence, dans la structure de propriété, d'organisations publiques et associatives dans des proportions similaires, sans qu'aucun type de partie prenante n'ait la majorité absolue au sein de cette structure.

Le troisième type de propriété, *public mixte*, est constitué d'organisations publiques dont l'origine est publique. Le partenariat, malgré l'implication d'une pluralité de parties prenantes privées, s'effectue majoritairement entre organisations publiques. Ces organisations soulignent la difficulté de faire participer les habitants dans leurs structures. Le poids du public est renforcé par le fait que le président de la structure de propriété provient d'une organisation publique. Le contrôle reste dans les mains des organisations publiques.

Le quatrième groupe rassemble les organisations de type *partenariat de proposition*. Celles-ci ont un statut public mais contrairement aux autres organisations, l'enquête a révélé que les membres des structures étudiées n'avaient, en réalité, aucun droit de contrôle résiduel. Dans ce cas, les partenaires proposent les actions à mener dans le quartier et participent à leur mise en œuvre sans pour autant partager la propriété de l'organisation.

### ***2.3. Le partenariat public-associatif : un idéal-type difficile à mettre en œuvre et à pérenniser ?***

Au sein de la diversité des formes de propriété identifiées, nous avons rencontré peu de partenariats « public-privé ». Seules les quatre organisations reprises sous l'appellation *associatif mixte* reflètent, formellement du moins, l'idéal-type de ce que l'on pourrait appeler un partenariat « public-privé ». Dans ces organisations en effet, les partenaires publics et associatifs sont présents dès l'origine du projet et possèdent les droits de contrôle résiduel, sans qu'aucune catégorie n'ait la majorité absolue dans la structure, ainsi que le droit collectif d'allouer les bénéfices résiduels éventuels.

Selon les acteurs rencontrés lors de nos entretiens, les partenaires de ces structures estiment partager réellement le pouvoir, au-delà des aspects formels de répartition des sièges dans le Conseil d'administration, du fait que des partenaires publics et associatifs sont présents dès l'origine du projet qu'ils décident de manière collégiale les actions à mener sur le territoire et que ces structures se caractérisent par une réelle hybridation des ressources financières, limitant ainsi la dépendance à une seule source de financement.

Pour ces organisations, le partenariat a en effet conduit à un fonctionnement plus égalitaire entre les partenaires. L'équilibre entre les poids relatifs des différentes parties prenantes au sein de la structure explique en partie ce résultat. En outre, la définition d'objectifs clairs, de procédures d'évaluation pertinentes et une gestion transparente facilitent la mise en place de rapports plus équilibrés entre les partenaires et la gestion des divergences entre les intérêts. Ces organisations soulignent également un avantage

important en termes de coordination des actions sur un territoire et l'inscription de ces actions au sein d'une stratégie commune de développement local.

Ensuite, les organisations de type *associatif mixte* mettent clairement en avant un avantage en termes de diversification des financements. La diversité des partenaires, caractérisée par un certain équilibre dans les poids relatifs entre les différents types de parties prenantes, couplée à la diversité des financements, semblent donc deux dimensions des organisations de type *associatif mixte* qui permettent un fonctionnement interne équilibré et limitent les risques de mise sous tutelle. La diversité des partenaires et des financements permet également d'éviter les risques d'isomorphisme institutionnel, i.e. l'uniformisation des pratiques, que ce soit par rapport au secteur privé commercial ou au secteur public [DiMaggio et Powell (1983)]. En effet, le risque est, d'un côté, de voir les associations adopter à terme des pratiques du secteur privé lucratif, étant donné les exigences croissantes d'équilibre financier et d'auto-financement auxquelles sont soumises certaines d'entre elles. De l'autre côté, le risque est de voir les associations adopter, au fur et à mesure de leur institutionnalisation, un mode de fonctionnement proche du secteur public, en particulier lorsque celles-ci sont fortement subsidiées. L'articulation entre ressources marchandes, non marchandes et volontaires peut donc être vue comme un moyen d'éviter que les associations ne perdent leur finalité et leur mode d'organisation spécifiques, c'est-à-dire qu'elles produisent des biens et services en maintenant l'encastrement des projets dans les réseaux sociaux et communautaires et en poursuivant une finalité de solidarité et de redistribution [Evers (2001) ; Nyssens (2006)].

En bref, le partenariat dans la propriété comporte, d'une part, des avantages en termes de révélation des demandes dans la mesure où la présence d'associations ancrées dans la communauté locale ou des habitants eux-même renforce l'engagement et la participation des acteurs locaux. D'autre part, ce partenariat permet un fonctionnement égalitaire entre les partenaires et le respect de l'autonomie de chaque partenaire si les droits de propriété sont répartis de manière équilibrée entre les différents partenaires. Enfin, la mobilisation d'une diversité de financements favorise un fonctionnement interne équilibré et limite les risques de perte d'autonomie de certains partenaires.

La faible proportion d'organisations de type *associatif mixte* parmi les organisations étudiées peut néanmoins refléter la difficulté de construire une finalité commune, un compromis entre parties prenantes qui poursuivent des logiques d'action hétérogènes. Si, en théorie, les organisations publiques ont comme objectif de poursuivre l'intérêt général dans une logique de solidarité, de redistribution et de service universel, les membres d'organisations publiques s'inscrivent peut-être également dans des logiques plus politiques liées aux priorités de l'agenda politique et aux élections. Les associations, quant à elles, peuvent, toujours en théorie, plus facilement répondre à des besoins particuliers, non encore reconnus par la majorité de la population, dans une logique d'innovation sociale et de créativité et en étant fortement ancrées dans des réseaux sociaux locaux au sein desquels dominent les relations de confiance et de réciprocité. Des tensions peuvent dès lors apparaître entre organisations publiques et associatives quant aux objectifs à poursuivre et aux actions à mettre en œuvre pour les atteindre. La difficulté d'arriver à un compromis entre différentes logiques d'action pose la question de la stabilité et de la pérennisation de ces structures.

On peut penser que la pérennisation de tels partenariats public-privé se complexifie dans la mesure où les parties prenantes n'entrent pas dans le partenariat sur un pied d'égalité. En effet, certaines parties prenantes peuvent, plus que d'autres, mobiliser des ressources, financières mais aussi informationnelles ou techniques et exercer dès lors un pouvoir plus important. Au sein des organisations étudiées, certaines parties prenantes jouissent d'une double casquette, comme c'est le cas des organisations publiques qui sont à la fois majoritaires au sein des structures de propriété et financeurs exclusifs de l'organisation. Le risque de mise sous tutelle des autres partenaires n'est pas nul dans ces organisations, malgré les résultats encourageants mis en avant par les acteurs rencontrés. Enfin, peu d'organisations reprises dans notre enquête ont recours au vote. La plupart des décisions sont prises à la suite de négociations, durant lesquelles le pouvoir effectif des différentes parties prenantes peut influencer l'issue des négociations.

## Conclusion

Partant du constat de l'absence d'une définition commune et de la variété des réalités reprises sous la notion de partenariat, il est apparu important de distinguer, tant d'un point de vue conceptuel qu'empirique, la nature du partenariat dont il s'agit. L'analyse que nous avons menée nous a permis de clarifier la notion de partenariat au sein de la propriété des organisations, d'en identifier les principaux déterminants ainsi que certaines pratiques qui y sont associées.

Les organisations non lucratives de propriété partenariale sont *a priori* une forme institutionnelle originale pour la théorie économique qui étudie principalement l'entreprise capitaliste. D'abord cette forme de propriété est dotée d'une finalité sociale. Pour ces organisations non lucratives, l'incitant premier réside dans la production du bien quasi-collectif, ici l'offre de services locaux, et non dans un intérêt financier stricto sensu. Le réinvestissement des bénéfices résiduels dans l'organisation, suite à une décision collégiale entre les personnes possédant les droits de contrôle résiduel, à la place d'une redistribution individuelle du surplus financier net est un signe tangible de cette finalité sociale.

Cette finalité sociale n'est pas donnée a priori comme le serait celle de la poursuite d'un intérêt financier mais est plutôt le résultat d'un processus de construction collective. Cette construction s'élabore à travers la confrontation d'une pluralité d'objectifs entre une diversité de parties prenantes. Dans le cas de services quasi-collectifs, ces parties prenantes appartiennent le plus souvent au côté de la demande, c'est-à-dire celles qui sont bénéficiaires directs – les usagers - et indirects du bien quasi-collectif – les pouvoirs publics locaux ou des représentants d'associations. Leur intérêt, qu'il soit direct ou indirect, réside dans la fourniture et la qualité du service produit. En effet, tous les propriétaires ont un « intérêt » dans la production du bien quasi-collectif et le processus de construction de la finalité sociale permet d'internaliser, au moins pour partie, la production de bénéfices collectifs.

L'intégration d'une pluralité de parties prenantes dans la propriété des organisations de développement local peut donc être une manière de prendre en compte l'ensemble des bénéfices produits, individuels et collectifs et également de réduire les risques liés à la difficile évaluation des performances des services quasi-collectifs.

Cependant, derrière ce terme générique d'organisations de propriété partenariale se cache une diversité de formes organisationnelles. Notre analyse a clairement mis en évidence l'importance de prendre en compte plusieurs variables pour saisir le type de propriété de ces organisations : le statut juridique, mais aussi la composition du partenariat, le poids relatif de chaque catégorie de parties prenantes dans la structure de propriété, l'origine du partenariat, l'appartenance organisationnelle du président et l'attribution d'un pouvoir effectif de contrôle. Les situations sont, *de facto*, fort diverses. Certaines organisations sont constituées d'une proportion importante d'associations et de personnes à titre privé alors que d'autres sont composées d'une majorité absolue d'organisations publiques. D'autres enfin impliquent une diversité de parties prenantes publiques et privées que l'on retrouve sous le type de propriété « associatif mixte ». Ce type de partenariat public-privé est caractérisé par un partenariat formellement réparti entre organisations publiques et associatives de manière à ce qu'aucun type de parties prenantes n'ait la majorité absolue. Les partenaires rencontrés estiment partager réellement le pouvoir, au-delà des aspects formels de répartition des sièges dans le conseil d'administration, car des partenaires publics et associatifs étaient présents dès l'origine du projet, qu'ils décident de manière collégiale les actions à mener sur le territoire et que ces structures se caractérisent par une réelle hybridation des ressources financières, limitant ainsi la dépendance à une seule source de financement. Ces conditions semblent essentielles afin de limiter les coûts liés à une propriété partenariale. Leur faible proportion dans notre enquête peut ainsi refléter la difficulté de constituer un intérêt collectif entre parties prenantes qui poursuivent des logiques d'action hétérogènes.

## Bibliographie

- BACCHIEGA A., BORZAGA C. [2003], *The Economics of the Third Sector in The study of the nonprofit enterprise, Theories and approaches*, edited by H. Anheier and A. Ben-Ner, Kluwer Academic, Non profit and Civil society studies, p. 27-48.
- BEN-NER A. [2002], "The shifting boundaries of the mixed economy and the future of the nonprofit sector", *Annals of Public and Cooperatives Economics*, Vol.73, n°1, p. 5-40.
- BEN-NER A., VAN HOOMISSEN T. [1991], "Non-Profit Organizations in the Mixed Economy", *Annals of Public and Cooperative Economy*, Vol. 62, n°4, p. 520-550.
- BENKO G. [2007], "Territoires et sciences sociales", in Itçaina, X., Palard, J. et Ségas, S. eds., *Régimes territoriaux et développement économique*, Collection Espace et territoires, Presses universitaires de Rennes.
- BESLEY T., GHATAK, M [2001], "Government versus Private Ownership of Public Goods", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.116, n°4, p. 1343-1372.
- BOWLES S., GINTIS, H. [2002], "Social capital and community governance", *The Economic Journal*, Vol.112, November, F419-F436.
- CALLON M. [2007], « Quand l'innovation sociale redevient politique », in Klein J.L., Harrisson D., *L'innovation sociale*, Presses universitaires du Québec, Québec, p 17-42.
- CARTON B., DELOGNE R., NICAISE I., STENGELE A. [1998], *Le rôle des partenariats dans la lutte contre l'exclusion sociale*, HIVA, KUL, Leuven.
- CHAUVIÈRE M. [2008], *La délégation dans tous ses états*, Communication aux Journées du RT6 : La légitimité des politiques sociales en question, AFS, Grenoble 17-18 janvier 2008.
- COASE R. [1937], "The Nature of the Firm", *Economica*, Vol.4, p. 386-405.
- DEFOURNY J., NYSENS, M. [2006], *Defining Social Enterprise*, in Social Enterprise: between Market, Public Policies and Civil Society, Marthe Nyssens, ed. London, New York: Routledge, p.3-26.
- DIMAGGIO P. J., POWELL, W. [1983], "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48, p. 147-160.
- ENJOLRAS B. [2005], "Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance", *Recma*, n°296, p. 56-69.
- EVERS A. [2001], The significance of social capital in the multiple goal and resource structure of social enterprises, in C. BORZAGA & J. DEFOURNY, eds, *The emergence of social enterprise*, Routledge, London and New York.
- FAMA E., JENSEN M. [1983], "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, Vol.26, p. 301-325.
- FAVREAU L., LEVESQUE B. [1996], *Développement économique communautaire : Economie sociale et intervention*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- FRAISSE L., LHUILLIER V. ET PETRELLA, F, [2008], L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?, *Revue Française de Socio-Economie*, n°2, à paraître en septembre.
- GADREY J. [1996], *Services : la productivité en question*, Sociologie économique, Desclée de Brouwer, Paris.

- GADREY J. [2005], "Utilité sociale", in J.L. Laville et A.D. Cattani eds, *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, Paris, p. 517-524.
- GAUDIN J.-P. [2004], *Pourquoi la gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.
- GLAESER E., [2003], *The governance of Not-For-Profit organizations*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- GROSSMAN S., HART O. [1986], "The Costs and Benefits of Ownership : A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, Vol.94, p. 691-719.
- GUI B. [1991], "The Economic Rationale for the Third Sector", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.62, n°4, p. 551-572.
- HANSMANN H. [1996], *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- HART O. [2005], "Incomplete contracts and Public ownership : remarks, and an application to Public-Private Partnerships", *The Economic Journal*, Vol.113, March, C69-C76.
- HART O. [1990], "An Economist's Perspective on the Theory of the Firm", in O. Williamson, eds., *Organization Theory, from Chester Barnard to the present and beyond*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- KOOIMAN J. [2003], *Governing as governance*, Sage Publications.
- LAVILLE J.L. [2005], "Economie plurielle" in J.L. Laville et A.D. Cattani eds., *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, Paris, p. 209-216.
- LAVILLE J.L., NYSSSENS M. [2001], *les services sociaux entre associations, Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris, pp. 288.
- LE GALÈS P. [1998], "Régulation, gouvernance et territoire", in Commaille, J. & Jobert, B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B. [2005], "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale", *Géographie, économie et société*, Vol.7, n°4, p. 321-332.
- NUSSBAUMER J., MOULAERT F. [2007], « L'innovation sociale au cœur des débats publics et scientifiques », in Klein J.L, Harrisson D., *L'innovation sociale*, Presses universitaires du Québec, Québec, p 71-88.
- NYSSSENS M., [2006], *Social Enterprise at the crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge, London and New York.
- PETRELLA F., [2008], Organisations non lucratives et partenariat : avantages et risques dans le cas des services de développement local en Belgique in : *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, sous la direction de Bernard Enjolras, CIRIEC, Peter Lang, p. 107-127.
- RUBINSTEIN M., [2002], "Aspects théorique et empirique de la gouvernance d'entreprise en France", *Problèmes économiques*, n°2784, 13 novembre, p.1-7.
- SALAMON L., [1987], "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of Voluntary Action Research*, Vol. 16 n°2, 29-49.
- WEISBROD B. [1975], "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy", in E.S. Phelps, eds., *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russel Sage Foundation, New York.

WILLIAMSON O. [1975], *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.