

Coordonnées des auteurs :

Marthe Nyssens, UCL, CIRTES, EMES

marthe.nyssens@uclouvain.be

Adresse professionnelle : 3, Place Montesquieu, B-1348 Louvain-la-neuve, Belgique.

Adresse personnelle : Avenue des Hêtres, 2, B-1340 Ottignies, Belgique

Francesca Petrella, Aix-Marseille Université, LEST, CNRS

francesca.petrella@univ-amu.fr

Adresse professionnelle : LEST, 35 avenue Jules Ferry, 13626 Aix-en-Provence Cedex 1

Adresse personnelle : Les Sarriettes, Chemin du Gour, 13840 Rognes

14000 signes

Nyssens, Marthe ; Petrella, Francesca. *Comprendre la diversité des formes de gouvernance*. In: *Jurisassociations*, , no.501, p. 23-26 (25 Juin 2014).

Introduction

Depuis plusieurs décennies, on assiste à la percée de notions qui soulignent l'existence d'organisations distinctes du secteur privé capitaliste et du secteur public : économie sociale, économie solidaire, entreprise sociale, « Non profit »... En outre, ces dernières années, l'accent est particulièrement mis sur l'émergence des formes hybrides, notamment à travers la multiplication de partenariats public-privé et l'adoption de formes juridiques mixtes telles que les groupements de coopération sociale ou médico-sociale ou les sociétés coopératives d'intérêt collectif. Ces constats nous invitent à dépasser une représentation de l'économie reposant sur une dichotomie Etat-marché ; le marché (sous-entendu composé d'entreprises privées lucratives) étant vu comme le mode « naturel » d'organiser l'allocation, la production et la distribution des ressources et l'Etat, venant combler les « échecs du marché ».

Bien que s'intéressant à un type très spécifique de biens, les ressources communes, les travaux d'Ostrom s'inscrivent dans cette perspective :

« Ce que l'on peut observer dans le monde toutefois, c'est que ni l'Etat, ni le marché ne réunissent uniformément à permettre aux individus une utilisation productive à long terme des ressources naturelles. En outre, les communautés et les individus ont confié à des collectivités qui ne ressemblent ni à l'Etat, ni au marché le soin de gouverner les systèmes de ressources naturelles sur de longues périodes de temps, avec des degrés de réussite divers » (Ostrom, 2010, p. 13-14).

Selon elle, les acteurs (locaux) sont en capacité de s'auto-organiser pour « gouverner » des ressources communes en produisant le système de règles qui, adapté au contexte local, permet une exploitation durable de ces ressources.

Ces approches contribuent à la reconnaissance et à la compréhension d'une « éco-diversité » entendue comme une nécessaire pluralité des formes institutionnelles « *alliant caractère privé et public qui remettent en cause toute classification en vertu d'une dichotomie stérile* » (2010: 28). La reconnaissance de cette pluralité est un enjeu crucial dans le cas de la production de biens et services qui comportent une dimension collective. En effet, si l'organisation de leur production était laissée au marché, leur dimension collective ne serait pas prise en compte dans les choix de comportement des agents, entraînant une offre sous-optimale.

Dans cette perspective, notre analyse porte sur les formes de gouvernance dans la production de biens ou services à forte dimension collective : les ressources communes, au cœur des

travaux d'Ostrom d'une part et les biens quasi-collectifs, très souvent fournis par les associations et plus généralement par l'ESS, d'autre part.

Prendre en compte l'intérêt collectif : bénéfices collectifs de l'ESS et biens communs à la Ostrom

Les ressources communes, telles que traitées par Ostrom, se caractérisent par le fait qu'il est difficile mais pas impossible d'exclure des bénéficiaires dans leur accès (des « communs ») mais donnent accès une ressource qui, elle, est limitée, i.e. rivale dans sa consommation, comme dans le cas de l'eau, des forêts ou de la pêche dans un océan. Le problème réside dans la surexploitation, chaque individu ayant un intérêt personnel à utiliser la ressource commune de façon à maximiser son usage individuel tout en distribuant les coûts d'exploitation sur la collectivité. Ces situations sont qualifiées, dans les termes d'Ostrom, de « dilemme social » dans la mesure où la maximisation, à court terme, des intérêts individuels, conduit à un résultat sous optimal pour l'ensemble du groupe et donc pour chacun des participants.

Le type de production émanant des organisations de l'ESS, peut être qualifié, quant à lui, de biens et services « quasi-collectifs ». En effet, si l'utilisateur et sa consommation peuvent être clairement identifiés, les effets produits par la consommation peuvent, en revanche, être considérés comme des bénéfices collectifs qui, eux, possèdent les caractéristiques d'un bien public, à savoir la non rivalité et la non exclusion. Accueil de la petite enfance, insertion par l'activité économique, coopératives dans les circuits courts, finances solidaires..., ces initiatives, outre les bénéfices directs procurés aux usagers, génèrent, simultanément, des bénéfices pour l'ensemble de la collectivité (meilleur fonctionnement du marché du travail, cohésion sociale, développement local, santé publique, développement durable...).

Si ressources communes et biens quasi-collectifs se rejoignent dans la prise en compte de l'intérêt collectif, ils se différencient quant au type d'acteurs impliqués. Dans le cas des ressources communes, il s'agit de confier la gestion à une catégorie spécifique de parties prenantes plus ou moins homogène, les usagers, bénéficiaires directs de la ressource. Nous sommes ainsi plutôt dans la configuration d'une organisation d'intérêt mutuel qui repose sur une dynamique d'auto-organisation des usagers, même s'il existe une dimension d'intérêt général, dans la mesure où la société a intérêt à ce que la ressource soit gérée de manière à garantir sa durabilité. Dans le cas des biens quasi-collectifs, la gestion est, aujourd'hui, souvent confiée à des professionnels sous l'égide d'un conseil d'administration et d'une assemblée générale, constitués de bénévoles, représentant une diversité de parties prenantes (membres de la société civile, salariés, usagers,...), reflétant la dimension d'intérêt général qui caractérise ce type d'organisation (association, société coopérative d'intérêt collectif, ...). Ces différentes parties prenantes, qui poursuivent des objectifs multiples, se rejoignent autour d'une même finalité sociale qu'est l'offre de biens et services quasi-collectifs.

Reconnaître et comprendre l'éco-diversité : au-delà de la propriété capitaliste

La production de ces biens et services à dimension collective remet en cause la définition traditionnelle de la propriété d'une entreprise à double titre. D'une part, cette théorie suppose que les investisseurs sont généralement les propriétaires de l'entreprise et que, suivant l'école des droits de propriété, cette propriété actionnariale serait la forme la plus efficace. 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 ou de la vente de l'actif. Or, dans le cas de la propriété des ressources communes, les usagers peuvent s'approprier le produit de la ressource commune (poisson d'un lac, bois d'une forêt...) mais dans le respect des règles définies

collectivement sans toutefois compromettre la préservation de la ressource commune. D'autres parties prenantes que les investisseurs sont donc propriétaires.

D'autre part, selon cette même théorie, droit aux bénéfices résiduels et droit au contrôle résiduel (droits de contrôle qui n'ont pas été attribués, par la loi ou le contrat, à d'autres parties prenantes - en particulier aux gestionnaires de l'entreprise) doivent être conjoints pour que le système de droits de propriété ait un pouvoir incitatif et soit dès lors efficace. Ainsi, si ceux qui ont le contrôle n'ont pas droit aux bénéfices résiduels, ils n'auraient que peu d'incitants à utiliser leur pouvoir de contrôle pour maximiser les bénéfices résiduels. Ostrom met en avant l'importance de distinguer différentes facettes des droits de propriété (« *bundle of rights* ») qui peuvent être combinées de manière différenciée ou dissociées : l'accès à la ressource, l'usage de la ressource, la gestion de la ressource, le droit de décider qui a accès, le droit de vendre ces droits. Ainsi, bien souvent, les usagers d'une ressource commune n'ont pas le droit d'aliénation, ce qui a, la plupart du temps, contribué au succès d'une gestion collective en renforçant la cohésion des communautés locales.

Dans le cas de l'ESS, les droits de propriété peuvent être considérés comme « atténués ». Dans une association personne n'a le droit, stricto sensu, de s'approprier les bénéfices, ce qui conduit certains auteurs à affirmer que les associations n'ont pas de propriétaires. Dans une coopérative, une partie des bénéfices est destinée aux réserves impartageables et le capital, quand il est rémunéré, l'est de manière limitée. Nous considérons que ces organisations ont des propriétaires et rejoignons en ce sens Ostrom dans une perspective plurielle de la propriété. D'une part, 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. Nous entendons ici la notion d'actif au sens large pour désigner tout flux potentiel de bénéfices ou de services futurs. D'autre part, les personnes qui ont le contrôle dans l'organisation ont « collectivement » la mission de réinvestir les bénéfices résiduels dans l'organisation. Au final, ces bénéfices résiduels, alloués collectivement, reviennent, sous de multiples formes, à des bénéficiaires qui varient selon les missions des organisations : par exemple les usagers du service ou les travailleurs en insertion. Si une redistribution individuelle du surplus financier net est limitée voire interdite dans l'ESS, une affectation des bénéfices résiduels a donc bien lieu.

Co-produire des règles dans un environnement de confiance

Une conclusion centrale des travaux d'Ostrom au regard de la théorie économique concerne la mise en évidence de l'importance de laisser les acteurs discuter entre eux pour élaborer en commun leurs propres règles de fonctionnement. Ces principes font écho aux fondements de l'association et plus généralement de l'ESS, en tant qu'initiative impulsée par des citoyens qui se regroupent autour d'une même finalité sociale et qui créent une structure autonome dans ses décisions et démocratique.

Sur la base de l'analyse de centaines de cas de gestion de communs à travers le monde, Ostrom montre que des usagers sont en capacité de créer des arrangements institutionnels locaux durables, qui tiennent compte des éléments du contexte, qui permettent de gérer efficacement les ressources communes, en évitant leur sur-exploitation. Elle en dégage des principes généraux pour une gestion durable des ressources communes qui interpellent l'ESS du point de vue de sa gouvernance et de son application concrète des principes d'autonomie de gestion et de démocratie interne.

Pour qu'un accord soit efficace, durable et suscite confiance et réciprocité entre les membres, plusieurs principes généraux doivent être collectivement définis et appliqués par les membres

eux-mêmes en tenant compte des conditions locales et de la préservation de la ressource à long terme. Ces principes concernent :

- des droits d'accès à la ressource clairement définis,
- l'attribution des bénéfices proportionnels aux coûts assumés,
- la définition d'un système de règles spécifiques à la nature des ressources concernées,
- des règles de supervision et de surveillance,
- le système de sanctions (graduelles et différenciées pouvant aller jusqu'au retrait du droit d'accès),
- des mécanismes de résolution des conflits prévoyant des espaces collectifs de débat,
- la mise en place de ce système à différents niveaux suivant l'importance de la ressource (groupe de pêcheurs, village, ville ou territoire plus large...),
- la reconnaissance à l'organisation par l'Etat du droit de gérer la ressource commune et octroie un minimum de légitimité aux règles définies par le groupe.

Cette analyse renvoie à la capacité instituante des organisations c'est-à-dire à leur capacité de produire collectivement des règles de décision et de fonctionnement. L'implication des acteurs dans les arrangements institutionnels qu'ils ont créés est primordiale, en particulier dans les dispositifs de surveillance et de contrôle de la bonne application des règles définies, afin d'éviter les comportements opportunistes. Ce constat interpelle la mise en œuvre au quotidien des principes de démocratie et de participation au sein des associations et des organisations de l'ESS en général.

Il pose également la question de la place de l'Etat dans ce processus de production de règles. Une différence importante apparaît ici entre l'ESS et la gouvernance des biens communs puisque l'Etat ou les collectivités territoriales contribuent à la production de biens et services quasi-collectifs par l'ESS, à travers différentes formes de financement, de régulation voire, dans certains cas, à travers la présence de représentants des pouvoirs publics dans les instances de décision des organisations. La participation de l'Etat s'inscrit dans un contexte historique de compromis entre l'Etat et les associations dans l'offre de ces services qui se traduit par des interactions étroites entre ces deux acteurs. La légitimité institutionnelle, telle que préconisée par Ostrom, semble être acquise à travers ces différentes formes d'implication des pouvoirs publics. Il en résulte une hybridation des ressources plus forte que dans les cas de gouvernance de ressources communes étudiés par Ostrom.

Enfin, un questionnement essentiel d'Ostrom est celui du cadre institutionnel, qui permette de créer « les conditions de la confiance ». Si la théorie économique aborde, certes, la question de la confiance dans les situations d'information imparfaite, elle ne dit pas grand chose sur les formes institutionnelles favorisant cette confiance. Ostrom, quant à elle, considère que les règles définies par les individus concernés sont une forme de capital social qui leur permet de dépasser les problèmes et dilemmes liés à l'action collective. Arriver à définir ces règles en commun est un élément essentiel pour construire la confiance et la réciprocité entre les membres. Elle souligne toutefois que créer du capital social entre des individus demande du temps et est enraciné dans un processus de compréhension commune et d'ajustement mutuel. Elle démontre que les gains résultant d'une association entre individus sont maximaux lorsqu'ils sont capables de développer un climat de confiance et une communication face à face.

Conclusion

Les travaux d'Ostrom contribuent à la reconnaissance d'une nécessaire « éco-diversité », c'est-à-dire la pluralité des formes institutionnelles. Ils mettent en avant le rôle central des acteurs dans la production collective des règles de décision, de fonctionnement et d'allocation du surplus éventuel tout en instaurant un climat de confiance.

Ces constats interpellent les analyses économiques de l'ESS. Si le rôle de ces organisations est reconnu dans la fourniture de biens et services quasi-collectifs, la dimension institutionnelle reste sans doute sous-théorisée. Or Ostrom attire notre attention sur l'importance de la création de normes pour assurer la durabilité de l'action collective. Reconnaître la capacité des acteurs de construire et de déployer des arrangements institutionnels est bien une dimension essentielle pour produire un accord durable entre les parties prenantes concernées. Ces constats questionnent ainsi le positionnement des associations et de l'ESS face à l'environnement institutionnel qui, pour la plupart des biens et services quasi-collectifs, est très prégnant voire contraignant pour de nombreuses organisations de l'ESS. Quelle devient dès lors la capacité des acteurs associatifs et de l'ESS à produire leurs propres règles et normes de fonctionnement voire, à travers ces règles, à contribuer au changement institutionnel en participant à la recomposition des modalités de l'action publique ?

Références

- Holland J.G., Senne O., (2010), Elinor Ostrom et la Gouvernance Economique Revue d'économie politique 2010/3 (Vol. 120).
- Nyssens, M. and Petrella, F. (2009) "Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux: une forme innovante de propriété", *Economie et Sociétés*, série EGS, vol. 10, no.4, pp. 747-74.
- Ostrom, E. (2010), *Gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles : De Boeck, collection Planète en jeu.