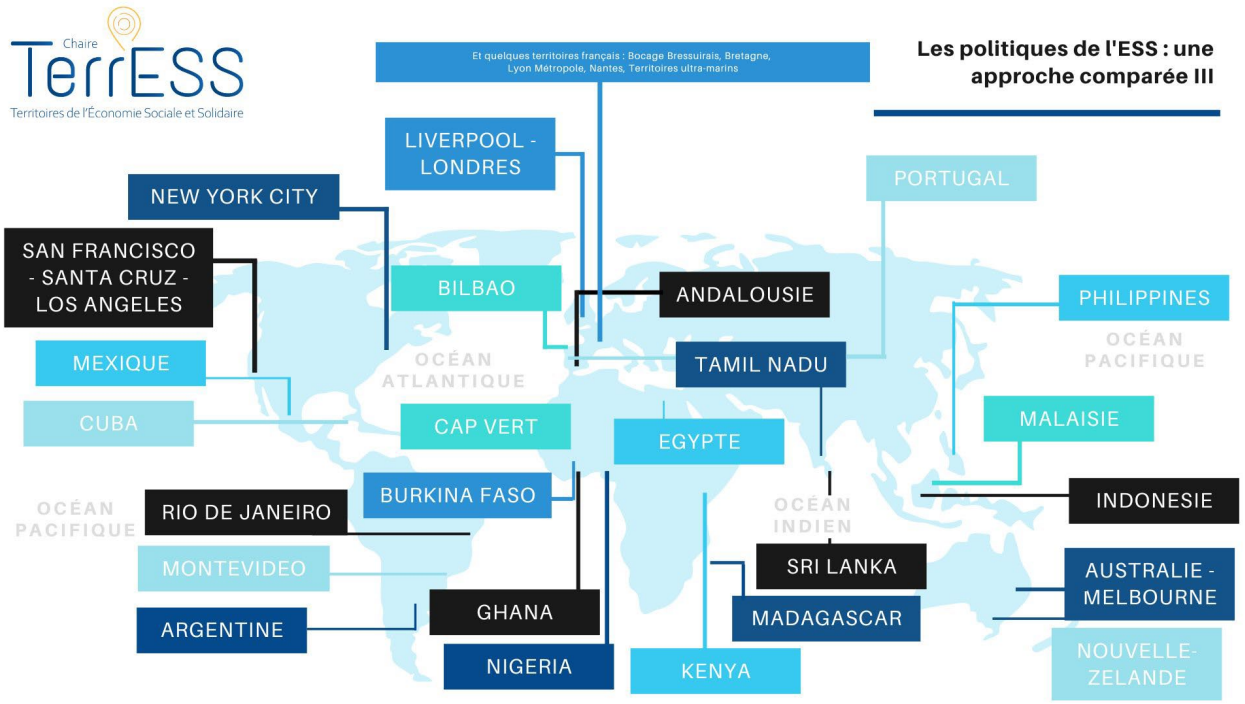
INTERNATIONAL

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 3ème année en 2025 en partenariat avec le GSEF.



Nouvelle-Zélande

Par Arnaud TILLIER, Ethan VINAIS, Timothée THIEULIN, Jeanne JESTIN

En 2014, le Département des Nations Unis pour l'Economie et les Affaires Sociales qualifiait la Nouvelle-Zélande d'économie "la plus coopérative au monde", les coopératives constituant en effet autour de 20% de son PIB.

La Nouvelle-Zélande est un pays peuplé d'environ 5,2 millions d'habitants, dont le PIB avoisine 263 milliards USD, ce qui la place au 32ème rang mondial. Son économie est globalement tournée vers les services (70% du PIB), mais l'agriculture est un secteur clé pour ses exportations. Cette importance historique de l'agriculture est intimement liée au développement des coopératives : les plus importantes d'entre elles sont dans ce secteur (Fonterra, Foodstuffs…) , et les autres sont souvent d'anciennes coopératives agricoles qui ont pris avec le temps une portée plus générale (Cooperative Business New Zealand).

Ainsi, l'Économie Sociale et Solidaire n'est pas défendue en ces termes, mais à travers la notion de *cooperative economy*. Ces coopératives sont également accompagnées d'associations et autres organisations qui participent elles aussi à un meilleur partage du pouvoir, de la richesse, et le tout dans un esprit de justice sociale. Nous montrerons dans cette note comment cette économie sociale tournée vers les coopératives est régulée, la place qu'elle occupe, et si elle participe effectivement à une gestion plus juste des entreprises et de l'environnement.

Cadre juridique et approche de l'ESS

La Nouvelle Zélande (NZ) n'a pas de Constitution mais un ensemble de documents juridiques qui forment une constitution non codifiée. Cette dernière ne porte aucune reconnaissance ou protection spéciale aux coopératives. Néanmoins, le domaine coopératif est juridiquement reconnu et encadré (annexe 1), et ce depuis 1908 avec la première loi sur les sociétés coopératives (*cooperative societies*). La NZ est en effet dotée d'un système de coopératives avec plusieurs branches. Les sociétés coopératives suivent les règles de la Loi sur les Sociétés Industrielles et de Prévoyance, 1908 (LSI). Les membres ne sont pas des actionnaires et appliquent le système 1 membre-1 voix. Les sociétés industrielles et de prévoyance (SPI**)** sont une forme juridique spéciale de la LSI, elles sont généralement composées de propriétaires de petites et moyennes entreprises qui continuent d'opérer de manière indépendante, mais qui bénéficient des avantages d'une entité plus grande. Les SPI et les sociétés coopératives sont appelées par la même terminologie de "coopératives". L'objectif d'une coopérative est de servir ses membres et la société, une définition auxquelles les SPI répondent. Elles existent pour le bénéfice des membres de leur groupe et offrent des avantages sous la forme d'un service ou de biens à la communauté dans laquelle elles opèrent. D'un autre côté, les entreprises coopératives (*cooperative companies)* sont enregistrées sous le Companies Act 1993 et la Cooperative Companies Act 1996 (CCA), qui précise des règles additionnelles pour les compagnies souhaitant opérer en tant que coopératives. Elles constituent une forme d'entreprise qui doit opérer sur la base d'une coopérative, c'est-à-dire servir l'intérêt de ses membres. C'est donc un modèle hybride. Pour opérer sous la CCA, la coopérative doit exercer une activité commerciale avec ses actionnaires et assurer un fonctionnement qualifié de "démocratique" parmi ses membres, ce qui signifie qu'au moins 60 % du capital partagé doit être détenu par ses actionnaires. Le CCA comprend des dispositions

spéciales pour les « sociétés laitières coopératives", illustrées notamment par la "mega-coopérative" de production laitière de Nouvelle Zélande, Fonterra. Sa structure et son fonctionnement sont régis par la loi de 2001 sur la restructuration de l'industrie laitière (Dairy Industry Restructuring Act 2001 NZ (« DIRA »). La loi DIRA a exercé une influence majeure sur le paysage législatif et politique des coopératives. En NZ, le secteur des coopératives est dominé par les coopératives enregistrées sous le CCA.

Les coopératives financières, ont leur propre législation avec la Loi des Sociétés Mutuelles et Coopératives de Crédit, 1982 ("Friendly Societies and Credit Unions Act").

Enfin, les organisations sans but lucratif qui fonctionnent comme des coopératives peuvent s'enregistrer en tant que des sociétés/organisations incorporées, notamment à travers la Loi sur les Sociétés Incorporées de 1908.

Panorama des acteurs

Les projets de cartographie globale de la *Social and Solidarity Economy* (SSE) ne recensent en réalité que très peu d'acteurs de l'ESS en Nouvelle-Zélande: seul le média Organic NZ et le réseau d'alimentation Fleeing Vesuvius sont consultables sur les cartes de la banque de données socioeco.org (annexe 2).

Grâce au cadre juridique fixée précédemment, on comprend que la face cachée de l'iceberg se trouve dans la *cooperative economy*, qui occupe elle une place prépondérante dans la société néo-zélandaise, l'ONU allant jusqu'à la caractériser d'économie "la plus coopérative du monde" en 2014 (le secteur contribuant à l'époque à 20% du PIB). Cette économie coopérative est composée d'acteurs majeurs regroupant les entreprises individuelles, et ayant pour certains une influence directe sur les pouvoirs publics. Parmi eux, on peut citer Cooperative Business New Zealand (CBNZ), une organisation qui sert de plateforme pour les coopératives, regroupant 36 des 40 plus grosses du pays, à travers des actions de plaidoyer, des formations, du soutien financier au start-ups, de la recherche…Cette organisation entretient aussi des liens avec des structures au niveau international, elle est notamment membre de l'International Co-operative Alliance depuis 2008. Pour ce qui est des actions importantes, les responsables de CBNZ se sont, par exemple, directement entretenus avec différents ministères du gouvernement entrant pour leur présenter un *briefing paper* sur les intérêts des coopératives (annexe 3).

Plus que ces organisations qui servent de cadre global, certaines coopératives néo-zélandaises sont véritablement des fleurons économiques nationaux. C'est le cas de Fonterra, géant du lait, qui est la 8ème plus grosse coopérative de l'industrie agricole et alimentaire au monde, avec un chiffre d'affaires de 13.67 milliards de dollars en 2019. La coopérative emploie plus de 20 000 travailleurs et exporte dans plus de 130 pays, à hauteur de 25% des exportations totales nationales (annexe 4). Malgré sa taille, elle persiste dans son engagement aux valeurs de l'ESS à travers de nombreux programmes (annexe 5), ayant vocation à soutenir les écoles (KickStart Breakfast), l'alimentation pour tous (Feed Out) ou encore la protection environnementale (avec l'association Trees for Survival).

Néanmoins, l'ESS en Nouvelle-Zélande ne se cantonne pas à de grandes firmes alimentaires, on y trouve tout un écosystème de coopératives dans des domaines très différents. Si 9 des 10 coopératives générant le plus de revenus font bien partie du secteur de l'agriculture / alimentaire, on retrouve dans le top 30 des sociétés pharmaceutiques, des banques, des producteurs d'électricité, des assurances…

Malgré le faible nombre de données sur le reste, il serait réducteur de ne considérer l'ESS en Nouvelle-Zélande qu'à travers les coopératives. En effet, le pays possède aussi un riche tissu associatif, composé de plus de 100 000 organismes non-lucratifs et de charité (annexe 6).

Il faut aussi noter les nombreux partenariats entre coopératives, associations, et même pouvoirs publics, qui co-construisent véritablement les politiques de l'ESS. Pour reprendre les exemples d'engagements donnés précédemment dans le cadre de Fonterra:

- Kick Start Breakfast est un programme conjoint avec le Ministère du Développement Social qui distribuent des petit-déjeuners dans les écoles depuis 2009 pour lutter contre la précarité et la malnutrition.
- Feed Out est une œuvre nationale de charité mise en place par l'association Meet the Need en partenariat avec Fonterra pour permettre aux agriculteurs de donner du lait aux familles dans le besoin.

<u>Des politiques publiques et l'ancrage international</u>

Vis-à-vis des politiques publiques mises en place afin de soutenir les coopératives, celles-ci sont peu nombreuses. En effet, si celles-ci sont assez indépendantes financièrement, du fait de leur nature, la CBNZ déplore toutefois le manque d'outils mis en place par le gouvernement néo-zélandais afin que les coopératives puissent se conformer aux législations en place ; l'environnement les entourant, notamment prévu par le "Conduct of Financial Institutions" étant jugé excessivement complexe et coûteux. Par ailleurs, les coopératives n'ont pas de ministère dédié à leurs causes, ce qui freine la reconnaissance de leurs intérêts. Ainsi, l'Alliance internationale des coopératives reconnaît « qu'il n'existe aucune assistance formelle de la part du gouvernement pour développer de nouvelles entreprises coopératives ».

Si cet environnement faible en politique publique caractérise le secteur des coopératives, un tel constat ne peut être reporté sur le secteur associatif et des organisations à but non lucratif (OBNL). En effet, l'État Néo-Zélandais a créé un ministère dédié à la question en 2003 ; le Ministre pour la Communauté et le Secteur Volontaire, dépendant du Ministère des Affaires Intérieures. Celui-ci a notamment mis en place le programme « *Community Matters* », qui propose notamment des conseils, un service d'information, et surtout un accès à des financements. Cet organe ministériel anime notamment le « New Zealand Lottery Grants Board Te Puna Tahua », qui redistribue l'entièreté des bénéfices des activités des jeux d'argent et de hasard auprès des communautés locales, associations etc. (qui représente donc la majorité de leur financement), et ceci depuis le *Gambling Act* de 2003. Depuis sa mise en place, ce dispositif a distribué plus de 5,5 milliards de NZD. En 2023 seulement, il s'agissait d'environ 350 millions de NZD distribués aux associations et communautés locales.

Te Puna Tahua redistribue ses profits à travers plusieurs comités thématiques, responsables de les allouer aux associations et communautés demandeuses de fonds. Le principal comité, "Lottery Community", octroie des subventions visant à améliorer la qualité de vie dans les communautés hapū et iwi, pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers de dollars néo-zélandais. Par exemple, ACE Aotearoa, une association d'éducation pour adultes à Auckland, a reçu 400 000 NZD sur deux ans. D'autres programmes ciblent des thématiques spécifiques, comme le Community Organisation Grants Scheme (COGS), qui soutient les OBNL priorisant l'aide aux communautés maories, aux femmes, ainsi qu'aux personnes âgées ou handicapées.

Ces comités thématiques se subdivisent en comités locaux, qui attribuent les fonds en fonction des dépenses de fonctionnement des organisations concernées. Le statut légal d'association n'est pas requis pour accéder aux fonds, et d'autres entités comme les musées peuvent également en bénéficier. Les candidatures, soumises en ligne selon un calendrier défini, doivent inclure un budget détaillé et présenter clairement les objectifs poursuivis.

Enfin, d'autres entités de la Couronne dépendantes d'autres ministères, sont aussi en charge de distribuer ces mêmes profits auprès d'autres organisations/individus. Par exemple, Creative New Zealand, sous la tutelle du ministère de la Culture et du Patrimoine, a alloué environ 47 millions de NZD en 2022 à divers artistes.

Ainsi, le soutien prévu par la structure publique est avant tout d'une nature financière. Mais d'autres ministères, comme celui du Développement social, jouent aussi un rôle clé en mettant en œuvre des politiques publiques, notamment en fournissant une base de données des initiatives communautaires (Family Services Directory) pour orienter les individus vers les services adaptés.

À l'international, la Nouvelle-Zélande est peu impliquée dans les réseaux promouvant l'économie sociale et solidaire. Elle n'est ni membre du Réseau Intercontinental de Promotion de l'Économie Sociale et Solidaire (RIPESS) ni représentée par des gouvernements locaux au sein du GSEF. De plus, seule une coopérative néo-zélandaise est affiliée à l'Alliance Coopérative Internationale.

<u>La cooperative economy comme moteur de développement durable</u>

Le modèle économique néo-zélandais (qui se distingue à l'international par la part de son PIB issue de l'économie coopérative) semble parmi les plus compatibles avec la propension générale grandissante au développement durable, suscitée par l'accélération du changement climatique et entérinée par l'ONU. En particulier, il semble en mesure de satisfaire à l'agenda 2030 de l'ONU adopté le 25 septembre 2015 à New York, au sein duquel on retrouve 17 objectifs de développement durable applicables à l'ensemble des nations. Affirmant par là le statut de bon élève du pays, Craig Presland, le chef exécutif du CBNZ a – le 7 juillet 2018 jour international des coopératives – statué en ces termes : "Cooperative Business New Zealand soutient et promeut les 17 objectifs de développement durable de l'ONU, car nous reconnaissons que le modèle commercial coopératif est celui qui permet le mieux d'aider l'ONU à atteindre ces buts d'ici 2030."

Cette affirmation n'arrive pas de nul part. Il existe en effet de nombreux domaines de la gestion des ODD dans lesquels la Nouvelle Zélande s'illustre grâce au poids de la *cooperative economy*. La charge que le secteur de l'agriculture a endossé dans ce domaine est conséquente : CPNZ évoque un chiffre d'1 milliard de dollars néo-zélandais (approximativement 550 millions d'euros) dépensés entre 2012 et 2017 en efforts environnementaux dans ce secteur, que l'on sait dominé par les coopératives.

Fonterra, l'une des plus grandes coopératives laitières au monde, illustre cet alignement. Le ministère néo-zélandais des industries primaires, par l'intermédiaire de Kieran Murray, a publié un rapport en 2021, intitulé "Benefits of a strong co-operative – A public policy perspective" dans lequel il épluche les contributions – positives comme négatives – de la coopérative. Il en retire une image d'ensemble assez vertueuse : comparativement Fonterra accroît le pouvoir de négociation des agriculteurs, renforce leur confiance ce qui permet de générer de l'investissement, accélère

l'adoption de pratiques agricoles durables… Le bémol étant quelques rigidités dans la structure de capital de Fonterra, qui pourraient nuire à sa position en tant que coopérative forte. Par exemple, l'exigence de détenir un nombre minimum d'actions de coopérative a pour effet de restreindre le nombre des décideurs, et d'encourager un mode de fonctionnement oligarchique.

On ne saurait considérer la copie parfaite. Un rapport volontaire de l'Institution supérieur de contrôle du pays (ISC) – dont l'émission était justement demandée à tous les pays signataires de l'Agenda 2030 – au sujet de l'approche des ODD par le gouvernement néo-zélandais exprime quelques restrictions, dont certaines concernent les coopératives. Dans un premier temps, le gouvernement n'a pas fourni de directives claires aux coopératives pour intégrer les ODD dans leur planification stratégique. Il semble également que les systèmes de données en Nouvelle-Zélande souffrent de lacunes qui compliquent le suivi des progrès vers les ODD. Bien que des efforts soient en cours pour améliorer la collecte, ces initiatives ont été retardées, ce qui pourrait compromettre la capacité à évaluer les avancées. On semble faire face à un problème de pilotage assez préoccupant.

Perspectives de mutations et de modernisation de la co-operative economy

La CBNZ intègre différents volets de recommandations à son rapport de 2021 sur l'état de la *cooperative economy* en Nouvelle Zélande. Une de leurs réclamations est un appel à ne plus envisager la place de ce secteur uniquement par le prisme de son importance économique (« NZ is not a typical OECD economy »), et d'y avoir un rapport plus intégratif de manière à ce que ses grands principes pénètrent les autres secteurs de l'économie et le reste de la société. Sur le plan éducatif, l'intégration de contenus dédiés au modèle coopératif dans les programmes des établissements d'enseignement supérieur est considérée comme une opportunité majeure. Il est dit dans le rapport que Coopérative Business NZ pilote actuellement un projet visant à inclure ce type de contenu dans les cursus, notamment un MOU (memorandum of understanding) avec l'université de Massey (troisième meilleure université de Nouvelle Zélande). Le but affiché est de contribuer à la formation de nouvelles idées et de nouveaux décideurs dans le secteur. Une autre préconisation concerne les organisations professionnelles, en conditionnant l'obtention des accréditations annuelles au renforcement des programmes de formation continue.

En outre, on est amenés à envisager des perspectives d'extension du domaine de la cooperative economy. La question de l'intégration des communautés Māori et Pasifika (respectivement 17.8 et 8.9% de la population totale) se pose largement. Réfléchir avec les leaders de ces groupes à la manière d'appliquer le modèle économique permettrait d'améliorer leurs conditions de vie d'une part, et d'une autre, pourrait générer des bénéfices sociaux et commerciaux. Le risque étant de justifier des comportements paternalistes au titre de la *cooperative economy*.

Conclusion :

La Nouvelle-Zélande se distingue par une approche unique de l'ESS, majoritairement incarné au travers de la *cooperative economy,* fortement ancrée dans les secteurs clés tels que l'agriculture et l'alimentation. Bien que les coopératives soient des moteurs puissants d'innovation sociale et de durabilité, leur impact est freiné par des défis institutionnels, notamment le manque de soutien public structuré. Les OBNL quant à elles, connaissent un cadre juridique et soutien financier public satisfaisant.

Face aux enjeux contemporains, notamment la lutte contre les inégalités et les défis environnementaux, la Nouvelle-Zélande offre un modèle inspirant d'intégration des objectifs de développement durable (ODD) dans la sphère économique. Pourtant, pour maximiser cet impact, une meilleure coordination des politiques publiques, une inclusion accrue des populations Māori et Pasifika, et un cadre légal renforcé ne seraient pas de trop.

Bibliographie :

"Caring for Communities," *Fonterra*, consulté le 20 décembre 2024, https://www.fonterra.com/nz/en/sustainability/people/caring-for-communities.html.

"Cartographie des Initiatives d'Économie Sociale et Solidaire," *Socioeco.org*, consulté le 20 décembre 2024, https://www.socioeco.org/cartos_en.html.

Community Matters. "Lottery Grants Board." *Community Matters*. Accédé le 20 décembre 2024. https://www.communitymatters.govt.nz/lottery-grants-board/.

Coops4Dev. *New Zealand Legal Framework Analysis: National Report*. Coops4Dev, juin 2021. https://coops4dev.coop/sites/default/files/2021-06/New%20Zealand%20Legal%20Framework%20Analysis%20National%20Report.pdf.

"GlobalGiving Atlas Features," *GlobalGiving*, consulté le 20 décembre 2024, https://www.globalgiving.org/atlas/features/.

"Industrial & Provident Society." *Better Boards*. Consulté le 18 décembre 2024. https://betterboards.net/nz/non-profit-fact-sheets/industrial-provident-society/.

INTOSAI Journal. "SAI New Zealand Publishes Report on Sustainable Development Goals." Dernière modification inconnue. Accédé le 20 décembre 2024. https://intosaijournal.org/fr/journal-entry/sai-new-zealand-publishes-report-on-sustainable-development-goals/?utm_source=chatgpt.com.

Kartikasari, Ani, Christopher Gan, and Campbell Kerr. “Essential to Society, yet Remains on the Side-line: The State of Social Enterprises in New Zealand.” *Proceedings of the*

International Seminar of Science and Applied Technology (ISSAT 2020), January 1, 2020. https://doi.org/10.2991/aer.k.201221.101.

Ministry of Social Development. "Community." *Ministry of Social Development*. Accédé le 20 décembre 2024. https://www.msd.govt.nz/what-we-can-do/community/index.html.

NZ.COOP. *Briefing Paper, November 2023*. New Zealand Co-operative. https://nz.coop/wp-content/uploads/2023/12/NZ.COOP-Briefing-Paper-November-2023.pdf.

New Zealand Government. "343.5 Million Allocated to Te Puna Tahua Lottery Grants Board." *Beehive.govt.nz*. Accédé le 20 décembre 2024. https://www.beehive.govt.nz/release/3435-million-allocated-te-puna-tahua-lottery-grants-board.

National Library of New Zealand. "New Zealand Lottery Grants Board : Annual Report 2015" *Te Puna Tahua*. Accédé le 20 décembre 2024. https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/delivery/DeliveryManagerServlet?dps_pid=IE25602906.

New Zealand Government. *Gambling Act 2003*. Dernière modification en novembre 2024. https://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0051/latest/DLM207497.html.

New Zealand Co-operative Economy 2021. New Zealand Co-operative Business. Dernière modification en novembre 2022. Accédé le 20 décembre 2024. https://nz.coop/wp-content/uploads/2022/11/FINAL-NEW-ZEALAND-CO-OPERATIVE-ECONOMY-2021.pdf.

O'Brien, Michael, Jackie Sanders, et Margaret Tennant. *The New Zealand Non-Profit Sector and Government Policy*. Wellington: Office for the Community and Voluntary Sector, 2009.

Reuters. "Fonterra Raises Milk Price Forecast, Confirms Plans to Exit Consumer-facing Business." Dernière modification le 10 novembre 2024. Accédé le 20 décembre 2024. https://www.reuters.com/business/retail-consumer/fonterra-raises-milk-price-forecast-confirms-plans-exit-consumer-facing-business-2024-11-10/?utm_source=chatgpt.com.

Rural News Group. "Co-ops at Heart of NZ Agri." Dernière modification inconnue. Accédé le 20 décembre 2024. https://www.ruralnewsgroup.co.nz/rural-news/rural-general-news/co-ops-at-heart-of-nz-agri?utm_source=chatgpt.com.

Sanders, John. Community Research: A Five-Stage Model for Community Development. Community Research, 2023. https://communityresearch.org.nz/wp-content/uploads/formidable/sanders5.pdf.

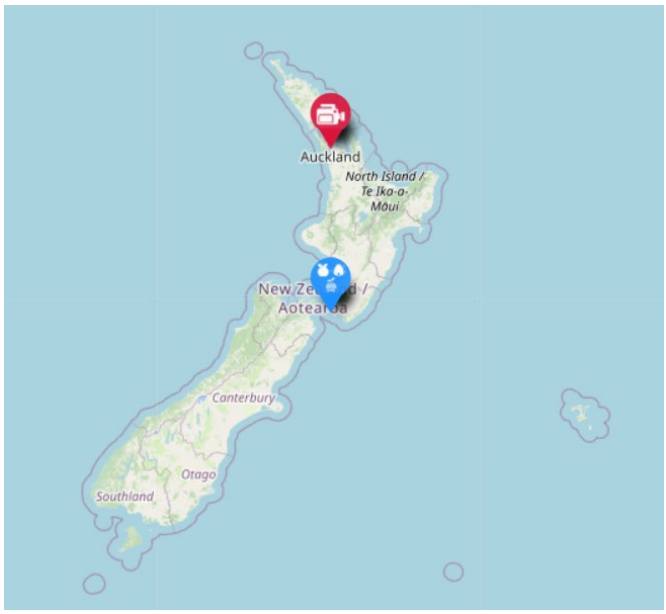
Statistics New Zealand. Non-Profit Institutions Satellite Account: 2018. Statistiques de la Nouvelle-Zélande, 2018. https://www.stats.govt.nz/assets/Uploads/Reports/Non-profit-institutions-satellite-account-2018/non-profit-institution-satellite-account-2018.pdf.

The News Co-op. "Co-ops Can Make New Zealand the World's Most Sustainable Nation." Dernière modification inconnue. Accédé le 20 décembre 2024. https://www.thenews.coop/co-ops-can-make-new-zealand-the-worlds-most-sustainable-nation/.

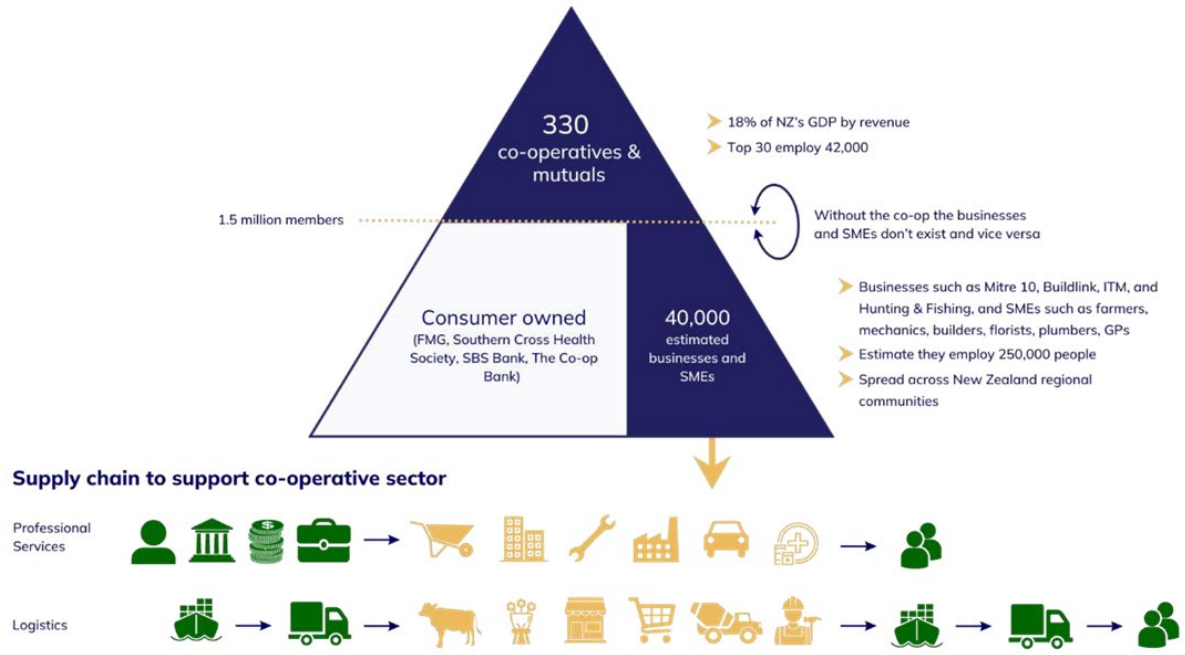
Annexe 1: Tableau issu du Rapport NZ Coop 2021 représentant des exemples de coopératives, les secteurs d'industries et les types de propriété selon les différentes législations coopératives.

Legislation	Co-operative Companies Act 1996	Friendly Societies and Credit Unions Act 1982	Building Societies Act 1965	Industrial and Provident Societies Act 1908	Farmers Mutual Act 2007
Examples	Fonterra, LIC, Mitre10, Foodstuffs, MG Marketing, Eastpack, Procare, NZPM, Loomio, Wealthpoint	Southern Cross First Credit Union, The Co-operative Bank, NZCU Baywide, Fisher & Paykel	SBS Bank, Nelson Building Society	Farmlands Accuro, Co-op Taxi's	FMG
Industries	Healthcare, primary sector (agri/hort), construction, manufacturing, retail, housing, sport, platform (technology), transport, insurance	Insurance, banking, financial services	Financial services, banking	Retail, insurance, transport	Insurance
Ownership[1]	Producer, consumer, employee, purchasing / supply chain	Consumer	Consumer	Consumer, supplier	Consumer

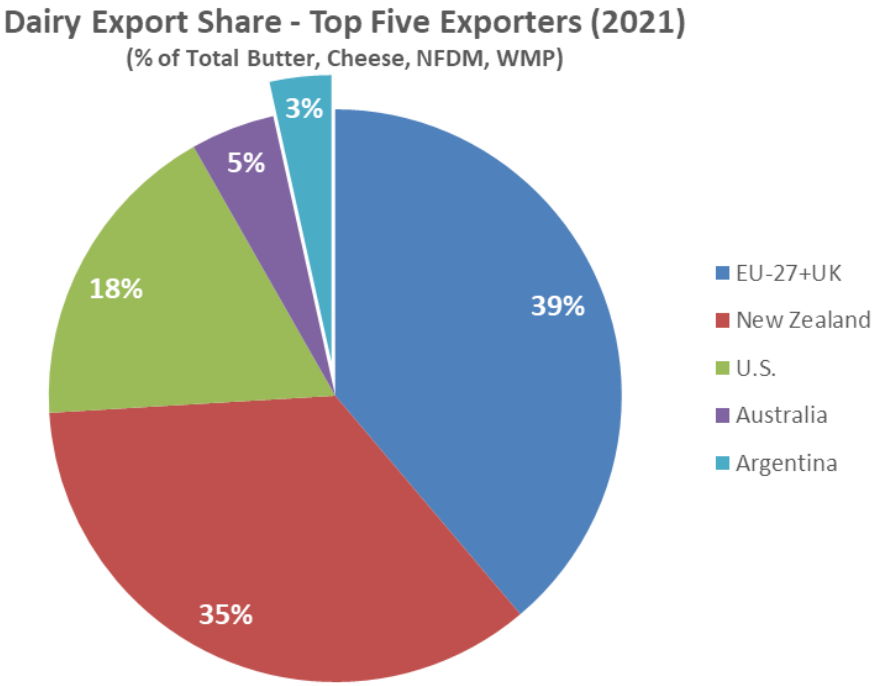
Annexe 2 : Capture d'écran des solutions de l'ESS recensées en Nouvelle-Zélande par la banque de données socioeco.org.



Annexe 3 : Infographie du *Government Briefing paper* de 2023 produit par Cooperative Business New-Zealand.

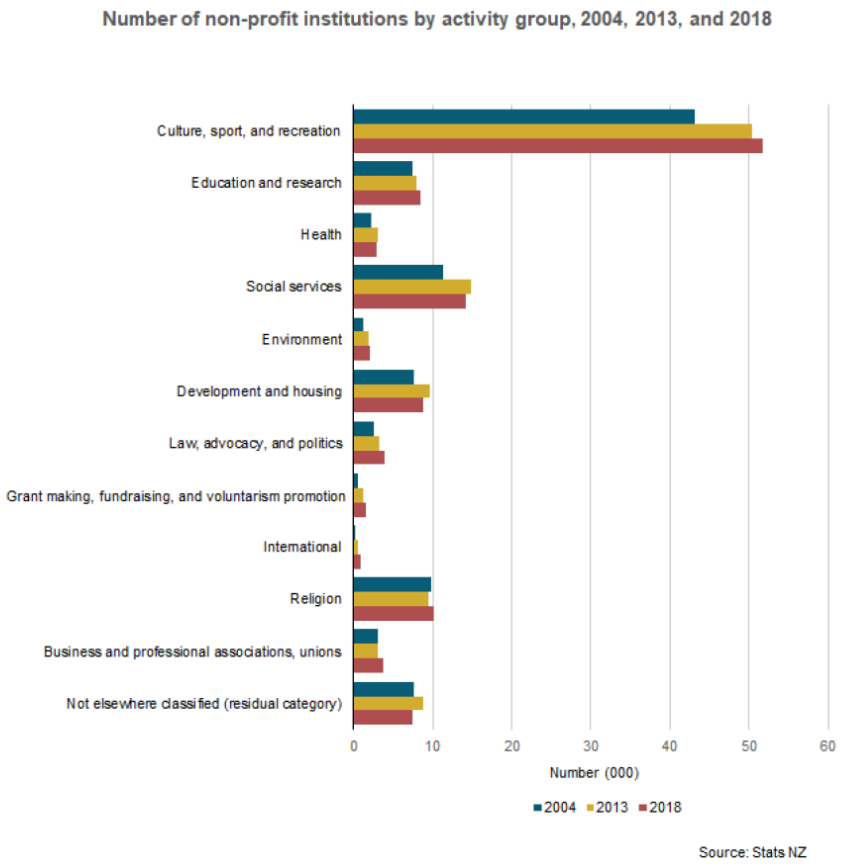


Annexe 4 : Statistiques du US Department of Agriculture montrant l'importance de la Nouvelle-Zélande (portée par la coopérative Fonterra) dans l'exportation de lait mondial.



Annexe 5 : Chiffres du rapport annuel de Fonterra en 2023. Ils présentent les engagements sociaux de la coopérative.

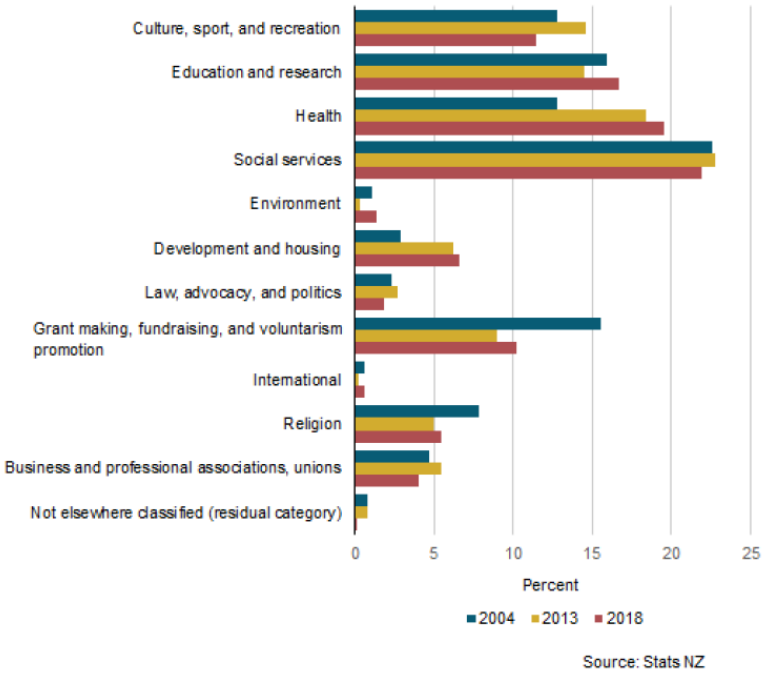
Annexe 6 : Nombre d'organisations à but non lucratif selon leur groupe d'activité, en 2004, 2013, et 2018, ainsi que leur contribution au PIB national.



Chaire TerrESS
Territoires de l'Économie Sociale et Solidaire

Gsef Global Social Economy Forum

Contribution of non-profit institutions to GDP by activity group, 2004, 2013, and 2018



Source: Stats NZ