



Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne, à la suite de la crise économique

RÉSUMÉ



Comité économique et social européen



Comité économique et social européen

Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne, à la suite de la crise économique

Synthèse

Les informations et les opinions exposées dans la présente étude émanent de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Comité économique et social européen.

Le Comité ne garantit aucunement l'exactitude des données qui y sont présentées.

Pas plus qu'aucune personne agissant en son nom, il ne peut être tenu responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

Informations générales

ÉTUDE POUR *Le Comité économique et social européen
(CESE)*

SERVICE DEMANDEUR La catégorie « Économie sociale » du CESE

SERVICE GESTIONNAIRE DE L'ÉTUDE Secrétariat du Groupe « Diversité Europe »

DATE Juin 2018

CONTRACTANT PRINCIPAL CIRIEC International Aisbl



AUTEURS Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón

CONTACTS Rafael Chaves Avila – Rafael.Chaves@uv.es

IDENTIFIANTS

		ISBN	
PRINT	QE-02-18-749-FR-C	978-92-79-85959-5	doi:10.2864/04109
PDF	QE-02-18-749-FR-N	978-92-79-85960-1	doi:10.2864/866043

1. Introduction

Depuis la fin de la dernière décennie, plusieurs institutions de l'Union européenne ont demandé que les politiques publiques stimulent l'économie sociale aux niveaux européen, national et régional. Parmi les principales déclarations à cet égard figurent les conclusions sur *La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe*, publiées par le Conseil européen le 7 décembre 2015. Autre déclaration officielle, le «rapport Toia»¹ a été adopté en 2009 par le Parlement européen. Le Comité économique et social européen (CESE) a également adopté plusieurs avis visant à renforcer l'économie sociale durant cette période. Ces développements indiquent que l'économie sociale devient progressivement une composante essentielle du modèle social européen et un pilier du développement socio-économique durable.

Dans ce contexte et au vu de la dernière crise, une nouvelle génération de politiques publiques en faveur de l'économie sociale a vu le jour durant ces dix dernières années. Plusieurs gouvernements, aux niveaux européen, national et régional, ont mis en œuvre des politiques innovantes à travers l'Europe afin de stimuler le développement du secteur socio-économique. Malgré les difficultés évoquées plus haut, il faut reconnaître que l'intégration de différents types d'entreprises sociales dans les politiques publiques est une pratique répandue depuis plusieurs décennies. On l'observe plus particulièrement dans des politiques sectorielles telles que les politiques de développement agricole et rural, les politiques actives en matière d'emploi qui visent à réduire l'exclusion sociale ainsi que les politiques de planification territoriale et les politiques de redynamisation urbaine et de développement local. Toutes ces politiques sont mises en œuvre en coopération avec des acteurs de l'économie sociale.

2. Objectifs et méthode

La présente étude met en exergue une sélection variée de pratiques fructueuses dans le domaine des politiques publiques en matière d'économie sociale dans différents pays européens. Elle se concentre sur les politiques déployées par les gouvernements, aux niveaux européen et national, en faveur de l'économie sociale sur la période 2010-2016. Cette étude s'inscrit dans la continuité de deux autres études: l'une a été récemment réalisée par le CIRIEC pour le Comité économique et social européen (CESE) et s'intitule *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne* (2017)², l'autre a été conduite et publiée par le CIRIEC³ et s'intitule *L'émergence de l'économie sociale dans les politiques publiques: une analyse internationale*.

L'approche conceptuelle de l'économie sociale est la même que celle qui sous-tend l'étude intitulée *L'économie sociale dans l'Union européenne* et que défendent les institutions européennes. On la retrouve dans la définition proposée par le Parlement européen dans le «rapport Toia» (2009): «L'économie sociale est constituée par les coopératives, les mutuelles, les associations et les

¹ Parlement européen (2009), *Rapport sur l'économie sociale*, A6-0015/2009, rapporteure: Patrizia Toia.

² CIRIEC/CESE (2017): *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*, Comité économique et social européen, Bruxelles. <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/publications-other-work/publications/les-evolutions-recentes-de-leconomie-sociale-etude>

³ CIRIEC/Chaves, R. & Demoustier, D. (dir.), (2013), *L'émergence de l'économie sociale dans les politiques publiques: une analyse internationale*, éditions Peter Lang, Bruxelles.

fondations ainsi que par d'autres entreprises et organisations qui partagent les caractéristiques fondatrices de l'économie sociale».

Une classification des *politiques en matière d'économie sociale* (PES) permet de présenter et d'analyser les différentes politiques publiques mises en œuvre. On distingue deux grands groupes de politiques de promotion de l'économie sociale: premièrement, les *politiques non contraignantes*, qui visent à instaurer un environnement (écosystème) favorable à la création, au fonctionnement et au développement de ces entreprises; deuxièmement, les *politiques contraignantes*, qui visent les entreprises elles-mêmes en leur qualité d'unités opérationnelles. En fonction de la situation réelle du territoire de référence, du niveau de développement et du volume de son économie sociale, les autorités doivent accorder la priorité à certains types de politiques plutôt qu'à d'autres.

Classification des politiques en matière d'économie sociale: Les politiques non contraignantes visent à instaurer un environnement favorable à la création et au développement des entreprises de l'économie sociale. Elles peuvent être divisées en deux groupes: les politiques institutionnelles et les politiques cognitives. *Les politiques contraignantes* visent à intervenir dans le processus économique des entreprises de l'économie sociale grâce à des mesures d'incitation axées sur l'offre, qui promeuvent la compétitivité économique dans les différentes activités opérationnelles de la chaîne de valeur, ainsi que grâce à des mesures axées sur la demande, l'objectif étant d'améliorer l'accès de ces entreprises sociales aux marchés publics et internationaux. Le tableau 1 ci-dessous offre un aperçu de cette catégorie de mesures.

Tableau 1. Typologie des politiques en matière d'économie sociale

<i>Politiques non contraignantes – Politiques visant à créer un écosystème favorable aux entreprises</i>	
Mesures institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> – mesures visant la forme juridique des structures de l'économie sociale, reconnaissant leur statut d'acteur privé – mesures visant la reconnaissance de la capacité des entreprises de l'économie sociale à fonctionner dans l'ensemble du secteur d'activité économique, en supprimant tous les éventuels obstacles juridiques – mesures visant à reconnaître les entreprises de l'économie sociale comme des décideurs politiques ainsi que des interlocuteurs dans la conception, l'élaboration et l'application des politiques publiques – organismes publics qui promeuvent les entreprises de l'économie sociale
Mesures cognitives	<ul style="list-style-type: none"> – mesures visant à diffuser et accroître la prise de conscience et les connaissances de la société dans son ensemble et/ou de groupes ciblés au sujet de l'économie sociale – mesures de promotion de la formation sur l'économie sociale – mesures de promotion de la recherche sur l'économie sociale
<i>Politiques contraignantes – Politiques économiques promouvant les entreprises</i>	
Mesures axées sur l'offre, visant à améliorer la compétitivité des entreprises de l'économie sociale	<ul style="list-style-type: none"> – mesures axées sur les fonctions de l'entreprise (financement, ingénierie/conseil, formation, emploi et gestion des ressources humaines, coopération et réseaux, recherche, développement et innovation, qualité, nouvelles technologies de calcul et de communication, espace physique, etc.) – mesures sélectionnées selon le cycle de vie de l'entreprise (création ou phase de développement de l'entreprise)
Mesures axées sur la demande, visant l'activité des entreprises de l'économie sociale	<ul style="list-style-type: none"> – mesures visant à faciliter l'accès aux marchés publics et étrangers (clauses sociales, marchés publics réservés, etc.)

Source: adaptation de Chaves (2010, p. 164).

3. Sélection de cas fructueux de politiques en matière d'économie sociale en Europe

Conformément aux objectifs de cette étude, nous présentons dans cette section une sélection de 20 cas dans lesquels des politiques en matière d'économie sociale (PES) ont été déployées avec succès en Europe. Ces cas sont organisés selon la typologie des PES. L'objectif est de présenter des exemples très divers issus de différents pays. Des critères qualitatifs sont utilisés pour identifier les meilleures pratiques sur la base de l'expérience du groupe d'experts du CIRIEC, des membres du CESE, des membres de Social Economy Europe et, enfin, des 89 experts interrogés dans le cadre de l'autre étude menée pour le CESE et intitulée *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*. Les 20 exemples de PES sont résumés ci-après.

Sélection de 20 cas fructueux de politiques en matière d'économie sociale en Europe

A. Politiques non contraignantes – Politiques visant à créer un écosystème favorable aux entreprises

A.1. Mesures institutionnelles

Mesures visant la forme juridique en tant qu'acteur privé:

Cas n° 1. Loi sur l'économie sociale (Roumanie)

Cas n° 2. Accord sur les entreprises solidaires d'utilité sociale (France)

Mesures visant à reconnaître les entreprises d'économie sociale comme des décideurs politiques et des interlocuteurs dans l'élaboration de politiques publiques:

Cas n° 3. Comité d'État pour le développement de l'économie sociale et l'incorporation de l'économie sociale dans les principales politiques publiques aux niveaux national et régional (Pologne)

Cas n° 4. Social Economy Europe (UE), l'organisation représentative de l'économie sociale au niveau de l'Union

Cas n° 5. Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) (France)

Cas n° 6. Programme opérationnel pour l'économie sociale, l'inclusion sociale et la stratégie nationale (Espagne)

A.2. Mesures cognitives

Mesures axées sur la sensibilisation et la diffusion de connaissances au sujet de l'économie sociale:

Cas n° 7. Le «concept» et plan d'action en faveur de l'économie sociale (Bulgarie)

Cas n° 8. Comptes satellites sur l'économie sociale rendus obligatoires par la loi sur l'économie sociale (Portugal)

Mesures de promotion de la formation sur l'économie sociale:

Cas n° 9. Accord national entre le ministère de l'éducation nationale et les réseaux de coopératives d'étudiants (France)

Mesures de promotion de la recherche sur l'économie sociale:

Cas n° 10. Réseau des parcours universitaires de recherche et de master (France et Espagne)

B. Politiques contraignantes – Politiques économiques promouvant les entreprises

B.1. Mesures axées sur l'offre

Mesures axées sur l'accès aux fonds:

Cas n° 11. Le Fonds social européen (UE)

Cas n° 12. Mécanisme d'allocation d'un pourcentage de l'impôt au financement de structures sociales (Italie et Hongrie)

Cas n° 13. Loteries et jeux servant de mécanismes financiers: les cas de ONCE et de RAY (Espagne et Finlande)

Cas n° 14. Fonds de mutualisation (Italie)

Cas n° 15. Fonds d'entrepreneuriat: Legge Marcora, Brasero, instrument financier, système de capitalisation de l'indemnité de chômage (Italie, Belgique et Espagne)

Mesures axées sur le soutien aux entreprises (conseil, mise en réseau, incubateurs, mentorat, etc.):

Cas n° 16. Plateformes d'économie sociale au niveau national: CNCRES, CEPES et CEPS (France, Espagne, Portugal)

Cas n° 17. Réseau d'agences gouvernementales de promotion de l'économie sociale (Belgique)

B.2. Mesures axées sur la demande

Mesures visant à faciliter l'accès aux marchés publics:

Cas n° 18. Marchés publics et marchés réservés (Espagne)

Cas n° 19. Loi sur les services publics (Social Value Act) (Royaume-Uni)

Cas n° 20. Réforme du secteur tertiaire (Riforma del Terzo Settore) (Italie)

4. Obstacles au développement de l'économie sociale

Le rapport se penche également sur les principaux obstacles au développement de l'économie sociale. Quatre groupes d'obstacles principaux ont été identifiés:

Un manque de prise de conscience et de compréhension portant sur les concepts d'économie sociale, d'entreprises sociales, et les autres concepts connexes au sein de la société, dans le débat public et dans les milieux universitaires. Il s'agit d'un obstacle majeur pour les pays membres de l'Est, tels que la Hongrie, la Pologne, la République tchèque ou la Slovaquie. Le manque de visibilité de l'économie sociale dans les médias, mais aussi dans les statistiques, est lié à cette absence de sensibilisation et de compréhension. En outre, des programmes d'enseignement et de formation dans le domaine de l'économie sociale sont nécessaires, à tous les niveaux d'enseignement;

Un manque d'initiative, de stratégies et d'agences gouvernementales spécialisées. L'étude a révélé un manque d'institutions de premier plan responsables de l'économie sociale, des entreprises sociales, des bénévoles et de la société civile, qui soient en mesure d'élaborer des politiques et d'encourager l'économie sociale. Par conséquent, il n'existe aucune stratégie nationale en matière d'économie sociale. Ce domaine n'est pas considéré comme une priorité stratégique et l'économie sociale peine à être incluse dans le programme politique des gouvernements;

Un manque de régimes financiers et fiscaux ou l'inadéquation de ces régimes.

Obstacles institutionnels. Les obstacles en matière de réglementation relative aux branches et aux secteurs sont des changements dans les législations relatives au secteur qui font obstacle aux activités des structures de l'économie sociale. En Espagne et en France, par exemple, les modifications apportées par le gouvernement à la législation relative à la protection sociale complémentaire ont nui aux mutuelles de santé ces dernières années, les obligeant dans certains cas à fusionner ou à remplacer leur statut juridique par celui d'organisme à but lucratif. En Finlande, la directive sur les marchés publics qui a permis de réserver des marchés à certains services n'est pas appliquée, de sorte que les structures de l'économie sociale ne peuvent pas en bénéficier. *Le manque de législation sur l'économie sociale ou l'inadéquation de cette législation* désignent la non-application des nouvelles réglementations relatives aux entreprises sociales. De plus, l'apparition de nouvelles formes juridiques nationales de l'économie sociale ou les changements dans les formes juridiques existantes ont fait surgir de nouvelles difficultés pour les structures de l'économie sociale. Par exemple, en Pologne et au Portugal, les modifications récentes apportées aux législations relatives aux coopératives ne sont pas jugées adaptées à ce type de structures.

5. Défis pour les politiques en matière d'économie sociale en Europe

Ces dernières années, en Europe comme dans d'autres pays à travers le monde, de nombreux gouvernements ont créé une nouvelle génération de PES. Étant donné qu'il s'agit d'un phénomène récent, très peu d'études sont consacrées à l'analyse et à l'évaluation empiriques de ces politiques. Cependant, ces premières études et le travail réalisé dans le présent rapport permettent d'identifier certains défis, risques et leçons à tirer.

1. Le défi de l'évaluation des politiques en matière d'économie sociale

En raison de la brève durée de vie d'un nombre non négligeable de PES et du temps nécessaire pour qu'elles soient mises en œuvre et qu'elles prennent effet, on ne compte pour l'heure que peu de rapports d'évaluation. Toutefois, l'établissement d'indicateurs synthétiques ainsi que de critères généraux et spécifiques est plus important encore que le développement d'une méthodologie d'évaluation rigoureuse et opérationnelle de ces politiques. Le défi actuel qu'est la mesure des répercussions sociales et économiques de l'économie sociale et des entreprises sociales s'accompagne du défi de l'évaluation des PES. Cette méthodologie doit tenir compte de la portée des objectifs et, en particulier, de la durée de leur période de développement (longue ou courte) et du niveau auquel ils ont été conçus (macroéconomique, mésoéconomique ou microéconomique). Par exemple, Utting (2015)⁴ propose des critères d'évaluation qualitative de ces politiques, fondés sur les capacités de l'État, la cohérence des politiques, la participation et la durabilité.

À cet égard, il est essentiel de créer un observatoire européen des PES qui servirait deux fonctions: d'une part, celle de fournir une base de données des politiques déployées à l'échelon de la Communauté européenne, des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux; d'autre part, celle d'offrir des méthodologies d'évaluation et des études d'impact des politiques afin d'aider les décideurs politiques dans la conception des stratégies qu'ils souhaitent mettre en œuvre, appliquant ainsi la nécessaire approche de l'élaboration de politiques fondée sur des preuves.

2. Risques dans la conception et la mise en œuvre des politiques en matière d'économie sociale

Si l'intention qui sous-tend les politiques d'économie sociale est de stimuler autant que possible la contribution de l'économie sociale à la résolution des problèmes de fond qui touchent les sociétés européennes, de générer de l'innovation et de relever les défis de taille que connaît l'Europe, nous devons éviter de concevoir ces politiques en adoptant des perspectives partiales, instrumentales et descendantes.

Le premier risque est celui de la partialité et de la fragmentation dans la conception des PES. La fragmentation est causée par la délimitation du domaine d'action, vis-à-vis de la population ciblée comme des instruments employés. Des partis pris risquent de cantonner l'attention à certains segments des structures de l'économie sociale, tels que les entreprises sociales ou les organisations bénévoles, ainsi qu'à certaines étapes du développement de ces structures, comme l'étape initiale d'émergence et d'expérimentation, et d'exclure les structures en phase de développement et de consolidation, limitant ainsi considérablement le potentiel de transformation et de création de valeur sociale ajoutée de l'économie sociale.

Le deuxième risque est celui de l'instrumentalisation de l'économie sociale par l'intermédiaire de telles politiques (Chaves, 2002; Utting, 2015). En effet, les PES voient le jour alors que persistent d'importants problèmes sociaux et économiques. L'économie sociale est conçue comme un instrument s'inscrivant dans une politique sectorielle plus large, de sorte que si l'on modifie la priorité

⁴ Utting, P. (dir.), (2015), *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, Londres, Zed Books.

et la conception de cette dernière, le mécanisme de la PES se voit lui aussi altéré. Dès lors, le rôle pluridimensionnel de l'économie sociale est détourné et seule une de ses fonctions est prise en compte.

Le troisième risque consiste à sous-estimer le potentiel de la société civile, qui est organisée de manière à pouvoir mener des projets de développement social et économique, étant par ailleurs soutenue et encouragée par les institutions publiques. C'est cette société civile organisée qui, en dernier ressort, se charge de faire connaître les besoins sociaux à satisfaire, les problèmes à résoudre et les innovations qui révèlent ses aspirations. Elle est le moteur social de l'économie sociale que les PES doivent accompagner. Adopter une approche trop unilatérale et descendante, sans intégrer suffisamment la société civile organisée dans la conception et la mise en œuvre des PES, constitue une grave erreur conceptuelle, qui nuira également à la continuité de ces politiques dans le temps.

3. Leçons à tirer pour une nouvelle génération globale de politiques en matière d'économie sociale

La liste d'exemples de bonnes pratiques en matière de PES figurant dans le présent rapport vise à exposer explicitement une grande variété de mesures, mais aussi à proposer une PES globale en considérant ces mesures dans leur ensemble. Une telle perspective globale transcenderait la perspective intégrale, qui n'est que la somme de toutes les parties. Cette perspective globale doit être comprise comme les propriétés du système; en l'occurrence, les 20 mesures auront un effet différent selon qu'elles sont considérées dans leur ensemble ou simplement regroupées.

Si une PES nationale, européenne ou régionale poursuit un objectif ambitieux et cherche à réduire les risques mentionnés ci-dessus, elle doit être conçue de manière globale et fondée sur trois axes: intégration, partenariat et stratégie.

Intégration. La PES doit pénétrer l'ensemble du dispositif gouvernemental et de ses politiques, en évitant tout cloisonnement au sein d'une seule direction générale et dans un instrument particulier. En premier lieu, pour être efficace, elle doit être intégrée aux priorités des programmes du gouvernement de référence, qu'il s'agisse de programmes généraux ou sectoriels, et cohérente avec ces priorités. En deuxième lieu, elle doit pouvoir mobiliser des organisations, des services et des administrations du secteur public afin de créer un effet de levier administratif. En troisième lieu, elle doit être dotée d'un organe au sein de l'administration, par exemple une direction générale spécifique ou un comité interministériel, qui joue un rôle d'initiateur de politique interne, c'est-à-dire qui mène les initiatives politiques au sein des autorités publiques. Un tel rôle ne peut être assumé que par un organe public.

Partenariat. La PES doit bénéficier de la collaboration et de la participation de l'économie sociale à tous les niveaux. Cette politique de partenariat public-privé, fondée sur un dialogue civil permanent, doit posséder trois caractéristiques: premièrement, elle doit constituer un intermédiaire puissant et indépendant de l'économie sociale; deuxièmement, elle doit représenter des plateformes informelles et institutionnalisées de dialogue et de conseil; troisièmement, elle doit veiller à ce que ces conseils soient appliqués à la fois dans la sphère du développement et de la conception conjoints des politiques et dans la sphère de la mise en œuvre et de la gestion de ces politiques. Les autorités publiques doivent, d'une part, soutenir la nature indépendante et consolidée de cet intermédiaire de l'économie

sociale, afin que ce dernier soit l'initiateur de politiques externes, leur donne un sens et veille à leur continuité dans le temps. Elles doivent aussi, d'autre part, créer des organes consultatifs dotés d'une représentation pluraliste de l'économie sociale, mais aussi des forums informels facilitant le contrôle quotidien des initiatives politiques à mesure qu'elles voient le jour. Ce dernier élément permettra de prévenir l'apparition d'obstacles juridiques indésirables qui pourrait résulter de nouvelles initiatives politiques adjacentes. La participation d'organes représentatifs de l'économie sociale à la conception des PES contribuera à une meilleure identification et à un meilleur diagnostic des problèmes et des besoins, ainsi qu'à une meilleure adéquation des mesures qui doivent être adoptées. Ce dernier point met en exergue la nature sociale et territoriale des PES et leur faible potentiel de réplique directe. La participation des organes de l'économie sociale à l'application des politiques favorisera l'amélioration de l'efficacité de ces politiques, leur acceptation par les secteurs et les bénéficiaires ainsi que leur visibilité.

Stratégie. Enfin, une PES ne doit pas être limitée à un instrument ou à un mécanisme isolé. Comme on l'a mentionné ci-dessus, elle doit rassembler plusieurs mécanismes au sein d'une stratégie pluriannuelle de plus grande envergure.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité «Visites et Publications»
EESC-2018-50-FR
www.eesc.europa.eu



© Union européenne, 2018

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction de chacune des photographies ou illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Print
QE-02-18-749-FR-C
ISBN 978-92-79-85959-5
doi:10.2864/04109

Online
QE-02-18-749-FR-N
ISBN 978-92-79-85960-1
doi:10.2864/866043

FR