

La loi espagnole d'économie sociale : évaluation du point de vue de la politique publique

The Spanish social economy law

Rafael Chaves, Rafael Calvo Ortega, Gemma Fajardo, José Luis Monzón and Fernando Valdés

Number 321, July 2011

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1020861ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1020861ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association Recma

ISSN

1626-1682 (print)

2261-2599 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Chaves, R., Ortega, R. C., Fajardo, G., Monzón, J. L. & Valdés, F. (2011). La loi espagnole d'économie sociale : évaluation du point de vue de la politique publique. *Revue internationale de l'économie sociale*, (321), 21–24.
<https://doi.org/10.7202/1020861ar>

Tous droits réservés © Recma, 2011

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

hyper-inflationniste qui a fait grimper les taux d'intérêt réel à 40 %-60 % par an. Ils se sont donc considérablement endettés.

Si la loi Gal, promulguée en 1992 par le Parlement israélien, a obligé les banques à alléger les conditions de remboursement des dettes, voire à les effacer complètement, pour les agriculteurs membres des *mochavim*, il reste que la crise a fait entrer la grande majorité des *mochavim* dans un processus de démutualisation.

Après avoir été utilisée de façon exagérée, la garantie mutuelle, cœur de la coopérativité, s'est progressivement transformée en responsabilité mutuelle, puis en garantie mutuelle entre les membres, avant d'être abandonnée au cours de ces vingt dernières années par la plupart des *mochavim*, y compris les plus anciens fortement imprégnés d'idéologie coopérative. Elle a pourtant largement contribué à consolider des centaines de *mochavim* durant plus de cinquante ans, mais son utilisation aurait dû être raisonnée et canalisée⁽¹⁵⁾

Lorsqu'une coopérative cesse de fournir les services nécessaires aux membres, au meilleur rapport qualité-prix, ces derniers ne s'intéressent plus à son existence et elle cesse de fonctionner. Par ailleurs, la crise a entraîné la quasi-disparition du triangle essentiel de la production au niveau du *mochav* et une individualisation des situations⁽¹⁶⁾. Chaque membre peut créer son propre triangle, à partir du moment où il présente les garanties nécessaires pour recevoir de la banque le crédit dont il a besoin. Tel est le cas de ceux qui possèdent des moyens ou des membres propriétaires de fermes très productives, ou encore de ceux qui travaillent dans des branches agricoles assurant des revenus réguliers. Les fermes qui peuvent vendre directement leurs produits, comme les producteurs laitiers qui bénéficient des accords de commercialisation du lait ou

les cultivateurs de fleurs qui ont des accords pour exporter leurs produits, peuvent continuer à exister en l'absence de garantie mutuelle. Mais les exploitations les plus petites ou les moins productives qui ne peuvent plus obtenir de crédit directement sont condamnées à disparaître.

La renaissance du « *mochav* »

Il y a néanmoins des exemples de reconstruction de coopératives dans le *mochav*. Par exemple à Givat Yoav : sur soixante-dix membres, vingt étaient des producteurs laitiers, qui ont organisé collectivement l'alimentation quotidienne des vaches dans leurs étables, en créant une société anonyme. Un autre exemple est la fondation de la coopérative Yatziv au *mochav* Beer Tuvia avec dix-sept membres, pour l'approvisionnement alimentaire du bétail des producteurs de lait. La coopérative Yatziv a passé un accord avec la coopérative qui commercialise la production laitière, fermant ainsi le triangle essentiel pour ses membres. La responsabilité mutuelle entre les membres de la coopérative Yatziv est limitée précisément et adaptée aux besoins des membres, mais elle existe de nouveau. Ces exemples montrent que l'esprit coopératif peut renaître dans les *mochavim*, après avoir disparu pendant plus de deux décennies, lorsque les membres en éprouvent la nécessité.

Zvi Galor (www.coopgalor.com)
et *Michaël Sofer*, université Bar Ilan, Israël ●

La loi espagnole d'économie sociale : évaluation du point de vue de la politique publique

Le 16 mars dernier, pour la première fois en Europe, une loi d'économie sociale a été présentée au Parlement espagnol. Il s'agit d'une loi courte, à peine neuf articles, mais d'une grande importance pour l'économie sociale espagnole et au-delà en raison de son potentiel de reproductibilité. Elle est en effet le fruit d'un consensus politique (326 votes pour, une

(15) Kislev Y., Lerman Z., Zusman P., 1993, « Cooperative credit in agriculture: The Israeli experience », in Hoff K., Brawer A., Stiglitz J. E. (eds), *The economics of rural organization: Theory, practice, and policy*, Oxford University Press.

(16) Sofer M., Applebaum L., 2006, « The rural space in Israel in search of renewed identity: The case of the moshav », *Journal of rural studies*, vol. 22, p. 323-336.

abstention et aucun vote contre ni aucune opposition sociale ou entrepreneuriale) autour des principales revendications historiques de ce secteur socio-économique. La loi 5/2011 du 29 mars sur l'économie sociale, publiée le 30 mars dans le *Bulletin officiel de l'Etat* (*Boletín oficial del Estado*) met un terme à l'invisibilité institutionnelle qui entravait le développement du secteur.

L'importance de l'action des institutions européennes

La résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur l'économie sociale (DOUE, 25 mars 2010 [voir « *Actualité* », Recma, n° 312, NDLR]), qui reprend le contenu du rapport Toia, peut être considérée pour l'économie sociale comme le texte majeur des trois dernières décennies de travaux du Parlement européen et du Comité économique et social européen. De nombreux rapports ou résolutions de ces institutions ont reconnu officiellement le rôle joué par les entreprises et les entités qui composent l'économie sociale, notamment dans l'amélioration du bien-être des Européens⁽¹⁷⁾. Ces travaux ont également interpellé les institutions européennes qui ont le pouvoir d'agir (la Commission et le Conseil), en leur demandant d'adopter des mesures de reconnaissance et de soutien au secteur. Les mesures institutionnelles constituent la pierre angulaire des revendications et visent cinq objectifs⁽¹⁸⁾ :

- la reconnaissance de l'économie sociale comme acteur privé, c'est-à-dire comme acteur socio-économique avec une identité spécifique ;
- la reconnaissance de sa capacité à opérer dans tous les secteurs d'activité, en supprimant les obstacles légaux au libre exercice économique de ces formes entrepreneuriales ;
- la reconnaissance de l'économie sociale comme acteur politique, c'est-à-dire comme

interlocuteur dans les processus d'élaboration des politiques publiques ;

- la reconnaissance de l'économie sociale comme acteur exécutif des politiques ;
- la création d'organismes publics de soutien à l'économie sociale.

De ce point de vue, des avancées ont été réalisées depuis que le Conseil et la Commission ont intégré l'économie sociale dans leur agenda politique : avec la communication du 18 décembre 1989 de la Commission au Conseil sur « les entreprises de l'économie sociale et la création du marché européen sans frontières », les institutions européennes reconnaissent pour la première fois le concept d'économie sociale, les coopératives, les mutuelles, les associations et les fondations qui la constituent. La Commission a également créé un organisme public de développement de l'économie sociale à l'échelle européenne, la direction générale XXIII de la CE, et mis en œuvre diverses politiques de soutien.

Vingt ans plus tard, la résolution du 19 février 2009 invite ainsi l'Union européenne et les Etats membres « à inclure l'économie sociale et ses interlocuteurs (les coopératives, les mutuelles, les associations et les fondations) dans leur législation et leurs politiques [...] ». Elle stipule en outre qu'« il est nécessaire de reconnaître des statuts européens aux associations, aux mutuelles et aux fondations afin de s'assurer que les entreprises d'économie sociale bénéficient d'un égal traitement en ce qui concerne la norme du marché intérieur [...] ». La résolution appelle également à « la création de registres de statistiques nationales des entreprises de l'économie sociale », demande qu'elles soient « reconnues dans le dialogue social sectoriel et intersectoriel de l'Union [et suggère] que la Commission comme les Etats membres lancent avec vigueur le processus d'inclusion des agents de l'économie sociale dans la concertation sociale et le dialogue public ». Autrement dit, la résolution du 19 février 2009 insère l'économie sociale dans les différentes politiques européennes et la considère comme un agent clé dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

(17) Demoustier D., Chaves R. et al., 2006, « Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe », *Recma*, n° 300, p. 8-18.

(18) Monzon J. L. (coord.), 2010, *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social*, ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, p. 106.

Reconnaissance et appui à l'économie sociale en Espagne

Une logique analogue consistant à mettre en œuvre prioritairement des politiques institutionnelles se développe en Espagne au cours des années 2000, de l'échelle régionale à l'échelle nationale.

A l'échelle régionale

Différentes régions, appelées communautés autonomes et jouissant de grandes compétences, ont mis en place d'importantes politiques institutionnelles de soutien de l'économie sociale. Signalons en premier lieu les réformes des Estatutos de autonomía, les lois constitutionnelles de ces régions, qui ont inclus entre 2006 et 2008 des références explicites à l'économie sociale et à son soutien par les gouvernements régionaux d'Andalousie, de Valence, de la Catalogne, de Castille-Leon et d'Aragon. En second lieu, des politiques concertées de grande portée entre l'administration publique et le secteur, et parfois les syndicats, ont été développées dans plusieurs de ces régions : les pactes pour l'économie sociale d'Andalousie (2002-2005, 2006-2010), le plan régional d'économie sociale de Murcie (2009-11) et les plans directeurs de développement de l'économie sociale des îles Baléares (2002-2004, 2007-2008), par exemple. Ces faits ont donné un contenu légal au secteur et ont explicité la volonté politique des gouvernements régionaux à agir dans ce domaine. La cohésion du mouvement de l'économie sociale autour d'un projet commun, avec une stratégie claire : convaincre l'interlocuteur politique, indépendamment de sa couleur, de l'utilité de l'économie sociale pour atteindre les objectifs stratégiques de la région, comme l'emploi et le développement du territoire, s'est avérée déterminante dans ce processus.

A l'échelle nationale

A l'échelle nationale espagnole, la stratégie politique suivie par le mouvement de l'économie sociale, par le biais de sa confédération, la Cepes, a été simple : obtenir des partis politiques du Parlement la reconnaissance explicite, d'une part, de l'utilité sociale de l'économie sociale et

de ses familles et, d'autre part, de la nécessité d'une loi spécifique pour réglementer ce secteur, le définir et le reconnaître en tant qu'acteur majeur de la vie politique générale du pays.

Le processus de lobbying a débuté avec la législature précédente (2004-2008). Il a permis la constitution en mars 2007 d'une sous-commission parlementaire, au sein de la commission économique du Congrès des députés, avec pour mission d'étudier la situation de l'économie sociale. Des professionnels du secteur de l'économie sociale ainsi que des experts académiques ont participé à ces travaux, dont une conséquence majeure a été de recueillir l'appui de tous les groupes parlementaires, qui ont inclus dans leurs programmes respectifs aux élections législatives de 2008 la nécessité d'une loi-cadre de l'économie sociale. Le nouveau gouvernement a pris le relais. C'est ainsi que, par le biais du Conseil espagnol de développement de l'économie sociale, l'élaboration d'un rapport et d'un brouillon d'avant-projet de loi a été confiée en février 2009 à un groupe d'experts (voir « Actualité », Recma, n° 318, NDLR). Il a été présenté au gouvernement espagnol, via le ministre du Travail et de l'Immigration, le 14 décembre 2009 et a fait l'objet d'une première publication⁽¹⁹⁾. Quelques semaines plus tard, ce ministère a proposé un avant-projet suivant le processus institutionnel habituel : consultation auprès du Conseil de développement de l'économie sociale, de la commission sectorielle du travail de représentation des régions, du Congrès et du Sénat. Le texte final approuvé est très proche de la proposition initiale réalisée par les experts.

La loi d'économie sociale espagnole de 2011

Il s'agit d'une loi-cadre visant en premier lieu à établir un cadre légal commun pour l'ensemble des entités qui intègrent l'économie sociale, dont elle définit les principes communs tout en respectant les normes spécifiques en vigueur pour chaque famille. Ce faisant, la loi embrasse la tradition

(19) Sanchez L. A., 2008, « Marco jurídico de las empresas de economía social », *Ciriec-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n° 19.

historique européenne de nature francophone du vaste concept d'économie sociale. Le champ comprend deux types d'entités : tout d'abord, celles définies par des statuts, en particulier les coopératives, les mutuelles, les associations qui mènent des activités économiques, les fondations, les entreprises d'insertion, des formes juridiques espagnoles spécifiques comme les *sociedades laborales* (« sociétés de travailleurs »), les centres spéciaux d'emploi, les sociétés agricoles de transformation, les confréries de pêcheurs ou l'Organisation nationale des aveugles (ONCE) ; ensuite, d'autres formes d'entreprises, non comprises dans les catégories précédentes, mais qui répondent aux principes communs de l'économie sociale et qui sont référencées par le ministère du Travail en collaboration avec d'autres organes publics. Le deuxième objectif de la loi vise à reconnaître l'économie sociale comme acteur politique, par le biais de ses entités représentatives intersectorielles, c'est-à-dire comme un interlocuteur social participant aux processus d'élaboration des politiques publiques à l'échelle nationale susceptibles de concerner les activités des entreprises d'économie sociale.

Quatre axes de soutien à l'ES

Le troisième objectif de la loi consiste en la mise en place de politiques de soutien au secteur qui peuvent être regroupées en quatre catégories :

- éliminer les obstacles juridiques au développement de l'économie sociale, en particulier par l'allègement du contrôle administratif encadrant la création de ces organisations, de façon à ce qu'elles puissent développer des activités économiques sans restrictions injustifiées, notamment au regard des subventions publiques pour les structures d'action sociale ;
- promouvoir les principes et les valeurs de l'économie sociale, développer la formation et la recherche, faciliter l'accès des entreprises du secteur aux processus d'innovation technologique et d'organisation dans le cadre de l'économie sociale ;
- créer un organe public de développement de l'économie sociale auprès du ministère du Travail et mettre en place un Conseil de développement

de l'économie sociale, organe de participation et de discussion au sein duquel sont représentées les administrations nationales, régionales et municipales, les syndicats, les représentations nationales du secteur ainsi que des experts ;

- favoriser l'inclusion explicite de l'économie sociale au sein de diverses politiques sectorielles, notamment dans les politiques actives pour l'emploi, dans les politiques de développement rural, de services sociaux, d'insertion par l'activité économique, ainsi que dans les politiques industrielles d'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs, le gouvernement est invité à approuver un programme de soutien aux entités de l'économie sociale dans un délai court (six mois), avec une attention particulière à celles présentant un ancrage territorial fort ou œuvrant à l'insertion économique. Une évaluation des politiques publiques devrait être menée dans un délai de deux ans, alors que le ministère du Travail est incité à établir un système d'information statistique sur les entités de l'économie sociale.

Les limites du programme

Cette volonté politique rencontre à notre avis deux types de limites. En premier lieu, le soutien financier dont elle bénéficie n'est pas suffisant par rapport aux attentes de la loi. Aucun effort budgétaire supplémentaire ne se dessine, en dépit des recommandations des experts lors de l'élaboration de l'avant-projet de loi. En second lieu, l'Espagne est un Etat constitué de communautés autonomes, ce qui laisse craindre des difficultés de coordination entre les échelons nationaux et régionaux, avec le risque d'accentuer les disparités régionales, certaines régions saisissant l'opportunité d'une politique d'économie sociale ambitieuse.

Cela étant, la loi du 29 mars constitue une excellente base pour établir de nouvelles politiques, favorisant un nouvel essor de l'économie sociale au bénéfice de l'amélioration des conditions générales de vie dans le pays.

*Rafael Chaves, avec la collaboration
de Rafael Calvo Ortega, Gemma Fajardo,
José Luis Monzón et Fernando Valdés ●*