



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Document de travail 2020-5F

La politique publique de promotion de l'économie sociale et solidaire à Barcelone (2016-2019)

Rafael Chaves-Avila, IUDESCOOP, Université de Valence

Jordi Via-Llop, Arç cooperativa

Jordi Garcia-Jané, Apostrof cooperativa

Document préparé pour le projet de l'UNRISD :

Promouvoir l'économie sociale et solidaire par le biais de politiques publiques :

Lignes directrices pour les gouvernements locaux

Juillet 2020



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

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 9173020
info@unrisd.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-communauté) pour un monde inclusif, équitable et humain au profit de tous.

Copyright © Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) et Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF)

Le présent document n'est pas une publication officielle de l'UNRISD. La responsabilité des opinions exprimées dans les études signées n'engage que leurs auteurs et la mise à disposition de ces études sur le site Internet de l'UNRISD (<http://www.unrisd.org>) ne constitue pas une approbation par l'UNRISD des opinions qui y sont exprimées. Aucune publication ou diffusion desdits documents n'est autorisée sans l'autorisation préalable de leurs auteurs, à l'exception d'un usage personnel.

Table des matières

Table des matières	iii
Liste des tableaux	iii
Sigles et acronymes	iv
Résumé	v
Introduction	1
1 Vue d'ensemble de la politique de promotion de l'économie sociale et solidaire à Barcelone	2
1.1 Délimitation du secteur de l'ESS dans le PIESS	2
1.2 Conception et objectifs généraux du PIESS	3
1.3 Intégration du PIESS dans les politiques gouvernementales	4
2 La construction du PIESS de Barcelone	4
2.1 La stratégie de structuration cognitive et organisationnelle des acteurs de l'ESS	4
2.2 Les parties prenantes impliquées dans la coconstruction de la politique d'économie sociale de Barcelone	5
2.3 L'espace participatif de la politique d'ESS en tant qu'espace de coconstruction de la politique publique	5
2.4 Leadership et pragmatisme du Comissionat	6
3 L'écosystème de la politique d'économie sociale	7
3.1 Administrations publiques	7
3.2 Instances représentatives de l'ESS	7
3.3 Entités privées et universités soutenant l'ESS	8
4 Cadre institutionnel de l'économie sociale et politiques de promotion	8
4.1 Dispositif et mesures de soutien à l'économie sociale	8
4.2 Le PIESS en tant que stratégie pluriannuelle de promotion de l'ESS	11
5 Architecture de la politique d'ESS : les différents instruments	12
5.1 Instruments de soutien financier	12
5.2 Instruments de soutien cognitif	13
5.3 Instruments de soutien technique	15
5.4 Instruments de soutien à l'accès aux marchés publics	16
5.5 Instruments spécifiques et de référence	16
5.6 Instruments destinés à créer et augmenter le capital social et participatif	18
6 Évaluation de la politique d'économie sociale	19
6.1 Contraintes, critères et indicateurs d'évaluation définis dans le PIESS	19
6.2 Évaluation du plan	20
7 Conclusions	25
Bibliographie	27
Annexe : personnes interrogées	30

Liste des tableaux

Tableau 1. Système d'indicateurs d'évaluation du PIESS de Barcelone	19
Tableau 2. Grille d'évaluation qualitative destinée aux responsables politiques de la Municipalité de Barcelone	23
Tableau 3. Grille d'évaluation qualitative destinée aux représentants d'entités de l'ESS de Barcelone	24

Sigles et acronymes

AESCAT	Association de l'économie sociale de Catalogne (Asociación de Economía Social de Cataluña)
CCC	Confédération des coopératives de Catalogne (Confederación de Cooperativas de Cataluña)
CIRIEC	Centre international de recherche et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative
COMISSIONAT	Commissariat à l'économie coopérative, sociale et solidaire (Comisionado de Economía Cooperativa, Social y Solidaria)
ECAS	Fédération des entités catalanes d'action sociale (Federación de Entidades Catalanas de Acción Social)
ESS	Économie sociale et solidaire
FCCUC	Fédération des coopératives de consommateurs et d'utilisateurs de Catalogne (Federación de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de Cataluña)
FCTC	Fédération des coopératives de travail associé de Catalogne (Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Cataluña)
FCVS	Fédération catalane du volontariat social (Federación Catalana de Voluntariado Social)
FECETC	Fédération des centres spéciaux pour l'emploi de Catalogne (Federación de Centros Especiales de Empleo de Cataluña)
FESC	Salon de l'économie solidaire de Catalogne (Feria de Economía Solidaria de Cataluña)
IUDESCOOP	Institut universitaire de recherche en économie sociale – Université de Valence (Instituto Universitario de Investigación en Economía Social – Univ. Valencia)
PAM	Plan d'action municipal (Plan de Acción Municipal)
PDE	Plan de développement économique (Plan de Desarrollo Económico)
PIESS	Plan de promotion de l'économie sociale et solidaire de la ville de Barcelone (Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria de la Ciudad de Barcelona)
PME	Petites et moyennes entreprises
REC	Ressource économique citoyenne (Recurso Económico Ciudadano)
XES	Réseau d'économie solidaire (Red de Economía Solidaria)
XMESS	Réseau de communes pour l'économie sociale et solidaire (Red de Municipios por la Economía Social y Solidaria)

Résumé

Le Plan de promotion de l'économie sociale et solidaire de la ville de Barcelone (PIESS) constitue un cas exemplaire de politique d'économie sociale de nouvelle génération. Il en possède les caractéristiques propres : transversalité de l'économie sociale et solidaire (ESS), approche privilégiant les partenariats, perspective sociopolitique transformatrice, approche d'intégration (*mainstreaming*), innovation politique en matière d'instruments et de systématisation de la stratégie, conjuguées à la volonté politique du gouvernement local et au pragmatisme de son organe politique promoteur, le Comissionat.

L'une des caractéristiques importantes du PIESS réside dans le fait que, pour la première fois, une administration publique catalane promeut une politique transversale sur l'ESS, c'est-à-dire qui agit sur l'ensemble de l'ESS et non seulement sur une partie de celle-ci. En effet, si l'on s'en réfère au cadre défini par le CIRIEC (2017), ce plan promeut à la fois les initiatives socioentrepreneuriales et sociocommunautaires. Il cible tant l'économie sociale marchande que l'économie sociale non marchande, y compris la finance éthique, le commerce équitable, la consommation responsable, les communs et les monnaies sociales. De fait, le nouveau projet de loi catalan sur l'ESS couvre à la fois le secteur marchand de l'ESS, qui regroupe les entreprises qui vendent des biens et services sur le marché, et l'ESS non marchande, constituée par les entités dont les ressources ne proviennent pas du marché, mais de dons, de revenus de la propriété et des cotisations des membres, par exemple.

L'approche partenariale public-communautés du PIESS s'est traduite à la fois dans la coconstruction et dans la coproduction de cette politique, en impliquant pleinement le secteur de l'économie sociale. La mise en œuvre de cette approche partenariale de politique publique s'est appuyée sur trois éléments : (1) un espace de participation et de dialogue dédié, dénommé *espace participatif de la politique d'ESS*, (2) une action de politique publique adaptée à cette approche partenariale et visant à obtenir une coordination intragouvernementale et intergouvernementale, et (3) un secteur de l'ESS structuré tant sur le plan cognitif (au niveau de l'imaginaire social et d'une identité commune) que sur le plan organisationnel (avec des structures et des espaces permettant l'inter-coopération), en mesure de faire office d'interlocuteur avec l'administration.

La démarche sociopolitique du PIESS à l'égard de l'ESS, considérée comme un vecteur de transformation et non comme un palliatif assistancialiste, a conduit les décideurs et responsables politiques en charge de l'ESS à développer une vision systémique et intégrale à la fois des différentes sphères d'action publique, et des diverses activités socioéconomiques qui constituent autant de problèmes auxquels il convient de répondre. L'approche d'intégration (*mainstreaming*) a cherché, avec des résultats modestes, à intégrer cette politique et l'ESS dans les autres politiques de la Municipalité de Barcelone et dans les politiques des autres administrations afin d'éviter un travail en silo.

Le PIESS a disposé d'atouts essentiels avec, d'une part, la volonté politique du gouvernement local de faire avancer cette politique, volonté qui s'est notamment traduite par un généreux soutien budgétaire, et d'autre part, la présence d'un élément catalyseur, pragmatique et dynamisant, le Comissionat, en tant qu'organe public promoteur, et de l'espace participatif de l'ESS.

Le PIESS constitue une stratégie complexe, articulée autour de 2 grands objectifs généraux, 6 axes de travail, 24 objectifs spécifiques, 31 actions et 124 mesures. Une part notable de ces actions représente des innovations en matière de politique publique. Le PIESS a été mis en œuvre pendant quatre ans et, selon l'évaluation menée, a surtout contribué à augmenter le financement public de l'ESS, à accroître la visibilité et la sensibilisation à l'ESS auprès de la population et au sein de l'administration municipale, à structurer le secteur de l'ESS sur le plan cognitif et organisationnel, et à créer un espace stable de participation à la politique publique en matière d'économie sociale.

Introduction

Le 13 juin 2015, les élections municipales de la ville de Barcelone sont remportées par la coalition électorale Barcelona en Comú, composée de plusieurs partis progressistes. Ada Colau, activiste sociale, est élue maire. Le programme électoral¹ du mouvement politique vainqueur contient de nombreuses références à l'économie sociale et solidaire (ESS), parmi lesquelles les coopératives, les biens communs, la participation et le mouvement associatif, et comprend notamment un volet spécifique sur « la promotion de l'économie sociale et solidaire ». En application de ce programme électoral, la nouvelle maire choisit un activiste du mouvement coopératif et de l'économie solidaire pour diriger l'action municipale dans ce domaine et crée un organe interinstitutionnel, le Commissariat à l'économie coopérative, sociale et solidaire (Comissionat en catalan), chargé de mettre en œuvre cette nouvelle politique.

Ce champ de politique publique inédit ne disposait jusqu'alors d'aucune reconnaissance tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la structure gouvernementale de la Municipalité de Barcelone. En dehors de la Municipalité, les propres membres du secteur de l'ESS (coopératives, tiers secteur social et autres entités) se reconnaissaient à peine comme membres d'un même secteur. En interne, la Municipalité ne possédait pas d'appareil administratif et réglementaire adapté à ce nouveau secteur : le mode d'appréhension et d'action publique dans ce nouveau domaine se heurtait à la bureaucratie municipale, étant donné les limites des instruments d'action et des espaces de participation institutionnalisés existants et de l'expertise disponible.

Le Plan de promotion de l'économie sociale et solidaire de la ville (Pla d'impuls de l'economia social i solidària 2016-2019, PIESS)², nom donné à cette politique publique d'un nouveau genre, était dépourvu de précédents et se caractérise par des contenus et un mode d'action innovants par rapport aux politiques et dispositifs publics antérieurs. Par ailleurs, cette nouvelle politique disposait de deux atouts clés : premièrement, la volonté politique décisive du gouvernement municipal de mettre en œuvre une politique d'ESS et, deuxièmement, une importante dotation budgétaire (ayant augmenté d'environ 800 % entre 2014 et 2016).

Outre la création d'un nouvel espace de politique publique, le PIESS a constitué une innovation sociopolitique à plusieurs égards : son approche consistant à considérer le secteur de l'ESS dans son ensemble ; la conception de la politique à proprement parler, fondée sur des objectifs socioéconomiques et culturels transformateurs ; son mode de construction et de production de la politique, qui reposent sur la concertation public-communauté coopérative ; le recours à de nouveaux instruments tels que les actions destinées à promouvoir le marché social et des propositions pilotes spécifiques ; et, enfin, l'inclusion et la centralité de cette politique dans la politique principale de la Municipalité.

¹ Barcelona en Comú, Programme électoral de Barcelona en Comú, élections municipales de 2015, 2015. https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/programaencomun_cast.pdf (en espagnol)

² Ajuntament de Barcelona, Pla d'impuls de l'economia social i solidària (2016-2019), Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 2016. <https://ajuntament.barcelona.cat/economia-social-solidaria/sites/default/files/Pla%20d%27Impuls%20ESS.pdf> (en catalán)

Le présent document a pour objectif d'étudier ce cas de politique publique de promotion de l'économie sociale au niveau municipal sous un angle double, analytique et normatif. D'un point de vue analytique, nous essayons d'identifier en premier lieu les principales caractéristiques du processus de construction de cette politique, telles que la vision de ce secteur socioéconomique adoptée par les décideurs politiques, sa base théorique, le mode d'élaboration du plan, les acteurs de l'écosystème et le cadre institutionnel de référence, et, en second lieu, l'architecture de la politique, en distinguant les différentes lignes d'action et instruments articulés selon une typologie établie. D'un point de vue normatif, nous tentons de tirer des enseignements de cette politique, à la lumière de l'évaluation qui en a été faite et des obstacles et problèmes identifiés, qui pourront être utiles pour développer des politiques ultérieures dans d'autres territoires.

Dans le cadre de l'élaboration de ce document, nous avons consulté la documentation officielle et des publications directement liées à cette étude de cas ; nous avons mené des entretiens auprès de témoins privilégiés et de deux groupes focaux, l'un composé de responsables de la Municipalité de Barcelone et l'autre de responsables d'instances représentatives de l'économie sociale et solidaire catalane (voir Annexe). La période analysée est 2016-2019.

1 Vue d'ensemble de la politique de promotion de l'économie sociale et solidaire à Barcelone

1.1 Délimitation du secteur de l'ESS dans le PIES

Lors de la délimitation du domaine d'intervention de la politique de promotion de l'économie sociale et solidaire de la ville de Barcelone (le PIES), une vision large a été retenue, tant en ce qui concerne le type d'entités juridiques que l'activité envisagée. Une vision intégrant les deux conceptions, sociale *et* solidaire (voir CIRIEC, 2017), a été adoptée. L'inclusion du second aspect (économie solidaire) souligne l'importance de la dimension de transformation sociale de ce secteur socioéconomique et des activités économiques non marchandes.

S'agissant des entités et des formes juridiques visées par la politique, les initiatives socioéconomiques appartenant au tiers secteur social, aux coopératives, aux mutuelles, aux sociétés de travailleurs, aux entreprises sociales d'insertion, aux centres spéciaux pour l'emploi, à l'économie communautaire (jardins communautaires, groupes d'éducation partagée, banques de temps...) et à l'économie collaborative et de partage ont été incluses³. En ce qui concerne le domaine d'activité, la définition d'activité économique retenue ne s'est pas limitée à la logique de mise à disposition de produits ou de services sur le marché conventionnel, mais a également intégré les produits ou services non distribués par le marché, tels que ceux proposés par l'économie communautaire ou l'économie collaborative des communs.

³ L'étude commanditée par le Comissionat en 2016, intitulée L'économie sociale et solidaire à Barcelone (L'economia social i solidària a Barcelona), a identifié 4 718 initiatives relevant de l'ESS dans la ville, dont 2 400 entités du tiers secteur social (principalement des associations), 1 197 sociétés de travailleurs, 861 coopératives et 260 initiatives d'économie communautaire. L'ensemble de l'ESS employait plus de 53 000 personnes et impliquait plus de 100 000 volontaires, 500 000 sociétaires de coopératives de consommation et 113 000 sociétaires de mutuelles.

L'utilisation de cette définition large a permis de formuler une action politique à destination d'un secteur quantitativement plus important, aspect particulièrement important pour une meilleure prise en compte interne au sein de la propre administration municipale. Cela a également minimisé les risques associés à un éventuel sentiment d'exclusion de certains pans de l'ESS. Par ailleurs, il a été considéré que cette approche permettait de contester les visions réductrices de l'ESS tendant à la considérer comme uniquement complémentaire, palliative et assistencialiste.

Ce critère de délimitation du secteur a présenté un certain nombre d'inconvénients et de défis, dont les plus importants sont les suivants : (1) l'émiettement organisationnel du secteur de l'ESS dans son ensemble, qui multipliait les interlocuteurs et compliquait beaucoup le dialogue ; (2) l'absence de structuration et d'articulation organisationnelle globale des pratiques de l'économie communautaire ; (3) les désaccords conceptuels à l'intérieur et entre les différents groupes de l'ESS à propos de l'appartenance ou non à l'ESS, et pour déterminer si l'ESS constitue un sous-secteur de l'économie privée de marché ou un secteur spécifique ; et (4) les désaccords stratégiques à l'intérieur et entre les dimensions de l'ESS, en particulier celles visant une stratégie explicite de transformation sociale et le développement du marché social.

1.2 Conception et objectifs généraux du PIESS

Dans le droit fil du programme électoral du nouveau gouvernement municipal, la conception de la nouvelle politique en matière d'économie sociale et solidaire a dépassé la conception réductrice, complémentaire et assistencialiste à laquelle était jusqu'alors limité le rôle de l'économie sociale dans la société, au profit d'une conception constructive et transformatrice. Dans la nouvelle politique, l'ESS devait constituer un des principaux axes de transformation sociopolitique et culturelle de la ville en contribuant au développement du caractère démocratique de l'action politique, à l'intégration de politiques sociales et économiques, et à un changement culturel dans la vision de l'espace public par la municipalité. Par conséquent, cette politique devait s'intégrer dans la politique économique municipale globale, encourager la participation des citoyens et des acteurs de l'ESS dans le diagnostic conjoint, la coconstruction, la coproduction et la coévaluation des politiques, ainsi que promouvoir les initiatives émergentes bâties autour de cette vision sociopolitique.

L'élaboration de ce modèle de politique s'est appuyée sur des réflexions collectives au

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20633

