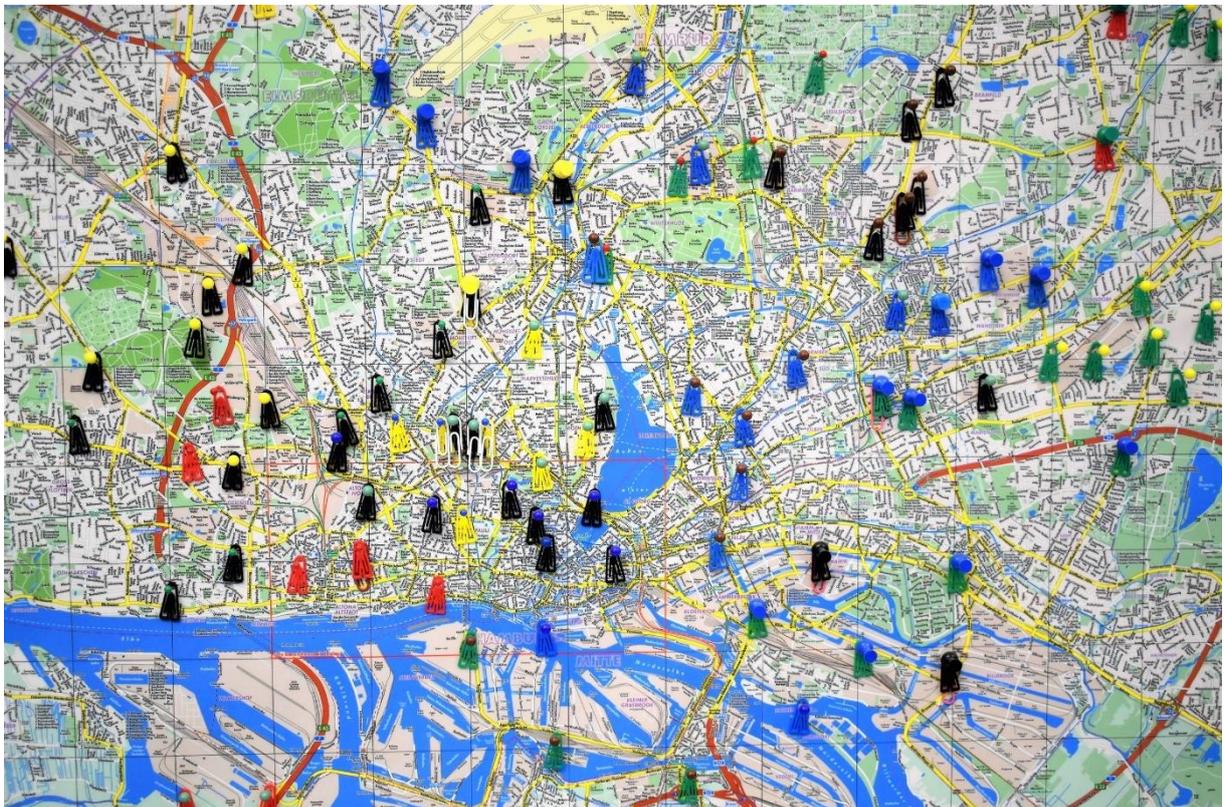




UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Lignes directrices pour les gouvernements locaux sur les politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire



Décembre 2020

L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) est un institut autonome au sein du système des Nations Unies qui se livre à des recherches pluridisciplinaires sur les dimensions sociales des questions actuelles de développement, et qui analyse les politiques menées sur ces sujets. Nos travaux visent à garantir que l'équité sociale, l'inclusion et la justice occupent une place centrale dans la réflexion, les politiques et les pratiques en matière de développement.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse
Tél. : +41 (0)22 9173060
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org

Le Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF) est un réseau mondial de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui constitue une plateforme de partage des visions et des expériences à travers une collaboration et une coopération transfrontalières fondées sur des partenariats multilatéraux (public-privé-communautés) pour un monde inclusif, équitable et humain au profit de tous.

Le présent document a été préparé dans le cadre du projet de l'UNRISD « Promouvoir l'économie sociale et solidaire par le biais de politiques publiques : lignes directrices pour les gouvernements locaux », piloté par Ilcheong Yi en sa qualité de coordinateur de recherche. Recherche et rédaction par Hamish Jenkins (auteur principal), Ilcheong Yi, Samuel Bruelisauer et Kamini Chaddha. Produit par le service Communication et information de l'UNRISD. Conception graphique : Sergio Sandoval.

Copyright © Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD).

Les opinions émises dans le présent document n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs, et leur publication ne constitue pas une approbation par l'UNRISD. Pour une liste des erreurs ou omissions relevées après l'impression, veuillez vous rendre sur www.unrisd.org/guidelines-sse.

ISBN 978-92-9085-120-2
Janvier 2021

Remerciements

L'UNRISD tient à remercier toute les personnes qui ont apporté de précieux commentaires sur les versions préliminaires de cette publication, notamment les pairs évaluateurs : Andrea Agostinucci de l'Initiative ART du PNUD, Antonella Noya et son équipe de l'Unité Économie sociale de l'OCDE, ainsi que Laurence Kwark et le Secrétariat du GSEF. L'UNRISD est également reconnaissante des commentaires avisés de David Hiez, consultant auprès d'ESSFI, de Leandro Morais du CIRIEC, d'Yvon Poirier du RIPESS et de Françoise Wautiez de socioeco.org, sur des sections spécifiques du document.

Citation suggérée

Jenkins, Hamish, Ilcheong Yi, Samuel Bruelisauer et Kamini Chaddha. 2021. *Lignes directrices pour les gouvernements locaux sur les politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire*. Genève : UNRISD.

Témoignages

La solidarité est une valeur essentielle qui caractérise les gouvernements locaux et régionaux, en particulier durant la pandémie de Covid-19, et qui est dans notre ADN en tant que mouvement municipal et territorial international. Il est très intéressant d'observer que cette étude, menée par un de nos membres, le GSEF, et son partenaire, l'UNRISD, étudie les pratiques de nos membres de façon approfondie et scientifique. Ce document fournit des informations importantes et constitue une référence très précieuse pour nos outils d'apprentissage destinés à soutenir les activités de développement économique local dont nos communautés ont besoin.

Sara Hoeflich de Duque, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)

Le GSEF est un réseau mondial de gouvernements locaux et d'organisations de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui constitue une plateforme de partage des visions et des expériences pour un monde inclusif, équitable et humain au profit de tous.

Ces Lignes directrices offrent une boîte à outils avec des expériences intéressantes et des enseignements sur la façon de créer des politiques publiques et des institutions en faveur de l'ESS au niveau municipal. À l'heure où l'ESS répond aux problèmes et défis concrets que rencontrent les citoyens et les territoires locaux, ces Lignes directrices contribueront à accroître la sensibilisation et la reconnaissance du rôle potentiel et stratégique de l'ESS, aujourd'hui et dans le monde post-Covid-19, pour préparer une meilleure transition écologique, sociale et économique vers une société plus inclusive, résiliente et durable.

Laurence Kwark, Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF)

L'économie sociale et solidaire peut être un puissant catalyseur de processus territoriaux transformateurs, capable d'établir un pont entre la réponse à la crise mondiale actuelle de la Covid-19 et une transition vers des sociétés plus justes, résilientes et durables.

Au sein du PNUD, nous pensons que le déploiement du plein potentiel de l'économie sociale et solidaire exige d'en reconnaître la dimension intrinsèquement locale, soutenue et favorisée par des politiques et des systèmes intégrés de développement local.

À ce titre, nous saluons l'importance et nous nous réjouissons de ce travail pertinent, qui s'appuie sur des travaux de recherche solides pour proposer des orientations pratiques et concises aux autorités locales, favorisant ainsi la réalisation des Objectifs de développement durable au niveau local.

Andrea Agostinucci, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Citation suggérée :

Jenkins, Hamish, Ilcheong Yi, Samuel Bruelisauer et Kamení Chaddha. 2020. *Lignes directrices pour les gouvernements locaux sur les politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire*. Genève : UNRISD.



L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) est un institut autonome au sein du système des Nations Unies qui se livre à des recherches pluridisciplinaires sur les dimensions sociales des questions actuelles de développement, et qui analyse les politiques menées sur ces sujets. Nos travaux visent à garantir que l'équité sociale, l'inclusion et la justice occupent une place centrale dans la réflexion, les politiques et les pratiques en matière de développement.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Tél. : +41 (0)22 9173060

Fax : +41 (0)22 9170650

info.unrisd@un.org

www.unrisd.org



Le Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF) est un réseau mondial de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui constitue une plateforme de partage des visions et des expériences à travers une collaboration et une coopération transfrontalières fondées sur des partenariats multilatéraux (public-privé-communautés) pour un monde inclusif, équitable et humain au profit de tous.

Copyright © Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Sigles et acronymes | vii |
| CHAPITRE 1 : Introduction | 1 |
| CHAPITRE 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS | 8 |
| 1 Introduction | 8 |
| 1.1 Principes, exigences et défis clés | 8 |
| 1.1.1 Principes clés | 9 |
| 1.1.2 Exigences clés | 9 |
| 1.1.3 Défis clés | 10 |
| 2 Institutions, processus et acteurs | 11 |
| 2.1 Structures institutionnelles formelles | 12 |
| 2.2 Dispositifs informels | 13 |
| 3 Orientations sur la co-construction de politiques publiques | 15 |
| CHAPITRE 3 : Cadres juridiques de l'ESS | 17 |
| 1 Introduction | 17 |
| 2 Cadres juridiques dans un paysage mondial de l'ESS pluriel | 18 |
| 2.1 Éléments communs dans les lois en faveur de l'ESS | 19 |
| 2.1.1 Objet et champ d'application des lois sur l'ESS | 19 |
| 2.1.2 Définitions juridiques des EOESS : objectifs, valeurs et principes de l'ESS | 19 |
| 2.2 Mise en œuvre efficace des lois sur l'ESS | 21 |
| 3 Cadres juridiques de l'ESS au niveau supranational, national et infranational | 22 |
| 3.1 Niveau supranational | 22 |
| 3.2 Niveaux national et infranational | 23 |
| 4 Orientations sur l'élaboration de cadres législatifs sur l'ESS | 26 |
| 4.1 Lancement du processus | 26 |
| 4.2 Amélioration des cadres juridiques existants | 28 |
| CHAPITRE 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement | 29 |
| 1 Introduction | 29 |
| 2 Intégration et prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement | 30 |
| 2.1 Questions directement liées à l'ESS dans les plans de développement | 30 |
| 2.2 Coordination et mise en œuvre des plans de développement pour l'ESS | 31 |
| 2.3 Éléments essentiels pour intégrer l'ESS dans un plan de développement | 33 |
| 3 Élaboration de plans ou de stratégies de développement propres à l'ESS | 34 |
| 3.1 Défis et faiblesses | 36 |
| 3.1.1 Garantir la continuité entre les cycles politiques | 36 |
| 3.1.2 Garantir l'efficacité des administrations | 36 |
| 3.1.3 Agir sur le manque de cohérence des politiques | 37 |
| 3.1.4 Limitation des ressources | 37 |
| 4 Orientations sur la prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement | 37 |
| 4.1 Lancement du processus | 38 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.2 | Amélioration ou actualisation des plans de développement existants | 39 |
| | CHAPITRE 5 : Organisations de soutien à l'ESS | 41 |
| 1 | Introduction | 41 |
| 2 | Types d'organisations de soutien à l'ESS | 41 |
| 2.1 | Ministères et services publics de soutien à l'ESS | 42 |
| 2.2 | Intermédiaires entre le gouvernement et l'ESS | 44 |
| 3 | Orientations sur les organisations de soutien à l'ESS | 46 |
| 3.1 | Lancement du processus | 46 |
| 3.2 | Amélioration du déploiement institutionnel existant | 47 |
| | CHAPITRE 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS | 48 |
| 1 | Introduction | 48 |
| 2 | Politiques publiques relatives à la fourniture de services de renforcement des capacités de l'ESS | 49 |
| 2.1 | Formation et éducation | 50 |
| 2.1.1 | Création de programmes de formation sur l'ESS | 50 |
| 2.1.2 | Renforcement de programmes de formation sur l'ESS existants en dehors du gouvernement | 52 |
| 2.2 | Services de conseil (mentorat et accompagnement) | 53 |
| 2.3 | Financement d'activités de renforcement des capacités | 53 |
| 2.4 | Services d'incubation | 54 |
| 2.5 | Réseautage en faveur du renforcement des capacités | 54 |
| 3 | Orientations sur le renforcement des capacités pour l'ESS | 55 |
| | CHAPITRE 7 : Accès de l'ESS au financement | 57 |
| 1 | Introduction | 57 |
| 2 | Cartographie des instruments de financement de l'ESS | 58 |
| 2.1 | Modes de financement conventionnels | 58 |
| 2.2 | Politiques publiques en faveur des instruments de financement conventionnels | 60 |
| 3 | Instruments financiers innovants | 62 |
| 3.1 | Obligations à impact social | 63 |
| 3.2 | Investissement à impact | 63 |
| 3.3 | Monnaies complémentaires (ou sociales) | 64 |
| 3.4 | Allocation d'un pourcentage de l'impôt | 64 |
| 3.5 | Financement participatif | 64 |
| 4 | Orientations sur l'accès de l'ESS au financement | 65 |
| | CHAPITRE 8 : Accès de l'ESS aux marchés | 67 |
| 1 | Introduction | 67 |
| 2 | Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics | 67 |
| 2.1 | Commande publique socialement et écologiquement responsable | 68 |
| 2.2 | Contrats réservés à l'ESS | 68 |
| 2.3 | Certification de l'ESS | 69 |
| 2.4 | Formation et sensibilisation à l'ESS des responsables des marchés publics | 70 |
| 2.5 | Soutien de l'accès de l'ESS aux marchés publics | 70 |

| | | |
|-------|---|-----------|
| 3 | Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés privés | 71 |
| 3.1 | Réglementation directe et indirecte | 72 |
| 3.2 | Partenariats et plateformes en ligne de mise en relation | 72 |
| 3.3 | Campagnes marketing et salons | 73 |
| 4 | Orientations sur l'accès de l'ESS aux marchés | 73 |
| 4.1 | Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics | 73 |
| 4.2 | Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés privés | 74 |
| | CHAPITRE 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS | 76 |
| 1 | Introduction | 76 |
| 2 | Création d'une stratégie de communication sur l'ESS | 76 |
| 2.1 | Principes d'une stratégie de communication sur l'ESS | 77 |
| 2.2 | Activités, mécanismes et outils clés de communication sur l'ESS | 77 |
| 2.2.1 | Développement de contenus | 78 |
| 2.2.2 | Information et diffusion efficaces | 79 |
| 2.2.3 | Création de supports de communication et d'information numériques | 80 |
| 2.2.4 | Supports et outils pédagogiques | 81 |
| 2.2.5 | Événements, campagnes et réunions | 81 |
| 2.2.6 | Partenariats de communication sur l'ESS | 82 |
| 3 | Orientations en matière de stratégie de communication sur l'ESS | 83 |
| | CHAPITRE 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données | 85 |
| 1 | Introduction | 85 |
| 2 | La recherche comme levier d'amélioration des politiques d'ESS | 85 |
| 3 | Différentes approches en matière de cartographie de l'ESS | 87 |
| 3.1 | Comptes satellites de l'ESS | 88 |
| 3.2 | Enquêtes statistiques et observations de l'ESS | 89 |
| 3.2.1 | Enquêtes statistiques | 89 |
| 3.2.2 | Disponibilité d'infrastructures statistiques publiques adéquates | 90 |
| 3.2.3 | Observatoires de l'ESS | 90 |
| 3.2.4 | Difficultés de collecte de données sur l'ESS dans les pays en développement | 91 |
| 4 | Orientations sur la recherche et la collecte de données sur l'ESS | 92 |
| | Bibliographie | 94 |

Sigles et acronymes

| | |
|-----------|--|
| B2B | Vente aux entreprises (business-to-business) |
| B2C | Vente aux particuliers (business-to-consumer) |
| CCFCDF | Conseil consultatif de promotion du coopérativisme du District fédéral (Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal) |
| CEPES | Confédération espagnole des entreprises de l'économie sociale (<i>Confederación Empresarial Española de la Economía Social</i>) |
| CGLU | Cités et Gouvernements Locaux Unis |
| CIRIEC | <i>Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative</i> |
| CLGSSE | Conseil des autorités locales pour l'économie sociale et solidaire (Council of Local Governments on the Social Solidarity Economy) |
| CNCRESS | <i>Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale et Solidaire</i> |
| CRESS | <i>Chambres Régionales de l'Économie Sociale et Solidaire</i> |
| CSMO-ESAC | <i>Comité Sectoriel de Main-d'œuvre – Économie Sociale Action Communautaire</i> |
| DAES | Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies |
| DEL | Développement économique local |
| EOESS | Entreprises et organisations de l'économie sociale et solidaire |
| ESS | Économie sociale et solidaire |
| ESSFI | <i>Économie Sociale et Solidaire Forum International</i> |
| eTMM | Municipalité métropolitaine d'eThekwini (eThekwini Metropolitan Municipality) |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FBES | Forum brésilien de l'économie solidaire (<i>Fórum Brasileiro de Economia Solidária</i>) |
| GSEF | Forum Mondial de l'Économie Sociale |
| IDP | Plan de développement inclusif (Inclusive Development Plan) |
| KoSEA | Agence coréenne de promotion des entreprises sociales (Korea Social Enterprise Promotion Agency) |
| LCR | Région métropolitaine de Liverpool (Liverpool City Region) |
| Mercosur | Marché commun du Sud (<i>Mercado Común del Sur</i>) |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| OHADA | <i>Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires</i> |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| PIESS | Plan de promotion de l'économie sociale et solidaire de la ville de Barcelone (<i>Pla d'Impuls de l'Economia Social i Solidària</i>) |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPPPSES | Partenariat public-privé pour l'élaboration de politiques d'économie sociale à Séoul (Public-Private Policymaking Partnership for the Social Economy in Seoul) |
| RIPES | <i>Réseau Intercontinental de Promotion de l'Économie Sociale</i> |

| | |
|----------|--|
| | <i>Solidaire</i> |
| RSE | Responsabilité sociale des entreprises |
| SEDA | Agence de développement des petites entreprises (Small Enterprise Development Agency) |
| SENAES | Secrétariat national à l'Économie solidaire (<i>Secretaria Nacional de Economia Solidária</i>) |
| SSEC | Centre d'économie sociale de Séoul (Seoul Social Economy Centre) |
| STyFE | Secrétariat au Travail et à la Promotion de l'emploi (Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo) |
| UNASUR | Union des nations de l'Amérique du Sud |
| UNRISD | Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social |
| UNTFSSSE | Groupe de travail inter-institutions des Nations Unies sur l'économie sociale et solidaire |
| WISE | Entreprises sociales d'insertion par le travail |

Remerciements

L'UNRISD tient à remercier toutes celles et ceux qui ont apporté de précieux commentaires aux versions préliminaires de cette publication, notamment les experts qui ont effectué une évaluation externe formelle, à savoir : Andrea Agostinucci de l'Initiative ART du PNUD, Antonella Noya et son équipe de l'Unité Économie sociale de l'OCDE, ainsi que Laurence Kwark et le Secrétariat du GSEF. L'UNRISD est également reconnaissante des commentaires avisés de David Hiez, consultant auprès d'ESSFI, de Leandro Morais du CIRIEC, d'Yvon Poirier du RIPESS et de Françoise Wautiez de socioeco.org, sur des sections spécifiques du document.

CHAPITRE 1 : Introduction

L'économie sociale et solidaire (ESS) recouvre des organisations et des entreprises qui ont des objectifs sociaux et, souvent, environnementaux, et qui sont guidées par des principes et des pratiques de coopération, de solidarité et d'autogestion démocratique, où le pouvoir de décision n'est pas lié au poids du capital détenu. Les organisations, les relations et les activités qui adhèrent à ces principes distinctifs sont très diverses. Les lois existantes sur l'ESS, sous toutes ses formes, s'appliquent à une grande variété d'organisations et d'entreprises, telles que les coopératives, les organisations à but non lucratif, les associations qui exercent une activité économique, les mutuelles (souvent créées pour organiser des activités à caractère financier), les fondations et les entreprises qui accordent davantage d'importance aux objectifs sociaux et environnementaux qu'aux profits.

Encadré 1.1 L'économie sociale et solidaire en bref

L'économie sociale et solidaire est désignée par divers termes et définitions qui reflètent l'histoire, la culture et les institutions nationales et régionales. Elle est largement répandue et a un impact croissant sur nos vies économiques, sociales et environnementales. En l'absence de méthodologies et d'indicateurs officiels mondialement reconnus propres à l'ESS, il est difficile de fournir une vue d'ensemble des activités de l'ESS dans le monde. Toutefois, certains indicateurs territoriaux et sectoriels montrent la contribution de l'ESS au développement économique et social.

L'Union européenne comptait, en 2017, 2,8 millions de structures de l'économie sociale, qui représentaient 6,3 % de l'emploi dans l'UE. Les acteurs de l'économie sociale sont présents dans la plupart des secteurs de l'économie, de la santé à l'éducation en passant par le secteur bancaire et les services publics. Certains sont à but non lucratif, mais d'autres sont de grands groupes d'envergure internationale (CIRIEC and EESC, 2017).

À l'échelle mondiale, en 2017, selon des données partielles, 279,4 millions de personnes étaient impliquées dans des coopératives, l'une des principales formes d'organisations et d'entreprises de l'ESS, soit au moins 9,46 % de la population active mondiale. Selon les estimations, au moins :

- 375 375 coopératives emploient plus de 1 939 836 personnes en Afrique ;
- 2 156 219 coopératives emploient plus de 7 426 760 personnes en Asie ;
- 2 391 coopératives emploient plus de 75 438 personnes en Océanie ;
- 181 378 coopératives emploient plus de 1 896 257 personnes en Amérique ;
- 143 226 coopératives emploient plus 4 207 744 personnes dans les pays membres de l'Union européenne ;
- 221 960 coopératives emploient plus 4 710 595 personnes dans les pays européens non membres de l'Union européenne.

À l'échelle mondiale, 27,2 millions de personnes travaillent dans des coopératives, dont 16 millions environ sont employés de coopératives et 11,1 millions sont des travailleurs-membres. Les coopératives, essentiellement composées de membres-producteurs indépendants, emploient plus de 252,2 millions de personnes, dans leur grande majorité dans l'agriculture. Il existe actuellement environ 2,94 millions de coopératives dans le monde et, tous types de coopératives confondus, leur nombre de membres s'élève à 1 217 500 000 (CICOPA, 2017).

Selon la page de ressources sur les législations de l'ESS fournie par Socioeco.org et l'UNTFSSSE, de nombreux pays possèdent des lois relatives à l'ESS, notamment des lois-cadres sur l'ESS et

des lois sur les coopératives. Bien qu'incomplète, cette page recense 15 lois dans 9 pays africains, 8 lois dans 3 pays asiatiques, 88 lois dans 22 pays européens et dans l'Union européenne proprement dite, 110 lois dans 17 pays d'Amérique et des Caraïbes et dans le Mercosur proprement dit, 3 lois dans 3 pays du Moyen-Orient et une loi dans un pays d'Océanie. Parmi ces lois, 31 lois sont des lois-cadres sur l'ESS ou des dispositifs équivalents (Socioeco and UNTFSSSE, n.d.).

Si les entreprises et organisations de l'ESS (EOESS) offrent souvent des avantages comparatifs dans certaines activités à haute intensité de main-d'œuvre et axées sur l'emploi, notamment la fourniture de biens et services collectifs répondant à des besoins essentiels, l'élargissement de l'accès au financement, la gestion de ressources communes, la protection de l'environnement et la reconversion et la modernisation de systèmes économiques, certaines d'entre elles sont également présentes dans des formes d'activités à plus forte intensité capitalistique, telles que l'industrie manufacturière et la transformation. Les modèles de production et de consommation appliqués par les EOESS sont plus susceptibles d'être durables sur le plan environnemental, car ils sont généralement plus sensibles aux conditions environnementales locales que ceux des entreprises à but lucratif. De plus, l'activité de l'ESS est souvent associée à des circuits de production et d'échange localisés qui sont propices non seulement à la couverture des besoins essentiels, mais également au développement économique local grâce à la création de revenus, en stimulant la demande et les bénéfices (ou les excédents) locaux qui peuvent être réinvestis pour créer d'autres emplois décents au sein de l'entreprise ou soutenir des projets de la population locale. Enfin, outre leurs propres activités économiques, les EOESS sont souvent engagées dans des mouvements de la société civile au sens large qui font pression sur les gouvernements et les interpellent pour demander de meilleurs services et infrastructures, et elles contribuent à la cohésion sociale par le biais de plusieurs autres fonctions sociales.

Encadré 1.2 À Liverpool, l'ESS interpelle les pouvoirs publics pour obtenir de meilleurs services et infrastructures

La région métropolitaine de Liverpool (LCR) compte de nombreuses initiatives de logement communautaire qui relèvent de l'ESS. Parmi elles, les Eldonians qui, alors que leur quartier était défavorisé dans les années 1980, ont réussi à obtenir du Conseil municipal de Liverpool la revitalisation d'une vaste friche industrielle constituée de quais pour créer l'Eldonian Village. Aujourd'hui, Eldonian Community Trust assure le logement de milliers de personnes et emploie des centaines d'habitants locaux dans des entreprises appartenant à la communauté. La vision d'une « communauté qui assure elle-même sa régénération », portée par les Eldonians, a été récompensée en 2004 par un Prix mondial de l'habitat des Nations Unies.

Plus récemment, l'idée d'une fiducie foncière communautaire (CLT) a été utilisée. Granby Four Streets CLT a ainsi remporté le prix national des arts en 2016 et le Turner Prize en 2015 – une première pour un projet architectural ou de rénovation de logements. Granby Four Streets CLT, à l'instar de son pendant à Anfield, Homebaked CLT, est né d'une campagne anti-démolition qui s'opposait à la rénovation complète, par les pouvoirs publics, de maisons mitoyennes vétustes, qui souffraient de ce que les décideurs considéraient être une « défaillance du marché ».

Au niveau national, Granby et Homebaked sont parmi les premiers projets à adapter le modèle de CLT à la tâche complexe que représente la régénération communautaire de quartiers confrontés à un désinvestissement. Tous deux adoptent des approches expérimentales consistant à « faire les

choses ensemble » pour rénover des bâtiments et les remettre à disposition de la communauté sous la forme de logements abordables, des commerces et des locaux à usage professionnel. Ils jouent aujourd'hui un rôle important d'intendants fonciers démocratiques et d'incubateurs d'une nouvelle économie communautaire centrée sur l'entraide et la coopération.

En 2020, Power to Change a financé la création de la Plateforme pour le logement communautaire de la région métropolitaine de Liverpool (LCR Community-led Housing Hub), à la suite d'initiatives similaires dans les régions métropolitaines de Londres et Leeds. La Plateforme entend s'appuyer sur le travail pionnier de Granby, de Homebaked et des Eldonians pour partager des connaissances, offrir un soutien technique et transposer le modèle des coopératives, des CLT et des autres formes de logement communautaire dans toute la région métropolitaine. Ces initiatives restent indépendantes, même si les décideurs locaux sont aujourd'hui beaucoup plus conscients de leur potentiel à mesure que l'ESS se renforce (Heap et al., forthcoming).

L'intérêt pour l'ESS s'est fortement renforcé ces dernières années, notamment dans le sillage des crises – telles que la crise financière mondiale de 2008 et la pandémie de Covid-19 – lorsque la recherche d'une alternative au retour au statu quo antérieur s'est intensifiée chez les acteurs politiques, l'ESS apparaissant alors comme un moyen stratégique de réaliser les Objectifs de développement durable (ODD). Cela s'est accompagné d'efforts concertés de la part de coalitions et d'alliances internationales de premier plan, telles que le Groupe de travail inter-institutions des Nations Unies sur l'économie sociale et solidaire (UNTFSSSE), le Réseau Intercontinental de Promotion de l'Économie Sociale Solidaire (RIPESS), ESS Forum International (ESSFI, anciennement Rencontres du Mont-Blanc) et le Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF), qui ont permis d'accroître la visibilité de l'ESS et de mieux la faire connaître au sein des institutions normatives internationales, en particulier en ce qui concerne son rôle central dans la transformation des relations et des activités sociales et économiques. La nécessité de « localiser les ODD », c'est-à-dire de les contextualiser et de les réaliser au niveau local, a été soulignée par les acteurs politiques et ces organisations, et constitue la raison première de l'élaboration des présentes *Lignes directrices pour les gouvernements locaux*.

Avec la prise de conscience du rôle de l'ESS dans la promotion d'un développement inclusif et durable, un nombre croissant de gouvernements, à la fois au niveau national et local ou infranational, adoptent des politiques et des programmes destinés à soutenir les EOESS. Les gouvernements locaux ou infranationaux (notamment les échelons municipal, provincial et de l'État/régional d'un gouvernement fédéral)¹ sont de plus en plus intéressés par la mise en place de politiques publiques visant à promouvoir et soutenir l'ESS face à l'importance croissante accordée aux politiques de développement durable local (notamment pour des services publics locaux de qualité), mais également en raison de la baisse importante des transferts budgétaires des gouvernements centraux (Yi et al., 2017). Pris en étau entre cette pression budgétaire et une demande accrue de services, les décideurs locaux sont demandeurs de conseils pour savoir quels politiques et programmes à la fois centrés sur les personnes et économiques permettent d'atteindre des objectifs associés aux dimensions économiques, sociales et économiques du développement durable dans leur territoire. L'ESS est bien placée pour atteindre ces objectifs grâce à ses valeurs et principes directeurs : l'approche centrée sur la population, l'autogestion

¹ La notion de gouvernement local ou infranational désigne un gouvernement régional ou d'un État, ou un gouvernement infraétatique ou infrarégional, tel qu'un gouvernement provincial ou municipal, en fonction du contexte administratif (Yi et al., 2018).

démocratique, la solidarité, l'éthique et la coopération à l'intérieur et à l'extérieur des organisations. Elle offre un potentiel considérable pour réduire les inégalités au niveau local. Par exemple, compte tenu de la participation active des femmes, l'ESS peut grandement contribuer à leur autonomisation économique, sociale et politique (Yi et al., 2018).

Pour promouvoir l'ESS et réaliser son potentiel dans le contexte du développement local durable, les décideurs et les praticiens de l'ESS doivent se poser les questions suivantes : quels sont les facteurs qui permettent de créer des politiques et des programmes efficaces pour l'ESS ? Ceux-ci seront-ils réalisables et adaptés au contexte juridique, politique et socioéconomique local ? Outre ces questions, les décideurs et les praticiens de l'ESS craignent que des politiques publiques créent des tensions entre les pouvoirs publics et l'ESS. La conception et la mise en œuvre « descendantes » des politiques, sans implication des acteurs de l'ESS, doivent être évitées, car elles ont souvent tendance à échouer et à instrumentaliser l'ESS pour servir des intérêts politiques, des pouvoirs publics ou du marché (cooptation ou clientélisme, par exemple).

Le dialogue entre les acteurs de l'ESS et les décideurs au niveau local, national et international est essentiel pour permettre des politiques innovantes. L'institutionnalisation de la participation aux processus décisionnels constitue un puissant outil pour soutenir le développement de l'ESS. Dans certains contextes, un dialogue et une participation efficaces peuvent être facilités par des interlocuteurs non gouvernementaux, qui peuvent porter et traduire les demandes des acteurs locaux et, plus largement, faire office d'intermédiaires entre ces acteurs et les décideurs. Toutefois, les conclusions et les enseignements tirés d'études sur la participation et le dialogue entre les gouvernements et les acteurs de l'ESS montrent que ce processus ne se déroule pas toujours sans heurts et de façon collaborative. La participation et le dialogue créent également une « lutte autour du sens de l'ESS » (Dinerstein, 2013:6) et un risque de conflit. La façon dont la participation et le dialogue entre les différentes parties prenantes interviennent dans le processus d'élaboration des politiques publiques locales dépend souvent des compétences utilisées pour concilier les différents points de vue des parties prenantes des politiques locales sur des questions économiques, sociales ou politiques plus larges.

Les présentes *Lignes directrices pour les gouvernements locaux* visent à expliquer les éléments clés d'un environnement politique et institutionnel, ou « écosystème », favorable à l'ESS et à fournir des orientations sur la manière d'élaborer des politiques et des institutions pour l'ESS au niveau infranational. Un écosystème de l'ESS est défini comme un ensemble :

- d'acteurs interconnectés de l'ESS, comprenant les EOESS (à la fois potentielles et existantes) et les organisations de soutien (réseaux d'ESS, organismes publics, universités et organismes financiers, par exemple) ;
- de processus liés à l'ESS (tels que la création d'EOESS, la croissance du secteur de l'ESS en termes de chiffre d'affaires et de réalisation de ses objectifs, l'élargissement de la portée et de la diversité des objectifs sociaux et environnementaux) ;
- de lois sur l'ESS et de politiques publiques directement et indirectement liées à l'ESS ; et
- de perceptions et de pratiques institutionnalisées (histoire, culture et tradition, par exemple) qui privilégient des objectifs sociaux et environnementaux à la recherche du profit.

Tous ces éléments convergent, de façon formelle et informelle, pour interagir, orienter et influencer les résultats dans un environnement d'ESS donné. Les *Lignes directrices pour les*

gouvernements locaux adoptent une approche écosystémique, car celle-ci souligne que : premièrement, un système pour l'ESS n'est pas fixe mais évolutif, en expansion et en évolution en fonction de nouveaux besoins et de situations nouvelles ; deuxièmement, un tel système peut évoluer en cas de changements institutionnels et politiques ; troisièmement, une myriade de facteurs contribuent à favoriser un système sain qui soutient et promeut le secteur de l'ESS ; et enfin, un système a besoin d'institutions et de politiques pour relever les défis complexes auxquels font face les acteurs de l'ESS.

Les chapitres suivants s'articulent autour de thèmes clés qui sont de nature à favoriser et à stimuler un écosystème d'ESS :

2. Le chapitre **Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS** fournit des orientations sur la manière de créer et de gérer divers processus et un large éventail de mécanismes et d'approches pour la co-construction de politiques et de plans avec les acteurs de l'ESS.
3. Le chapitre **Cadres juridiques de l'ESS** présente plusieurs institutions juridiques qui encadrent et soutiennent l'ESS au niveau international, supranational, national et infranational (régional/provincial et municipal) et explique différentes voies pour les créer.
4. Le chapitre **Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement** explique comment intégrer l'ESS dans les plans et programmes de développement aux différents échelons de gouvernement et élaborer des plans et programmes de développement propres à l'ESS.
5. Le chapitre **Organisations de soutien à l'ESS** décrit différentes trajectoires pour mettre en place des organisations de soutien à l'ESS, telles que des organismes gouvernementaux ayant pour mandat spécifique de soutenir l'ESS, des organisations intermédiaires participant à la co-construction des politiques et à leur mise en œuvre, et les réseaux et associations d'ESS qui travaillent dans les villes et dans les régions et provinces voisines.
6. Le chapitre **Renforcement des capacités pour l'ESS** présente plusieurs politiques publiques et institutions en lien avec les services de formation et de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion, de la gouvernance et d'autres fonctions en vue d'autonomiser les EOESS et de leur permettre de devenir plus efficaces et pérennes dans une économie de marché et d'être plus pertinentes et efficaces dans leurs communautés.
7. Le chapitre **Accès de l'ESS au financement** illustre plusieurs mesures de politique publique destinées à faciliter l'accès de l'ESS au financement public et privé à différents stades de développement de l'ESS, notamment la finance sociale et solidaire, les prêts privés et publics, les subventions et les aides publiques, les dons privés et d'autres instruments innovants, tels que les obligations à impact social et les monnaies complémentaires.
8. Le chapitre **Accès de l'ESS aux marchés** explique le processus d'achat, d'approvisionnement et de consommation des biens et services issus de l'ESS à la fois

dans les procédures de passation de marchés publics et sur les marchés privés, et décrit des politiques publiques qui facilitent l'accès de l'ESS à ces deux types de marchés.

9. Le chapitre **Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS** traite des politiques publiques sur la sensibilisation, la communication, les campagnes et les stratégies de plaidoyer visant à informer les individus, les groupes, les communautés ou les organisations de l'ESS et à leur donner les moyens de participer à l'ESS et de plaider en faveur de celle-ci.
10. Le chapitre **Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données** présente les principaux domaines de recherche et de collecte de données pour l'ESS et les politiques publiques, et expose différentes approches pour promouvoir la recherche, recueillir et traiter les données, et transposer dans l'ESS les connaissances et les enseignements tirés.

Tous les chapitres commencent par une introduction qui explique le sujet et souligne son importance et ses répercussions pour l'ESS. Les sections suivantes étudient en détail le sujet du chapitre et présentent aux décideurs le champ d'application, des éléments de fond et des moyens d'action pertinents en lien avec des problèmes ou lacunes existants dans les politiques. La section Orientations de chaque chapitre propose une liste de points à vérifier que les décideurs peuvent utiliser pour créer ou renforcer des politiques et des institutions visant à promouvoir l'ESS.

Les *Lignes directrices pour les gouvernements locaux* visent à permettre aux lecteurs de mieux comprendre les grands principes, valeurs et caractéristiques organisationnelles de l'ESS, ainsi que son potentiel de transformation. Ce document s'adresse aux fonctionnaires, aux praticiens de l'ESS, aux universitaires et à d'autres parties prenantes intéressées par la promotion de l'ESS par le biais de politiques et d'institutions publiques, en particulier à l'échelle locale.

Les exemples présentés dans ces *Lignes directrices pour les gouvernements locaux* sont tirés de sept études de cas sur des gouvernements municipaux et provinciaux – Barcelone, Dakar, Durban, Liverpool, Mexico, Séoul, Montréal (dans la province de Québec) – et d'autres sources disponibles. Nous prévoyons que leur contenu sera révisé et mis à jour pour tenir compte des évolutions majeures des EOESS et de leurs pratiques. À cet égard, ces lignes directrices appuient une vision des écosystèmes institutionnels et politiques dans lesquels les rôles, les responsabilités et les avantages comparatifs des différents acteurs travaillant pour l'ESS sont clairement définis, et où leurs activités transformatrices en faveur du bien commun sont développées.

Encadré 1.3 À propos des questions-réponses dans les sections Orientations

Dans chaque chapitre des *Lignes directrices*, une section Orientations inclut des questions-réponses sous forme d'organigramme qui guideront les lecteurs vers les informations pertinentes. Les questions visent à faire ressortir les perceptions des lecteurs et à les compléter par une analyse stratégique du contexte dans lequel ils travaillent, de sorte qu'ils puissent identifier les processus nécessaires à l'amélioration des politiques et des institutions existantes en faveur de l'ESS, communiquer avec d'autres interlocuteurs, documenter les institutions et politiques en question, et aider à planifier des mesures.

Le choix entre « Oui » et « Non » peut s'appuyer sur des connaissances acquises, des faits et

des données disponibles, ou des suppositions éclairées. Nous vous souciez pas de ne pas « trouver la bonne réponse » : l'objectif des organigrammes d'exercices est de répondre aux questions pour mieux comprendre les institutions, les politiques et les processus. Si vous ne pouvez pas affirmer avec certitude que la réponse « Oui » s'applique, nous vous recommandons de choisir « Non » et de vous assurer ensuite que vos connaissances sur les institutions, politiques et processus concernés sont exactes et à jour. Dans l'ensemble, les Orientations mêlent des recommandations générales qui peuvent être adaptées à différents contextes et des conseils spécifiques dans lesquels les décideurs peuvent tirer des enseignements de cas empiriques. Les éclaircissements apportés par la section Orientations peuvent aider à adapter les politiques et les institutions à un contexte local précis et permettre d'éviter la transposition de politiques et d'institutions d'une ville ou province à une autre sans tenir compte des différences du contexte (Mkandawire, 2009). Les exercices collectifs multipartites en suivant les étapes des organigrammes présentent de nombreux avantages : ils permettent aux participants de partager leurs connaissances, leurs expériences et leurs points de vue sur les institutions, les politiques et les processus et de mieux comprendre comment ils peuvent favoriser un écosystème de l'ESS.

CHAPITRE 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS

1 Introduction

Pour développer l'ESS et exploiter tout son potentiel, les politiques publiques doivent tenir compte de la diversité des besoins et des capacités des entreprises, organisations et initiatives d'ESS. La co-construction de politiques publiques favorables à l'ESS par plusieurs parties prenantes, dont le gouvernement et les acteurs de l'ESS, est un moyen efficace de répondre à ces objectifs variés. Elle doit impliquer les acteurs de l'ESS à tous les stades du processus d'élaboration des politiques, depuis le diagnostic de la situation locale de l'ESS jusqu'à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Elle constitue également un moyen de créer une infrastructure institutionnelle de partage d'informations et des processus collaboratifs de planification stratégique et d'élaboration des politiques.

Les initiatives politiques « descendantes », même lorsqu'elles sont bien intentionnées, ne tiennent généralement pas compte des réalités et besoins particuliers des entreprises et initiatives d'ESS locales et peuvent aboutir à des politiques inefficaces et souvent coûteuses à modifier. Réciproquement, lorsque les demandes des praticiens et des réseaux d'ESS ne correspondent pas aux capacités et aux priorités du gouvernement, elles ont peu de chances d'être entendues. Il s'avère de ce fait nécessaire de renforcer les partenariats et de créer des espaces institutionnels de dialogue et de négociation entre les acteurs de l'ESS et le gouvernement pour permettre à l'ESS d'atteindre son plein potentiel (Mendell and Alain, 2013).

La co-construction par le biais d'une large représentation d'acteurs de l'ESS réduit les risques de partialité en faveur d'un seul groupe d'acteurs de l'ESS et de fragmentation dans la conception des politiques publiques d'ESS. Elle réduit également l'asymétrie d'information, diminuant ainsi les coûts et le temps perdu en cas d'échec des mesures ou lorsque celles-ci doivent être ajustées. En conséquence, la co-construction induit une approche plus cohérente et stratégique qui dépasse une approche sectorielle limitée, qui est plus fréquemment utilisée. En réunissant un plus grand nombre d'acteurs divers pour concevoir et suivre la mise en œuvre d'une nouvelle politique, la co-construction peut ouvrir la voie à des mesures politiques et des programmes plus innovants, évolutifs et efficaces que ceux conçus ou mis en œuvre de façon unilatérale par le gouvernement. De plus, en favorisant l'adhésion de la population aux mesures gouvernementales et en présentant les résultats comme un exercice gagnant-gagnant, les processus de co-construction contribuent à ce que toutes les parties prenantes s'engagent en faveur du succès des nouvelles politiques (Mendell and Alain, 2013 ; Chaves-Avila and Monzón, 2018).

1.1 Principes, exigences et défis clés

Les principes et exigences clés suivants peuvent aider les décideurs locaux et les parties prenantes de la société civile à mettre en place des cadres favorables à toutes les parties en vue d'une co-construction efficace de politiques d'ESS. Ils peuvent également aider à identifier et à relever les défis pour permettre et faciliter la co-construction durable de politiques d'ESS au niveau local.

1.1.1 Principes clés

- Les décideurs locaux doivent admettre que le gouvernement local ne constitue qu'un acteur parmi de nombreux autres à même de résoudre des problèmes sociaux complexes. Pour ce faire, ils peuvent coordonner des processus collaboratifs avec les parties prenantes.
- Les décideurs locaux doivent reconnaître que l'ESS est un élément essentiel de la stratégie globale de développement du gouvernement local et doivent tenir compte des coûts associés à l'ESS dans les budgets des plans et programmes de développement. Lorsque les gouvernements locaux disposent d'un budget très limité, la co-construction en elle-même peut être un moyen économique de favoriser l'ESS tout en tenant compte à la fois des capacités des gouvernements locaux et des besoins de l'ESS.
- Une large coalition d'acteurs d'ESS de tous secteurs, types et régions doit être constituée pour accroître leurs capacités de mobilisation des partenaires et de négociation avec le gouvernement local, ce qui peut en dernier ressort contribuer à construire un processus de co-construction plus efficace.
- Les gouvernements locaux doivent encourager la formation de telles coalitions élargies lorsqu'elles n'existent pas ou inciter les secteurs de l'ESS à rejoindre les réseaux formels et informels existants.
- Le strict respect des principes essentiels au bon fonctionnement des EOESS et de leurs instances représentatives, tels que l'autonomie et l'auto-organisation, doit être garanti, même en cas de soutien financier.
- La co-construction doit être appliquée à tous les stades de la prise de décisions, depuis les diagnostics de la situation de l'ESS avant les décisions jusqu'à la formulation, puis la mise en œuvre et l'évaluation des politiques.
- Des dispositifs institutionnels pour la co-construction doivent être conçus et mis en œuvre pour créer un environnement politique et des processus de formation favorables à la représentation démocratique et à la participation éclairée des EOESS.
- Les gouvernements locaux qui mettent en œuvre des politiques d'ESS doivent se coordonner avec, le cas échéant, les prises de décisions sur l'ESS à l'échelon national et envisager des macropolitiques favorables, notamment sur les ressources et les formations adéquates.

1.1.2 Exigences clés

- La co-construction de politiques publiques visant à déployer l'ESS à plus grande échelle exige un fort leadership politique pour obtenir l'adhésion de l'ensemble du gouvernement et des acteurs de l'ESS (voir également le besoin d'« entrepreneurs de politiques »). Ces processus inclusifs de co-construction peuvent s'appuyer sur la volonté de ces acteurs de travailler de façon intersectorielle et interinstitutionnelle.
- Des instances de l'ESS intermédiaires, représentatives et ouvertes sont nécessaires pour servir de pont entre les acteurs de l'ESS et le gouvernement, car elles jouent un rôle essentiel dans la mobilisation et la représentation de l'ESS. Elles renforcent l'identité et les valeurs communes de l'ESS, sensibilisent efficacement les décideurs aux spécificités et à la diversité de l'ESS, et aident les entreprises de l'ESS à s'orienter dans l'environnement politique (voir également Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS).

- Une co-construction efficace requiert un certain degré de collaboration intragouvernementale et intergouvernementale dans laquelle tous les organes et niveaux gouvernementaux concernés sont impliqués, et où un ministère ou un « service responsable » désigné coordonne la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques.
- Un fort leadership politique est impératif. Des individus ou des groupes peuvent faire aboutir de nouvelles idées et mesures politiques grâce à leur créativité, leur stratégie, leur réseautage et leurs arguments convaincants en faveur d'une évolution des politiques. Ces individus ou groupes sont généralement appelés « entrepreneurs de politiques ». Ils peuvent être « internes », c'est-à-dire des personnes ou des entités au sein du secteur public, ou « externes », à savoir des personnes ou des organes extérieurs aux pouvoirs publics, tels que des organisations faîtières de la société civile. Un engagement à long terme en faveur du développement de l'ESS et de la continuité dans la mise en œuvre et l'adaptation des politiques d'ESS est essentiel à leur succès.
- Pour que la co-construction ne soit plus perçue comme un ensemble de « causeries » coûteuses, mais comme une opportunité de retombées sociétales et de résultats positifs des politiques, il est indispensable que le gouvernement comprenne les bénéfices qu'il peut retirer de son investissement actif dans un véritable dialogue politique avec les instances représentatives de l'ESS (Mendell and Alain, 2013 ; Chaves-Avila and Monzón, 2018).

1.1.3 Défis clés

- **Absence de consensus sur une définition de travail claire de l'ESS :** Ces dernières années, plusieurs définitions, correspondant à différents contextes historiques et institutionnels, ont été proposées par des chercheurs et des parties prenantes, ce qui continue de poser un défi pour les décideurs. Pour corriger cela, il convient de passer de processus non coordonnés qui impliquent et soutiennent uniquement certains secteurs économiques et sociaux ou statuts institutionnels, à un dialogue plus large avec les acteurs de l'ESS, ce qui devrait dans l'idéal permettre d'établir des définitions juridiques (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS).
- **Capacité limitée à mesurer l'impact de l'ESS :** Lorsque les EOESS proposent et développent différentes nouvelles solutions à des problèmes de société complexes, les gouvernements ayant des capacités limitées et une approche cloisonnée rencontrent des difficultés pour mesurer leurs impacts de façon globale. Même si la situation évolue dans certains domaines, les gouvernements restent généralement entravés par leurs compétences sectorielles. Les barrières entre les ministères ou les services au sein des gouvernements doivent être éliminées afin de repenser les politiques d'ESS et leur impact dans une perspective plus large, parfois qualifiée d'« approche écosystémique » (Mendell and Alain, 2013 ; Mendell et al., 2020) (pour la définition du concept d'écosystème de l'ESS, voir Chapitre 1 : Introduction).
- **Absence d'organisations d'ESS véritablement représentatives et crédibles :** Un gouvernement attaché à un processus décisionnel co-construit a besoin d'organisations véritablement représentatives et fiables en mesure de représenter la diversité du secteur de l'ESS dans son territoire. En l'absence de telles organisations

représentatives, les autorités doivent faciliter et encourager la collaboration entre les différents mouvements et organisations. Ces mesures peuvent inclure la création d'espaces de dialogue et de négociation avec des organisations de l'ESS, qui doivent à leur tour aider les acteurs de l'ESS à améliorer leurs capacités organisationnelles pour négocier avec le gouvernement (Mendell and Alain, 2013). Ceci s'applique particulièrement aux associations de travailleurs du secteur informel, dont l'impact souvent important contraste avec l'absence de reconnaissance officielle. Les gouvernements peuvent faciliter la constitution autonome de réseaux et d'instances représentatives, comme décrit dans la section suivante (voir également Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS).

- **Affectation inadéquate de ressources pour la co-construction de politiques d'ESS :** La disponibilité de ressources pour le dialogue sur les politiques est un enjeu récurrent, en particulier dans les pays en développement. Changer les mentalités, en considérant le dialogue sur les politiques comme un investissement (et non comme une dépense) à haut rendement social qui réduit le coût de l'échec des politiques, peut aider à faire évoluer les décisions d'affectation des ressources. Les budgets participatifs aux échelons municipal et régional peuvent également contribuer à redéfinir les priorités (Mendell and Alain, 2013). Néanmoins, des ressources provenant d'échelons gouvernementaux supérieurs ou de la communauté internationale du développement peuvent être nécessaires pour les territoires les plus pauvres (voir Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement).
- **Connaissances et expertise limitées sur l'ESS :** La formation insuffisante des fonctionnaires, qui connaissent peu l'ESS et n'ont pas l'expertise nécessaire pour mettre en œuvre les mesures politiques pour l'ESS, constitue un défi courant. Dans les cadres institutionnels décentralisés, cela s'avère particulièrement problématique, car la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des politiques incombe à des fonctionnaires locaux qui possèdent rarement une formation adéquate (voir Chapitre 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS).
- **Risque d'interruption du soutien politique :** La co-construction de politiques favorables à l'ESS est un processus à long terme. Le processus en lui-même ou ses résultats ne sont pas toujours maintenus en cas de changement de gouvernement. Un certain degré d'institutionnalisation du dialogue multipartite, une forte mobilisation citoyenne (voir section suivante) et le fait de « graver l'ESS dans la loi » (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS) peuvent renforcer la continuité des politiques – même si l'engagement proactif des dirigeants politiques en faveur de l'ESS peut décliner, du moins pour un temps. Une autre possibilité consiste à obtenir la reconnaissance de l'importance de l'ESS de la part des responsables politiques de partis rivaux : ceux-ci, quoique pour des motivations légèrement différentes, peuvent trouver divers avantages ou raisons de soutenir l'ESS auprès de leurs électeurs respectifs, comme le montrent les cas du Québec et de l'Italie.

2 Institutions, processus et acteurs

Les différentes institutions relatives à la co-construction de politiques publiques peuvent être classées en deux catégories :

- Structures institutionnelles formelles, impliquant à la fois le gouvernement et les organisations représentatives de l'ESS, ou des organes consultatifs de l'ESS officiellement reconnus par leur interlocuteur public ; et
- Dispositifs informels entre le gouvernement et les acteurs associés à l'ESS qui peuvent offrir plus de souplesse et une plus grande fluidité dans le processus de co-construction.

2.1 Structures institutionnelles formelles

Les organes consultatifs formels pour la co-construction de politiques publiques réunissent des organisations représentatives de l'ESS et des fonctionnaires, et/ou des organes consultatifs de l'ESS officiellement reconnus par leur interlocuteur public. Le statut officiel de ces institutions accroît de lui-même la visibilité de l'ESS sur l'agenda politique et contribue à créer un environnement politique favorable à l'ESS. Ces structures peuvent prendre différentes formes au niveau national et infranational, y compris des partenariats public-privé. Dans le cas de Séoul par exemple, l'organe consultatif fondé sur des partenariats public-privé est devenu un moteur pour créer une dynamique politique en faveur de l'ESS. Il a également contribué à imprimer une dynamique politique positive dans d'autres municipalités et au niveau national. Le cas de Séoul peut être considéré comme un excellent exemple d'un fort « entrepreneuriat de politiques » sur l'ESS (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1 Organes consultatifs formels à Séoul, au Québec, en Pologne et à Liverpool

Séoul : Le Partenariat public-privé pour l'élaboration de politiques d'économie sociale à Séoul (PPPPSES) a été créé en 2012 pour discuter et convenir de plans et mesures de base pour la politique d'économie sociale. Le PPPSES a continué à se réunir régulièrement pour faire le point sur les initiatives prises par le gouvernement métropolitain de Séoul (GMS) et les acteurs non gouvernementaux, qui fixent et surveillent ensemble les mesures politiques et les budgets dédiés à l'économie sociale à Séoul. Fort de ses succès dans la gouvernance efficace de l'ESS, le gouvernement métropolitain de Séoul a été pris en exemple pour la création du Forum de l'économie sociale à l'Assemblée nationale et des commissions sur l'économie sociale au sein des partis politiques ; il a poussé les candidats aux élections nationales et locales à faire figurer l'économie sociale dans leurs programmes de campagne ; et il a contribué à instaurer un environnement politique favorable à l'économie sociale dans l'ensemble du pays en conduisant à l'instauration du Conseil des autorités locales pour l'économie sociale et solidaire (Council of Local Governments on the Social Solidarity Economy, CLGSSE) (Yoon and Lee, 2020).

Québec : Contrairement à l'échelon fédéral canadien, où tous les programmes d'ESS co-construits ont été démantelés après un changement de gouvernement en 2005, la co-construction des politiques d'ESS au Québec a survécu à plusieurs changements de gouvernement. L'élaboration collaborative de politiques favorables à l'ESS fait partie intégrante des programmes politiques de tous les partis. La continuité des politiques d'ESS au Québec doit beaucoup à l'adoption d'une loi sur l'ESS co-construite au niveau provincial en 2013, dans laquelle figure une clause créant un comité permanent des parties prenantes pour superviser l'application de la législation et/ou de futures modifications et mobiliser des connaissances sur l'ESS à mesure que celle-ci évolue. La création d'un espace de dialogue multipartite permanent (appelé « table des partenaires ») pour conseiller le gouvernement sur l'élaboration de plans d'action pour l'économie sociale est exigée par la loi provinciale (Mendell and Alain, 2013 ; Mendell et al. 2020) (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS).

Pologne : Le Comité public pour le développement de l'économie sociale en Pologne est un conseil de dialogue social interministériel/intersectoriel qui fonctionne conformément à un arrêté du Premier ministre. Il s'agit d'un partenariat entre les représentants des administrations régionales (*voïvodies*) issus des ministères et services chargés de la mise en œuvre des politiques publiques sur l'économie sociale, et les représentants de l'ESS, qui sont collectivement considérés comme des entrepreneurs de politiques internes et externes. La co-construction des politiques publiques aussi bien au niveau national qu'infranational vise à coordonner les activités d'ESS, à prendre des décisions stratégiques et à créer des programmes stratégiques sur l'ESS, et à contrôler et évaluer l'impact des programmes d'ESS (Chaves-Avila and Monzón, 2018).

Liverpool : Le Groupe de référence sur l'économie sociale et solidaire de la région métropolitaine de Liverpool (LCR) a été créé en 2020 en réponse à la demande de militants de l'ESS au sein de la LCR pour que leur point de vue soit entendu dans des cadres plus formels. Environ 20 praticiens de l'ESS ont créé de façon informelle un « groupe d'experts sur l'économie sociale » et ont présenté leurs vues au maire de la région métropolitaine, au Partenariat avec les entreprises locales (Local Enterprise Partnership) et à différents élus de toute l'agglomération. Ils se sont entretenus avec des organisations nationales, des investisseurs sociaux et des membres du Parlement pour exposer leurs idées sur l'utilisation des dépenses publiques en vue de soutenir l'ESS, et ont organisé des événements pour étudier comment les praticiens pouvaient être plus actifs et faire davantage connaître l'ESS. Cela a conduit le maire de la région métropolitaine de Liverpool à annoncer, au début de l'année 2020, la création du Groupe de référence sur l'économie sociale et solidaire de la LCR, offrant ainsi à l'ESS une tribune pour se faire entendre. Le Groupe de référence, considéré comme un porte-parole honnête et crédible de l'ESS dans la métropole, conseillera l'Autorité conjointe (autorité de la LCR composée de cinq élus locaux), expliquera aux décideurs locaux comment orienter le soutien à l'ESS et servira d'intermédiaire entre le secteur de l'ESS et l'élaboration de politiques qui donneront à l'ensemble de l'économie une dimension plus sociale. Il étudiera avec le maire de la région métropolitaine les priorités et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces plans. Bon nombre des membres du Groupe de référence ont activement participé à l'élaboration d'une réponse métropolitaine à la crise de la Covid-19 et, au moment de la rédaction du présent document, le Groupe de référence avait été lancé avec un agenda passionnant sur le développement (Heap et al., forthcoming).

Les dispositifs institutionnalisés de co-construction jouent un rôle important pour garantir la continuité et la qualité de la mise en œuvre. Ils ne constituent toutefois pas une garantie contre la remise en cause des politiques, comme cela a par exemple été le cas à Mexico (voir encadré 5.1 du Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS).

Un processus de co-construction bien coordonné entre les différents échelons de gouvernement est primordial pour renforcer la cohérence des politiques publiques en faveur de l'ESS et garantir que les décisions tiennent compte des spécificités locales.

2.2 Dispositifs informels

Des dispositifs et processus informels de co-construction peuvent remplacer ou compléter les institutions officielles. Ils présentent l'avantage d'offrir plus de souplesse pour réunir un ensemble plus large d'acteurs de l'ESS, tels que des représentants de mouvements sociaux qui n'appartiennent pas nécessairement à une association enregistrée et des EOESS informelles qui, sans cela, ne seraient pas représentées. Les processus informels de co-construction permettent

également une plus grande fluidité dans les échanges réguliers sur le suivi quotidien ou sur des signaux d'alerte précoce (Chaves-Avila and Monzón, 2018). L'expérience de Barcelone montre comment les processus informels de co-construction peuvent, dans certains cas, être préférables à des structures formelles. Elle illustre bien la manière dont un gouvernement local peut apporter une réponse créative aux principes, exigences et défis clés précédemment cités (voir encadré 2.2). Les dispositifs et processus informels de co-construction comportent cependant plusieurs faiblesses potentielles par rapport à leurs équivalents formels : décisions non juridiquement contraignantes, sélection arbitraire des participants et absence de garantie légale de la poursuite des processus ou dispositifs.

Certains pays ont par conséquent élaboré des formes hybrides mêlant co-construction formelle et informelle dans une logique de complémentarité, à l'instar du partenariat entre le secrétariat national à l'Économie solidaire (*Secretaria Nacional de Economia Solidária*, SENAES) et le Forum brésilien de l'économie solidaire (*Fórum Brasileiro de Economia Solidária*, FBES) (voir encadré 4.1 du Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement et encadré 10.2 du Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données). Dans ce type de formes hybrides, les gouvernements peuvent faciliter la collaboration avec les réseaux et les intermédiaires en encourageant leur création lorsqu'ils n'existent pas ou en incitant les secteurs de l'ESS à rejoindre les réseaux existants. Par exemple, dans la région française Provence-Alpes-Côte d'Azur, le gouvernement régional soutient tous les processus qui favorisent la collaboration entre les acteurs de l'ESS dans une localité ou un secteur et encourage activement les organisations de la société civile à rejoindre ou créer des réseaux pour mutualiser leurs ressources et coordonner leurs actions. Ceci est bénéfique à l'ESS, aux organisations de la société civile et au gouvernement, qui traitent ensuite avec un nombre réduit d'interlocuteurs dans un processus qui peut ou non devenir plus formel (Mendell and Alain, 2013).

Encadré 2.2 Le processus informel de co-construction des politiques publiques à Barcelone

Après les élections de 2015, l'une des priorités essentielles de la nouvelle coalition municipale était d'élaborer une politique d'ESS, qui s'est concrétisée dans le Plan de promotion de l'économie sociale et solidaire de la ville (Pla d'impuls de l'economia social i solidària, PIESS) (2016–2019). Innovation institutionnelle du PIESS, l'*espace participatif* de la politique d'ESS a joué un rôle majeur en faisant converger différentes organisations de l'ESS vers une définition commune de l'ESS et vers des priorités politiques qui conviennent à toutes les parties prenantes. Il s'agit d'un forum de discussion et de prise de décisions conjointe entre les parties prenantes de l'ESS et les responsables de l'administration publique. En l'absence d'organe formel adéquat, l'*espace participatif* prend la forme d'un organe consultatif et décisionnel conjoint informel sur les questions de politiques publiques relatives à l'ESS. Afin de mettre en application l'approche de co-construction des politiques publiques en matière d'ESS, le nouveau Commissariat à l'économie coopérative, sociale et solidaire a mené plusieurs activités participatives (plus de 300 réunions en deux ans) : (i) réunions bilatérales avec les instances représentatives des différents types d'EOESS, ainsi qu'avec des entreprises et des organisations de premier plan ; (ii) réunions bilatérales avec les différents groupes politiques municipaux ; (iii) discussions avec l'ensemble de la société civile, qui ont réuni plus de 400 personnes ; et (iv) consultations d'experts, qui ont contribué à améliorer les propositions du PIESS. Ces dialogues bilatéraux sont au fil du temps devenus multilatéraux et, de ponctuels, ils sont devenus périodiques, jusqu'à former l'*espace participatif*. Dans ce cas, deux facteurs se sont avérés centraux pour la réussite du dispositif informel lié au processus de co-construction des politiques publiques : (i) la volonté du conseil municipal de dialoguer avec différentes entités d'ESS dans la politique d'ESS ; et (ii) une enveloppe budgétaire favorable au développement de l'ESS (Chaves-Avila et al. 2020).

3 Orientations sur la co-construction de politiques publiques

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent lancer ou renforcer la co-construction de politiques publiques dans leur territoire. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Pour lancer ou améliorer la co-construction des politiques publiques dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

 Le gouvernement local a pris un engagement politique fort en faveur de l'ESS sur le territoire.
Non → Consultez le Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS et le Chapitre : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

Oui → Passez au point suivant.

 Le gouvernement est disposé à travailler de façon intersectorielle et interinstitutionnelle.
Non → Consultez le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

Oui → Passez au point suivant.

 Il existe une communauté ou un mouvement de l'ESS dans votre territoire.
Non → Utilisez la méthodologie « boule de neige » pour identifier progressivement les acteurs « invisibles » de l'ESS, comme décrit dans l'encadré 10.2 du Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données.

Oui → Passez au point suivant.

 Des instances (ou des interlocuteurs) de l'ESS intermédiaires, représentatifs et ouverts peuvent servir d'intermédiaires entre les acteurs de l'ESS et les acteurs gouvernementaux.
Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et au Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

 Le gouvernement dispose de politiques, d'institutions et/ou de processus pour faire converger différents acteurs de l'ESS vers des positions et des propositions politiques communes, tout en respectant strictement l'autonomie de leurs processus d'auto-organisation.
Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et au Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

 Il existe un fort entrepreneuriat de politiques sur l'ESS et/ou des efforts collaboratifs pour renforcer l'esprit d'équipe, avec des individus ou des groupes capables de faire émerger de nouvelles idées et mesures politiques pour promouvoir une évolution des politiques grâce à leur créativité, leur stratégie, leur réseautage et leurs arguments convaincants.
Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et au Chapitre 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

 Des partenariats institutionnels existent entre le gouvernement et les acteurs de l'ESS pour garantir que le processus de co-construction est intégré à tous les stades de la prise de décisions, depuis les diagnostics de la situation de l'ESS avant les décisions jusqu'à la formulation, puis la mise en œuvre et l'évaluation des politiques.
Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et au Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

 Des dispositifs et processus formels ou informels, ou une combinaison des deux, existent.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et au Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

 Le gouvernement local a pris un engagement à long terme en faveur du développement de l'ESS et de la continuité dans la mise en œuvre et l'adaptation des politiques d'ESS, notamment par différentes formes d'institutionnalisation, dont la reconnaissance légale de la co-construction des politiques d'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS et le Chapitre : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement, qui fournit des informations sur la manière de plaider en faveur de l'institutionnalisation des politiques d'ESS concernées dans la loi.

 Le gouvernement local alloue des ressources à la co-construction de politiques, qu'il considère comme un investissement et non comme une dépense, pour accroître les retombées sociales et éviter les coûts liés à des politiques descendantes mal conçues.

Oui → Consultez le Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS et le Chapitre : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et, pour d'autres recommandations, consultez le Chapitre 6 : Cadres juridiques de l'ESS et le Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement.

CHAPITRE 3 : Cadres juridiques de l'ESS

1 Introduction

L'existence de cadres juridiques adaptés joue un rôle fondamental dans le renforcement des écosystèmes de l'ESS à tous les niveaux de gouvernement. Des lois et politiques favorables à différents échelons territoriaux (supranational, national et infranational) peuvent accroître considérablement la reconnaissance, la consolidation et l'expansion de l'ESS. Bien que des initiatives d'ESS se développent également en l'absence de cadres législatifs spécifiques à l'ESS, dans la plupart des cas elles peinent à surmonter les obstacles imposés par des systèmes juridiques peu adaptés qui les discriminent face aux formes conventionnelles d'activités et de relations économiques fondées sur la recherche du profit maximal ou qui considèrent à tort les entités d'ESS comme des associations négligeables sans impact économique.

Toutefois, une tendance positive s'est fait jour avec la récente accélération de la reconnaissance légale de l'ESS comme modèle économique capable de relever les défis multidimensionnels du développement durable et d'apporter une réponse à plusieurs des limites que connaissent les entreprises conventionnelles à la recherche du profit maximal, notamment leur manque de résilience en cas de crise. La multiplication des textes juridiques favorables à l'ESS adoptés après la crise financière et économique mondiale de 2008-2009 en est l'illustration. Une étude comparative menée sur 20 pays développés et en développement a montré que la plupart des législations sur l'ESS ont, à quelques exceptions près, été adoptées entre 2008 et 2016 (Caire and Tadjudje, 2019).

Parmi ses nombreux avantages, la reconnaissance légale de l'ESS permet notamment :

- de simplifier la création d'entreprises et d'organisations d'ESS ;
- d'accroître la visibilité de l'ESS dans la recherche de modèles transformateurs qui répondent aux multiples défis du développement durable ;
- d'ouvrir la voie (au-delà de la simple reconnaissance) à des mesures spécifiques de soutien public, notamment le renforcement des capacités, un soutien financier adapté, l'attribution préférentielle des marchés publics et l'amélioration de l'accès aux marchés ;
- de renforcer les principes d'autonomie et d'indépendance des organisations d'ESS vis-à-vis du gouvernement ;
- de garantir une certaine continuité entre les cycles politiques ; et
- de distinguer l'identité propre des entités d'ESS (en particulier leur gouvernance interne démocratique, la priorité accordée aux objectifs sociaux/environnementaux et les limitations en matière de répartition des bénéfices) contre les « fausses » EOESS ou les entreprises qui sont engagées dans une démarche de responsabilité sociale des entreprises (RSE) mais dont l'objectif principal reste la recherche du profit maximal (Fici, 2017).

La trajectoire la plus courante vers l'adoption de cadres juridiques sur l'ESS passe par un processus « ascendant », où la croissance du secteur de l'ESS sur le terrain précède l'adoption de lois spécifiques à l'ESS. Dans de nombreux cas, les organisations et les réseaux au sein du secteur qui œuvrent en faveur d'une législation sur l'ESS jouent un rôle central dans l'adoption de lois sur l'ESS, notamment en mettant en avant l'importance des dimensions

socioéconomiques et environnementales de ce modèle entrepreneurial (Poirier et al., 2018). Ce processus peut *in fine* aboutir à des cadres juridiques exhaustifs pour l'ESS qui tiennent compte de l'émiettement et du manque de coordination des politiques de soutien aux différents types d'EOESS ou secteurs de l'ESS, en incluant ceux qui ne reçoivent aucun soutien (ou seulement un soutien inadapté) (Yoon and Lee, 2020).

Les lois nationales sur l'ESS ne sont pas toujours les premiers éléments législatifs à être adoptés. En fonction du cadre politique et institutionnel, une loi sur l'ESS peut être adoptée au niveau infranational, en servant parfois de précurseur pour une mesure législative au niveau national. De fait, deux trajectoires semblent se dessiner en matière d'adoption d'un cadre juridique pour l'ESS (voir section 3.2 ci-dessous). Quelles qu'en soient les étapes, la co-construction avec la pleine participation du mouvement de l'ESS doit être au centre de l'action législative (voir Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS). Les gouvernements peuvent réfléchir à une législation et la concevoir sans impliquer les parties prenantes de l'ESS (« approche descendante »), mais cela présente un risque d'échec élevé (Poirier et al. 2018 ; Mendell and Alain, 2013). Un véritable dialogue continu avec les EOESS et un large éventail de parties prenantes, certaines puissantes et d'autres plus marginalisées (différents secteurs, communautés, générations et autres groupes d'intérêt), pendant l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques constitue le meilleur rempart contre l'échec.

Les législations sur l'ESS qui ne sont pas co-construites avec les acteurs de l'ESS ont généralement des effets négatifs sur l'ESS, notamment :

- un contrôle excessif des pouvoirs publics qui peut compromettre l'autonomie des entités d'ESS ;
- des cadres juridiques trop restrictifs (« carcans ») qui peuvent entraver la souplesse pour la reconnaissance des nouvelles formes organisationnelles et des approches innovantes ;
- l'« isomorphisme », lorsqu'une entité de l'ESS s'éloigne de ses principes fondateurs pour ressembler davantage à une entreprise du secteur privé classique² ;
- l'« instrumentalisation » de l'ESS comme moyen de promouvoir un programme néolibéral de réduction des responsabilités de l'État en ce qui concerne ses prérogatives sociales et environnementales (Poirier et al. 2018).

2 Cadres juridiques dans un paysage mondial de l'ESS pluriel

Pour identifier les lois et cadres juridiques pertinents sur l'ESS, il convient en premier lieu de préciser la notion d'ESS. Nous utilisons « économie sociale et solidaire (ESS) » comme concept opérationnel pour inclure un vaste ensemble d'organisations et d'entreprises qui ont des objectifs sociaux et, souvent, environnementaux explicites et sont guidées par des principes et des pratiques de coopération, de solidarité et d'autogestion démocratique (UNTFSSSE, 2014) (voir également Chapitre 1 : Introduction). Ce concept inclut le caractère générique et des dénominations locales spécifiques (« économie sociale », « économie solidaire » ou « entreprises

² Recommandations pour les politiques et la recherche de la conférence « The Social Solidarity Economy Momentum », Trente, 18-20 novembre 2019. <http://ssecollectivebrain.net/ssemomentum>

sociales », par exemple). Pour désigner les entités d'ESS de façon générale, nous utilisons l'expression « entreprises et organisations de l'économie sociale et solidaire (EOESS) ».

2.1 Éléments communs dans les lois en faveur de l'ESS

Les lois en faveur de l'ESS, ou celles qui l'encadrent ou la promeuvent, peuvent être divisées en lois ou cadres juridiques portant sur l'ensemble de l'ESS et en lois ou cadres juridiques relatifs à un type précis d'EOESS, tel que les coopératives. Les lois de promotion et d'encadrement de l'ESS, qu'elles soient votées au niveau supranational/régional, national ou infranational, doivent définir la nature, la mission et les activités des EOESS, leur conférant ainsi une reconnaissance et une visibilité (OECD/EU, 2017). Si ces lois peuvent présenter une grande diversité dans leur nature et leur champ d'application, elles partagent généralement les caractéristiques suivantes (Poirier, 2016) :

- objet et champ d'application de la loi ;
- définition des catégories organisationnelles d'EOESS et de leur forme ou statut juridique ;
- objectifs, valeurs et principes des EOESS ;
- mesures de mise en œuvre, telles que la structure et le processus de gouvernance, un plan d'action et d'autres mesures (celles-ci ne sont pas toujours incluses, du moins pas initialement).

2.1.1 *Objet et champ d'application des lois sur l'ESS*

L'objet et le champ d'application des lois sur l'ESS varient selon la vision juridique et politique de chaque gouvernement. Les lois d'encadrement et de promotion de l'ESS peuvent être divisées en deux catégories :

- les lois-cadres qui définissent des obligations et des principes généraux mais laissent aux autorités le soin de légiférer plus précisément sur la réglementation et la promotion de l'ESS ; et
- les lois relatives à un ou plusieurs types d'EOESS ou secteurs de l'ESS précis qui établissent des mesures d'encadrement et de promotion.

Comme expliqué ci-dessous, dans la pratique, les lois-cadres ne constituent pas toujours le point de départ. Elles suivent souvent le vote de lois spécifiques qui portent uniquement sur certains types d'EOESS ou secteurs de l'ESS.

2.1.2 *Définitions juridiques des EOESS : objectifs, valeurs et principes de l'ESS*

Au sens large, deux approches en matière de définition des EOESS peuvent être identifiées dans les lois (Fici, 2017) :

- (i) Constitution juridique d'une entité en qualité d'EOESS ou de forme spécifique d'EOESS. Par exemple, dans de nombreux pays, les organisations peuvent s'enregistrer, c'est-à-dire se constituer légalement sous le statut de coopérative ou d'association, ou sous un statut plus récent tel que le *groupement d'intérêt économique* (Sénégal), ou la *société à finalité sociale* (Belgique, statut supprimé en 2019). Certaines lois dressent également une liste d'entreprises et d'organisations relevant de la catégorie ESS (Cap-Vert).

- (ii) Reconnaissance du statut d'EOESS d'une entité lorsqu'elle respecte certaines exigences, quelle que soit la forme sous laquelle elle a été constituée. Cette reconnaissance se fonde sur le fait que l'entité privilégie des objectifs sociaux ou environnements au profit, prenne ses décisions de façon démocratique ou présente d'autres caractéristiques propres à l'ESS. C'est le cas en Espagne par exemple.

La première approche repose sur le statut juridique (approche juridico-institutionnelle), tandis que la seconde s'attache à la conformité des règles de fonctionnement au regard d'un ensemble de valeurs et de principes (approche normative). De nombreuses lois existantes utilisent conjointement les deux approches (Caire and Tadjudje, 2019).

Malgré la diversité des définitions juridiques des EOESS, les éléments de définition communs suivants peuvent être soulignés (Fici, 2017) :

- Les EOESS sont des entités juridiques de droit privé et indépendantes de l'État et d'autres organismes publics.
- L'objet unique ou, du moins, principal des EOESS est de servir l'intérêt général ou l'intérêt de la population, tel que l'exercice d'une activité d'utilité sociale, comme l'intégration des personnes défavorisées ou sans emploi sur le marché du travail, cet objet étant défini au préalable par la loi ou dans une clause générale.
- Les EOESS sont soumises à une restriction totale ou partielle dans la distribution des bénéfices et, plus généralement, à des règles spécifiques sur l'affectation des bénéfices et des actifs, y compris lors de leur dissolution et en cas de perte du statut d'entité de l'ESS.
- Les EOESS sont soumises à des obligations en matière de gouvernance, notamment l'obligation de produire un rapport social, d'impliquer leurs différentes parties prenantes dans la gestion de l'entreprise et/ou de garantir le traitement juste et équitable de leurs travailleurs.

Ces éléments de définition se retrouvent à maints égards dans les lois sur l'ESS existantes, notamment dans le contenu de la définition figurant dans la Loi sur l'économie sociale adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 2013 (voir encadré 3.2), ou dans la loi sur l'ESS adoptée par le Parlement français en 2014.

À partir de ces approches et de ces éléments de définition, les lois d'encadrement et de promotion de l'ESS apportent une définition juridique d'une grande variété d'EOESS :

- Les **coopératives**, qui constituent la famille d'EOESS la plus représentative et visible en raison de son existence dans de nombreuses régions du monde (Caire and Tadjudje, 2019). Leur statut de plus en plus standardisé est bien couvert dans les lignes directrices existantes sur la législation coopérative publiées par le Bureau international du Travail (Hagen, 2012). Il convient de noter que, dans certains pays, pour des raisons historiques, les coopératives sont partiellement discréditées en raison de leur manque d'autonomie, de démocratie interne ou d'orientation sociale (voir encadré 10.2 du Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données).
- Les **organisations à but non lucratif** de différentes formes, y compris les associations exerçant une activité économique. Elles peuvent porter des noms différents

selon le contexte local, reflétant parfois des organisations traditionnelles ou coutumières qui ont beaucoup en commun avec les coopératives.

- Les **mutuelles**, qui sont généralement créées pour exercer des activités à caractère financier, telles que des régimes d'épargne ou d'assurance. Dans certains territoires, elles ont un statut distinct tandis que dans d'autres, elles relèvent sur le plan juridique du statut de coopérative ou d'association (Caire and Tadjudje, 2019).
- Les **fondations**, qui sont généralement considérées comme un outil utilisé par un ou plusieurs donateurs pour allouer des ressources en vue de réaliser des projets d'intérêt public, à titre non lucratif. Là encore, cette catégorie n'est pas considérée comme relevant de l'ESS dans tous les territoires, car le système de gestion des fondations ne répond pas nécessairement aux critères classiques de l'ESS, même si elles financent des EOESS.
- Les **entreprises sociales**, qui doivent souvent respecter certains critères relatifs à leurs objectifs sociaux, environnementaux ou communautaires et à l'utilisation des excédents ou des bénéfices. Les entreprises sociales sont un secteur en pleine croissance dans le monde entier. La question de leur appartenance ou non à la famille de l'ESS demeure toutefois source de controverse en raison de leurs positions fluctuantes sur la primauté des objectifs sociaux, la gouvernance démocratique (notamment le fait que le pouvoir de décision ne doit pas être lié au poids du capital détenu) et les règles empêchant ou limitant la distribution des bénéfices et des actifs (« verrouillage des actifs »). Certaines initiatives, telles que la *Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 contenant des recommandations à la Commission relatives à un statut pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire*, recommandent de préciser les conditions dans lesquelles les entités économiques pourraient être reconnues en tant qu'entreprises sociales et pourraient donc utiliser un « label européen de l'économie sociale » (EP, 2018)³.

2.2 Mise en œuvre efficace des lois sur l'ESS

Aucune loi sur l'ESS ne peut être efficace sans mécanisme visant à garantir le respect de ses règles et réglementations. Un tel mécanisme peut inclure la fourniture d'informations sur les droits et obligations, mais également la création d'incitations et d'autres mesures d'application (Fici, 2017). Nombre de ces mesures nécessitent une réglementation sur les EOESS, portant notamment sur leur inscription ou leur certification, le soutien qu'elles reçoivent, leur contrôle et leur évaluation (Caire and Tadjudje, 2019).

Dans la mesure où le soutien politique remet souvent en cause l'autonomie des EOESS en matière de gestion et de décisions, il est essentiel que les lois sur l'ESS prévoient des mécanismes de contrôle qui garantissent leur indépendance et les protègent de toute ingérence extérieure non souhaitée. Pour éviter que cela ne se produise, une solution peut consister à déléguer le contrôle à un organisme de soutien intermédiaire semi-public ou non public, voire à

³ Le « label européen de l'économie sociale » n'a pas été adopté pour plusieurs raisons, en particulier à cause du risque d'incompatibilité avec les différentes définitions nationales de l'économie sociale. En réponse, la Commission européenne a proposé de poursuivre les discussions sur la faisabilité de la création d'un label européen avec les parties prenantes : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0317_EN.html

une organisation faîtière ou un réseau de l'ESS (telle qu'une coopérative de niveau secondaire/tertiaire). Ces structures augmentent la responsabilité et la reddition de comptes, ainsi que l'autonomie et l'indépendance au sein du secteur de l'ESS (Fici, 2017 ; Mendell et al., 2020 ; Yoon and Lee, 2020).

Si les obligations déclaratives constituent un outil de vérification raisonnable, l'allègement de la charge de déclaration est également important dans le processus de vérification du respect des obligations, compte tenu de la fréquence et de la lourdeur de ces rapports (EP, 2018).

3 Cadres juridiques de l'ESS au niveau supranational, national et infranational

3.1 Niveau supranational

En dépit de l'absence de cadre juridique mondial, en particulier au sein du système des Nations Unies, plusieurs textes négociés au niveau intergouvernemental se rapportent à différents éléments de l'ESS. Ils peuvent fournir des « orientations » aux États Membres, mais ne constituent pas des outils en vue d'une application descendante. Par exemple, l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES) et l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), parmi d'autres organismes des Nations Unies et multilatéraux, ont pris l'initiative de promouvoir les « coopératives », l'« économie sociale » et, plus récemment, l'« économie sociale et solidaire ». En témoignent notamment la Recommandation tripartite n° 193 de l'OIT (2002) sur la promotion des coopératives⁴ et la Recommandation n° 204 de l'OIT (2005) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Ces recommandations préconisent d'inclure un cadre de politiques intégrées dans les stratégies ou plans nationaux de développement, ainsi que dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et les budgets, afin de faciliter la transition vers l'économie formelle, en tenant compte, s'il y a lieu, du rôle des différents niveaux de gouvernement. Ce cadre de politiques intégrées devrait porter sur « la promotion de l'entrepreneuriat, des microentreprises et des petites et moyennes entreprises, ainsi que d'autres formes de modèles d'entreprises et d'unités économiques, comme les coopératives et autres unités de l'économie sociale et solidaire »⁵. Le travail analytique et de plaidoyer du Groupe de travail inter-institutions des Nations Unies sur l'économie sociale et solidaire (UNTFSSSE)⁶ mené depuis 2013 a également joué un rôle majeur dans la promotion de l'ESS dans les institutions normatives internationales, notamment en tant que moyen stratégique de réaliser les Objectifs de développement durable des Nations Unies.

Au niveau intergouvernemental des Nations Unies, une avancée a été obtenue avec l'adoption du paragraphe 58 du « Nouveau Programme pour les villes », dans le cadre du document final de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III),

⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193

⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

⁶ <https://unsse.org/about/?lang=fr>

qui s'est déroulée à Quito, en Équateur, en octobre 2016. Le document a officiellement reconnu la nécessité de promouvoir un « climat économique propice, juste et responsable » et a décrit les défis spécifiques que doivent relever les EOESS. Le « Nouveau Programme pour les villes » a ensuite été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 23 décembre 2016 dans la résolution A/RES/71/256. Au niveau régional supranational, la résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 est à noter ; elle contient des recommandations à la Commission européenne relatives à la création d'un statut pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire. En Amérique latine, l'ESS est également considérée par les organisations régionales, telles que l'Union des nations de l'Amérique du Sud (*Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR) et le Marché commun du Sud (Mercosur), comme un supplément ou un complément aux économies capitalistes (Saguié and Brent, 2014).

D'autres initiatives portant exclusivement sur les coopératives ont été prises au niveau régional, notamment l'adoption en 2010 d'un Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives par l'*Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires* (OHADA). Malgré sa contribution à la construction d'un cadre commun pour l'ESS, cette loi n'est pas assez souple pour convenir à d'autres formes d'EOESS (Caire and Tadjudje, 2019).

3.2 Niveaux national et infranational

Il n'existe pas un déroulement standard ou une trajectoire uniforme pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de lois sur l'ESS au niveau des gouvernements nationaux et infranationaux. Les lois votées à différents échelons de gouvernement fonctionnent selon une hiérarchie, qui détermine leur position dans l'ordre juridique. L'autorité et la portée des lois de chaque échelon sont déterminées par la Constitution. La structure hiérarchique des lois varie selon les pays et dépend souvent des formes de gouvernement (système présidentiel ou parlementaire, par exemple) ou du degré de fédéralisme (Clegg et al. 2016).

Les lois relatives à l'ESS sont le plus souvent définies aux niveaux national et/ou provincial, mais il existe des cas où les municipalités ont un pouvoir d'initiative dans certains domaines. Les processus d'adoption peuvent être divisés en deux grandes catégories (plusieurs cas empiriques sont décrits dans les encadrés 3.1, 3.2 et 3.3) :

- (i) La trajectoire « en cascade », du niveau supérieur au niveau inférieur de gouvernement : lorsque l'administration de niveau supérieur, par exemple un gouvernement national par rapport aux gouvernements infranationaux ou un gouvernement provincial par rapport aux gouvernements municipaux, prévaut sur l'administration de niveau inférieur dans des domaines ou matières spécifiques, les lois adoptées par le législateur au niveau supérieur fixent souvent les définitions, les principes et la structure de gouvernance. Les lois forment le socle des réglementations, des procédures, des codes de conduite, des lignes directrices, des instructions et des politiques pour les ministères de tutelle et le gouvernement infranational. Lorsque les gouvernements infranationaux ont des pouvoirs et des compétences découlant de la Constitution ou de lois nationales, ils peuvent adopter leur propre loi sur l'ESS qui tient compte des situations et des questions locales. Les lois infranationales doivent respecter le cadre autorisé par les lois nationales.
- (ii) La trajectoire autonome des gouvernements de niveau inférieur : dans certains pays, la Constitution accorde des pouvoirs aux administrations de niveau inférieur et reconnaît leurs compétences dans des domaines spécifiques en vertu de principes énoncés dans la

Constitution relatifs à l'attribution des responsabilités, tels que l'autonomie, la légalité, la clause de compétence générale, la subsidiarité et la délégation des compétences.

Lorsqu'une administration de niveau inférieur dispose d'un pouvoir et de compétences en vertu la Constitution, elle peut instituer ses propres lois même en l'absence de législation au niveau supérieur. Les interactions entre les administrations nationales et locales, notamment la coopération, le partage d'informations, la garantie d'autonomie financière et le contrôle, influencent souvent la législation et sa mise en œuvre dans les administrations de niveau inférieur (CDLR, 2007).

Plusieurs synthèses de la législation existante sur l'ESS et sur des types précis d'EOESS ont été élaborées ces dernières années. L'OIT a par exemple créé un répertoire en ligne des lois nationales sur les coopératives⁷, tandis que socioeco.org, une initiative du RIPESS, présente sur son site Web un inventaire des législations relatives à l'ESS dans leur langue d'origine⁸. Bien que ces initiatives ne couvrent pas l'ensemble des pays et des territoires infranationaux ayant adopté différentes formes de lois sur l'ESS, elles constituent une excellente base de données sur la législation relative à l'ESS dans de nombreux pays, notamment en Argentine (niveaux provincial et municipal), au Brésil (lois au niveau des États (provincial)/municipal uniquement), en Colombie, en Équateur, en France, en Grèce, en Italie (niveaux provincial et municipal), au Luxembourg, au Mexique (voir encadré 3.1), au Portugal, en Espagne, ainsi que dans la province de Québec au Canada (voir détails dans l'encadré 3.2).

S'agissant des lois-cadres sur l'ESS, plusieurs exemples ont été documentés plus récemment. Par exemple, la ville de Séoul a adopté une Ordonnance-cadre sur l'économie sociale en 2014, avant que des projets de loi sur l'ESS ne soient proposés à l'Assemblée nationale (voir encadré 3.3). Outre la République de Corée, d'autres pays tels que le Cameroun, le Mali, le Mexique, le Maroc, l'Afrique du Sud et la Tunisie sont en voie de se doter d'une législation exhaustive sur l'ESS (à divers stades d'avancement).

Encadré 3.1 La trajectoire « en cascade » au Mexique

Au Mexique, l'article 25 de la Constitution politique des États-Unis mexicains de 1917, qui déclare l'intention d'adopter des lois sur le secteur social de l'économie ou l'ESS au sens large, se trouve au sommet de la pyramide juridique sur l'ESS. Il constitue le fondement des politiques publiques de soutien et de promotion en la matière.

Conformément à la Constitution de 1917, un grand nombre de lois portant sur des secteurs économiques ou organisationnels spécifiques ont été adoptées (ou adaptées) en lien avec l'ESS. En 2006, une révision de la Constitution a permis aux Congrès locaux d'adopter des lois de promotion des coopératives et a ensuite ouvert la voie à l'adoption, la même année, de la loi de promotion du coopérativisme du District fédéral (*Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal*) par la ville de Mexico. En 2012, une loi générale couvrant toutes les entités de l'ESS, la loi sur l'économie sociale et solidaire, a été adoptée pour appliquer le paragraphe 7 de l'article 25 de la Constitution relatif au secteur social de l'économie. Elle définit les règles

⁷ https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.listResults?p_lang=fr&p_count=98746&p_classification=11&p_classcount=1050

⁸ http://www.socioeco.org/bdf_motcle-thema-113_en.html

d'organisation, de promotion, de soutien et de renforcement du secteur, ainsi que la responsabilité de l'État en matière de promotion et de soutien (Rojas Herrera and Cañedo Villarreal, 2020).

Encadré 3.2 La trajectoire provinciale autonome au Canada

Québec et Montréal, Canada :

Au niveau fédéral, le Canada ne possède pas de cadre législatif relatif à l'ESS. Au niveau provincial cependant, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité la Loi sur l'économie sociale en 2013. Cette législation impose la collaboration interministérielle et l'obligation pour tous les ministères d'intégrer l'économie sociale dans l'élaboration de nouvelles politiques et programmes publics. Elle consacre également dans la loi le dialogue de longue haleine entre les parties prenantes pour représenter la diversité de l'économie sociale parmi les secteurs et les populations cibles. En tant qu'exécutante d'un processus législatif engagé au niveau provincial, la Ville de Montréal a noué des relations étroites avec l'économie sociale et a créé des mécanismes pour la soutenir. Par exemple, dans leur cadre d'action, les municipalités sont autorisées par la loi à investir directement dans certaines entreprises et en particulier dans les entreprises solidaires, ouvrant la voie à des partenariats financiers pour les entreprises d'économie sociale. Par exemple, les municipalités sont autorisées par la loi à investir directement dans certaines entreprises et en particulier dans les entreprises de solidarité, ouvrant la voie à des partenariats financiers pour les entreprises d'économie sociale (Mendell et al. 2020).

Encadré 3.3 Initiative municipale à Séoul

Si la République de Corée possède une multitude d'instruments juridiques qui définissent et encadrent différentes dimensions et catégories d'EOESS au niveau national, il n'existe pas encore de statut unifié englobant l'ensemble de l'économie sociale du pays. Des projets de loi-cadre sur l'économie sociale, qui visent à donner une base législative complète à l'ensemble de l'économie sociale en Corée, ont été présentés à l'Assemblée nationale et étaient encore en cours d'examen en septembre 2020. Toutefois, la Ville de Séoul a pris les devants en 2014 en adoptant l'ordonnance-cadre sur l'économie sociale, l'ordonnance municipale sur l'achat public et le soutien à la commercialisation des produits des entreprises de l'économie sociale, et l'ordonnance municipale sur les marchés publics orientés vers la création de valeurs sociales. Selon les auteurs de l'étude de cas sur laquelle se fonde le présent rapport, « l'adoption et l'entrée en vigueur précoces de ces lois à Séoul ont poussé de nombreuses autres autorités locales ainsi que la législature nationale à proposer et adopter des textes similaires » (Yoon and Lee, 2020:8).

4 Orientations sur l'élaboration de cadres législatifs sur l'ESS

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent élaborer des lois de promotion de l'ESS et/ou un cadre législatif, ou renforcer ceux existants, dans leur territoire et leur sphère d'influence, même au-delà du niveau infranational, dans un esprit de co-construction avec les parties prenantes de l'ESS et d'autres acteurs pertinents. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Il existe deux points de départ principaux pour élaborer des cadres législatifs :

- le lancement du processus (voir section 4.1) ;
- l'amélioration des cadres juridiques existants (voir section 4.2).

4.1 Lancement du processus

Pour commencer un processus de création d'un cadre juridique pour l'ESS, vérifiez les points suivants :

 Une loi en faveur de l'ESS adoptée à un échelon de gouvernement plus élevé peut vous fournir des orientations ou vous délègue la tâche d'élaborer, au niveau municipal ou provincial, un cadre législatif sur l'ESS ou un plan de mise en œuvre.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS, le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement et le Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

 Vous disposez d'un soutien externe ou de capacités internes pour identifier et fournir des informations sur les cadres juridiques ou les lois pertinents pour votre territoire.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur les éléments clés des cadres juridiques, puis consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

 Le cadre juridique/institutionnel de votre pays vous permet de prendre l'initiative législative dans votre territoire de compétence.

Oui → Passez au point suivant.

Non → En l'absence de cadre juridique de niveau supérieur, reportez-vous aux exemples de législations, puis consultez le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

 Vous pouvez tirer des enseignements des expériences décrites dans les encadrés 3.2 (Québec) et 3.3 (Séoul) de ce chapitre.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous à l'encadré 3.1 (Mexico) de ce chapitre et à l'encadré 4.1 (Brésil) du Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

 Vous disposez des capacités pour créer un cadre législatif ou des lois en tirant des enseignements de différents cas.

Oui → Lancez le processus visant à adopter des lois

Non → Consultez le Chapitre 6 : Renforcement des

favorables à l'ESS.

capacités pour l'ESS.

4.2 Amélioration des cadres juridiques existants

Pour améliorer votre cadre juridique de l'ESS existant, vérifiez les points suivants :

 Les lois de promotion de l'ESS existantes sont obsolètes et nécessitent une révision d'éléments clés, tels que la définition des EOESS et les critères d'octroi de la qualité d'EOESS, les plans d'action, la structure et le processus de gouvernance, ainsi que les plans/programmes de développement.

Oui → Identifiez les aspects obsolètes ou qui nécessitent une révision, et en quoi ils sont obsolètes ou nécessitent une révision, puis passez au point suivant.

Je ne sais pas → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur les paramètres à respecter pour procéder à cette évaluation.

 Le processus de modification et de mise en œuvre du cadre juridique repose sur un partenariat ou une co-construction avec des organisations partenaires représentatives de l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

 En partenariat avec les parties prenantes de l'ESS, vous avez identifié ce qui doit être amélioré dans le cadre juridique existant.

Oui → Commencez le processus pour modifier le cadre juridique ou les lois sur l'ESS existants.

Non → Commencez un processus comme décrit au Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

CHAPITRE 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement

1 Introduction

Des plans et programmes de développement bien conçus, complets et évolutifs sont essentiels pour créer un environnement favorable au déploiement à plus grande échelle d'initiatives locales d'ESS dans un territoire donné. Cette section décrit deux types, séparés mais complémentaires, de plans de développement qu'il est important de distinguer : (i) un plan de développement national ou infranational dans lequel l'ESS peut constituer un élément central pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux définis ; et (ii) un plan de développement complet propre à l'ESS qui se concentre sur le développement d'un écosystème de l'ESS par le biais d'actions gouvernementales dans tous les ministères et les services. Tous deux peuvent faciliter la consolidation d'écosystèmes de l'ESS et permettent différentes interventions (renforcement des capacités, accès au financement et aux marchés, sensibilisation et collecte de données, par exemple) pour se compléter et renforcer mutuellement leur impact global au fil du temps.

Il existe de multiples moyens d'intégrer l'ESS dans des plans ou des stratégies de développement et de créer des plans de développement complets propres à l'ESS. Différents programmes et politiques relatifs à l'ESS peuvent, en amont de l'adoption de plans de développement nationaux, aider à façonner des plans dans lesquels l'ESS occupe une place essentielle pour atteindre une série d'objectifs socioéconomiques et environnementaux. Les lois d'encadrement et de promotion de l'ESS, qui institutionnalisent la reconnaissance légale de l'ESS et le soutien politique en sa faveur, orientent également les plans de développement en présentant l'ESS et les éléments associés comme des composantes essentielles (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS). Dans certains cas, lorsque la législation sur l'ESS est inexistante ou inadaptée, il est possible de concevoir des plans de développement dont l'un des objectifs est de promouvoir un processus en vue d'adopter de nouvelles lois sur l'ESS comme moyen de consolider le secteur, comme c'est le cas au Mali (Poirier et al. 2018).

Lors de l'intégration de l'ESS dans les plans de développement, l'un des principaux défis consiste à transcender efficacement les compétences sectorielles des ministères ou des services. Les programmes de promotion de l'ESS qui se fixent plusieurs objectifs simultanément peuvent être facilement intégrés dans un vaste plan ou stratégie de développement. La diversité des formes organisationnelles ou des approches sectorielles de l'ESS dépasse les limites des compétences des ministères ou des services dans les différents niveaux de gouvernement. En ce sens, l'ESS est un « modèle d'innovation pour les politiques » capable de « gouverner dans la complexité » et de trouver des moyens pragmatiques de surmonter la tendance des institutions gouvernementales à « fonctionner en silo » (Mendell and Alain, 2013).

Dans ce processus visant à intégrer l'ESS dans les plans ou stratégies de développement, il est vital d'adopter une approche de prise en compte systématique (*mainstreaming*) de l'ESS et non une approche qui pourrait aboutir à sa « ghettoïsation ». La co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS, avec la participation d'acteurs de l'ESS ayant une forte capacité de négociation, est cruciale pour la prise en compte systématique de l'ESS (Mendell and Alain, 2013) (voir Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS). À cet égard, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), une organisation faîtière internationale qui

regroupe des villes, des gouvernements locaux et régionaux et des associations municipales du monde entier, a identifié l'ESS comme l'une de ses stratégies pour promouvoir le développement économique local, indiquant que les entités de l'ESS représentent de « grandes possibilités » et des « alliées potentielles » des gouvernements locaux et régionaux dans l'impulsion des stratégies de développement économique local (DEL) (UCLG, 2016).

2 Intégration et prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement

2.1 Questions directement liées à l'ESS dans les plans de développement

En général, les plans ou stratégies de développement aux différents niveaux de gouvernement définissent les secteurs prioritaires dans lesquels l'ESS peut jouer un rôle important pour atteindre des objectifs multiples. Au nombre de ces objectifs figurent fréquemment, entre autres : la création d'emplois décents, en particulier pour les groupes vulnérables et les travailleurs/entrepreneurs indépendants de l'économie informelle ; l'amélioration de la fourniture des services sociaux, les coopératives d'habitation et la réalisation de projets immobiliers ; la promotion de formes durables d'agriculture et d'un meilleur accès à l'alimentation ; l'autonomisation des femmes ; le renforcement du tourisme durable, ainsi que des métiers d'art et d'artisanat ; le recyclage des déchets et la préservation des forêts.

Quels que soient les secteurs précis déclarés prioritaires, les politiques et programmes visant à réaliser les objectifs des plans de développement par le biais de la promotion de l'ESS peuvent inclure les points suivants :

- un processus de co-construction bien coordonné et fondé sur la co-construction (Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS) ;
- le cas échéant, l'inclusion de la promotion d'un cadre juridique adapté (ou plus adapté) pour l'ESS (Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS) ;
- le renforcement des compétences et les services de formation (Chapitre 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS) ;
- l'accès au financement (Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement) ;
- l'accès aux marchés publics (au moyen de règles préférentielles de marchés publics) et aux marchés privés (avec des entreprises conventionnelles, des EOESS et des clients) (Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés) ;
- la communication, le plaidoyer et la sensibilisation (Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS) ;
- la collecte de données, le suivi et l'évaluation (Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données).

Ces éléments sont également étroitement liés aux composantes habituelles d'un écosystème visant à promouvoir l'ESS. Pour intégrer l'ESS dans un plan de développement, les parties prenantes de l'ESS doivent porter une attention particulière à toutes les questions concernant l'écosystème de l'ESS dans leur contexte spécifique.

2.2 Coordination et mise en œuvre des plans de développement pour l'ESS

L'implication des gouvernements locaux dans un processus de coordination des autorités administratives ou de contrôle au niveau national et infranational est primordiale pour l'intégration et la prise en compte systématique de l'ESS dans les plans ou les stratégies de développement. Les gouvernements locaux peuvent participer à un tel processus de coordination par trois canaux principaux :

- Premièrement, à travers un ministère existant qui se voit doter d'un nouveau mandat relatif à l'ESS. En général, les gouvernements nationaux (dans certains cas, les gouvernements locaux) confient le portefeuille de l'ESS à un ministère (ou un service) spécifique pour conduire le processus de mise en œuvre, avec la mission d'assurer la coordination avec les autres services concernés du gouvernement. Dans nombre de pays, ces compétences relèvent du ministère du Travail ; dans d'autres, la responsabilité peut incomber aux ministères gérant les affaires économiques ou aux ministères chargés des questions liées à la famille, à la collectivité, au tourisme, aux arts, à l'agriculture, au développement social et aux droits humains (Caire and Tadjudje, 2019).
- Deuxièmement, à travers un organisme public et/ou une administration créés pour l'ESS, tels que l'Institut national d'économie sociale au sein du ministère de l'Économie (Mexique) ; l'Institut national d'économie populaire et solidaire (Équateur) ; la Direction nationale de l'économie solidaire (Colombie) ; la Direction de l'ESS au sein du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (Costa Rica) ; l'Agence coréenne de promotion des entreprises sociales (KoSEA) placée sous l'égide du ministère de l'Emploi et du Travail (République de Corée) ; ou le secrétariat national à l'Économie solidaire (SENAES) au sein du ministère du Travail et de l'Emploi (Brésil).
- Troisièmement, en l'absence de ministères ou d'organismes publics expressément désignés pour appliquer et coordonner les politiques sur l'ESS dans un cadre interministériel, les gouvernements locaux peuvent confier les plans ou stratégies de développement souhaités aux ministères chargés des affaires concernant l'ESS afin qu'ils participent ultérieurement à la coordination ou à la co-construction et à la co-production de ces plans ou stratégies. Par exemple, il peut s'agir des ministères de l'Agriculture, de la Sylviculture et de la Pêche, ou des Petites et moyennes entreprises (PME).

L'intégration efficace de l'ESS dans la coordination et la mise en œuvre des plans ou stratégies de développement dépend en grande partie des mouvements locaux de l'ESS, dont les représentants doivent, à des degrés divers, être impliqués dans la co-construction des politiques et programmes correspondants et dans leur mise en œuvre. L'encadré 4.1 offre de bons exemples d'intégration et de prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement dans plusieurs contextes et à divers niveaux de gouvernement.

Encadré 4.1 Intégration et prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement dans différents contextes : Brésil, Québec et Durban

Brésil :

Rattaché au ministère du Travail et de l'Emploi, le secrétariat national à l'Économie solidaire (SENAES) a été créé en 2003 en réponse aux demandes du mouvement brésilien de l'ESS, qui avait précédemment créé le Forum brésilien de l'économie solidaire (FBES). Le FBES possède une vaste structure nationale, présente dans de nombreux États et municipalités, ainsi qu'un système bien développé pour mener des dialogues multipartites sur les politiques au niveau fédéral, des États et des municipalités. Il est devenu, pour le SENAES, le principal interlocuteur issu de l'ESS.

L'institutionnalisation de l'ESS a été renforcée par la création d'autres entités, notamment les Centres publics d'économie solidaire, destinés à promouvoir la commercialisation et la consommation des produits de l'ESS, et le Conseil national de l'économie solidaire, qui réunit des représentants de plusieurs institutions publiques et de la société civile dans l'objectif de prendre en compte systématiquement l'ESS dans l'appareil d'État et de promouvoir une approche de co-construction des politiques.

Plusieurs activités menées par le SENAES ont été intégrées dans le plan de développement national quadriennal du gouvernement fédéral. Une grande attention a été accordée à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques d'ESS au niveau des États et des municipalités, en particulier au moyen de programmes de développement régionaux visant à lutter contre les inégalités spatiales. Le programme de développement régional, de développement durable des territoires et d'économie solidaire, qui faisait partie intégrante du plan national pluriannuel 2012–2015, en est une illustration majeure. Ce programme a conduit de nombreux États et municipalités à adopter des lois et à créer des conseils et des fonds pour soutenir l'ESS (Utting, 2017).

Suite au changement de gouvernement fédéral, le SENAES a été supprimé par le décret n° 9764 du 2 janvier 2019. Néanmoins, le programme SENAES mentionné ci-dessus, qui a conduit à l'adoption de lois sur l'ESS au niveau infranational, a permis à plusieurs États de maintenir des programmes de soutien à l'ESS, malgré la fin des programmes fédéraux du SENAES.

Québec :

La loi québécoise sur l'économie sociale de 2013 dispose que le Gouvernement du Québec doit adopter un plan d'action pour l'économie sociale. Un premier plan quinquennal adopté en 2008, en collaboration avec les acteurs de l'économie sociale, fut la base de l'argumentaire pour l'inclusion d'un plan quinquennal dans la législation. Un second plan d'action a été adopté pour la période 2015-2020. Les objectifs clés en sont le renforcement des capacités des entreprises d'économie sociale et la promotion de leur croissance, en particulier en facilitant leur accès au marché et à la finance sociale. En vertu de cette loi, l'économie sociale doit désormais être intégrée dans les mesures publiques et les programmes de tous les ministères. Le ministère de l'Économie et de l'Innovation est chargé de coordonner leur mise en œuvre. Plusieurs ministères ont réagi de différentes manières à la loi-cadre :

- (i) en adoptant des plans d'action spécifiquement pour l'économie sociale ;
- (ii) en reconnaissant le rôle de l'économie sociale dans les plans d'action connexes ;
- (iii) en ajoutant l'économie sociale au mandat d'une unité existante ou en créant des

unités administratives dédiées à l'économie sociale pour soutenir, financièrement ou autrement, les entreprises de l'économie sociale.

Par exemple, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a adopté une stratégie de développement durable 2015-2020, incluant le soutien au développement des entreprises d'économie sociale qui contribuent à la transition vers une économie verte et responsable. Par ailleurs, le ministère du Travail, de l'Emploi, et de la Solidarité sociale, dans son plan d'action sur le développement durable 2016-2020, définit comme un de ses objectifs le soutien au développement de l'économie sociale au Québec, incluant la formation de 3 400 travailleurs/travailleuses de soutien à domicile d'ici 2020 (Mendell et al. 2020).

Durban/municipalité métropolitaine d'eThekweni (eTMM) :

Le Plan de développement inclusif (IDP) municipal vise à favoriser le développement de l'ESS dans le contexte plus large du développement de la Métropole. Le service des coopératives de l'eTMM a recommandé que ses mesures de développement des coopératives soient intégrées à ce plan plus large. Le succès du développement des coopératives dans l'eTMM réside dans le rôle de catalyseur joué par la municipalité durant la co-construction des politiques avec l'ensemble des parties prenantes. Outre l'implication de tous les services compétents au sein de la municipalité, tous les ministères concernés par les coopératives, notamment ceux de l'Agriculture, du Développement social, du Développement économique, du Tourisme, du Commerce et de l'Économie, et des Finances, ont été consultés, ainsi que d'autres parties prenantes clés, telles que les organismes de développement des petites entreprises et les organisations faitières des coopératives. La rationalisation et la consultation de l'ensemble des parties prenantes ont contribué à la réussite des processus de co-construction et de mise en œuvre des politiques de l'eTMM (Steinman, 2020).

2.3 Éléments essentiels pour intégrer l'ESS dans un plan de développement

Les plans de développement contiennent généralement les éléments liés à l'ESS ci-dessous :

- cartographie du monde de l'ESS dans le territoire concerné (pouvant inclure le nombre et le type d'EOESS et leurs priorités sectorielles) ;
- informations sur les stratégies ou plans de développement propres à l'ESS (voir section suivante) ;
- informations sur les entités gouvernementales chargées de la mise en œuvre et sur les organisations d'ESS partenaires dans l'exécution du plan ou de la stratégie de développement ;
- informations sur l'incidence budgétaire de l'ESS pour un plan ou une stratégie de développement ; et
- plan et méthodologie de contrôle et d'évaluation des performances de l'ESS par rapport à des objectifs et des critères définis (tiré de Poirier et al. 2018).

3 Élaboration de plans ou de stratégies de développement propres à l'ESS

Les plans ou stratégies de développement propres à l'ESS visent à développer l'ESS de façon complète par une action coordonnée dans tous les ministères et secteurs. Ils peuvent couvrir un vaste ensemble de sujets, notamment la reconnaissance, la promotion et le développement des EOESS, le déploiement de l'ESS à plus grande échelle, la numérisation et la modernisation des modèles opérationnels, commerciaux et de gestion, la promotion de l'égalité des genres dans le secteur et l'attraction d'une nouvelle génération d'entrepreneurs sociaux dans un rôle d'innovateurs.

Ils concourent également à ce que les plans de développement nationaux ou infranationaux plus larges tiennent compte du rôle et de l'impact de l'ESS, considérée comme un élément central pour atteindre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux tels que la création d'emplois décents, la réduction de la pauvreté ou le développement rural au moyen de politiques sociales, notamment la microfinance, le soutien aux PME et aux travailleurs de l'économie informelle, les programmes de travaux publics et les programmes de protection de l'environnement (Utting, 2017).

Comprenant des objectifs liés à la mobilisation des ressources locales et au développement communautaire, les plans ou stratégies de développement propres à l'ESS et les plans de développement nationaux ou infranationaux peuvent créer une dynamique de renforcement mutuel (OECD, 2020).

La mise en œuvre des plans ou stratégies de développement propres à l'ESS est plus efficace lorsqu'ils sont conçus par le biais d'un processus de co-construction avec des organisations qui représentent des EOESS de différents types, secteurs et tailles. En particulier lorsqu'ils sont co-construits, ils contribuent à intégrer les approches cloisonnées des différents ministères et services au sein d'actions cohérentes et concertées, car la promotion d'EOESS variées exige que les politiques et programmes gouvernementaux tiennent compte des priorités suivantes :

- un éventail plus large de mécanismes de soutien politique ;
- le passage d'une approche sectorielle ciblant un ou quelques types précis d'acteurs de l'ESS à une approche plus globale qui reconnaît le concept et le rôle de l'ESS dans les plans et programmes de développement nationaux ;
- des efforts pour améliorer la coordination des politiques, notamment les politiques intersectorielles qui exigent l'intervention de plusieurs entités administratives ;
- plusieurs mécanismes pour déployer l'ESS au niveau national et infranational ;
- des contextes territoriaux variés auxquels les politiques doivent être adaptées ; et
- un processus participatif impliquant une grande diversité d'EOESS dans la co-construction des politiques (UNRISD, 2016 ; Utting, 2017).

Le plan de développement de l'ESS de la ville de Barcelone constitue un bon exemple de déploiement d'une initiative municipale qui prend en compte nombre des éléments ci-dessus (voir encadré 4.2).

| |
|---|
| Encadré 4.2 Plans de promotion de l'ESS à Barcelone et Séoul |
|---|

Barcelone

Comme décrit dans le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS, la ville de Barcelone a investi dans un processus large, inclusif et continu de co-construction des politiques publiques pour son plan de développement de l'ESS 2016–2019, appelé Plan de promotion de l'économie sociale et solidaire (*Pla d'Impuls de l'Economia Social i Solidària*, PIESS). Le plan a fait de l'ESS l'un des axes majeurs de développement socioéconomique et culturel sur le territoire et, à ce titre, a inclus de façon globale son contenu dans les politiques de développement de la ville. Les deux objectifs généraux du plan étaient la *promotion* et le *renforcement* :

- La *promotion* comprenait des mesures visant à sensibiliser et faire connaître l'ESS auprès de la population, ainsi que des actions destinées à promouvoir et favoriser la création de nouvelles initiatives d'ESS et la transformation d'entreprises conventionnelles en organismes de l'ESS ou en structures s'en approchant.
- Le *renforcement* incluait des mesures pour renforcer et améliorer les initiatives d'ESS et leur structuration organisationnelle et économique.

Pour mettre en œuvre ces 2 objectifs généraux, le plan était structuré autour de 6 axes de travail impliquant les organes gouvernementaux compétents :

- (i) accompagnement et formation ;
- (ii) financement ;
- (iii) coopération (entre les parties prenantes) ;
- (iv) communication et discours ;
- (v) équipements et ressources ;
- (vi) territorialisation et action communautaire.

Chaque axe de travail a été précisé au moyen d'objectifs spécifiques à atteindre et d'actions concrètes à mettre en œuvre dans la période 2016–2019. Le plan contenait également des éléments de suivi et d'évaluation, qui impliquaient des évaluations à la fois quantitatives et qualitatives par le biais de processus participatifs (Chaves-Avila et al. 2020).

Séoul

Le gouvernement métropolitain de Séoul a lancé le plan 2.0 de promotion de l'économie sociale en avril 2019. Le plan 2.0 visait à développer l'économie sociale, à répondre aux besoins des citoyens en réformant les partenariats de co construction tels que le Partenariat public-privé pour l'élaboration de politiques d'économie sociale à Séoul (PPPPSES), et à renforcer le filet de protection sociale par la création d'une association d'entraide.

Parmi les autres programmes introduits dans le cadre du plan visant à répondre aux problèmes sociaux grâce à l'économie sociale, trois programmes méritent d'être cités :

- (i) Le projet *Living Together*, qui visait à créer des groupes d'entraide dans des immeubles d'appartements comprenant plus de 5 résidents. Les groupes d'entraide élaborent des solutions aux problèmes sociaux dans leurs communautés résidentielles en coopération avec les conseils de résidents, les entreprises de l'économie sociale et les organisations intermédiaires. Plus de 150 logements ont été ciblés.
- (ii) Soutien aux EOESS locales pour la mise en place et la fourniture de services d'aide à la personne dans certains districts de Séoul, tels que la livraison de repas, l'entretien ménager et le transport des personnes handicapées ou âgées.

- (iii) Création et soutien d'écoles techniques qui enseignent aux résidents des compétences en lien avec les EOESS. Le programme vise à soutenir la création d'EOESS par les résidents et l'emploi dans les EOESS.

Le gouvernement métropolitain de Séoul a soutenu des groupes d'entraide organisés par les citoyens eux-mêmes. Ces groupes ont soutenu différents projets pour financer des EOESS, tels que des obligations à impact social et le Fonds d'investissement social (voir encadré 7.1 du Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement). Bien qu'ils soient gérés par le secteur privé, le gouvernement métropolitain de Séoul a participé à leur création et à leur financement (Yoon and Lee, 2020).

3.1 Défis et faiblesses

3.1.1 *Garantir la continuité entre les cycles politiques*

La construction d'un écosystème d'ESS efficace, notamment un plan ou une stratégie de développement, exige un engagement à l'égard d'un processus long et difficile qui est susceptible de se prolonger au-delà des alternances politiques. Les lois sur l'ESS peuvent contribuer à pérenniser le soutien des pouvoirs publics pour mettre en œuvre les plans de développement de l'ESS (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS). Des objectifs mesurables, montrant les effets des politiques d'ESS sur le terrain, peuvent s'avérer nécessaires pour garantir la continuité du plan ou de la stratégie de développement de l'ESS grâce à une plus grande visibilité dans l'agenda du développement. La réalisation de ces objectifs peut aider à convaincre les partis d'opposition des vertus de l'ESS et accroître les chances de soutien politique pérenne en faveur des politiques de promotion de l'ESS. L'Italie et le Québec en sont un bon exemple : indépendamment de la succession de partis et de dirigeants au pouvoir, l'ESS y bénéficie d'un soutien politique continu, quoiqu'à des degrés différents, grâce à ses bons résultats et aux capacités d'organisation des EOESS (Utting, 2017). Des stratégies de communication et de plaidoyer efficaces, ainsi qu'une collecte efficace de données et des évaluations des performances et des impacts réels, s'avèrent par conséquent indispensables pour garantir la continuité entre les cycles politiques (voir Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS et Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données).

3.1.2 *Garantir l'efficacité des administrations*

Des procédures administratives trop complexes, rigides et non transparentes, ou une mauvaise gestion des fonctionnaires des administrations publiques – pouvant aller de méthodes « descendantes » à une gestion dysfonctionnelle, en passant par la corruption et le clientélisme – peuvent faire échouer des plans élaborés avec les meilleures intentions. Parmi les autres risques figurent le manque de personnel, les licenciements massifs pour des motifs politiques de personnel expérimenté et le recrutement de nouveaux membres du personnel sans expérience et connaissant mal l'ESS. La conception et la mise en œuvre d'un plan de développement doivent s'accompagner de réformes administratives pour traiter ces problèmes, incluant notamment la formation du personnel, des mesures pour mettre à profit les connaissances et l'expérience institutionnelles accumulées, la simplification des formalités administratives, une plus grande transparence, un renforcement des capacités de prise de décisions des organisations d'ESS

partenaires et une évaluation régulière des programmes par des institutions extérieures à l'entité d'exécution (Utting, 2017 ; Rojas Herrera and Cañedo Villarreal, 2020).

3.1.3 Agir sur le manque de cohérence des politiques

Assurer la cohérence des politiques, grâce à une coordination au sein du gouvernement, constitue un autre défi majeur dans la promotion de l'ESS par le biais de plans ou de stratégies de développement. Dans la mesure où les EOESS exercent dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, le logement ou la santé, elles relèvent logiquement de la compétence de ministères et de services administratifs différents au sein des gouvernements fédéraux et des divers territoires. Bien que cela soit difficile, il est essentiel de veiller à ce que toutes les administrations travaillent autour d'une conception commune de l'ESS et connaissent les efforts de promotion de l'ESS déployés par chacune d'elles. Aussi, des comités de coordination interministérielle (au sein desquels, dans l'idéal, siègent des représentants de l'ESS) ou des organes similaires peuvent limiter les risques liés aux attentes contradictoires de différents secteurs et EOESS ou éviter que différentes mesures de promotion s'annulent.

3.1.4 Limitation des ressources

La limitation des ressources demeure un problème pour mettre en œuvre des plans ou des stratégies de développement, en particulier dans les pays à faible revenu. Ces contraintes résultent souvent de politiques antagoniques menées par certains acteurs gouvernementaux (ne travaillant généralement pas directement sur les politiques d'ESS), qui peuvent privilégier les fondamentaux des politiques néolibérales, à savoir la réduction des effectifs de la fonction publique, le renforcement de la discipline budgétaire et un contrôle accru de la dépense publique (Utting, 2017). Ce phénomène peut également concerner des pays plus riches comme l'Espagne, qui n'a pas mis en application les mesures de promotion figurant dans la loi de 2011 sur l'économie sociale, la priorité politique étant donnée à la mise en œuvre de politiques d'austérité (Chaves-Avila et al. 2020).

Le soutien à l'ESS peut toutefois trouver sa place même dans des budgets limités lorsque les bons arguments sont mis en avant, à l'aide d'une communication proactive et d'un plaidoyer auprès du grand public et des acteurs gouvernementaux les plus influents. Comme cela a été démontré dans le Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS, l'augmentation exponentielle du nombre de lois sur l'ESS a précisément commencé au lendemain de la crise financière mondiale. Au sortir de cette crise, qui a révélé les effets dévastateurs des politiques néolibérales, les arguments présentant les EOESS comme des entités économiques plus équitables sur le plan social et plus résilientes en cas de crise ont retenu l'attention des décideurs. Le rôle des EOESS dans la fourniture de services sociaux et de biens de première nécessité aux populations locales pendant le confinement lié à la Covid-19 peut être un élément important des arguments politiques en faveur de l'ESS lorsque les gouvernements doivent composer avec des budgets limités (Barco Serrano et al. 2019).

4 Orientations sur la prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent lancer ou renforcer la prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les EOESS et d'autres parties prenantes concernées. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Il existe deux points de départ principaux pour prendre en compte l'ESS de façon systématique dans les plans et stratégies de développement :

- le lancement du processus (voir section 4.1) ;
- l'amélioration ou l'actualisation des plans de développement existants (voir section 4.2).

4.1 Lancement du processus

Pour commencer un processus de prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement, vérifiez les points suivants :

 Il existe une ou plusieurs organisations faitières représentatives de l'ESS avec lesquelles vous pouvez coopérer pour co-construire le plan de développement.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

 Il existe une cartographie actualisée des EOESS dans votre territoire.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données.

 Le gouvernement local dispose d'un processus d'élaboration des plans de développement qui inclut des consultations approfondies avec les organisations d'ESS partenaires et d'autres parties prenantes concernées, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

 Pendant le processus d'élaboration du plan de développement, son contenu a été détaillé en précisant ses objectifs généraux et spécifiques, ses différents axes de travail, ainsi que les mesures spécifiques qui seront mises en œuvre.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions.

 Les entités gouvernementales chargées de la mise en œuvre et les organisations d'ESS partenaires dans l'exécution d'un plan de développement ont été identifiées.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions.

 Les entités gouvernementales chargées de la mise en œuvre et les organisations d'ESS partenaires se sont engagées à participer à l'exécution d'un plan de développement.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions.

 Une méthodologie complète de contrôle et d'évaluation, assortie de critères d'évaluation après une ou plusieurs phases de mise en œuvre, a été élaborée.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils figurant au Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS pour savoir comment co-construire des méthodologies d'évaluation avec les parties prenantes.

■ Il existe un budget détaillé pour couvrir les coûts d'un plan de développement propre à l'ESS, ou des éléments liés à l'ESS dans un plan de développement général, l'usage et le destinataire des lignes budgétaires étant précisés.

Oui → Commencez le processus de prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et au Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement.

4.2 Amélioration ou actualisation des plans de développement existants

Pour améliorer ou actualiser vos efforts existants afin de prendre en compte l'ESS de façon systématique dans les plans de développement, de concert avec vos partenaires de l'ESS, vérifiez les points suivants :

■ Les résultats d'évaluation du plan de développement, selon un ensemble de critères de réussite définis, n'ont pas atteint leurs objectifs, tant du point de vue interne que du point de vue externe.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Entamez un dialogue avec les parties prenantes partenaires et les experts et praticiens extérieurs pour identifier les mesures permettant de renforcer les effets du plan de développement.

■ La conception des mesures politiques pose problème.

Oui → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre pour savoir comment corriger cette situation.

Non → Passez au point suivant.

■ La mise en œuvre pose problème.

Oui → Consultez le Chapitre 6 : Cadres juridiques de l'ESS, le Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement, le Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés, le Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS, et le Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données.

Non → Passez au point suivant.

■ Le financement pose problème.

Oui → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre pour savoir comment favoriser des conditions appropriées et au Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement.

Non → Passez au point suivant.

■ La coordination pose problème.

Oui → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre pour savoir comment favoriser des conditions appropriées et consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS, le Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS, et le Chapitre 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS.

Non → Passez au point suivant.

■ L'inscription dans la loi de votre plan de développement garantit que la priorité actuellement donnée aux politiques d'ESS survivra au prochain cycle politique.

Oui → Poursuivez la mise en œuvre du plan de développement.

Non → Redoublez d'efforts, par le dialogue, le plaidoyer et la mobilisation citoyenne, pour démontrer l'intérêt d'un écosystème d'ESS renforcé en vue d'atteindre des objectifs sociétaux partagés. Pour plus de conseils, reportez-vous aux chapitres suivants : Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS, Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS, et Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS :

recherche et collecte de données.

CHAPITRE 5 : Organisations de soutien à l'ESS

1 Introduction

Une organisation de soutien à l'ESS est un type particulier d'organisation créée par le secteur public ou privé, ou dans le cadre d'un partenariat public-privé, qui mène différentes activités de soutien concernant directement l'ESS, telles que la conception et la mise en œuvre de législations sur l'ESS, de plans et stratégies de développement, de politiques publiques en faveur de l'ESS, ainsi que d'autres services qui ne sont pas directement liés à l'action gouvernementale. La principale caractéristique d'une organisation de soutien est sa relation étroite avec les EOESS. Il existe différentes formes d'organisations de soutien, à la fois dans les secteurs public et privé, à différents niveaux de gouvernement. Par exemple, il peut s'agir de ministères ou de services chargés de l'ESS, d'organismes intermédiaires et de centres de recherche qui travaillent sur l'ESS.

Pour être efficaces, les organisations de soutien du côté des pouvoirs publics doivent travailler en partenariat avec les organisations et réseaux faïtiers de l'ESS en vue de la mise en œuvre des politiques. Ces réseaux et organisations participent souvent à la co-construction des lois, des plans et des programmes de développement de l'ESS (voir Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS et Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement). Après la « co-construction » des politiques, qui désigne le processus multipartite de conception des politiques, ces partenariats sont tout aussi essentiels pour leur mise en œuvre, également appelée « co-production » (Mendell and Alain, 2013).

Les organisations dites intermédiaires, qui sont une forme d'organisation de soutien à l'intersection du mouvement de l'ESS et des acteurs des politiques publiques, jouent un rôle central dans la co-construction et la co-production de politiques sur l'ESS. Leurs activités, visant à servir d'intermédiaires entre les acteurs de l'ESS et le gouvernement, sont notamment les suivantes :

- mobilisation et représentation des EOESS et des intérêts des différents secteurs de l'ESS ;
- renforcement de l'identité et des valeurs communes de l'ESS ;
- sensibilisation des décideurs aux spécificités et à la diversité du secteur de l'ESS ;
- aide aux entreprises de l'ESS pour s'orienter dans l'environnement politique ;
- analyse de l'impact des mesures gouvernementales existantes sur les EOESS ;
- contribution au renforcement des capacités à différentes étapes de développement des organisations/entreprises ;
- identification et diffusion des bonnes pratiques et des conditions dans lesquelles elles peuvent être reproduites ; et
- facilitation de l'accès des EOESS au financement et aux marchés (notamment par des mécanismes financiers adaptés aux spécificités de l'ESS et des moyens d'accéder aux marchés publics et privés) à travers un soutien financier et technique (Mendell and Alain, 2013).

2 Types d'organisations de soutien à l'ESS

Selon le degré d'implication des pouvoirs publics, les organisations de soutien présentent une ou plusieurs des caractéristiques des structures présentées dans la figure 5.1, définies par leur relation avec le secteur public ou privé.

Figure 5.1 Types de relation entre les organisations de soutien et le gouvernement

| | | | | | |
|---|---|--|---|--|---|
| Haut niveau d'implication des pouvoirs publics, faible niveau d'implication du secteur privé | | | | | Faible niveau d'implication des pouvoirs publics, haut niveau d'implication du secteur privé |
| Organismes publics : ministères et services publics | Organismes conçus et mis en place par le gouvernement | Organismes conjoints dont la maîtrise et la responsabilité relèvent conjointement des secteurs public et privé | Organismes privés bénéficiaires de subventions ou de capitaux propres apportés par les pouvoirs publics | Organismes privés ayant signé des contrats de service avec le gouvernement | Secteur privé ou non gouvernemental sans financement public |

2.1 Ministères et services publics de soutien à l'ESS

Les organisations gouvernementales de soutien désignent des acteurs publics qui travaillent avec l'ESS. Elles peuvent être créées à différents échelons. Voici quelques exemples d'organisations au niveau national et local :

- le secrétariat national à l'Économie solidaire (SENAES), rattaché au ministère du Travail et de l'Emploi au Brésil en 2003 ;
- l'Agence coréenne de promotion des entreprises sociales (KoSEA), rattachée au ministère de l'Emploi et du Travail en République de Corée en 2011 ;
- le Commissariat à l'économie coopérative, sociale et solidaire de la ville de Barcelone, créé pour animer et catalyser le plan de promotion de l'ESS (2016-2019) (PIESS), en particulier à travers une de ses agences principales, Barcelona Activa (voir encadré 5.1) ;
- le secrétariat au Travail et à la Promotion de l'emploi (STyFE) de la ville de Mexico, chargé de mettre en œuvre le programme municipal en faveur de l'ESS en 2016, intitulé « Programme de soutien au développement des sociétés coopératives de la ville de Mexico (Coopératives CDMX 2016) », à travers la Direction générale de l'emploi, de la formation et de promotion du coopérativisme (voir encadré 5.1).

Encadré 5.1 Organisations gouvernementales de soutien à Barcelone et à Mexico

Barcelone :

Barcelona Activa, entité municipale de développement local et de l'emploi, est une organisation de soutien clé pour la mise en œuvre du PLESS, le plan de promotion de l'ESS de Barcelone (2016-2019). Parmi ses lignes d'action stratégiques, Barcelona Activa vise à faciliter « l'économie plurielle, en encourageant l'économie sociale et solidaire, l'entrepreneuriat collectif et l'innovation sociale ». Barcelona Activa déploie ces lignes d'action stratégiques par le biais de Plans de développement économique dans les grands districts de la ville, en se concentrant en particulier sur les actions de conseil et de formation sur l'ESS, qui ont vu leur nombre doubler entre 2016 et 2018. La moitié des personnes ayant bénéficié de ses actions et services en lien avec l'ESS l'ont fait pour la première fois, ce qui indique la rencontre de nouveaux publics et l'existence d'un intérêt croissant pour l'ESS.

Barcelona Activa gère également un nouvel équipement municipal appelé InnoBa, inauguré fin 2018. Ce lieu est le point d'accueil et d'orientation pour les projets d'ESS et propose des activités, des services spécialisés, des projets de recherche, des formations et des espaces d'expérimentation et d'incubation pour l'ESS et l'innovation socioéconomique (Chaves-Avila et al., 2020).

Mexico :

Le secrétariat au Travail et à la Promotion de l'emploi (STyFE) de la ville de Mexico est un exemple d'administration publique soutenant le développement de l'ESS. Le STyFE est l'organe responsable de la mise en œuvre du programme de l'administration municipale en faveur de l'ESS pour 2016, intitulé « Programme de soutien au développement des sociétés coopératives de la ville de Mexico ». Le programme visait à soutenir la création de nouvelles sociétés coopératives et à renforcer les capacités de celles existantes. À cet effet, le STyFE a facilité l'accès des coopératives aux marchés en leur fournissant une assistance technique spécialisée et des ressources économiques. La mise en œuvre du programme a reposé sur une combinaison de tests de sélection, de formations sur l'ESS et de soutien technique et financier. Toutefois, selon Rojas Herrera and Cañedo Villarreal (2020), le processus de mise en œuvre a été compromis par :

- un renouvellement brutal du personnel et des formateurs après un changement de gouvernement ;
- la résiliation du contrat avec une université réputée qui assurait les programmes de formation ; et
- la résiliation d'un accord de longue date entre le gouvernement et le mouvement coopératif, le Conseil consultatif de promotion du coopérativisme du District fédéral (CCFCDF).

Ces changements ont entraîné un important recul du nombre de formateurs aux termes de l'accord avec le nouveau partenaire (un institut de formation professionnelle rattaché au secrétariat au Travail et au Bien-être social). Deux tiers des formateurs recrutés par le nouveau gouvernement avaient peu ou pas d'expérience dans le domaine, ce qui s'est traduit par une forte baisse de la qualité de l'aide technique. La résiliation des accords avec l'université qui dispensait les formations et la fin du CCFCDF a également nui à la mise en œuvre du programme. Par exemple, la résiliation brutale de l'accord avec le CCFCDF en juin 2015 a fait disparaître la dimension de « co-construction » du programme municipal en faveur de l'ESS et a de facto conduit, au moins temporairement, à une mise en œuvre « descendante », car cet accord constituait le cadre offrant un espace institutionnel de dialogue et de prise de décisions sur les politiques publiques pour les autorités et les acteurs de l'ESS (Rojas Herrera and Cañedo Villarreal, 2020).

2.2 Intermédiaires entre le gouvernement et l'ESS

Les organisations de soutien qui jouent un rôle de médiation ou de représentation entre le gouvernement et le secteur de l'ESS sont généralement dénommées intermédiaires. Elles facilitent et coordonnent le flux d'informations entre le gouvernement et les EOESS et contribuent à créer et à améliorer l'écosystème d'ESS. Elles suggèrent des innovations et amorcent des changements dans l'écosystème d'ESS en tant que médiateurs ou qu'agents intermédiaires entre le gouvernement et les EOESS. La plupart des intermédiaires sont autonomes et indépendants du point de vue de leur organisation. Même s'ils sont créés par le gouvernement, ils disposent d'un certain degré d'autonomie et d'indépendance à son égard. Le Conseil des autorités locales pour l'économie sociale et solidaire (CLGSSE), une coalition regroupant 47 autorités locales de la République de Corée qui a pour mission de revitaliser les communautés locales en promouvant l'économie sociale, constitue un exemple d'organisme quasi gouvernemental. Tu las trouvé ?

Les intermédiaires créés par le secteur privé ou par des partenariats public-privé sont les plus courants. Citons par exemple :

- les *Chambres Régionales de l'Économie Sociale et Solidaire* (CRESS) en France, dont l'Observatoire est coordonné par le *Conseil National des CRESS* (CNCRESS) en partenariat avec des institutions du gouvernement national français ;
- l'Observatoire espagnol de l'économie sociale (*Observatorio Español de la Economía Social*) et la Confédération espagnole des entreprises de l'économie sociale (*Confederación Empresarial Española de la Economía Social*, CEPES) en Espagne ;
- l'Observatoire des politiques publiques de Malopolskie et l'Académie pour le développement de l'économie sociale à Cracovie, en Pologne ;
- le Forum brésilien de l'économie solidaire (*Fórum Brasileiro de Economia Solidária*, FBES) au Brésil ;
- le *Comité Sectoriel de Main-d'œuvre – Économie Sociale Action Communautaire* (CSMO-ESAC) au Québec ;
- le *Chantier de l'économie sociale* et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité au Canada (voir encadré 5.2) ; et
- le Centre d'économie sociale de Séoul (SSEC) en République de Corée (voir encadré 5.2).

Encadré 5.2 Exemples d'intermédiaires à Séoul et au Québec

Séoul :

Le Centre d'économie sociale de Séoul (SSEC), organe intermédiaire central pour l'ESS, a été créé en janvier 2013 en tant que partenariat public-privé avec le Gouvernement métropolitain de Séoul (GMS). Les organisations non gouvernementales proposaient de réorienter la politique municipale sur l'ESS existante en se concentrant non plus sur un soutien financier temporaire aux EOESS individuelles, mais sur la promotion d'un écosystème durable d'ESS qui soit propice à la coopération entre ces entités. La réponse du GMS a été d'énoncer sa vision principale pour la politique économique de la ville, à savoir une croissance économique basée sur l'inclusion et la solidarité, afin de promouvoir cet écosystème. Le GMS a établi les plans du SSEC et a chargé l'une de ses organisations partenaires, le Réseau d'économie sociale de Séoul, de gérer le nouveau centre.

Les missions du SSEC sont les suivantes :

- identifier les EOESS et apporter un soutien aux acteurs de l'ESS ;
- identifier et soutenir le développement et la diffusion des modèles économiques de l'ESS ;
- fournir aux EOESS des conseils de gestion et un soutien à la commercialisation ;
- encourager la création de réseaux d'échange en ligne et hors ligne entre les acteurs de l'ESS ;
- faciliter la commande publique de produits de l'ESS ;
- rechercher et proposer des mesures politiques pour l'ESS ; et
- mener d'autres projets en lien avec l'ESS.

Le centre encourage également les stratégies locales en matière d'ESS pour faire face aux disparités régionales et soutient activement la création de centres similaires dans les arrondissements de Séoul, avec des programmes locaux. Ainsi, 23 des 25 arrondissements de la ville possèdent aujourd'hui leurs propres réseaux et centres d'économie sociale, sous la coordination du SSEC. Malgré ces résultats très positifs, le fait que la majorité des activités du SSEC continuent de dépendre du budget du GMS, ce qui peut compromettre l'autonomie du centre et présente des risques pour la continuité de la politique de soutien à l'ESS en cas de changement de gouvernement, n'est pas sans soulever des inquiétudes (Yoon and Lee, 2020).

Québec :

Le ministère de l'Économie et de l'Innovation fournit un soutien financier à des organismes de réseautage, dont le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité constituent des exemples notables. Ces deux organismes utilisent ces fonds pour mener des projets en collaboration avec d'autres organisations et acteurs de l'économie sociale pour soutenir les EOESS. Leur rôle d'intermédiaire permet également une plus grande coopération de la société civile avec l'économie sociale, tout en entreprenant des projets qui reflètent leur mandat. Par le passé, le Chantier de l'économie sociale a par exemple mené des projets liés au transfert des connaissances en innovation sociale (Mendell et al., 2020).

Une large coalition d'acteurs et d'initiatives, comprenant les EOESS et les mouvements sociaux, est essentielle pour que l'ESS parvienne à nouer de meilleures relations de collaboration avec le gouvernement, à créer des initiatives d'ESS innovantes – en particulier dans l'économie informelle – et à créer et à occuper des espaces politiques. L'espace participatif à Barcelone, le *Chantier de l'économie sociale* au Québec et le FBES au Brésil sont de bons exemples d'intermédiaires reposant sur une large coalition.

Les intermédiaires qui prennent la forme de réseaux peuvent également représenter un type précis d'organisation d'ESS, les coopératives par exemple, ou plusieurs types d'organisations d'ESS, sous l'appellation ESS. Dans le premier cas, il s'agit par exemple de fédérations de coopératives ou d'organisations sectorielles telles que la Fédération des groupes d'utilisateurs des forêts communautaires du Népal et la *Coordination Nationale des Organisations Paysannes* dans le secteur agricole au Mali. Le Réseau d'économie sociale de Séoul, qui compte plusieurs EOESS parmi ses membres, est un exemple du second cas de figure. Les intermédiaires qui travaillent avec un seul type d'organisation ne peuvent pas répondre aux préoccupations des autres types d'organisations d'ESS. La capacité des intermédiaires à travailler avec différents types d'organisations d'ESS influence l'élaboration des politiques publiques (Mendell and Alain, 2013). Les gouvernements doivent sélectionner des partenaires de façon à augmenter les possibilités de collaboration et de renforcement mutuel parmi un large éventail d'acteurs de l'ESS.

3 Orientations sur les organisations de soutien à l'ESS

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent lancer ou renforcer le déploiement d'organisations de soutien à l'ESS dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les entités de l'ESS et d'autres parties prenantes concernées. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Ces orientations portent sur :

- le lancement du processus de création d'organisations de soutien (voir section 3.1) ;
- l'amélioration du déploiement institutionnel existant (voir section 3.2).

3.1 Lancement du processus

Pour commencer le processus de création d'organisations de soutien à l'ESS dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

 Une entité responsable, ou un groupe coordonné d'entités, provenant de la communauté de l'ESS existante et/ou des pouvoirs publics (par exemple un ministère ou un organe interministériel), chargés de mettre en œuvre les politiques d'ESS, existe déjà.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

 Les services publics et/ou ministères compétents souhaitent collaborer avec une entité responsable ou un groupe coordonné d'entités pour mettre en œuvre les politiques d'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

 Des organisations partenaires de l'ESS ont participé à la co-construction des politiques publiques d'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Engagez ou renforcez le dialogue avec les interlocuteurs de l'ESS en suivant les conseils donnés dans le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

📁 Il existe une idée et une stratégie précises en matière de délégation de différentes responsabilités et activités à une ou plusieurs organisations de soutien potentielles.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions, puis réexaminez et affinez le plan de développement en accordant à l'ESS une place importante à partir des conseils du Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

📁 Des ressources ont été mobilisées pour financer des organisations de soutien non gouvernementales, qui ne pourraient sans cela pas accomplir ce travail.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous à l'encadré 5.2 et au Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement.

📁 Vous avez signé des accords avec des organisations de soutien potentielles afin que les financements publics accordés par le gouvernement ne compromettent pas leur autonomie et leur indépendance.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Préparez et signez un tel accord, puis passez au point suivant.

📁 Une co-construction et une co-production sincères et transparentes peuvent survivre aux changements de gouvernement et/ou à la résiliation des partenariats.

Oui → Continuez comme prévu.

Non → Consultez l'encadré 3.2 du Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS.

3.2 Amélioration du déploiement institutionnel existant

Pour améliorer le déploiement institutionnel des organisations de soutien à l'ESS, en concertation avec les partenaires de l'ESS, vérifiez les points suivants :

📁 Il existe des espaces de dialogue régulier avec les organisations de soutien et d'autres parties prenantes pour évaluer l'avancement du déploiement des activités.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et, pour d'autres recommandations, consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

📁 Il est nécessaire d'améliorer ou d'actualiser la façon dont les axes de travail sont mis en œuvre par les organisations de soutien correspondantes.

Oui → Consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

Non → Assurez-vous que c'est également le cas pour les partenaires chargés de la mise en œuvre et, dans l'affirmative, passez au point suivant.

📁 Le mécanisme institutionnel existant a été actualisé à la lumière des modifications apportées au plan de développement initial ou au train de mesures initiales.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez la section 4.2 relative à l'amélioration ou l'actualisation d'un plan de développement existant dans le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement.

📁 Toutes les ressources nécessaires pour effectuer les modifications identifiées ont été obtenues.

Oui → Continuez comme prévu.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans l'encadré 3.1 de ce chapitre avec l'exemple de Montréal.

CHAPITRE 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS

1 Introduction

Le renforcement des capacités pour l'ESS vise à autonomiser toutes les parties prenantes de l'ESS de façon à ce qu'elles puissent créer et accroître leurs aptitudes, leur mobilisation et leurs compétences pour lancer, planifier, gérer, mener, organiser, élaborer le budget, suivre, superviser et évaluer des activités et des relations d'ESS. Des services de renforcement des capacités sur diverses compétences en lien avec l'ESS peuvent être fournis aux organisations ou aux individus à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé.

Le renforcement des capacités à tous les niveaux de gouvernement, et en particulier à l'échelon local, est fondamental pour promouvoir l'ESS. Le renforcement des capacités pour l'ESS au sein des gouvernements consiste souvent à fournir les outils permettant aux fonctionnaires de s'acquitter le mieux possible de leurs responsabilités en matière de création et de mise en œuvre des lois et politiques d'ESS, d'élaboration de budgets pour l'ESS, de promotion de l'implication des acteurs de l'ESS et de garantie de transparence et de reddition de comptes dans l'ensemble du processus administratif.

Faciliter l'accès des parties prenantes de l'ESS à des services adaptés de renforcement des capacités constitue l'un des volets essentiels des politiques publiques pour créer et renforcer un écosystème propice à l'ESS. Le renforcement des capacités des acteurs de l'ESS comprend un large éventail de mesures d'éducation et de soutien, notamment des services de formation et de conseil (mentorat et encadrement sur mesure, par exemple), qui sont nécessaires tout au long des différentes étapes de développement des EOESS, en particulier pour les aider à se constituer, à survivre, à devenir durables et viables afin de développer leurs activités et/ou d'accroître leur impact sur la société. En effet, si des services adaptés de renforcement des capacités ne sont pas inclus dès le départ dans les politiques et stratégies globales de déploiement de l'ESS à plus grande échelle, cette absence risque de se traduire par un taux de faillite élevé chez les coopératives et les entreprises sociales nouvellement créées (Utting, 2017).

Les services de renforcement des capacités peuvent être conçus et exécutés par des universités, par des organismes publics tels que des organismes gouvernementaux, ou par des organisations privées, notamment des centres d'affaires ou des plateformes d'incubation. Ces services sont souvent assurés par une combinaison d'acteurs publics et privés, au moyen de contrats de service ou de partenariats public-privé (voir également Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS). Les acteurs qui fournissent des services de renforcement des capacités aux EOESS jouent un rôle clé dans la création et le maintien d'un écosystème d'ESS efficace.

Comme noté ci-dessus, il convient de souligner que les mesures de renforcement des capacités visent principalement à développer les EOESS, mais que la formation des fonctionnaires, destinée à améliorer leur connaissance de l'ESS, est également essentielle pour bien concevoir et mettre en œuvre les politiques d'ESS, notamment les achats publics de biens et services de l'ESS qui sont abordés plus en détail au Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés.

2 Politiques publiques relatives à la fourniture de services de renforcement des capacités de l'ESS

Les gouvernements qui souhaitent bâtir un écosystème optimal de renforcement des capacités de l'ESS sur leur territoire doivent :

- en concertation avec les acteurs de l'ESS, identifier les lacunes, fragmentations et disparités potentielles sur le plan de la variété, de la qualité et de la quantité des services de renforcement des capacités proposés pour répondre aux besoins réels sur le terrain (notamment sur le plan de l'accessibilité géographique) ; par exemple, les services de renforcement des capacités pour les jeunes ou pour les fonctionnaires traitant de questions liées à l'ESS peuvent être insuffisants ;
- élaborer un plan ou une stratégie complets de développement des ressources humaines (voir Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement) ;
- intégrer des éléments de l'ESS dans les programmes des formations existantes de renforcement des capacités pour les activités économiques telles que les jeunes pousses (*start-up*) et les petites et moyennes entreprises (en s'assurant que les formations intégrées sur l'ESS sont adaptées aux caractéristiques et aux besoins spécifiques des EOESS, c'est-à-dire qu'elles combinent des éléments plus généralement associés aux modules de développement des entreprises classiques et des dimensions propres à l'ESS – une approche généralement qualifiée de « mixte ») ;
- affecter des ressources pour créer ou consolider des programmes de renforcement des capacités spécialement conçus pour les EOESS, au sein de la fonction publique ou dans le cadre de conventions de subvention avec des organisations tierces ou des bénéficiaires individuels, visant à garantir que ces programmes sont disponibles et accessibles même pour les acteurs de l'ESS dont les ressources sont limitées ;
- s'assurer de la pérennité des initiatives de renforcement des capacités sur le plan de la mobilisation des ressources et de l'impact ;
- intégrer des mécanismes de contrôle et d'évaluation dans le déploiement des programmes de renforcement des capacités de l'ESS (adapté de OECD, n.d. a).

Les politiques de renforcement des capacités pour l'ESS qui ciblent les jeunes sont particulièrement essentielles pour bâtir un écosystème durable d'ESS (voir encadré 6.1).

Encadré 6.1 Plan de développement des ressources humaines pour l'économie sociale ciblant les jeunes en République de Corée

En 2018, le ministère de l'Emploi et du Travail a dévoilé une mesure politique visant à combler les lacunes des programmes existants de renforcement des capacités pour l'ESS, à savoir un plan directeur interservices de développement des ressources humaines pour l'économie sociale. Le plan entendait augmenter le nombre d'équipes d'entrepreneurs sociaux bénéficiant de son Programme de soutien aux jeunes entrepreneurs sociaux. Ce programme sélectionne des équipes de jeunes entrepreneurs sociaux ayant des idées innovantes et créatives et fournit à chacune d'elles des fonds de démarrage, un espace de travail, une formation et un mentorat pour les aider à se lancer. Une fois qu'elles sont lancées, le programme continue de soutenir leur croissance jusqu'à ce qu'elles deviennent de véritables entreprises sociales. Ce programme a été présenté en 2011 et avait été considérablement étendu en 2019, avec la sélection de 800 équipes d'entrepreneurs cette année-là. Le plan ambitionne d'accroître encore le nombre de bénéficiaires, pour le porter à 1 000 équipes par an (Yoon and Lee, 2020).

Afin d'optimiser la fourniture de services de renforcement des capacités, il est utile d'adopter une approche globale qui étudie le contenu et la portée des demandes de renforcement des capacités des EOESS à différents stades de leur développement – depuis leur phase de démarrage jusqu'à la stabilisation de leur activité et de leurs finances, avec un potentiel d'expansion.

Les services de renforcement des capacités peuvent être divisés en cinq catégories :

- (i) formation et éducation ;
- (ii) fonctions de conseil (mentorat et encadrement sur mesure, par exemple) ;
- (iii) financement de services de renforcement des capacités pour l'ESS ;
- (iv) services d'incubation tels que des plateformes, des incubateurs ou des parcs d'ESS ;
- (v) réseautage pour le renforcement des capacités (adapté de OECD, n.d. a).

Dans la pratique, les services proposés dans les programmes de renforcement des capacités de l'ESS couvrent souvent plusieurs des catégories ci-dessus et peuvent être mis en œuvre simultanément (et peuvent inclure d'autres mesures de soutien, telles que la fourniture d'un capital d'amorçage, dont il est question au Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement). Cette catégorisation est toutefois utile pour examiner les possibilités concrètes issues des expériences à différents stades de développement des EOESS, lorsque différents types d'intervention peuvent s'avérer nécessaires ou extrêmement pertinents.

Des accords et des partenariats formels sont essentiels pour dispenser des programmes de formation sur l'ESS par le biais d'organisations extérieures, telles que des intermédiaires de l'ESS, comme c'est le cas au Québec, et d'universités, comme dans le cas de Mexico (voir Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS). Les accords et partenariats en définissent les conditions, notamment les modalités financières, le contenu pédagogique, le public cible et l'autonomie des formateurs, entre autres.

2.1 Formation et éducation

La formation et l'éducation sur l'environnement juridique et politique peuvent couvrir un large éventail de domaines liés à la création et au développement d'EOESS, tels que la gestion, la gouvernance, la qualité des produits et services, l'accès au marché et au financement, la mesure de l'impact ou des performances. Les politiques publiques visant à promouvoir la formation dans ces domaines peuvent emprunter trois voies principales :

- la création de programmes de formation sur l'ESS ;
- le renforcement de programmes de formation sur l'ESS existants en dehors du gouvernement ;
- l'intégration d'une formation sur l'ESS dans des programmes d'éducation et de formation existants.

Il est à souligner que ces trois possibilités ne s'excluent pas mutuellement et peuvent se compléter.

2.1.1 Création de programmes de formation sur l'ESS

Les gouvernements peuvent créer des programmes de formation sur l'ESS de façon autonome ou en partenariat avec le secteur privé (y compris des organisations à but non lucratif). Dans les deux cas, il est essentiel de consulter un grand nombre de parties prenantes intéressées pour tenir compte des aspects négligés, compléter les programmes existants et éviter les doublons. Plusieurs types de formations, en ligne et hors ligne, adaptés à différents groupes cibles peuvent être envisagés. L'Académie de l'économie sociale, fondée par le Gouvernement métropolitain de Séoul, et l'Académie des entreprises sociales, un partenariat public-privé en Écosse, sont des exemples de prestataires de formations (voir encadré 6.2). Les gouvernements locaux peuvent également établir des partenariats avec des organismes internationaux pour des programmes de formation et d'éducation, tels que l'Académie de l'OIT sur l'ESS et la série de formations et d'ateliers du GSEF. Pour tous ces accords, un contrôle et une évaluation régulière de l'impact des programmes d'éducation et de formation sont recommandés pour améliorer la qualité des formations et garantir qu'ils répondent aux besoins des EOESS.

Encadré 6.2 Création de programmes d'éducation et de formation à Séoul, en Écosse et en Argentine

Séoul :

En 2013, à la suite d'une série de consultations avec plusieurs parties prenantes intéressées en vue d'établir une feuille de route pour améliorer les compétences des ressources humaines dans l'économie sociale, le Gouvernement métropolitain de Séoul a créé l'Académie de l'économie sociale, avec la mission d'assurer le développement des capacités de base et la formation pratique nécessaires à la création et à la gestion des entreprises de l'économie sociale. La feuille de route prévoyait également d'élargir le réseau d'experts et de bénéficiaires. Une étude menée auprès d'anciens bénéficiaires en août 2016 a révélé que 88 % d'entre eux ont continué à travailler dans le secteur de l'économie sociale, et que 31 % de ceux qui n'avaient jamais travaillé dans le domaine s'y étaient lancés pour la première fois soit en obtenant un emploi dans le secteur, soit en démarrant leur propre entreprise sociale. Une plateforme d'apprentissage en ligne a également été mise en place pour fournir des informations sur l'éducation et la formation offertes, le personnel enseignant, le matériel d'apprentissage, et les postes à pourvoir dans le secteur de l'économie sociale à Séoul (Yoon and Lee, 2020).

Écosse :

S'appuyant sur un partenariat entre le gouvernement écossais, une entreprise sociale et une entreprise à but non lucratif, l'Académie des entreprises sociales a été fondée avec le double statut d'entreprise sociale et d'association caritative. Elle propose un large choix de programmes de formation et de développement pour les personnes et les organisations qui favorisent le changement social. Forte d'un réseau de professeurs couvrant toute l'Écosse, ses programmes touchent un large public à travers le pays. La plupart des programmes de l'Académie sont conçus en partenariat avec des réseaux, des organisations locales et d'autres organismes de soutien, ce qui permet d'adapter les programmes pour répondre aux besoins locaux spécifiques. En 2018, plus de 10 000 personnes ont suivi les programmes de l'Académie. Le modèle est en cours de généralisation dans le monde entier à travers un réseau de Plateformes d'Académies des entreprises sociales (Social Enterprise Academy Hubs), qui sont gérées par des partenaires locaux et des écosystèmes de soutien (OECD, 2018).

Argentine :

L'Institut national des associations et de l'économie sociale est l'organisme, rattaché au ministère argentin du Développement social, qui exerce les attributions de l'État en matière de promotion, de développement, et de réglementation de l'action des coopératives et des

mutuelles. Il sert entre autres de plateforme pour faciliter la formation sur la création et le développement des coopératives de consommation, agricoles, d'approvisionnement, d'habitation et de travail, ainsi que des mutuelles⁹.

2.1.2 Renforcement de programmes de formation sur l'ESS existants en dehors du gouvernement

Lorsque des programmes de formation sur l'ESS existent déjà, les gouvernements locaux peuvent décider de les utiliser et de les renforcer. Dans ce cas, l'action des pouvoirs publics doit viser à :

- identifier, au moyen d'enquêtes, les lacunes dans les programmes existants ;
- fournir des ressources pour traiter les éléments nécessaires jusqu'ici négligés dans les programmes existants ;
- fournir des infrastructures et des technologies pour les formations en ligne et hors ligne ;
et
- coordonner les programmes existants cloisonnés et fragmentés.

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/inaes>

En l'absence de programme propre à l'ESS, les gouvernements locaux peuvent identifier et sélectionner les programmes d'éducation et de formation globalement en lien avec l'ESS, et intégrer ou renforcer les éléments propres à l'ESS dans ces programmes en consultation avec les parties prenantes. Les organismes proposant des programmes sur le DEL ou des formations pour les petites et moyennes entreprises ou les jeunes pousses peuvent être considérés comme des candidats à de telles collaborations (voir encadré 6.3).

Encadré 6.3 Intégration de la formation sur l'ESS dans les programmes d'éducation et de formation appropriés à Durban

La ville de Durban, en partenariat avec l'antenne locale de l'Agence nationale de développement des petites entreprises (SEDA)¹⁰, a créé un incubateur pour les coopératives dans les programmes de formation existants de la SEDA. Dans le cadre de ce partenariat, la SEDA facilite la création et l'enregistrement de coopératives primaires et soutient leur développement économique à travers toute une série de mesures, notamment une formation à l'entrepreneuriat de cinq jours sur les compétences de gestion et de développement d'entreprise. Elle offre également des services complémentaires en augmentant le soutien financier en provenance des partenaires (Steinman, 2020).

2.2 Services de conseil (mentorat et accompagnement)

La fourniture de conseils d'experts aux EOESS constitue un autre aspect essentiel du renforcement des capacités. L'identification des experts, en particulier pour les compétences de niche, et l'allocation de budgets pour les services de conseil, d'accompagnement et de mentorat destinés aux acteurs de l'ESS sont fondamentales pour la promotion et la croissance de l'ESS. Dans la mesure où ces services apportent un soutien plus souple et individualisé, ils peuvent traiter un plus large éventail de questions et offrir des services sur mesure pour surmonter les problèmes spécifiques rencontrés par les acteurs de l'ESS. Pour tenir compte de ces considérations sur mesure, les décideurs peuvent proposer ou soutenir divers services de conseil, notamment :

- des services de conseil individualisés pour les EOESS, généralement selon une facturation journalière ou horaire, même s'ils sont parfois fournis à titre gracieux par des entreprises à but lucratif ;
- des ateliers destinés aux EOESS dans leurs propres locaux ou dans des centres de formation extérieurs ;
- des services de conseil à la demande, tels qu'un service d'assistance en ligne ou par téléphone qui répond aux demandes de conseil individuelles ;
- des ressources en ligne et hors ligne pour aider les EOESS qui recherchent des conseils, telles que des diagrammes interactifs d'orientation.

2.3 Financement d'activités de renforcement des capacités

Les gouvernements locaux peuvent apporter un soutien financier aux activités et aux institutions de renforcement des capacités sous forme de subventions, d'aides et de bourses pour les personnes et les organisations qui suivent et participent à des programmes d'éducation et de

¹⁰ <http://www.seda.org.za/AboutUs>

formation liés à l'ESS. Le processus de sélection des bénéficiaires doit être fondé sur le mérite et être transparent, objectif et non discriminatoire, en tenant compte des besoins différenciés en matière d'éducation et de compétences pour les personnes et les organisations. Les critères de sélection des bénéficiaires doivent être clairement définis et connus des candidats. Ces critères peuvent inclure les éléments suivants : les performances passées ; les résultats à des épreuves ou la qualité des candidatures visant à évaluer les capacités, l'engagement, les compétences et la conformité avec la finalité ; et les besoins financiers. Les candidats parmi lesquels les bénéficiaires sont sélectionnés doivent démontrer la pertinence de leurs activités par rapport à l'objet de la subvention ou de l'aide.

2.4 Services d'incubation

Les services d'incubation sont une combinaison de services de renforcement des capacités visant à aider à la création ou au déploiement à plus grande échelle des EOESS, tels que des espaces de travail partagés, la formation, l'accompagnement, les services de conseil, le réseautage et le financement. Ces services sont souvent combinés à d'autres programmes de soutien proposés aux entreprises sociales, tels que les soutiens financiers directs et l'attribution préférentielle des marchés publics (voir Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement et Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés). Les services d'incubation ciblent les organisations qui aspirent à se constituer en EOESS, à améliorer leur gamme de produits et leur qualité, et à accroître leur impact organisationnel, managérial, financier, ainsi que social/économique. Les organisations faisant office d'incubateurs, ou les programmes composés de services d'incubation, considèrent que leur objectif principal est d'accompagner les EOESS jusqu'à ce qu'elles deviennent des organisations indépendantes et financièrement viables à la fin du programme (OECD, n.d. a ; Steinman, 2020). Le gouvernement peut également inclure des éléments complémentaires dans les services d'incubation, tels que la fourniture, ou le soutien financier, d'espaces physiques (parfois dénommés « parcs » pour les EOESS), de « centres » (*hubs*) plus dispersés géographiquement, ou d'une combinaison des deux, qui peuvent être gérés par les pouvoirs publics, le secteur privé ou un partenariat public-privé. En particulier, la fourniture d'un espace de collaboration et de rencontre physique entre les EOESS et le gouvernement peut créer un environnement propice à la co-construction des politiques.

2.5 Réseautage en faveur du renforcement des capacités

Le réseautage fait partie intégrante du renforcement des capacités pour l'ESS, en particulier aux stades de développement plus avancés. Il est essentiel pour garantir un « renforcement continu des capacités » durant le cycle de vie des EOESS et faciliter l'échange de connaissances et d'expériences entre les EOESS. Le réseautage permet également de développer des synergies et des complémentarités entre les acteurs de l'ESS et avec des acteurs privés et publics. Les réseaux sont également utiles pour créer des partenariats commerciaux et des chaînes de valeur entre les EOESS qui leur permettent d'accéder aux marchés ou leur facilitent l'accès au financement (voir Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement et Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés). Par exemple, les réseaux peuvent aider les EOESS à identifier des partenaires pour partager et posséder conjointement des infrastructures et des installations telles que des espaces de stockage ou des plateformes de commerce en ligne, en particulier lorsqu'elles sont petites, disposent de peu de ressources ou situées dans des zones reculées. Le réseautage permet également de

« renforcer les capacités politiques » en matière de mobilisation collective de ressources pour plaider en faveur de politiques favorables à l'ESS auprès des gouvernements. De nombreux réseaux d'ESS, dont certains sont principalement financés par des gouvernements, apportent un soutien au développement des EOESS sur le terrain et exercent des fonctions de conseil pour améliorer l'environnement juridique et politique favorable à l'ESS sur leur territoire (OECD/EU, 2017).

3 Orientations sur le renforcement des capacités pour l'ESS

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent lancer ou renforcer des mesures de renforcement des capacités pour l'ESS dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les acteurs de l'ESS et d'autres parties prenantes concernées.

Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Pour lancer ou améliorer des mesures de renforcement des capacités de l'ESS dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

📁 Des organisations, des programmes et des formations contribuent à améliorer les capacités des fonctionnaires et des parties prenantes en lien avec l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

📁 Certains besoins en matière de renforcement des capacités ne sont pas comblés.

Oui → Consultez les explications figurant dans ce chapitre sur les domaines de renforcement des capacités que les politiques publiques peuvent soutenir.

Non → Passez au point suivant.

📁 Les organisations et les programmes de renforcement des capacités ont fait l'objet d'une évaluation.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez les conseils figurant dans ce chapitre sur la nécessité d'intégrer une évaluation du renforcement des capacités dans les politiques et reportez-vous au Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

📁 Ces organisations et programmes de renforcement des capacités produisent des résultats satisfaisants.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.

📁 Une formation sur l'ESS à destination des fonctionnaires est incluse dans les politiques de renforcement des capacités.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et utilisez la section 2.4 relative à la formation et à la sensibilisation des responsables des marchés publics dans le Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés.

📁 Les programmes publics ou privés d'éducation et de formation sur le développement des entreprises comportent également des modules sur l'ESS.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous à ce chapitre et, pour plus de conseils, consultez le Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS.

📁 Les partenariats avec le secteur privé pour l'éducation et la formation sur l'ESS sont solides et durables.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et, pour plus de conseils, consultez le Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS.

📁 Les programmes d'éducation et de formation destinés aux EOESS sont financièrement viables.

Oui → Mettez en œuvre les mesures de renforcement des capacités pour l'ESS comme prévu.

Non → Consultez le Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS et le Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement.

CHAPITRE 7 : Accès de l'ESS au financement

1 Introduction

Le financement permet aux EOESS de démarrer, de se développer, de croître et de réaliser leurs différents objectifs économiques, sociaux et environnementaux. L'accès au financement est essentiel pour la création, la croissance et la pérennité des EOESS.

Compte tenu de leur gouvernance et, en particulier, de la priorité qu'elles accordent aux objectifs sociaux et environnementaux et non à la maximisation des profits, les investisseurs commerciaux uniquement animés par cette dernière s'intéressent en général moins aux EOESS qu'aux entreprises à but lucratif. De plus, à leurs débuts, les EOESS ne possèdent pas nécessairement les capacités ou les compétences pour attirer l'attention ou remplir les conditions exigeantes des investisseurs commerciaux et sociaux.

Dans le cas des entreprises à but lucratif, on distingue schématiquement trois types de ressources financières adaptés aux différentes phases de développement des entreprises :

- (i) le capital d'amorçage pour démarrer les phases pré- et post-incubation ;
- (ii) le capital placé à long terme avec des taux d'intérêt bas (« capital patient »), qui laisse une certaine marge de manœuvre à l'entreprise pour gagner progressivement des parts de marché et devenir financièrement viable ;
- (iii) de nouveaux instruments financiers qui sont plus contraignants et disponibles uniquement pour les entreprises capables d'honorer des dettes à court terme avec des taux d'intérêt plus élevés.

S'il existe des éléments en commun, tels que le capital d'amorçage et le capital patient, les EOESS ont besoin de leurs propres formes de financement adaptées aux différentes étapes de leur cycle de vie. En d'autres termes, les EOESS ont besoin d'instruments de financement différents de ceux conçus pour les entreprises à but lucratif.

Des alternatives au cadre ou aux instruments de financement destinés aux entreprises à but lucratif existent souvent à la fois dans les secteurs public et privé. Celles-ci incluent notamment les subventions et les aides publiques directes aux EOESS et les cotisations des membres. Les banques sociales et les autres variantes de la « finance solidaire », telles que les fonds communs de placement coopératifs, jouent un rôle de source de financement alternative mieux adaptée à la création, à la production et à la croissance des EOESS. Les EOESS ont tendance à avoir recours à une combinaison de ces différents instruments de financement. Ces instruments de financement alternatifs sont plus à même d'aider les EOESS à trouver un juste équilibre entre leurs besoins institutionnels de viabilité économique (à savoir, la pérennité financière, l'innovation et le potentiel de croissance) et leur mission sociale (création d'emplois décents, développement respectueux de l'environnement, protection ou intégration sociale de groupes marginalisés, par exemple) (Ojong, 2015), tout en respectant leurs principes, notamment l'autonomie et le contrôle démocratique exercé par les membres.

Les politiques publiques en faveur du financement de l'ESS peuvent répondre à des problèmes de financement spécifiques – tels que l'inadéquation entre l'offre et la demande, le manque de fonds de roulement, les variations de trésorerie ou le délai entre les programmes financés – en

renforçant les instruments financiers à la disposition des EOESS et en facilitant leur accès à ceux-ci.

2 Cartographie des instruments de financement de l'ESS

Pour mettre en place ou renforcer des interventions publiques visant à promouvoir les systèmes de financement de l'ESS sur leur territoire, les décideurs doivent en premier lieu dresser l'inventaire des éléments existants, en collaboration avec les acteurs de l'ESS. Quatre dimensions principales du financement de l'ESS peuvent être identifiées (Barco Serrano et al., 2019 ; Innovative Financing Initiative, 2014) :

- *La source* : Les sources de financement à disposition des EOESS sont :
 - les sources « internes », telles que les cotisations des membres ou les prêts des membres ;
 - les sources « externes », telles que les dons, les subventions (non remboursables et servant essentiellement au démarrage), les capitaux propres (investissements sans garantie de remboursement ou de rendement immédiat) et la dette (prêts), qui doit être remboursée avec intérêts à une échéance prédéfinie plus ou moins lointaine.
- *La phase* : Les principaux instruments de financement aux différentes phases du cycle de vie des EOESS sont les suivants (voir également figure 7.1) :
 - dans les phases de conception et de démarrage : les dons (notamment les subventions publiques), l'autofinancement, le capital philanthropique et le capital patient sont prédominants ;
 - dans les phases de décollage et de stabilisation, les prêts traditionnels, les capitaux propres, les produits des actifs et les excédents budgétaires.
- *Le risque* : Les mécanismes et les instruments financiers peuvent être classés en fonction du niveau de risque perçu par les investisseurs. La probabilité que les EOESS obtiennent un crédit auprès des catégories à risque élevé est faible et possible uniquement si l'entité peut déjà justifier d'un chiffre d'affaire durable et d'actifs affectés en garantie.
- *L'innovation* : Les instruments financiers innovants doivent être accessibles à l'ESS. Le financement participatif est un exemple de méthode de financement innovante qui est accessible aux EOESS.

2.1 Modes de financement conventionnels

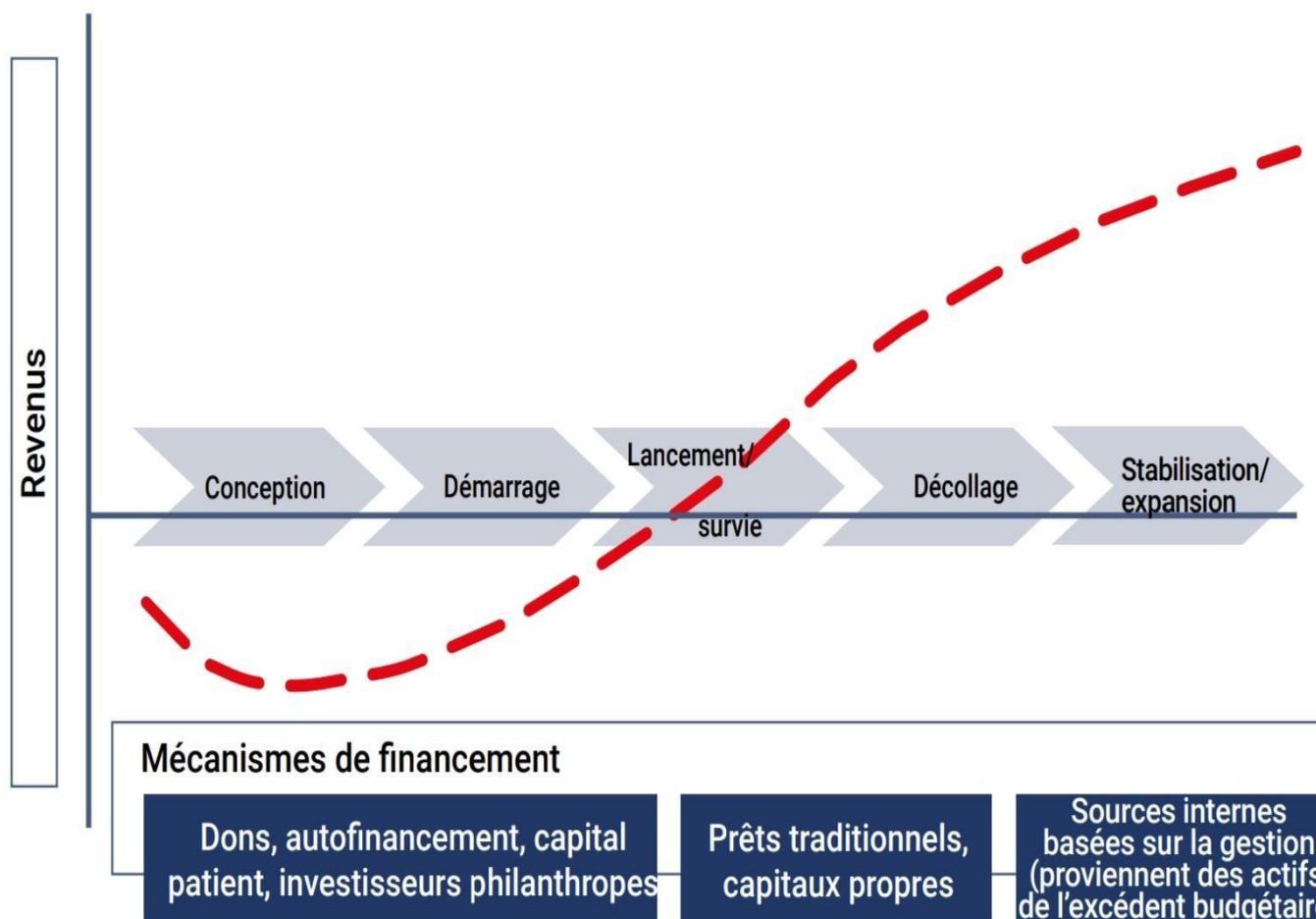
Les mécanismes ou instruments conventionnels à la disposition des EOESS peuvent être regroupés en cinq grandes catégories :

- *Autofinancement* :
 - capital des membres : cotisations ou fonds apportés par les membres ;
 - prêts remboursables accordés par les membres.

- Excédents ou profits provenant des actifs ou de la vente de biens et services :
 - bénéfiques issus de la vente de biens et services ou d'actifs à long terme (non applicable en cas de liquidation des EOESS afin de respecter le principe de « verrouillage des actifs ») ;
 - actifs liquides tels que la trésorerie ou les dépôts à court terme ;
 - profits associés aux créances non recouvrées ;
 - bénéfiques locatifs provenant d'actifs physiques loués.
- Aides :
 - dons sous forme d'espèces, de biens immobiliers, de véhicules à moteur, de biens à valeur accrue ;
 - aides publiques ;
 - subventions accordées par voie de concours, telles que des subventions conditionnelles sous la forme d'obligations à impact social (voir section 3.1 de ce chapitre).
- Dette :
 - prêts à des conditions préférentielles et souples avec un taux d'intérêt nul ou faible, un échéancier de remboursement étendu et des modifications du taux d'intérêt pendant la durée du prêt.
- Capitaux propres :
 - prise de participation, notamment les parts sociales provenant d'investissements philanthropiques, tels que le capital-risque social et l'investissement à impact ;
 - quasi-fonds propres, tels que les modalités souples de remboursement de capital, les versements liés aux résultats d'exploitation et le remboursement subordonné par rapport aux titres de créances traditionnels, tels que les obligations (adapté de Barco Serrano et al., 2019).

Ces sources jouent des rôles distincts dans le financement des EOESS lors de leurs différentes phases de développement, mais peuvent également varier selon les types d'EOESS (pour plus d'informations sur les différents types d'EOESS, voir Chapitre 1 : Introduction et Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS). La figure 7.1 montre les mécanismes financiers correspondant aux phases de développement des EOESS indiquées au centre, de gauche à droite. Durant la conception et le démarrage, les financements peuvent être obtenus principalement auprès des membres, de donateurs et d'investisseurs philanthropiques. Avec le lancement, le chiffre d'affaires devient positif et s'accroît pendant la phase de décollage, au cours de laquelle les flux de revenus attendus permettent aux EOESS d'accéder aux prêts et aux capitaux propres. Ensuite, les EOESS se stabilisent et deviennent en mesure de dégager des fonds pour se développer une fois qu'elles parviennent à financer leurs activités grâce aux revenus générés par leurs actifs et activités propres.

Figure 7.1 Phases de développement des entreprises de l'ESS et mécanismes de financement connexes



Source : adapté de Barco Serrano et al., (2019)¹¹.

2.2 Politiques publiques en faveur des instruments de financement conventionnels

En raison de la mission sociale et environnementale des EOESS, il leur est plus difficile d'attirer les financements dans leurs premières phases de développement. Il est donc capital qu'elles dépassent rapidement leur dépendance financière à des sources externes. Les gouvernements peuvent soutenir leur développement dans cette phase critique au moyen de politiques publiques appropriées, même en cas de contraintes budgétaires. Par la fourniture directe d'un financement et la co-construction d'un environnement de financement favorable à l'ESS, les politiques publiques peuvent aider les EOESS à rechercher et obtenir plusieurs sources de financement

¹¹ Des revenus peuvent être générés par la vente de biens et services aux secteurs privé et public. Ces revenus ne doivent pas être confondus avec le financement destiné à soutenir le développement des EOESS.

stables, abordables et souples et, ainsi, leur permettre de trouver un juste équilibre entre leurs considérations économiques, institutionnelles et sociales.

Le gouvernement peut essentiellement faciliter l'accès des EOESS à différentes sources de financement de deux façons complémentaires : la fourniture directe et la création d'un environnement de financement favorable à l'ESS.

- Fourniture directe :
 - fourniture de subventions et d'aides ;
 - octroi de prêts à l'ESS sans remboursement fixe ni intérêts ;
 - location d'actifs publics, tels que des terrains, des bâtiments, des véhicules et des machines ;
 - achat préférentiel de produits et services de l'ESS (voir Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés).
- Création d'un environnement de financement favorable à l'ESS :
 - réglementation pour interdire ou limiter la distribution des bénéfices et des actifs (« verrouillage des actifs ») ;
 - fourniture d'informations sur la conditionnalité, la viabilité, le coût, les obligations déclaratives, etc. de différents instruments de financement ;
 - mise en place de partenariats de financement avec des bailleurs de fonds privés (financement direct et indirect) ;
 - mise en place de réseaux et d'intermédiaires pour aider les EOESS à développer leurs capacités de mutualisation des ressources ;
 - création d'un marché de l'investissement social et incitation à l'investissement privé ;
 - création d'un mécanisme de partage des risques pour fournir des garanties et des contre-garanties aux intermédiaires financiers, en offrant à ces derniers une protection partielle contre le risque de crédit pour les prêts nouvellement accordés aux EOESS éligibles ;
 - mise en place de mesures d'incitation fiscale (exonération fiscale, par exemple) pour encourager les EOESS à réinvestir leurs excédents (dans certains cadres juridiques, cela peut être une condition pour obtenir le statut d'EOESS).

Les gouvernements locaux mettent souvent en œuvre une combinaison de ces différentes approches pour faciliter l'accès du secteur de l'ESS au financement (voir encadré 7.1).

Les aides et subventions au démarrage peuvent être efficaces pour la création et l'incubation professionnelle d'EOESS, mais l'octroi continu de subventions et d'aides soulève plusieurs difficultés. Les subventions et aides sont accordées pour des projets spécifiques, limitées à un usage bien défini et doivent respecter des délais précis, ce qui peut limiter la flexibilité et empêcher les transformations nécessaires. Par ailleurs, la dépendance prolongée aux fonds publics expose les EOESS à des risques économiques en cas de retrait du financement accordé par les programmes de soutien et peut également compromettre leur indépendance organisationnelle et politique.

La création d'un environnement de financement favorable à l'ESS n'est pas seulement un moyen potentiellement rentable d'améliorer l'accès des EOESS au financement. Le renforcement et la mise à profit des liens entre les différents acteurs de l'écosystème de financement de l'ESS sont

également au cœur du succès de la co-construction et de la co-production des politiques publiques et doivent toujours accompagner un soutien financier direct.

Encadré 7.1 Politiques publiques visant à faciliter le financement de l'ESS à Barcelone, au Québec et à Séoul

Différents mécanismes de financement utilisés par la ville de Barcelone :

La ville de Barcelone a suivi trois lignes d'action relatives au financement de l'ESS jusqu'en 2018 :

- (i) *Amélioration des conditions d'accès au financement pour les initiatives d'ESS :*
Cela a inclus des subventions et d'autres mécanismes de cofinancement, qui ont joué un rôle très important dans le financement de projets d'ESS par le biais d'appels à propositions portant sur plus de 400 projets.
- (ii) *Promotion d'outils favorisant une nouvelle culture financière :*
Une campagne de financement de contrepartie (*matchfunding*) a notamment été organisée en partenariat avec une fondation pour lever des ressources provenant à parts égales du gouvernement et d'un financement participatif (*crowdfunding*) privé, qui a permis de consolider 22 projets.
- (iii) *Sensibilisation de la population à la finance éthique :*
La ville de Barcelone s'est associée à une organisation d'ESS pour publier un répertoire de la finance éthique, a créé une application mobile et a organisé un Forum international des assurances éthiques et solidaires (Chaves-Avila et al., 2020).

L'écosystème de la finance sociale du Québec est composé d'une grande diversité d'instruments :

L'un des atouts de l'écosystème de la finance sociale au Québec réside dans les nombreuses possibilités offertes aux entreprises de l'économie sociale : il couvre aussi bien des prêts à court terme qu'à long terme, pour des montants limités ou élevés (supérieurs à 1 million CAD), et les financements pour chaque étape de développement, depuis la conception et le démarrage jusqu'au renforcement et l'expansion, à travers différentes institutions telles que le Chantier de l'économie sociale (une des organisations partenaires de l'ESS officiellement reconnues dans la loi québécoise sur l'ESS de 2013), le Réseau d'investissement social du Québec et la Fiducie du Chantier de l'économie sociale depuis 2007 (Barco Serrano et al., 2019).

Le Fonds d'investissement social du Gouvernement métropolitain de Séoul fondé sur un partenariat public-privé :

Le Gouvernement métropolitain de Séoul a créé le Fonds d'investissement social en 2012, en s'appuyant sur des partenariats avec des organisations intermédiaires et des partenaires de la finance sociale du secteur privé. Ceux-ci reçoivent des investissements et des prêts sans intérêt à condition qu'ils réinvestissent ou prêtent à des EOESS le même montant que celui qu'ils ont reçu du Fonds d'investissement social, ou au moins un tiers de celui-ci, à des taux d'intérêt ne dépassant pas 3 % par an. Cela rend le financement des EOESS non seulement accessible, mais également beaucoup plus abordable pour les petites et moyennes EOESS. En contrepartie de l'obtention de prêts sans intérêt, les intermédiaires sont responsables du remboursement des prêts (Yoon and Lee, 2020).

3 Instruments financiers innovants

De nombreux instruments financiers innovants ont récemment vu le jour. S'ils répondent généralement aux besoins des entreprises privées conventionnelles, certains peuvent également

être utilisés par les EOESS. Vous trouverez ci-dessous quelques-uns de ces instruments que les acteurs de l'ESS peuvent envisager et auxquels ils peuvent avoir accès parallèlement aux sources de financement plus conventionnelles. Les EOESS et les gouvernements doivent toutefois examiner attentivement si ces instruments financiers innovants sont adéquats et réalistes au regard de leurs besoins spécifiques et du contexte local.

3.1 Obligations à impact social

Les obligations à impact social sont un outil courant qui permet à une administration (souvent une municipalité) de ne plus fournir directement des services publics ou de ne plus financer directement une EOESS. Pour cela, elle conclut un accord tripartite avec des investisseurs privés potentiels et une EOESS souhaitant à la fois co-investir et fournir le service. L'investisseur et l'EOESS sont remboursés avec intérêt par l'administration si l'exécution du service est satisfaisante (mesurée par des résultats et non par des chiffres). En cas de succès, l'EOESS peut réinvestir ses profits pour étendre ou consolider ses activités. Par exemple, le service peut consister à accompagner des personnes au chômage vers le retour à l'emploi, ce qui en cas de succès permet d'économiser les ressources publiques mobilisées sous forme d'allocations chômage (Van Loon, 2020). Cette approche est toutefois critiquée pour de multiples raisons, notamment : l'absence de preuves d'amélioration des services ou d'innovation de nouveaux services ; l'alourdissement des formalités administratives entre le prestataire de services et l'investisseur ; le calendrier d'évaluation de la réussite est contesté ; et l'obligation de rendre des comptes sur la qualité peut, *in fine*, être due aux investisseurs et non plus aux utilisateurs des services (Roy, 2019). L'adéquation et l'utilité de cette approche doivent être examinées attentivement avec les parties prenantes de l'ESS (voir Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS).

3.2 Investissement à impact

L'investissement à impact (ou capital-risque social) désigne les investissements réalisés dans des entreprises, des organisations ou des fonds dans le but de générer un impact social et/ou environnemental mesurable, en plus d'un rendement financier du capital investi. L'absence de méthodologies ou d'outils normalisés ou largement acceptés pour mesurer l'impact social (une exigence clé dans toutes les formes d'investissement à impact) est un motif de préoccupation pour l'investissement à impact dans l'ESS. Cette situation ne s'explique pas seulement par l'absence d'unanimité sur l'importance d'une telle évaluation, mais tient aussi à la difficulté de définir les critères et indicateurs à utiliser, et de trouver le juste équilibre entre les intérêts des investisseurs, des organisations financées et des utilisateurs finaux ou bénéficiaires. De plus, les obligations déclaratives peuvent s'avérer trop contraignantes pour les EOESS aux ressources limitées. Le risque que l'évaluation de l'impact soit davantage conçue pour servir les intérêts des investisseurs, qui ont souvent une vision à court terme, et non comme un outil visant à améliorer les performances de l'ensemble du système d'ESS à long terme, constitue un autre point d'achoppement.

Au Québec par exemple, l'investissement à impact utilisant l'investissement privé pour financer non seulement des prestataires de services sociaux, mais également pour permettre un rendement financier et des versements pour les investisseurs en cas de réalisation de résultats sociaux et financiers prédéfinis, est devenu impopulaire. L'investissement à impact ciblant des initiatives ou des projets précis et non les EOESS en tant que telles est considéré comme incompatible avec

les valeurs de l'écosystème de l'économie sociale et de la finance sociale fondées sur la solidarité entre les membres, l'autogestion démocratique et un objectif plus large de démocratisation de l'économie et de l'accès au capital. Pour résoudre ce problème, l'approche dominante de la *Fiducie* (décrite dans l'encadré 7.1) consiste par exemple à investir directement dans les EOESS, en accordant une importance primordiale à la propriété collective des coopératives et des organisations à but non lucratif tout en servant d'intermédiaire entre les EOESS et les institutions financières conventionnelles (Barco Serrano et al., 2019).

3.3 Monnaies complémentaires (ou sociales)

Dans le monde entier, de nombreuses expérimentations de monnaies locales (ou sociales) complémentaires ont vu le jour, en ne cherchant pas devenir une alternative aux monnaies officielles ni à les remplacer, mais apportent une multitude de bénéfices si une masse critique de producteurs, de distributeurs et de consommateurs locaux décident de les utiliser. Ces monnaies permettent à la richesse générée de circuler à l'intérieur du territoire sans être siphonnée vers des territoires extérieurs. Elles visent à favoriser les achats et les échanges avec des objectifs sociaux et environnementaux, à encourager la solidarité locale et à aider les groupes défavorisés. Même si les initiatives de monnaies complémentaires sont souvent le fait d'associations citoyennes, les municipalités et les gouvernements provinciaux adoptent parfois un système de monnaie complémentaire dans leur portefeuille d'outils financiers. Par exemple, la ville de Barcelone a lancé un projet pilote de monnaie sociale appelée REC (Ressource économique citoyenne – un système d'échange numérique à parité avec l'euro, ouvert à tous les citoyens). Cet outil fait partie intégrante d'un programme destiné à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les foyers de dix quartiers défavorisés de la ville. Il vise à compléter le revenu des participants par une aide économique municipale, dont 25 % sont versés en REC. À ses débuts en octobre 2018, 161 commerces de proximité locaux et 488 utilisateurs faisaient partie du programme, pour une masse monétaire en circulation de 124 508 EUR. Mi-2019, 200 commerces et 600 utilisateurs particuliers étaient actifs (Chaves-Avila et al., 2020).

3.4 Allocation d'un pourcentage de l'impôt

Le financement direct d'EOESS requiert des ressources disponibles. Une innovation intéressante pour mobiliser des ressources en faveur de l'ESS consiste à permettre aux contribuables d'affecter eux-mêmes un pourcentage de leur impôt à l'ESS, comme cela existe en Italie. Dans ce mécanisme, les contribuables peuvent allouer 0,5 % de leur impôt sur le revenu au financement d'une institution enregistrée ou en faveur d'un domaine spécifique d'intérêt social (Barco Serrano et al., 2019).

3.5 Financement participatif

Les technologies numériques offrent une multitude de nouveaux moyens pour mettre en relation des projets et des organisations avec de grands bailleurs de fonds institutionnels, mais plus encore avec des petits investisseurs et donateurs particuliers. Dans ce contexte, le financement participatif est devenu une stratégie alternative importante pour financer les EOESS dans leurs premières phases de développement (Farhoud, 2020). Comme le sous-entend le terme, la

principale différence avec le financement traditionnel réside dans le fait que les fonds proviennent d'un ensemble d'acteurs qui sont attirés par la mission et la finalité du projet ou de l'entreprise et souhaitent y contribuer avec un investissement de petite ou de moyenne dimension pour les aider à démarrer et à se développer. Compte tenu de la nature ascendante de l'ESS, cette possibilité de financement fondé sur une large assise offre un potentiel considérable dans ce secteur¹².

4 Orientations sur l'accès de l'ESS au financement

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent permettre ou améliorer l'accès de l'ESS au financement dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les acteurs de l'ESS et d'autres parties prenantes concernées. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

¹² Pour en savoir plus sur le financement participatif, vous pouvez notamment consulter le site Web de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/crowdfunding-guide/what-is_en

Pour permettre ou améliorer l'accès de l'ESS au financement au niveau local, vérifiez les points suivants :

■ Les EOESS de votre territoire peuvent accéder à des outils ou à des mécanismes de financement.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Consultez le Chapitre 4 : Prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement et le Chapitre 8 : Accès de l'ESS aux marchés.

■ Des moyens ou des mécanismes de financement sont à la disposition des EOESS et peuvent les aider à trouver un juste équilibre entre leurs besoins institutionnels de viabilité économique et leur mission sociale.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux sections pertinentes de ce chapitre.

■ Des moyens ou des mécanismes de financement sont à la disposition des EOESS à différents stades de leur développement, tels que les phases de conception et de démarrage et les phases de décollage et de stabilisation.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux sections pertinentes de ce chapitre.

■ Des politiques publiques et des institutions visent à traiter les problèmes financiers classiques de l'ESS, tels que les problèmes d'adéquation entre les fournisseurs issus de l'ESS et les consommateurs ou les acheteurs professionnels, le manque de fonds de roulement, les variations de trésorerie et le délai entre les programmes financés.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux sections pertinentes de ce chapitre.

■ Il existe une culture et un environnement propices à la mise en place ou à l'adoption d'outils ou de mécanismes financiers innovants par le gouvernement.

Oui → Nouez un dialogue avec les parties prenantes pour élargir davantage la portée et le volume des financements innovants pour l'ESS qui peuvent les aider à trouver le juste équilibre entre leurs objectifs économiques et sociaux.

Non → Reportez-vous aux sections pertinentes de ce chapitre pour étudier la possibilité de mettre en place ou d'adopter des outils financiers innovants qui peuvent aider l'ESS à concilier ses objectifs économiques et sociaux.

CHAPITRE 8 : Accès de l'ESS aux marchés

1 Introduction

Pour le développement et la viabilité des EOESS, il est fondamental que les biens et les services qu'elles produisent bénéficient d'un accès approprié aux marchés. Le développement d'une culture d'« achat à l'ESS » est un élément central d'un écosystème d'ESS vivant et dynamique, permettant l'accès des EOESS aux marchés publics et privés, qui peut être soutenu de façon stratégique par des politiques publiques.

Les politiques de marchés publics qui favorisent l'ESS constituent une source de revenus prévisibles et durables pour les EOESS. Parallèlement, les EOESS ont la possibilité de vendre leurs biens et services sur les marchés privés, à la fois directement aux consommateurs (vente aux particuliers ou B2C) et indirectement en développant des partenariats avec d'autres EOESS ou entreprises privées dans une chaîne d'approvisionnement plus large (vente aux entreprises ou B2B). Ces possibilités augmentent à mesure que les consommateurs et les entreprises à but lucratif deviennent plus sensibles aux achats éthiques et responsables (OECD, n.d. b).

Les politiques visant à soutenir l'accès de l'ESS aux marchés publics sont bien distinctes des politiques qui peuvent accroître la demande privée de biens et services issus de l'ESS. Certains instruments politiques, tels que les plateformes en ligne permettant de mettre en relation l'offre et la demande, peuvent faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics au niveau infranational, national et international.

2 Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics

Pour faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics, il est primordial que les procédures de passation de marchés publics intègrent des considérations et des critères sociaux et environnementaux. Cela peut notamment passer par les mesures suivantes :

- intégration de clauses favorisant l'ESS dans la législation et la réglementation sur les marchés publics pour servir de base à la documentation relative aux appels d'offres, registres des contrats¹³, études et analyses de marché préliminaires, et supervision de la mise en œuvre des marchés publics ;
- inclusion de « marchés réservés » pour l'EOESS et utilisation de critères sociaux comme conditions d'éligibilité des offres dans les procédures de passation de marchés publics, tels que l'emploi de personnes défavorisées ;
- formation et sensibilisation aux questions sociales et environnementales dans les procédures de passation de marchés publics, en particulier auprès des pouvoirs adjudicateurs ;

¹³ Un registre des contrats est une liste exhaustive des contrats-cadres/contrats à durée déterminée signés par le gouvernement, qui en détaille les principales caractéristiques telles que le type, la durée, le montant et le fournisseur, ainsi que les coordonnées du responsable/de la direction des marchés publics.

- communication et diffusion d'informations sur les marchés publics potentiellement accessibles aux EOESS (adapté de OECD, n.d. b).

Lorsque le secteur de l'ESS est encore aux premiers stades de développement, les EOESS actives remplissant les conditions sociales et environnementales d'éligibilité pour les marchés publics peuvent être peu nombreuses, et les valeurs et principes de l'ESS ne sont peut-être pas encore explicitement intégrés dans les cadres de passation des marchés publics. Dans ce cas, les activités suivantes sont particulièrement efficaces pour accélérer ce développement en améliorant l'accès des EOESS aux marchés publics :

- certification des EOESS délivrée par les pouvoirs publics ;
- recherche et échange d'informations sur les bonnes et les mauvaises pratiques en matière de marchés publics ;
- élaboration et diffusion de lignes directrices ou de référentiels pour encourager les pouvoirs adjudicateurs à appliquer des critères sociaux et environnementaux qui ont déjà prouvé leur efficacité ;
- cartographie des EOESS avec lesquelles les autorités compétentes peuvent conclure des contrats ;
- production de données probantes sur l'impact social et environnemental de l'ESS.

2.1 Commande publique socialement et écologiquement responsable

Les politiques visant à rendre les achats publics plus responsables sur le plan social et environnemental créent une porte d'entrée vers les marchés publics et privés pour les EOESS. Les gouvernements, au niveau infranational, national ou supranational, mettent parfois en place un cadre des achats publics qui impose aux entreprises de respecter un certain nombre de critères sociaux ou environnementaux, sans exiger spécifiquement que ces entreprises appartiennent à l'ESS. Les EOESS peuvent ensuite chercher à utiliser des niches à l'intérieur de ce cadre général.

Les trois directives européennes sur la passation de marchés publics adoptées en 2014 qui, une fois traduites en engagements nationaux, offrent de nombreuses possibilités aux EOESS de participer aux marchés publics, en sont un bon exemple¹⁴.

2.2 Contrats réservés à l'ESS

Les décideurs souhaitant soutenir l'ESS par le biais de la commande publique peuvent choisir une voie plus directe en réservant explicitement des contrats à l'ESS. Cette approche devrait être utilisée par tous les ministères ou services au niveau national et peut être appliquée directement au niveau local (voir encadré 8.1).

¹⁴ Directive 2014/23/EU sur l'attribution de contrats de concession, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj> ; directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> ; et directive 2014/25/EU relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

Encadré 8.1 Marchés publics pour l'ESS à Séoul et à Dakar

Séoul :

En 2014, le Gouvernement métropolitain de Séoul (GMS) a adopté deux ordonnances municipales : (i) sur l'achat public et le soutien à la commercialisation des produits des entreprises de l'économie sociale ; et (ii) sur les marchés publics orientés vers la création de valeurs sociales.

Ces deux ordonnances ont été le fer de lance de la création d'un système politique favorisant les EOESS en tant que partenaires des marchés publics. La première ordonnance définit les EOESS comme incluant les entreprises sociales certifiées et pré-certifiées, les coopératives, les entreprises communautaires, les entreprises autonomes, les producteurs lourdement handicapés, et d'autres entreprises, sociétés à but non lucratif et organisations à but non lucratif qui exercent des activités commerciales donnant lieu à la création de valeurs sociales. Elle exige du maire qu'il établisse et mette en œuvre pour sa ville des mesures politiques promouvant l'achat de produits et services auprès des EOESS. Cela se traduit par exemple par l'achat de produits et services auprès d'EOESS dans les 90 jours suivant la finalisation du budget principal de la ville et par la publication de comptes-rendus sur les achats de produits et services d'EOESS réalisés l'exercice précédent. Les responsables de chaque organisme public de Séoul doivent également consacrer 5 % du budget total de leurs achats publics à l'achat de biens et services d'EOESS.

Afin de promouvoir les organisations et entreprises qui protègent les droits des travailleurs, l'ordonnance sur les marchés publics orientés vers la création de valeurs sociales exige que les organes subsidiaires et les sous-traitants du GMS respectent toute la législation du travail en vigueur, garantissent des revenus suffisants aux travailleurs et publient – sur le site Internet du GMS – le détail des processus leur octroyant des contrats avec la ville.

Grâce à ces formes de soutien actif, à l'échelle de la ville, le montant total annuel des marchés publics passés auprès d'EOESS a presque triplé entre 2012 et 2017. Cependant, les achats réalisés par le GMS auprès d'EOESS représentaient à peine 1,3 % du total des achats de la ville, ce qui a poussé les décideurs à porter le pourcentage obligatoire réservé à 3 % d'ici 2022 (Yoon and Lee, 2020).

Dakar :

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le gouvernement sénégalais a mobilisé les EOESS locales par le biais de commandes publiques pour l'approvisionnement en produits alimentaires et d'hygiène alors que les autorités locales rencontraient des difficultés pour répondre aux besoins. Le gouvernement national a adopté une ordonnance temporaire pour faciliter les procédures de passation de marchés publics des gouvernements locaux. Dans ce cadre, la Ville de Dakar a développé un programme de soutien à court terme aux EOESS. Ce programme s'est concrétisé par l'achat de masques, de produits d'hygiène, ainsi que de produits alimentaires, et par la facilitation d'un financement d'urgence direct des EOESS à travers leur fonds pour les mutuelles d'épargne et de crédit, appelé *Fonds de Développement et de Solidarité Municipal* (FODEM) (Diop and Samb, forthcoming).

2.3 Certification de l'ESS

La certification du statut d'EOESS est un outil important pour faciliter l'accès des EOESS aux marchés publics et privés. Elle aide les autorités responsables des marchés publics à identifier et

sélectionner facilement les EOESS éligibles. Cela fournit également aux consommateurs et aux acheteurs des informations sur les biens et services produits par l'ESS. Cependant, la diversité des EOESS et les critères pour les identifier posent des difficultés pour leur certification (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS). S'il est vrai que la certification ESS doit être un garant essentiel contre les « fausses EOESS » qui cherchent à bénéficier des avantages du statut de l'ESS, il est important de s'assurer que les qualifications ne sont pas trop restrictives non plus. Outre la proposition du Parlement européen mentionnée au Chapitre 3, d'autres exemples existent dans des pays européens, notamment le label Entreprise sociale finlandaise (F-SEM), le certificat eS en Pologne, le label Entreprise sociale au Royaume-Uni et le logo « *Wirkt* » (« Ça marche ») en Allemagne.

2.4 Formation et sensibilisation à l'ESS des responsables des marchés publics

La prise en compte systématique des questions sociales et environnementales dans les marchés publics constitue un autre défi. Même lorsqu'un tel engagement politique existe, la part des budgets de marchés publics allouée à cet effet demeure souvent très faible dans de nombreux pays. Cette lacune s'explique en partie par le fait qu'un nombre considérable d'appels d'offres publics sont conçus pour favoriser les offres dont le prix est le plus bas et non celles dont les rendements sociaux et environnementaux sont élevés. Le défi est double : (i) amorcer un changement de mentalité en matière d'utilisation de la commande publique à des fins sociales et/ou environnementales (notamment en ce qui concerne les économies budgétaires pour les pouvoirs publics permises par la réduction des « externalités du marché » à moyen et à long terme) et (ii) sensibiliser aux avantages que présente le fait de travailler avec des EOESS à cette fin (OECD, n.d. B ; Yoon and Lee, 2020).

Il est essentiel que les responsables des marchés publics soient formés pour dépasser la vision uniquement fondée sur le prix le plus bas et recevoir des conseils pratiques sur la manière de tenir compte des objectifs sociaux et environnementaux, notamment par le biais des EOESS. Cela peut inclure des supports d'orientation destinés à toutes les administrations, ainsi que des programmes de formation destinés aux fonctionnaires. En Pologne par exemple, un programme de formation destiné aux responsables des marchés publics sur les Entreprises sociales d'insertion par le travail (WISE) a été lancé en 2014. Quelque 1 000 fonctionnaires nationaux et locaux ont reçu une formation sur le cadre juridique des WISE et sur la rédaction des cahiers des charges, notamment avec des critères sociaux, pour les contrats (OECD, n.d. b).

2.5 Soutien de l'accès de l'ESS aux marchés publics

Les EOESS sont souvent confrontées à d'importantes contraintes de capacités pour répondre à des appels d'offres, et ce même si elles remplissent en principe les conditions requises. Cela s'explique en partie par les lourdes exigences bureaucratiques, qui doivent être simplifiées et rationalisées, au moins pour les appels d'offres les plus petits. Pour rendre les exigences plus faciles à atteindre, les grands appels d'offres peuvent également être divisés en lots plus petits, dans lesquels les EOESS ont un rôle majeur à jouer (OECD, n.d. b).

Outre l'adaptation administrative, les gouvernements peuvent fournir activement des mesures de soutien pour aider les EOESS à s'orienter dans le dédale bureaucratique des marchés publics et à identifier les appels d'offres appropriés. Cela peut souvent être effectué en partenariat avec les acteurs de l'ESS et d'autres organisations de la société civile (voir encadré 8.2).

Encadré 8.2 Partenariats pour soutenir les EOESS dans les procédures d'appels d'offres locaux à Strasbourg et à Séoul

Strasbourg :

À Strasbourg, la Maire a soutenu activement l'utilisation des marchés publics pour l'insertion professionnelle de groupes vulnérables dans les projets de travaux publics. La municipalité a signé un partenariat avec l'association *Relais Chantiers* pour gérer la mise en œuvre de sa « clause d'insertion » dans la politique relative aux marchés publics locaux. La municipalité, en partenariat avec l'association, guide les entreprises à travers la procédure d'appel d'offres (calendrier, directives techniques et documents relatifs aux marchés publics) et aide les entreprises à concevoir de façon appropriée la procédure d'insertion pour les personnes issues de publics défavorisés (OECD, n.d. b).

Séoul :

Le Centre d'économie sociale de Séoul (SSEC), partenaire du Gouvernement métropolitain de Séoul en matière d'ESS, a mis en place plusieurs programmes visant à soutenir les achats publics auprès d'EOESS. L'un des plus connus est le Groupe de soutien à la commercialisation des entreprises de l'économie sociale dans les marchés publics. Il comble le manque d'informations entre les organismes publics et les EOESS sur la diversité des produits offerts par l'ESS d'une part et sur les possibilités de participer à des appels d'offres publics d'autre part. Pour lutter contre ce problème, le SSEC collabore avec une organisation compétente depuis 2014, organise des séances d'information et d'éducation sur les EOESS pour les responsables des achats, offre toute l'année des consultations téléphoniques via le Centre d'appel dédié aux marchés publics, et mène des recherches et des analyses sur le secteur des marchés publics pour identifier les niches à exploiter par les EOESS (Yoon and Lee, 2020).

Les plateformes en ligne conçues pour l'ESS sont de plus en plus utilisées pour rapprocher l'offre et la demande. Elles permettent souvent d'accéder aux marchés publics et privés, et sont examinées plus en détail à la section 3.2 de ce chapitre.

3 Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés privés

Pour accéder aux marchés privés, les EOESS doivent affronter la concurrence d'entreprises à but lucratif. Si, par définition, les entreprises à but lucratif recherchent en premier lieu la compétitivité prix et qualité, les EOESS visent avant tout des objectifs sociaux et environnementaux. Sur les marchés privés, les EOESS risquent donc, toutes autres conditions étant égales par ailleurs, d'être supplantées par les entreprises à but lucratif en raison de potentiels désavantages dus aux coûts liés à leur mission sociale ou environnementale. Bien souvent, la finalité sociale des EOESS devient au contraire leur principal argument de vente, compte tenu en particulier de la demande croissante de biens et services produits de manière plus éthique et responsable chez les consommateurs et les acheteurs.

Les politiques publiques contribuent à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés des consommateurs particuliers (B2C) et la promotion de partenariats de l'ESS avec d'autres EOESS et des entreprises privées au sein des chaînes d'approvisionnement (B2B). À cet égard, trois outils principaux peuvent être distingués :

- la réglementation ;
- les partenariats et les plateformes en ligne de mise en relation ;
- les campagnes marketing et les salons.

3.1 Réglementation directe et indirecte

Les réglementations publiques peuvent être divisées en réglementations directes et indirectes. Les réglementations directes facilitant l'accès de l'ESS aux marchés privés encouragent les acheteurs à acheter des produits et services issus de l'ESS par le biais de réglementations et de mesures incitatives, pouvant aller des obligations d'achat aux exonérations fiscales. En Équateur par exemple, les dispositions réglementaires du Manuel des bonnes pratiques commerciales pour le secteur des supermarchés et assimilés et ses fournisseurs (*Manual de buenas prácticas comerciales para el sector de los supermercados y/o similares y sus proveedores*) mis en place par le gouvernement national en 2014 imposent aux distributeurs de compter au moins 15 % de petites et moyennes entreprises (PME) ou d'EOESS parmi leurs fournisseurs. Cette mesure a entraîné une forte augmentation des ventes des EOESS aux acteurs privés, qui sont passées de 1,5 million USD en 2014 à plus de 12 millions USD en 2016 (Barco Serrano et al., 2019).

La réglementation indirecte inclut la certification ESS, qui garantit la qualité environnementale et sociale des biens et services produits par les EOESS. Le gouvernement peut créer des labels, ou bien reconnaître et promouvoir des labels existants tels que les labels du commerce équitable.

3.2 Partenariats et plateformes en ligne de mise en relation

Afin de faciliter l'accès des EOESS aux marchés, les gouvernements peuvent créer ou participer à la création de divers partenariats multipartites et plateformes en ligne qui mettent en relation les fournisseurs issus de l'ESS et les consommateurs ou les acheteurs professionnels.

Les plateformes en ligne représentent une nouvelle forme de marché, qui permet d'accéder aux marchés locaux et d'atteindre les acheteurs internationaux. Elles permettent des partenariats de mise en relation où les EOESS peuvent trouver des acheteurs potentiels, et où les gouvernements, les entreprises et les consommateurs peuvent identifier les vendeurs issus de l'ESS et leur acheter des produits et services. Elles peuvent par exemple être utilisées pour vendre des créations d'art et d'artisanat ou d'autres produits de l'ESS pour lesquels le marché local n'est pas suffisamment large. Certaines plateformes de mise en relation sont utilisées exclusivement pour accéder aux marchés publics, à l'instar de la plateforme d'achat de produits de l'économie sociale de Séoul et du répertoire électronique des sociétés coopératives de la ville de Mexico (Yoon and Lee, 2020 ; Rojas Herrera and Cañedo Villarreal, 2020). Mais les plateformes en ligne peuvent également être utilisées pour les marchés publics et privés, comme la Social Impact Factory lancée par la municipalité d'Utrecht et qui est aujourd'hui reprise dans l'ensemble des Pays-Bas. Toutefois, dans nombre de pays moins développés, le potentiel d'une plateforme en ligne est fortement réduit par des infrastructures insuffisantes, qui entravent le

transport ainsi que les communications et le paiement en ligne. Dans ces pays, l'amélioration des infrastructures pourrait être un domaine dans lequel une collaboration public-privé-ESS et un partenariat multipartite sont urgents pour résoudre les freins et les problèmes associés aux plateformes en ligne.

3.3 Campagnes marketing et salons

Les campagnes marketing et les salons consacrés à l'ESS peuvent sensibiliser et stimuler la demande de produits et de services de l'ESS auprès des consommateurs et des entreprises. Les salons et les expositions de l'ESS sont un moyen efficace de nouer des liens personnels avec des acheteurs potentiels. Ils peuvent cibler des acheteurs de niche de biens et services de l'ESS, à l'instar de l'Exposition annuelle sur l'économie sociale et les marchés publics à Séoul, et permettent aux représentants des EOESS et aux responsables des achats d'avoir des entretiens individuels pour discuter d'éventuels partenariats pour des achats publics (Yoon and Lee, 2020). À Mexico, les expositions et marchés de coopératives sont l'activité de soutien à la commercialisation la plus utilisée et la plus connue : ils sont considérés comme un moyen efficace d'accroître la visibilité de l'ESS auprès de la population et de générer des résultats tangibles et immédiats en termes de ventes de biens et services de l'ESS et de diffusion des valeurs et du rôle de l'ESS (Rojas Herrera and Cañedo Villarreal, 2020).

Les pouvoirs publics peuvent également soutenir ou lancer des campagnes visant à renforcer la consommation publique ou privée de produits et services de l'ESS. Celles-ci peuvent être menées au niveau local en partenariat avec les EOESS locales. Ces campagnes peuvent être soutenues en s'associant à des mouvements internationaux animés à l'échelon local, tels que la campagne « Territoires de commerce équitable »¹⁵, qui est née au Royaume-Uni mais qui réunit aujourd'hui plus de 2 000 municipalités engagées dans le monde entier.

4 Orientations sur l'accès de l'ESS aux marchés

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent permettre ou améliorer l'accès de l'ESS aux marchés dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les acteurs de l'ESS et d'autres parties prenantes concernées. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Ces orientations portent sur :

- les politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics (voir section 4.1) ;
- les politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés privés (voir section 4.2).

4.1 Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics

¹⁵ Voir <http://www.fairtradetowns.org/>

Pour permettre ou améliorer l'accès de l'ESS aux procédures de passation de marchés publics dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

- | | |
|--|---|
| <p> Des certifications attestant du statut des EOESS existent dans votre territoire.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et au Chapitre 3: Cadres juridiques de l'ESS.</p> |
| <p> Les procédures de passation de marchés publics prennent en compte les questions sociales et environnementales.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions.</p> |
| <p> Les procédures de passation de marchés publics comportent des critères qui accordent un accès préférentiel à l'ESS.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions.</p> |
| <p> Des programmes de sensibilisation destinés aux responsables des marchés publics, ou des formations sur l'ESS existent dans votre territoire.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et consultez le Chapitre 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS.</p> |
| <p> Il existe des canaux permettant de diffuser largement les informations sur les marchés publics ouverts aux EOESS.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et consultez le Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS.</p> |
| <p> Il existe des lignes directrices ou des référentiels pour encourager les pouvoirs adjudicateurs à appliquer des critères sociaux et environnementaux qui ont déjà prouvé leur efficacité.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et consultez le Chapitre 2 : Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS.</p> |
| <p> Il existe une recherche et un échange d'informations sur les bonnes et les mauvaises pratiques en matière de marchés publics ; une collecte de données sur les EOESS avec lesquelles les pouvoirs adjudicateurs peuvent conclure des contrats ; et des données probantes sur l'impact social et environnemental des achats publics responsables à l'ESS.</p> <p>Oui → Mettez en œuvre les politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés publics comme prévu.</p> | <p>Non → Consultez le Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données.</p> |

4.2 Politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés privés

Pour lancer ou améliorer des stratégies d'accès de l'ESS au marché dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

- | | |
|---|---|
| <p> Des certifications attestant du statut des EOESS existent dans votre territoire.</p> <p>Oui → Passez au point suivant.</p> | <p>Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et consultez le Chapitre 3: Cadres juridiques de l'ESS.</p> |
|---|---|

■ Des réglementations imposent aux acheteurs d'acheter des produits de l'ESS ou des mesures incitatives les y encouragent.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions.

■ Des partenariats multipartites et des plateformes en ligne aident à rapprocher les intérêts des fournisseurs issus de l'ESS et des consommateurs ou des acheteurs professionnels.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et consultez le Chapitre 5 : Organisations de soutien à l'ESS et le Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS.

■ Des campagnes marketing et des salons consacrés à l'ESS, qui contribuent à sensibiliser et à stimuler la demande de produits et de services de l'ESS auprès des consommateurs et des entreprises, sont organisés.

Oui → Mettez en œuvre les politiques publiques visant à faciliter l'accès de l'ESS aux marchés privés comme prévu.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre sur la façon de favoriser ces conditions et consultez le Chapitre 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS.

CHAPITRE 9 : Sensibilisation et plaidoyer en faveur de l'ESS

1 Introduction

La croissance et la prospérité de l'ESS dans un territoire donné dépendent du développement et du maintien d'une « culture de l'ESS » dynamique. Une telle culture peut être favorisée par des activités de sensibilisation aux bénéfices et aux avantages de l'ESS, notamment son potentiel transformateur, et en plaidant en faveur de sa reconnaissance (Caire and Tadjudje, 2019 ; Scott, 2008). Dans de nombreuses régions du monde, l'ESS demeure méconnue de la population et du monde politique. En réponse, les gouvernements de tous niveaux peuvent créer ou renforcer une stratégie de communication sur l'ESS axée sur la sensibilisation et le plaidoyer, tant à l'échelon local que mondial. Parmi les initiatives gouvernementales visant à promouvoir les campagnes locales et mondiales en faveur de l'ESS, citons celles menées par les autorités à Séoul, en Catalogne et à Barcelone, à Bilbao, à Montréal, au Luxembourg, au Costa Rica, en France et dans plusieurs villes italiennes. De plus, des organisations internationales telles que le Groupe de travail inter-institutions des Nations Unies sur l'économie sociale et solidaire (UNTFSSSE), le Réseau Intercontinental de Promotion de l'Économie Sociale Solidaire (RIPESS), le Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF), le *Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative* (CIRIEC) et ESS Forum International (anciennement Rencontres du Mont-Blanc) ont également déployé des efforts pour faire connaître l'ESS au niveau mondial.

La diversité des pratiques de l'ESS dans l'ensemble des secteurs économiques et sociaux est l'un de ses atouts, mais la multiplicité des définitions, à la fois entre les zones géographiques et à l'intérieur de celles-ci, constitue un défi en matière de communication. Ce défi doit être relevé en trouvant des moyens de créer des messages sur l'ESS qui soient compréhensibles, accessibles et pertinents pour différents publics.

2 Création d'une stratégie de communication sur l'ESS

Comme pour d'autres dimensions des politiques publiques relatives à l'ESS, la co-construction des stratégies de communication avec les acteurs de l'ESS est essentielle au succès de la diffusion de ses valeurs, de ses principes et de son impact. Avant d'élaborer une stratégie, il est fondamental de travailler avec les acteurs de l'ESS et les organisations de la société civile pour recenser les différents outils et approches déjà existants afin de toucher différents publics au sein du territoire. Les politiques publiques peuvent renforcer les programmes existants et lancer (ou lancer conjointement) des activités visant à faire connaître l'ESS dans leur territoire et au-delà.

La définition des publics cibles – c'est-à-dire les populations précises auxquelles la stratégie de communication souhaite transmettre des messages – est une composante centrale d'une stratégie de communication. Une identification minutieuse des groupes cibles permet aux gouvernements d'améliorer la création et la transmission de contenus, de messages et de publicités. Il est important de mener des études sur plusieurs populations ayant différents niveaux de

connaissance et de soutien à l'égard de l'ESS pour toucher un large public tout en tenant compte des besoins de ces populations.

Les catégories précises des principaux publics cibles peuvent varier selon le contexte, mais pour un gouvernement local, elles comprennent généralement :

- la communauté de praticiens et de promoteurs de l'ESS, pour lesquels le partage d'informations sur les politiques d'ESS, les bonnes pratiques, les nouvelles initiatives, etc., peuvent être utiles, tout en leur faisant mieux connaître les activités du gouvernement ;
- le grand public en tant que consommateurs, travailleurs, citoyens engagés politiquement et propriétaires et dirigeants d'entreprises qui souhaitent concilier activité économique et objectifs sociaux et environnementaux ;
- le monde éducatif, les écoles, les universités et d'autres établissements d'enseignement qui peuvent jouer un rôle clé dans la sensibilisation à l'ESS, en particulier auprès des enfants et des jeunes ; et
- les spécialistes des politiques et les groupes de plaidoyer – comprenant les gouvernements, les institutions publiques et les organisations, réseaux et mouvements de la société civile qui œuvrent pour faire évoluer les politiques en vue de mener à bien une transition vers des économies et des sociétés plus équitables et durables.

2.1 Principes d'une stratégie de communication sur l'ESS

Les gouvernements locaux jugent souvent utile d'adopter des principes clés pour guider l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de communication sur l'ESS. Ces principes peuvent être les suivants :

- Les données, connaissances et informations générées par le gouvernement doivent être publiques afin d'être accessibles à tous.
- Les connaissances et les informations doivent utiliser des définitions et des notions standardisées dans un langage simple et compréhensible.
- L'activité de communication de chaque membre du personnel doit contribuer à promouvoir l'ESS.
- La communication interne au sein du gouvernement local doit faire partie de la stratégie de communication.
- Les partenariats doivent être au centre de toutes les activités de communication.
- L'accessibilité et la diffusion efficace des informations doivent s'appuyer sur les innovations continues des technologies de l'information et de la communication.
- Les activités de communication doivent être mesurées par des résultats (et non par des données chiffrées).

2.2 Activités, mécanismes et outils clés de communication sur l'ESS

Les gouvernements peuvent utiliser un vaste éventail de mécanismes et d'outils pour communiquer efficacement sur l'ESS. Cela nécessite des équipes d'information et de communication capables de réaliser les activités clés suivantes :

- développement et diffusion de contenus ou de messages ;

- élaboration de documents ou de supports de communication et de sensibilisation ;
- organisation de campagnes de communication et d'événements ;
- mise en place de partenariats de communication.

2.2.1 Développement de contenus

En comparaison avec d'autres causes connexes, telles que la promotion d'une économie verte ou d'un travail décent pour tous, il s'avère plus difficile de faire comprendre la notion d'ESS à un public non averti en raison de la conjugaison de dimensions économiques, sociales, environnementales et politiques. En particulier, la multiplicité des définitions, à la fois entre les zones géographiques et à l'intérieur de celles-ci, constitue un défi en matière de communication (voir encadrés 9.1 et 9.2 pour des exemples de bonnes pratiques permettant de faciliter la compréhension de l'ESS). Par exemple, dans un même pays, certains groupes peuvent présenter l'ESS comme une alternative au capitalisme, tandis que d'autres la considèrent comme un complément au secteur public et au secteur privé (en l'appelant « tiers secteur » de l'économie). Ces multiples acceptions de l'ESS peuvent être conciliées au moyen de la notion d'« économies plurielles » (employée dans la Constitution équatorienne, par exemple), dans laquelle l'ESS peut contribuer à une transition à court, moyen et long terme vers des économies plus justes et plus durables. Par exemple, la ville de Barcelone, qui a également adopté la notion d'économie plurielle, a investi pour réunir les différentes « familles de l'ESS » et construire un « discours commun ». Cette approche contribue à renforcer l'identité de l'ESS et la diffusion de celle-ci. Des ressources ont été affectées à cette fin, ce qui a notamment abouti à la publication de supports et de guides visant à faire connaître l'ESS et à diffuser des connaissances et des informations sur l'ESS, tels que le guide de la consommation collaborative, ainsi qu'à la publication de vidéos (Chaves-Avila et al., 2020).

Dans chaque cas, il est nécessaire d'adapter les messages aux besoins et aux préoccupations du public cible. Si, par exemple, la ville souhaite donner de la visibilité à un programme public efficace sur les coopératives d'habitation, elle peut préparer une version pour le grand public et une autre version qui s'adresse aux groupes et aux associations de soutien aux sans-abri et aux personnes vivant dans un logement précaire, avec des informations plus détaillées sur les coûts, les procédures de candidature ou encore les périodes d'attente. De même, le gouvernement peut rédiger un communiqué de presse sur le lancement d'une monnaie sociale complémentaire qui est aisément compréhensible par les non-initiés et, en parallèle, préparer un document axé sur les politiques qui expose de façon plus complexe les fondements théoriques et les modalités techniques des politiques. Ce second document s'adresserait aux associations et aux réseaux travaillant sur cette question, qui peuvent à leur tour relayer les informations dans leur milieu et les utiliser pour plaider en faveur de l'ESS, par exemple lors de conférences sur des mécanismes financiers innovants pour un développement urbain durable.

Les principes clés du développement de contenus et de messages sont les suivants :

- liens de communication stables avec les chercheurs à la fois au sein du gouvernement et dans les établissements de recherche partenaires qui peuvent présenter des données et des analyses quantitatives et qualitatives sur la contribution socioéconomique de l'ESS dans le territoire (voir Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données) ;

- communication claire sur les valeurs, les caractéristiques et les avantages de l'ESS ;
- éléments probants convaincants qui sont utiles pour la sensibilisation et le plaidoyer en faveur de l'ESS (voir Chapitre 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données) ;
- messages rédigés dans un langage clair, simple et compréhensible par des non-spécialistes et le grand public.

2.2.2 *Information et diffusion efficaces*

Des messages (adaptés aux différents publics cibles) et des canaux de diffusion appropriés sont nécessaires pour informer et diffuser efficacement le « message de l'ESS » au plus grand nombre.

Une information et une diffusion efficaces nécessitent :

- des messages cohérents et réguliers (bulletins d'information réguliers sur les nouveautés et les initiatives du gouvernement, de la communauté de l'ESS et d'autres acteurs pertinents, par exemple) ; et
- des espaces librement accessibles pour les messages et les informations, tels qu'un site Web.

De très nombreux canaux de diffusion permettent de faire connaître l'ESS. Certains sont des canaux internes, pour que les fonctionnaires plaident eux-mêmes en faveur de l'ESS ou que les agences pour l'emploi encouragent activement les demandeurs d'emploi à étudier les offres sur le marché du travail de l'ESS (OECD, 2018). Voici quelques-uns des principaux canaux externes :

- **Publicité extérieure** : les affiches publicitaires attrayantes dans la rue, sur les autoroutes et dans les transports publics peuvent être un moyen simple mais efficace d'attirer l'attention du grand public sur l'ESS.
- **Médias traditionnels** : à travers une couverture médiatique classique dans la presse écrite, à la radio et à la télévision, le message de l'ESS peut toucher un large public. Si les organisations de l'ESS rencontrent souvent des difficultés pour accéder aux médias traditionnels, les gouvernements locaux ont sans doute un plus grand pouvoir de mobilisation des médias, notamment dans la mesure où les initiatives, événements et campagnes en faveur de l'ESS menés au niveau local sont plus facilement traités dans les médias locaux. Néanmoins, les limites intrinsèques de la diffusion par les médias traditionnels conduisent à l'utilisation croissante des médias numériques pour faire connaître l'ESS (Dacheux and Zouari 2008).
- **Médias numériques** : les plateformes telles que Google, YouTube, Facebook, Twitter, LinkedIn ou encore Instagram touchent des millions d'utilisateurs et offrent la possibilité de toucher des publics plus importants et mieux ciblés qu'avec les médias traditionnels. La configuration de la plupart de ces plateformes permet de publier des messages écrits courts et percutants ou d'utiliser des visuels qui redirigent les utilisateurs intéressés vers des contenus plus détaillés, tels que des lettres d'information, des articles ou des communiqués de presse généralement disponibles sur le site Web du contributeur. Ces plateformes peuvent être de puissants outils de sensibilisation à l'ESS, mais comme indiqué précédemment, l'obtention d'une visibilité durable requiert

beaucoup de compétences, de main-d'œuvre et de temps, car ces messages peuvent être vus rapidement et fréquemment sans que cela ne se traduise nécessairement par un engagement actif des abonnés. Le fonctionnement des algorithmes des médias numériques a tendance à créer des communautés virtuelles partageant les mêmes valeurs, qui peuvent aider à accroître les contacts et le partage d'informations avec les utilisateurs déjà actifs ou intéressés par l'ESS, mais cela peut avoir un effet isolant qui ne permet pas de toucher « naturellement » des publics extérieurs à l'ESS. Des méthodes créatives telles que la communication auprès de groupes classés par secteur économique et par profession en lien avec l'ESS (sur LinkedIn, par exemple), ou le recours à des « influenceurs », qui comptent souvent de nombreux abonnés extérieurs à l'ESS, en les encourageant à devenir des « ambassadeurs virtuels de l'ESS » auprès de leur communauté, peuvent permettre de contourner ces limites intrinsèques.

- **Canaux partenaires :** dans certains cas, la population est plus susceptible d'entendre parler de la politique d'ESS d'un gouvernement et de messages publicitaires sur l'ESS si l'information est fournie par une source familière ou proche. Pour accroître la diffusion des messages sur l'ESS, les équipes de communication peuvent coordonner leurs messages avec des organisations partenaires qui partagent les mêmes objectifs et sont connues du public cible, en particulier si elles ont des contacts fréquents avec des publics difficiles à toucher par d'autres moyens.

2.2.3 *Création de supports de communication et d'information numériques*

Les médias numériques sont de plus en plus utilisés et nécessaires pour mener des activités de sensibilisation et de plaidoyer efficaces. Les équipes qui créent des supports de communication et d'information numériques pour l'ESS doivent comprendre comment optimiser (entrer en concurrence pour) leur visibilité sur différentes plateformes de réseaux sociaux, c'est-à-dire développer au maximum le trafic continu, le nombre d'abonnés, les liens entrants depuis d'autres sites, la fréquence des publications, l'utilisation stratégique de mots-clés et d'autres « critères de visibilité » utilisés par les algorithmes de ces plateformes. Ce travail peut nécessiter un important travail des personnels techniques comme des personnes chargées de la gestion des contenus au sein de l'équipe d'information et de communication¹⁶.

Encadré 9.1 Création et présentation de contenus sur l'ESS à Séoul

Le portail de l'économie sociale de Séoul est un site Web géré par le Centre d'économie sociale de Séoul (SSEC), organe intermédiaire central du Gouvernement métropolitain de Séoul, qui permet de regrouper et de partager un large éventail d'informations. Il invite également toute personne intéressée par l'économie sociale à consulter la situation actuelle de l'économie sociale et des EOESS à Séoul, les programmes politiques, diverses annonces et publications, du matériel de recherche et d'éducation ainsi que des offres d'emploi publiées par des EOESS. Il fournit des liens vers le site Web de l'Académie de l'économie sociale, la plateforme Story et la plateforme des coopératives scolaires. Chaque mois, plus de 100 publications portant sur divers programmes politiques et d'autres sujets sont mises en ligne sur ces plateformes, qui attirent au total près de 12 000 visiteurs mensuels (Yoon and Lee, 2020).

¹⁶ Tiré d'un module de formation intensive sur le marketing numérique et les réseaux sociaux, Cadschool Communication Arts and Digital, Genève, Suisse. <https://www.cadschool.ch/>

2.2.4 Supports et outils pédagogiques

Les outils pédagogiques jouent également un rôle majeur dans la construction d'un regard positif sur l'ESS et peuvent contribuer à faire comprendre son fonctionnement et son rôle spécifiques dans la société. La sensibilisation à l'ESS peut débiter à la fin de l'école primaire ou au début de l'enseignement secondaire, même si la compréhension peut être limitée dans ces premières années de scolarité (OECD/EU, 2017).

Certains gouvernements ont inscrit la sensibilisation à l'ESS dans les programmes d'enseignement primaire et secondaire, comme dans les exemples ci-dessous :

- La loi française sur l'ESS a créé le *Conseil supérieur de l'ESS* qui vise, entre autres, à promouvoir l'entrepreneuriat social chez les jeunes dans le système d'enseignement public. Cela s'est traduit par l'élaboration d'un large éventail d'outils pédagogiques pour expliquer l'ESS, son histoire, ses valeurs et ses réalités économiques, spécialement conçus pour être utilisés en milieu scolaire (voir : *La sensibilisation à l'ESS en milieu scolaire*)¹⁷.
- Dans sa stratégie de développement de l'entrepreneuriat social 2015–2020, le gouvernement croate a fait de la promotion de l'entrepreneuriat social à tous les niveaux scolaires l'une de ses quatre principales mesures de mise en œuvre (OECD/EU, 2017).
- Dans le but de permettre aux élèves de l'enseignement primaire et secondaire de comprendre l'économie sociale et de pratiquer la coopération, le gouvernement de la République de Corée a décidé en 2018 d'introduire l'économie sociale dans les programmes de l'enseignement public. Des manuels et des supports pédagogiques doivent être élaborés et distribués afin de compléter les études sociales et d'autres matières connexes. L'économie sociale occupera également une place centrale dans la future révision du programme de l'enseignement public. Le gouvernement encourage également les coopératives scolaires pour que les élèves apprennent l'économie sociale en participant à la création et à la gestion de ces structures. Depuis avril 2018, 60 coopératives scolaires ont été créées et exploitées dans tout le pays. (Yoon and Lee, 2020).

2.2.5 Événements, campagnes et réunions

L'organisation ou le co-parrainage de plusieurs types d'événements, de campagnes et de réunions sur l'ESS sont une dimension importante d'une stratégie de communication efficace sur l'ESS. Cela peut prendre la forme de « Journées de l'ESS », à l'instar des *Social Saturday* au Royaume-Uni, ou d'initiatives pour promouvoir des salons, expositions, forums et ateliers sur l'ESS.

De plus, les visites de terrain auprès d'EOESS florissantes sont également un outil efficace de sensibilisation, d'éducation et de partage des connaissances. Ces visites peuvent être conçues spécifiquement pour les jeunes, les fonctionnaires, le grand public ou le personnel d'autres EOESS.

¹⁷ http://www.esspace.fr/sensibilisation_milieu_scolaire.html

2.2.6 Partenariats de communication sur l'ESS

Les partenariats de communication avec des organisations de l'ESS sont un important outil de sensibilisation, de plaidoyer et d'apprentissage mutuel. Ces partenariats peuvent être tissés au niveau local comme au niveau mondial et répondent parfois à plusieurs objectifs, la communication étant l'un d'entre eux.

Encadré 9.2 Partenariats de communication sur l'ESS en Flandre et en Écosse

Flandre, Belgique :

La Fabrique de l'innovation sociale est une initiative du ministère flamand de l'Innovation, qui a répondu favorablement à une demande des EOESS locales de création d'une telle structure de soutien de l'ESS. Elle est subventionnée par l'Agence flamande de l'innovation et de l'entrepreneuriat pour mener des activités visant à faire connaître l'entrepreneuriat social et les entreprises sociales. En mai 2015, la Fabrique et d'autres partenaires (notamment le journal *De Standaard*) ont organisé la campagne « Radical Innovators », une grande consultation visant à recenser les « innovations radicales pour un monde meilleur ». Elle a permis d'en dénombrier 335, parmi lesquelles un jury en a retenu 10. Grâce à une importante couverture médiatique, la campagne a informé un large public sur les notions d'innovation sociale et d'entrepreneuriat social.

Écosse, Royaume-Uni :

Lancé en 2011, le partenariat d'appui à la stratégie pour les entreprises sociales est un cadre de soutien à plusieurs niveaux conçu et soutenu par le gouvernement écossais dans le but de développer la capacité des intermédiaires des entreprises sociales écossaise – en particulier Scottish Social Enterprise Coalition, Senscot and Social Firms Scotland. Le partenariat contribue à accroître la visibilité des entreprises sociales par le biais de toute une série d'actions, notamment l'organisation de visites d'étude dans les entreprises sociales pour les parlementaires de tous les partis politiques, l'envoi de bulletins d'information numériques mensuels, la présentation de réponses aux consultations gouvernementales et de motions, ainsi que la promotion de la valeur ajoutée des entreprises sociales dans les médias et auprès des communautés locales dans le cadre de manifestations nationales et locales, de remises de prix et d'activités médiatiques (OECD/EU, 2017).

Au niveau international, les partenariats avec des organisations et des réseaux d'ESS, ou avec des organisations internationales qui soutiennent l'ESS, offrent de nombreuses possibilités de sensibilisation, de plaidoyer et de partage des bonnes pratiques à l'échelle mondiale. Les rencontres internationales qui traitent des défis du développement durable local peuvent être des moyens efficaces de faire connaître l'ESS. Par exemple, les Forums mondiaux sur le DEL, organisés par le PNUD et ses partenaires (dont plusieurs gouvernements et organismes nationaux et municipaux), deviennent un espace de plus en plus favorable pour défendre l'ESS comme moyen de promouvoir des solutions locales de développement durable, comme lors du dernier Forum mondial sur le DEL qui s'est tenu au Cap-Vert en 2017 (UNDP, 2017). Les organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales, les associations et les réseaux de gouvernements locaux, ainsi que les EOESS engagées en faveur de la promotion de l'ESS comme moyen d'atteindre un développement local inclusif et durable, constituent également des espaces pour créer des partenariats de communication mondiaux avec les gouvernements locaux

et les EOESS. Le RIPESS, CGLU, SSE Forum International (anciennement Rencontres du Mont-Blanc), le GSEF et l'UNTFSSSE en sont des exemples.

3 Orientations en matière de stratégie de communication sur l'ESS

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent créer ou améliorer une stratégie de communication sur l'ESS dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les acteurs de l'ESS et d'autres parties prenantes concernées.

Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Pour lancer ou améliorer une stratégie de communication sur l'ESS dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Un processus de co-construction avec les partenaires de l'ESS existe pour la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de communication sur l'ESS. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et consultez le Chapitre 2: Co-construction de politiques publiques en faveur de l'ESS. |
| <input type="checkbox"/> Une stratégie de communication a été définie et son public cible a été identifié. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre. |
| <input type="checkbox"/> Des approches et des outils sont déjà en place pour toucher différents publics dans le territoire. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre. |
| <input type="checkbox"/> Les données, connaissances et informations produites par le gouvernement local sont accessibles et publiques. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre. |
| <input type="checkbox"/> La stratégie de communication utilise des définitions et des notions standardisées dans un langage simple et compréhensible et est adaptée au public cible. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre. |
| <input type="checkbox"/> Les messages sur l'ESS sont adaptés aux besoins et aux préoccupations du public cible. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre. |
| <input type="checkbox"/> Le plaidoyer en faveur de l'ESS relève actuellement de la responsabilité de chaque membre du personnel. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et consultez le Chapitre 6: Renforcement des capacités pour l'ESS. |
| <input type="checkbox"/> La communication interne au sein du gouvernement fait partie de la stratégie de communication. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre. |
| <input type="checkbox"/> Il existe des partenariats de communication. | |
| Oui → Passez au point suivant. | Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et consultez le Chapitre 5: Organisations de soutien à l'ESS. |
| <input type="checkbox"/> Des efforts continus, organisés et systématiques visant à adopter et créer des innovations dans les | |

technologies de l'information et de la communication sont menés pour optimiser l'accessibilité et la diffusion efficace des informations.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre.

 La stratégie de communication utilise pleinement les différents médias et possibilités en ligne et hors ligne.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre.

 Les activités de communication sont mesurées par des résultats.

Oui → Mettez en œuvre la stratégie de communication sur l'ESS comme prévu.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre.

CHAPITRE 10 : Cartographie de l'ESS : recherche et collecte de données

1 Introduction

Une recherche et une collecte de données pertinentes sont le socle d'une politique publique d'ESS efficace. Elles ont un double objectif : (i) montrer la contribution de l'ESS dans l'économie et la société, en tant que levier pour créer un dynamique politique en faveur de politiques favorables à l'ESS ; et (ii) fournir des informations pour améliorer l'efficacité des politiques favorables à l'ESS. Les décideurs au niveau local, national et international jouent un rôle décisif dans la création et le renforcement de l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour mener des recherches et collecter des données en lien avec les politiques.

La recherche et la collecte de données quantitatives et qualitatives constituent le pilier de la production d'informations statistiques et de connaissances sur l'ESS et sa contribution à un développement inclusif et durable. En particulier, les données statistiques peuvent fournir aux décideurs un état de lieux précis de l'ESS dans un territoire, y compris son évolution dans le temps. La collecte régulière de données permet de suivre le nombre d'EOSS, leurs domaines d'activité et leur contribution à l'économie et à la société sur le plan de l'emploi, du PIB ou d'autres indicateurs, et constitue la base d'un travail de recherche systématique et organisé. À partir des données, des informations et des connaissances obtenues sur l'ESS, les décideurs et les parties prenantes concernées peuvent prendre des décisions éclairées sur les politiques et le soutien nécessaires pour stimuler le développement de l'ESS.

Les politiques publiques peuvent accroître la capacité de la recherche pour produire et interpréter ces données, les associer aux données existantes et produire de nouvelles données qui peuvent servir de point de départ pour améliorer la communication et l'information. Il convient de souligner que la recherche qualitative est aussi importante que la recherche quantitative, en ce qu'elle complète les données quantitatives par des connaissances qui ne peuvent être obtenues que par des observations, des entretiens et la consultation des parties prenantes, ainsi que par une revue et une analyse de la littérature. L'association d'une recherche qualitative et de données quantitatives est particulièrement utile pour évaluer l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques d'ESS (Driscoll et al., 2007).

2 La recherche comme levier d'amélioration des politiques d'ESS

Au cours des deux dernières décennies environ, les chercheurs du monde entier ont déployé des efforts considérables pour étudier l'ESS sous toutes ses formes et son impact, analyser les facteurs de réussite et recueillir des données sur la grande diversité d'EOESS dans de nombreux contextes. La recherche constitue un outil d'acquisition de connaissances et d'apprentissage et aide à mieux planifier, concevoir et mettre en œuvre les politiques. En s'appuyant sur les travaux de recherche disponibles, en particulier les revues de littérature et les études de cas, et en collaborant avec des chercheurs et des praticiens sur le terrain, les décideurs peuvent approfondir leur connaissance de l'ESS, ce qui peut par la suite leur permettre d'être plus à même d'identifier et d'évaluer les opportunités et l'impact de l'ESS. Les plateformes en ligne librement accessibles

aident également les décideurs à acquérir des connaissances et des informations sur l'ESS. Celles proposées sur socioeco.org, le site *SSE Collective Brain* de l'Académie de l'OIT sur l'ESS et la plateforme *SSE Knowledge Hub for the SDGs* de l'UNTFSSSE comptent parmi les bases de données les plus complètes sur la recherche, chacune d'elles contenant plus de cent articles et présentations sur l'ESS et les politiques y afférentes. Les organisations telles que le GSEF, CGLU et CITIES (le Centre international de transfert d'innovations et de connaissances en économie sociale et solidaire), en plus de mener des travaux de recherche, s'attachent également à faciliter le partage de connaissances sur l'ESS auprès des décideurs (locaux).

En plus de mettre à profit la recherche pour améliorer les politiques, les décideurs peuvent également soutenir l'utilisation de la recherche par les propres EOESS, en facilitant le transfert et l'échange de connaissances, généralement par le biais de divers partenariats. Les gouvernements peuvent par exemple collaborer avec des universités et des instituts de recherche au niveau local, national, voire international, tels que les universités coopératives au Kenya et au Royaume-Uni, l'Université de Mondragón au Pays basque, Euricse (Institut européen de recherche sur les entreprises coopératives et sociales) et l'UNRISD. Les organisations et les facultés universitaires travaillant sur des questions connexes, telles que les centres de développement agricole, les groupes de réflexion sur les PME et les écoles de commerce, peuvent également apporter une expertise sur la conduite et la communication des travaux de recherche.

La collaboration avec les organismes de recherche, notamment les universités, les groupes de réflexion et les instituts de recherche, peut prendre différentes formes selon les besoins spécifiques et la limitation des ressources des gouvernements locaux. Cela inclut notamment ce qui suit :

- Échange de données et d'éléments probants : les décideurs peuvent partager des données provenant de statistiques collectées et d'enquêtes réalisées par le gouvernement avec des chercheurs qui peuvent en tirer des enseignements et faire progresser leurs propres travaux de recherche. Les chercheurs peuvent à leur tour partager ces enseignements et ces recommandations propres au contexte avec les décideurs qui peuvent les utiliser pour nourrir la conception, la mise en œuvre et la révision des politiques.
- Octroi d'aides pour des projets de recherche : lorsque les décideurs souhaitent obtenir des informations, des enseignements et des conclusions plus complets sur des sujets de recherche de leur choix, ils peuvent demander à une université ou à un institut de recherche de mener un projet de recherche. De tels projets comprennent souvent une revue de la littérature, des études de cas ou la collecte de nouvelles données, puis les conclusions des recherches font généralement l'objet d'un rapport de synthèse.
- Échange de personnel : les chercheurs s'intéressent souvent à la façon dont les politiques sont créées, et les décideurs peuvent en tirer de précieuses connaissances, par exemple en apprenant à analyser des données statistiques ou en acquérant d'autres compétences utiles pour la recherche sur l'ESS. Ces postes et ces échanges temporaires de personnel peuvent être un autre moyen d'instaurer ou de renforcer une collaboration entre les décideurs locaux et les chercheurs.
- Collaboration avec la recherche sur l'ESS dans les universités : les professeurs d'université recherchent souvent des études de cas intéressantes et de nouvelles données probantes issues de la recherche. Certaines facultés peuvent même décider de consacrer des formations ou des programmes d'études complets à des questions liées à l'ESS

(comme à l'Université de Bologne et à l'Université de Valence, par exemple). Les partenariats entre les gouvernements et ces facultés sont bénéfiques à la fois pour les décideurs, les universités et les autres parties prenantes.

3 Différentes approches en matière de cartographie de l'ESS

De nombreux travaux de recherche quantitatifs et qualitatifs sur l'ESS sont menés par les organismes de statistique et les chercheurs (dans le monde universitaire et politique) au niveau local, national et international. La cartographie de l'ESS représente un champ de recherche en expansion. En Europe et en Amérique du Nord, les institutions publiques et privées ont développé plusieurs outils bien affûtés pour dresser une photographie du paysage de l'ESS dans leur territoire. Lorsqu'ils sont associés à des normes statistiques internationales, ces outils peuvent permettre des comparaisons internationales.

Définir quelles entités relèvent de l'ESS constitue l'une des grandes difficultés de ces initiatives. Cela varie selon le contexte et peut fortement dépendre de l'existence ou non d'une définition juridique des EOESS dans le territoire étudié (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS). Les pouvoirs publics de tous niveaux peuvent jouer un rôle important en rendant les données administratives (issues des registres officiels, des services fiscaux, de répertoires et d'autres sources) aisément disponibles pour faciliter la recherche et les décisions politiques sur l'ESS. En l'absence de définitions administratives normalisées des EOESS et de données sur les EOESS, il est également possible d'utiliser des méthodes indirectes pour obtenir une estimation de la taille du secteur de l'ESS dans un territoire. Dans les pays ou régions qui ne disposent pas d'une définition juridique ou standard de l'ESS, les décideurs politiques peuvent toutefois tirer des enseignements des expériences d'autres pays ou régions qui possèdent leur propre système de collecte de données pour effectuer une analyse statistique sur l'ESS.

De nombreux outils utilisés pour cartographier l'ESS à partir de définitions administratives ne permettent pas de couvrir la totalité du paysage de l'ESS en raison de l'existence d'initiatives d'ESS dans le secteur informel. La validité des outils sera en particulier remise en question dans nombre de pays en développement où bien des initiatives d'ESS ne sont pas enregistrées officiellement. Ces EOESS informelles n'apparaissent pas dans les données officielles, mais apportent une contribution significative à l'ensemble de l'économie. Dans différentes définitions de l'ESS, elles sont fréquemment regroupées sous l'appellation « économie populaire et solidaire ».

Bien que les méthodes varient d'un système statistique à l'autre, trois étapes communes sont généralement suivies :

- (i) création d'une définition statistique de l'ESS ;
- (ii) établissement de critères d'admissibilité à partir de cette définition ; et
- (iii) création de filtres pour distinguer les entités qui appartiennent à la population statistique et celles qui n'y appartiennent pas.

Ces trois méthodes sont utilisées pour dresser un état des lieux de l'ESS, comme expliqué ci-dessous.

3.1 Comptes satellites de l'ESS

Un compte satellite est un tableau recueillant les données sur mesure d'un domaine d'intérêt économique ou social, mais qui reste lié au cadre central des comptes nationaux. Les comptes nationaux constituent le cadre de référence d'un compte satellite. Dans le cas de l'ESS, un nombre croissant de pays s'appuient sur deux initiatives internationales importantes pour l'élaboration d'ensembles de données comparables à l'échelle internationale dans ce domaine, à savoir :

- Le *Manuel pour l'établissement des comptes satellites des coopératives et des mutuelles*, commandé par la Commission européenne et rédigé par le CIRIEC en 2006. Celui-ci a établi une délimitation conceptuelle rigoureuse des EOESS à étudier dans les comptes satellites dans le contexte européen à partir d'un large consensus parmi les organisations d'ESS les plus en vue en Europe, ainsi que des lignes directrices et une méthodologie d'établissement des comptes satellites (UNRISD, 2019 ; Fecher and Ben Sedrine, 2015).
- Le *Manuel sur les comptes satellites des institutions sans but lucratif, des institutions assimilées et du bénévolat* des Nations Unies de 2018, qui s'appuyait sur le *Manuel des Nations Unies sur les institutions sans but lucratif dans le Système de comptabilité nationale* de 2003, réalisé à partir de recherches menées par l'Université Johns Hopkins. La version de 2018 englobe un plus large éventail d'entités de l'ESS que celle de 2003, mais n'inclut toujours pas la plupart des coopératives et des mutuelles (UN DESA, 2018).

Parmi les pays européens ayant adopté un compte satellite de l'ESS, le Portugal est souvent cité en exemple pour sa capacité à intégrer les deux méthodologies (voir encadré 10.1).

Encadré 10.1 Compte satellite de l'ESS au Portugal

L'institut national portugais de la statistique collecte régulièrement des informations sur l'ESS au niveau national en utilisant l'approche du compte satellite, à la suite d'une loi sur l'ESS adoptée en 2013. Les statistiques du compte satellite portugais montrent par exemple qu'en 2013, l'ESS représentait 2,8 % de la valeur ajoutée brute nationale et 5,2 % de l'emploi total.

La mise en œuvre de l'approche du compte satellite est le résultat d'un long processus à étapes multiples qui s'est avéré essentiel pour appréhender l'évolution de l'ESS. En dix ans, le Portugal a élargi la portée de son compte satellite des institutions sans but lucratif pour couvrir un spectre plus large du secteur de l'ESS, comprenant les coopératives, les mutuelles et, plus récemment, le bénévolat. Il s'est appuyé pour cela sur l'approche méthodologique présentée à la fois dans le *Handbook on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work in the System of National Accounts* des Nations Unies et dans le *Manuel pour l'établissement des comptes satellites des coopératives et des mutuelles* élaboré par le CIRIEC en 2006 (OECD, n.d. c).

Un compte satellite présente l'avantage que les données disponibles dans le Système de comptabilité nationale peuvent être utilisées directement, sans qu'il soit nécessaire de mener une étude complémentaire. Cette méthode favorise également la comparabilité internationale et la mise en place de suivis « longitudinaux », c'est-à-dire des comparaisons de l'évolution dans le temps (OECD, n.d. c ; Bouchard and Rousselière, 2015). La comparabilité internationale a cependant ses limites. Dans le cas du Portugal par exemple, les entreprises sociales sont exclues

du compte satellite de l'ESS, mais peuvent être considérées comme faisant partie intégrante de l'ESS dans un autre contexte.

Si l'adoption de l'approche des comptes satellites de l'ESS est par définition un projet national, les gouvernements locaux jouent un rôle clé dans la collecte de données pertinentes, soit directement en recueillant des données territoriales, soit indirectement en apportant le soutien nécessaire aux statisticiens envoyés par le gouvernement central. En tout état de cause, il est essentiel de renforcer les capacités des fonctionnaires locaux pour analyser quelles données administratives comparables à l'échelle internationale sont pertinentes pour évaluer l'ESS dans son contexte.

3.2 Enquêtes statistiques et observations de l'ESS

Les enquêtes statistiques et les observations peuvent constituer un autre moyen de dresser des « portraits » ou des « cartographies » de l'ESS. Ces méthodes peuvent être institutionnalisées au fil du temps au sein des services officiels de statistique ou par le biais de relations officielles, telles que des partenariats, avec des institutions de recherche privées et d'autres organismes compétents qui peuvent se définir eux-mêmes comme des « observatoires de l'ESS ». Le principal avantage des enquêtes statistiques tient à ce qu'elles permettent de mieux comprendre les spécificités territoriales et, ainsi, d'affiner les recommandations de politiques publiques efficaces, en particulier au niveau local.

3.2.1 *Enquêtes statistiques*

Une enquête statistique entend représenter l'ampleur d'un phénomène, mettre en évidence ses composantes principales et leur importance relative, fournir des données sur certains de ses sous-secteurs ou branches, suivre son évolution dans le temps et, si possible, permettre une comparaison avec d'autres phénomènes. Davantage que les données statistiques au niveau macro, les enquêtes peuvent mettre en lumière des questions importantes pour éclairer les politiques publiques. Par exemple, une étude menée sur la distribution des salaires dans l'économie sociale en Suisse a montré que le salaire moyen dans l'ESS est largement supérieur au salaire minimum demandé par les syndicats (Bouchard and Rousselière, 2015). Une autre étude réalisée en Italie a révélé que les EOESS sont, pour un secteur donné (transport, industrie manufacturière, éducation et santé, par exemple), nettement plus intensives en main-d'œuvre que les entreprises à but lucratif, au regard de l'importance du coût de la main-d'œuvre par rapport à la valeur ajoutée (Borzaga, 2019).

Les portraits statistiques de l'ESS réalisés à partir d'enquêtes associent généralement le recueil et le tri de données administratives disponibles à des enquêtes approfondies. Par exemple, le gouvernement provincial du Québec a conduit une étude complète pour produire son premier « Portrait statistique national de l'économie sociale du Québec » en 2019, en utilisant les critères retenus dans la définition juridique de l'économie sociale adoptée dans la loi sur l'économie sociale de 2013.

En l'absence d'infrastructures statistiques publiques adéquates sur l'ESS au niveau national, les gouvernements infranationaux peuvent prendre l'initiative de créer leurs propres enquêtes territoriales. Cela peut ensuite servir de base pour plaider en faveur de statistiques nationales sur l'ESS, comme c'est le cas du Gouvernement métropolitain de Séoul depuis 2013.

3.2.2 *Disponibilité d'infrastructures statistiques publiques adéquates*

La numérisation des données administratives depuis les années 1960 et 1970, conjuguée aux progrès technologiques des dernières années, permet aux institutions publiques de constituer et d'utiliser de grandes bases de données. Les instituts de la statistique peuvent enrichir les données administratives avec des enquêtes obligatoires ou volontaires. La nature des données administratives est déterminée par les sources dont elles sont issues – par exemple, des données qualitatives provenant de plusieurs types d'enquêtes et des données quantitatives relatives aux déclarations fiscales obligatoires.

L'utilisation de données administratives dans l'établissement d'un portrait statistique dépend de l'existence et des capacités des infrastructures statistiques dans le territoire étudié et de l'existence d'un institut de recherche et de statistique pour traiter ces données. Elle dépend également de la qualité des données, c'est-à-dire si ces ensembles de données administratives contiennent ou non des informations statistiques pertinentes. Il en va de même pour les ensembles de données de différents organismes publics et intermédiaires qui possèdent et analysent souvent de grandes quantités d'informations sur certains secteurs de l'ESS. Dans certains cas, des éléments d'informations statistiques sur l'ESS peuvent être générés par des organismes publics existants ayant d'autres missions, tels que les organismes de promotion des PME – ainsi du ministère sud-africain chargé du Développement des petites entreprises, qui a intégré le suivi et l'évaluation des coopératives dans les statistiques sur les PME (Steinman, 2020). Cela peut contribuer à établir des portraits partiels de l'économie sociale dans un territoire donné.

De plus, l'utilisation de données administratives nécessite un certain degré d'institutionnalisation des composantes de l'ESS, souvent par des formes et des statuts juridiques (voir Chapitre 3 : Cadres juridiques de l'ESS). Il est important de noter que, compte tenu de l'existence d'EOESS non enregistrées ou non répertoriées, en particulier dans le secteur informel, les données administratives ne sont pas toujours suffisantes pour produire des statistiques précises sur l'ESS. De plus, ces données doivent être numérisées pour permettre leur traitement à un moindre coût. La numérisation de grands volumes de données peut cependant constituer un défi pour les pays aux ressources limitées (Bouchard and Rousselière, 2015). Les gouvernements nationaux et locaux ont par conséquent un rôle essentiel à jouer en garantissant qu'un maximum de données administratives relatives à l'ESS sont disponibles, tout en restant publiquement accessibles et centralisées.

3.2.3 *Observatoires de l'ESS*

La mise en place d'observatoires permet de rendre compte des tendances en matière de création et de cessation d'activité des EOESS et facilite également le suivi de l'évolution de l'ESS dans le temps au sein d'un territoire. Ces observatoires peuvent découler d'une initiative publique ou avoir pour origine des réseaux d'ESS indépendants avec lesquels les gouvernements peuvent collaborer. Le processus « ascendant » lancé en France en 2002 en constitue un bon exemple. Des observatoires ont été créés par les instances représentatives des EOESS, appelées *Chambres*

Régionales de l'Économie Sociale et Solidaire (CRESS), le Conseil National des CRESS (CNCRESS) (qui est leur organe de coordination nationale) et l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'organisme national français chargé des statistiques publiques.

3.2.4 Difficultés de collecte de données sur l'ESS dans les pays en développement

En général, les outils méthodologiques cités ci-dessus ne peuvent pas être simplement transposés pour cartographier l'ESS dans la plupart des pays en développement¹⁸. Outre les limitations dues aux contraintes financières bien plus sévères pesant généralement sur les pays du Sud global qui souhaitent mener des études rigoureuses et exhaustives sur leur secteur de l'ESS, deux autres défis majeurs se posent aux gouvernements et aux chercheurs dans ces territoires qui représentent la majorité de la population mondiale (et constituent, de fait, potentiellement la majorité d'un monde de l'ESS mondial moins reconnu) :

- Une part importante de l'activité de l'ESS peut se dérouler dans l'économie informelle. Les données administratives provenant des registres ou des déclarations fiscales ne prennent pas en compte les EOESS de l'économie informelle. En Afrique du Sud par exemple, les chiffres officiels sur la taille de l'ESS sont largement sous-estimés car ils incluent les coopératives et les institutions à but non lucratif enregistrées qui exercent des activités économiques, mais pas les acteurs informels de l'ESS (Steinman, 2020). Dans nombre de pays du Sud global, ceux-ci sont décrits comme faisant partie de l'« économie populaire et solidaire », et des approches innovantes sont nécessaires pour cartographier cette catégorie de l'ESS (comme le montrent les deux grands exercices de cartographie menés au Brésil qui sont décrits dans l'encadré 10.2).
- L'existence de formes institutionnelles telles que les associations, les coopératives, les mutuelles et d'autres entreprises de l'économie sociale n'a pas les mêmes implications d'un pays à l'autre, notamment entre ceux du Nord global et ceux du Sud global. Plus précisément, dans le Sud global, il arrive parfois que ces organisations ne respectent pas les principes de l'ESS de la même façon que leurs homologues du Nord. De manière générale, la recherche de solidarité économique répond à des ressorts différents au Nord et au Sud, et les formes et structures juridiques utilisées pour exercer ces activités ne peuvent être considérées comme des synonymes ou des équivalents, même si elles portent le même nom (Gaiger, 2015).

Encadré 10.2 Enseignements de la cartographie de l'ESS : une collaboration multipartite au Brésil

Depuis la création du SENAES en 2003, l'un des principaux objectifs était de produire et de systématiser des données sur l'ESS en vue d'élaborer des politiques adaptées. Le manque d'informations statistiques sur les organisations typiques de l'économie solidaire au Brésil constituait le premier défi à relever. Un ambitieux projet collaboratif entre les autorités des États, les institutions de recherche, les praticiens et les organisations de la société civile, regroupés au

¹⁸ Le projet d'analyse des entreprises sociales et inclusives dans 16 pays africains mené par MOUVES (aujourd'hui Impact France) en 2019 est un rare exemple de cartographie systématique des entreprises sociales et inclusives qui inclut les coopératives. <https://impactfrance.eco/>

sein du Forum brésilien de l'économie solidaire, a été lancé pour réaliser une cartographie nationale de l'ESS en utilisant des méthodologies adaptées à la situation brésilienne. En l'absence de consensus sur les cadres juridiques les plus adaptés, une enquête exhaustive de collecte de données sur l'économie solidaire a dû développer ses propres critères pour définir sa population cible. L'un des défis majeurs de la cartographie de l'ESS a consisté à créer, pour la première fois, un ensemble de paramètres de classification des organisations économiques et des initiatives solidaires similaires. Cette difficulté, à la fois méthodologique et politique, a suscité d'intenses débats avant et après la cartographie.

La recherche d'outils permettant de prendre en compte les initiatives d'ESS issues de l'économie informelle a représenté un défi central. Certaines entreprises informelles de l'ESS ont choisi de s'enregistrer sous l'un des deux statuts juridiques principaux qui existent au Brésil : associations et coopératives. D'autres ont préféré rester et se développer dans l'informalité. Pour les coopératives, une sélection a été nécessaire pour exclure des statistiques de l'ESS les coopératives qui ont perdu leur crédibilité en raison de leur manque de démocratie interne ou de leur création frauduleuse par d'autres entreprises comme un moyen d'externaliser des activités pour se soustraire aux cotisations sociales. Cela contraste avec, par exemple, le Québec, où toutes les coopératives peuvent être automatiquement incluses dans la population cible des enquêtes.

Une méthode inédite a été utilisée pour identifier les EOESS qui choisissent de rester dans l'économie informelle (ou qui y sont contraintes par manque de capacités). La cartographie a été conçue pour fonctionner également comme un processus visant à mobiliser une grande diversité d'acteurs de l'économie solidaire, avec le soutien d'institutions de recherche et du gouvernement. L'objectif était d'élargir le plus possible la portée de la collecte de données, par une identification successive des entreprises effectuée par les entreprises déjà étudiées (« effet boule de neige ») et, surtout, grâce à l'engagement de chacun pour participer à la mise au jour et à la reconnaissance des éléments les moins connus de l'ESS jusqu'alors sous-évalués et mal intégrés aux secteurs organisés de l'économie solidaire. Les zones reculées du pays ont été prises en compte, transformant ainsi les protagonistes de ces expériences en acteurs visibles. Afin d'accéder aux régions rurales et reculées du territoire national, 230 entités et des centaines d'enquêteurs ont été recrutés et formés pour la première cartographie, qui a été menée dans 2 274 municipalités à travers les 27 États qui composent la République fédérative du Brésil. Ils ont recueilli des informations sur la situation initiale des entreprises, leur stratégie de développement et les bénéfices qu'elles apportent à leurs membres et à leur environnement social. La recherche s'est étendue sur près de trois ans, pour s'achever en 2007.

Les informations obtenues lors de la première cartographie ont permis de constituer une base de données, appelée Système national d'information sur l'économie solidaire, qui fournit entre autres des données sur la répartition géographique, les types d'organisations et les activités sectorielles. 22 000 entreprises et organisations ont été identifiées, dont une majorité d'associations (59,9 %), suivies des groupes informels (30 %) et, dans une bien moindre mesure, des coopératives (8,8%). Une deuxième cartographie, conclue en 2013, a produit des données encore plus complètes sur les EOESS, les organisations de soutien et les politiques publiques au Brésil (Gaiger, 2015 ; Utting, 2017).

4 Orientations sur la recherche et la collecte de données sur l'ESS

Cette liste propose des orientations pratiques aux décideurs des gouvernements infranationaux qui souhaitent lancer ou renforcer des travaux de recherche et de collecte de données dans leur territoire, dans un esprit de co-construction avec les acteurs de l'ESS et d'autres parties prenantes concernées. Pour plus d'informations sur l'utilisation de ces orientations, veuillez consulter l'encadré 1.3 dans l'Introduction.

Pour lancer ou renforcer des travaux de recherche et de collecte de données sur l'ESS dans votre territoire, vérifiez les points suivants :

■ Des travaux de recherche quantitatifs et qualitatifs sur l'ESS sont menés dans le secteur public ou le secteur privé.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et consultez le Chapitre 5: Organisations de soutien à l'ESS et le Chapitre 6 : Renforcement des capacités pour l'ESS.

■ Des organisations évaluent les EOESS et des statistiques systématiques sont régulièrement publiées.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre.

■ Des statistiques systématiques et régulièrement publiées apportent suffisamment d'informations et de connaissances sur la situation de l'ESS dans un territoire donné.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre.

■ Les activités d'ESS dans l'économie informelle sont suffisamment prises en compte dans les statistiques systématiques qui sont régulièrement publiées.

Oui → Passez au point suivant.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre.

■ La recherche et la collecte de données sur l'ESS bénéficient d'un soutien institutionnalisé.

Oui → Mettez en œuvre les travaux de recherche et de collecte de données comme prévu.

Non → Reportez-vous aux conseils donnés dans ce chapitre et consultez le Chapitre 5: Organisations de soutien à l'ESS et le Chapitre 7 : Accès de l'ESS au financement.

Bibliographie

- Barco Serrano, Samuel, Riccardo Bodini, Michael Roy and Gianluca Salvatori. 2019. *Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems*. Geneva: ILO (International Labour Office). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_728367.pdf
- Borzaga, Carlo. 2019. “The SSE: From the sidelines to a central role?” Presentation made at the ILO conference on The SSE Momentum: Finance for Inclusion and the Future of Work, Trento, 18–20 November.
- Bouchard, Marie J., and Damien Rousselière, eds. 2015. *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*. Brussels: PIE Peter Lang.
- Caire, Gille, and Willy Tadjudje. 2019. *Toward a Global Legal Culture of the SSE Enterprise? An International Comparison of SSE Legislation*. 2019. RECMA 2019/3 No 353:74–88. Accessed 5 July 2020. https://base.socioeco.org/docs/e_recma_353_0074_1_.pdf
- CDLR (European Committee on Local and Regional Democracy). 2007. *The relationship between central and local authorities. Situation in 2007*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680747fbc>
- Chaves-Avila, Rafael, Jordi Via-Llop and Jordi Garcia-Jané. 2020. *Public Policies Fostering the Social and Solidarity Economy in Barcelona (2016–2019)*. Working Paper No. 2020-5. Geneva: UNRISD.
- Chaves-Avila, Rafael, and José Luis Monzón. 2018. *Best Practices in Public Policies Regarding the European Social Economy Post the Economic Crisis*. Brussels: The European Economic and Social Committee (EESC).
- CICOPA (International Organization of Industrial, Artisanal and Service Producer Cooperatives). 2017. *Cooperatives and Employment: Second Global Report*. ICA (International Cooperative Alliance). Geneva: CICOPA. <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/cooperatives-and-employment-second-global-report-625518825.pdf>
- CIRIEC and EESC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative and European Economic and Social Committee). 2017. *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*. Brussels: EESC. http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf
- Dacheux, Eric and Khaled Zouari. 2008. “Les sites de l'économie solidaire : un média alternatif permettant de contourner un espace médiatique central dominé par l'idéologie libérale ?” *Revue Terminal, No.103–104 spécial, Les activistes de la communication*. Accessed 5 July 2020. http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-180_en.html

- Dinerstein, Ana Cecilia. 2013. "The Hidden Side of SSE: Social Movements and the Appropriation and 'translation' of SSE into Policy (Latin America)." UNRISD draft paper presented at the conference "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy", Geneva, 6–8 May.
- Diop, Malick, and Aminata D. Samb. Forthcoming. *Expérience de la ville de Dakar dans la conception, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques pour les organisations et entreprises coopératives d'économie sociale et solidaire*. UNRISD Working Paper. Geneva: UNRISD.
- Driscoll, David L., Afua Appiah-Yeboah, Philip Salib and Douglas J. Rupert. 2007. "Merging Qualitative and Quantitative Data in Mixed Methods Research: How To and Why Not." *Ecological and Environmental Anthropology (University of Georgia)*, 3(1):19–28.
- EP (European Parliament). 2018. *Statute for social and solidarity-based enterprises*. European Parliament resolution of 5 July 2018 with recommendations to the Commission on a Statute for social and solidarity-based enterprises (2016/2237(INL)). P8_TA (2018)0317. Brussels: European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0317_EN.html
- Farhoud, Mohamed. 2020. "Crowdfunding as alternative finance for the social economy" *The UpEffect Blog*, 20 January 2020, Accessed 27 September 2020. <https://www.theupeffect.com/blog/crowdfunding-as-alternative-finance-for-the-social-economy/>
- Fecher, Fabienne, and Wafa Ben Sedrine. 2015. "The Production of Statistics for the Social Economy in Belgium: A Focus on Mutuals and Cooperatives". In *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*, edited by Marie J. Bouchard and Damien Rousselière, 119–140. Brussels: PIE Peter Lang.
- Fici, Antonio. 2017. *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise: Study for the JURI Committee*. Brussels: European Parliament.
- Gaiger, Luis Ignacio. 2015. "Collaborative Research Between Civil Society, State and the Academia. Lessons from the Brazilian Mapping of the Solidarity Economy". In *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*, edited by Marie J. Bouchard and Damien Rousselière, 141–158. Brussels: PIE Peter Lang.
- Hagen, Henry. 2012. *Guidelines for Cooperative Legislation*. Geneva: ILO.
- Heap, Helen, Alan Southern and Matt Thompson. Forthcoming. *The Social and Solidarity Economy in the Liverpool City Region*. UNRISD Working Paper. Geneva: UNRISD.
- Clegg, Michael, Katherine Ellena, David Ennis and Chad Vickery. 2016. *The Hierarchy of Laws: Understanding and Implementing the Legal Frameworks that Govern Elections*. Arlington, VA: IFES (International Foundation for Electoral Systems). https://www.ifes.org/sites/default/files/2016_ifes_hierarchy_of_laws.pdf

- Innovative Financing Initiative. 2014. *Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes*. September 2014. Accessed 5 July 2020. https://www.citigroup.com/citi/foundation/pdf/innovative_financing_for_development.pdf
- Mendell, Marguerite, and Béatrice Alain. 2013. “Evaluating the Formation of Enabling Public Policy for the Social and Solidarity Economy from a Comparative Perspective: The Effectiveness of Collaborative Processes or the Co-Construction of Public Policy.” Draft paper presented at the UNRISD Conference on Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, Geneva, 6–8 May 2013.
- Mendell, Marguerite, Nancy Neamtan and Hyuna Yi. 2020. *Public Policies Enabling the Social and Solidarity Economy in the City of Montreal*. Working Paper No. 2020-4. Geneva: UNRISD.
- Mkandawire, Thandika. 2009. *Institutional Monocropping and Monotasking in Africa*. Research Paper No. 2009-1. Geneva: UNRISD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2020. “Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland” *OECD LEED Papers, 2020/03*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. *Inclusive Entrepreneurship Policies: Country Assessment Notes: United Kingdom 2018*. OECD/EU. <https://www.oecd.org/cfe/smes/UK-IE-Country-Note-2018.pdf>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. a. “Guidance note: Skills and Business Development Support”, *Better Entrepreneurship Policy Tool*. Accessed 22 September 2020. <https://betterentrepreneurship.eu/en/node/46>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. b. “Guidance note: Access to Markets”, *Better Entrepreneurship Policy Tool*. OECD/EU. Accessed 22 September 2020. <https://betterentrepreneurship.eu/en/node/45>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. c. “Guidance note: Social Entrepreneurship Culture”, *Better Entrepreneurship Policy Tool*. OECD/EU. Accessed 22 September. <https://betterentrepreneurship.eu/en/node/54>
- OECD/EU (Organisation for Economic Co-operation and Development/European Union). 2017. *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*. Paris: OECD Publishing.
- Ojong, Nathanael. 2015. *Innovative Finance for Social Justice: Social Finance for Social Economy*. Working Paper No. 67. Geneva: ILO (International Labour Office).

- Poirier, Yvon, Françoise Wautiez and Béatrice Alain. 2018. *Legislation and Public Policies in Support of Social Solidarity Economy (SSE): First Steps and Elements of a Practical Guide*. RIPESS, socioeco.org and RELIESS. https://base.socioeco.org/docs/a_practical_guide-public_policies-january-2018-1.pdf
- Poirier, Yvon. 2016. "Legal and political recognition of social solidarity economy (SSE): An overview on SSE public policies and guidelines." *Intercontinental Network for the Promotion of the Social Solidarity Economy (RIPESS)*. January 2016. <http://www.ripess.org/legal-and-political-recognition-of-social-solidarity-economy-sse-an-overview-on-sse-public-policies-and-guidelines/?lang=en>
- Rojas Herrera, Juan José, and Roberto Cañedo Villarreal. 2020. *Políticas de fomento de la economía social y solidaria: estudio de caso de la Ciudad de México*. Working Paper No. 2020-7. Geneva: UNRISD.
- Roy, Michael. 2019. "Supporting the SSE: The role of financial resources." Presentation made at the ILO conference on The SSE Momentum: Finance for Inclusion and the Future of Work, Trento, 18–20 November.
- Saguier, Marcello, and Zoe Brent. 2014. *Regional Policy Frameworks of Social Solidarity Economy in South America*. Occasional Paper No. 2014-6. Geneva: UNRISD
- Scott, Allen. 2008. *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Socioeco and UNTFSSSE (United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy). n.d. "SSE legislations". Accessed 22 September 2020. http://www.socioeco.org/app_legislation_en.html
- Steinman, Susan. 2020. *Creating an Enabling Environment for the Social and Solidarity Economy (SSE) through Public Policies in Durban, South Africa*. Working Paper No. 2020-9 Geneva: UNRISD.
- UCLG (United Cities and Local Governments). 2016. *The Role of Local Governments in Territorial Economic Development*. UCLG Policy Paper. Barcelona: UCLG https://www.uclg.org/sites/default/files/the_role_of_local_governments_in_territorial_economic_development.pdf
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2018. "Satellite Account on Non-Profit and Related Institutions and Volunteer Work". *Studies in Methods*, Series F, No. 91, Rev.1. Handbook of National Accounting. New York: UNDESA Statistics Division. https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf
- UNDP (United Nations Development Programme). 2017. "Local Economic Development as a Comprehensive Framework to Localize the Sustainable Development Goals. Addressing Rising Inequalities". Final Report for Fourth World Forum of LED, Praia, Cabo Verde:

17–20 October. https://ledworldforum.org/wp-content/uploads/download-manager-files/4th%20World%20Forum%20of%20LED_FINAL%20REPORT.pdf

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2019. “Opportunities and Challenges of Statistics on Social and Solidarity Economy: Expert Workshop.” Brussels, 4 November.

[http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/\(httpEvents\)/37A89D5EB4B4F39A8025848900351062?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/(httpEvents)/37A89D5EB4B4F39A8025848900351062?OpenDocument)

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2016. “Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policy.” In *Policy Innovations for Transformative Change: UNRISD Flagship Report 2016*, 115–139. Geneva: UNRISD.

Utting, Peter. 2017. *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries*. Geneva: ILO (International Labour Office).

Van Loon, Leo. 2019. “Innovative Social Finance: The Role of Social Impact Bonds.” Presentation made at the ILO conference on The SSE Momentum: Finance for Inclusion and the Future of Work, Trento, 18–20 November.

Yi, Ilcheong, Hyuna Yi and Suyeon Lee. 2017. *Localizing the SDGs through Social and Solidarity Economy*. Research and Policy Brief No. 24. Geneva: UNRISD.

Yi, Ilcheong, Heejin Ahn, Jongick Jang, Michelle Jaramillo, Eun Sun Lee, Suyeon Lee, Ye Jin Lee, Peter Utting and Joon Young Yi. 2018. *Social and Solidarity Economy for the Sustainable Development Goals: Spotlight on the Social Economy in Seoul*. Geneva: UNRISD.

Yoon, Kil-Soon, and Sang-Youn Lee. 2020. *Policy Systems and Measures for the Social Economy in Seoul*. Working Paper No. 2020-6. Geneva: UNRISD.

Liste des encadrés

| | |
|--|----|
| Encadré 1.1 L'économie sociale et solidaire en bref | 1 |
| Encadré 1.2 À Liverpool, l'ESS interpelle les pouvoirs publics pour obtenir de meilleurs services et infrastructures | 2 |
| Encadré 1.3 À propos des questions-réponses dans les sections Orientations | 6 |
| Encadré 2.1 Organes consultatifs formels à Séoul, au Québec, en Pologne et à Liverpool | 12 |
| Encadré 2.2 Le processus informel de co-construction des politiques publiques à Barcelone | 14 |
| Encadré 3.1 La trajectoire « en cascade » au Mexique | 24 |
| Encadré 3.2 La trajectoire provinciale autonome au Canada | 25 |
| Encadré 3.3 Initiative municipale à Séoul | 25 |

| | |
|---|----|
| Encadré 4.1 Intégration et prise en compte systématique de l'ESS dans les plans et programmes de développement dans différents contextes : Brésil, Québec et Durban | 32 |
| Encadré 4.2 Plans de promotion de l'ESS à Barcelone et Séoul | 34 |

Liste des figures

| | |
|---|----|
| Figure 5.1 Types de relation entre les organisations de soutien et le gouvernement | 42 |
| Figure 7.1 Phases de développement des entreprises de l'ESS et mécanismes de financement connexes | 59 |

Crédits images

Photos : Thor Alvis, Airfocus, Cytonn Photography, Hanna Morris, Bonneval Sebastien, Claudio Schwarz, Mathieu Stern, Markus Winkler, Claudia van Zyl (domaine public sur Unsplash) ; Just Coffee Cooperative (CC BY-NC-ND 2.0 sur Flickr), Xarxa d'Economia Solidària (CC BY-NC 2.0 sur Flickr). Icônes : Hafiudin (sur TheNounProject.com) ; Freepik, Alicia_mb (sur de.freepik.com).

L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) est un institut autonome au sein du système des Nations Unies qui se livre à des recherches pluridisciplinaires sur les dimensions sociales des questions actuelles de développement, et qui analyse les politiques menées sur ces sujets. Nos travaux visent à garantir que l'équité sociale, l'inclusion et la justice occupent une place centrale dans la réflexion, les politiques et les pratiques en matière de développement.

L'Institut dépend entièrement de contributions volontaires des gouvernements nationaux, des donateurs multilatéraux, des fondations et d'autres sources. L'Institut ne reçoit aucun appui financier du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. Nous tenons à remercier nos partenaires financiers de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi), de la Direction du développement et de la coopération (DDC), du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, et du ministère des Affaires sociales et de la Santé de Finlande pour leur soutien institutionnel.

UNRISD

Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse

info.unrisd@un.org

www.unrisd.org

Abonnez-vous au bulletin d'information électronique de l'UNRISD : www.unrisd.org/myunrisd

Lignes directrices pour les gouvernements locaux sur les politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire

Avec la prise de conscience grandissante du rôle de l'économie sociale et solidaire dans la promotion d'un développement inclusif et durable, un nombre croissant de gouvernements, à la fois au niveau national et à l'échelon local ou infranational, adoptent des politiques et des programmes visant à soutenir les organisations et entreprises de l'ESS. Pour promouvoir avec succès l'ESS et déployer tout son potentiel dans le cadre d'un développement local durable, les décideurs et les praticiens de l'ESS doivent répondre à plusieurs questions. Quels facteurs

permettent de créer des politiques et des programmes efficaces pour l'ESS ? Ceux-ci seront-ils réalisables et adaptables au contexte juridique, politique et socioéconomique local ?

Les présentes Lignes directrices pour les gouvernements locaux apportent des réponses et présentent les éléments clés d'un environnement politique et institutionnel, ou « écosystème », favorable à l'ESS. Elles proposent une boîte à outils qui peut être utilisée pour concevoir des politiques et des institutions en faveur de l'ESS au niveau infranational.

Les lecteurs – fonctionnaires, praticiens de l'ESS et autres parties prenantes – trouveront des recommandations sur les questions et les aspects des politiques publiques qui sont essentiels pour favoriser et permettre un écosystème d'ESS dynamique et pérenne au niveau infranational : la co-construction des politiques publiques ; les cadres juridiques ; la prise en compte systématique de l'ESS dans les plans de développement ; les organisations de soutien ; le renforcement des capacités ; l'accès au financement ; l'accès aux marchés ; la sensibilisation et le plaidoyer ; et la recherche et la collecte de données.