
Législation et politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS)

Premiers pas & Éléments d'un **guide pratique**

Janvier 2018

Introduction

Plus de 30 pays ont adopté, ou sont en train d'adopter, une législation sur l'ESS. Des centaines de municipalités, sur tous les continents, ont mis en place des politiques et des programmes pour développer l'ESS sur leur territoire. Ce document présente un aperçu des étapes menant à ces réalisations ainsi que quelques éléments clés du processus menant à l'adoption de lois et de politiques. Dans une troisième section, des exemples de loi-cadre, d'autres lois et politiques sont présentées comme des sources d'inspiration.

Préparé par:

Yvon Poirier (RIPESS)

Françoise Wautiez (socioeco.org)

Béatrice Alain (Reliess)

Ce guide est basé sur les informations des sites web socioeco.org et Reliess.

Ce guide se limite à la législation et aux politiques publiques liées directement à l'économie sociale, à l'économie solidaire ou à l'ESS. Il ne couvre pas les législations spécifiques sur les coopératives et les mutuelles, la microfinance, le commerce équitable ou le développement économique local.



socioeco.org



A/ Les étapes conduisant à des politiques publiques à grande échelle

Les origines de l'ESS

Les racines de ce que nous appelons aujourd'hui l'ESS remontent à l'Antiquité puisque les communautés se sont toujours organisées pour répondre collectivement à leurs besoins. L'ancêtre direct de l'ESS d'aujourd'hui peut être retracé à l'Europe. La [Rochdale Equitable Pioneers Society](#) au Royaume-Uni (1844) est considérée comme la première coopérative. En Allemagne, *Friedrich Wilhelm Raiffeisen* crée en 1864 une première caisse de crédit. À la même époque en France, l'économie sociale devient un mouvement de coopératives, de mutuelles et de fondations (pour aider les gens ordinaires).

Plus récemment, dans les années 1970 et au début des années 80, la mondialisation entraînant la déréglementation du commerce et des finances, le déplacement des emplois et des crises économiques de différents types, les gens réagissent en créant leurs propres activités économiques basées sur la solidarité et les besoins humains. Ils prennent également plus conscience du fait que notre modèle de développement, basé sur l'extraction et la consommation excessive de ressources naturelles, est un modèle impossible pour l'avenir de notre civilisation. Le rapport du Club de Rome publié en 1972 montre clairement que nous ne pouvons pas avoir une croissance infinie dans un monde fini. Le réchauffement climatique est également devenu progressivement reconnu.

En d'autres termes, la plupart des activités de l'ESS se sont développées à la fois en réponse à des besoins concrets et en tant que reflet d'une nette préférence pour une activité économique basée sur la coopération et la solidarité plutôt que sur la concurrence. Ces deux approches ont fusionné afin de créer un mouvement pour un modèle alternatif de développement.

Au fil du temps, des personnes dans toutes les parties du monde qui construisaient des alternatives et résistaient au néolibéralisme se sont graduellement aperçu qu'elles construisaient ensemble un modèle de développement fondamentalement différent. Elles se sont reconnues comme faisant partie d'un mouvement qui s'est alors appelé économie solidaire avec une première rencontre mondiale tenue en juillet 1997 à Lima. Celui-ci a évolué et est devenu économie sociale et solidaire ou économie sociale solidaire (ESS) dans les premières années du 21^e siècle.

Le développement de l'ESS

À mesure que le secteur se développait, les gouvernements, à différents niveaux, reconnaissaient la contribution de cette nouvelle entité souvent créée en dehors du secteur coopératif historique. De nouvelles initiatives au niveau des coopératives ont également contribué au changement. Des organismes à but non lucratif ou des associations créent des entreprises qui deviennent éventuellement reconnues et qui sont admissibles au financement et aux prêts des programmes gouvernementaux. Le fait que ces initiatives soient très innovantes dans de nouveaux secteurs, répondant à des besoins non satisfaits, dans des services de proximité tels que les garderies ou le recyclage, a représenté à la fois un défi et une motivation pour soutenir leur développement.

Comme c'est le cas pour les entreprises privées organisées en associations professionnelles ou en chambres de commerce pour interagir avec les gouvernements, les réseaux de l'ESS se sont développés dans de nombreux pays. Les organisations ont reconnu que si elles étaient isolées, elles ne pourraient pas être reconnues par les autorités publiques. Au fil du temps, leurs réseaux sont entrés en dialogue avec différents ministères et avec d'autres secteurs de la société, y compris la recherche et les mouvements sociaux. L'ESS a pu démontrer son importance dans la société, y compris dans l'économie. Dans certains pays, des politiques

à grande échelle ont été élaborées et différentes lois ont été adoptées. Une première loi adoptée en Colombie en 1998 a incité d'autres à suivre la même voie en Amérique latine.

La reconnaissance de l'ESS

La crise mondiale de 2008 a été un tournant pour différentes raisons. Le type d'activités économiques de l'ESS n'a en général pas été affecté. Et puisque l'ESS a souvent progressé pendant les périodes de crises, l'intérêt et les opportunités ont augmenté. En partie parce que l'économie mondiale, financièrement dominée, n'avait pas de solutions. Mais également parce que le secteur et le mouvement de l'ESS étaient mieux organisés, même au niveau mondial.

Cela a ouvert la voie à une reconnaissance à grande échelle par des organisations telles que des agences des Nations Unies. L'Organisation internationale du travail (OIT) a été l'une des premières agences de l'ONU à avoir organisé des réunions à Genève et à Johannesburg en 2009, ainsi qu'une première Académie sur l'ESS en 2010. La conférence sur l'ESS organisée par l'UNRISD en 2013 a ouvert la voie à **la création du groupe de travail interinstitutions des Nations Unies sur l'ESS** en septembre 2013.

Au cours de cette période très active, des lois sur l'ESS ont été adoptées dans de nombreux pays, soit dans la législation nationale, soit dans les parlements régionaux dans les fédérations. De nombreuses municipalités, principalement en Amérique du Sud et en Europe, ont adopté des lois ou des politiques similaires à leur niveau. Dans certains pays, l'approche consistait à adopter une politique nationale en premier. Beaucoup d'autres pays sont en train d'adopter des lois similaires. Plus de détails sont fournis dans une section suivante.

B/ Comment les politiques publiques existantes ont-elles vu le jour ?

Même si les initiatives diffèrent quelque peu en termes de processus, trois facteurs communs ressortent.

Nous pouvons affirmer que les politiques publiques interviennent lorsque trois facteurs sont combinés :

- Dans un pays, une région ou une municipalité, les gens organisent et développent des activités économiques de type ESS pour créer des emplois pour eux-mêmes et en même temps répondre à un besoin social. C'est une réponse aux dysfonctionnements de la mondialisation tels que le chômage, l'exclusion, l'inégalité, la pauvreté et l'exclusion. Les gens ne sont pas nécessairement conscients de leur impact plus large, mais agissent principalement par nécessité. Une fois que cette approche montre qu'elle crée des emplois, sort les personnes de la pauvreté et fournit de nombreux services et biens utiles, elle devient reconnue.
- Au fil du temps, les acteurs du secteur de l'ESS reconnaissent qu'ils constituent un secteur et créent progressivement des réseaux pour défendre les politiques et les programmes de financement. Le secteur de l'ESS se fait progressivement connaître dans la société en général, dans les médias nationaux et locaux, etc. Lorsque la situation est mûre, le secteur de l'ESS est en mesure de plaider en faveur d'une législation telle qu'une loi-cadre pour l'ESS. Des réseaux d'ESS solides, fondés sur une approche fondamentalement transformatrice de l'économie, pour une économie centrée sur le peuple, sont essentiels pour prévenir le risque d'institutionnalisation ou d'être instrumentalisés pour justifier la privatisation et les approches néolibérales similaires.
- Du côté du gouvernement, il y a une ouverture à reconnaître l'impact et les particularités de l'ESS à travers la législation. Parfois, les gouvernements nationaux ne sont pas prêts à adopter des lois, mais celles-ci sont adoptées au niveau provincial ou d'un état ou, dans d'autres cas, au niveau

municipal. Les autres niveaux de gouvernement sont souvent encouragés à faire de même lorsque le type et l'utilité de ces politiques auront été clarifiés.

La lutte peut être difficile. Si les différents secteurs d'une société ne reconnaissent pas que les problèmes socio-économiques tels que la pauvreté et l'exclusion sont le résultat du modèle de développement économique prédominant, et que cela doit être réformé, il sera très difficile d'aller de l'avant. Dans d'autres pays, les gens ont une attitude attentiste, ou pire, ils écoutent les politiciens populistes. Il doit y avoir des initiatives de la base.

Il y a une autre difficulté. Si le secteur de l'ESS est totalement désorganisé, divisé et en concurrence les uns avec les autres pour les petits cadeaux des gouvernements, la possibilité d'une législation est plus faible. Et s'il y a une législation, il y a de fortes chances qu'elle ne soit pas adaptée aux besoins du secteur. S'il n'y a pas de volonté dans les gouvernements, même si les deux premiers critères sont respectés, il n'y aura pas de législation. Dans de tels cas, le secteur doit continuer le plaidoyer et continuer à faire pression sur tous les partis politiques.

En d'autres termes, les lois et les politiques les plus prometteuses et les mieux adaptées sont celles qui sont **coconstruites avec la pleine participation du mouvement de l'ESS**. Bien sûr, la législation peut être décidée par les gouvernements, selon une approche descendante. Elles pourraient fonctionner, mais le risque est beaucoup plus élevé qu'elles échouent.

C/ L'importance des politiques publiques pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies

L'adoption par les pays du monde des 17 objectifs de développement durable (ODD) lors de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015 crée une opportunité importante pour étendre les politiques d'ESS à travers le monde. Comme en témoignent les documents de position établis par le Groupe de travail des Nations Unies sur l'ESS, l'ESS est au cœur de la réalisation d'au moins **65 des 169 cibles des ODD**. Donner aux personnes les moyens de sortir de la pauvreté grâce aux coopératives de producteurs, à la participation des femmes et des jeunes, à la création d'emplois décents, aux villes durables et à la consommation responsable, sont des secteurs où l'activité d'ESS existe déjà. Cette approche est essentielle pour créer des sociétés plus justes et plus équitables, avec une approche fondée sur les droits de l'homme. L'ESS est pertinente même pour des objectifs tels que le numéro 16, la Paix. Par exemple, en Colombie, l'accord de paix prévoit une approche ÉSS afin d'aider les ex-guérilleros à développer une activité économique.

D/ Exemples de politiques publiques

Constitutions

La **Constitution équatorienne** de 2008 accorde une place centrale à l'économie populaire et solidaire (PSE). L'article 283 de la Constitution définit une vision qui traverse tout le système économique et social basé sur le Buen Vivir (espagnol) ou le Sumak Kawsay (en quechua). Art 283. Paragraphe 2 (notre traduction) : *Le système économique est composé de formes publiques d'organisation économique, publique, privée, mixte,*

populaire et de soutien, et d'autres que la Constitution détermine. L'économie populaire et solidaire sera régie par une loi qui inclura les coopératives, les associations et les secteurs communautaires.

En **Bolivie**, la Constitution de 2009, à l'article 306, stipule que "le modèle économique bolivien est pluriel" et "destiné à améliorer la qualité de la vie et le Buen Vivir de tous les Boliviens". Le terme Économie solidaire n'apparaît pas dans la Constitution comme les formes publiques, privées, communautaires et « coopératives sociales » (Cary et Martins 2015). Dans son Plan de développement 2006, le gouvernement a reconnu divers concepts liés au *Buen Vivir* comme complémentarité, réciprocité et solidarité. Ainsi, nous pouvons interpréter qu'en Bolivie, l'économie solidaire est au cœur de l'économie.

Lois nationales (ou subnationales)

Au cours des dernières années, de nombreux pays ont adopté des lois : **la France, le Portugal, l'Équateur** (pour appliquer les principes de la constitution), **l'Espagne, le Mexique, la Colombie, la Bolivie, le Cabo Verde, le Luxembourg et la Grèce**. D'autres pays ont entamé le processus : le Sénégal, le Maroc, la Tunisie, la Côte d'Ivoire, l'Afrique du Sud et d'autres.

Loi sur l'économie sociale

Adoptée par l'Assemblée nationale du Québec, 10 octobre, 2013

Extrait des notes explicatives

Ce projet de loi a pour objet de reconnaître la contribution de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec et d'établir le rôle du gouvernement dans ce domaine. Il vise par ailleurs à promouvoir l'économie sociale, à en soutenir le développement par l'élaboration ou l'adaptation d'outils d'intervention et à favoriser l'accès aux mesures et aux programmes de l'Administration pour les entreprises d'économie sociale.

Dans différentes fédérations, de nombreux États et provinces ont adopté des lois d'économie sociale ou solidaire : Québec, Belgique (4), Brésil (9 États) Argentine et Italie. Les lois ont de nombreuses similitudes. Ils ont le contenu commun principal suivant :

- Objet et portée de la loi ;
- Définition de ce qu'est l'ESS, y compris les entreprises de l'ESS ;
- Principes et valeurs ;
- Mesures de mise en œuvre (ex : annonce d'un plan d'action, d'un secrétariat national ou d'autres mesures)

En 1998, la Colombie a adopté la [Loi 484](#) (en espagnol). Cette loi sur l'économie solidaire, avec ses 66 articles, définit les principes qui guident le secteur, précise l'importance du secteur pour l'économie du pays, crée un Conseil national d'économie solidaire (CONES), crée un fonds de formation, restructure la gestion des coopératives, crée la surintendance de l'économie solidaire et clarifie le secteur des activités financières.

Les principales différences observées sont dans le type de loi. Dans la plupart des cas, les lois sont de type loi-cadre. En général, ces lois sont très générales et indiquent une intention claire des parlements concernés de cadrer les actions de l'ensemble du gouvernement en faveur du secteur. En général, ces lois sont assez concises et contiennent environ 20 articles. Dans d'autres pays, comme la loi de 2014 en France, l'approche

est assez différente. La loi ESS modifie de nombreuses autres lois, souvent très détaillées. La loi a près de 90 articles

Politiques et plans d'action

Dans tous les pays, les gouvernements ont des politiques, des programmes, un soutien financier pour différentes activités d'ESS avant d'adopter une législation. Dans la plupart des cas, les lois sont le résultat du développement de l'ESS. Après quelques années, le secteur de l'ESS et les gouvernements se rendent compte qu'une loi est nécessaire pour renforcer à la fois le secteur de l'ESS et l'action du gouvernement dans son rôle de soutien. Souvent, les lois comprennent un article que le gouvernement adopte des plans d'action pour appliquer la loi.

Dans le cas du Mali, la Politique nationale de promotion de l'ESS et son Plan d'action, adopté en 2014, stipulent que lors de la mise en œuvre de la Politique, une législation spécifique sera modernisée si nécessaire. Une loi-cadre sera adoptée plus tard.

Au Mali, RENAPESS - le réseau national pour la promotion de l'ESS a travaillé avec les gouvernements pour adopter une politique nationale à grande échelle pour la promotion de l'ESS. Cela a été possible parce que RENAPESS est un réseau national de plus de 60 organisations de tous les secteurs de la société. Le processus a pris deux années complètes à préparer, 2010 et 2012. Le coup d'État de 2012 a retardé l'adoption. Le Conseil des ministres a adopté la politique et le plan d'action le 9 octobre 2014.



Dans certains cas, les lois précisent que les organisations de l'ESS sont des partenaires pour la préparation des plans d'action et leur mise en œuvre. C'est le cas de la Loi sur l'économie sociale du Québec adoptée en 2012.

Au Mali, la politique nationale et le plan d'actions précisent que RENAPESS, le réseau national de l'ESS, est le partenaire du gouvernement pour la mise en œuvre des plans d'action.

Politique nationale de promotion de l'ESS au Mali - Axe principal de la politique:

- L'adoption de nouvelles dispositions législatives et réglementaires régissant les entreprises de l'économie sociale et solidaire ;
- Le renforcement de la capacité des parties prenantes ;
- Le renforcement de l'information, de la communication et de la recherche dans le domaine de l'économie sociale et solidaire ;
- Amélioration des mécanismes de financement appropriés pour les entreprises de l'économie

Autorités locales

Bien que le niveau local et régional ne soit pas les niveaux d'adoption des lois, la reconnaissance de l'ESS par les niveaux municipal et régional est d'une importance primordiale. Comme la majorité de la population mondiale vit dans les zones urbaines, ce sont les autorités les plus proches de la vie quotidienne des gens, et comme la plupart des initiatives d'ESS proviennent des zones urbaines, les autorités locales sont souvent sollicitées pour les soutenir.

Au cours de la dernière décennie, de nombreuses autorités locales ont adopté des politiques ou des lois. Par exemple, 40 municipalités au Brésil ont des lois. Au Forum mondial de l'économie sociale (GSEF) à

Montréal en septembre 2017, l'initiative de Séoul d'économie sociale a été présentée, ainsi que plus de quarante exemples de partenariats entre les villes et les organisations de l'ESS.

Lors de la dernière **conférence de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)** tenue à Bogota en octobre 2016, le document d'orientation intitulé « Le rôle des gouvernements locaux dans le développement économique territorial » identifie l'ESS comme l'une des stratégies.

En avril 2017, **Barcelone** a adopté le **Plan Impetus pour l'économie sociale et solidaire**. Son objectif est d'offrir une vision socio-économique transformatrice de la réalité urbaine. Il comprend un programme d'action et vise à contribuer à la réduction des inégalités sociales et territoriales, tout en promouvant une économie au service des citoyens et de la justice sociale.

Le **Plan Impetus** comprend un diagnostic, le processus de développement et l'ensemble des actions que l'on souhaite réaliser dans la ville au cours des prochaines années. Il est structuré de la façon suivante :

- L'économie sociale et solidaire à Barcelone : analyse la réalité du tissu socio-économique transformateur de la ville et son déploiement à travers le territoire
- Le processus de planification : explique le processus impliqué dans la rédaction du plan et les dynamiques de coproduction et de coresponsabilité
- Contenu du plan : décrit les objectifs généraux et spécifiques, les lignes de travail, les mesures et les actions à mettre en œuvre.
- Développement du Plan : indique les différents agents impliqués dans l'exécution du Plan et les espaces de travail conjoint et participatif.
- Budget, suivi et évaluation : détaille les allocations budgétaires, ainsi que les critères d'évaluation d'impact utilisés.

Le gouvernement métropolitain de **Séoul** a lancé en 2012 un [plan global de soutien à l'économie sociale pour la création d'un écosystème économique durable](#). Depuis lors, en partenariat avec le réseau Social Economy Seoul, beaucoup de progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre du plan. Une étude de cas de *Social Economy Seoul* a été publiée en 2016. L'exemple de Séoul a certainement inspiré le nouveau gouvernement élu plus tôt en 2017.

En effet, le gouvernement national a fait l'annonce suivante: *Le 18 octobre, le Comité présidentiel pour la création d'emplois a tenu une réunion présidée par le président Moon Jae-in et a annoncé pour la première fois un plan pour stimuler l'économie sociale. Le gouvernement actuel a défini « l'activation de l'économie sociale » comme l'une des 100 tâches politiques et a examiné les mesures visant à développer le secteur de l'économie sociale en s'appuyant sur une coopération étroite entre les secteurs public et privé et des experts privés* (de la lettre d'information de l'ICOOP).

Principaux éléments des lois cadres

Article 1 Objet de la loi (Québec)

Cette loi vise à reconnaître la contribution particulière de l'économie sociale au développement socio-économique du Québec dans de nombreux secteurs et dans toutes les régions du Québec. Il vise également à établir le rôle du gouvernement dans l'économie sociale.

Article 2 (Article 4 de la loi colombienne) : Principes de l'économie solidaire

- Le bien de l'être humain, son travail et ses mécanismes de coopération ont préséance sur les moyens de production
- Esprit de solidarité, de coopération, de participation et de soutien
- Administration démocratique, participative, autogérée et désir d'entreprendre
- L'adhésion est volontaire, responsable et ouverte
- Propriété associative et solidaire sur les moyens de production
- Participation économique des associés dans la justice et l'équité
- Autonomie, autodétermination et autogestion.
- Service public
- Collaborer avec d'autres organisations du même secteur
- Promotion d'une culture écologique

Article 3 - Les entités (types d'entreprises) de l'économie sociale. Article 4 - Droit portugais

- Entités de l'économie sociale : Intégrer l'économie sociale et les entités suivantes, incluses dans les règles juridiques portugaises
- Mutuelles
- Les organismes de bienfaisance
- Fondations
- Institutions particulières de solidarité sociale non incluses dans les paragraphes précédents
 - Associations avec des objectifs altruistes qui agissent dans le domaine de la culture, des loisirs, du sport et du développement local
- Entités évoluant dans les sous-secteurs de la communauté et autogérées, intégrées dans la Constitution dans le secteur coopératif et social

Autres articles

D'autres textes législatifs sont assez différents d'un pays à l'autre. Ils varient selon les pays en fonction des besoins spécifiques de chaque pays. Exemples

- Obligation d'adopter un plan d'action
- Définir qui sont les partenaires pour l'application de la loi
- Mécanismes de financement
- Changements à d'autres lois, comme la création d'une nouvelle catégorie de coopératives
- Création d'un secrétariat national Évaluation et recherche

Pour plus d'informations :

- [Reconnaissance juridique et politique de l'économie sociale solidaire \(ESS\)](#) - Yvon Poirier, janvier 2016, (Disponible en français, anglais et espagnol)
- [Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policy](#), UNRISD Flagship report, Chapter 4, October 2016 (Disponible en anglais seulement)