

CIRIEC

Rafael Chaves & Danièle Demoustier

**The Emergence
of the Social Economy
in Public Policy**

An International Analysis

**L'émergence
de l'Économie sociale
dans les politiques publiques**

Une analyse internationale

There is growing international recognition of the importance of the social economy, consisting of cooperatives, mutuals and non-profit organizations. The Social Economy provides resilience in financial crises, choice in a plural economy, greater social capital and the means for development of a more democratic and inclusive civil society. But questions remain: how best develop policies and institutions to exploit this potential? What policies have emerged? And why have they emerged in some countries and not in others? This book presents work undertaken by experts and policymakers from Europe, America and Asia under the auspices of CIRIEC's International Scientific Commission on "Social and Cooperative Economy". After a general analysis of public policies concerning the social economy, its key features, objectives and pattern of evolution, the book provides a supranational and international approach from both a European perspective (examining the policies of European bodies) and a South American perspective. This is followed by a number of national and regional analyses. The book concludes by examining the evolution, divergence and convergence of the social economy and its integration in public policy.

Face à la crise, coopératives, mutuelles et associations tentent de créer du capital social et de construire une société plus démocratique et inclusive. L'Économie sociale serait-elle enfin entrée dans l'agenda politique des gouvernements ? Une vague de nouvelles lois et projets de lois d'économie sociale semblent le confirmer. Pourquoi ces politiques ont-elles émergé dans certains pays et non d'autres ? Quelles ont été leurs portée et limites ? Chercheurs et experts d'Europe, d'Amérique et d'Asie ont travaillé sous les auspices de la Commission scientifique internationale « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC pour dresser un premier bilan international de ces questions. Cet ouvrage propose dans un premier temps une analyse générale des politiques publiques en faveur de l'Économie sociale, à la fois dans leur construction, leurs modalités, leurs objectifs et leurs évolutions. L'analyse se place ensuite dans une double perspective européenne (par l'examen des politiques des instances européennes) et latino-américaine. Enfin, des analyses nationales et régionales visent à mettre en exergue les spécificités historiques et institutionnelles.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization. Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest.

Rafael Chaves Avila is President of CIRIEC's International Scientific Commission on "Social and Cooperative Economy". He is Professor at the University of Valencia, Spain. His fields of research are economic policy, labour policy, social economics, and the European Union and e-economy.

Danièle Demoustier est responsable de l'équipe de socio-économie associative et coopérative à l'Institut d'études politiques de Grenoble, France. Elle est membre du CIRIEC-France, de la Commission scientifique « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC et du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire.

**The Emergence
of the Social Economy
in Public Policy**

An International Analysis

**L'émergence
de l'Économie sociale
dans les politiques publiques**

Une analyse internationale



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles · Bern · Berlin · Frankfurt am Main · New York · Oxford · Wien

CIRIEC
Rafael Chaves & Danièle Demoustier

**The Emergence
of the Social Economy
in Public Policy**

An International Analysis

**L'émergence
de l'Économie sociale
dans les politiques publiques**

Une analyse internationale

Social Economy & Public Economy
Économie sociale & Économie publique

No. 4

CIRIEC activities, publications and researches are realized with the support of the Belgian Federal Government – Scientific Policy and with the support of the Government of the Belgian French Speaking Community – Scientific Research.

Les activités, publications et recherches du CIRIEC sont réalisées avec le soutien du Gouvernement fédéral belge – Politique scientifique et avec celui de la Communauté française de Belgique – Recherche scientifique.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photocopy, microfilm or any other means, without prior written permission from the publisher. All rights reserved.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© P.I.E. PETER LANG S.A.

Éditions scientifiques internationales

Bruxelles, 2013

1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique

www.peterlang.com ; info@peterlang.com

Printed in Germany/Imprimé en Allemagne

ISSN 2030-3408

ISBN 978-2-87574-068-7 (paperback)

ISBN 978-3-0352-6315-2 (eBook)

D/2013/5678/51

CIP available from the Library of Congress, USA, and the British Library, GB

Bibliographic information published by “Die Deutsche Bibliothek”

“Die Deutsche Bibliothek” lists this publication in the “Deutsche Nationalbibliografie”; detailed bibliographic data is available on the Internet at <http://dnb.ddb.de>.

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »

« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <http://dnb.ddb.de>.

Contents/Table des matières

Acknowledgements/Remerciements	9
INTRODUCTION. The Emergence of the Social Economy in Public Policies. An International Analysis	11
<i>Rafael Chaves & Danièle Demoustier</i>	
INTRODUCTION. L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques. Une analyse internationale	19
<i>Rafael Chaves & Danièle Demoustier</i>	
Comment l'Économie sociale peut influencer la construction des politiques publiques. Apports théoriques	27
<i>Luc Bernier & Jean Turgeon</i>	
Social Economy and Public Policies. Elements for Analysis	57
<i>Rafael Chaves</i>	
Économie sociale et politiques publiques européennes. Un long parcours inachevé, des visions plurielles	73
<i>Enzo Pezzini & Karine Pflüger</i>	
Politiques publiques d'Économie sociale et solidaire (ÉSS) dans certains pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Océanie. États des lieux, avancées, limites et perspectives	113
<i>Leandro Pereira Morais</i>	
Social and Solidarity Economy as a Social Inclusion Policy in South America. Perspectives and Challenges	141
<i>María Eugenia Castela Caruana & Cynthia Srnec</i>	
Public Policies towards Social Economy. The Spanish Case	169
<i>Rafael Chaves & José Luis Monzón</i>	
Annex: New Developments in Public Policies towards Social Economy in Portugal.....	187
<i>Joao Leite</i>	

Public Policies for the Fostering of the Social Economy in the Basque Country	191
<i>Baleren Bakaikoa Azurmendi, Anjel Errasti Amozarrain, Enekoitz Etxezarreta Etxarri & Jon Morandeira Arca</i>	
Économie sociale et politiques publiques. Une construction chaotique en France	217
<i>Danièle Demoustier</i>	
Économie sociale et solidaire et politiques publiques en France : entre fragmentation et institutionnalisation. Quel régime territorial en Région Provence-Alpes-Côte d’Azur ?	239
<i>Nadine Richez-Battesti, Francesca Petrella & Bernard Enjolras</i>	
Public Policies Supporting the Social Economy. The Specific Case of the Walloon Region (Belgium)	261
<i>Dimitri Coutiez & François Moens</i>	
A Dynamic Institutional Perspective on Policy for the Development of the Social Economy. Drawing on UK and International Experience	285
<i>Roger Spear</i>	
Social Economy and Public Policy in Japan. Uniqueness of its Relational Development and Current Status in the Social Service Provision Policy	311
<i>Hajime Imamura</i>	
CONCLUSIONS. Evolutions, Divergences and Convergences of Public Policies	335
<i>Rafael Chaves & Danièle Demoustier</i>	
CONCLUSIONS. Évolutions, divergences et convergences des politiques publiques	347
<i>Rafael Chaves & Danièle Demoustier</i>	
Presentation of the Authors/Présentation des auteurs	363

Acknowledgements/Remerciements

This book results from the working group under the auspices of the International Scientific Commission “Social and Cooperative Economy” of CIRIEC, devoted to the subject of ‘Social Economy in the public policies in international perspective’.

We would like to thank the members of the International Scientific Commission “Social and Cooperative Economy” of CIRIEC, all participants of the working group and contributors for their input, the quality of their work and fruitful exchanges. This book has enjoyed the active support of the CIRIEC International team, especially Carmela de Cicco, Christine Dussart, Barbara Sak, Maya Abada, Christelle Pasquier and Elisabeth Hardy. It also benefited from the constructive feedback and evaluation of Benoît Lévesque and Bernard Thiry, directors of the special series “Social Economy & Public Economy” at PIE Peter Lang.

Cet ouvrage résulte du groupe de travail activé sous les auspices de la Commission scientifique internationale « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC dédié au sujet « L'économie sociale dans les politiques publiques, une perspective internationale ».

Nous tenons à remercier les membres de la Commission scientifique internationale « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC, l'ensemble des participants du groupe de travail et des contributeurs pour leurs apports, la qualité de leur travail et la fécondité des échanges. Ce livre a bénéficié du soutien actif de l'équipe du CIRIEC international, en particulier Carmela de Cicco, Christine Dussart, Barbara Sak, Maya Abada, Christelle Pasquier et Elisabeth Hardy. Il a également bénéficié des critiques et commentaires constructifs de Benoît Lévesque et de Bernard Thiry, directeurs de la collection « Économie sociale et Économie publique » aux éditions PIE Peter Lang.

Rafael Chaves & Danièle Demoustier

A mis « mujeres » : Paula, Concha, Maria Dolores y Toneta
R.Ch. Valencia

INTRODUCTION

The Emergence of the Social Economy in Public Policies An International Analysis

Rafael CHAVES

CIRIEC-España and Universidad de Valencia (España)

Danièle DEMOUSTIER

*Institut d'Études Politiques de Grenoble, ESEAC,
and CIRIEC-France*

Introduction

Over the last few years a wave of public actions addressing the whole field of the Social Economy has been rolled out by many and various supranational, national and regional public bodies all over the world.

At international level the European Parliament in 2009 approved the “Toia Report” on the Social Economy that challenges national governments and Community authorities and calls on them to deploy measures of support. In 2008 and 2011 the European Commission issued two Communications defining the support for social enterprises and the Social Economy as one of the priority lines of action for the coming years. Finally the ILO who, some years previously had approved a Recommendation to the national governments supporting the cooperatives, has opened a new line of work on the Social Economy, including the contribution of expertise to governments such as Bolivia, Morocco and South Africa.

At national level, Spain, Greece and Ecuador have recently adopted national laws on the social and solidarity economy that institutionalise the recognition of the Social Economy and its representative federations and its participation in public policies and that oblige the public authorities to implement support mechanisms. They may perhaps be followed

by Portugal, Poland, Romania, Mexico and France. Other countries, such as Brazil and Argentina, have deployed ambitious new support programmes in this field.

Infra-national or regional governments such as Quebec in Canada and Andalusia and the Basque Country in Spain, the three Belgian regions (Wallonia, Flanders and Brussels) and several regions of France have integrated the Social Economy in their economic and social development policies while rolling out support programmes for the medium term, often working alongside other social partners, for instance the trade unions.

Platforms representing the Social Economy have been set up in many of these countries and regions, such as SOCIAL ECONOMY EUROPE at European level, CEPES in Spain, CEGES in France and ConcertES in Belgium. International networks have also been constructed, such as REVES – the *Réseau européen des régions et villes pour l'économie sociale*, ESMED – the *Réseau Euroméditerranéen* (European and African) for the social economy or FUNDIBES – the *Fondation ibéro-américaine pour l'économie sociale*, integrating the national governments and platforms of Portugal, Spain and most of the Latin American countries. Likewise, on the public sector side, public bodies specialised in the support of the Social Economy have been created, sometimes through conversion of old agencies, such as INAES in Argentina and Dansocial in Colombia, other through *ex-nihilo* creation, such as the *Délégation Interministérielle à l'Économie sociale* then the *ministère de l'Économie sociale et solidaire* in France, and others, such as in Portugal, through a public-interest cooperative, CASES, on the basis of a partnership between the public sector and the social economy movement.

This brief panorama reveals on the one hand the growing interest in the whole economic and social field of the Social Economy among the public authorities and, on the other, a certain consolidation of international recognition of the concept of the Social Economy, as a differentiated reality of the public economy and of the private capitalist economy. This intellectual element has been a prior condition to the construction of policies in the matter. Barely twenty years ago the Social Economy was a concept very little known and recognised outside France.

The integration of the Social Economy (or its enterprises) in public policies is not new. What is new is the emergence of its integration as an economic and social field in the wide sense, as a sector of private enterprises and organisations whose manner of taking decisions is participative and democratic, whose manner of sharing out profits favours activity, persons and work rather than the capitals and whose objective is to serve the group interest of the members and/or of the collectivity. This

vast field, as intellectual construction of a socio-economic reality, includes the cooperatives, the mutual insurers and the associations, but also other forms of organisations constructed by the civil society to meet its own needs and face the socio-economic problems that it encounters.

In fact, historically and particularly since the 1950s-1960s, in many countries (of Western and Eastern Europe, in Africa and America), the policies that have taken account of the Social Economy have been very numerous although fragmented between the sectors of economic activity and the large “families” of the Social Economy responding to the manifold priority demands of countries: the cooperatives have thus been integrated in the economic policies in order to structure certain sectors of activity badly split because based on strong professional autonomies (such as agriculture, traditional crafts, building); the work cooperatives, the social cooperatives and the insertion enterprises have formed part of the active employment policies of certain governments; other cooperative forms have also been supported to ease access for families to consumption, housing and credit. The mutual insurers have been integrated into providential and social security systems. Finally, the associations, foundations and other non-profit organisations have been called upon and financially supported to complete – if not even develop – the public services of the Welfare State.

Since the 1970s-1980s we have witnessed contradictory trends and developments: for one thing the waning of old forms of the social economy that have gradually been subjected to greater competition due to policies of liberalisation, for instance in agriculture, finance and commercial distribution or general-interest services and social protection; but also the rise of new collective economic forms pursuing a social object that are more given to internalising the social costs (social bond, guidance, insertion, education, sharing), enterprises/organisations integrated in new social policies within a framework of reorganisation of the Welfare State.

Historically the taking account of the Social Economy by the public authorities has largely depended on relations between the State and this “vast third social sector”. Thus, as a whole of intermediate groups between the “civil society” and the State, the Social Economy has long aroused more suspicion among the public authorities and in authoritarian regimes (rejecting intermediaries between individual and State) than in more liberal regimes (rejecting intermediaries between individual and market). Now, freedom of association is a precondition for the creation of groups of persons eager to take direct control of their conditions of employment and/or living, their access to consumption, to credit via the collective forms that are the associations with economic activity, the cooperatives and the mutual societies. The history of relations between

the Social Economy and the State is therefore relatively contradictory and variegated, spanning phases of prohibition and repression, suspicion and control, tolerance and then recognition, if not actual instrumentalisation.

The current financial, economic and social crisis – which does not spare the developed countries, while the developing countries are facing up to the new expectations of their populations – increases the urgency for new forms of responses to social needs. The purely liberal or Keynesian responses are not sufficient for restoring the conditions for real economic and social development. The Social Economy has regained the attention of the *policy makers* thanks to the major value-added that it may be able to contribute, more particularly as regards employment, economic development, credit and social services. That is why we are gradually coming to see the emergence of new public policies at national, infra-national and supranational level (in Europe particularly, but also in Northern America) while the international organisations (UNO, ILO, UNPD) are increasingly mindful of the rise of these new organisations in the countries of the South.

However, the Social Economy seems not yet ready to take its place in the agendas of the political decision-makers that the current challenges impose. In order to be able to enter into these political agendas with dignity and assert itself in a context of increased competition and inequalities, the enterprises of the social economy are asking the public authorities to recognise them and include them broadly in their policies, going beyond the level of experimentation. Mostly, however, they want to be recognised as a socio-economic sector in the wide sense and in full, going beyond their historical definition, fragmented if not splintered by the policies actually implemented.

This fragmentation of the Social Economy by activities and policies had its counterpart in its representative structures, highly atomised in multiple platforms and federations whose coherence sprang either from the sectors of activity, or from legal forms and often also socio-political movements in certain countries, such as Italy or Belgium (Christian, Socialist, Communist, etc.). No integration of the movement of the Social Economy in the wide sense existed until the late 1970s, since no intellectual representation had yet been constructed to formulate the sense of its togetherness. This intellectual and political construction was forged in the course of subsequent decades, in parallel with other concepts, for instance that of the non-profit sector.

Over the past twenty years CIRIEC, particularly through its International Scientific Commission “Social and Cooperative Economy” and its international research groups, has devoted substantial intellectual efforts to developing serious research the content of which has a high theory,

comparative and heuristic content at international level and in the field of the Social Economy. CIRIEC has explored the conceptual visions of the social economy, measuring them off against other concepts, for instance those of the non-profit organisations, the solidarity economy and the social enterprises; it has developed instruments for the quantitative measurement of this field; it has studied the challenges and transformations of enterprises and organisations in the social economy facing increasing competition on the markets; it has studied the emergence of new social economies resulting from crises of employment and the Welfare State; it has analysed the forms of democratic governance of enterprises of the Social Economy among other objects of study. This scientific luggage has been placed at the disposal of the public authorities and the social economy movement for a better knowledge, recognition and development of this field. CIRIEC has even been involved in the writing of official documents on the social economy for public institutions, such as the Spanish draft law on the social economy and the Opinions of the European Economic and Social Committee, and the Open Letter from European scholars so that measures of support for the social economy could be genuinely deployed on the part of governments (Appeal “*From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises*”, October 2010).

More recently, in the context already mentioned of this new preoccupation with the Social Economy among the public authorities, a group of researchers from CIRIEC has shared its knowledge of quite diversified national realities to compare its analyses and draw conclusions on the relations between the players in the social economy and the public players in the setting of the emergence of public policies addressing the Social Economy in the more general sense. In this context, CIRIEC’s object of research has been to draw up a first balance-sheet of this public intervention towards the whole of the Social Economy, organisations that mobilise the civil society and structure the new activities, creating new employment while seeking to unite democracy and solidarity.

To take account of the diversity of realities the analyses have always remained open in terms of approaches and methodologies, but they have always had the common denominator of considering as object of study the field of the Social Economy in the wide sense, excluding analyses fragmented by “families of the social economy”, and the integration of this field in public policies.

The questions of research that have given direction to the analyses have included: why have policies emerged that integrate the whole of the Social Economy in certain countries and not in others? How has the Social Economy been integrated in these new policies? What is the

scope and limits of these policies? And, finally: which instruments have been used?

The first two chapters set out a general approach of public policies towards the Social Economy in their construction, procedures, objectives and evolutions.

Luc Bernier and Jean Turgeon show us the different factors determining a public policy and the new interests of governance between concerned parties, which complicates the formulation and implementation of policies. This evolution nonetheless creates opportunities for players of the civil society seeking to develop their economic action.

Rafael Chaves looks at the different phases of development of public policies to explain the justifications of public action in the field of the Social Economy. He then goes on to consider the different instruments intended, one, to adapt the environment to the demands of these enterprises and, two, to take direct action on supply or demand.

The three texts that follow are based on a supranational and international approach, on a European viewpoint (the policies of European authorities), on that of an international expert in the ILO and on a Latin American viewpoint.

Enzo Pezzini and Karine Pflüger explore the commitment of the European Union to the Social Economy. If the groups of players are still quite small compared with the big industrial and financial lobbies, the European Economic and Social Committee, like the European Parliament, have long supported the promotion of the Social Economy as a vector of development of employment and the regions, while the European Commission still hesitates between a dichotomic approach (between economy and the social) or an integrated approach (palliative or structuring).

However, the Social Economy is not a specifically Western reality. Leandro Pereira Morais presents a panorama of the main political principles in the countries of the South, stressing its role in the war on poverty, unemployment and exclusion, which is certainly the lowest common denominator in all the various national realities.

María Eugenia Castela Caruana and Cynthia Srnc also present a comparative analysis of the new “wave” of policies of support for the social and solidarist economy rolled out in recent years by progressist-type governments in several Latin American countries, in particular Argentina, Brazil, Ecuador, Venezuela and Uruguay.

The other chapters of this work present the national and regional realities. The texts by Coutiez *et al.*, Chaves *et al.*, Demoustier, Imamura, Spear, Richez-Battesti *et al.* and Bakaikoa *et al.* take account of the process of emergence of policies that integrate the Social Economy as

well as of the wealth and diversity of national and regional policies, which allows an approach to the historic and institutional specificities proper to each country and the convergent trends in configurations as different as Belgium, Spain, the United Kingdom, France or Japan and regions such as the Spanish Basque Country and Provence-Alpes-Côte-d'Azur in France.

INTRODUCTION

L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques

Une analyse internationale

Rafael CHAVES

CIRIEC-España et Universidad de Valencia (España)

Danièle DEMOUSTIER

*Institut d'études politiques de Grenoble, ESEAC,
et CIRIEC-France*

Introduction

Ces dernières années, une vague d'actions publiques visant l'ensemble du champ de l'Économie sociale a été déployée par de multiples instances publiques supranationales, nationales et régionales partout dans le monde.

Au niveau international, le Parlement européen a approuvé en 2009 le « Rapport Toia » sur l'Économie sociale qui interpelle les gouvernements nationaux et les instances communautaires et les incite à déployer des mesures d'appui. La Commission européenne a émis en 2008 et 2011 deux communications qui définissent le soutien aux entreprises sociales et à l'Économie sociale comme une de ses lignes d'action prioritaires pour les prochaines années. Enfin l'OIT qui, quelques années auparavant, avait approuvé une Recommandation aux gouvernements nationaux de soutien aux coopératives a ouvert un nouvel axe de travail sur l'Économie sociale, incluant l'apport d'expertises à des gouvernements tels que la Bolivie, le Maroc ou l'Afrique du Sud.

Au niveau national, l'Espagne, la Grèce et l'Équateur ont récemment adopté des lois nationales sur l'économie sociale et solidaire qui institutionnalisent la reconnaissance de l'Économie sociale et de ses fédérations représentatives ainsi que sa participation aux politiques publiques et qui obligent les pouvoirs publics à mettre en œuvre des dispositifs de

soutien. Elles seront peut-être suivies par le Portugal, la Pologne, la Roumanie, le Mexique et la France. D'autres pays comme le Brésil et l'Argentine ont déployé de nouveaux programmes d'appui d'envergure dans ce champ.

Des gouvernements infranationaux ou régionaux comme le Québec au Canada, l'Andalousie et le Pays Basque en Espagne, les trois régions belges (la Wallonie, la Flandre et Bruxelles) ainsi que plusieurs régions françaises ont intégré l'Économie sociale dans leurs politiques de développement économique et social tout en déployant des programmes d'appui à moyen terme, souvent en concertation avec d'autres interlocuteurs sociaux, notamment les syndicats.

Dans nombre de ces pays et régions, des plateformes représentatives de l'Économie sociale se sont constituées, comme SOCIAL ECONOMY EUROPE au niveau européen, la CEPES en Espagne, le CEGES en France et ConcertES en Belgique. Des réseaux internationaux ont aussi été construits comme REVES, le Réseau européen des régions et villes pour l'économie sociale, ESMED, le Réseau euroméditerranéen (européen et africain) pour l'économie sociale ou encore FUNDIBES, la Fondation ibéro-américaine pour l'économie sociale, qui intègre gouvernements et plateformes nationales du Portugal, de l'Espagne et de la plupart des pays latino-américains. De même, du côté du secteur public, des organismes publics spécialisés de support à l'Économie sociale ont été créés, parfois par reconversion d'anciens organismes, comme l'INAES en Argentine et le Dansocial en Colombie, d'autres par création *ex nihilo* comme la Délégation interministérielle à l'Économie sociale puis le ministère de l'Économie sociale et solidaire en France, et d'autres, encore, comme au Portugal, via une coopérative d'intérêt public, la CASES, sur la base d'un partenariat secteur public-mouvement d'économie sociale.

Ce bref panorama révèle, d'une part, l'intérêt croissant pour l'ensemble du champ économique et social de l'Économie sociale de la part des pouvoirs publics, d'autre part, une certaine consolidation et reconnaissance internationales du concept de l'Économie sociale, en tant que réalité différenciée de l'économie publique et de l'économie privée capitaliste. Cet élément intellectuel a été une condition préalable à l'édification de politiques en la matière. Il y a à peine vingt ans, l'Économie sociale était un concept très peu connu et reconnu en dehors de la France.

L'intégration de (ou des entreprises de) l'Économie sociale dans les politiques publiques n'est pas nouvelle. Ce qui est nouveau c'est l'émergence de son intégration en tant que champ économique et social au sens large, en tant que secteur d'entreprises et organisations privées dont le mode de décision est participatif et démocratique, dont le mode de distribution des profits privilégie l'activité, les personnes et le travail plutôt

que les capitaux et dont l'objectif est de servir l'intérêt collectif des membres et/ou de la collectivité. Ce vaste champ, en tant que construction intellectuelle d'une réalité socioéconomique, inclut les coopératives, les mutuelles, les associations mais aussi d'autres formes d'organisations construites par la société civile pour répondre à ses besoins propres et aux problèmes socioéconomiques qu'elle rencontre.

En effet, historiquement et surtout à partir des années 1950-1960, dans de nombreux pays (d'Europe de l'Ouest comme de l'Est, en Afrique comme en Amérique), les politiques qui ont pris en compte l'Économie sociale ont été très nombreuses bien que fragmentées entre les secteurs d'activité économique et les grandes « familles » de l'économie sociale, répondant aux multiples demandes prioritaires des pays : ainsi, les coopératives ont été intégrées dans les politiques économiques pour structurer certains secteurs d'activité très émiétés car basés sur de fortes autonomies professionnelles (comme l'agriculture, l'artisanat, le bâtiment) ; les coopératives de travail, les coopératives sociales et les entreprises d'insertion ont fait partie des politiques actives de l'emploi de certains gouvernements ; d'autres formes coopératives ont également été soutenues pour faciliter l'accès des ménages à la consommation, à l'habitation et au crédit. Les mutualités ont été intégrées dans les systèmes de prévoyance et sécurité sociale. Finalement, les associations, fondations et d'autres organisations sans but lucratif ont été interpellées et soutenues financièrement pour compléter, voire, développer les services publics de l'État providence.

Depuis les années 1970-1980, on assiste à des évolutions contradictoires : à la fois à l'affaiblissement des anciennes formes d'économie sociale qui ont été progressivement soumises à une plus grande concurrence du fait des politiques de libéralisation, notamment dans l'agriculture, la finance, la distribution commerciale voire les services d'intérêt général et la protection sociale ; mais aussi à l'essor de nouvelles formes économiques collectives à finalité plus sociale, qui internalisent davantage les coûts sociaux (lien social, accompagnement, insertion, éducation, répartition), entreprises/organisations qui ont été intégrées dans les nouvelles politiques sociales dans un cadre de restructuration des États providence.

Historiquement, la prise en compte de l'Économie sociale par les pouvoirs publics a dépendu largement des relations entre l'État et ce « vaste tiers secteur social ». Ainsi, comme ensemble de groupements intermédiaires entre la « société civile » et l'État, l'Économie sociale a longtemps suscité une certaine méfiance de la part des pouvoirs publics aussi bien dans les régimes autoritaires (refusant les intermédiaires entre l'individu et l'État) que dans les régimes libéraux (dénonçant les intermédiaires entre l'individu et le marché). Or la liberté d'association est

un préalable à la constitution de groupements de personnes qui cherchent à prendre directement en charge leurs conditions d'emploi et/ou de vie, leur accès à la consommation, au crédit par les formes collectives que sont les associations à activité économique, les coopératives et les mutuelles. L'histoire des relations entre l'Économie sociale et État est ainsi relativement contradictoire et diverse passant par des phases d'interdiction et de répression, de méfiance et de contrôle, de tolérance puis de reconnaissance, voire d'instrumentalisation.

L'actuelle crise financière, économique et sociale – qui n'épargne pas les pays développés tandis que les pays émergents font face à de nouvelles attentes de leurs populations – accentue la nécessité de nouvelles formes de réponses aux besoins sociaux. Les réponses purement libérales ou keynésiennes ne suffisent pas à rétablir les conditions d'un développement économique et social réel. L'Économie sociale regagne de l'attention des *policy makers* grâce aux grandes valeurs ajoutées qu'elle peut potentiellement apporter, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de crédit et de services sociaux. C'est pourquoi on assiste progressivement à l'émergence de nouvelles politiques publiques au niveau national, infranational et supranational (en Europe particulièrement mais aussi en Amérique du Nord) alors que les organisations internationales (ONU, OIT, PNUD) sont de plus en plus attentives à l'essor de ces nouvelles organisations dans les pays du Sud.

Mais l'Économie sociale ne paraît pas encore occuper la place dans les agendas des décideurs politiques que les défis actuels imposent. Pour pouvoir entrer dignement dans ces agendas politiques et s'affirmer dans un contexte de concurrence et d'inégalités accrues, les entreprises d'économie sociale demandent aux pouvoirs publics de les reconnaître et de les inclure largement dans leurs politiques, dépassant le niveau d'expérimentation. Mais surtout, elles demandent à être reconnues en tant que secteur socioéconomique au sens large et à part entière, dépassant leur définition historique fragmentée, voire émietée dans les politiques réellement déployées.

Cette fragmentation de l'Économie sociale par activités et politiques avait son pendant dans ses structures représentatives fortement atomisées en de multiples plateformes et fédérations dont la cohérence provenait soit des secteurs d'activité, soit des formes juridiques et souvent aussi des mouvements sociopolitiques dans des pays, comme en Italie ou en Belgique (chrétien, socialiste, communiste, etc.). Aucune intégration du mouvement de l'Économie sociale au sens large n'existait jusqu'à la fin des années 1970, car nulle représentation intellectuelle n'était encore construite pour formuler le sens de son rassemblement. Cette construction intellectuelle et politique s'est forgée au cours des

décennies suivantes, en parallèle avec d'autres conceptions, notamment celle du secteur à but non lucratif.

Au cours de ces vingt dernières années, le CIRIEC au moyen notamment de sa Commission scientifique internationale « Économie sociale et coopérative » et de ses groupes internationaux de recherche, a consacré d'importants efforts intellectuels à développer des recherches rigoureuses à fort contenu théorique, comparatif au niveau international et heuristique dans le champ de l'Économie sociale. Le CIRIEC a exploré les visions conceptuelles de l'Économie sociale en les confrontant aux autres conceptions, notamment celles des organisations à but non lucratif, de l'économie solidaire et des entreprises sociales ; il a développé des instruments de mesure quantitative de ce champ ; il a étudié les défis et transformations des entreprises et organisations de l'Économie sociale confrontées à la croissante concurrence sur les marchés ; il a étudié l'émergence de nouvelles économies sociales résultant des crises de l'emploi et de l'État providence ; il a analysé les formes de gouvernance démocratique des entreprises d'économie sociale, entre autres objets d'étude. Ce bagage scientifique a été mis à disposition des pouvoirs publics et du mouvement de l'économie sociale pour une meilleure connaissance, reconnaissance et développement de ce champ. Le CIRIEC a même participé à l'élaboration de documents officiels sur l'économie sociale pour des institutions publiques, comme le projet de loi de l'Économie sociale de l'Espagne et des Avis du Comité économique et social européen, et à l'appel des universitaires européens pour que des mesures d'appui à l'économie sociale soient réellement déployées de la part des gouvernements (Appel « *From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises* », octobre 2010).

Plus récemment, dans le contexte déjà cité de cette préoccupation nouvelle envers l'Économie sociale par les pouvoirs publics, un groupe de chercheurs du CIRIEC a partagé ses connaissances sur des réalités nationales assez diversifiées pour confronter ses analyses et tirer des enseignements sur les relations entre les acteurs de l'économie sociale et les acteurs publics dans le cadre de l'émergence de politiques publiques visant l'Économie sociale au sens large. Dans ce contexte, l'objet de la recherche du CIRIEC a été de dresser un premier bilan de cette intervention publique envers l'ensemble de l'Économie sociale, des organisations qui mobilisent la société civile et structurent de nouvelles activités, créent de nouveaux emplois en tentant d'allier démocratie et solidarité.

Pour tenir compte de la diversité des réalités, les analyses sont toujours restées ouvertes en termes d'approches et de méthodologies, mais elles ont toujours comme dénominateur commun de considérer comme objet d'étude le champ de l'Économie sociale au sens large, en excluant

les analyses fragmentées par « familles d'économie sociale », et l'intégration de ce champ dans les politiques publiques.

Les questions de recherche qui ont orienté les analyses ont été les suivantes : pourquoi ont émergé des politiques qui intègrent l'ensemble de l'Économie sociale dans certains pays et non dans d'autres ? Comment l'Économie sociale a-t-elle été intégrée dans ces nouvelles politiques ? Quelles ont été la portée et les limites de ces politiques ? Et, finalement : quels instruments ont été déployés ?

Les deux premiers chapitres exposent une approche générale des politiques publiques envers l'Économie sociale, à la fois dans leur construction, leurs modalités, leurs objectifs et leurs évolutions.

Luc Bernier et Jean Turgeon nous montrent les différents facteurs déterminant une politique publique ainsi que les nouveaux enjeux de gouvernance entre parties prenantes, ce qui complexifie la formulation et la mise en œuvre des politiques. Cette évolution ouvre néanmoins des opportunités pour des acteurs de la société civile qui cherchent à développer leur action économique.

Rafael Chaves reprend les différentes phases d'élaboration des politiques publiques pour expliciter les justifications de l'intervention publique dans le champ de l'Économie sociale. Puis il passe en revue les différents instruments destinés, d'une part, à adapter l'environnement aux demandes de ces entreprises, d'autre part, à intervenir directement sur l'offre ou sur la demande.

Les trois textes suivants s'appuient sur une approche supranationale et internationale, du point de vue européen (les politiques des instances européennes), de celui d'un expert international au BIT et du point de vue latino-américain.

Enzo Pezzini et Karine Pflüger explorent l'engagement de l'Union européenne envers l'Économie sociale. Si les regroupements d'acteurs restent assez faibles au regard des grands lobbys industriels et financiers, le Conseil économique et social européen comme le Parlement européen se sont depuis longtemps investis dans la promotion de l'Économie sociale comme vecteur de développement de l'emploi et des territoires, alors que la Commission européenne hésite encore entre une approche dichotomique (entre l'économie et le social) ou intégrée (palliative ou structurante).

Mais l'Économie sociale n'est pas une réalité spécifiquement occidentale. Leandro Pereira Morais dresse un panorama des principales politiques publiques dans les pays du Sud, en insistant principalement sur son rôle dans la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion, ce qui est certainement le plus petit dénominateur commun aux différentes réalités nationales.

De même, María Eugenia Castelao Caruana et Cynthia Srnec réalisent une analyse comparative de la nouvelle « vague » de politiques d'appui à l'économie sociale et solidaire déployées ces dernières années par des gouvernements de type progressiste dans plusieurs pays latino-américains, notamment l'Argentine, le Brésil, l'Équateur, le Venezuela et l'Uruguay.

Les autres chapitres de cet ouvrage présentent des analyses nationales et régionales. Les textes de Coutiez *et al.*, de Chaves *et al.*, de Demoustier, de Imamura, de Spear, de Richez-Battesti *et al.* et de Bakaikoa *et al.* rendent compte des processus d'émergence des politiques qui intègrent l'Économie sociale ainsi que de la richesse et de la diversité des politiques nationales et régionales, ce qui permet d'approcher à la fois les spécificités historiques et institutionnelles propres à chaque pays, et les tendances convergentes dans des configurations aussi différentes que la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni, la France ou le Japon et des régions comme le Pays Basque espagnol et la Provence-Alpes-Côte d'Azur en France.

Comment l'Économie sociale peut influencer la construction des politiques publiques

Apports théoriques

Luc BERNIER

*Centre de recherche sur la gouvernance, École nationale
d'administration publique-ÉNAPE, Québec (Canada)
et CIRIEC international*

Jean TURGEON

*École nationale d'administration publique-ÉNAPE,
Québec (Canada)*

L'Économie sociale est une forme d'économie particulière, à la fois une jonction entre l'économique et le social, un laboratoire d'innovations sociales, une réponse possible à la crise économique, une forme démocratique de gestion qui n'est pas axée sur le profit mais le service aux membres. Les organisations qui y œuvrent peuvent être des coopératives, des mutuelles, des organisations à but non lucratif, des fonds de travailleurs, etc. Elles portent des intérêts collectifs et peuvent être en partenariat avec l'État qui les subventionne en partie et qui leur fournit le cadre légal qui délimite leurs activités (Bouchard, 2011, p. 1-17 ; Lévesque, 2011, p. 42-49). Une grande partie de l'étude des relations entre l'Économie sociale et l'État porte sur la structuration du secteur par l'État mais, et c'est l'objet de ce texte, les organisations du secteur de l'Économie sociale peuvent aussi participer au développement des politiques publiques en ayant à l'esprit que « ... le principal défi que doivent relever les organisations d'Économie sociale pour surmonter les risques évoqués¹ est d'arriver à influencer sur la définition des politiques publiques et des programmes qui en découlent » (Bouchard, 2011, p. 13).

Les politiques publiques peuvent être influencées par l'Économie sociale et non pas seulement l'Économie sociale par l'État. Par exemple, le

¹ Ces risques sont l'instrumentalisation, la marchandisation et le risque démocratique.

Mouvement coopératif Desjardins au Québec fonctionne selon les lois et les règles de l'État québécois. Il lui arrive de se plaindre de leur caractère contraignant. Pourtant, de l'autre côté de la lorgnette, les fonctionnaires chargés des relations de l'État avec Desjardins trouvent celui-ci très habile pour obtenir ce qu'il désire en termes de réglementation financière. Ce n'est qu'un exemple institutionnalisé depuis longtemps. Peut-on envisager une manière de le généraliser ? Nous voulons dans ce chapitre proposer une façon de voir comment l'Économie sociale peut jouer le jeu des politiques publiques qui consiste essentiellement à étudier et à mieux comprendre ce que réalise l'État à travers ses actions au-delà des approches récentes des ressources et des parties prenantes dont il est question dans la première section.

Lors de la première réunion préparatoire pour ce livre, le professeur Chaves a résumé le travail à faire en suggérant les questions suivantes : Premièrement, où situer la relation entre l'Économie sociale et les politiques publiques ? Deuxièmement, comment est-ce que les politiques publiques sont mises à l'ordre du jour puis élaborées ? Troisièmement, comment sont-elles mises en œuvre ? Et finalement, quels sont les types de relations qui peuvent exister entre l'Économie sociale et coopérative et les politiques publiques ? À ces questions, on peut ajouter : Quels sont les processus par lesquels l'État élabore, décide et met en œuvre ses politiques, particulièrement dans le domaine socio-économique ? Quels acteurs y participent et quel est plus précisément le rôle des acteurs de l'Économie sociale ? Quels sont les moyens utilisés pour atteindre les objectifs et les résultats poursuivis par l'État ? Ces questions se retrouvent au cœur de l'analyse des politiques publiques.

L'environnement est la plupart du temps un bruissement lointain pour les organisations qu'elles soient publiques, privées ou d'Économie sociale. Mais il n'est pas négligeable d'abord parce qu'en proviennent les ressources et aussi parce que ce bruissement lointain peut devenir un bruit cacophonique lorsque des événements majeurs viennent le bousculer et entraînent l'organisation dans un maelström. La crise économique débutée en 2008, dont l'économie mondiale peine à se relever, est un bon exemple d'un événement où l'environnement a emporté le monde économique dans un tourbillon. Le rôle de l'État dans l'économie a soudainement été réaffirmé et les problèmes de dette publique vont grandement influencer la reprise (Bance et Bernier, 2011). Les décisions politiques vont être au moins aussi importantes sinon plus que les considérations économiques pour la suite des choses. L'action gouvernementale peut avoir un impact considérable sur une organisation d'Économie sociale, il en va de même des activités de celle-ci sur les gouvernements (Ring *et al.*, 2005 ; Pearce *et al.*, 2009). Dans la perspective de gouvernance en vogue actuellement, l'État n'a pas le monopole de la

défense de l'intérêt général, il doit négocier avec diverses parties prenantes (médias, groupes d'intérêt, mouvements sociaux) dont les organisations de l'Économie sociale.

Une politique publique peut être définie comme ce qu'un gouvernement décide de faire ou de ne pas faire lorsqu'il est confronté à un enjeu social (Dye, 1984). Cette réponse apportée à un enjeu ou un problème varie selon les gouvernements, et ce en fonction d'un certain nombre de facteurs. La complexité qui entoure les politiques publiques est à la fois une difficulté pour l'analyse et un atout pour ceux qui veulent influencer leur développement. Des acteurs de l'Économie sociale peuvent ainsi jouer un rôle non négligeable. Afin d'être en mesure de mieux comprendre la place de l'Économie sociale dans le développement des politiques publiques, il faut comprendre comment les politiques sont développées. Le schéma d'ensemble de ce que nous proposons de considérer est résumé par le graphique 1 mais auparavant il faut considérer les approches qui ont cours en théorie des organisations.

1. La théorie des ressources et les parties prenantes²

Toutes les organisations sont publiques (Bozeman, 1987). Si certaines organisations sont gouvernementales, toutes sont publiques. Elles sont parfois contraintes et autorisées par les autorités gouvernementales. Le marché fonctionne mieux lorsqu'il est régulé par un cadre légal, lorsqu'une réglementation appropriée encadre les activités des banques, lorsque la pratique de la médecine ou du droit est supervisée, lorsque les produits pharmaceutiques sont testés avant d'être autorisés à être vendus, etc. (Pronovost et Bernier, 2011). Dans une perspective néo-institutionnaliste, les organisations doivent répondre aux pressions institutionnelles (normes, valeurs, façons de penser, structures, pratiques, etc.) de l'État afin d'acquiescer une certaine légitimité et de la stabilité (Powell et DiMaggio, 1991 ; Greenwood *et al.*, 2008). La théorie de l'écologie des organisations va accorder un rôle très déterminant à la sélection « naturelle » par l'environnement, à la survie des organisations dans celui-ci et peu d'attention aux acteurs (Hafsi *et al.*, 2000, p. 189). Les théories institutionnelles plus récentes comme celles de l'entrepreneuriat institutionnel (Battilana *et al.*, 2009) ou encore du travail institutionnel (Lawrence *et al.*, 2009) vont par contre considérer que ces acteurs ont plus de latitude et reconnaissent le rôle joué par les intérêts et le pouvoir dans un champ institutionnel.

Selon Pfeffer (2003, p. xii) et Vaillancourt (2009, p. 280), l'environnement ou le contexte politico-social, soit les réseaux d'interdépendance

² Cette partie du texte est inspirée d'un texte à paraître écrit avec Luc Farinas que nous remercions pour l'*Encyclopédie de la stratégie*, Economica.

et les relations sociales dans lesquels les organisations sont encadrées (*embedded*), est essentiel. Il est la source des ressources financières, matérielles ou informationnelles dont dépendent les organisations pour leur survie. Par la même occasion, il constitue une source de pressions et de demandes pour ces dernières. Plus précisément, Pfeffer et Salancik (2003) proposent une perspective externe où les organisations sont seulement relativement autonomes. Le concept de pouvoir est aussi central que celui d'efficacité ou de rationalité pour comprendre le comportement organisationnel et inter-organisationnel (Pfeffer, 2003, p. xii-xiii). Certaines organisations peuvent avoir davantage de pouvoir étant donné certaines caractéristiques de leur interdépendance et leur position dans l'espace social. Elles doivent, pour survivre, accorder leur attention aux défis du pouvoir et de l'influence liés à l'acquisition des ressources (information, capital financier, soutien, légitimité, etc.) dans un contexte d'interdépendances d'intensité et de forme variables. On reconnaît ici la présence des principales parties prenantes (*stakeholders*).

Avec son intérêt pour la légitimité, la théorie de la dépendance des ressources est aussi très proche des théories néo-institutionnelles plus anciennes (Powell et DiMaggio, 1991 ; Oliver, 1991 ; Suchman, 1995 ; Greenwood *et al.*, 2008). Cette approche suggère que les organisations doivent être proactives dans leurs relations avec ces parties prenantes (Freeman et McVea, 2005, p. 192). La gestion efficace de ces relations est une question de survie et de prospérité organisationnelle mais aussi une question éthique : elle repose sur des valeurs, des choix, des bénéfices et des méfaits potentiels pour un large éventail d'acteurs. L'importance des valeurs et celle accordée à la légitimité nous ramènent aussi à une certaine filiation avec la théorie institutionnelle. D'ailleurs, en 2010, Freeman et ses collègues signalent un rapprochement souhaité avec cette théorie et son intérêt pour les normes, les attentions et les valeurs sociales (Parmar *et al.*, 2010, p. 429).

L'analyse de la place et du rôle de l'État est rendue plus difficile par la complexité de celui-ci. Si les institutions sont des organisations « *infused with values* », l'État est vraiment le cas le plus poussé. Les objectifs économiques clairs d'une entreprise commerciale y sont remplacés par des objectifs dits d'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997). Ce sont des organisations très complexes aux buts multiples. L'État assume les fonctions régaliennes comme l'administration de la justice, la sécurité interne et internationale. L'État peut devenir providence et assumera alors un rôle majeur dans des secteurs comme l'éducation et la santé et des préoccupations plus récentes comme la protection de l'environnement. Ces missions sont déléguées à des organisations spécialisées qui développent leurs stratégies et leurs cultures propres. Il est possible que ces missions soient parfois en contradiction. Par exemple, un ministère

s'occupe de développement économique qui encourage l'exploitation forestière alors qu'une autre organisation, responsable de la conservation de la faune et de la flore, veut restreindre la même exploitation forestière. Au gouvernement du Québec, ces deux organisations sont présentement sous la responsabilité du même ministre. Ceux et celles qui veulent à l'extérieur du gouvernement interpréter cette tension doivent investir efforts et temps pour comprendre la ligne directrice résultante. Les gouvernements sont des systèmes assez complexes pour que leurs processus ne soient pas conciliés. Les efforts de modernisation qui utilisent la planification stratégique et la gestion par résultats sont souvent dissociés du processus budgétaire. Cette complexité des processus fait aussi que les gouvernements semblent lents à ceux avec qui ils traitent. Les vérifications comptables et autres à faire y sont plus nombreuses et souvent les marges de manœuvre réduites.

La complexité n'est pas l'apanage du secteur public. On peut aussi penser à des organisations d'Économie sociale comme le Mouvement coopératif Desjardins dont il a déjà été question où il existe une finalité financière et une préoccupation coopérative. Des organisations comme les fonds de travailleurs (Fondation ou le Fonds de solidarité au Québec) vont aussi intégrer à leurs décisions stratégiques des considérations qui relèvent d'une lecture de leur environnement qui peuvent les mener à investir dans des réseaux qui partagent un certain nombre de valeurs avec eux. Ces organismes ont une autre caractéristique en commun avec les gouvernements tout en étant parfois en concurrence avec le secteur privé. Ils portent des intérêts collectifs (Bernier *et al.*, 2002). S'ils ne peuvent pas prétendre porter l'intérêt général, ils représentent néanmoins de très nombreuses personnes et, par conséquent, peuvent intéresser les gouvernements à leurs positions sur divers enjeux.

2. Les facteurs structurants

Les relations des entreprises avec les gouvernements vont varier selon le régime politique en place (Vaillancourt, 2009 ; Lyons et Passey, 2006). Il y a les institutions politiques d'un pays dont les caractéristiques ont un impact sur les politiques. En premier lieu, s'agit-il d'un système parlementaire ou républicain ? Est-ce que le système électoral mène à des gouvernements de coalition ou à des majorités stables ? Que peut-on dire du système des partis politiques : sont-ils compétitifs, offrent-ils des alternatives variées ou sont-ils regroupés au centre de l'échiquier politique ? S'agit-il d'un système fédéral où l'État national et les États provinciaux sont en concurrence partielle entre eux ? Ce pays est-il intégré à un ensemble supra national plus vaste comme l'Union européenne ou l'accord de libre-échange nord-américain ? Ainsi, un État unitaire est par définition plus centralisé, ce qui lui permet une plus

grande cohésion dans la formulation de ses politiques publiques comparativement à un État fédéral plus décentralisé comportant deux niveaux autonomes de gouvernement (Howlett et Ramesh, 2003, p. 62-65).

Le système politique américain est plus perméable aux pressions des groupes d'intérêts et aux associations de nature économique que le système parlementaire d'origine britannique. Dans ce système où l'exécutif n'est pas lié au législatif, chaque dirigeant de ministère doit se comporter comme un politicien dans son domaine particulier (Ripley et Franklin, 1991). Dans le système d'origine britannique, la responsabilité ministérielle collective et la ligne de parti plus stricte font que les pressions doivent davantage passer par les partis. Un Premier ministre dans le régime parlementaire canadien dispose d'une plus grande capacité d'imposer son programme législatif grâce à la règle de discipline de parti et à une majorité parlementaire fusionnant en quelque sorte les pouvoirs exécutif et législatif que son homologue américain qui doit, dans un régime présidentiel fondé sur la séparation des pouvoirs, négocier avec un Congrès dont les membres ne sont pas liés à la discipline de parti au moment du vote. La concentration ou la fragmentation du pouvoir politique conditionne largement la capacité des acteurs gouvernementaux d'imposer leurs priorités dans l'élaboration des politiques publiques dans le cadre de processus plus ou moins institutionnalisés impliquant les acteurs de la société civile. Quel que soit le système, l'Économie sociale doit faire pression comme les autres *stakeholders* sur les gouvernements qui ne voient pas tous du même œil la place de celle-ci (Lyons et Passey, 2006).

Si on reprend le cas canadien par exemple, ces facteurs structurants ou institutionnels ont un impact évident sur les politiques publiques. Le lien fédéral pousse à une grande concertation entre le fédéral et les provinces. Ce lien fait aussi en sorte que la place pour les pressions des groupes d'intérêt est moins grande que dans le système américain. Le système parlementaire fait qu'il y a une fusion entre l'exécutif et le législatif qui est dominé par le premier lorsque le gouvernement est majoritaire. Le principe de responsabilité ministérielle fait que le lien entre la formulation et la mise en œuvre des politiques est fort. Les fonctionnaires ont ainsi une autonomie relative aux pressions sociales plus grande que dans le système américain.

Toujours dans le système canadien, exception faite des douanes, de la défense, de la monnaie et des postes, il n'y a pas de domaine d'activité gouvernementale qui ne soit touché par des chevauchements. « Le gouvernement fédéral s'est engagé dans tous les domaines de juridiction que la Constitution canadienne réserve aux provinces » (Julien et Proulx, 1992, p. 43). On peut considérer que la duplication des activités fédérales et provinciales est une source d'inefficience et d'inefficacité.

Indépendamment de cet élément, l'analyste des politiques doit considérer l'impact de ce dédoublement sur le contenu et la mise en œuvre des politiques. Le lien fédéral a limité au Canada le pouvoir des groupes d'intérêt (voir Bernier et Lachapelle, 2011). Ceci parce que les rencontres entre les exécutifs des provinces et du gouvernement fédéral sont des lieux de décision importants auxquels ces groupes n'ont pas accès. Il faut aussi noter que les décisions prises lors de ces discussions lient normalement les gouvernements et leurs parlements. On peut y voir une perte de pouvoir pour ces assemblées.

À l'étape de la formulation des politiques, l'initiative appartient principalement au ministre et au ministère du secteur d'activités du problème public. Dans un processus d'interaction continu avec le ministre et son cabinet, les sous-ministres, les gestionnaires et les experts concernés du ministère vont définir le problème sous la forme d'un diagnostic sur la base des données disponibles. Ils vont proposer les objectifs de l'intervention gouvernementale de même qu'identifier trois ou quatre solutions possibles avec une évaluation de leurs avantages et inconvénients respectifs. Au terme de discussions avec le ministre responsable, l'une de ces solutions sera retenue sous la forme d'une recommandation ministérielle. Bien que l'étape de la formulation repose essentiellement sur l'expertise interne du ministère sectoriel concerné, le projet de politique publique n'est pas conçu en vase clos même si le nombre d'acteurs impliqués est plus restreint qu'à l'étape de l'émergence. Les spécialistes du ministère vont consulter leurs vis-à-vis des groupes d'intérêt afin de tester leur réaction aux voies de solution envisagées. Ces derniers chercheront à intervenir auprès du ministre et de son cabinet pour obtenir des modifications en fonction de leurs intérêts susceptibles d'être affectés par le contenu de la politique publique. Cette interaction entre experts gouvernementaux et non gouvernementaux prend la forme de réseaux de politiques publiques dont le nombre de membres, la contribution et la stabilité varient d'un secteur à l'autre mais aussi en fonction de la nature des enjeux qui y sont débattus. On retrouve un tel réseau pour le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation avec l'Union des producteurs agricoles (UPA) qui bénéficie d'un monopole syndical de représentation des producteurs agricoles au sein de la société québécoise de même que d'une expertise interne pointue sur la réalité de l'ensemble des productions.

De manière plus générale, l'État est premièrement un marché qui peut être en soi important (Pasquero, 2000, p. 213). Les gouvernements sont de grands consommateurs des entreprises des technologies de l'information. Ils font aussi construire des routes et achètent de nombreux autres produits. Les gouvernements sont aussi des producteurs de réglementation et de normes. Un des grands débats autour des causes de la

crise économique en 2008 a été que la déréglementation des marchés financiers avait mené à des dérives qu'il a fallu corriger avec des injections massives de fonds publics. L'entreprise qui peut convaincre un gouvernement d'adopter une réglementation à son avantage (parfois protectionniste) peut détenir un avantage concurrentiel important.

L'État dispose en fait d'une panoplie d'instruments pour intervenir qui glissent à l'extérieur de l'appareil étatique comme le graphique 3 l'illustre. La réglementation peut être une manière de procéder qui remplace la propriété directe par l'État. Par exemple, en Grande-Bretagne, la propriété d'entreprises publiques a été remplacée par la réglementation des entreprises privatisées à partir des années 1980. Ce genre de libéralisation ne correspond pas forcément à un moindre poids de l'État dans l'économie mais à un remplacement d'instrument utilisé. La taxation par exemple varie beaucoup d'un pays à l'autre. Les gouvernements peuvent aussi subventionner certaines activités comme la recherche et le développement. Ils peuvent simplement exhorter les entreprises à adopter des comportements. Ils peuvent décider de créer des entreprises publiques pour agir en concurrence ou en partenariat avec le secteur privé. Chacun de ces instruments et d'autres moins classiques impliquent des jeux politiques particuliers (Lascoumes et Le Galès, 2004, Eliadis *et al.*, 2005). En fait, les gouvernements utilisent habituellement une panoplie de ces instruments ce qui rend la compréhension de l'effet de chacun assez difficile.

Finalement, la mondialisation pousse les entreprises à devoir composer avec des cultures différentes et des gouvernements aux pratiques particulières. Pour Vietor (2007), l'analyse de la stratégie des pays est un élément essentiel pour le succès des organisations. La veille stratégique sur des régimes politiques lointains devient une préoccupation de plus en plus importante. Le rôle que joue l'État dans une économie et dans une société particulière varie énormément. Le gouvernement français a conservé dans les entreprises qu'il a privatisées depuis quelques décennies une part de contrôle qui lui permet d'influencer leurs décisions stratégiques. La mondialisation a forcé les gouvernements à repenser nombre de leurs politiques et à restructurer leurs administrations publiques qui interagissent avec les entreprises.

3. Les politiques publiques : le jeu possible des acteurs dont l'Économie sociale

En fonction de leur expertise et de leur capacité de mobilisation de leurs membres, les organisations d'Économie sociale, comme les groupes de pression, peuvent influencer le contenu de la politique publique. Il est possible que l'Économie sociale soit plus efficace pour convaincre les gouvernements (Kendall, 2000, p. 555). De plus, comme

nous l'avons souligné, le contenu d'une politique publique bien que placée sous la responsabilité d'un ministère est susceptible d'avoir un impact réel sur les activités ou les politiques d'autres ministères. Cela nécessite une coordination et une concertation interministérielle tout au long du processus de formulation. Les politiques publiques sont d'abord le produit d'un contexte sociétal fait de contraintes externes et internes mais aussi d'un processus complexe d'institutions dans lesquelles interagissent une multiplicité d'acteurs politiques gouvernementaux et non gouvernementaux cherchant chacun à influencer son contenu dans le sens de leurs intérêts. Ce processus de formulation des politiques publiques s'est récemment complexifié dans les sociétés démocratiques alors qu'aux demandes traditionnelles d'intervention de l'État se sont ajoutées celles émanant de groupes associés aux valeurs post-matérialistes (droits civils, protection de l'environnement, droits des femmes et droits des minorités sexuelles). L'impact de la mondialisation sur le plan économique de même que l'internationalisation croissante de certaines problématiques qui transcendent les frontières et les capacités des États-nations comme la lutte contre les changements climatiques ou les pandémies (SRAS, grippe aviaire) ont aussi pour effet de complexifier le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques.

De nouvelles considérations se sont ajoutées avec l'évolution des technologies de l'information. Une certaine démocratisation résulte par exemple du développement des réseaux sociaux. La démocratisation porte des enjeux nouveaux dont les organisations doivent tenir compte (Vaillancourt, 2009). La tendance à ne considérer que les élites ou les groupes structurés déjà mentionnée est possiblement en train d'évoluer. La capacité des consommateurs à réagir a aussi augmenté.

Une politique publique, comme nous l'avons déjà dit, c'est ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire, pour reprendre un axiome connu (Pal, 2010, p. 2). Un gouvernement peut décider par exemple de diminuer son contrôle. Ce fut le cas avec l'allègement réglementaire à partir des années 1980 mentionné plus haut qui a transformé le système bancaire, le transport aérien et diminué le temps nécessaire à remplir des formulaires. L'analyse des politiques publiques a ajouté un certain nombre de modèles pour comprendre le jeu des parties prenantes esquissé dans la première section, et ce, dans des domaines spécialisés.

Lowi a suggéré le premier que, pour chaque domaine de politique publique, il y a un jeu politique spécialisé. Non seulement les parties prenantes ont des intérêts mais leur jeu est structuré en conséquence. Les politiques publiques sont décidées dans des communautés spécialisées qui sont plus ou moins fermées selon le domaine de politique publique (Lowi, 1969 ; Ripley et Franklin, 1991). Muller et Surel (1998, p. 16)

insistent aussi sur l'importance du concept de secteur pour une politique publique. Des auteurs contemporains comme Kingdon (2011) ou Sabatier et Jenkins-Smith (1993) ont expliqué que les politiques émergent de discussions dans ces communautés où les idées font leur chemin peu à peu, voir le graphique 2. Dans ces communautés spécialisées, on retrouve des acteurs visibles comme les politiciens mais aussi des acteurs plus discrets comme les fonctionnaires et les chercheurs ou les groupes d'intérêt. D'autres auteurs parlent de réseaux et de gouvernance (Rhodes, 2006), certains de sous-gouvernements selon la structuration du jeu autour d'un enjeu (Ripley et Franklin, 1989). Ce n'est pas le système politique entier qu'il importe de connaître mais bien de pénétrer dans ces communautés spécialisées ou de faire partie d'une coalition qui plaide en faveur d'une idée ou d'un projet. Les politiques publiques peuvent naître d'une réaction à une crise mais plus fréquemment, il faut qu'une solution soit peu à peu développée et qu'elle fasse consensus dans cette communauté spécialisée pour éventuellement être mise en œuvre. Un pan entier de l'analyse des politiques s'est par ailleurs spécialisé sur l'impact de divers types d'acteurs sur diverses politiques publiques (Imbeau *et al.*, 2001). Les think tanks pour leur part fournissent des idées de politique qui ne sont peut-être pas utilisables à court terme mais qui pourraient l'être à plus long terme. Ils évaluent des propositions spécifiques de politiques, ou encore des programmes gouvernementaux. Les think tanks constituent une source de personnel et d'expertise pour les gouvernements et une source abondante de gens à interviewer pour les médias.

Kingdon (2011) suggère aussi de considérer la spécialisation des tâches dans les processus qui mènent à l'adoption des politiques.

	Rôle		
	Agenda	Alternatives	Mise en œuvre
Politiciens	Central	Faible	Faible
Fonctionnaires	Faible	Central	Central
Parlement	Central	Central	Nul

Kingdon propose de regrouper ces différents acteurs en deux sous-groupes : les visibles et les discrets : (*clusters* en anglais). Les visibles s'intéressent à l'agenda, les discrets aux alternatives. Les visibles sont ceux qui reçoivent beaucoup de couverture médiatique : le premier ministre, les parlementaires, les gens nommés politiquement, les partis politiques. Les discrets travaillent dans l'ombre des projecteurs : les fonctionnaires, les chercheurs, le personnel politique. Les groupes d'intérêt voyagent entre les deux sous-groupes.

La structuration du jeu des acteurs peut être présentée de différentes façons. Selon le numéro spécial du *European Journal of Political*

Social Economy and Public Policies

Elements for Analysis

Rafael CHAVES

CIRIEC-España and Universidad de Valencia (España)

924972aabc301a712851f42ce7fff805
ebrary

1. Introduction

Explicit policies promoting the Social Economy, understood as a third large institutional sector, emerged during the 1980s in pioneer countries such as France and Spain and have spread throughout the last decade to other European and American countries.

This phenomenon has not been an isolated one but rather has been backed by international institutions, such as the General Assembly of the United Nations, with a report of the Secretary General, which in 2001 adopted a Resolution on the recognition of the role of cooperatives in social development which urges governments to put in place promotion policies; the International Labour Organization, which in 2002 adopted a Recommendation on the promotion of cooperatives (Recommendation 193/2002); the European Commission issued in 2004 a noteworthy Communication to the Council, to the European Parliament, to the European Economic and Social Committee and to the Committee of Regions on the Promotion of co-operative societies in Europe (23 February 2004, COM(2003)18); the European Parliament adopted a report on the Social Economy, the Toia report, which also urged governments to deploy policies on the matter; finally, in other latitudes other international organisations, such as MERCOSUR, have adopted similar positions.

In recent years the interest in the Social Economy by governments seems to have increased in the context of the crisis, given the need to bring about new policies aimed at tackling the crisis and implementing a new model of sustainable and sustained development. Notwithstanding the aforesaid, it is true that the inclusion into public policies of different types of enterprises in the Social Economy has been a widespread practice in developed countries for decades. This latter fact has been more

924972aabc301a712851f42ce7fff805
ebrary

visible in sectorial policies, such as agricultural and rural development policies which have incorporated farming cooperatives and other agricultural associations, active employment policies that have included workers' cooperatives, employment enterprises, social enterprises and other Social Economy organisations regulating imbalances in the labour market, housing policies, lending policies and those combating financial exclusion as well as social policies and social welfare service policies.

This study is an attempt to introduce a framework of theoretical elements for the analysis of the Social Economy in public policy processes and for the emergence of specific Social Economy policies.

2. The Drafting Process of Economic Policy and the Emergence of Social Economy Policies

In the classical view of the drafting process of economic policy (Kirschen, 1969; Lindblom, 1991; Arias, 1996; Cuadrado, 1997) several stages are distinguished:

1. Knowledge and recognition of the economic problems to be tackled by those centrally and peripherally responsible for establishing public policies, the so-called *policy makers*, until these problems are included on the public agenda;
2. Analysis – diagnosis of previous problems. This analysis is carried out on two levels, on the one hand, that of the perception or reading that the *policy makers* make of these problematic realities and on the other, that of the assessment of that reading in relation to the desirable situation of that problematic socio-economic reality. This cognitive exercise requires a theoretical model for understanding the working of social reality and is influenced by *policy makers'* values, beliefs and ideology. The result of this analysis is the possible justification for public intervention and setting of intervention objectives;
3. Once the need for intervention has been justified, the next stage is to choose and design the economic policy instruments or measures to enable the problem to be tackled. The choice of these measures is not neutral and generally is the subject of consultation with the peripheral *policy makers*;
4. The fourth stage is the application or execution of these measures on the economic reality, in which private parties may also be involved;
5. The fifth stage is the assessment of the efficacy of the economic policy, by evaluating the degree of achievement of the aims pursued in accordance with the means employed.

The introduction of many socio-economic players in the process, the central *policy makers*, such as politicians and public administration personnel, and the peripheral ones, such as social interlocutors, experts and pressure groups, with their respective behavioural logics, interests, ideology and views of reality, significantly increases the degree of complexity and potentially tensions and disputes within the process.

From this classical economic policy perspective, the existence of a particular public policy requires four basic elements to come together:

1. A visible *social or economic reality* and one conceived as the subject of public intervention,
2. A *public administration responsible* for economic action aimed at said social or economic reality,
3. *Objectives* to be achieved by said administration in respect of said reality to be acted upon,
4. A catalogue of *instruments* by means of which public policy may be put into operation.

We understand that there is no particular public policy when any of these four elements are missing. In this sense, for Social Economy public policies to be deemed to exist it is not enough for this social reality to be a live reality but rather that the authorities perceive and recognise it as such and include it in their political agenda, allocating to it authorized and resourced members of their administrative apparatus, and establishing the corresponding objectives and instruments. In this sense, in many developed countries the very existence of Social Economy policies may at present be questioned because in the main there is no consensus yet on the specific definition and functionality of the Social Economy in the system, which leads to its half-hearted recognition by the Administration as well as the scant articulation of specific policies. The non-existence of an agreed view of the field of the Social Economy on a social level, either academic or among public administrations with authority on the matter, hinders in that respect the construction of Social Economy policies. The amount of attention paid to actions aimed at certain 'territories' or families in the Social Economy which, if their action limits are defined, such as cooperatives in general, farming cooperatives in particular within the framework of the agricultural policy, or the Mutual Provident Societies within the mutual insurance services policy, is a different matter.

Studies by CIRIEC International (2000) and Chaves (2002) present, in this sense, an important classification of public policies and Social Economy of great interest for this research project. These policies, depending on whether they are aimed at the Social Economy in its entirety or in part, recognise families within them. In this way *cross-*

cutting policies may be distinguished as those policies aimed at the whole of the sector of the Social Economy. These are the central subjects of this collective study. Conversely, *sectorial policies* may be identified as those aimed at subfields of the Social Economy, whether they are large families or subsectors, e.g. non-profit institutions or workers' cooperatives, or some of their institutional forms (e.g. cooperatives).

The sectorial nature of these latter policies are closely related, on the one hand, with *sectorial policies whose sectorial nature is understood in the sense of the branches of economic activity*, such as farming policy, industrial policy or services policy, and on the other hand with more horizontal structural policies such as local and regional development policy, RDI policy, environmental policy or competition policy. Indeed, certain types of Social Economy organisations are especially important within the framework of certain sectorial policies (economic), logically the one most closely linked to problems in that economic sector, for example farming cooperatives in relation to the agricultural policy, housing cooperatives within the framework of housing policy or development NGOs within the framework of development cooperation policy. This latter fact is not surprising because, at the end of the day, these latter sectorial policies make up the responses of the Public Sector to the multiple demands or substantive problems of its benchmark socio-economic system, similar to the fact that the appearance of multiple forms of Social Economy are the spontaneous responses of organised civil society to similar problems in the absence of an effective response both by the Public Sector and the traditional Private Sector. In many cases the initiatives of the Social Economy precede the action of the Public Sector when resolving problems, creatively proposing solutions, thus revealing a strong capacity for social innovation. Only later these solutions arising from civil society are assimilated and taken on by the Public Sector, which thus sees its scope of public action widened, both regarding objectives and instruments.

Two spheres have become keys in the implementation processes of Social Economy policies. Both correspond to two successive stages of the aforementioned political process:

The first sphere is that of convincing *policy makers* of the need to put in place policies of this kind, and consequently to include the Social Economy on political agendas. In this respect, putting forward high calibre arguments which justify these policies becomes crucial. This is the objective of the first part of this chapter. The scope of these arguments will determine the extent and structure of the policies deployed. In turn, these arguments will constitute the definition of the objectives of the policies promoting the Social Economy.

Once a pro-active vision of the Social Economy has been achieved by the *policy makers*, the next key sphere is that of the identification and choice of the most appropriate promotion instruments. In this context it becomes necessary to have a general theoretical framework of the available instruments. The provisions finally applied will be technical and political realizations of such instruments adapted to the national, sectorial and territorial realities.

3. The Justification of Public Intervention in the Sphere of the Social Economy

From the perspective of economic policy, the authorities perform three basic tasks, namely, first, to establish the institutional framework in which the public and private players will operate, second, to actively intervene in the economic process in order to correct failures in the functioning of the market, and third, to reach the general aim of systematically satisfying in the most effective and efficient way social needs and to achieve the maximum economic and social welfare for the whole population.

From this perspective, there are three spheres from which public intervention on the Social Economy may be justified: the institutional framework, the market failures one and the maximization of the level of social and economic welfare.

The Justification from the Perspective of the Institutional Framework

In the developed economies, the authorities must establish the country's regulatory institutional framework, setting their collective aims as a nation as well as the scope of action of the public and private players.

In this context there are three ways to justify special attention to the Social Economy by the authorities: one generic, linked to the collective aims of the nation, a specific one of explicit constitutional support to these kinds of enterprises and a third one ensuring equal opportunities in the private sphere.

The institutional framework presents as a first support the constitution of the States or the Constitutional Treaties of the Unions, in which the major collective aims of the Nation or the Union of countries are set out. Currently developed countries comprise social States, in the sense of contemplating as key constitutional objectives progress and social equity and urging the authorities to act in accordance with said objectives. Spain and the European Union are representative examples in this

respect. Articles 1.1 and 9.2 of the Spanish Constitution¹ establish that the State has an aim to achieve social equality, to promote social and economic participation and to guarantee fundamental social rights. Similarly, the first paragraph of article 2 of the Treaty of the European Union establishes:

The Union shall set itself the following objectives: to promote economic and social progress which is balanced and sustainable, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and monetary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of this Treaty.

If the public administrations, using their own resources, are incapable of providing satisfactory responses to these collective objectives, they are entitled to seek support and promote those social sectors, such as the enterprises of the Social Economy, that are capable of meeting such objectives.

This inclusion of the Social Economy in public policies may be realised on two levels, one the structural-constitutional and the other the programmatic.

On the structural-constitutional level, inclusion of the Social Economy in policies is realised at its highest legal level, that of the Constitution or Treaty of Union. As has been pointed out above, the major collective aims of a country or union of countries are made explicit in these Constitutions; they may also make explicit the positive contribution of the Social Economy (and its internal families) to that end as well as the mandate for promoting it. The constitutional framework, in this context, may make reference to the fact that certain social sectors are especially effective for achieving these collective aims. It is in this context that explicit constitutional mandates of recognition and support for the different kinds of Social Economy enterprises and organisations, such as cooperatives, appear. Thus, Art. 129.2 of the Spanish Constitution urges the authorities to promote cooperatives and access by workers to the means of production. This mandate is reproduced in the Statutes of several Spanish Autonomous Regions such as Catalonia, Andalusia or the Valencian Community. In Art. 80.4 of the latter the following is

¹ Art. 1.1. 1978 Spanish Constitution: "Spain is hereby established as a social and democratic State, subject to the rule of law, which advocates freedom, justice, equality and political pluralism as the highest values of its legal system".
Art. 9.2. 1978 Spanish Constitution: "It is the responsibility of the public authorities to promote conditions ensuring that freedom and equality of individuals and of the groups to which they belong are real and effective; to remove the obstacles preventing or hindering their full enjoyment, and to facilitate the participation of all citizens in political, economic, cultural and social life".

established: “The Generalitat shall promote ways in which workers may participate in the means of production and shall promote participation in business and the creation of cooperative societies and other legal figures of the *Social Economy*”.

At the programmatic level, inclusion of the Social Economy in policies is carried out within the framework of medium-term public policies, generally implemented throughout the term, within the framework, for example, of national reform plans or regional development plans, headed by a government (supra-state, state or regional) in cooperation with other political forces and social partners. If the social utility of the Social Economy is recognised by these public and private *policy makers* within the framework of the collective aims of those plans, the space conferred on this social sector will be extensive and explicit.

Thirdly, the authorities must establish an institutional framework to ensure competition between enterprises in the markets. In this context, they must guarantee equality of opportunities for the different kinds of entrepreneurship and thus ensure the terms of *economic pluralism*. Thus, the institutional framework must, firstly, legally recognise the different forms of economic entrepreneurship, secondly, it must guarantee equality of opportunities among them, and thirdly, it must remove all kinds of legal obstacles from the operation of the different kinds of enterprise in any sector of the economy.

Equal opportunities in the different kinds of enterprises must be ensured at two moments, at the start of the entrepreneurial activity, offsetting the major relative costs that some present on start-up, and in business development and consolidation by placing opportunities in the markets on an equal footing. All this in order to achieve real economic pluralism based on a variety of entrepreneurial forms, as contained in the recently adopted Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Diverse forms of enterprise’ (2009/C 318/05, OJEC 23.12.2009).

The legal framework must recognise the specificity of the kinds of business of the Social Economy by providing for the principle of democratic decision and the limitations in the distribution of surpluses and profits which characterise them. These microeconomic specificities define a particular *modus operandi* which is not neutral: it gives rise to greater operational loads on economic subjects who opt for these legal statutes. Indeed, these legal forms of Social Economy internalize the social costs they entail, costs linked to said democratic decision-making process, to the means of distribution and the nature of the goods and services they produce and provide, generally preferential goods. Contrarily, profit-making private companies tend to externalize different types of private costs. The result of this situation is that, from cost-benefit

calculations, where possibilities, advantages and disadvantages are assessed, economic subjects (entrepreneurs) tend to be discouraged from using these legal statutes in the interest of other business forms, identifying optional legal economies. From the perspective of guaranteeing equal opportunities between the different organisational kinds, the authorities must correct these imbalances using the institutional framework, by establishing measures to compensate the higher relative costs of Social Economy enterprises.

Justification from the Perspective of Market Failures and Institutional Failures

The second sphere of justification for public intervention in matters of the Social Economy is that of correcting multiple market failures and “institutional failures”. The failures which public intervention must tackle are of different kinds: they are the ones relating to information imbalances of the economic agents, imbalances in financing, problems linked to the training of human capital, problems of resource allocation of in technological and organisational innovation processes and problems of access to public and international markets (Fonfria, 2006). The majority of market failures in SMEs are also those in Social Economy enterprises, given that the latter are usually small. However, their institutional nature, based on democratic decision-making processes and a means of distribution of surpluses and specific profits, bring added difficulties, a source of institutional failures which must be corrected by public intervention.

Public intervention should correct the following list of failures:

- These social companies find added information imbalances regarding business and legal information and advice, due to their legal specificity.
- For its part human capital require in these enterprises additional training in organisation and decision-making aspects due to their greater structural involvement in business organisation and management.
- To the typical difficulties of SMEs of access to financing, basically linked to the greater relative cost of access to this financing and to the guarantees and terms demanded for obtaining it, is to be added the lesser incentive of capitalist investors to invest in Social Economy enterprises. This latter is justified by the restricted access to business decision-making processes that the capital factor and capture of benefits finds in proportion to their investments.

- Regarding technological innovations and access to public and foreign markets, similarly, to their own difficulties linked to their capacity of SMEs are to be added those linked to their very business behaviour logic, more prone to valuing the work factor in the technological and organisational change processes – to the detriment of labour/saving innovations – and in relocation or decentralization of production processes. The consequences are its tendency to opt for business strategies closely linked to satisfying the demands of the territory of origin and fewer expectations of growth, to the detriment of strategies which could be more economically profitable.

Justification from the Perspective of Micro and Macroeconomic Benefits of the Social Economy and its Contribution to the Achievement of Collective Aims

In the generation of micro and macroeconomic benefits by the Social Economy, public intervention finds its third sphere of economic foundation in this field (Chaves and Monzón, 2012).

Economic theory of externalities is a strong referent in this respect. Pigou, in the 2000s, defended public intervention over the externality issuer, levying taxes on it if the externality was negative and subsidising it or compensating it if the externality was positive. In this way the externalities generated by each private player in the economies were internalized, by taxation or subsidy. If, as is the case of the Social Economy, externalities, or macroeconomic benefits are positive, it must be subsidised.

In this context, comparative analysis between the two private institutional sectors, the traditional capitalist one and the Social Economy, is appropriate. The scientific literature has shown that the former, although economically efficient, generates *welfare market failures*, or negative externalities, such as the growing inequality in the distribution of wealth, imbalances in the labour and social welfare service markets, as well as inefficiencies in the allocation of resources in contexts of poor social demands. This contrasts with the behaviour of Social Economy enterprises, generating lots of positive externalities (Fraisie *et al.*, 2001; Greffe, 2007).

The main spheres where social benefits or positive externalities have been seen by Social Economy enterprises are, from an economic aspect, in the correction of the various labour market imbalances, in the production of preferential goods, in local development and territorial autonomy, in social cohesion and in combating poverty and exclusion, in social innovation, in the democratisation of business and in the contribution to

a more equitable distribution of income and wealth, from the political aspect, in the improvement of the efficacy of public policies, in widening democracy and citizen involvement, and finally from the social aspect, in the ability to generate and maintain social capital and the social fabric as well as generate and develop civic values (Berger and Newhaus, 1977; Chaves and Monzón, 2008; Enjolras, 2010). The following table summarizes in schematic form these functions of the Social Economy.

Table 1 – Functions of the Social Economy

Functions	Content
<i>economic</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Correction of failures in the provision of goods and services (private and public goods) – A more equitable distribution of income and wealth and combating poverty – Correction of failures in the provision of resources (capital, labour, entrepreneurial function) – Regulation of economic cycles – Combating restrictive practices in competition and monopolies – Correction of the unequal distribution of growth in local space and development – Generation of positive externalities and internalization of negative externalities – Correction of failures linked to technological and production change (innovation, restructuring of production sectors and business fabric)
<i>political</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Improvement of democracy (extensive and qualitative) and of active citizenship <ul style="list-style-type: none"> . enables expression and representation of under-represented interests . generates public spaces for deliberation . they are spaces for acquiring competencies and public virtues – schools for democracy – – Improvement of the efficacy of public policies
<i>social</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Generation and maintenance of relational and social capital – Generation of social cohesion as opposed to social, consumer and financial exclusion – Generation of commitment, voluntary nature and social cooperation – Generation and preservation of social values based on reciprocity, social equity, collective responsibility, commitment and solidarity

4. Instruments of Policies Promoting the Social Economy

What range of Social Economy promotion instruments may be used by *policy makers*? Which have proved to be most effective and efficient in relation to certain final and intermediate objectives?

The Social Economy is a different business sector in economies. Because of its macroeconomic operating characteristics and its macroeconomic effects it may be considered by *policy makers* in two ways, on the one hand, as a collective aim in itself, in the sense of constituting the materialization of a socially and economically desirable model. On the other hand, it may be understood as a suitable instrument for achieving

great collective aims such as territorial development, social cohesion, the correction of labour market imbalances, financial inclusion and social innovation. In both cases, development of this business sector is a public aim, the final in the first case, and an intermediate one in the second. How can we promote the development of this business sector?

The economic literature identifies two large spheres of public economic action in relation to business promotion: on the one hand, the business environment and on the other, entrepreneurial competitiveness.

The creation and development of enterprises requires favourable external conditions, that is, an environmental, institutional and cultural framework which favours their emergence. Seminal works such as those of Gnyawali and Fogel (1994), Gibb (1993) and Shapero and Sokel (1982) have highlighted the importance of the environment on the promotion of entrepreneurship, emphasising the first five dimensions:

1. public policies and regulations, such as for example legislation on the economic sector where the enterprises are going to operate,
2. the socioeconomic conditions, among which are included the social attitudes to entrepreneurship and recognition of its social value,
3. entrepreneurial skills, including the existence in the environment of information centres and training for entrepreneurs,
4. financial support for entrepreneurs,
5. non-financial support for entrepreneurs, such as consultancy, technical assistance, support for research and the articulation of business networks.

When these factors cooperate among each other and they feedback into territories, integrating public and private actors, environments especially suitable for entrepreneurial dynamism are created which have received attention from the scientific community with concepts such as dynamic entrepreneurial ecosystems and territorial systems of innovation. These environments motivate and teach entrepreneurs to take advantage of the opportunities that the environment itself provides them with.

Such theoretical elements require adaptation to the institutional and economic reality of the Social Economy. Following Chaves (2002 and 2010), two large groups of promotion policies of the Social Economy may be distinguished: on the one hand *soft policies*, those aimed at establishing a favourable environment in which these types of enterprise emerge, operate and develop, and on the other *hard policies*, aimed at the enterprises themselves in their capacity of business units.

“*Soft policies*”, aimed at creating a favourable environment for the creation and development of Social Economy enterprises, may be subdivided into two groups, institutional policies and cognitive policies. They correspond, and go beyond, the first three kinds of classification by Gnyawali and Fogel (1994).

Institutional policies are aimed at institutionalising the Social Economy in the legal and economic system on several planes:

- firstly, legally recognising the different identity of the Social Economy and its internal families (for example, with a Framework Law of Social Economy, Social Economy “label”, or cooperative or social enterprise laws). This recognition evidently presents implications for the social visibility of the sector.
- secondly, recognising the ability of these enterprises to operate in any economic activity sector, and therefore, removing any regulatory obstacles to the establishment of Social Economy enterprises existing in certain economic sectors,
- thirdly, to recognise the co-protagonist capacity of the Social Economy in the public policy drafting and implementation processes, which entails its representative organisations be included in the different participation bodies, institutionalised ones such as economic and social councils or not such as the social dialogue roundtables.
- fourthly, to establish bodies at the heart of the public administration itself specializing in overseeing and promoting the Social Economy.

Cognitive policies are intended to influence the cultural environment, ideas. On the one hand, they operate on the general visibility of the Social Economy and on the receptiveness and social acceptance of entrepreneurship in the Social Economy. The measures used are dissemination of generic and specialized information to focus groups (such as promotion groups, consultancies, etc.). On the other hand, they operate on training and specialist research on the Social Economy. Examples of measures are the inclusion of Social Economy matters in university degree programmes or the creation of specialist training centres on the matter, as well as research into technologies typical of democratic cooperative government, into participatory leadership, comparative taxation and accounting, etc.

Hard policies are aimed at intervening in the economic process of Social Economy enterprises with incentives, both from the supply side, promoting its economic competitiveness in the different business roles in the value chain, and from the demand side, improving access of these social enterprises into public markets and international markets.

Table 2 summarizes this category of measures.

Depending on the real situation of the reference territory and the degree of development of its Social Economy, the authorities must prioritize some kinds of policies over others. Thus, in regions with a scant deployment of Social Economy enterprises, through ignorance or the meagre value placed on them or even discredit of these forms of enterprise, it is reasonable that at first stress is laid on cognitive policies. In realities where the Social Economy is more consolidated, the main stumbling blocks to development of the Social Economy may be found in the institutional framework. This is the case of France and Spain, who for years have tried to implement Framework Laws on the Social Economy that legally recognise this form of social entrepreneurship and recognise it as a major social interlocutor in the drafting processes of public policies of various kinds. To date only Spain has achieved it².

Table 2 – Typology of policies promoting Social Economy enterprises

<p>1. “Soft” policies. Policies aimed at creating a favourable environment for enterprises</p> <p><i>1.1. Institutional measures</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - measures aimed at the legal form as a Private Player - measures aimed at recognising the ability to operate Social Economy enterprises in the whole economic activity sector, removing any obstacle there may be - measures aimed at recognising Social Economy enterprises as Political Player, an interlocutor in the drafting and implementation of public policies - public organisations promoting Social Economy enterprises <p><i>1.2. Measures of a cognitive kind</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Measures for disseminating and knowledge of Social Economy enterprises by society - Measures for promoting training in Social Economy enterprises - Measures promoting research into the Social Economy <p>2. “Hard” policies. Economic policies promoting enterprises</p> <p><i>2.1. Supply measures, aimed at improving competitiveness among Social Economy enterprises</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - They are implemented with budgetary, fiscal and other financial support measures, technical and training, support measures, etc. - They are distinguished according to the life cycle of the enterprise (depending on the creation or stage of development of the business)

² Law 5/2011, of 29 March, of Social Economy, Spain.

- They are distinguished according to the business role to be strengthened (financing, consultancy/advice, training, employment and human resources management, cooperation and networks, R&D and innovation, quality, new computing and communication technologies, physical space, etc.)
- 2.2. Demand measures, aimed at the level of activity of Social Economy enterprises
- Measures aimed at providing ease of access to foreign markets and public markets (such as social clauses)

Source: Adapted from Chaves (2010: 164).

Bibliography

- Amin, A., Cameron, A., Hudson, R., *Placing the Social Economy*, London, Routledge, 2002.
- Archambault, E., “L’Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics?”, in *Revue internationale de l’Économie sociale*, 1986, No. 18, p. 23-43.
- Arias, X.C., *La formación de la política económica*, Madrid, Civitas, 1986.
- Chaves, R., “Creadores de redes empresariales: la política de promoción de la cooperación”, in *Economía industrial*, 1999, No. 329, p. 143-154.
- Chaves, R., Monzón, J.L., Tomas-Carpi, J.A., “La Economía social y la política económica”, in Jordán, J.M. et al. (coord.), *Política económica y actividad empresarial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 143-170.
- Chaves, R., “Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía social en España”, in Barea, J., Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2000*, Valencia, CIRIEC, 2002a, p. 128-142.
- Chaves, R., “Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l’Espagne”, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2002, Vol. 73 No. 3, p. 453-480.
- Chaves, R., “Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la Economía social”, in Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, Valencia, CIRIEC-España, 2010, p. 565-592.
- Chaves, R., Monzón, J.L., “Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development”, in *Service business, an international journal*, 2012, Vol. 6, p. 5-26.
- CIRIEC, *Economía Social y Empleo en la UE*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.
- Cuadrado, J. (Coord.), *Introducción a la política económica*, Madrid, Mac Graw Hill, 1997.
- Enjolras, B., “Fondements normatifs des organisations d’économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques”, in *Economie et solidarités*, 2008, Vol. 39, No. 1, p. 14-34.

- Fonfría, A., "Un análisis taxonómico de las políticas para pyme en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 2006.
- Fraisse, L., Gardin, L., Laville, J.L., "Las externalidades positivas en la ayuda a domicilio", in Laville, J.L., Nyssens, M., Sajardo, A. (ed.), *Economía social y servicios sociales*, Valencia, CIRIEC-España, 2001, p. 233-251.
- Gnyawali, D.R., Fogel, D.S., "Environments for entrepreneurship development: key dimensions and research implications", in *Entrepreneurship theory and practice*, 1994, Vol. 18, No. 4, p. 43-62.
- Gibb, A.A., "Key factors in the design of policy support for the small and medium enterprise (SME) development process. An overview", in *Entrepreneurship and regional development*, 1993, Vol. 5, No. 1, p. 1-24.
- Gidron, B., Bar, M. (ed.), *Policy initiatives towards the third sector in international perspective*, London, Springer, 2010.
- Grefe, X., "The Role of the Social Economy in Local Development", in Noya, A., Clarence, E. (ed.), *The social economy. Building inclusive economies*, Paris, OECD, 2007, p. 91-118.
- Haugh, H., Kitson, M., "The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the Social Economy", in *Cambridge Journal of Economics*, 2007, Vol. 31, p. 973-994.
- Kendall, J., Anheier, H.K., "The third sector and the European Union policy process", in *Journal of European Public Policy*, 1999, Vol. 6, No. 2, p. 283-307.
- Kirschen, E.S. (ed.), *Política Económica Comparada [Economic policies compared. West and East]*, Barcelona, Edit. Oikos Tau, 1969.
- Laville, J.L., Magnen, J.P., França, G. et al. (dir.), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Editions. ERES, 2005.
- Lindblom, C.E., *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.
- Lyons, M., Passey, A., "Need Public Policy Ignore the Third Sector? Government Policy in Australia and the United Kingdom", in *Australian Journal of Public Administration*, 2006, Vol. 65, No. 3, p. 90-102.
- Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, Valencia, CIRIEC-España, 2010.
- OIT, *Informe V. Promoción de las cooperativas*, Ginebra, OIT, 2001.
- Shapero, A., Sokol, L., "The social dimensions of entrepreneurship", in Kent, C.A., Sexton, D.L., Vesper, K.H., in *Encyclopedia of entrepreneurship*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1982, p. 72-90.
- Spear, R., Organismos de Apoyo, Capítulo III in CIRIEC, *Economía social y Empleo en la Unión Europea*, Valencia, CIRIEC-España, 2000, p. 83-133.
- Tinberger, J., *Política Económica: principios y formulación*, México, F.C.E., 1952, 1961.

Tomas-Carpi, J.A., "The prospects for a social economy in a changing world", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1997, Vol. 68, No. 2, p. 247-279.

Vienney, C., "L'organisation coopérative comme instrument de politique économique", in *Revue internationale de l'Économie sociale*, 1985, No. 16, p. 55-64.

Public Policies towards Social Economy

The Spanish Case

Rafael CHAVES & José Luis MONZÓN

CIRIEC-España and Universidad de Valencia (España)

924972aabc301a712851f42ce7fff805
ebrary

1. Introduction

As a prior step to the analysis of policies for promoting the Social Economy in Spain, reference must be made to the recently passed Law 5/2011 of Social Economy, of 29 March, which constitutes an historic international landmark in this area.

This law marks a turning point for policies promoting cooperatives and the Social Economy in Spain and Europe in two key areas, firstly, that of recognizing this socioeconomic sector as a social partner in the processes of drafting public policies, and secondly, in the conception of a whole battery of policies for promoting the Social Economy. It constitutes in itself a potent policy of a marked institutional nature, in accordance with the categorization by Chaves (2010).

There are precedents for this public institutional action in previous years in the sphere of the Autonomous Communities (Chaves *et al.*, 2011). Indeed, throughout the previous decade important institutional policies supporting the Social Economy were established in several Autonomous Communities. Firstly, the reforms of the *Autonomy Statutes* must be highlighted, true Constitutions of these regions, drawn up between 2006 and 2008. These have included in their articles explicit references to the Social Economy and to their promotion by regional governments (in the cases of Andalusia, Valencia, Catalonia, Castile and León and Aragón). Secondly, in several of these regions *far-reaching jointly agreed policies* have been developed between the public administration and the sector, sometimes including trade unions, such as the Andalusian Agreements for the Social Economy (2002-2005, 2006-2010), the Regional Plan for the Social Economy of Murcia (2009-2011) and the Management Plan for Promoting the Social Economy of the Balearic Islands (2007-2008). It has obliged legal status to be given to

924972aabc301a712851f42ce7fff805
ebrary

this sector and has shown the political will of the regional governments to act in this field.

There have been three key factors for the activation of these very institutionally important policies at regional level and subsequently for taking shape at state level:

- a) the cohesion of the Social Economy movement around a common shared project, with a clear strategy and unity of action,
- b) to have managed to convince the political partner (political parties and the government) of the usefulness of the Social Economy for achieving strategic objectives in the region and the country, such as jobs and territorial development,
- c) to achieve the involvement of the political partner, irrespective of their affiliation, both in recognizing the Social Economy and in designing and implementing promotion measures.

In the sphere of the State, the political strategy pursued by the Spanish Social Economy movement, via its representative structure CEPES (Spanish Business Confederation of Social Economy) has followed the guideline drawn up at regional level outlined in the regional spheres where it has been successful: on the one hand, in achieving the explicit recognition of the parliamentary political parties both of the social usefulness of the Social Economy and of its hallmarks, and on the other, the need for a specific law to regulate this sector which recognizes, defines and delimits it, which values its ability to be a Political Stakeholder in the general political life of the country in the sense outlined above, and which establishes public policies to facilitate its development.

This activity at national level started with the *lobbying* of the political parties in the 2004-2008 term. The result is the constitution in March 2007, within the Economy and Treasury Committee of the House of Commons, of a Parliamentary Sub-Committee to study the situation of the Social Economy. Its work was carried out with interventions by personalities from the Social Economy movement, MPs and academic experts in parliament before the embers of the House informing them about the reality of the Social Economy in Spain and the great social added value that it generates in the country, as well as on the interest in a legislative initiative in this respect. This process sought the consensus of all the parliamentary groups, with greater or lesser degrees of support. Thus, in the 2008 general election all the political parties included as an aim in their manifestos to pass a law for promoting the Social Economy. The newly elected Government took over. Then, via the Spanish Council for the Promotion of the Social Economy, in January 2009 it entrusted the writing of a report and a draft bill to a group of experts. The

results, obtained with the participation of various representative organizations of the Spanish Social Economy were submitted to the Spanish Government, via the Ministry of Employment on 14 December 2009 and published in 2010, entitled Report for the Drafting of a Law for Promoting the Social Economy (Coord. Monzón). A few weeks later, the Ministry of Employment submitted a draft bill which was to follow the usual institutional process: consultation with the Council for the Promotion of the Social Economy, Sectorial Committee of Employment in the regions, Lower House and Upper House. The final text, with numerous modifications, essentially maintains the initial proposal made by the experts.

The objectives of the law reveal that they aim to have a bearing on the various spheres of *soft policies*, in particular, on the institutional and cognitive spheres:

1) *It establishes a common legal framework for the group of organizations of which the Social Economy is made up*, although observing the specific regulations applicable to each type of organization. It offers a definition of Social Economy; specifying its common guiding principles and identifying the kinds of business of which it consists. In this respect it should be emphasized that the definition used links to the historical European tradition, of Francophone origin, of the broadest concept of Social Economy. It includes two types of organization: on the one hand, those legally defined, in particular cooperatives, mutual societies, associations that carry out economic activity, foundations, worker-owned companies, insertion companies, special employment centres, agricultural processing companies, fishermen's guilds, ONCE – organization for the blind –; on the other, certain special entities and other legal forms not included in the previous categories which meet the guiding principles and which are included in a catalogue of entities drawn up by the Ministry of Employment in collaboration with other public bodies;

2) *It urges institutional measures aimed at removing legal obstacles to the development of the Social Economy*, in particular to simplify of red tape for the creation of Social Economy entities, the review of regulations in order to remove restrictions for Social Economy entities so that these can operate in any economic activity without unjustifiable hindrances, the review of the Law of Worker-owned Companies and the review of the development regulations of the General Lay of Subsidies for social action entities;

3) Another institutional measure of great importance is that of *recognizing the Social Economy, through its intersectorial representative agencies, as Political Stakeholder*, that is, as a social partner that participates in the drafting processes of public policies at State level, in

particular, in all those affecting the activities of their companies and in those policies for promoting the sector;

4) Likewise, and linked to the previous line of action, *it urges the implementation of explicit institutional measures on inclusion in the Social Economy in various sectorial policies*, specifically, in active employment policies, especially those in favour of the sectors most affected by unemployment, women, young people and the long-term unemployed, in rural development policies, social services to dependants and social inclusion, as well as inclusion of Social Economy companies in strategies to improve business productivity and competitiveness;

5) Finally, it confirms another institutional measure: *it establishes a public body for promoting the Social Economy*, confirming the Ministry of Employment in this role, and a social participatory and partnership body on the Social Economy, namely the Social Economy Promotion Council, on which State, Regional and Municipal Administrations, the Unions, the State Entities representing the Social Economy as well as experts, are represented.

Law 5/2011 of Social Economy also includes “soft” cognitive policies:

6) It urges the implementation of measures aimed at *disseminating, training, research and innovation* in this field, such as those promoting the principles and values of the Social Economy, to promote training and vocational education in the area of the Social Economy, to introduce references to the Social Economy in the various syllabuses at different stages of education, and to facilitate access to technological and organizational innovation processes for entrepreneurs in Social Economy organizations;

7) Finally, with the aim of providing this social sector with economic and institutional visibility, the Ministry of Employment is urged to set up a *system for the provision of statistical data* on Social Economy organizations.

In short, all these are environmental measures which this law makes provisions for.

Notwithstanding the above, it also establishes two important initiatives:

1. It urges the Government to adopt a pro-active stance in this area, passing in the short term (6 months) an *Action Scheme* for promoting Social Economy organizations, paying special attention to those that are well established in their environment and to those that generate employment in the most disadvantaged sectors;
2. It urges the Government to carry out an *Assessment of public policies* established in Law within a period of two years.

Having called the 2011 legislative elections and in a context of deep economic crisis, the action scheme for Social Economy organizations has not been drawn up or approved, at least not specifically for this sector. Thus, the already existing national promotion policies of the Social Economy have not yet undergone any significant changes. They are the subject of analysis and evaluation in this study.

2. Policies Promoting the Social Economy (Cooperatives and Worker-owned Companies)

When implementing the constitutional mandate for promoting cooperatives (Art. 129.2), the Spanish State and the regional public administrations have deployed different policies in this respect since the 1980s. It is important to highlight that these policies consider the Social Economy, as far as sphere of action or competence is concerned, from a more restricted perspective than the scientific conception of Social Economy (e.g. that of the scientific organization CIRIEC) or the conception approved by the new Law 5/2011 of Social Economy. For these policies, only cooperatives and worker-owned companies in the Social Economy, and therefore are the subject of promotion¹.

The way competences are shared among both Administrations has shaped the institutional frameworks of their actions, whereas socio-political and economic variables, such as the political commitment of each government to this social sector, have shaped the content and level of deployment of these measures. To these two governmental levels must be added a third, that of the European Union, which via the European Social Fund – ESF and the European Regional Development Fund

¹ There was an important precedent in the 1990s of a wider conception of the Social Economy by the central administration: that of INFES – National Institute for the Promotion of the Social Economy – (now defunct). This interministerial Institute was set up by Law 31/1990, of 27 December, on General State Budgets for 1991. It was an autonomous organization with its own legal personality and with economic and administrative independence for the attainment of its objectives and the management of its assets, affiliated to the Ministry of Employment and Social Security, through the Secretary General for Employment and Labour Relations. According to Royal Decree 1836/1991, of 28 December, which shaped this Institute, by “*Social Economy entities* was understood those whose aim is the provision of goods and services to their members, who partake directly and democratically in decision-making, and those in which the workers hold the majority of the share capital. Likewise, individuals and legal entity whose carry out a socioeconomic activity entailing any form of self-employment are also included. Specifically, the concept of Social Economy comprises cooperatives of any kind, worker-owned public limited companies and any other entities which meet the requirements or fulfil the conditions set out in the regulations” (Art. 2.2).

– ERDF, have channelled an important flow of funds aimed at promoting employment and investment in Social Economy enterprises.

The main core of promotion measures of the Social Economy were devised in the 1980s by the central Administration. At that time these provisions constituted real political innovations, however, since then they have undergone few modifications in their main architecture, hence revealing a high degree of institutional inertia in these policies.

There are three provisions:

- a specific tax regime,
- the possibility of capitalizing unemployment in a one-off payment if the job is included as a member of a cooperative or worker-owned company to finance investment or social security contribution and finally,
- a budgetary programme for promoting the Social Economy.

The first two provisions, for reasons of distribution of competences, are regulated at state level. The third is more complex. Its financing comes from three levels of government: from the European Union, from the State and from the Autonomous Communities. Each of these three levels regulates provisions that are financed with their own funds but management is decentralized to lower levels of government. Thus, a regional government manages funds from three sources: from the European Union, transferred from the central administration and those from their own budgets. The proportion of each of these financial sources on the total managed by each region is very variable depending on regions.

The flow of funds from the European Union constituted an important source of economic support for more than two decades, for job creation and investment in the sphere of the Social Economy. The disposition of these European funds demanded, for the first time, the establishment of control and assessment systems for their use, in a country where a culture of public policy evaluation is lacking. The huge enlargement of the European Union into Central and Eastern European countries which took place in the middle of the last decade involved the overall restructuring of the allocation of European funds and generated a drastic fall in the flow of these funds to the Spanish regions.

These three provisions are dealt with below.

2.1. Specific Tax Regime

Spanish cooperatives enjoy a specific tax treatment, the Law 20/1990 of 19 December, on Tax Regime of Cooperatives. It is one of the most beneficial treatments of any in Europe, only comparable, for example, to Law 20/1998, on the tax regimes of Portuguese cooperatives.

This Spanish special regime makes provisions for two kinds of protection for tax purposes, one for protected cooperatives and one for specially protected cooperatives. In these latter, workers' cooperatives, agricultural ones and those of consumers and users, which constitute the immense majority of cooperatives in the country. Both levels of protection are characterized by having a lower tax burden than private capitalist companies. For example, the effective taxation in corporation tax for a Spanish worker-owned cooperative stands at around 10% whilst a traditional capitalist private company pays 25%. A summary of this comparative treatment is outlined in the following table:

Table 1 – Comparative tax regime of protected cooperatives, specially protected cooperatives, small-sized enterprises and general regime companies, 2010

LEGAL FORM	SPC	PC	SSE	GRC
Corporation tax				
1. Tax rate in Cooperative Business	20%	20%	25%	30%
2. Allowance positive whole payment	50%*	-----	-----	-----
3. Unrestricted amortization	3 years	3 years	-----	-----
Local taxes				
Business tax	95% or+ Exempt	95% or+ Exempt	Yes, or exempt	Yes
Tax on Capital Transfers and Documented Legal Acts				
1. Incorporation, capital increase costs	Exempt	Exempt	-----	-----
2. Acquisition of goods expenditure	Exempt	Exempt	-----	-----
3. Fulfilment of social aims	Exempt	Exempt	-----	-----

SPC: Specially Protected Cooperative for the purposes of Law 20/1990; PC: Protected Cooperative; SSC: Small-sized companies; GRC: General Regime Companies.

Over the last decade this tax regime has undergone two challenges: one, its growing diversity in Spain itself and two, its questioning by European authorities.

With reference to the first point, taxation of cooperatives depends on the substantive legislation of cooperatives, relating to calculating the legal reserve funds and returns. Given that the majority of Spanish regions have legislated very disparately on cooperatives, significant differences have emerged in respect of their tax burden. Thus cooperatives find optional taxation economies by reason of geographical location. With reference to the second point, at the request of some sectors, taxation of cooperatives in some countries, such as Spain, has been questioned by European Community authorities deeming it state aid. At present it is in the process of being reviewed (Alguacil, 2010).

2.2. Capitalization of Unemployment Benefit in the Form of a One-off Payment

In 1985 the Government activated an innovative measure involving simultaneous promotion of employment and the Social Economy²: the possibility for the unemployed who become members of worker-owned cooperatives and equity-based cooperatives to receive their contributory unemployment benefit in the form of a one-off payment. It was an interesting measure which related a liability-based labour policy, the contributory unemployment benefits that unemployed workers draw, to an asset-based one, the award of funding to activate or develop entrepreneurial activity.

This measure is still in force today and has undergone few changes since then, except in relation to the types of companies which may benefit from it. In short, the measure entails workers who are beneficiaries of the contributory unemployment benefit with at least three months entitlement still to be drawn being able to have the whole of their entitlement in a one-off payment or partial payment of this benefit when the worker becomes a member or starts up a worker-owned cooperative. Spain has Common Ownership Cooperatives (one member one vote) and Equity Based Cooperatives (shareholding-related).

Table 2 – Efficacy of the measure “capitalization payment as a one-off payment of contributory unemployment benefit” [Spanish abbreviation (CAPD)]

Year	Worker beneficiaries of CAPD			Total	Total No. of worker members in the newly incorporated COC and EBC	
	Self-employed	Coop members	Worker members of EBC		Worker Member of COC	Worker Member of EBC
1991	75.444	2.485	3.584	81.513	6.261	4.473
1992	37.337	3.956	3.316	44.609	8.409	4.928
1993	613	5.298	4.887	10.798	12.188	6.336
1994	135	5.632	5.168	10.935	13.491	6.805
1995	86	4.785	3.303	8.174	12.449	4.930
1996	93	4.568	2.880	7.541	10.463	3.422
1997	38	3.927	3.179	7.144	9.375	4.779
1998	20	3.348	5.563	8.931	7.447	11.307
1999	38	3.432	5.914	9.384	6.870	11.814
2000	93	4.198	6.542	10.833	8.483	12.306
2001	119	4.504	7.327	11.950	7.790	13.654

² Royal Decree 1044/1985, of 19 June, regulating payment of unemployment benefit in its modality of a one-off payment of the real value of the amount, as an employment promotion measure.

2002	573	3.612	7.688	11.873	6.631	14.983
2003	20.919	2.453	7.423	30.795	5.727	13.770
2004	50.250	3.176	8.134	61.560	5.211	11.281
2005	78.869	3.260	8.339	90.468	4.648	8.982
2006	114.776	3.380	7.788	125.944	3.014	6.488
2007	143.573	3.598	7.302	154.473	2.891	5.987
2008	153.932	3.838	6.426	164.196	2.463	4.164
2009	150.005	3.612	5.335	158.952	2.637	3.526
2010	145.666	3.262	4.940	153.868	2.673	3.382

Source: Own sources based on data from the Ministry of Employment and of Social Affairs and Immigration.

During the period 1991-2010 a total of 191,362 workers have benefited, of whom 76,324 have joined common ownership cooperatives and 115,038 as equity based cooperatives. If we compare the total number of beneficiaries of this benefit with the new members of common ownership and equity based cooperatives set up year on year for this same period, we can infer that 64.5% of these latter have been users of this benefit, which represents an efficacy indicator for this measure.

It is important to point out that a high proportion of the beneficiaries of this benefit also opt for the aid from the state or regional programme when new members join. In the case of the state programme (Order TAS/3501/2005, of 7 November) the general aid amounts to € 5,500, € 7,000 if the beneficiary is a woman, € 8,000 if they are unemployed in a situation of social exclusion and € 10,000 if it is a person with an accredited disability.

2.3. Budgetary Programmes Promoting the Social Economy

As indicated above, in Spain the three levels of government, the European Union, the State and the regional, make an annual allocation of budget items aimed at promoting employment and competition in Social Economy enterprises (cooperatives and equity-based cooperatives).

From the European sphere, Social Economy enterprises receive support via both operative programmes, the European Social Fund and the European Regional Development Fund.

The Operative Programmes of the European Social Fund “Business Initiative and Continuing Education” for Objective 1 and 3 regions provide for measures aimed at promoting the unemployed to join as worker members or common ownership or equity-based cooperative workers, technical assistance as well as training, dissemination and promotion of the Social Economy directly linked to promoting employment. These European funds are managed by the Ministry of Employment and Immigration and are used for co-financing actions aimed at promoting employment in these types of enterprises.

The Operative Programme of the ERDF “Competitiveness improvement and Development of the Productive Fabric” co-finances the subsidies which are granted to Objective 1 regions used for supporting the development of creation and modernization projects of these types of Social Economy enterprises, by improving their competitiveness.

The Spanish Central Administration, for its part, every year assigns in the General State Budget, and within the framework of the medium-term general policy known as the National Reform Programme, loans in the budget allocations for the “Development of the Social Economy and of the European Social Fund” programme, which complement and develop the loans from the European funds (see Figure 1).

This programme of “Development of the Social Economy” has its roots in the 1980s, specifically, in the Orders of the Ministry of Employment and Social Security of 21 February 1986 which establishes, within the framework of the new Employment Support Programmes, the Employment Support Programme in Cooperatives and Equity-based Cooperatives. Shortly after this programme was extended by an Order of the same Ministry dated 6 April 1987. Similarly to what happened with the previous two Social Economy promotion measures, this budgetary provision has scarcely undergone any general modifications in the last twenty-five years, the concepts of these policies being practically the same. Again, it reveals a significant institutional inertia.

The most important change has been in the protagonist of the policies promoting the Social Economy. Within the framework of the transfer of powers, management and financial resources, these have been passed from the central administration to the regional governments. It should be pointed out that this process of transfer of prominence has not been uniform across the country, the State having maintained a high level control of these policies.

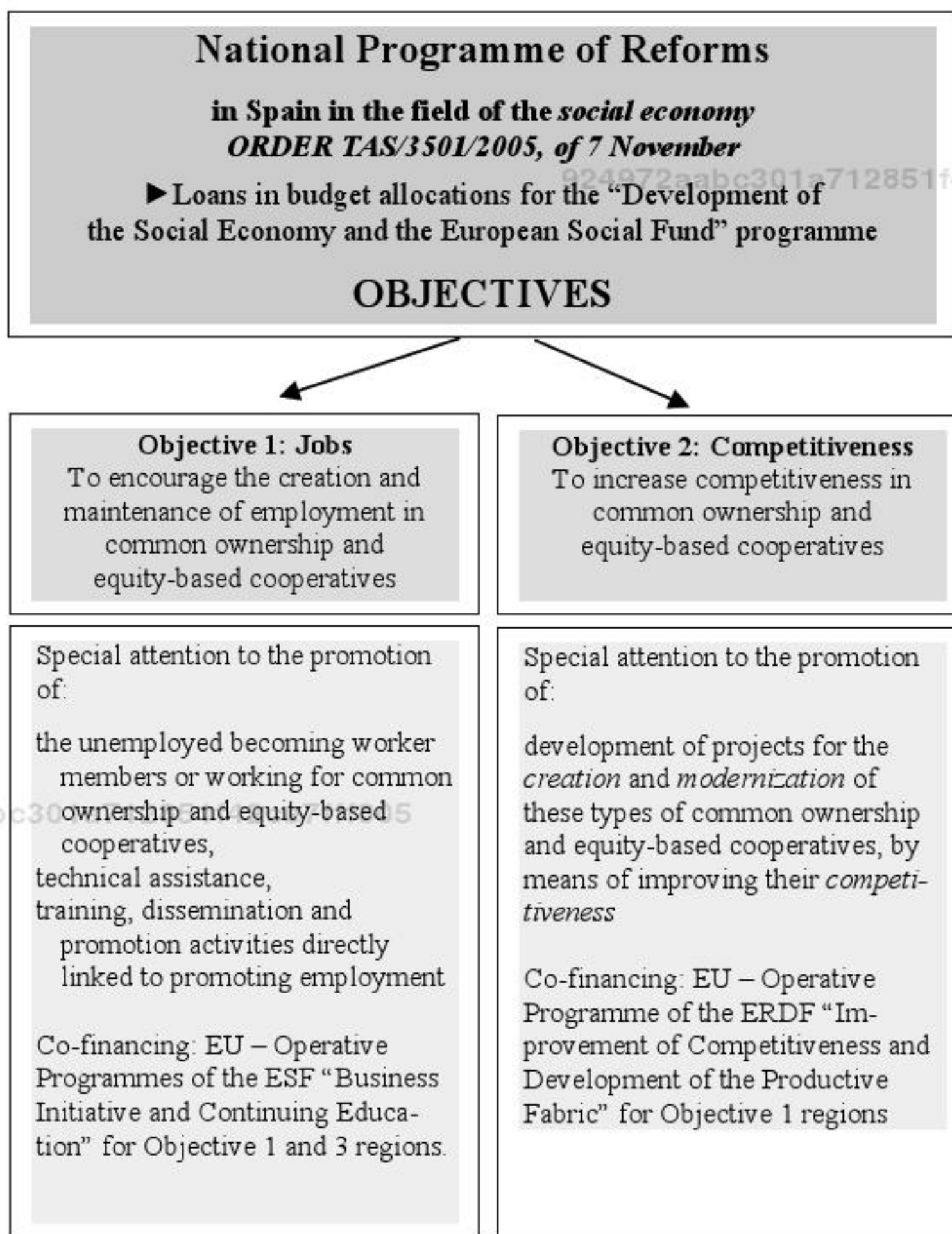
Since the passing of the Order of 29 December 1998, the “Development of the Social Economy” programme is a budget item which has been transferred directly from the State to the Autonomous Communities (except the Basque Country and Navarre, which have their own system, as well as the grants directly managed by the Ministry of Employment itself) which have assumed competences in management – and therefore in granting – said aid³. The distribution of these loans to the Autonomous Communities is made annually by the Sectorial Conference of Employment Affairs based on recorded unemployment indica-

³ ORDER TAS/3501/2005, of 7 November, which sets out the regulatory bases for granting subsidies for the promotion of employment and improvement in competitiveness in common ownership and equity-based cooperatives.

tors, job creation in common ownership and equity-based cooperatives and on the extent of the execution of the allocated loans.

In other words, financing as well as regulation of this aid falls to the State, and therefore is the same for the whole country, whilst its management is regional.

Figure 1 – National programme promoting the Social Economy



Subsidizable actions charged to said budget items are the following:

Table 3 – Measures by the Ministry of Employment and Immigration for promoting employment and the competitiveness of cooperatives and worker-owned companies

Lines of support	Subsidizable items
1. Grants and subsidies for the promotion of employment in COCs and EBCs	Subsidies for the unemployed joining as worker members
2. Technical assistance benefits	1. Viability studies, auditing and advice 2. Hiring executives and managers
3. Carrying out investment that contributes to the creation, consolidation or improvement of competitiveness of common ownership and equity-based cooperatives.	1.– Direct grants for financing investments 2.– Allowance for loan interest rates
4. Training, dissemination and promotion	Training, dissemination and promotion of the Social Economy linked directly to the promotion of employment
5. Support for State associations	Subsidies for representative structures of the Social Economy

By 2007, prior to the current economic crisis, information broken down by Autonomous Community was available on budget execution of these promotion lines, common ownership and equity-based cooperatives appearing as an aggregate figure. The data appear as shown in the following tables, which reflect the execution by Autonomous Community with the budget transferred from the Central Administration.

Table 4 – Membership incentives for cooperatives and worker-owned companies, State budget, Budgetary obligations, 2007

Autonomous Communities	Increasing membership		
	No. Workers.	No. Grants	Amount (€)
Andalusia	865	716	2,922,603
Aragón	67	47	315,940
Asturias	50	22	352,878
Balearic Islands	24	9	141,909
Canary Islands	48	28	351,452
Cantabria	5	3	29,000
Castile – La Mancha	167	89	984,250
Castile and León	0	0	252,452
Catalonia	160	84	1,059,617
Galicia	163	89	941,900
Madrid	156	73	958,712

Murcia	354	71	889,662
La Rioja	2	1	9,000
Management Ministry of Employment	24	1	140,000
Totals	2,085	1,233	9.349.379

Source: DG for promotion of the SE, TA and RSE.

Table 5 – Incentives for Technical assistance and Training cooperatives and worker-owned companies, Budgetary obligations

Autonomous Communities	Technical Assistance		Training	
	No. Grants	Amount (€)	No. Grants	Amount (€)
Aragón	1	1,247	0	0
Canary Islands	0	0	2	19,900
Cantabria	0	0	4	59,512
Castile – La Mancha	0	0	0	0
Castile and León	5	27,925	3	47,243
Catalonia	13	170,615	0	0
Madrid	2	11,220	7	32,379
Totals	21	211,007	16	159,034

Source: DG for promotion of the SE, TA and RSE.

Table 6 – Incentives for Direct investment in cooperatives and worker-owned companies, State budget, Budgetary obligations

Autonomous Communities	Direct investments		Interest subsidies	
	No. Grants	Amount (€)	No. Grants	Amount (€)
Andalusia	0	0	36	1,100,000
Aragón	13	78,702	1	270
Asturias	9	119,708	1	12,554
Balearic Islands	10	53,119	0	0
Canary Islands	22	231,897	0	0
Cantabria	9	40,017	0	0
Castile – La Mancha	10	212,273	0	0
Castile and León	61	232,452	3	6,237
Catalonia	67	425,666	0	0
Valencian Community	25	434,392	0	0
Galicia	17	386,977	0	0
Murcia	12	213,708	0	0
La Rioja	2	27,054	3	2,995
Totals	257	2,455,969	44	1,122,057

Source: DG for promotion of the SE, TA and RSE.

Table 7 – Incentives for dissemination and promotion of cooperatives and worker-owned companies, State budget, Budgetary obligations

Autonomous Communities	Dissemination and Promotion	
	No. Grants	Amount
Canary Islands	6	46,575
Cantabria	10	31,690
Castile – La Mancha	1	55,650
Castile and León	10	237,153
Catalonia	17	216,036
Valencian Community	15	1,262,918
Madrid	6	36,910
Murcia	13	141,000
Totals	78	2,027,934

Source: DG for promotion of the SE, TA and RSE.

The data reveal that, during 2007, 2,085 people were beneficiaries of subsidies for having joined common ownership and equity-based cooperatives. The average amount received per beneficiary was around € 4,500. In order to relativize this datum, it should be pointed out that in this same year 8,878 people joined as members of the newly established common ownership and equity-based cooperatives, all of whom potential beneficiaries of the employment promotion subsidy, to whom could be added those workers who joined as members of already operational common ownership cooperatives. That same year 10,900 people were also beneficiaries of the capitalization of the contributory unemployment benefit in the form of a one-off payment in order to join common ownership cooperatives. That means that these subsidies have only reached one fifth of the potential beneficiaries. It is important to look into the causes of this situation, which will be the subject of analysis in this study.

As far as subsidies granted under the investment, technical assistance and training concepts are concerned, their scarcity is confirmed if they are compared to the potential beneficiary population: in Spain there were 45,451 active Social Economy enterprises (Source: MTIN), 25,714 of which were cooperatives. As regards investment grants, barely 301 grants have been awarded, and therefore a maximum of 301 beneficiary enterprises, also with very small average amounts, € 10,000.

2.4. Policies Deployed by Regional Governments

Autonomous governments, as has been mentioned above, have undergone an increasing prominence in the implementation of Social Economy promotion policies.

On the one hand, within the framework of government transfer processes from the State to the Autonomous Communities, they have taken on competences in the management of the Social Economy promotion policies. The funds shown in the above tables form part of the sphere.

On the other hand, these regional governments, depending on their political commitment to Social Economy enterprises and the priority given to these within the framework of regional development programmes and sectorial policies, new Social Economy promotion policies have been deployed, this time with their own budgetary financing. The budgetary effort of the regional governments in some cases is very high. In general, for each euro transferred from the central administration, the regional government contributes another two euros. In some cases, such as Castile La Mancha, Murcia and Andalusia, that contribution rises respectively to 5, 6.8 and even 13.7 (Chaves 2010), which opens up considerable options for deploying new regional policies.

The Social Economy promotion policies with regional government funds have been of two kinds, one, complementing the measured devised at State level, and the other, newly coined.

The measures that have complemented the State policies have been realized in three modes: by increasing the amounts received per beneficiary, by increasing the State budget items for the same type of grants (when it has been confirmed that the number of users of these grants is very high and the State grants are insufficient), and finally by relaxing the access requirements (widening the number of beneficiaries) using ways of adapting the grant to the territorial reality.

Of special interest have been the newly coined measures deployed by regional governments, which have revealed a great diversity and creativity in support measures. Over time, within the same country, two patterns of promotion policy have coexisted at regional level, a minimalist model, with less support and diversification of measures, revealing scant political interest in this sector, and an advanced model existing in regions such as Andalusia, Castile La Mancha or Murcia (Chaves, 2010). It is also in these regions where in this last decade the Andalusian Social Economy Agreements (2002-2005, 2006-2010) and the Murcia Social Economy Regional Plan (2009-2011) have been signed.

Among the *various newly coined measures* deployed by the regional administrations the following may be highlighted: from the Andalusian government, the Schools Programme for enterprises and support centres

for Social Economy entrepreneurs, the Network of Social Economy Agencies, the finance lines to support technological innovation in Social Economy enterprises, from the government of Castile La Mancha, the activation of breeding grounds for enterprises called Social Economy Business Initiative Centres, subsidies for the promotion of marketing and internationalization (business strategies in the sphere of domestic trade, promotion of foreign trade, attending trade fairs and national business conventions, inter-enterprise cooperation), subsidies for hiring specialist personnel and subsidies for the improvement of competitiveness (for innovation and technological development, for the promotion of quality and design) and from the Basque government, grants for business cooperation in the Social Economy and from the Catalan government, grants for the creation of second grade cooperatives, cooperative groups and cooperatives taking part in inter-cooperative agreements and in other forms of business collaboration between common ownership and equity-based cooperatives.

3. Conclusion

The prolonged nature and the intensity of the economic crisis and the need to explore new economic policies, on the one hand, and the growing interest in Social Economy enterprises on the other, seem to have contributed to our *policy makers* deciding to value the alternative Social Economy as a viable political commitment. The recent passing of Law 5/2011 of Social Economy is indicative in this respect.

In this study the promotion policies of Social Economy enterprises have been analysed. The three central provisions have been tackled: firstly, the specific tax treatment for cooperatives, secondly, the specific budgetary support programmes for common ownership and equity-based cooperatives, and thirdly, the so-called collection in the form of a one-off payment of the contributory unemployment benefit to create common ownership cooperatives. In respect of taxation and this third measure, it has been seen that their efficacy is high and shows clear advantages for cooperatives, although these relative advantages are being eroded in latter years.

In respect of subsidies linked to promotion policies, the growing prominence of the regional government and the marked heterogeneity between them should be highlighted.

Bibliography

Alguacil, P., "Condicionantes del régimen de ayudas de estado en la fiscalidad de cooperatives", in *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 2010, No. 69, p. 27-52.

- Amin, A., Cameron, A., Hudson, R., *Placing the Social Economy*, London, Routledge, 2002.
- Archambault, E., “L’Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics?”, in *Revue internationale de l’Économie sociale*, 1986, No. 18, p. 23-43.
- Arias, X.C., *La formación de la política económica*, Madrid, Cívitas, 1986.
- Chaves, R., “Creadores de redes empresariales: la política de promoción de la cooperación”, in *Economía industrial*, 1999, No. 329, p. 143-154.
- Chaves, R., Monzón, J.L., Tomas-Carpi, J.A., “La Economía social y la política económica”, in Jordán, J.M. et al. (coord.), *Política económica y actividad empresarial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 143-170.
- Chaves, R., “Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía social en España”, in Barea, J., Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2000*, Valencia, CIRIEC, 2002a, p. 128-142.
- Chaves, R., “Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l’Espagne”, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2002, Vol. 73 No. 3, p. 453-480.
- Chaves, R., “Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la Economía social”, in Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, Valencia, CIRIEC-España, 2010, p. 565-592.
- Chaves, R. et al., “La loi espagnole de l’économie sociale”, in *Revue internationale de l’économie sociale*, 2011, No. 321.
- EESC – CHaves, R., Monzón, J.L., *La economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2008.
- Chaves, R. (dir.), Savall, T., *La economía social en las políticas públicas. Perspectiva de política económica*, documento para MICINN, Valencia, 2011.
- CICOPA, *Efectos de la crisis sobre las cooperativas de trabajo y las cooperativas sociales*, 2009 (Disponible en: http://www.cicopa.coop/public_docs/RaportCriseES.pdf).
- CIRIEC, *Economía Social y Empleo en la UE*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.
- Enjolras, B., “Fondements normatifs des organisations d’économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques”, in *Economie et solidarités*, 2008, Vol. 39, No. 1, p. 14-34.
- Fonfría, A., “Un análisis taxonómico de las políticas para pyme en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 2006.
- Fraisse, L., Gardin, L., Laville, J.L., “Las externalidades positivas en la ayuda a domicilio”, in Laville, J.L., Nyssens, M., Sajardo, A. (ed.), *Economía social y servicios sociales*, Valencia, CIRIEC-España, 2001, p. 233-251.

- Grefe, X., "The Role of the Social Economy in Local Development", in Noya, A., Clarence, E. (ed.), *The social economy. Building inclusive economies*, Paris, OECD, 2007, p. 91-118.
- Haugh, H., Kitson, M., "The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the Social Economy", in *Cambridge Journal of Economics*, 2007, Vol. 31, p. 973-994.
- Kendall, J., Anheier, H.K., "The third sector and the European Union policy process", in *Journal of European Public Policy*, 1999, Vol. 6, No. 2, p. 283-307.
- Laville, J.L., Magnen, J.P., França, G. et al. (dir.), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Editions. ERES, 2005.
- Monzón, J.L. (coord.), *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la Economía Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010 (Capítulo IV: Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y en Europa.).
- Monzón, J.L. (dir.), *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, Valencia, CIRIEC-España, 2010.
- Morandeira, J., Bakaikoa, B., Elizagarate, V., "El fomento de la intercooperación en la economía social", in *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 2010, No. 67, p. 157-183.
- OIT, *Informe V. Promoción de las cooperativas*, Ginebra, OIT, 2001.
- Salamon, L., "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", in *Journal of Voluntary Action Research*, 1987, Vol. 16, No. 2, p. 29-49.
- Spear, R., Organismos de Apoyo, Capítulo III in CIRIEC, *Economía social y Empleo en la Unión Europea*, Valencia, CIRIEC-España, 2000, p. 83-133.
- Tomas-Carpi, J.A., "The prospects for a social economy in a changing world", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1997, Vol. 68, No. 2, p. 247-279.
- Vienney, C., "L'organisation coopérative comme instrument de politique économique", in *Revue internationale de l'Économie sociale*, 1985, No. 16, p. 55-64.

CONCLUSIONS

Évolutions, divergences et convergences des politiques publiques

Rafael CHAVES

CIRIEC-España et Universidad de Valencia (España)

Danièle DEMOUSTIER

Auteur fonction

Si on peut réellement parler de l'émergence de l'économie sociale dans les politiques publiques de nombreux pays, ce tour d'horizon montre un degré d'implication et d'intégration très divers et un déploiement à portée limitée. Que ce soit en termes de reconnaissance, de définition du périmètre couvert, de la participation des acteurs ou des politiques et de leurs instruments, l'émergence des nouvelles politiques publiques reste relativement éclatée, comme bien souvent les organisations elles-mêmes, et limitée à une vision partielle du champ, selon les formes d'organisation ou les modes de participation au développement des sociétés.

1. L'entrée de l'économie sociale dans les agendas politiques – Éléments de repère

L'inclusion d'un problème socio-économique ou d'une option de politique publique dans l'agenda des décideurs politiques (*policy makers*) ne se fait que dans des conditions très restreintes. Ce phénomène a été traité métaphoriquement par Kingdon (1984) et repris dans le chapitre théorique de Bernier et Turgeon dans le présent

ouvrage, en termes « d'ouverture de la fenêtre politique ». Cette ouverture, et donc l'incorporation d'un problème ou d'une politique dans l'agenda, se réalise sous des conditions politiques, intellectuelles et techniques déterminées.

L'auteur identifie plusieurs conditions préalables à l'ouverture de cette fenêtre, qu'il regroupe en trois types d'éléments, ou *streams* : les *problem streams*, les *policy streams* et les *politics streams*.

- Les *problem streams* font référence aux problèmes socio-économiques. Pour être objet d'attention des décideurs politiques, ces problèmes doivent être reconnus et être visibles socialement et politiquement. Dans ce contexte, d'une part, l'existence d'indicateurs et de statistiques est fondamentale. En second lieu, un événement politique (comme une crise, un désastre ou des faits significatifs) peut donner une forte actualité sociale et politique au problème de référence ou à la politique proposée, mettant en relief leur importance et la nécessité de trouver des solutions. Finalement, les politiques publiques existantes doivent se révéler inefficaces face à ces problèmes, mettant en exergue qu'il s'agit d'un moment propice pour un changement.
- les *policy streams* font référence à l'existence de politiques, à choisir dans l'éventail de politiques publiques proposées pour répondre aux problèmes cités précédemment, qui ont prouvé leurs viabilités technique et politique. Cette solution de politique publique doit être une option technique et politiquement viable vis-à-vis des problèmes à résoudre.
- les *politics streams* font référence aux facteurs politiques, c'est-à-dire à une conjoncture politique optimale des rapports de forces qui permet de bien mener cette politique. Dans ce contexte, les éléments déterminants qui doivent être favorables sont l'état de l'opinion publique, les forces politiques organisées (en particulier les partis politiques) qui appuient cette option, un pouvoir exécutif avec capacité de mener le processus politique et finalement un contexte de dialogue social et de construction de pactes sociaux.

La fenêtre politique ne s'ouvre que quand la conjoncture politique, intellectuelle et économique est favorable. Cependant, deux autres éléments-clés de ce processus sont à relever. D'une part, il doit y avoir des *policy entrepreneurs*, c'est-à-dire des personnes ou organisations, ancrées aussi bien dans le secteur privé que public, qui ont la volonté politique de mener à bien une option de politique publique et d'y investir du temps et des ressources. D'autre part, le

mode d'entrée d'un problème ou d'une proposition de politique dans l'agenda politique détermine dans une large mesure les stratégies d'action publique qui seront adoptées par la suite, la nature des acteurs sélectionnés pour participer au processus politique ainsi que la portée ultérieure de la politique mise en place.

2. La reconnaissance de l'économie sociale et de sa valeur ajoutée socio-économique – Une condition préalable

2.1. *Un état de reconnaissance très divers. Le rôle des think tanks*

Un des premiers enjeux de l'économie sociale quant à son entrée dans les politiques publiques est sa préalable reconnaissance, sa visibilité sociale et politique. Dans la plupart des pays analysés dans cet ouvrage, l'économie sociale et solidaire jouit d'un large mais non moins variable degré de connaissance et de reconnaissance, aussi bien de la part des pouvoirs publics, du grand public, des mouvements de l'économie sociale eux-mêmes que du monde académique.

Les *think tanks*, ou acteurs transmettant des idées et des valeurs au moyen d'actions systématiques prolongées dans le temps, ont notamment contribué à sensibiliser le grand public et les décideurs politiques, c'est-à-dire à accroître la connaissance et la reconnaissance de l'économie sociale. Ces acteurs présentent diverses formes. Ils sont universitaires et académiques, comme le CIRIEC et ses sections nationales, les réseaux EMES et RULESCOOP ainsi que plusieurs centres de recherche, diffusion et formation, comme l'EURICSE en Italie ou l'IUDESCOOP en Espagne, qui proposent parfois des cours professionnels et masters en économie sociale (comme il en existe plusieurs en France, Espagne, Portugal, Italie et aussi en Argentine) et des observatoires. En second lieu, d'autres instances ancrées dans le secteur public, comme la Catégorie¹ « Économie sociale » du Comité Économique et Social Européen, l'Intergroupe « Economie Sociale » du Parlement européen, les agences de conseil et développement en Belgique et les réseaux internationaux privés comme le FUNDIBES ibéro-américain et le ESMED méditerranéen euro-africain. La troisième catégorie de *think tanks* est rattachée aux mouvements de l'économie sociale, notamment à partir de leurs coupoles nationales, comme c'est le cas de la CEPES en Espagne, qui propose des études, des rencontres nationales et des publications ou bien régionales

¹ du groupe « Activités diverses ».

comme les CRES – Chambres Régionales d'Économie Sociale en France (qui animent des observatoires de l'économie sociale).

Dans d'autres pays européens, américains, nord-africains (voir Chaves et Monzón, 2012 ; Chaves et Pérez de Uralde, 2012) ou asiatiques (voir Morais, chapitre 4) par contre, le concept d'économie sociale et même sa réalité socio-économique elle-même sont très peu connus, voire totalement méconnus, absents de l'imaginaire collectif. Les « familles de l'économie sociale » ne se reconnaissent pas en tant que large mouvement et n'ont donc pas d'incitations à se rassembler et à agir ensemble autour de projets communs ; du côté des pouvoirs publics, le panorama est analogue et dénote généralement une grande méconnaissance ; finalement, du côté académique, l'institutionnalisation de centres ou de chercheurs et formateurs en économie sociale est très rare (comme dans les cas du Japon ou de l'Australie, voir les contributions de Imamura, 2012 et de Lyons et Passey, 2006).

La première condition préalable à l'émergence de politiques qui prennent en compte l'économie sociale n'est pas remplie.

2.2. Des modèles variés de reconnaissance

Lorsque de nouvelles politiques émergent, elles se basent sur une reconnaissance soit *transversale* soit *spécifique* du champ de l'économie sociale : transversale quand elle relie des formes juridiques et économiques diverses, tendant vers une approche du développement socio-économique, national ou régional. Ainsi en Espagne, en France, en Belgique, au Québec, mais aussi au Mali, en Argentine, au Brésil, etc. les politiques cherchent à juxtaposer, voire combiner des modèles plus économiques (portés par les coopératives) et des modèles plus sociaux (portés par des associations). Alors que d'autres pays se polarisent sur des approches spécifiques mais qui peuvent être globales, plus proches de l'action sociale (services sociaux ou structures d'insertion sociale et professionnelles) envers des groupes marginalisés ou minoritaires.

Cette différence est à relier à l'histoire politique, culturelle et institutionnelle de chaque pays, qui définit d'une part la relation entre la société civile et l'État plus ou moins interventionniste, d'autre part la relation entre l'approche économique (considérée comme productive) et l'approche sociale (vue comme réparatrice). Enfin, le niveau de décentralisation influence également l'importance de la mobilisation des acteurs locaux et donc des institutions locales. Parfois, les instances nationales renvoient aux niveaux locaux la

responsabilité de soutenir des projets caractérisés par leur proximité avec les populations.

Les objectifs attribués aux organisations de l'économie sociale définissent le périmètre couvert. Ainsi, l'approche en termes d'action communautaire, d'économie populaire, renvoie aux populations rurales et urbaines pauvres (notamment en Afrique et Amérique Latine) en considérant que l'organisation économique est indissociable de la sortie de la pauvreté, notamment par l'intégration de l'économie informelle dans une dynamique de marché plus large.

La notion d'entreprise sociale, apparue dans les pays développés avec la montée des inégalités sociales, est mobilisée dans la lutte contre le chômage de groupes sociaux marginalisés ou considérés comme des « minorités ». La finalité sociale de l'entreprise est définie en fonction des publics (selon les catégories des politiques publiques) concernés (femmes, jeunes, seniors, migrants, handicapés...). Elle vise à concilier l'offre de services à la population et la création d'emplois destinés à cette même population.

La valorisation de l'entrepreneuriat social (notamment par l'Union européenne) a pour but de favoriser l'émergence de telles entreprises à l'initiative d'entrepreneurs individuels (et pas forcément collectifs) en mettant l'accent sur la spécificité de leur modèle économique (hybridant des ressources, des financements privés et publics, en passant le plus souvent par les marchés).

Le soutien aux coopératives renvoie davantage au développement économique assuré par la mobilisation collective d'acteurs professionnels ou d'utilisateurs, cherchant à structurer leurs activités selon des règles différentes (démocratie, non lucrativité) qui leur permettent d'échapper à la financiarisation, au rachat par des groupes extérieurs, voire à la délocalisation.

Cette typologie montre l'écart entre une approche plus sociale (en termes de « défaillances du marché ou du secteur public ») et une approche plus économique (liée à la structuration d'un secteur d'activité, à la maîtrise des outils de production, de commercialisation ou de crédit). On voit ainsi que l'économie sociale est partagée entre une optique plus solidariste (envers les populations les plus fragiles) et une optique plus démocratique (du fait du mode d'organisation de la production). La difficulté à intégrer la mutualité dans une approche plus « universelle », notamment par des « contrats solidaires », montre les limites de cette typologie.

La recherche de transversalité autour d'un développement socio-économique intégré, par l'internalisation des dimensions sociales dans la sphère économique, se heurte à la dichotomie encore vivace

entre développement économique (producteur de richesse, réservé à l'économie lucrative) et développement social (basé sur la charité, l'entraide ou la mutualisation afin d'alléger les charges de l'économie publique).

Malgré des avancées certaines, les politiques apparaissent donc encore timides sur le rapprochement entre l'économicisation de l'action sociale (à travers l'entreprise sociale, notamment sous forme associative) et la socialisation de l'économie (à travers l'accentuation de la responsabilité sociale des coopératives).

Un des défis majeurs est la difficulté des acteurs de passer d'une approche sectorielle (par activité ou par public) à une approche transversale : la plupart des relations avec les pouvoirs publics restent au premier niveau (ainsi la France a connu dans les années 1950-1960 une réelle « cogestion » de la politique agricole par les coopératives et de la politique de sport et d'action sociale par les fédérations associatives nationales).

De plus, les processus de décentralisation ont fait éclater le rôle des organisations nationales au profit d'instances supra ou infra nationales qui peinent à constituer des réseaux pérennes et influents.

3. L'intégration des acteurs dans la construction des politiques publiques – Le rôle des *policy entrepreneurs*

Les *policy entrepreneurs* sont des organisations ou des personnes qui ont une ferme volonté de faire aboutir un projet de politique publique. Dans le champ de notre analyse, cette fonction est jouée par les représentants des acteurs de terrain. Ils constituent généralement des organisations fédératives « parapluies/coupoles » du mouvement de l'économie sociale qui parviennent à rassembler l'implication de diverses sous-familles sectorielles (par exemple : coopératives, mutuelles, entreprises d'insertion et associations d'action sociale) autour d'un projet commun de programme politique. Mentionnons à titre d'exemples : au niveau international SOCIAL ECONOMY EUROPE, au niveau national les confédérations CEPES et CEGES en Espagne et en France, et au niveau régional les organisations Chantier de l'économie sociale au Québec (Canada), les CRESS (Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire) en France et la CEPES-Andalucía au sud de l'Espagne, entre autres.

Leur *leitmotiv* est l'incidence politique en matière d'économie sociale. Ces organisations fédératives doivent d'abord sensibiliser et convaincre un public cible très spécifique : les décideurs politiques,

c'est-à-dire les acteurs ayant une capacité de décision sur les politiques publiques. Le premier objectif de cette mobilisation est de faire connaître et de sensibiliser au profit de l'économie sociale. Des réunions, des rapports, voire des manuels à utilisation des élus (par exemple le Manuel du Collège coopératif PACA, 2011 ; ou le Guide du Policy Research Initiative (PRI), 2005) sont des éléments utilisés pour atteindre cet objectif.

Plusieurs éléments conditionnent l'efficacité de la fonction d'incidence politique. En premier lieu, elle gagne quand il existe une centralisation de l'action en une seule organisation coupole, au lieu de plusieurs fédérations qui se font concurrence. Le rassemblement autour d'un projet unique de politique augmente la cohérence et la systématisation. Mais cette intégration n'est pas toujours facile et a besoin de temps pour se développer. L'articulation de l'organisation paneuropéenne SOCIAL ECONOMY EUROPE, par exemple, ces dernières années, a été liée, à son tour, à d'autres processus de rassemblement, notamment des coopératives, qui ont dû faire face à une opération complexe d'intégration avec la constitution de COOPERATIVES EUROPE. Cette réorganisation a comporté des changements de vision, de sensibilité et de représentation pas toujours faciles à digérer par des organisations sectorielles comme le COGECA dans l'agriculture ou EACB dans le secteur bancaire.

En second lieu, ce rôle politique est plus efficace quand il suit une stratégie initialement basée sur des objectifs plus spécifiques - secteurs d'activité (comme la culture, le développement rural, l'emploi) ; dans une seconde phase, la stratégie étend son action à d'autres secteurs, voire elle se transversalise.

En troisième lieu, l'incidence politique dépend de la puissance de l'organisation « coupole », entendue en tant que pouvoir social et économique doté de ressources humaines et matérielles suffisantes. À ce propos, on notera qu'une façon d'amplifier cette puissance est l'activation et le développement de réseaux politiques (*policy networks*), aussi nommés coalitions ou réseaux d'acteurs, qui relient les organisations coupoles précitées à d'autres acteurs sociopolitiques, comme les *think tanks*, les syndicats, les associations professionnelles, entre autres. Un plus grand nombre d'alliances accroît la légitimité de l'action collective et des appuis politiques, ce qui permet l'inclusion dans l'agenda et un parcours ultérieur dans le processus politique. Ces alliances bipartites ou multipartites arrivent à se matérialiser dans des « Pactes » ou « Compacts ». C'est le cas des Pactes régionaux pour l'économie sociale dans la région d'Andalousie en Espagne, signés entre l'organisation régionale de

l'économie sociale, les deux syndicats majoritaires et le gouvernement régional, des « Compacts » dans les régions britanniques au début des années 2000 ou du programme *Progress* dans la région française Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Le processus d'incidence politique se matérialise quand les acteurs décideurs, les élus, passent de la phase de sensibilisation à leur implication explicite en matière d'économie sociale. Leur réceptivité envers l'économie sociale se transforme en proactivité, plus ou moins forte et autonome. Les voies d'implication des élus sont multiples : l'introduction de propositions d'actions dans les programmes des partis politiques, la rédaction et publication de documents de reconnaissance officielle, etc.

Les *partis politiques* sont l'autre pilier de la *policy stream* de la grille d'analyse de Kingdon (1984) pour l'entrée d'une problématique sociale ou d'une proposition de politique publique dans l'agenda politique. Au moins un des partis politiques avec une capacité réelle de décision en matière d'élaboration des politiques publiques doit présenter une volonté politique explicite positive de porter une proposition en la matière. Les autres acteurs du *policy network*, notamment l'organisation coupole de l'économie sociale, les *think tanks* et les médias ont intérêt à aider à prendre en compte la proposition. Il est important que la proposition de politique apparaisse dans les programmes politiques lors des élections législatives ou qu'au moins un élu influent assume la fonction de *policy entrepreneur* dans le processus politique, une fois la fenêtre politique ouverte. L'autre élément à relever est le degré d'importance reconnu à cette proposition de politique envers l'économie sociale dans le contexte du programme général du parti politique au pouvoir. À ce sujet, on a pu constater comment, dans certains pays comme le Brésil, le Venezuela ou l'Équateur ainsi que dans certaines régions comme l'Andalousie et le Pays Basque en Espagne, le Québec au Canada, les régions belges, la région française de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'économie sociale a été un élément central du parti politique au pouvoir et a aussi occupé une place centrale dans son agenda politique. L'entrée de l'économie sociale au niveau national espagnol, britannique et de la Commission européenne a été moins intense comparé aux exemples précédemment cités, grâce à l'appui des partis politiques. Par exemple, l'approbation de la première Loi d'Économie Sociale d'Europe, la loi espagnole de mars 2011, a reçu l'appui unanime des votes au Parlement, mais elle ne proposait aucun engagement sur le plan économique, et le programme de développement de l'économie sociale prévu pour les six mois suivants n'a jamais été rédigé. Les deux groupes de pays témoignent

donc d'un rapport de forces différent (pour et contre l'inclusion de l'économie sociale) et des conjonctures politiques diverses.

Un autre fondement de la *policy stream* de la grille d'analyse de Kingdon est le *dialogue social* et la *construction négociée de consensus* pour faire progresser des propositions de politiques publiques. La construction de ces nouvelles politiques qui prennent en compte l'économie sociale suppose une négociation avec des acteurs reconnus comme légitimes, d'où une certaine concurrence dans les référentiels défendus ou bien une complémentarité de positionnement (notamment entre économie sociale marchande et non marchande).

Les modèles nationaux de construction de politiques publiques, plus libéraux, plus corporatistes ou plus participatifs (Vaillancourt, 2008), conditionnent le mode d'intégration des organisations coupoles de l'économie sociale dans le processus politique.

Plusieurs pays présentent une institutionnalisation développée d'espaces publics de concertation et de dialogue social qui intègrent les représentants de l'économie sociale. Certains de ces espaces sont spécialisés en économie sociale, comme le Conseil National de l'Économie Sociale du Portugal et de l'Espagne, le Conseil Supérieur de l'Économie sociale et solidaire de la France, la Catégorie « Économie sociale » du Comité Économique et Social Européen et l'Intergroupe « Économie sociale » du Parlement européen, ou encore comme les Conseils ou comités régionaux d'économie sociale dans de nombreuses régions espagnoles et françaises. D'autres sont des organes consultatifs généraux (comme le Comité Économique et Social Européen) ou sectoriels (par exemple, les conseils nationaux sur la politique sociale) qui réservent des sièges aux représentants de l'économie sociale.

Dans d'autres cas, l'émergence de l'économie sociale dans les politiques publiques se matérialise en dehors de ces espaces institutionnalisés de concertation, dans des réunions bipartites ou multipartites entre élus, organisations coupoles de l'économie sociale et autres acteurs sociopolitiques.

4. La diversité des politiques et de leurs instruments

Les politiques visant l'économie sociale déployées ces dernières années, qui sont l'objet des analyses présentées dans cet ouvrage, présentent un panorama très divers si nous tenons compte des typologies proposées dans le chapitre de Chaves et des réalités des pays, du nord et du sud.

Un des principaux axes de ces politiques est la recherche d'institutionnalisation de l'économie sociale par des *soft politiques*. Ces politiques recherchent prioritairement la reconnaissance publique de ce secteur socio-économique par la promulgation de lois spécifiques d'économie sociale, des changements dans les législations visant à éliminer les obstacles juridiques au développement de l'économie sociale par l'institutionnalisation de la reconnaissance des organisations représentatives de l'économie sociale comme partenaires du dialogue social des pays et finalement par des politiques d'ordre cognitif visant à augmenter la visibilité de l'économie sociale ainsi que l'enseignement et la recherche en économie sociale. Dans une moindre mesure, d'autant que les budgets alloués sont limités, des programmes d'appui à la création et au développement des organisations et entreprises d'économie sociale ont également été mis en place (voir les programmes des pays latino-américains analysés, mais aussi, par exemple, les cas du Portugal et de l'Espagne ou des régions comme le Pays Basque et la région française de Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Les politiques présentées se positionnent donc à plusieurs niveaux :

- Lorsque la reconnaissance est transversale, elle assure une visibilité large des acteurs par le soutien aux instances représentatives, la construction d'instances partenariales voire d'une administration dédiée (en France la Délégation Interministérielle à l'Économie sociale en 1981, le ministère de l'Économie sociale et de la consommation en 2012, le Secrétariat National d'Économie Solidaire du Brésil ou la Direction Générale d'Économie Sociale de l'Espagne), et éventuellement même la promulgation d'un texte juridique (loi ou décret) spécifique : tels qu'en Espagne, au Québec, dans les régions belges, au Portugal, en Grèce, en Équateur, en France ou en Roumanie (en construction).
- Les politiques visent alors la promotion et la visibilité du champ. Elles assurent généralement un soutien à sa structuration.
- D'autres mesures visent à faire accéder ces « nouvelles entreprises » au droit commun des sociétés afin que leur statut et leur finalité ne soient pas un frein à leur développement.
- Certaines mesures spécifiques se développent néanmoins pour tenir compte de l'intégration des objectifs et des moyens sociaux : dégrèvements fiscaux (de moins en moins), financements (sous forme évolutive : de la subvention aux

marchés publics), et de plus en plus comme soutiens à l'innovation (émergence de nouvelles structures ou de nouvelles activités), à la professionnalisation (formation des salariés et des bénévoles), à l'emploi (contrats aidés, postes d'insertion, ...) et à certains secteurs d'activité jugés porteurs de création d'emplois (services à domicile, recyclage, ...).

Dans les pays du Nord, la reconnaissance des spécificités de cette forme d'organisation économique se heurte au paradigme libéral qui tend à privilégier les règles de la concurrence à celles de la coopération. Il s'agit alors de supprimer les freins à l'accès aux mesures de droit commun mais aussi de supprimer les freins à l'entrée des entreprises lucratives dans les champs explorés par l'économie sociale. Les fonctions innovatrices et réparatrices sont privilégiées ; l'accompagnement à l'intégration dans les marchés (du travail, du crédit, etc.) prime sur la fonction de régulation des marchés.

5. La portée de l'intégration de l'économie sociale dans les politiques publiques

À la lecture de ce panorama riche et diversifié, on peut interroger le sens de cet intérêt des pouvoirs publics pour un champ qui s'est rendu autonome de l'économie nationale et de l'économie publique : cette émergence inégale et limitée n'est-elle liée qu'à la période de mutations traversée par les différents pays étudiés : crise dans les pays occidentaux anciennement industrialisés ; intégration au marché mondial et volonté de réorienter le mode de développement dans les pays émergents ? Dans ce cas, l'attention des pouvoirs publics, régionaux, nationaux ou supra nationaux (comme l'Europe) ne serait qu'un moyen de renforcer le rôle « amortisseur » de l'économie sociale par son appui dans l'action sociale, dans la lutte contre le chômage et dans le maintien d'activités nécessaires mais menacées. L'institutionnalisation limitée voire fragile, le manque de fonds dédiés à la promotion de l'économie sociale ainsi que les nouvelles barrières juridiques érigées ces dernières années (comme la régulation européenne des services sociaux d'intérêt général, les activités des mutuelles ou le questionnement de la fiscalité spécifique aux coopératives de certains pays) contrastent avec les grandes politiques générales des différents pouvoirs publics. Les politiques d'austérité des gouvernements européens, par exemple, n'épargnent pas l'économie sociale qui a durement accusé les ajustement budgétaires dans les secteurs plus liés aux services socio-sanitaires, mais aussi

dans les autres programmes, démontrant que ce n'est pas la priorité politique.

S'agit-il également de soutenir la capacité d'innovation portée par la société civile afin de faire émerger de nouvelles activités qui constitueront les marchés de demain ? Dans ce cas, cette fonction de « laboratoire » ne peut être vue que de façon transitoire : disparaîtra-t-elle avec le prochain cycle de croissance économique grâce à l'intégration des activités innovantes, des groupes sociaux et des territoires « en retard » dans la nouvelle dynamique marchande ?

Ou bien s'agit-il également de soutenir et renforcer des entreprises de nature spécifique (démocratique et solidaire) afin de construire un nouveau mode de développement, non seulement appuyé sur une économie plurielle (par la reconnaissance d'entreprises de types différents, dont les sociétés de personnes) mais aussi sur un mode de régulation plurielle qui, aux côtés des régulations concurrentielle et publique, encourage un mode de régulation plus coopératif ? Cette vision apparaît, dans une plus grande mesure, dans certains pays du sud. Mais il est évidemment trop tôt pour en faire une évaluation.

Perspectives

À l'issue de cette réflexion, peut-on parler réellement d'émergence de nouvelles politiques : d'une politique publique ou de politiques publiques envers l'économie sociale ? Il semble évident que de nouvelles politiques émergent à la fois d'un processus innovateur (la demande d'acteurs nouveaux) et selon des modalités propres (objectifs, processus, moyens). Mais ces politiques sont multiples, même au sein d'un seul pays : elles conjuguent interventions transversales et sectorielles, parfois contradictoires ; elles peuvent relever des instances nationales ou décentralisées ; elles restent le plus souvent éclatées et cloisonnées entre différentes administrations peu coordonnées ; elles alimentent ainsi l'émiettement du champ souvent mis en concurrence plus qu'en coopération. De plus ces politiques ne semblent pas stabilisées ; elles sont parfois éphémères au gré des priorités d'action de la puissance publique ; plusieurs instances ont disparu après quelques années de fonctionnement alors que leur inutilité n'a pas été prouvée. Néanmoins, on peut dire qu'on assiste à une certaine convergence à la fois des pratiques et des politiques. Sous l'effet des mutations sociologiques et économiques, une tendance de fond semble se dessiner pour structurer des initiatives multiples d'intégration des logiques sociale et économique, initiatives qui ne peuvent être ignorées par la puissance publique car leur fédération les rend plus

revendicatives ; parfois leur lien avec des mouvements sociaux accroît leur légitimité ; elles répondent non seulement à des besoins sociaux mais également à des attentes culturelles fortes de la société (en terme d'autonomie, d'entraide, de solidarité, etc.). Pour pouvoir trouver une réelle force d'amplification à travers les politiques publiques, ces nouvelles dynamiques d'économie sociale interrogent les modalités même de l'action publique, à la fois dans son mode de gouvernance (Qui est associé à l'élaboration des politiques ? On voit que les groupements nationaux ou supra-nationaux sont faibles), et dans son mode d'organisation. La pleine reconnaissance de ces « nouveaux modes d'entreprendre » nécessite en effet le décloisonnement des politiques publiques entre secteurs d'activité mais surtout entre action économique et action sociale. Cela leur permettrait de révéler toutes leurs potentialités dans un contexte de crise marqué par l'approfondissement des inégalités.

CONCLUSIONS

Evolutions, divergences and convergences of public policies

Rafael CHAVES

CIRIEC-España and Universidad de Valencia (España)

Danièle DEMOUSTIER

*Institut d'études politiques de l'Université de Grenoble et
CIRIEC-France*

If we can really speak of the emergence of the Social Economy in the public policies of numerous countries, this scan of the horizon shows a very diverse degree of involvement and integration and a deployment of limited range. Whether in terms of recognition, definition of the perimeter covered, participation of players or policies and their instruments, the emergence of new public policies remains relatively fragmented, as often are the organisations themselves, and limited to a partial view of the field in terms of forms of organisation and modes of participation and development of companies.

1. The entry of the Social Economy in political agendas – Reference elements

The inclusion of a socio-economic problem or public policy option in the agenda of the *policy makers* happens only under very limited conditions. This phenomenon has been categorised metaphorically by Kingdon (1984) and included in the theoretical

chapter by Bernier and Turgeon in the present work, in terms of “opening of the political window”. This opening, and thus the incorporation of a problem or a policy in the agenda, happens under determined political, intellectual and technical conditions.

The author identifies several prior conditions for the opening of this window, which he groups into three types of elements or *streams*: the *problem streams*, the *policy streams* and the *politics streams*.

- The *problem streams* make reference to the socio-economic problems. In order to be the object of attention of the policy makers these problems must be recognised and visible, socially and politically. In this context, on the one hand, the existence of indicators and statistics is fundamental. In the second place, a political event (such as a crisis, a disaster or significant events) may give the proposed reference problem a strong social and political topicality, throwing into relief its importance and the need to find solutions. Finally, the existing public policies must reveal themselves to be ineffective with regard to these problems, making the point that the time has come for change;
- the *policy streams* make reference to the existence of policies to choose from the range of proposed public policies to respond to the problems mentioned earlier that have proven their technical and political viability. This public policy solution must be a technically and politically viable option for the problems to be solved;
- the *politics streams* make reference to political factors, that is to say, to an optimum political constellation of forces allowing this policy to be pursued successfully. In this context the determinant elements that must be favourable are the state of public opinion, the organised political forces (in particular the political parties) that support this option, an executive power with the capacity to lead this political process and, finally, a context of social dialogue and construction of social pacts.

The political window will not open until the combination of political, intellectual and economic conditions is favourable. However, two other key elements of this process may also be mentioned: one, there must be *policy entrepreneurs*, that is to say, persons or organisations, anchored in the private sector and in the public sector, who have the political will to see a public policy option through to a successful conclusion and to invest in it time and resources. Two, the mode of entry of a problem or policy proposal in the political agenda determines to a large extent the public action

strategies that will consequently be adopted, the nature of the players selected to participate in the political process and the subsequent range of the implemented policy.

2. Recognition of the Social Economy and its socio-economic value-added – A precondition

2.1. *A very diverse state of recognition. The role of the think tanks*

One of the first stakes of the Social Economy as regards its entry into public policies is its prior recognition, its social and political visibility. In most of the countries analysed in this work the social and solidarist economy enjoys a large but no less variable degree of general awareness and recognition, this among the public powers, the broad public, the movements of the social economy themselves and academic circles.

The *think tanks*, or players transmitting ideas and values via systematic actions sustained over time, have, for instance, taken part in the raising of awareness among the broad public and the policy makers, that is to say, in increasing awareness and recognition of the Social Economy. These actors display various forms. They are university staff and academics, such as CIRIEC and its national sections, the networks EMES and RULESCOOP, and several centres for research, distribution and training, such as EURICSE in Italy or IUDESCOOP in Spain, who sometimes organise professional courses and masters in Social Economy (e.g., many in France, Spain, Portugal, Italy and in Argentina) and observatories. Secondly other bodies rooted in the public sector, such as the Category¹ “Social Economy” of the European Economic and Social Committee, the Intergroup “Social Economy” of the European Parliament, the advice and development agencies in Belgium and the private international networks such as Ibero-American FUNDIBES and Mediterranean Euro-African ESMED. The third category of *think tanks* is attached to the movements of the Social Economy, among other things by their national umbrella structures, as is the case with CEPES in Spain, which produces studies, national meetings and publications or indeed regional, such as the CRES - Chambres Régionales d’Économie Sociale in France (that drive the observatories on the social economy).

¹ of the group “Various Activities”.

In other countries of Europe, America, North Africa (see Chaves and Monzón, 2012; Chaves and Pérez de Uralde, 2012) or Asia (see Morais, Chapter 4) on the other hand, the concept of the Social Economy and even its very socio-economic reality are little known if not totally unknown, missing from the collective imagination. The “families of the Social Economy” do not recognize themselves as a large movement and thus have no incentive to join forces and act together around common projects; on the public authority side the picture is similar and generally denotes widespread unawareness; finally, on the academic side, the institutionalisation of centres or researchers and trainers in the social economy is very rare (as in the cases of Japan or Australia, see the contributions by Imamura, 2012 and by Lyons and Passey, 2006).

The first precondition for the emergence of policies that take account of the Social Economy is not satisfied.

2.2. *Various models of recognition*

When new policies emerge they are based on a recognition that is *transversal* or *specific* to a field of the Social Economy: transversal when they combine various legal and economic forms, tending towards an approach of national or regional socio-economic development. Thus in Spain, France, Belgium, Quebec, but also in Mali, Argentina and Brazil, etc. policies seek to juxtapose if not actually combine more economic models (carried by the cooperatives) and more social models (carried by associations). While other countries polarise on approaches that are specific but could be global, closer to social action (social services or structures for social and professional insertion) in favour of marginalised or minority groups.

This difference has to do with the political, cultural and institutional history of each country that defines, on the one hand, the relation between the civil society and the more or less interventionist State and, on the other, the relation between the economic approach (considered as productive) and the social approach (regarded as reparative). Finally, the level of decentralisation also induces the scale of mobilisation of local players and, thus, of local institutions. The national authorities sometimes refer to local levels the responsibility for maintaining projects characterised by their proximity to the populations.

The objectives attributed to the organisations of the social economy define the perimeter covered. Thus the approach in terms of community action and popular economy makes reference to poor

rural and urban populations (for instance in Africa and Latin America) by considering that economic organisation is indissociable from rising out of poverty, in particular through integration of the informal economy in a broader market dynamic.

The notion of the social enterprise, appearing in developed countries with the increase in social inequalities, is mobilised in the war against unemployment of groups that are socially marginalised or considered as “minorities”. The social finality of the enterprise is defined by reference to the publics (according to the categories of public policies) concerned (women, young persons, senior citizens, immigrants, persons with handicaps, ...). It aims to reconcile the supply of services for the population with the creation of employment for the same population.

The valorisation of the social enterprise (*inter alia*, by the European Union) has the objective of promoting the emergence of such enterprises on the initiative of individual entrepreneurs (and not necessarily collectives) by placing the accent on the specificity of their economic model (hybridising resources, private and public financing via the markets as often as possible).

The support for the cooperatives again makes reference to economic development assured by the collective mobilisation of professional players or of users seeking to structure their activities according to different rules (democracy, non-profit) allowing them to escape financialisation and purchase by outside groups, or indeed delocalisation.

This typology shows the gap between a more social approach (in terms of “failures of the market or of the public sector”) and a more economic approach (linked to the structuring of a sector of activity, the control of tools of production, marketing or credit). We thus see that the Social Economy is shared between a more solidarist perspective (towards the more fragile populations) and a more democratic perspective (given the mode of organisation of production). The difficulty of integrating mutuality in a more “universal” approach, for instance in “solidarist contracts”, shows the limits of this typology.

The search for transversality around an integrated socio-economic development by internalisation of social dimensions in the economic sphere runs up against the perennial dichotomy between economic development (generator of wealth, the preserve of the for-profit economy) and social development (based on charity, reciprocal assistance or mutualisation in order to ease the burden on the public economy).

Despite some progress the policies on the alignment of economisation of social action (through the social enterprise, for instance in the associative form) and the socialisation of the economy (through accentuation of the social responsibility of cooperatives) still appears faint-hearted.

One of the major challenges is the difficulty for the players to go over from a sectoral approach (per activity or per public) to a transversal approach: most relations with the Public Authorities remain at the first level (during the 1950s-1960s France experienced a genuine “joint management” of agricultural policy by the cooperatives and sport and social action by the national associative federations).

Furthermore, the processes of decentralisation splintered the role of national organisations to the advantage of supra- or infranational bodies that strive to create lasting, influential networks.

3. Integration of players in the construction of public policies – The role of *policy entrepreneurs*

Policy entrepreneurs are organisations or persons with the resolve to realise a public policy project. Within the scope of our analysis this function is played by the representatives of players in the field. They generally constitute federative “umbrella” organisations of the Social Economy movement that manage to gather the involvement of various sectoral sub-families (e.g., cooperatives, mutuals, insertion enterprises and social action associations) around a common project for a political programme. We find as examples at international level Social Economy Europe, at national level the confederations CEPES and CEGES in Spain and France and, at regional level, the organisations *Chantier de l'économie sociale* in Quebec (Canada), CRESS (*Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire*) in France and CEPES-Andalucía in the south of Spain among others.

Their *leitmotiv* is political influence in the matter of the Social Economy. They must first raise awareness and convince a very specific target public: the policy makers, that is to say, the players with powers to decide on public policies. The first objective of this mobilisation is to make known and raise awareness for the benefit of the Social Economy. Meetings, reports, even manuals for the use of the elected (e.g., the Manuel du Collège coopératif PACA, 2011; or the Policy Research Initiative (PRI) Guide, 2005) are elements used to reach this objective.

Several elements condition the effectiveness of the function of political influence. First it increases when there is a centralisation of action and a single coordinating organisation instead of several competing federations. Grouping around a single political project increases coherence and systemisation. However, this integration is not always easy and requires some time to develop. The articulation of the pan-European organisation SOCIAL ECONOMY EUROPE, for example, in recent years has depended in turn on other processes of assembly, in particular of the cooperatives, which had to contend with a complex operation of integration with the constitution of Cooperatives Europe. This reorganisation brought changes of vision, awareness and representation that were not always easy to digest by the sectoral organisations, for example - COGECA in agriculture or in the banking sector - EACB.

Secondly this specific role is more effective when it follows a strategy initially based on more specific objectives - sectors of activity (such as culture, rural development, employment, etc.); in a second phase the strategy extends its action to other sectors, it even transversalises.

Thirdly, political influence depends on the power of the “umbrella” organisation, understood as a social and economic power endowed with sufficient human and material resources. On this point we note that one way to amplify this power is the activation and development of political networks (*policy networks*), also called coalitions or networks of players, that connect the said umbrella organisations to other sociopolitical players, such as the *think tanks*, the trade unions and the professional associations among others. A greater number of alliances increases the legitimacy of collective action and political support, allowing inclusion in the agenda and a later coverage in the political process. These bipartite or multipartite alliances come to materialise in “Pacts” or in “Compacts”. Such is the case of regional Pacts for the Social Economy in the region of Andalusia in Spain, signed between the regional organisation and the Social Economy, the two majority trade unions and the regional government, “Compacts” in the British regions in the early years of the previous decade, or the *Progress programme* in the French region Provence-Alpes-Côte-d’Azur.

The process of political influence materialises when the policy makers, the elected, go over from the awareness-raising phase to their explicit involvement in the Social Economy. Their receptiveness towards the Social Economy then becomes proactivity, more or less strong and autonomous. There are multiple forms of involvement of

the elected: the introduction of proposals for actions in the programmes of political parties, the editing and publication of official recognition documents, etc.

The *political parties* are the other pillar of the *policy stream* in the analysis grid of Kingdon (1984) for the entry of a social problem or a public policy proposal in the political agenda. At least one of the political parties with real decision-making capacity in the hammering out of public policies must present an explicit positive political will to carry a proposal in the matter. The other players in the *policy network*, in particular the umbrella organisation of the Social Economy, the *think tanks* and the medias have an interest in helping to take account of the proposal. It is important that the policy proposal should appear in the policy programmes during legislative elections or that at least one significant elected person takes on the function of *policy entrepreneur* in the political process once the political window is open. The other element to gauge is the degree of importance assigned to this policy proposal for the Social Economy in the context of the general programme of the political party in government. On this subject we have found how, in certain countries such as Brazil, Venezuela or Ecuador, and in certain regions such as Andalusia and the Basque Country in Spain, Quebec in Canada, the regions of Belgium and the French region of Provence-Alpes-Côte-d'Azur, the Social Economy has been a central element of the political party in government and has also occupied a central place in its political agenda. The entry of the Social Economy at national level in Spain, Britain and in the European Commission has been relatively less intense compared with the examples mentioned thanks to the support of political parties. For example, the approval of the first Social Economy Law of Europe, the Spanish law of March 2011, received the unanimous support of votes in the Parliament but did not present any economic commitment, and the development programme for the Social Economy planned for the next 6 months was never produced. The two groups of countries thus presented different balance of powers (for and against inclusion of the Social Economy) and different political circumstances.

Another foundation of the *policy stream* of Kingdon's analysis grid is *social dialogue and negotiated construction of consensus* to move forward public policy proposals. The construction of these new policies which take account of the Social Economy supposes a negotiation with players accepted as legitimate, hence some competition in the defended referentials, or a complementarity of positioning (in particular between the market and the non-market Social Economy).

The national models for construction of public policies, more liberal, more corporatist or more participative (Vaillancourt, 2008) condition the mode of integration of the umbrella organisations of the Social Economy in the political process.

Several countries present a developed institutionalisation of public areas of consultation and social dialogue integrating the representatives of the Social Economy. Certain of these areas are specialised in Social Economy, such as the National Council of the Social Economy in Portugal and in Spain, the *Conseil Supérieur de l'Économie sociale et solidaire* in France, the category “Social Economy” in the European Economic and Social Committee and the intergroup “Social Economy” in the European Parliament, and the regional Councils or committees for the Social Economy in many regions of Spain and France. Others are general advisory bodies (such as the European Economic and Social Committee) or sectoral (for example, the national councils on social policy) that keep seats for representatives of the Social Economy.

In other cases the emergence of the Social Economy in public policies finds form outside these institutionalised areas of cooperation, in bipartite or multipartite meetings between the elected, the umbrella organisations of the Social Economy and other sociopolitical players.

4. The diversity of policies and their instruments

The policies addressing the Social Economy rolled out in recent years that are the subject of the analyses presented in this work present a very diverse panorama if we bear in mind the typologies put forward in the chapter by Chaves and the realities of countries of the North and the South.

One of the main axes of these policies is the search for institutionalisation of the Social Economy through *soft policies*. These policies seek as a priority the public recognition of this socio-economic sector by the promulgation of specific laws on the Social Economy, changes in legislation so as to remove the legal obstacles to the development of the Social Economy, institutionalisation of the recognition of representative organisations of the Social Economy as partners in the social dialogue of their countries and, finally, policies of a cognitive order designed to increase the visibility of the Social Economy, and education and research in the Social Economy. To a lesser extent, particularly since the allotted budgets are limited, programmes for support of the creation and development of organisations and enterprises of the social economy have been set up (see the analysed programmes of the Latin American countries and

also, for example, the case of Portugal and Spain or regions such as the Basque Country and the French region of Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

The policies presented are thus positioned on several levels:

- where recognition is transversal it guarantees a broad visibility of the players through support from representative bodies, the construction of partner agencies or even a dedicated administration (in France, *Délégation Interministérielle à l'Économie sociale* in 1981, *ministère de l'Économie sociale et de la consommation* in 2012, the National Secretariat for the Solidarist Economy in Brazil or the General Directorate for the Social Economy in Spain), and possibly even by the promulgation of a specific legal text (law or decree): such as in Spain, Quebec, in the regions of Belgium, in Portugal, in Greece, in Ecuador, in France or in Romania (under construction).
- The policies aim for the promotion and visibility of the field. They generally guarantee support for its structuring.
- Other measures are designed to allow access to these “new enterprises” to the common law of companies so that their status and finality should not hinder their development.
- Certain specific measures are nevertheless developing to take account of the integration of social objectives and resources: fiscal relief (less and less), financing (in evolutive form: from subsidy to public markets), and increasingly as supports for innovation (emergence of new structures or news activities), for professionalisation (training of employees and volunteers), for employment (aided contracts, insertion jobs, ...) and for certain sectors of activity that are deemed to be bringers of employment (services at home, recycling, ...).

In the countries of the North the recognition of the specificities of this form of economic organisation clashes with the liberal paradigm, which inclines to favour the rules of competition rather than those of cooperation. It is therefore a matter of removing the obstacles to access to measures of common law as well as removing the obstacles to entry of commercial enterprises in the fields explored by the Social Economy. The innovating and reparative functions are favoured; the assistance in the integration in markets (employment, credit, etc.) takes precedence over the function of regulation of markets.

5. The scope of integration of the Social Economy in public policies

After this rich and varied panorama we might question the sense of this interest on the part of the Public Authorities in a field that has cast off from the domestic economy and from the public economy: is not this unequal and limited emergence connected to the period of mutations lived by the various countries studied: crisis in the long-industrialised countries of the West; integration in the world market and the desire to redirect the mode of development of emergent countries? In this case the attention of the Public, Regional, National or Supranational (such as Europe) Authorities would be no more than a means of reinforcing the role of “shock absorber” for the Social Economy through its support in social action, in the war on unemployment and in the upkeep of necessary but threatened activities. The limited if not fragile institutionalisation, the lack of funds dedicated to the promotion of the Social Economy and the new legal barriers set up in recent years (e.g., the European regulation of general-interest social services, the activities of the mutual societies or the questioning of the tax system specific to the cooperatives of certain countries) contrast with the major general policies of the various public authorities. The austerity policies of European governments, for example, do not spare the Social Economy which has borne the brunt of budget adjustments in the sectors more associated with socio-health services and also in other programmes, demonstrating that it is not the political priority.

Is it also a case of supporting the capacity for innovation carried by the civil society in order to help to birth the new activities that will make up the markets of tomorrow? In that case can this “laboratory” be seen as anything other than transitory, bound to disappear with the next cycle of economic growth thanks to the integration of innovating activities, social groups and “backward” territories in the new market dynamics?

Or is it also a case of supporting and strengthening enterprises of a specific nature (democratic and solidarist) in order to construct a new mode of development, not only based on a plural economy (by the recognition of enterprises of different types, including companies of persons) and also on a mode of plural regulation that, beside the competition and public regulations, encourages a more cooperative mode of regulation? This vision appears to a large extent in certain countries of the South. However, it is clearly too soon to make an evaluation.

Perspectives

At the end of this discussion can we really speak of the emergence of new policies: of a public policy or public policies for the Social Economy? It seems evident that new policies are emerging from an innovating process (the demand of new players) and according to own procedures and rules (objectives, processes, means). However, these policies are multiple, even within one and the same country: they combine sometimes contradictory transversal and sectoral action; they may fall to national or decentralised authorities; more often than not they remain fragmented and partitioned off between different not particularly coordinated departments; they consequently tend to aggravate the splintering of the field often set in competition rather than cooperation. Furthermore these policies do not appear to be stabilised; they are often short-lived, at the mercy of the action priorities of the public authority; several bodies have disappeared after only a few years of functioning even though their uselessness has not been proven. Nonetheless, it may be said that we are witnessing a convergence of practices and policies. Under the effect of sociological and economic shifts, a basic tendency seems discernible in the direction of the structuring of multiple initiatives towards the integration of social and economic logics that cannot be overlooked by the public authority, because their federation makes them more demanding; their link with social movements sometimes increases their legitimacy; they meet not only social needs but also the strong cultural expectations of society (in terms of autonomy, mutual assistance, solidarity, etc.). To be able to find a real force of amplification through public policies, these new dynamics of the Social Economy question the very rules and special procedures of public action, both in its form of governance (Which is associated with the development of policies? We see that the national or supranational groups are weak) and in its form of organisation. The full recognition of these “new forms of enterprise” in fact calls for an end to the partitioning of public policies between sectors of activity but, first and foremost, between economic action and social action, which would allow them to realise their full potential in this context of crisis marked by the deepening of inequalities.

Bibliographie

- Alcock, P., "Building the Big Society: a new policy environment for the third sector in England", in *Voluntary Sector Review*, 2010, Vol. 1, No. 3, p. 379-89.
- Amin, A., Cameron, A., Hudson, R., *Placing the Social Economy*, New York, Routledge, 2002.
- Cabra de Luna, M. A., "Las instituciones europeas y las organizaciones de la economía social", en Faura, I. *et al.* (coord.), *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 2003, p. 171-236.
- Chaves, R., « Politiques publiques et économie sociale en Europe : le cas de l'Espagne », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2002, vol. 73, n° 3, p. 453-480.
- Chaves, R. *et al.*, « La loi espagnole de l'économie sociale », in *Revue internationale de l'économie sociale*, 2011, vol. 321, p. 21-24.
- Chaves, R., Monzón, J. L., "Public Policies", in CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public and Cooperative Economy), *The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment*, Liège, CIRIEC, 2000.
Available in English, French, Portuguese and Spanish
<http://www.uv.es/uidescoop/ciriec>
- CIRIEC (edited by Bouchard, M.J.), *The Worth of the Social Economy. An International Perspective*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2010.
- CIRIEC (Thiry, B.), *The role of the cooperatives in the social dialogue in Europe*, Liège [Outcomes of the social partner program (SPP)], 2007.
- Coen, J.M., *La stratégie « Europe 2020 » et l'économie sociale, quelle place pour l'économie sociale en Europe ?* Monceau-sur-Sambre, SAW - Solidarité Alternatives Wallonnes, 2010.
- Collège Coopératif PACA, *Guide de l'Économie Sociale et Solidaire à l'usage des maires, des élus locaux et de leurs services*, Aix en Provence, Collège Coopératif, 2011.
- Courvoisier, S., « Une ou des politiques publiques de l'ÉSS ? », in *Revue Internationale de l'Économie sociale*, 2012, vol. 325, p. 78-93.
- Defourny, J., Monzón, J. L. (eds.), *Économie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique The Third Sector. Cooperatives, Mutuals and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, De Boeck Université/CIRIEC, 1992.
- Demoustier, D., « Économie sociale et action publique : élargissement, substitution ou aiguillon ? », in Bance, Ph. (dir.), *Crise et renouveau de l'action publique*, CIRIEC-France, Presses Universitaires de Rouen, 2012.
- Demoustier, D. (coord.), *Économie sociale et développement local*, Cahiers de l'Économie Sociale, IES, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Demoustier, D., Chaves, R., Huncova, M., Lorenz, G., Spear, R., « Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe », in *Revue Internationale de l'Économie sociale*, 2006, vol. 300, p. 8-18.

- DIESIS, *Map of European and national social economy institutions and organisations*, DIESIS, 2008.
http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/SEMAP_final1.pdf
- Downing, R. (ed.), *Canadian Public Policy and the Social Economy*, Victoria, University of Victoria, 2012.
- EESC (Monzón, J. L., Chaves, R.), *The Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Bruxelles, 2012.
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-economy-category-documents.24381>
- Enjolras, B., « Fondements normatifs des organisations d'économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques », in *Économie et solidarités*, 2008, vol. 39, n° 1, p. 14-34.
- ESMED-Network, *La participación en el diálogo social de las organizaciones de economía social del sur de Europa*, Madrid, CEPES - Euromediterranean network, 2004.
- Favreau, L., *Économie sociale et politiques publiques*, Cahiers de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Québec, Université du Québec en Outaouais, 2005.
- Gidron, B., Bar, M. (ed.), *Policy initiatives towards the third sector in international perspective*, London, Springer, 2010.
- Gutiérrez, R. A., "When Experts Do Politics", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2010, Vol. 23, No. 1, p. 59-88.
- Julia, J. F., Chaves, R. (ed.), "Introduction: social economy, a third sector in a plural people-oriented economy", in *Service Business, an international journal*, 2012, Special issue, Vol. 6, No. 1, p. 1-4.
- Kingdon, J. W., *Agendas, alternatives and public policies*, Longman, New York, 1995.
- Lewis, J., "New Labour's approach to the voluntary sector: independence and the meaning of partnership", in *Social Policy and Society*, 2005, Vol. 4, no 2, p. 121-133.
- Kendall, J. (ed.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level processes and organized civil society*, Massachusetts, Edward Elgar, 2009.
- Kendall, J., "The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990: whys and wherefores", in *Policy and politics*, 2000, Vol. 28, No. 4, p. 541-562.
- Kendall, J., Anheier, H. K., "The third sector and the European Union policy process", in *Journal of European Public Policy*, 1999, Vol. 6, No. 2, p. 283-307.
- Laville, J. L., Magnen, J. P., França, G. et al., (dir.), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, ERES, 2005.
- Laville, J. L., Vaillancourt, Y., « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique », in *Revue du MAUSS*, 1998, n° 11, p. 119-135.

- Lévesque, B., Mendell, M., *L'économie sociale : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*, Cahier de recherche du CRISES, Université du Québec à Montréal, 1999.
<http://www.crisis.uqam.ca/cahiers/ET9908.pdf>.
- Lindblom, Ch. E., *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.
- Lascoumes, P., Le Gales, P., *Sociologie de l'action publique*, Collection 128, Paris, Armand Colin, 2007.
- Lyons, M., Passey, A., "Need Public Policy Ignore the Third Sector? Government Policy in Australia and the United Kingdom", in *Australian Journal of Public Administration*, 2006, Vol. 65, No. 3, p. 90-102.
- Mendell, M., Neamtan, N., "The social economy in Quebec: Towards a new political economy", in Mook, L., Quarter, J., Ryan, S. (eds.), *Why the social economy matters*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 32-58.
- Mendell, M., Neamtan, N., "Economía social y políticas públicas: el caso de Québec", en Vuotto, M. (coord.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Prometeo, Buenos Aires, 2007, p. 39-60.
- Monzón, J. L. (dir.), *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social en España (Report for a Spanish Social Economy Law)*, Madrid, Ministry of Labour, 2009.
- Monzón, J. L., Chaves, R., "The European Social Economy: concept and dimensions of the third sector", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2008, Vol. 79, No. 3, p. 549-577.
- Myers, J., MacDonald, M., "Looking for the 'policy window': the social economy and public policy agenda in Atlantic Canada", in Downing, R. (ed.), *op. cit.*, 2012, p. 263-282.
- OECD (Noya, A., Clarence, E. (eds.), *The Social Economy: Building inclusive economies*, Paris, OECD, 2007.
- OIT, *Informe V. Promoción de las cooperativas*, OIT, Ginebra, 2001.
- Parsons, W., *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, Edward Elgar, 1995.
- Pezzini, E., « Politiques européennes à l'égard de l'économie sociale et de l'emploi », in CIRIEC, 2000, *op. cit.*, p. 100-105.
- Policy Research Initiative (PRI), *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, Ottawa, Canada, PRI, 2005.
- Roe, E., *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994.
- Sabatier, P. A., "The advocacy coalition network: revisions and relevance for Europe", in *Journal of European public policy*, 1998, Vol. 5, No. 1, p. 98-130.
- Shragge, E., Fontan, J. M. (ed.), *Social Economy International debates and perspectives*, London, Black Rose Books, 2004.
- Spear, R., The Co-operative Advantage, in *Annals of Public and Co-operative Economics*, 2000, 2000, Vol. 71, No. 4, p. 507-523.

- Stiglitz, J., “Moving beyond market fundamentalist to a more balanced economy”, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2009, Vol. 80, No. 3, p. 345-360.
- Tomas-Carpi, J.A., “The prospects for a social economy in a changing world”, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1997, Vol. 68, No. 2, p. 247-279.
- Tremblay, C., “Public Policy Trends and Instruments Supporting the Social Economy: International Experiences”, in *Canadian Social Economy Research Partnerships, Public Policy Series*, 2010, No. 2, 59 p.
- Vaillancourt, Y., “Social Economy in the co-construction of public policy”, in *Annals of Public and Co-operative Economics*, 2009, Vol. 80, No. 2, p. 275-313.

Internationally there is a growing recognition of the importance of the social economy (cooperatives, mutuals, and non-profits); it provides: resilience in crises, choice in a plural economy, greater social capital, and the development of a more democratic and inclusive civil society. But questions remain: how best develop policies and institutions to exploit this potential? What policies have emerged? And why did they emerge in some countries and not in others? This book presents the work by experts and policy makers from Europe, America and Asia for the International Scientific Commission "Social and Cooperative Economy" of CIRIEC. After a general analysis of public policies towards the Social Economy, its key features, objectives and its pattern of evolution, the book provides a supra and international approach from a European perspective (examining policies of the European bodies), and a South-American one, followed by a number of national and regional analyses. The book concludes by examining the evolution, divergence and convergence of the Social Economy and its integration in public policies.

Face à la crise, les coopératives, mutuelles et associations tentent de créer du capital social et de construire une société plus démocratique et inclusive. L'Économie Sociale serait-elle entrée enfin dans l'agenda politique des gouvernements ? Une vague de nouvelles lois et projets de lois d'économie sociale semblent le confirmer. Pourquoi ces politiques ont-elles émergé dans certains pays et non dans d'autres ? Quelles ont été leurs portée et limites ? Chercheurs et experts d'Europe, d'Amérique et d'Asie ont travaillé sous les auspices de la Commission Scientifique Internationale « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC pour dresser un premier bilan international de ces questions. Après une analyse générale des politiques publiques en faveur de l'Économie sociale, à la fois dans leur construction, leurs modalités, leurs objectifs et leurs évolutions, une approche européenne (les politiques des instances européennes) et latino-américaine sont proposées. Ensuite, des analyses nationales et régionales mettent en exergue les spécificités historiques et institutionnelles.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization. Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest.

Rafael Chaves Avila is president of the International Scientific Commission "Social and Cooperative Economy" of CIRIEC. He is professor at the University of Valencia, Spain. His fields of research are economic policy, labour policy, social economics, studies on European Union and e-economy.

Danièle Demoustier est responsable de l'équipe de socio-économie associative et coopérative à l'Institut d'études politiques de Grenoble, France. Elle est membre du CIRIEC-France, de la Commission scientifique « Économie sociale et coopérative » du CIRIEC et du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire.

P.I.E. Peter Lang
Brussels / Bruxelles



CIRIEC
Rafael Chaves & Danièle Demoustier

The Emergence of the Social Economy in Public Policies
L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques

P.I.E. PETER LANG

SOCIAL ECONOMY & PUBLIC ECONOMY

4

CIRIEC

Rafael Chaves & Danièle Demoustier

The Emergence of the Social Economy in Public Policies

An International Analysis

L'émergence de l'Économie sociale dans les politiques publiques

Une analyse internationale