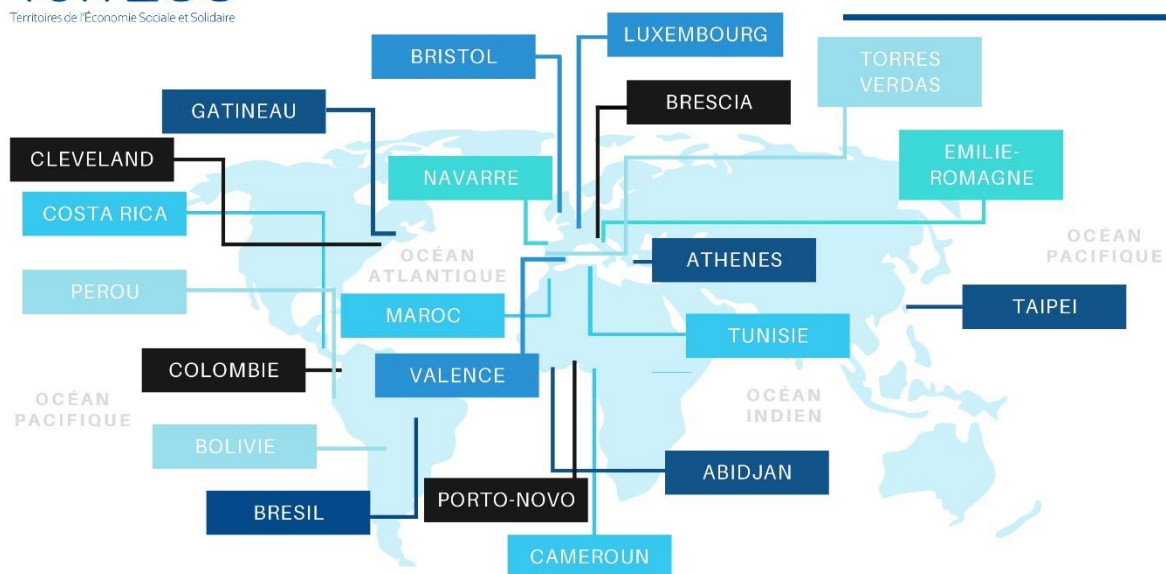


Les politiques de l'ESS : une approche comparée

Ces synthèses ont été rédigées dans le cadre d'un exercice pédagogique réalisé au sein du cours « Les politiques d'ESS : une approche comparée » de Sciences Po Bordeaux en 3^{ème} année en 2024 en partenariat avec le Global Social Economy Forum.



Les politiques de l'ESS : une approche comparée



Navarre

Par GALLON Anaïs

La communauté forale de Navarre peut se vanter d'être l'un des territoires moteurs de l'Économie sociale en Espagne. Le territoire a notamment été, dès 2015, la troisième communauté autonome espagnole en volume d'emplois dans l'économie sociale, avant même la mise en place des premières politiques locales d'économie sociale.

L'élaboration des politiques publiques de l'ESS en Navarre

La structuration des acteurs de l'ESS dans l'histoire récente de la Navarre remonte à 1982, date de constitution de l'ANEL, encore aujourd'hui l'une des forces majeures dans l'élaboration des politiques publiques relatives à l'ESS dans la communauté. Cette association structure les entreprises de l'Économie Sociale de Navarre, et parmi ses missions se trouve la représentation de ses membres auprès des administrations publiques et la promotion du modèle d'entreprise de l'Économie sociale.⁹⁴ Le contexte international de la mise à l'agenda de l'ESS, notamment la mise en place par les Nations Unies de l'Année Internationale des Coopératives en 2012 ou les Conclusions du Conseil de l'Union Européenne du 7 décembre 2015 au sujet de l'ESS, ainsi que le développement parallèle d'un modèle national d'économie sociale, ont encouragé la mise en place de politiques publiques locales.

Il est important de rappeler le rôle majeur de la Loi sur l'Économie Sociale du 29 mars 2011, loi-cadre en Espagne qui impose aux pouvoirs publics dont les communautés telles la Communauté forale de Navarre de promouvoir le modèle d'Économie Sociale.⁹⁵ La création d'un cadre juridique qui reconnaît la promotion de l'Économie sociale et des entités qui la composent comme étant d'intérêt général est un premier pas vers la mise en place d'une politique locale, de même que la définition de celle-ci en tant que « l'ensemble des activités économiques et commerciales, qui dans le secteur privé et conformément aux principes visés dans l'article 4, poursuivent l'intérêt commun de leurs membres, l'intérêt général économique ou social, ou l'ensemble de ces intérêts ».⁹⁶

Au niveau local, les réseaux d'économie sociale se sont progressivement structurés en réseaux et groupes qui ont peu à peu pu faire pression afin d'inscrire l'économie sociale à l'agenda public. Le Réseau d'Économie Solidaire tout d'abord, qui regroupe la majorité des initiatives économiques solidaires de Navarre, est l'organisme qui représente la REAS d'Espagne au niveau local, et a été fondée en 2003. En 2009, c'est la CEPES Navarra qui est créée en tant qu'organisation entrepreneuriale à caractère intersectoriel. Cette organisation réunit aujourd'hui les grandes associations représentantes des différents secteurs, qui incluent l'ANEL et la REAS de Navarre ainsi que les Fondations de Navarre, l'Union des Coopératives agro-alimentaires de Navarre, EINA qui représente les Entreprises d'Insertion professionnelle de la Communauté et CEISNA, les Centres Spéciaux d'Emploi d'Initiative Sociale de Navarre.

C'est la CEPES qui a co-construit avec le gouvernement autonome la mise en place en 2017 d'un Plan Intégral pour l'Économie Sociale pour trois ans. Les objectifs de cette politique majeure et structurante sont à l'origine de répondre à la situation économique de la Navarre mais

⁹⁴ Page web officielle de l'ANEL (<https://www.anel.es/que-es-anel/>) [consulté le 22 décembre 2023]

⁹⁵ Loi 5-2011, du 29 mars, d'Économie sociale

⁹⁶ Loi 5-2011, extrait de l'article 2, traduction propre

également à une « demande historique du secteur ». ⁹⁷ Tout d'abord, le gouvernement prend en compte l'existence d'un « consensus assez généralisé selon lequel nous sommes confrontés à un changement de cycle socio-économique », changement caractérisé par une baisse de la croissance, une compétition croissante, un risque de délocalisation important. ⁹⁸ Le Plan fait également état d'une incertitude économique, en particulier par rapport aux nouvelles technologies qui impactent les entreprises et les emplois. Par ailleurs, le PIES est également confronté au problème du vieillissement de la population, de l'émigration hors de la communauté et au risque majeur de croissance des inégalités.

Ce diagnostic, réalisé dans les années précédant la mise en place de la stratégie d'Economie Sociale, a depuis été complété dans le cadre de la réalisation des Stratégies de Spécialisation Intelligente inspirées par la Stratégie Europe 2020. Ces stratégies mettent l'ESS au cœur des objectifs pour la Navarre 2030, notamment en termes de développement entrepreneurial. ⁹⁹ Le second Plan Intégral, ou II PIES, poursuit ces orientations après la pandémie de COVID-19 en fixant un nouvel horizon à 2025 et en intégrant la question du genre. La contribution à une meilleure cohésion sociale, objectif partagé avec le plan S3, tout en intégrant les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030, sont de nouveaux objectifs intégrés dans le Second Plan, de même que la contribution au maintien, à la récupération et à la création d'emplois équitables, inclusifs et durables.

Ces politiques sont destinées aux entreprises des différents secteurs qui s'engagent dans l'Economie sociale, mais elles sont surtout mises en œuvre par la délégation aux différents réseaux qui font partie de la CEPES. D'autres politiques de subventions connaissent moins de succès. Par exemple, la politique de réactivation d'aides destinées aux entreprises d'économie sociale pour des subventions d'assistance technique ou de création d'entreprises a été, suite à l'absence de demandes en 2022, suspendue et les fonds consacrés ont été réalloués. Cependant, en 2021, ces programmes faisant partie du plan d'Emploi ont permis d'allouer environ 60 000€ à différentes entreprises d'économie sociale. Les objectifs chiffrés du II PIES sont de permettre à 2 435 personnes d'en bénéficier, de créer 362 entreprises et de faire bénéficier 1 262 entreprises, en soutenant 449 initiatives et projets. ¹⁰⁰ Dans le cadre du II PIES, sont précisés plusieurs objectifs chiffrés. Le gouvernement ambitionne de toucher 2 435 bénéficiaires, d'aider à la création de 362 entreprises et de soutenir 449 initiatives et projets en accompagnant 1 262 entreprises. ¹⁰¹

Il n'existe pas de résistance à la mise en place de telles politiques en faveur de l'économie sociale, d'autant plus que le gouvernement accomplit surtout les objectifs fixés au niveau national par la loi 5-2011. Au niveau régional, on peut citer le décret 94/2016 qui régule le régime de qualification et d'aides des entreprises d'insertion socioprofessionnelle de Navarre, ou encore l'article 36 de la Loi Forale d'Embauche Publique 2/2018, qui impose aux entités publiques la réservation de 6% des contrats publics aux entités à caractère social. Le cadre financier dépend des enveloppes votées chaque année. Dans le budget 2023 par exemple sont réservés un certain nombre de ressources pour subventionner le développement de

⁹⁷ II PLAN INTEGRAL DE ECONOMÍA SOCIAL, page 3

⁹⁸ Premier Plan Intégral d'Economie Sociale de Navarre 2017-2020, page 8, traduction propre

⁹⁹ Stratégie de Spécialisation Intelligente de Navarre, Documento Resumen, Actualización 2016-2030, traduction propre (plan S3 – Smart Specialisation Strategies)

¹⁰⁰ II PIES, page 11, traduction propre

¹⁰¹ II PIES, page 11, traduction propre

programmes en partenariat avec les réseaux membres de la CEPES. L'exécution du I PIES a mobilisé, selon les chiffres de son compte-rendu intégrant les dépenses de 2020, 14.682.708€. Les différentes organisations reçoivent également des subventions provenant des fonds européens, notamment les Fonds Next Generation EU.

La mise en œuvre des politiques publiques

La mise en œuvre de ces politiques repose principalement sur le réseau de partenaires, ainsi qu'au niveau institutionnel de la Conserjería de Derechos Sociales, à l'Economie Sociale et à l'Emploi, organisée par le Décret Foral 251/2023, du 15 novembre. Par ce décret, sont attribuées à la section d'Economie sociale les fonctions de coordination du comité technique permanent du II PIES, ainsi que d'autres fonctions annexes autour de la promotion de l'Economie sociale.

Les politiques sectorielles prennent en compte les ODD, de manière générale, mais il existe une centralisation autour du PIES pour véritablement structurer le secteur, en lien étroit avec la CEPES. Représentant un véritable écosystème qui compte plus de 42.000 personnes associées et volontaires, il est présent dans plus de 90% du territoire rassemble plus de 1.250 entreprises et entités.¹⁰² Ces organisations participent toutes et s'inscrivent dans le cadre du PIES, en développant des initiatives particulières. Par exemple, l'UCAN (Coopératives agro-alimentaires), est particulièrement engagée sur une campagne autour de la sensibilisation aux ODD et sur la quantification des émissions de CO₂, alors que la REAS Navarra met en place un Marché social. Tous les membres ont cependant en commun la mise en place d'action transversales, avec l'objectif de mettre en place des liens de solidarités entre les entités membres. Le II PIES consacre également une section à la complémentarité entre ses actions et celles du Plan Reactivar Navarra ainsi qu'au plan S3 et aux ODD de l'Agenda 2030. Par exemple, les objectifs généraux du plan S3 d'amélioration de la qualité de vie, d'une meilleure durabilité et d'une meilleure prospérité coïncident avec les actions mises en place en termes de politique publique dans le PIES.

L'action publique passe, dans le II PIES, par quatre axes différents. Tout d'abord, les personnes, en proposant des actions autour de la création, du maintien et de l'amélioration des emplois et de l'employabilité des travailleurs. Cette action est complémentaire à l'action du réseau EINA par exemple, ainsi que des stratégies telles que celle de l'Université Publique de Navarre de créer une chaire dédiée à l'Economie Sociale. Les actions de formation passent également, à plus long terme, à la participation au projet d'Escuela Europea de Negocios de Economía Social à horizon 2026. La seconde ligne stratégique se concentre sur les entreprises et entités, notamment autour de la gestion, de l'innovation, de la coopération et de la transition digitale. Enfin, la ligne stratégique du secteur se concentrent sur le développement du cadre normatif et sur les actions de visibilité et reconnaissance de l'Economie Sociale, tandis que la ligne stratégique sur Société et Territoire traite de la participation du secteur aux plans de récupération économique et de l'impulsion d'une transition verte et de nouveaux modèles de consommation. Parmi les actions qui entrent dans ce cadre, l'insistance de la REAS sur le pouvoir économique des consommateurs et l'organisations de diverses Ferias de Economía Social sont à distinguer.

L'évaluation des politiques publiques

¹⁰² Qué es CEPES Navarra, page web officielle : <https://www.cepesnavarra.org/que-es-cepes-navarra/> [consulté le 22 décembre 2023]

La politique du II PIES agit directement sur les objectifs 4, 5, 8, 10, 12, 16 et 17 de l'Agenda 2030. La ligne stratégique concernant l'amélioration de l'employabilité, correspond à ce quatrième objectif d'éducation de qualité. Au niveau sectoriel, il convient de rappeler le travail de la REAS et de l'UCAN en particulier pour des politiques de campagne et de sensibilisation par rapport aux ODD. Cette campagne de l'UCA est financée par le Service Navarre de l'Emploi et cherche à visibiliser et promouvoir les modèles de production déjà existants au sein des coopératives qui contribuent à leur réalisation.¹⁰³ La politique favorise surtout la création d'entreprises et d'emplois et accompagne la dynamique positive déjà existante. L'une des principales mesures innovantes fût la création lors du I PIES de l'Unité d'Innovation Sociale, qui a permis d'accompagner les différents projets innovateurs créés sur le territoire, tout en créant un écosystème et en aidant à la diffusion européenne du modèle existant en Navarre. La communauté s'est également insérée dans divers réseaux internationaux, tels que le projet européen RESEES (Reinforce Regional Social Economy Ecosystem and Stakeholder's Capacity) ou encore la participation au Réseau Européen des Villes et Régions de l'Economie Sociale.¹⁰⁴

Les évaluations sociales existantes consistent principalement en des études indépendantes, menées depuis les années 1995 avec notamment une monographie empirique sur l'Economie Sociale en Navarre. Dans le cadre des PIES, une évaluation d'impact est également réalisée conjointement avec les partenaires. La page Web de l'économie sociale de Navarre, fruit de la collaboration entre la CEPES, le gouvernement autonome et l'USI, est particulièrement intéressante et propose une série d'indicateurs généraux.¹⁰⁵ Ces chiffres, associés notamment aux dernières actualisations fournies par la REAS, permettent d'aborder l'état de l'Economie Sociale en Navarre. Les acteurs se saisissent de ces évaluations d'impact afin de mettre en avant les points à améliorer, à l'image des Fondations de Navarre lors de l'évaluation du I PIES, qui demandaient une meilleure visibilisation de leur travail.¹⁰⁶

¹⁰³UCAN, (<https://ucan.es/ods/>) [consulté le 22 décembre 2023]

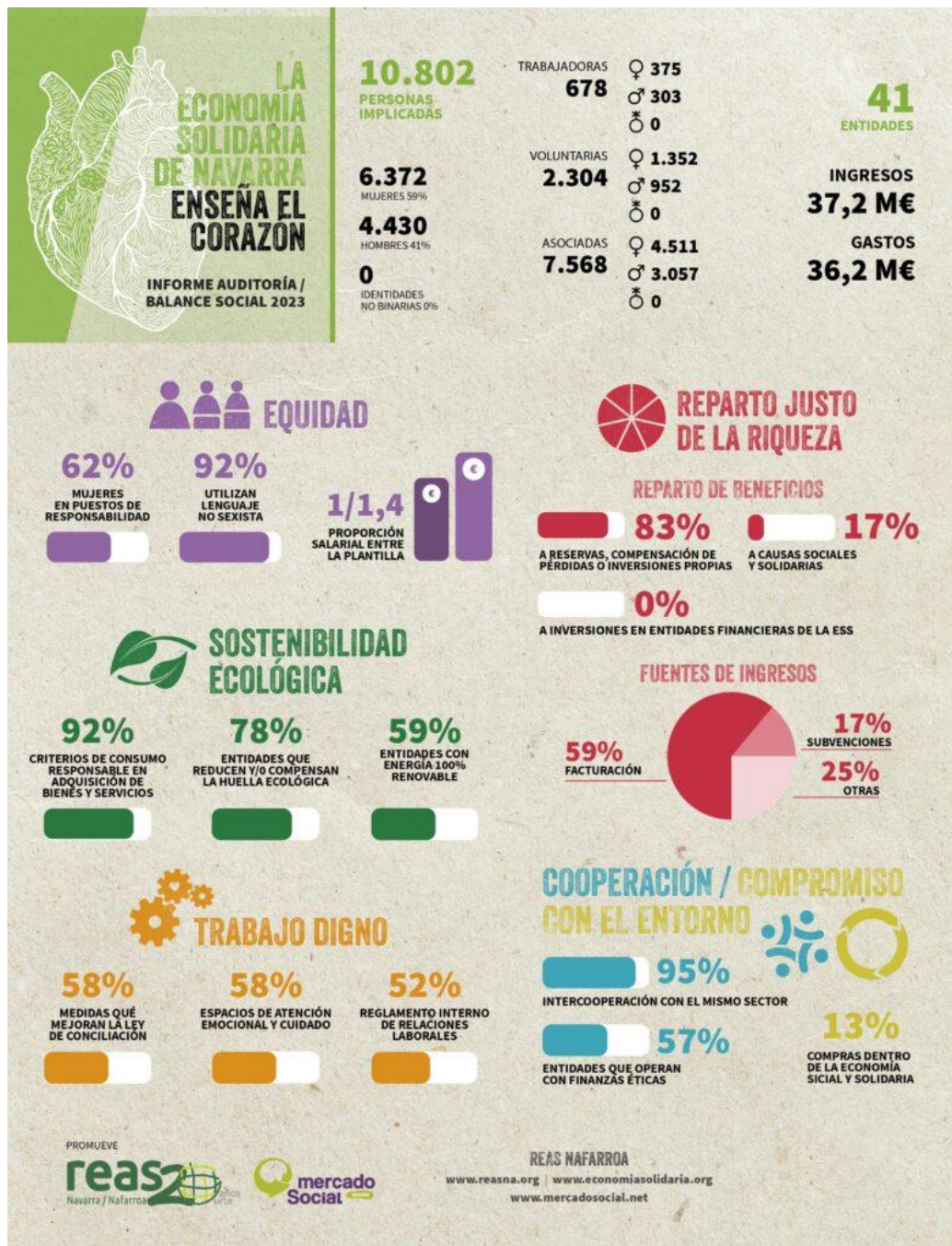
¹⁰⁴ <https://www.navarra.es/es/-/nota-prensa/navarra-expone-en-suecia-sus-fortalezas-en-economia-social-y-circular> [consulté le 22 décembre 2023]

¹⁰⁵ <https://economiasocialnavarra.com/la-economia-social-en-navarra/principales-datos/> [consulté le 22 décembre 2023]

¹⁰⁶ Evaluation d'impact du I PIES

Annexes

L'état des lieux réalisé par la REAS Navarra et publié le 22 décembre, permet de prendre en compte de manière globale les enjeux auxquels sont confrontés les membres du réseau et le sérieux des évaluations d'impact réalisées par les acteurs eux-mêmes.



Les résultats de l'évaluation d'impact du I PIES sont cruciaux pour en comprendre le succès, de même que la présentation par le gouvernement de Navarre des dits résultats. Cette évaluation est extrêmement positive et donne lieu à la naissance de nouvelles actions, notamment sert de base à la création du II PIES.

- ✓ Presupuesto ejecutado: 14.682.708€ (incluye previsión 2020)
- ✓ 42 Acciones puestas en marcha
- ✓ 324 nuevas Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades laborales con 877 empleos entre las personas socias
- ✓ Incremento de empleo neto: 2.258 personas, crecimiento del 22,07% sobre el mismo periodo año anterior.
- ✓ Actuaciones de capacitación en Economía social: 1.873 personas, 147 empresas y 164 cursos impartidos
- ✓ Nuevas inversiones en 283 empresas
- ✓ 1.618 personas participantes en programa de Liderazgo Participativo.

El I Plan Integral de Economía Social de Navarra cumple sus objetivos al aumentar en un 21% la creación de empleo en el conjunto del sector

Asimismo consigue incrementar tres puntos la tasa de creación de empresas de economía social con respecto al total de nuevas empresas

18 de septiembre de 2020