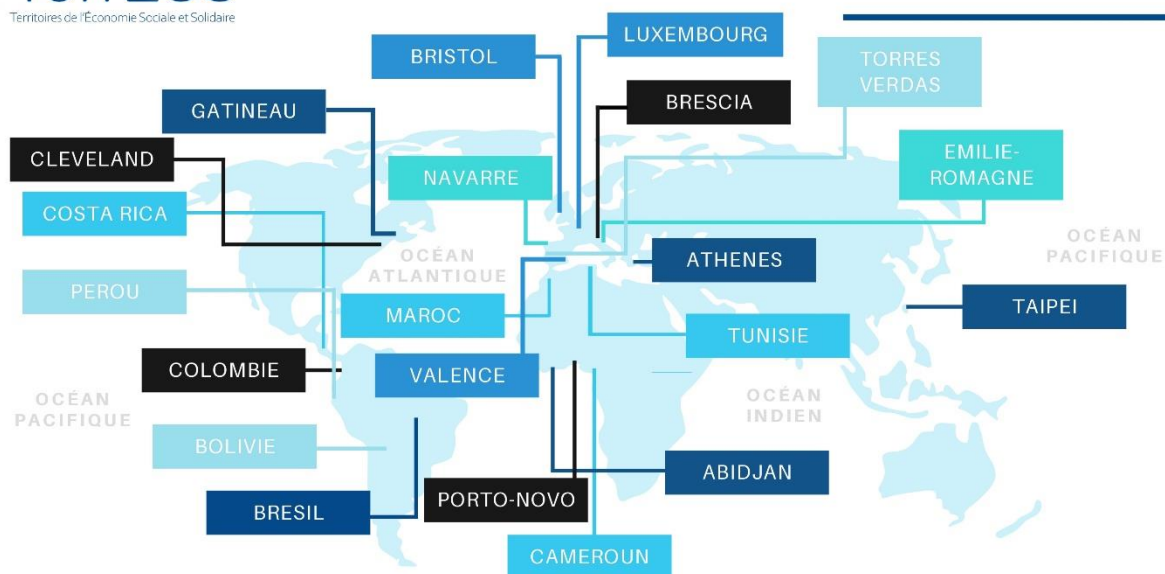


Les politiques de l'ESS : une approche comparée

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



Torres Vedras (Portugal)

Par Charlotte AMEEDÉ, Lucas SAINTE-CROIX, Chloé STEIN et Manon RIT

Cadre institutionnel et juridique portugais

Le Portugal est un pays qui agit fortement pour l'économie sociale et solidaire (ESS), d'autant plus depuis la fin de la dictature de Salazar. En effet, lors de celle-ci, de nombreuses règles contre les coopératives ont été instaurées, empêchant un véritable déploiement de cette économie qui pouvait pourtant avoir parfois un poids important, notamment à travers les misericordias. Existant depuis le XV^e siècle, liées à l'Eglise catholique, elles étaient dédiées à l'aide sociale et à l'accès de soins de santé. L'arrivée de la démocratie conduit à un retour de l'économie sociale et solidaire (ESS) sur le devant de la scène. Le Portugal démontre son importance en l'inscrivant dans la Constitution de 1976. Cela apparaît notamment dans l'article 80.b, selon lequel il existe une « coexistence du secteur public, du secteur privé et secteur coopératif et social des moyens de propriété de production ». Il devient l'un des rares pays du monde à reconnaître cela au sein de sa Constitution. De cette affirmation constitutionnelle, il émerge un ensemble de mesures et d'organismes afin d'assurer son suivi, comme l'explique le Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative : « En ce qui concerne le Portugal, le rapport du Comité Économique et Social Européen de 2012, souligne que, de manière générale, le concept d'économie sociale bénéficie d'un degré élevé de reconnaissance institutionnelle ». Par la suite, au niveau juridique, une loi cadre est prise en mars 2013 afin d'encourager l'administration publique à mettre en œuvre une politique publique de développement de l'économie sociale (ES). L'entrain pour le secteur se constate aussi par le fait que cette loi a été votée à l'unanimité.

Par ailleurs, en plus de ce strict cadre juridique, il existe un ensemble d'organisations qui sont actives dans l'ES. Deux institutions ont la charge de promouvoir l'ES. Ce sont le Conseil National de l'Economie Sociale (CNES) et la Coopérative Antonio Sérgio pour l'Economie Sociale (CASES). La première a pour ambition d'être organe consultatif pour les politiques visant l'ESS, ce qui crée un lien entre l'Etat et les acteurs de l'ES. La seconde est une institution chargée de la promotion de l'ESS. De plus, le secteur de l'ESS portugais est partagé entre différentes catégories d'acteurs. Il y a les coopératives (de consommation, de commerce, agricoles, de crédit, de logement, de production industrielle, d'artisanat, de pêche, culturelles, de services, d'éducation et les coopératives de solidarité sociale), représentées par trois confédérations que sont CONFAGRI (agriculture et crédit agricole), CONFECOOP (consommation, habitation et solidarité sociale), et TRABALHOCOOP. Il existe aussi des associations, des misericordias et des fondations.

Par conséquent, ce cadre général de l'ES permet à la ville de Torres Vedras de bénéficier d'un fort appui pour développer ses politiques. La ville, située dans le district de Lisbonne, accueille plus de 80 000 habitants. La maire actuelle est Laura Rodrigues, à la tête d'une administration issue principalement du parti socialiste, tournée vers l'ES, dans la continuité de ses prédécesseurs. La ville est un membre fondateur du réseau européen des villes vertes, fait partie du réseau REVES (Réseau européen des villes et régions pour l'économie sociale), et participe aux actions de la CASES, dont elle a signé la Charte d'engagement. Torres Vedras a de plus obtenu le statut de Ville européenne de l'économie sociale en 2021 en lien avec l'Union Européenne.

Les acteurs permettant l'élaboration des politiques d'ESS à Torres Vedras

A travers cette densité institutionnelle, il existe au Portugal une forte coordination des acteurs de l'ES dans la construction des politiques publiques. La Constitution permet donc la consultation régulière au niveau local des acteurs de l'économie sociale, dans le cadre de partenariats privé-public, pour mettre en œuvre les politiques de cohésion sociale. Ceux-ci font l'objet d'un cadre participatif légalement établi par les Redes Sociais (« réseaux sociaux »), qui formalisent le dialogue entre pouvoirs publics, organisations sociales et société civile. Ces réseaux donnent un rôle central aux collectivités territoriales.

Au niveau portugais, l'intercoopération fait néanmoins encore défaut : il y a entre les coopératives, les mutuelles et les autres associations du secteur de l'économie sociale très peu de communication et de relations. Par ailleurs, les dirigeants associatifs élus ou nommés ont dans l'ensemble la même attitude que des directeurs d'entreprises privées (structure hiérarchique n'assurant pas d'égalité avec les coopérateurs, rigidité bureaucratique, participation réduite et faible loyauté des membres).

Malgré cela, l'article 10 de la loi cadre de 2013 oblige l'État à soutenir et à valoriser l'économie sociale, et notamment à favoriser l'autonomie économique et financière des entités de l'économie sociale. Le gouvernement portugais soutient déjà de manière importante les coopératives et les Institutions Privées de Solidarité Sociale (IPSS) dans leurs activités à destination des populations défavorisées ou vulnérables. De plus, les dons privés et les fondations étant faibles au Portugal, les ressources proviennent essentiellement des subsides publics. Cependant, au-delà de l'aide financière directe, l'État soutient ce secteur par d'autres leviers comme la fiscalité, la contractualisation (ou sous-traitance) des services à la population, les programmes de développement. Par exemple, à Torres Vedras, cela s'illustre par le contrat d'acquisition de services avec la société Aqualogos pour la préparation d'études et de projets relatifs à l'utilisation hydro-agricole.

Au sein de la municipalité de Torres Vedras, ce sont différents postes qui couvrent les politiques d'ES : les délégations au développement social, à la participation et la citoyenneté, ainsi que les divisions consacrées à l'Environnement et à la durabilité. Mais en réalité, ces politiques couvrent tous les domaines.

Les politiques d'ES sont donc co-construites, avec les citoyens d'abord : le Conseil Local d'Action Sociale de Torres Vedras est un organisme local de concertation, fonctionnant comme un espace privilégié de dialogue et d'analyse des problèmes. Il se compose actuellement d'environ 90 entités publiques et privées qui ont officiellement rejoint le réseau social Torres Vedras. Ce groupe d'action sociale vise à promouvoir la mise en œuvre commune du diagnostic social et sanitaire, du Plan de Développement Social et Sanitaire et des plans d'actions annuels, ainsi qu'à encourager la coordination entre les organismes publics et les entités privées, visant une action concertée dans la prévention et la résolution des problèmes sociaux.

La municipalité met aussi en œuvre des politiques en coordination avec différents organes de Torres Vedras : le partenariat avec le centre hospitalier de l'Ouest, comme par exemple le GAPI (Bureau de soutien psychosocial tourné vers les questions LGBT+) ou ACES Oeste Sul, permet par exemple la mise en place de soins de santé, de prévention et de traitement des maladies, à des coûts socialement acceptables. De plus, la création de l'Agence Investir Torres Vedras, du

Centre pour l'emploi de Torres Vedras, sont des institutions permettant de coordonner les politiques d'emploi de la municipalité.

Enfin, elle garde un lien très fort avec les coopératives portugaises, notamment la Cases avec laquelle elle met par exemple en place le programme COOPJOVEM, qui consiste à soutenir l'entrepreneuriat coopératif, et plus particulièrement les jeunes dans la création d'entreprise.

Une politique d'économie sociale au service du développement économique, du respect des ODD et du soutien de la population

Les politiques d'ES à Torres Vedras ont d'abord vocation à répondre à différents enjeux : les thématiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont prégnantes au Portugal, mais les politiques d'ESS ne s'y limitent pas non plus. Il y a d'abord un important volet portant sur l'accès au logement, à l'éducation, aux services sociaux et en particulier la santé, afin de renforcer le tissu social de la ville. Ensuite, la municipalité de Torres Vedras porte une attention forte au développement durable, à la protection de l'environnement et à la transition énergétique, qui sont toutes des dimensions incluses dans ses politiques sociales.

Torres Vedras est donc d'abord caractérisée par l'écrasante majorité de petites entreprises : 95,8 % de la population travaille dans une entreprise de moins de 10 employés, et le commerce de détail occupe une part importante de l'activité économique. Nous pouvons aussi mentionner l'importance de l'activité touristique, puisque Torres Vedras se situe au bord de la côte Atlantique. De fait, l'ES est un moyen de favoriser le développement de la ville, tout en accompagnant les activités dans une transition plus durable, en l'intégrant à des politiques sectorielles. La municipalité cherche aussi à réorganiser l'activité économique à la fois autour du soutien à la population, de la lutte contre la pauvreté, ainsi qu'autour du respect des ODD.

Cela peut s'observer en particulier dans le Programme de Durabilité de l'Alimentation Scolaire, mis en place depuis 2014. Ce programme a pour objectif la promotion d'une gestion efficace et écologiquement durable de la fourniture de services de restauration scolaire, la réduction du gaspillage alimentaire, la promotion et la valorisation des dynamiques locales de proximité et la promotion d'habitudes alimentaires et de modes de vie plus sains pour lutter contre l'obésité. Dans ce programme, l'acquisition de produits alimentaires se fait exclusivement auprès des producteurs et fournisseurs de la région, favorisant ainsi la dynamique territoriale, à travers l'augmentation du chiffre d'affaires des producteurs et des fournisseurs locaux et permettant une création d'emplois. La préparation des repas est gérée par la ville et par les IPSS locales, ce qui favorise également une employabilité accrue dans la municipalité.

De plus, la majorité des politiques d'ES à Torres Vedras s'inscrivent dans la réalisation des ODD, et cela particulièrement autour de questions de la protection de la vie marine et de la protection de l'environnement, en incluant les acteurs économiques du territoire. La constitution du groupe d'action locale ecoMAR en constitue un bon exemple : composé d'entités publiques et privées des municipalités de Torres Vedras et Lourinhã, autour de projets qui favorisent le développement durable de la zone côtière, ce groupe a comme objectifs stratégiques la diversification de l'économie de la pêche et du littoral, tout en protégeant et valorisant les ressources et l'environnement, en accentuant aussi la promotion de l'innovation et des connaissances dans l'espace maritime.

Aujourd'hui, de nombreux problèmes se posent toujours, et restent des enjeux forts pour la politique d'ES de Torres Vedras : en effet, des questions d'accessibilité de la population aux services, de soutien financier insuffisants à l'activité des organismes de l'ES, ainsi qu'une faible participation sociale, restent importantes. Les acteurs de l'économie sociale réclament également un meilleur soutien technique et économique de la part de la municipalité, ainsi qu'une amélioration des qualifications et des formations du personnel travaillant dans ce secteur.

Bilan et évaluation des politiques publiques

La transparence revendiquée par Torres Vedras s'accompagne de fait d'un véritable suivi des politiques publiques mises en place, et d'une évaluation de leur efficacité. Les résultats sont publiés directement sur le site officiel de la municipalité, et des considérations plus générales sont également transmises par le Conseil de Torres Vedras dans leur *Atlas de l'économie sociale*, renouvelant leur engagement en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Tout d'abord, Torres Vedras utilise la plateforme ODSlocal pour faire un bilan des politiques en cours et estimer leur impact dans différents secteurs, qu'ils soient ciblés originellement ou non. ODSlocal est un service développé par LocalSD (la « plateforme municipale pour les objectifs de développement durable »), inventé par plusieurs organismes scientifiques et indépendants spécialisés dans les questions de développement et de soutenabilité. Très concrètement, ODSlocal mesure les effets d'une politique publique en fonction de chacun des objectifs de développement durable, ce qui permet à tout utilisateur naviguant sur la plateforme de suivre directement les progrès réalisés par un acteur public, en les répartissant dans les dix-sept ODD. Torres Vedras est ainsi particulièrement performante pour les ODD 14, 4 et 7, correspondants respectivement à la « vie aquatique », l'« éducation de qualité » et l'« énergie propre et à un coût raisonnable », tandis qu'elle est plus en retard pour les ODD 2 et 15, à savoir l'« éradication de la faim » et la « protection de la vie terrestre ». Il revient ensuite à la municipalité d'utiliser ces mesures pour établir sa stratégie quant aux prochaines politiques publiques : vaut-il mieux qu'elle continue à développer ses compétences dans les domaines où elle est déjà performante dans l'optique de les renforcer davantage, ou plutôt cibler les ODD dans lesquels elle peine encore à avoir un réel impact ?

Outre ce suivi en temps réel, l'*Atlas de l'économie sociale de la municipalité de Torres Vedras* s'avère aussi très utile pour l'évaluation des politiques publiques. Plutôt qu'un bilan a posteriori de celles-ci, l'analyse conduite porte surtout sur leur construction et leur déroulement, en se concentrant sur les objectifs, les acteurs y ayant participé et les pistes à approfondir pour améliorer leur impact. Dans cette perspective, la dernière rubrique donne des « conseils et recommandations », qui peuvent orienter les futures politiques publiques pour remédier aux écueils déjà rencontrés. Parmi les différents problèmes soulevés, l'*Atlas* insiste notamment sur le manque de collaboration entre les multiples acteurs de l'ESS, ce qui entrave la concrétisation de l'ODD 17 sur les « partenariats pour la réalisation des objectifs » et affecte l'efficacité globale de la politique d'ESS. Ce sont ainsi 34,8 % des institutions qui, interrogées sur « les relations institutionnelles et communautaires », déclarent « ne pas avoir de mesures ou d'initiatives dans ce domaine ». L'évaluation des politiques publiques de Torres Vedras fait donc apparaître une

nécessité de mettre l'accent sur l'ODD 17, pour apporter un caractère plus transversal aux politiques en question, et améliorer à terme l'efficacité de la politique d'ESS dans sa globalité.

Enfin, Torres Vedras a reçu des distinctions pour ses actions en faveur de l'ESS telles que le Prix de la Feuille Verte en 2016 de la part de la Commission européenne, gratifiant son engagement pour un aménagement urbain en respect avec les impératifs environnementaux actuels.

SOURCES

Wikipédia, « Torres Vedras », consulté le 20 novembre 2023

https://fr.wikipedia.org/wiki/Torres_Vedras

Wikipédia, « Prix de la Feuille verte », consulté le 20 novembre 2023

https://fr.wikipedia.org/wiki/Prix_de_la_Feuille_verte

Hélène Gire, "L'économie sociale au Portugal. Avec traduction inédite en français de la loi-cadre sur l'économie sociale", Think Tank européen Pour la Solidarité, Collection Working Paper, janvier 2014

Constitution du Portugal, du 2 avril 1976

Charte d'engagement signée par les municipalités de Braga, Cascais, Coimbra, Sintra et Torres Vedras en lien avec la CASES, le 29 mars 2021

Atlas de l'économie sociale de la municipalité de Torres Vedras, Mairie de Torres Vedras, 2020
[atlas-da-economia-social.pdf](#)

Site de la mairie de Torres Vedras : [Câmara Municipal de Torres Vedras](#)

Site de la plateforme ODSlocal https://odslocal.pt/torres-vedras?lang=EN&municipality_code=torres-vedras&tabId=tab-indicators

Site de la commission européenne: [Former Portuguese European Green Leaf Award winner cements its status as an environmental pioneer](#)

"L'économie sociale dans l'Union européenne", Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative, p. 43

L'ÉCONOMIE SOCIALE DANS L'UNION EUROPÉENNE - Résumé du rapport d'information élaboré pour le Comité économique et social européen par le Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC)

ACES Oeste Sul. <https://bicsp.min-saude.pt/pt/biufs/3/30025/Pages/default.aspx>

« COOPJOVEM ». CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social,
<https://cases.pt/programas/coopjovem/>

« Jornal dos Bairros Saudáveis : Projetos : GAPI - Gabinete de Apoio Psicossocial pela Igualdade ». *Jornal dos Bairros Saudáveis*,
<https://jornal.bairrossaudaveis.gov.pt/projetos/424/index.htm>

Winning Cities - European Commission. https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/european-green-capital-award/winning-cities_en

Site de la municipalité de Torres Vedras | CIVITAS. <https://civitas.eu/cities/torres-vedras>

Site de L'Accord des Villes Vertes : [L'Accord des Villes Vertes - Des villes propres et saines pour l'Europe](#)

Site du Réseau européen des villes et régions pour l'économie sociale (REVES) :
<https://www.revesnetwork>

“Local examples- Local partnership and Farm to Fork”, REVES,
<https://www.revesnetwork.eu/wp-content/uploads/2022/07/Local-Examples.pdf>

“EcoMAR” Site de l'Agence Investir Torres Vedras <http://www.investir-tvedras.pt/programas/ecomar>

ANNEXES

Annexe 1 :

L'article 80 de la Constitution portugaise de 1976, introduisant la deuxième partie de la Constitution sur l'organisation économique, est donc inédite en ce qu'elle inscrit l'économie sociale dans un texte constitutionnel :

“Principes fondamentaux

L'organisation économique et sociale repose sur les principes suivants :

- a) la subordination du pouvoir économique au pouvoir politique démocratique ;
- b) **la coexistence de différentes formes de propriété des moyens de production, soit le secteur public, le secteur privé et le secteur coopératif et social ;**
- c) la liberté d'initiative et d'organisation des entreprises dans le cadre d'une économie mixte ;
- d) la propriété publique des ressources naturelles et des moyens de production, conformément à l'intérêt collectif ;
- e) **la planification démocratique du développement économique et social ;**
- f) la protection du secteur coopératif et social de propriété des moyens de production;

g) la participation des organisations représentatives des travailleurs et des organisations représentatives des activités économiques à la définition des principales mesures économiques et sociales.”

Annexe 2 :

Extrait de la Charte d'engagement de 2021 : ce texte démontre le rôle majeur qu'a Torres Vedras dans l'ESS. Elle promeut l'importance de l'ESS au niveau international en participant à des organisations qui sont reliées à des administrations ayant une influence de plus grande ampleur. La CASES est, en effet, un agent de cette Charte et est en lien avec des agents nationaux et internationaux.

“Les municipalités de Braga, Cascais, Coimbra, Sintra et Torres Vedras et CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social formalisent leur engagement à créer le Réseau des villes portugaises - Capitale européenne de l'économie sociale 2021, dans le cadre duquel elles s'engagent à :

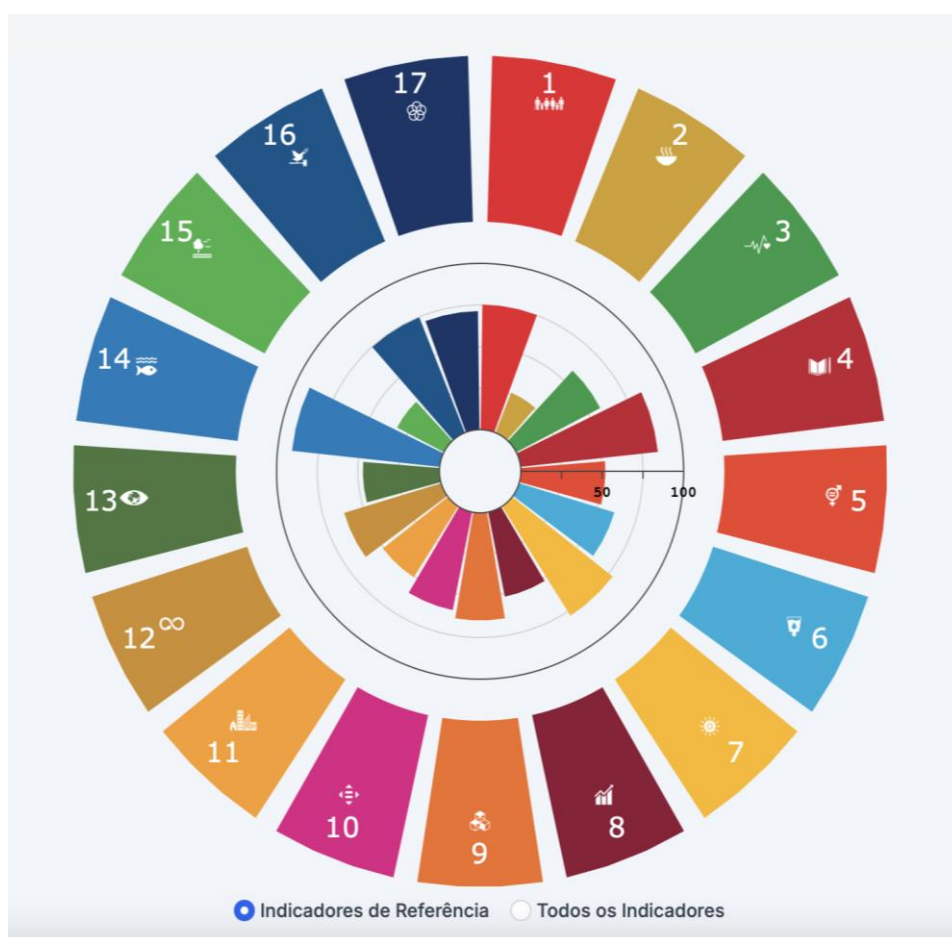
- I. Contribuer aux principales priorités et aux objectifs stratégiques de l'Union européenne, tels que : un développement plus intelligent, durable et inclusif, la cohésion sociale, le plein emploi et la lutte contre la pauvreté, la démocratie participative, une meilleure gouvernance, le développement durable ;
- II. Collaborer activement avec l'Union européenne, dans ses différentes structures, pour promouvoir les valeurs et les principes de l'économie sociale et créer des bases juridiques et fiscales favorables à son développement équilibré et à la poursuite de ses objectifs ;
- III. Travailler en réseau, en favorisant l'échange de bonnes pratiques au sein de l'Economie Sociale ;
- IV. Etablir des partenariats de collaboration stables avec les organisations de l'Economie Sociale et les institutions publiques et privées, en vue de développer des modèles innovants de gouvernance locale autour du secteur et une nouvelle culture de l'entrepreneuriat social ;
- V. Stimuler la participation et l'implication des acteurs de l'économie sociale et contribuer à la formation, à l'évaluation de l'impact et à la durabilité de leurs organisations et des agents et entrepreneurs sociaux ;
- VI. Encourager la création d'écosystèmes locaux qui favorisent l'innovation sociale et contribuent à accroître et à accélérer la pleine inclusion des citoyens et des communautés en situation de vulnérabilité ou de risque social ;
- VII. Développer, au cours de l'année 2021, pour marquer son statut de Capitale européenne de l'économie sociale, en collaboration avec la CASES, un ensemble d'initiatives d'ancrage et

d'autres présentant un intérêt pertinent pour le secteur de l'économie sociale, qui font partie intégrante d'un programme d'action commun, annexé à la présente Charte ;

VIII.Maintenir actif le Réseau ainsi créé après 2021, avec la possibilité de l'étendre à d'autres municipalités du Portugal qui partagent les principes et les valeurs incarnés dans cette Lettre d'Engagement."

Annexe 3 :

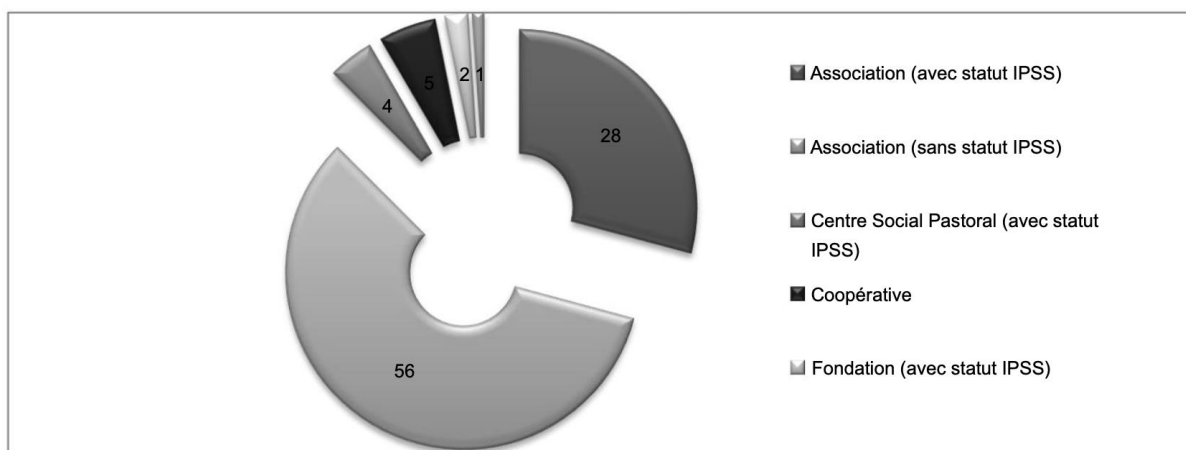
Ce graphique est l'outil phare de la plateforme ODSlocal. Il effectue un bilan des politiques publiques d'un territoire en les répartissant selon chaque ODD, ce qui permet de voir concrètement où ledit territoire est plus ou moins performant. Cela démontre une véritable volonté d'intégrer les ODD dans les politiques publiques de Torres Vedras et réaffirme le souhait de transparence de la municipalité.



Annexe 4: (extraite de l'Atlas de l'économie sociale de la municipalité de Torres Vedras)

A Torres Vedras, les types d'organisations de l'économie sociale les plus fréquentes sont les Associations sans statut d'IPSS (58 %), suivies par les Associations avec statut d'IPSS (29 %). Les coopératives arrivent en troisième place (5 %), et sont suivies des Centres Sociaux pastoraux (4%), des fondations (2%) et des miséricordias (1%).

Graphique 1 - Organisations (nombre), par type/famille



Annexe 5: (extraite de l'Atlas de l'économie sociale de la municipalité de Torres Vedras)

À l'intérieur du marché de la ville, c'est la dimension locale qui prévaut au niveau de la principale relation économique pour l'achat de biens et services (68,6 % des échanges). Ainsi, les politiques d'économie sociale de la municipalité de Torres Vedras se révèlent

avoir un rôle dynamisant dans l'économie locale.

Gráfico 19 - Dimensão do mercado de relação económica principal

