



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Document de travail 2020-13

Politiques publiques et décentralisation

*Soutien à l'économie sociale et solidaire dans la
Région urbaine de Liverpool*

*Helen Heap, Alan Southern et Matt Thompson
Université de Liverpool*

Document préparé pour le projet de L'UNRISD :
Promouvoir l'économie sociale et solidaire par le biais de politiques publiques :
Lignes directrices pour les gouvernements locaux

Décembre 2020



L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) est un institut autonome au sein du système des Nations Unies qui se livre à des recherches pluridisciplinaires sur les dimensions sociales des questions actuelles de développement, et qui analyse les politiques menées sur ces sujets. Nos travaux visent à garantir que l'équité sociale, l'inclusion et la justice occupent une place centrale dans la réflexion, les politiques et les pratiques en matière de développement.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Tél. : +41 (0)22 9173020
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org



Le Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF) est un réseau mondial de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui constitue une plateforme de partage des visions et des expériences à travers une collaboration et une coopération transfrontalières fondées sur des partenariats multilatéraux (public-privé-communauté) pour un monde inclusif, équitable et humain au profit de tous.

Copyright © Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) et Forum Mondial de l'Économie Sociale (GSEF).

Le présent document n'est pas une publication officielle de l'UNRISD. Les opinions émises dans le présent document n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs, et leur publication sur le site Web de l'UNRISD (www.unrisd.org) ne constitue pas une approbation par l'UNRISD. Toute publication ou diffusion du présent document sans l'autorisation préalable de ses auteurs est interdite, sauf à des fins personnelles.

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Résumé	iii
Introduction	1
1. Politiques nationales et soutien en faveur de l'ESS	5
1.1. Législation	5
1.2. Politiques nationales	7
1.3. Soutien des agences nationales	8
1.4. Financement national	9
1.5. Décentralisation et soutien à l'ESS	10
2. L'ESS dans la Région urbaine de Liverpool	11
2.1. Brève histoire de l'ESS	12
2.2. Structure de l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool	14
3. Développement de l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool	16
3.1. Soutien juridique	17
3.2. Agences de soutien	18
3.3. Élaboration des politiques	20
3.4. Financement	21
3.5. Marchés	22
3.6. Renforcement des capacités et sensibilisation	23
3.7. Co-construction de la recherche et échange de connaissances	25
4. Conclusion	25
Bibliographie	29

Liste des figures

Figure 1 : Région urbaine de Liverpool : la population et les six collectivités locales	7
Figure 2 : L'ESS et le niveau de précarité dans la Région urbaine de Liverpool	17

Sigles et acronymes

BenCom	Entreprise d'utilité générale (Community Benefit Society)
CA	Autorité combinée (Combined Authority)
CBED	Programme de développement économique communautaire (Community Based Economic Development)
CDA	Agence de développement des coopératives (Cooperative Development Agency)
CIC	Société d'intérêt communautaire (Community Interest Company)
CIO	Organisme de bienfaisance constitué en personne morale (Charitable Incorporated Organization)
CLT	Fiducie foncière communautaire (Community Land Trust)
CVS	Conseil du volontariat (Council for Voluntary Services)
ESS	Économie sociale et solidaire
GBP	Livre sterling
ICOM	Mouvement de la propriété industrielle collective (Industrial Common Ownership Movement)
IPS	Société industrielle et de prévoyance (Industrial and Provident Society)
LCR	Région urbaine de Liverpool
LEP	Association d'entreprises locales (Local Enterprise Partnership)
OIS	Obligation à impact social
RIIS	Réduction d'impôt pour investissement social
SDS	Stratégie de développement territorial (Spatial Development Strategy)
SIFI	Intermédiaires financiers d'investissement social
UE	Union européenne

Résumé

Au Royaume-Uni, les politiques nationales de soutien à l'économie sociale et solidaire sont complexes et mêlent souvent des mesures prises au niveau central et à l'échelon local, à la fois directes et indirectes. De récentes lois ont cherché à modifier le périmètre d'action de toutes les entreprises, à actualiser un droit des sociétés jugé anachronique et à encourager la culture d'entreprise en allégeant la charge administrative. L'ESS a ainsi connu des modifications législatives portant sur les formes et les types d'organisations que le gouvernement souhaitait encourager. Cela a favorisé une conception très particulière de l'économie sociale, sous-tendue par une idéologie dominante de déréglementation des entreprises et d'un secteur de l'ESS plus entrepreneurial.

Le soutien apporté à l'ESS ces dernières années est intervenu dans un contexte d'austérité et de réduction des dépenses publiques. Deux textes législatifs doivent être mentionnés en raison de leur impact sur l'ESS locale pendant cette période. La loi sur les services publics (valeur sociale) de 2012 (*Public Services (Social Value) Act 2012*) a imposé aux fournisseurs de services publics de tenir compte de la valeur économique, sociale et environnementale dans leurs décisions d'achat. Cela a donné aux gouvernements locaux la possibilité de soutenir l'ESS. Au niveau local, une collectivité locale a joué un rôle moteur à cet égard. Le conseil d'arrondissement de Knowsley a élaboré un Cadre de référence sur la valeur sociale pour intégrer cette dernière dans ses procédures de passation de marchés, et a été considéré comme un pionnier local dans ce domaine.

Une deuxième politique du gouvernement national peut entraîner un impact plus profond sur l'ESS. La loi sur le transfert de compétences aux villes et aux collectivités locales de 2016 (*Cities and Local Government Devolution Act 2016*) a créé 10 Autorités combinées (CA) de métropoles en Angleterre, huit d'entre elles élisant un « maire métropolitain » au suffrage direct. La Région urbaine de Liverpool a été créée avec une Autorité combinée et un maire métropolitain, qui ont tous deux pris l'initiative de soutenir l'ESS locale. L'Autorité combinée de la Métropole de Liverpool cherche par exemple à intégrer la valeur sociale dans toutes les politiques afin de générer des retombées positives directes pour l'ESS, en particulier en matière d'accès aux marchés publics et de protection du foncier et du bâti communautaires.

La décentralisation représente pour l'ESS un potentiel qui ne saurait être sous-estimé dans la région urbaine. Dans la Stratégie industrielle locale présentée par l'Autorité combinée, l'ESS se voit accorder un rôle important dans la volonté de la région urbaine de construire une économie plus inclusive. Le maire métropolitain reconnaît l'ESS comme un partenaire nécessaire pour atteindre les objectifs de la région urbaine, et l'Autorité combinée a travaillé avec des praticiens afin de proposer de nouveaux dispositifs de collaboration. De nouveaux mécanismes de gouvernance ont, pour la première fois, accordé une visibilité politique au secteur par l'intermédiaire du Groupe de référence sur l'ESS de la Métropole de Liverpool. La nouvelle collaboration a abouti à une importante initiative de financement pour proposer de meilleures formes d'investissement social dans le secteur.

Dans l'ensemble, le Royaume-Uni demeure toutefois un État très centralisé, ce qui limite les possibilités de l'ESS au niveau local. Au sein de la Métropole de Liverpool, l'ESS est marquée par sa propre histoire politique, empreinte d'approches aussi bien radicales que réformistes. Les acteurs de l'ESS ont rapidement cherché à collaborer avec les autorités

locales, parfois à leurs dépens, car leur financement a été réduit. Nombre d'entre eux se sont efforcés de réaffirmer leur indépendance même lorsqu'ils travaillaient en partenariat avec des agences locales. Certains ont fait preuve d'un esprit d'entreprise propre, apportant aux populations locales des réponses face à l'austérité, et ont rapidement réagi à la crise de santé publique causée par la Covid-19. Il reste toutefois beaucoup à faire pour répondre aux besoins qui existent dans la région urbaine – qu'il s'agisse des besoins des habitants ou de l'aide nécessaire pour garantir le développement et la croissance fructueuse de l'ESS.

« Je connaissais et j'aimais déjà le mot allemand 'solidarität' avant de venir à Liverpool et aujourd'hui, j'ai appris que cela se dit 'solidarity' en anglais, parce que j'ai entendu nos supporters employer ce mot ces derniers mois. Pour moi, ce mot traduit plus que tout autre la façon d'être des habitants de Liverpool. Voilà pourquoi ils ont uni leurs efforts pour fabriquer des EPI [équipement de protection individuelle, contre la Covid-19], pourquoi ils ont apporté des colis alimentaires et des médicaments aux habitants qui en avaient le plus besoin, et pourquoi ils unissent leurs efforts de tant de façons différentes pendant cette période difficile. »

Jürgen Klopp, entraîneur du Liverpool FC, à propos de la solidarité sociale dans la métropole

Introduction

L'histoire et la structure de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans la Région urbaine de Liverpool, située dans le nord-ouest de l'Angleterre, reflètent dans une large mesure celles du secteur dans l'ensemble du Royaume-Uni. On peut considérer que l'ESS se compose essentiellement de trois traditions distinctes : le secteur associatif et communautaire ; le mouvement coopératif ; et le secteur des entreprises sociales.

Le secteur associatif et communautaire trouve ses origines dans les pratiques philanthropiques, mutualistes et d'entraide communautaire qui sont antérieures au capitalisme industriel. Il regroupe aujourd'hui un large éventail d'entités, allant de petits groupes locaux informels reposant sur le bénévolat à des associations caritatives nationales qui réalisent un chiffre d'affaires important et emploient du personnel salarié. Les coopératives sont apparues au dix-neuvième siècle en tant qu'alternative solidaire aux entreprises privées à but lucratif. Le mouvement coopératif remonte aux Pionniers de Rochdale, une des premières coopératives de consommateurs située dans le Lancashire, le comté historique de Liverpool. Les principes de Rochdale définissent les valeurs qui continuent d'animer le mouvement coopératif moderne à travers le monde¹. Beaucoup plus récentes, les entreprises sociales sont nées dans les années 1990 et sont associées aux tentatives des gouvernements d'insuffler un nouveau dynamisme entrepreneurial dans l'ESS et d'utiliser cette dernière pour atteindre des objectifs de politiques publiques, en particulier en matière de la lutte contre l'exclusion sociale.

En ce qui concerne le développement de l'ESS, Liverpool possède une histoire particulièrement riche, jouant souvent un rôle pionnier dans la structuration de ces traditions nationales, et abrite aujourd'hui un mouvement local très dynamique. Tout au long de cette histoire, les politiques publiques aux différents niveaux de gouvernement ont à la fois soutenu et freiné le développement l'ESS de la région urbaine. En matière d'influence, le phénomène a fréquemment suivi un sens inverse. L'ESS de Liverpool a constitué une importante source d'inspiration pour les politiques publiques de santé, d'assainissement,

¹ Les principes de Rochdale ont constitué le fondement de l'Alliance Coopérative Internationale (ACI) en 1895, offrant un cadre contemporain pour le comportement et l'identité coopératifs. Pour plus d'informations sur les principes et l'ACI : <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>

d'éducation et de logement, tant localement qu'à l'échelle nationale, au cours des dix-neuvième et vingtième siècles. Le présent document examine brièvement certaines de ces relations entre l'ESS de Liverpool et l'innovation dans les politiques publiques (section 2), mais se concentre principalement sur la façon dont les politiques publiques peuvent soutenir l'ESS de la région urbaine dans la période actuelle.

L'organisation politique du Royaume-Uni est extrêmement centralisée et le pouvoir politique est très fortement concentré à Londres, où se trouve le gouvernement national. En conséquence, par rapport aux structures équivalentes dans une grande partie des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, les collectivités locales et les instances dirigeantes métropolitaines disposent d'un pouvoir très limité pour générer des changements dans les économies locales ou même apporter un soutien sur mesure à l'ESS. C'est pourquoi un tel soutien a eu tendance à venir du gouvernement central. Toutefois, comme analysé dans la section 1, celui-ci est généralement assorti de conditions, le soutien à l'ESS étant instrumentalisé pour d'autres objectifs politiques, en particulier au cours des dernières décennies avec les entreprises sociales.

Depuis 2011, cependant, le gouvernement britannique a entamé un processus de décentralisation vers les métropoles anglaises, dans le cadre duquel plusieurs compétences, allant du développement économique local à la stratégie de transport, sont transférées à des structures politiques nouvellement créées à l'échelle métropolitaine. À Liverpool, cela a ouvert d'intéressantes perspectives de soutien à l'ESS à travers de nouvelles politiques publiques au niveau de la région urbaine. La suite de cette introduction propose une présentation générale de la Métropole de Liverpool, tandis que le corps du rapport examine le cadre législatif et politique national, la structure de l'ESS dans la région urbaine et, enfin, les politiques publiques qui ont été élaborées localement pour soutenir l'ESS.

La Région urbaine de Liverpool (LCR) est une dénomination administrative relativement récente qui couvre une zone plus couramment et historiquement associée au Merseyside, dont le nom traduit l'importance géographique et socioéconomique du fleuve Mersey. Les cinq collectivités constitutives du Merseyside – Liverpool en son cœur, Sefton au Nord, Knowsley et St Helens à l'Est, et Wirral sur la rive opposée du Mersey – ont été rejointes par Halton en 2014 pour former l'Autorité combinée (CA) de la Région urbaine de Liverpool (voir figure 1).

La commune-centre de Liverpool domine traditionnellement la vie politique et économique de la métropole, fondée en grande partie sur le commerce maritime. Liverpool est la seule collectivité locale de la LCR à posséder le statut de ville, qui lui a été accordé en 1880. Son importance en tant que port maritime est antérieure à la Révolution industrielle ; elle s'est accrue aux dix-huitième et dix-neuvième siècles en tant que centre névralgique de la traite atlantique des esclaves et port majeur de l'Empire britannique, attirant de nombreux migrants dans la ville. Cette histoire a donné à Liverpool une très grande diversité ethnique et culturelle et en a fait l'une des villes les plus riches du monde pendant plusieurs décennies.

Durant cette période, la richesse était très inégalement répartie, le quartier des docks se caractérisant par de fortes disparités et une pauvreté qui entraînait de graves problèmes de santé et de salubrité. Tout au long de l'histoire de Liverpool, les philanthropes, entrepreneurs et fonctionnaires locaux se sont employés à apporter des solutions à ces problèmes. C'est ainsi que Liverpool a fait figure de leader mondial dans le développement

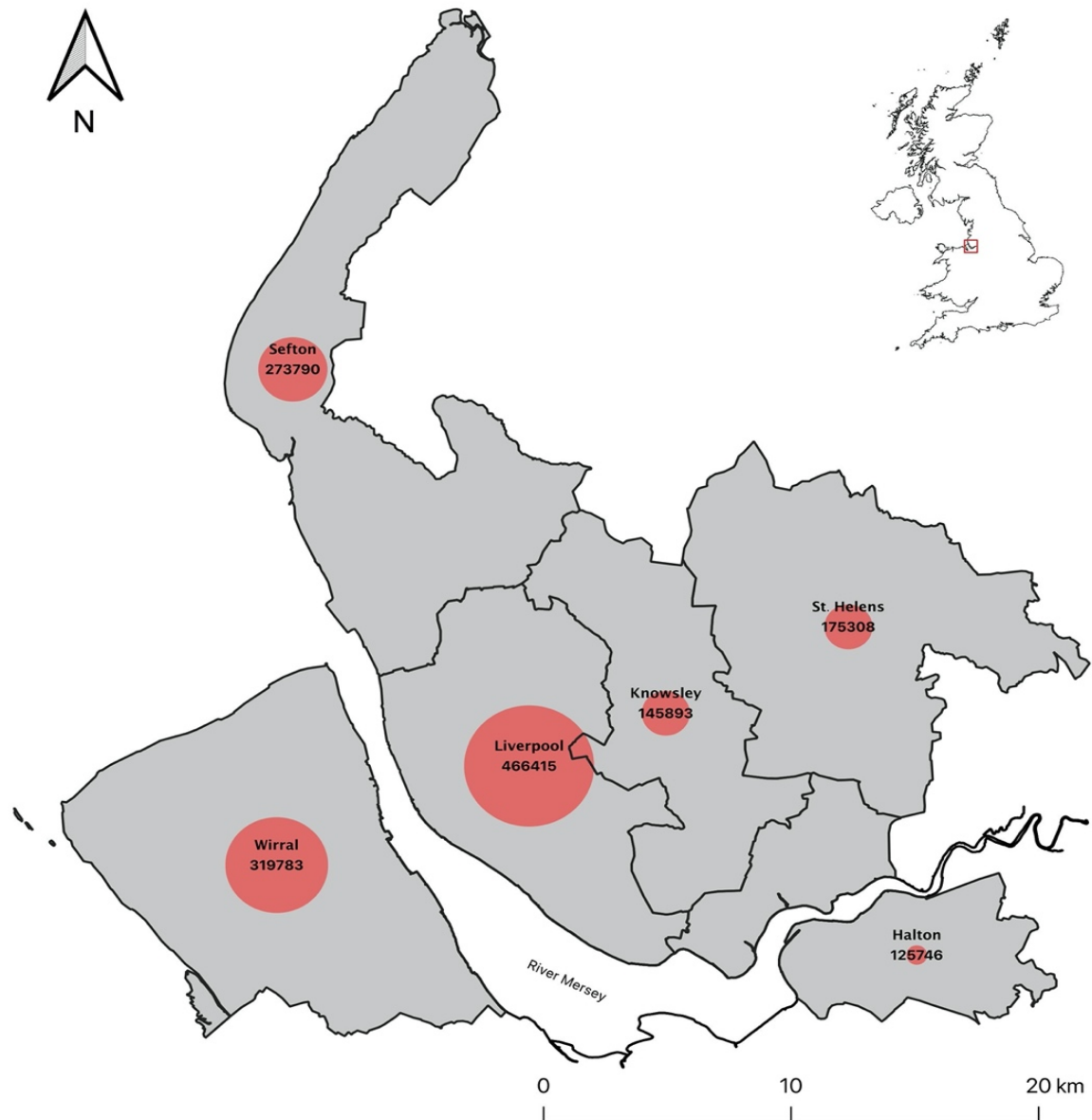
de plusieurs nouvelles technologies et innovations sociales, depuis les infrastructures d'assainissement et de transport jusqu'aux parcs municipaux en passant par le logement et les établissements d'enseignement. Nombre de ces innovations ont été expérimentées dans ce que l'on appellerait aujourd'hui l'économie sociale et solidaire (ESS), et ont souvent été soutenues par les autorités municipales.

Au vingtième siècle, Liverpool et d'autres installations portuaires telles que Birkenhead, à Wirral, ont été durement touchées par les bombardements pendant la Seconde Guerre mondiale. Les urbanistes modernistes ont profité des opérations de reconstruction de l'après-guerre pour résorber les « taudis » du centre-ville. Des centaines de milliers d'habitants du centre-ville ont été relogés dans de nouveaux quartiers et villes construits en périphérie de la métropole. Ces constructions ont considérablement accru la population de nouvelles villes, telles que Skelmersdale, Runcorn et Kirkby, ainsi que celle, en conséquence, de districts tels que Knowsley et Halton, donnant naissance à l'aire métropolitaine plus décentralisée qui existe aujourd'hui.

Dans les années 1970 et 1980, la région urbaine de Liverpool a connu une grave crise économique lorsque le commerce maritime s'est déplacé de l'Atlantique à l'Union européenne (UE), laissant la ville en marge. De plus, la conteneurisation et l'automatisation ont détruit une grande partie des emplois dans les secteurs maritime, logistique et manufacturier. La région urbaine connaît depuis lors un chômage de masse et une pauvreté concentrée géographiquement.

Du fait des restructurations économiques mondiales et des politiques de rénovation urbaine d'après-guerre, la ville de Liverpool a perdu en un demi-siècle près de la moitié de sa population, passée de 800 000 habitants en 1950 à 400 000 habitants en 2000, date à laquelle elle a commencé à regagner des habitants grâce à des projets de régénération urbaine. Sur cette période, la population de l'ensemble de la région urbaine a reculé de 1,8 million à 1,3 million d'habitants. Une grande partie de l'ESS locale s'attache aujourd'hui à répondre aux problèmes économiques découlant de la perte de population et du déclin économique, en particulier sur les marchés du logement et de l'emploi.

Figure 1 : Région urbaine de Liverpool : la population et les six collectivités locales (carte élaborée par les auteurs)



1. Politiques nationales et soutien en faveur de l'ESS

Cette section présente une vue d'ensemble de la législation et des politiques récentes relatives à l'ESS. Le Royaume-Uni a un gouvernement national fortement centralisé tourné vers les intérêts économiques néolibéraux et sa législation soutenant directement l'ESS est limitée. Toutefois, certaines réglementations encouragent indirectement l'ESS, notamment les politiques relatives à la gouvernance des économies et des communautés locales. Cette section aborde les différents types de législations et de politiques qui favorisent l'ESS, puis décrit le rôle du gouvernement et de l'administration métropolitaine décentralisée dans l'octroi d'un soutien plus direct en faveur de l'ESS de la LCR.

Il convient de souligner qu'il n'existe pas de définition juridique de l'ESS au Royaume-Uni. Les organisations se définissent elles-mêmes bien souvent comme des « entreprises sociales », terme qui ne possède pas non plus de définition juridique au Royaume-Uni. Néanmoins, la classification la plus couramment citée et utilisée est la définition du ministère britannique des Affaires, de l'Innovation et des compétences :

Une entreprise sociale est une entreprise ayant des objectifs avant tout sociaux, dont les excédents sont principalement réinvestis à cette fin dans l'entreprise ou localement et qui n'est pas guidée par la recherche du profit maximal pour les actionnaires et les propriétaires (BIS, 2011).

Cela ne constitue toutefois pas une définition *juridique*. Les formes juridiques dotées d'une personnalité morale qui sont utilisées par l'ESS au Royaume-Uni sont les organismes de bienfaisance enregistrés, les sociétés à responsabilité limitée par garantie, les mutuelles et les coopératives. Les récentes mesures législatives du gouvernement sur la forme juridique et la fiscalité fournissent une indication de la complexité législative au Royaume-Uni, qui est résumée ci-dessous.

1.1. Législation

La loi sur les sociétés de 2006 (*Companies Act 2006*) a créé une nouvelle catégorie d'entreprises, la société d'intérêt communautaire (CIC), destinée à donner une définition juridique aux entreprises sociales. La loi de 2006 visait à encourager les entrepreneurs sociaux souhaitant créer des entreprises sociales non caritatives à acheter et vendre sur les marchés et à dégager des excédents au profit de la collectivité. L'un des aspects les plus importants des CIC est le « verrouillage des actifs » obligatoire prévu par la loi. Cela signifie que les actifs que possède l'organisation ne peuvent pas être cédés à des tiers et qu'après un investissement, tout versement de dividende ou d'intérêt est plafonné. Les CIC doivent démontrer une utilité pour la collectivité et offrent aux entrepreneurs sociaux un cadre juridique dépourvu des contraintes et réglementations imposées aux organismes de bienfaisance et à leurs administrateurs.

Plus récemment, la loi sur les coopératives et les entreprises d'utilité générale de 2014 (*Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014*) a réformé le statut des coopératives qu'on retrouve dans l'ESS. Avant 2014, toutes les coopératives étaient enregistrées en vertu de la loi sur les sociétés industrielles et de prévoyance de 1965 (*Industrial and Provident Societies Act 1965*) et étaient dénommées sociétés industrielles et de prévoyance (IPS). À la différence des entreprises privées à but lucratif, la loi de 1965 a créé une forme juridique conçue pour que les coopératives rendent des comptes à leurs membres. La loi de 2014 a

remplacé la forme juridique des IPS par les « entreprises enregistrées », appellation qui englobe deux formes juridiques ; les sociétés coopératives et les entreprises d'utilité générale (connues sous le nom de BenCom).

Les principales différences sont les suivantes : une société coopérative agit avant tout pour aider et servir ses membres, lesquels participent directement à son activité principale. L'adhésion résulte de l'intérêt commun de tous les membres de la coopérative, qui contrôlent l'organisation de façon collective. L'adhésion est mutuelle, en ce que tous les membres, quelle que soit leur participation au capital, ont une voix égale dans les décisions sur l'activité de la société. À l'inverse, les BenCom sont créées pour servir les intérêts de la collectivité au sens large et des membres de la coopérative. En cas de dissolution, les actifs d'une BenCom doivent être transférés à une organisation similaire qui poursuit des buts similaires au profit de la société (et non des seuls membres). Les BenCom sont, dans le secteur de l'ESS, la seule forme juridique capable d'émettre des « actions communautaires » pour se financer (voir section 1.4).

Les modifications du droit régissant les organismes de bienfaisance sont une autre nouveauté législative en lien direct avec l'ESS. Au Royaume-Uni, les associations caritatives constituées en personne morale choisissent généralement les régimes juridiques suivants : société à but caritatif (c'est-à-dire société à responsabilité limitée par garantie), fiducie caritative ou, plus récemment, organisme de bienfaisance constitué en personne morale (CIO). Le CIO a été introduit en Angleterre et au Pays de Galles en 2013 après avoir été instauré pour la première fois dans la loi sur les organismes de bienfaisance de 2006 (*Charities Act 2006*). La constitution sous forme de CIO a pour avantages de permettre aux administrateurs d'avoir une responsabilité limitée ou nulle pour les dettes de l'organisation et de réduire les frais administratifs.

Alors que les autres formes d'organismes de bienfaisance sont enregistrées et régies à la fois par le registre du commerce et par la Commission de contrôle des organismes de bienfaisance en Angleterre et au Pays de Galles (ou son équivalent en Écosse et en Irlande du Nord), les CIO doivent être inscrits auprès de cette dernière uniquement. En janvier 2018, de nouvelles règles permettant aux sociétés à but lucratif de se transformer en CIO et de bénéficier de ces avantages sont entrées en vigueur². Toutefois, la plupart des organismes de bienfaisance britanniques ne sont pas enregistrés sous le régime des CIO. Ceux créés plus récemment optent pour cette forme juridique, qui se généralisera probablement dans le paysage de l'ESS britannique.

La loi de finances de 2014 a permis à l'ESS de bénéficier du dispositif de réduction d'impôt pour investissement social (RIIS), dont la fin est actuellement prévue en avril 2021. L'objectif de la RIIS est de soutenir l'ESS en permettant un plus grand financement externe des entreprises sociales. La RIIS permet aux investisseurs particuliers qui investissent dans des entreprises sociales de bénéficier d'une réduction d'impôt de 30 % jusqu'à 1 million GBP par an. Pour pouvoir bénéficier de ces investissements, l'organisation doit justifier l'exercice d'une activité – sous forme d'association caritative, de CIC ou de BenCom. Elle doit également respecter le verrouillage des actifs défini par la loi, employer moins de 250 personnes et avoir des actifs nets d'une valeur inférieure à 15 millions GBP.

² À cette date, les CIC ont également été autorisées à se transformer en CIO et, ainsi, bénéficier de nouvelles formes d'incitations fiscales et d'une charge administrative réduite.

En résumé, le cadre juridique et normatif britannique régissant l'ESS demeure complexe et est influencé par le droit des sociétés et le contexte macroéconomique au sens large. Il existe au Royaume-Uni une tendance de longue date à l'alignement des formes juridiques existantes de l'ESS, telles que les coopératives, sur un ensemble de principes néolibéraux qui sont particulièrement visibles dans les contextes anglo-américains (Huckfield, 2021). Ces principes encouragent l'ESS à privilégier une approche plus entrepreneuriale et fondée sur le marché, au détriment de la propriété et du contrôle démocratiques.

1.2. Politiques nationales

Depuis le début du vingt-et-unième siècle, les objectifs des politiques nationales britanniques relatives à l'ESS tendent à se concentrer sur le développement économique, la cohésion sociale et la fourniture de services publics (Snaith, 2007), dans le contexte d'un discours plus large de déréglementation bureaucratique et d'élimination de la « paperasserie » administrative pour les entreprises. La cohésion sociale a occupé une place centrale dans les gouvernements du New Labour (nouveau Parti travailliste) (1997–2010), avec le lancement de politiques nationales d'inclusion sociale par l'intermédiaire de l'Unité de lutte contre l'exclusion sociale. L'équipe d'action politique 3 de l'Unité a par exemple cherché à stimuler de nouvelles formes d'entreprises à travers un soutien financier, comme l'Initiative de financement communautaire, qui encourageait la création d'entreprises sociales dans les zones défavorisées.

Parallèlement, alors que la privatisation des services publics se poursuivait, les organisations de l'ESS ont été incitées à participer aux marchés publics pour fournir des services publics externalisés, souvent à un moindre coût pour les finances publiques. Le gouvernement du New Labour a incité les autorités locales à repenser leurs procédures de passation de marchés publics et à inclure davantage d'entreprises sociales dans les appels d'offres pour la fourniture de services publics. À partir de 2010, sous le gouvernement de coalition entre les conservateurs et les libéraux-démocrates, deux nouvelles lois ont étendu la même approche : la loi sur le localisme de 2011 (*Localism Act 2011*) et la loi sur les services publics (valeur sociale) de 2012 (*Public Services (Social Value) Act 2012*).

La loi sur le localisme de 2011 a marqué, dans le discours, un transfert de pouvoirs de la bureaucratie gouvernementale centralisée vers les collectivités locales. Dans un contexte où les idées sur la déréglementation des entreprises et la culture entrepreneuriale étaient dominantes, le nouveau texte a notamment instauré le « droit des communautés à soumissionner » (partie 5, chapitre 3 de la loi) et l'aménagement des quartiers, accordant de nouveaux droits aux associations locales et aux autorités locales.

En réalité, l'austérité imposée par le gouvernement central après le sauvetage du secteur bancaire en 2008 s'est traduite par une réduction drastique des dépenses publiques dans tout le Royaume-Uni et a particulièrement touché les gouvernements locaux et, par suite, l'ESS, en raison de la diminution de son financement public. Les organisations de l'ESS redoutaient, à juste titre, qu'il leur soit demandé de fournir des services publics sans moyens suffisants. Certaines innovations sociales ont toutefois été encouragées, par exemple à travers des entreprises municipales et des sociétés commerciales appartenant aux collectivités locales. Liverpool Streetscene Services Ltd a par ainsi été créée comme une filiale en propriété exclusive de la ville de Liverpool pour assurer l'enlèvement et le

recyclage des déchets domestiques et commerciaux, le nettoyage de la voirie et l'entretien des espaces verts³.

La loi sur les services publics (valeur sociale) de 2012 a imposé aux fournisseurs de services publics locaux de tenir compte de la valeur économique, sociale et environnementale dans leurs décisions d'achat. La loi sur la valeur sociale – ainsi que la réglementation européenne sur les marchés publics – donnent par conséquent aux autorités locales la possibilité de soutenir l'ESS en fléchissant les dépenses publiques. Les autorités locales sont encouragées à utiliser un cadre national pour mesurer la valeur sociale afin d'améliorer le développement économique et social par l'attribution de marchés publics⁴. Dans la Région urbaine de Liverpool, où la valeur ajoutée brute créée par l'administration publique, l'éducation et la santé a atteint 25 % en 2015, la loi sur la valeur sociale ouvre des perspectives prometteuses pour l'ESS (voir section 3.3).

1.3. Soutien des agences nationales

Les agences nationales sont apparues au Royaume-Uni dans le cadre d'un soutien politique du gouvernement centralisé en faveur d'une approche davantage axée sur le marché. Cela a renforcé les écarts de développement entre les trois branches distinctes de l'ESS : le secteur associatif et communautaire, le mouvement coopératif et le secteur des entreprises sociales.

Une infrastructure de soutien au secteur associatif et communautaire a vu le jour au début du vingtième siècle, articulée autour des Conseils locaux et régionaux du volontariat (CVS). Les CVS sont des organisations basées sur les membres qui offrent une assistance technique, des aides financières, des services de renforcement des capacités, des formations, des possibilités de réseautage, et mènent des activités de plaidoyer politique et de lobbying. Il n'est pas rare que des CVS s'organisent et agissent comme des consortiums pour obtenir des subventions ou remporter des marchés publics pour leurs membres.

Jusqu'à récemment, l'État finançait les CVS dans chaque collectivité locale, permettant à leurs membres de bénéficier de services gratuits. Toutefois, depuis 2010, le modèle des CVS est menacé par l'austérité et les réformes du secteur public qui réduisent leur financement – en partie en raison de doutes sur leur efficacité (Gilbert, 2017). Au niveau national, le secteur associatif et communautaire est représenté par le Conseil national du mouvement associatif, entité qui regroupe les CVS et les différents organismes de bienfaisance et associations.

Historiquement, le mouvement coopératif britannique est divisé entre les coopératives de consommateurs et de détaillants, qui sont dominantes, et les coopératives industrielles ou de travailleurs, plus marginales – chaque catégorie disposant de sa propre infrastructure de soutien. Dans les années 1970 et 1980, l'instance nationale de cette deuxième catégorie, le Mouvement de la propriété industrielle collective (ICOM), a soutenu la croissance des coopératives de travailleurs. À cela s'est ajoutée, en 1978, la création par le gouvernement de l'Agence (nationale) de développement des coopératives (CDA), ainsi que d'un réseau régional de CDA accordant un financement public pour la création et la conversion de coopératives (Huckfield, 2021).

³ Voir <https://liverpool.gov.uk/business/liverpool-streetscene-services-ltd/>

⁴ Cadre national d'évaluation TOMS 2020 : <https://socialvalueportal.com/national-toms>

Dans les années 1990, le réseau de CDA a été en grande partie démantelé et le mouvement des coopératives de travailleurs a périclité. En 2001, l'ICOM a été absorbé par le Syndicat des coopératives, qui représente les coopératives de consommateurs, pour former Co-operatives UK, un organisme basé sur les membres qui soutient toutes les coopératives à l'échelle nationale. Co-operatives UK estime que le Royaume-Uni compte actuellement plus de 7 000 coopératives⁵. Jusqu'à récemment, le nombre de coopératives était en déclin, parallèlement à l'essor des entreprises sociales et du tropisme entrepreneurial qui y est associé.

L'infrastructure de soutien aux entreprises sociales est apparue à la fin des années 1990. En 1998, deux CDA londoniennes ont fusionné avec d'autres organisations de l'ESS pour former une nouvelle institution, Social Enterprise London, dont tous les adhérents sont issus du mouvement coopératif. L'usage de l'expression « entreprise sociale » dans Social Enterprise London fut une réponse pragmatique au nouveau climat politique : un moyen d'éveiller l'intérêt des citoyens et des pouvoirs publics pour les entreprises et la démocratie économique, sans trop attirer l'attention sur les origines radicales de la propriété collective.

Social Enterprise London a cherché à moderniser les coopératives traditionnelles et a noué des liens avec d'autres mouvements, tels que les entreprises communautaires et les fonds de développement, formant une « maison commune » qui deviendra finalement Social Enterprise UK en 2012 (Teasdale, 2012). Aujourd'hui, Social Enterprise UK promeut le modèle de l'entreprise sociale comme réponse aux défaillances de l'État et du marché.

Ces différentes agences ont récemment pris des mesures visant à unifier davantage le mouvement d'ESS et l'infrastructure de soutien. L'Alliance pour l'économie sociale (*Social Economy Alliance*) a été créée à l'approche des élections générales de 2015 afin d'influencer les partis politiques et les politiques gouvernementales. Lancée par Social Enterprise UK, ses membres fondateurs incluent également le Conseil national du mouvement associatif et Co-operatives UK. Cependant, cette initiative se limite jusqu'à présent à du lobbying politique et à des campagnes, sans ressources permettant d'apporter un soutien technique aux organisations de l'ESS.

1.4. Financement national

Les subventions allouées par les fonds publics, les fondations philanthropiques et les fiducies caritatives constituent historiquement une des principales sources de financement des organisations de l'ESS. Néanmoins, les canaux de financement traditionnels sont aujourd'hui menacés par les coupes dans les budgets des collectivités locales sous l'effet de l'austérité, qui frappent durement l'ESS du fait de la baisse des dépenses publiques⁶. Cela a exercé une pression sur les organisations de l'ESS pour qu'elles augmentent leurs revenus commerciaux et, face à l'absence d'aides publiques, commencent à facturer leurs services et souscrivent des prêts commerciaux, souvent assortis de conditions de remboursement prohibitives (Davison and Heap, 2013).

⁵ Dans son rapport annuel 2019, Co-operatives UK indique qu'il existe au Royaume-Uni 7 215 coopératives indépendantes, avec 13 millions de membres, 234 000 salariés et un chiffre d'affaires total légèrement inférieur à 38 milliards GBP. Disponible sur : <https://www.uk.coop/resources/annual-report-2019>

⁶ Les réductions opérées par le gouvernement dans les dépenses publiques de la ville de Liverpool entre 2009-2010 et 2017-2018 représentent une diminution de 816 GBP par habitant de la commune, soit une baisse des recettes de 441 millions GBP pour la collectivité locale. Ces mesures ont été prises au moment où la demande de services sociaux s'accroissait dans le sillage de la crise financière de 2008-2010 (Centre for Cities, 2019).

Plusieurs grandes fondations et fiducies indépendantes, telles que la fondation Esmée Fairbairn et la fiducie Joseph Rowntree, représentent une source alternative de financement, en particulier pour les petites organisations bénévoles et communautaires. Autre source importante : le Fonds communautaire de la loterie nationale (*National Lottery Community Fund*), soutenu par le gouvernement et abondé par les bénéfices générés par la loterie nationale organisée sous licence de l'État. Créé en 2015 grâce à une dotation de ce qui était alors le Fonds de la loterie nationale (*Big Lottery Fund*), Power to Change est un intermédiaire qui accorde des subventions. Il a pour mission de financer dans tout le Royaume-Uni le développement d'« entreprises communautaires », une branche de l'ESS en pleine croissance.

Les subventions sont complétées par des prêts à faible taux d'intérêt proposés par des intermédiaires financiers d'investissement social. En 2010, le marché de l'investissement social était estimé à 190 millions GBP au niveau national. En 2012, le secteur a connu un coup d'accélérateur avec la création de la première banque d'investissement social du monde, Big Society Capital, une institution financière spécialisée dans le financement du marché émergent de l'investissement social, dont la capitalisation initiale s'élevait à 600 millions GBP (McHugh et al. 2013).

En 2010, les premières obligations à impact social (OIS) du monde ont été émises : cet outil entend s'appuyer sur les marchés de capitaux pour répondre aux besoins nés des coupes dans les budgets publics. Les OIS signifient non seulement que le gouvernement externalise la fourniture de services publics, généralement à des entreprises sociales, mais qu'il externalise également la responsabilité du choix du prestataire, via un intermédiaire tel que Social Finance. Big Society Capital a participé au financement des OIS et d'autres activités d'entreprises sociales à travers des relations multipartites impliquant le gouvernement, les investisseurs, les prestataires sociaux et les intermédiaires. Cela génère des difficultés pratiques pour les acteurs de l'ESS, car l'administration d'un tel modèle multipartite fondé sur le marché complique la communication, la coordination et la gestion, ce qui occasionne des surcoûts. Ce modèle financiarisé de fourniture de services publics et cette vision marchandisée de l'ESS ne sont pas viables.

Comme indiqué ci-dessus (voir section 1.1), les actions communautaires sont un moyen relativement nouveau de lever des fonds pour l'ESS. Elles constituent une forme de capital propre aux BenComs, qui émettent des actions destinées aux membres de la communauté. Elles encouragent la démocratie et l'auto-organisation, en conférant aux membres actionnaires un droit de vote sur la gestion de l'organisation. Le droit de vote est attaché à la qualité de membre et non au capital social détenu. Les bénéfices ne peuvent cependant pas être distribués sous forme de dividende sur le capital, et les actifs de l'organisation sont bloqués au profit de la communauté (verrouillage des actifs). Les petites organisations communautaires d'ESS utilisent de plus en plus les actions communautaires pour contourner le marché onéreux et complexe de l'investissement social et encourager la participation des parties prenantes locales. Elles sont cependant limitées par le niveau de revenu disponible qui circule à l'échelle locale.

1.5. Décentralisation et soutien à l'ESS

Ces dernières années, plusieurs lois ont permis la mise en place d'accords de transfert de compétences au Royaume-Uni. La complexité de la décentralisation britannique a entraîné

la constitution d'infrastructures nationales de soutien à l'ESS différentes dans chacune des quatre nations, et confie la responsabilité de l'élaboration des politiques et des stratégies décentralisées aux métropoles, parmi lesquelles la Région urbaine de Liverpool.

La décentralisation a encouragé la création d'agences nationales de soutien en Irlande du Nord, en Écosse et au Pays de Galles. L'Assemblée d'Irlande du Nord et l'Exécutif d'Irlande du Nord sont issus de l'accord de Belfast (dit du Vendredi saint) de 1998. Social Enterprise NI est un organisme basé sur les membres qui apporte un soutien à l'ESS. La loi sur l'Écosse de 2016 (*Scotland Act 2016*) a transféré plusieurs compétences au Parlement écossais. L'ESS est soutenue en Écosse par Social Enterprise Scotland, qui se décrit comme une organisation dirigée par ses membres et contrôlée par des entreprises sociales. Après les lois sur le gouvernement du pays de Galles de 1998 et de 2006, la loi sur le Pays de Galles de 2017 a transféré de nouvelles compétences au gouvernement gallois et à l'Assemblée nationale du Pays de Galles, notamment celles relatives à la fiscalité. Dépendant du gouvernement gallois, Social Business Wales soutient les entreprises sociales et les coopératives, ainsi que les travailleurs indépendants.

En raison des particularités de la Constitution du Royaume-Uni, l'Angleterre n'a pas de gouvernement décentralisé, mais a engagé une décentralisation vers les métropoles. La décentralisation anglaise a été mise en œuvre sans plan d'ensemble à travers des accords sur mesure négociés entre le gouvernement central et les dirigeants politiques locaux. Pour chaque Autorité combinée, différentes compétences sont transférées dans le cadre d'un accord et non sur la base d'une évaluation des besoins locaux. Des efforts visant à standardiser le processus ont toutefois été entrepris après la loi sur la décentralisation vers les villes et les gouvernements locaux de 2016.

L'accord sur le Grand Manchester de 2014 a été le premier de la phase actuelle, même s'il a été précédé par la création de l'Assemblée du Grand Londres en 2000. Le transfert des compétences en matière de stratégie économique locale, de logement, de transport et d'une partie des attributions dans le domaine de l'éducation et de la santé s'accompagne d'un soutien financier très modeste, sans remplacer les subventions ni les responsabilités légales des autorités locales. À de nombreux égards, cela représente un resserrement du contrôle du gouvernement central sur les métropoles anglaises, tout en transférant des domaines de responsabilité.

Sur les dix Autorités combinées qui ont été créées en Angleterre, huit – parmi lesquelles figure celle de la LCR – ont un maire métropolitain élu au suffrage direct, calqué sur le modèle des villes américaines. Les Partenariats avec les entreprises locales (LEP) s'inscrivent dans le cadre de cette nouvelle structure de « mairie métropolitaine ». En 2010, l'Angleterre comptait 39 LEP chargés du développement économique et de la stratégie des entreprises. Cette décentralisation est loin d'être uniforme et a encore rendu plus complexe le soutien à l'ESS, même si cela a ouvert des perspectives de nouvelles politiques publiques de soutien à l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool.

2. L'ESS dans la Région urbaine de Liverpool

Dans ce cadre politique national, l'ESS de la LCR est soutenue par des politiques aussi bien nationales que locales. C'est dans ce contexte contemporain que l'ESS s'est développée à partir d'une riche tradition locale de vie associative et citoyenne et d'auto-organisation radicale. Les mouvements coopératifs, mutualistes et syndicalistes locaux ont été influencés

par un type particulier de syndicalisme façonné par la culture et l'économie maritimes de la ville. Dans le même temps, la richesse et le statut de Liverpool – en tant que port majeur de l'Empire britannique et centre névralgique de la traite atlantique des esclaves – l'ont dotée de fiducies philanthropiques et caritatives et d'associations professionnelles pour répondre aux problèmes sociaux persistants (Belchem and Biggs, 2011). Bien que le développement de l'ESS ait souvent été un processus ascendant, les politiques du gouvernement central, qui sont mises en œuvre localement dans le cadre des nouvelles compétences transférées à l'Autorité combinée, au maire métropolitain et au LEP, ainsi que le soutien significatif de l'Union européenne, se sont avérés importants à des moments clés de son histoire.

2.1. Brève histoire de l'ESS

Les philanthropes et les militants locaux ont joué un rôle essentiel dans l'émergence de l'infrastructure civique de la ville, qui a été pionnière à l'échelle internationale dans des domaines tels que l'aide sociale et l'éducation. L'hôpital-école Liverpool Blue Coat a été créé en 1708 pour héberger, prendre en charge et éduquer les enfants pauvres. La première Société de protection des enfants du Royaume-Uni a été fondée ici en 1883. William Hesketh Lever, magnat du savon et fondateur d'Unilever, a construit Port Sunlight à la fin du dix-neuvième siècle pour fournir à ses travailleurs des services et des logements dignes et accessibles – un modèle communautaire révolutionnaire antérieur au système de protection sociale. Lord Lever a également utilisé des fonds philanthropiques pour créer, en 1907, la première école d'urbanisme au monde, le département d'aménagement urbain de l'Université de Liverpool.

Eleanor Rathbone fut l'une des philanthropes industrielles les plus influentes de Liverpool. Pendant l'entre-deux-guerres, elle a contribué à donner un nouvel élan au Conseil du bénévolat de Liverpool pour répondre aux besoins sociaux urgents. Cette organisation a ultérieurement été renommée Société de services à la personne (*Personal Services Society*), qui est aujourd'hui l'un des principaux organismes de bienfaisance et prestataires d'aide sociale dans la région urbaine. Mme Rathbone a également été à l'origine de la création du Bureau de conseil aux citoyens et d'Age Concern. Ces deux organismes de bienfaisance sont nés dans la métropole, puis ont acquis un rayonnement et une réputation dans tout le pays, illustrant ainsi l'influence de Liverpool sur l'ESS au niveau national. Ces initiatives philanthropiques complétaient souvent l'action des autorités municipales en faveur de la santé, de l'éducation et du logement.

Durant la vague d'action communautaire de l'après-guerre, mobilisée contre la rénovation urbaine complète et la gestion bureaucratique des pouvoirs publics, Liverpool a vu naître un mouvement de développement communautaire et de coopératives d'habitation, avec la plus grande concentration de coopératives d'habitation du Royaume-Uni. Celles-ci sont le fruit des campagnes anti-démolition menées dans les années 1970 par les habitants de quartiers populaires en coopération avec des professionnels de l'immobilier idéalistes. Ensemble, ils ont ouvert la voie à l'important secteur local des associations de logement qui existe aujourd'hui (Thompson, 2020). La Fédération des coopératives d'habitation du Merseyside a été créée dans les années 1980, mais a depuis été dissoute. Le système législatif et de financement favorable qui soutenait la croissance d'un « tiers secteur » d'associations de logement et de coopératives d'habitation – coordonné par une administration publique décentralisée mais administrée à l'échelle nationale – a été démantelé par des réformes des politiques nationales dans les années 1980. Cela révèle la disparition d'une grande partie de la culture associative du Merseyside et, plus largement,

reflète une évolution culturelle du Royaume-Uni vers une société davantage tournée vers le marché.

De nombreux habitants ont lutté contre les menaces de chômage et de réduction de la protection sociale dans la LCR. Les populations locales ont été frappées par une catastrophe économique causée par les transformations structurelles du commerce mondial et les réductions des dépenses publiques imposées par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher. Le travail local des syndicats a été coordonné avec les associations locales. Des organisations d'ancrage communautaire, telles que Eldonian Community Trust et Alt Valley Community Trust, ont été créées pour régénérer leurs quartiers, fournir des emplois locaux, construire de nouveaux logements et mettre en place des plateformes communautaires répondant, au niveau local, à des besoins qui sont négligés par les pouvoirs publics et par le marché (Thompson, Nowak, Southern and Davies, 2020).

À partir du milieu des années 1990, le Merseyside a bénéficié du plus haut niveau des Fonds structurels européens, l'Objectif 1⁷. Ce soutien s'est poursuivi dans les années 2000 et a fortement contribué à enrayer le déclin économique de la région urbaine. De 1989 à 1993, le Merseyside a reçu près de 260 millions GBP de Fonds structurels européens au titre de l'Objectif 2. En tant que région concernée par l'Objectif 1 (1994-1999), le Merseyside a reçu environ 600 millions GBP. Entre 2000 et 2006, le Merseyside a reçu approximativement 1,3 milliard EUR en Fonds structurels européens, dans le cadre d'une contribution publique totale plus large de 3,4 milliards EUR.

Cependant, à partir de 2007, le Merseyside n'a plus été éligible aux fonds de l'Objectif 1, car le produit intérieur brut par habitant était supérieur au seuil de 75 % de la moyenne de l'UE-15, et un nouveau financement plus réduit a été accordé jusqu'en 2013⁸. Pendant la période transitoire, le Merseyside a reçu plus de 300 millions EUR du programme Compétitivité du FEDER, le plus important des trois programmes des Fonds structurels de l'UE. De 2014 à 2020, la Région urbaine de Liverpool a été considérée comme une « région en transition », bénéficiant de 221 millions EUR de Fonds structurels européens. Le LEP de la Région urbaine de Liverpool a été chargé de définir les priorités et de gérer la mise en œuvre du programme (Southern et al., 2017).

Les Fonds structurels européens ont été essentiels pour soutenir de nombreuses organisations de l'ESS locale. Par exemple, lorsque Liverpool a été désignée capitale européenne de la culture en 2008, de nombreuses entreprises sociales travaillant dans le secteur florissant de la régénération par l'art et la culture ont pu accéder à des financements européens et soutenir des événements dans l'ensemble de la région urbaine. Plus systématiquement, le programme de l'Objectif 1 « Parcours d'insertion » visait à enrayer le déclin économique de la région urbaine et l'aggravation de la polarisation sociospatiale en permettant le développement socioéconomique des 38 quartiers les plus défavorisés de la région – pour un montant d'environ 140 millions GBP, soit un peu moins d'un cinquième de l'enveloppe totale des Fonds structurels (Meegan and Mitchell, 2001).

⁷ Le Merseyside (la zone administrative pour les Fonds structurels européens qui inclut toutes les communes actuelles de la Région urbaine de Liverpool, sauf Halton) remplissait les critères d'éligibilité de l'Objectif 1, à savoir un PIB inférieur à 75 % de la moyenne européenne et, bien qu'il fasse partie de la région élargie du nord-ouest de l'Angleterre, était considéré comme une région « en retard de développement ».

⁸ Si le terme « Objectif 1 » a été remplacé par « région en convergence » pendant la période 2007-2013, puis par « régions les moins développées » pour 2014-2020, les mêmes critères d'éligibilité ont été utilisés.

Fidèle à la réputation d'innovation et de radicalité attachée à Liverpool, la décennie 2010 a vu l'ESS boucler la boucle avec la nouvelle génération d'activisme communautaire qui a retrouvé l'énergie des années 1970 et 1980. Nées de la résistance à la dernière vague de réaménagement complet de logements et de la contestation de l'austérité après la crise financière mondiale de 2008, des organisations d'ancrage communautaire, telles que SAFE Regeneration à Sefton et les fiducies foncières communautaires Homebaked et Bakery à Liverpool, s'inscrivent dans le droit fil des fonds de développement communautaire des années 1980, tels qu'Alt Valley, comme autant d'exemples de ce que l'agence nationale de financement Power to Change qualifie de nouveau modèle d'« entreprise communautaire » pour le développement économique local (Heap, Nowak, Schwaller, Southern and Thompson, 2019 ; Thompson, Nowak, Southern and Davies, 2020).

2.2. Structure de l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool

Nos recherches sur l'échelle, la portée et l'importance de l'ESS dans la LCR (Heap, Southern and Thompson, 2017) ont identifié environ 1 400 organisations commerciales d'ESS en 2016. D'autres travaux sur le secteur associatif et communautaire ont mis en évidence un nombre d'organisations bien plus élevé, autour de 8 000 (Jones and Meegan, 2015). La présente section se concentre sur les 1 400 organisations identifiées dans notre étude antérieure. Nos travaux en cours indiquent que ce chiffre a augmenté de près de 25 % ces dernières années. Toutefois, les effets de la crise provoquée par la Covid-19 n'ont pas encore été mesurés et nous prévoyons que la situation économique actuelle entraînera des fermetures dans le secteur (les réponses des pouvoirs publics à la Covid-19 pour l'ESS de la LCR sont abordées dans la conclusion).

La photographie instantanée des organisations de l'ESS a montré qu'elles représentaient seulement 2 % de l'ensemble des entreprises de la région urbaine (Heap, Southern and Thompson, 2017). Toutefois, leur poids sur le plan économique et social est sans commune mesure avec ce chiffre. En 2016, l'ESS employait près de 45 000 personnes dans la région urbaine, enregistrait un chiffre d'affaires de 3 milliards GBP et possédait un patrimoine supérieur à 4 milliards GBP. Dans la métropole, le logement, l'éducation, la santé et l'aide sociale sont les principaux secteurs de l'ESS, dont ils représentent la moitié de toutes les organisations et près de 90 % des revenus annuels, des emplois et des actifs nets. Ces statistiques ont servi de point de départ à la prise de conscience, chez les décideurs, du potentiel social et économique de l'ESS dans la LCR.

Plus de la moitié des organisations de l'ESS (voir figure 2) de la région urbaine se trouvent dans la ville de Liverpool. Elles génèrent plus de 50 % du chiffre d'affaires total et représentent plus des deux tiers des actifs de l'ESS. Dans les autres districts, les organisations de l'ESS situées à Halton représentent à peine 5 % du total, tandis que Knowsley en accueille 9%, St Helens 6 %, Sefton 11 % et Wirral 18 %. S'agissant du type d'organisations de l'ESS, nous avons recensé 623 organismes de bienfaisance enregistrés, 276 CIC, 113 clubs et associations basées sur les membres, 5 universités, 122 autres établissements d'enseignement, 127 entreprises sociales et 103 coopératives⁹.

⁹ Au Royaume-Uni, plus particulièrement en Angleterre, la majorité des établissements d'enseignement supérieur, des établissements dénommés Academy Trusts et des « sociétés » d'enseignement postobligatoire relèvent des organismes de bienfaisance « par dérogation ». Ce sont des organismes de bienfaisance qui, au

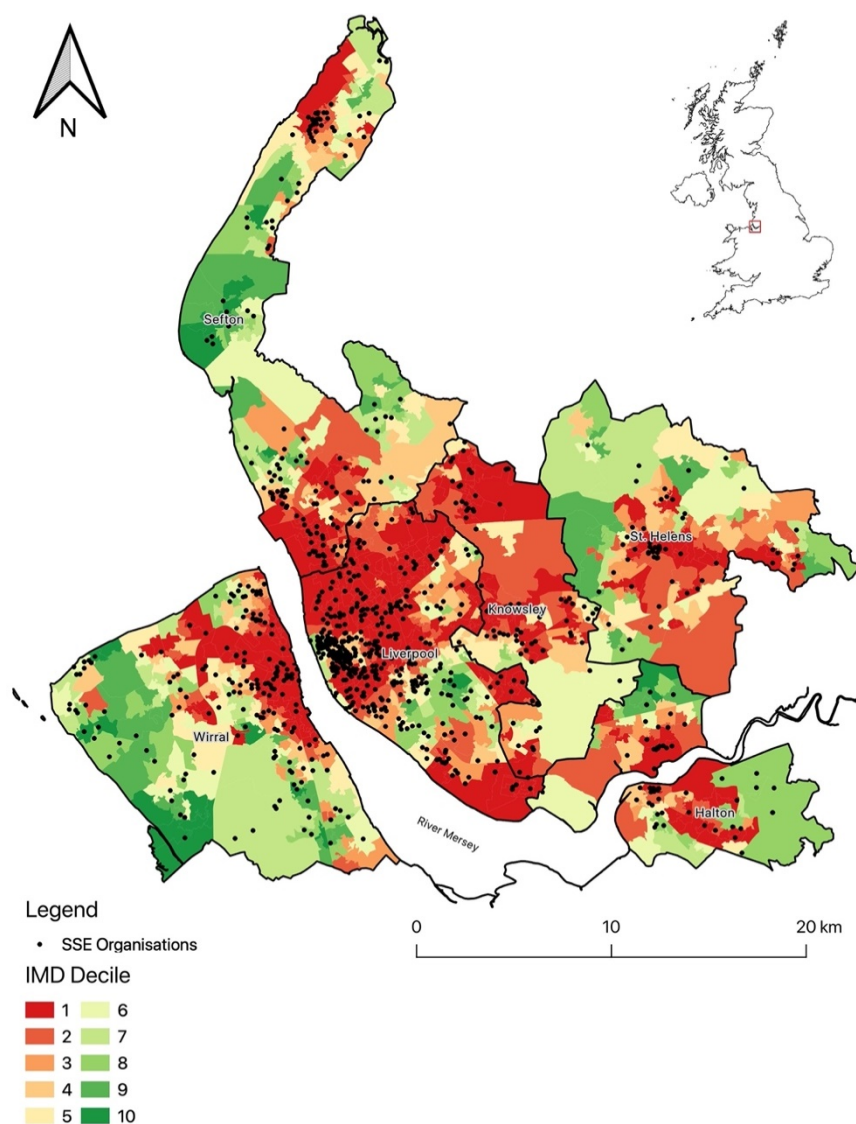
Les revenus et la richesse générés par l'ESS dans la LCR sont fortement concentrés par un petit nombre de très grands acteurs. La recherche a montré que les 35 plus grandes organisations (soit 2,5 % seulement du total) représentaient près des trois quarts des revenus, des actifs et des emplois dans l'ESS (Heap, Southern and Thompson, 2017). En dehors des plus grands acteurs, l'essentiel de l'ESS est composé de très petites organisations. Plus de la moitié des organisations sociales possédaient des actifs nets d'une valeur inférieure à 75 000 GBP, un tiers d'entre elles détenaient des actifs nets d'une valeur inférieure à 10 000 GBP et 11 % de l'échantillon affichait un actif net négatif. Cela a révélé aux décideurs et aux praticiens que l'ESS est un secteur sous-capitalisé, dans lequel de nombreuses entités n'atteignent pas tout leur potentiel.

La recherche a démontré une corrélation claire entre les quartiers les plus pauvres et l'emplacement géographique des organisations d'ESS dans la région urbaine. La figure 2 montre l'emplacement des organisations d'ESS, constaté en 2016, par rapport au niveau de précarité dans la LCR mesuré par l'indice de privation multiple (IMD, selon le sigle anglais) de 2019. Sur la carte, les zones en rouge représentent les secteurs les plus pauvres de la métropole et les points noirs indiquent l'emplacement des organisations d'ESS. Cela illustre clairement que l'ESS joue un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Cette carte indique que les organisations sociales sont présentes dans les zones où le marché ne fonctionne pas et où les pouvoirs publics sont moins présents, principalement en raison des mesures d'austérité.

Figure 2 : L'ESS et le niveau de précarité dans la Région urbaine de Liverpool

(carte élaborée par les auteurs)

lieu de dépendre de la Commission de contrôle des organismes de bienfaisance, sont régies par une autorité de contrôle de la qualité spécifique. Par exemple, les universités sont aujourd'hui régies par le Bureau des étudiants. Auparavant, nombre de ces établissements d'enseignement étaient régis par le gouvernement local.



3. Développement de l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool

Cette section examine la façon dont le gouvernement local et les instances dirigeantes métropolitaines ont soutenu l'ESS dans la LCR en instaurant des conditions plus favorables. Nous insistons sur le fait que l'affaiblissement des gouvernements locaux au Royaume-Uni a parfois limité le soutien direct des autorités locales et a restreint leur capacité à mettre en œuvre des cadres juridiques. Nous montrons également comment, à travers des accords de transfert de compétences, l'Autorité combinée de la LCR a tenté de soutenir l'ESS. Cela a ainsi permis à l'ESS de se développer sur plusieurs fronts ces dernières années – un résultat à mettre au crédit du travail indépendant et collaboratif entre les autorités locales, l'Autorité combinée et le maire métropolitain, ainsi que les praticiens et les militants locaux.

3.1. Soutien juridique

Au Royaume-Uni, comme décrit précédemment, la législation nationale prime, même si elle est souvent interprétée et gérée localement pour ce qui a trait au soutien à l'ESS. Cette section étudie la façon dont un texte de loi décisif, la loi sur les services publics (valeur sociale) de 2012, a été appliqué de manière à soutenir le développement de l'ESS. Si la section 1.2 a présenté un résumé détaillé de la loi de 2012, nous abordons ici son application novatrice dans l'arrondissement métropolitain de Knowsley (voir figure 1), qui a inspiré une innovation politique similaire au niveau de l'Autorité combinée.

Knowsley est l'une des localités les plus pauvres d'Angleterre et figure systématiquement parmi les dix derniers districts sur l'échelle de l'indice de privation multiple (sur 326 districts au niveau national). Par le passé, la lutte contre la précarité passait par de grands programmes de régénération financés par l'État, mais en ces temps d'austérité, les autorités locales doivent trouver d'autres ressources. Le conseil d'arrondissement de Knowsley a repensé son budget consacré aux marchés publics pour en faire une source de revenus destinés à la régénération, viables sur le plan financier et contrôlés localement. Sur les près de 136 millions GBP qu'elle consacre chaque année aux contrats avec des tiers, la mairie a identifié 100 millions GBP qui constituaient des « dépenses modulables » pouvant être utilisées pour des contrats avec le secteur privé local et l'ESS.

Knowsley a alors élaboré un Cadre de référence de la valeur sociale qui repose sur la loi sur la valeur sociale de 2012. Allant plus loin que la législation de base, ce Cadre de référence prévoit que les procédures de passation de marchés intègrent la comptabilité de la valeur sociale pour tous les services fournis en dessous et au-dessus du seuil de 164 000 GBP défini par l'UE. Les décideurs locaux et les conseillers d'arrondissement de Knowsley ont travaillé en étroite collaboration avec l'ESS et ses représentants, tels que le Conseil du volontariat de Knowsley, pour s'assurer que les règles de passation de marchés pouvaient être utilisées par les organisations de l'ESS. Des formations internes sur la comptabilité de la valeur sociale ont été dispensées à près de 100 commanditaires par l'intermédiaire du Forum des commandes et des marchés publics. La valeur sociale est aujourd'hui mesurée pour tous les contrats signés par les autorités locales. Cela a entraîné une augmentation du nombre de marchés publics apportant des résultats en matière de valeur sociale, qui sont passés de 6 contrats sur 39 (15 %) en 2014 à 15 sur 25 (60 %) en 2017.

Si l'objectif était de créer un effet multiplicateur local en attribuant des marchés publics à l'ESS locale, dans la pratique beaucoup de petites entreprises sociales n'ont pas pu ou étaient mal outillées pour soumissionner aux marchés, ce qui a nui à l'action sociale à petite échelle. Face à cette situation, les décideurs ont travaillé avec l'ESS pour créer un fonds de subventions d'un montant de 1 million GBP (soit 1 % des dépenses de marchés publics) pour les petites organisations locales qui, sinon, ne peuvent pas aller au terme de la procédure d'appel d'offres. Les subventions permettent d'expérimenter de nouvelles formes d'action sociale ou d'assurer la pérennité d'un travail associatif utile sur le plan social, constituant un processus de commande co-construit qui finance l'élaboration conjointe de services publics innovants.

L'expérience de Knowsley, soutenue par une campagne de l'ESS, a ouvert un débat plus large au sein de l'Autorité combinée sur la valeur sociale. Cela a eu trois résultats immédiats. En premier lieu, une consultation sur une Charte de l'emploi équitable a été lancée. Même si cette question ne présente qu'un rapport secondaire avec le soutien direct

à l'ESS, les représentants du secteur ont été invités à exprimer leurs points de vue et à apporter leur soutien. En deuxième lieu, les praticiens qui avaient organisé des événements réunissant le Service national de santé (*National Health Service*), les autorités locales et les associations de logement ont réfléchi à la façon de développer de nouveaux débouchés commerciaux pour les organisations de l'ESS. Cela a abouti à l'engagement du maire métropolitain, le travailliste Steve Rotheram, d'étudier comment la passation de marchés publics pouvait être orientée dans ce sens dans toute la région urbaine, avec la participation d'entités du secteur privé et du secteur public. En troisième lieu, à l'automne 2020, l'Autorité combinée a lancé une consultation sur sa Stratégie de développement territorial, en accordant une attention particulière à la valeur sociale, comme expliqué ci-dessous dans la section 3.5.

3.2. Agences de soutien

Au Royaume-Uni, il est rare que le soutien à l'ESS découle directement des politiques publiques et c'est pourquoi, malgré le passage vers une gouvernance locale par le biais du transfert de compétences aux métropoles, ce soutien consiste généralement en une entraide fournie depuis au sein du secteur. Néanmoins, les agences de soutien secondaire sont essentielles au développement de l'ESS et nous montrons dans cette section comment les politiques publiques peuvent apporter un tel soutien.

Les agences de soutien offrent à leurs membres une assistance technique, juridique et commerciale, un accès au financement et aux subventions, un renforcement des capacités, des formations, des possibilités de réseautage et, parfois, des services de recherche, de plaidoyer politique et de lobbying. Des agences de soutien sur mesure ont été créées pour chaque mouvement au sein de l'ESS.

La croissance rapide du mouvement des coopératives d'habitation à Liverpool et à Knowsley dans les décennies 1970 et 1980 n'a été rendue possible que par une infrastructure d'agences de soutien secondaire spécialisées, comme les Services de développement des coopératives – considérés comme la « mère » de nombreuses coopératives « filles » (Thompson, 2020). Les agences de soutien aux coopératives d'habitation ont étroitement collaboré avec les régulateurs nationaux, les autorités locales et les locataires de logements sociaux municipaux pour fournir un soutien technique aux groupes coopératifs et les mettre en contact avec des bailleurs de fonds publics pour développer un nouveau type coopératif de logements sociaux. S'il est vrai que ce modèle a été en grande partie démantelé, il montre combien les agences de soutien jouent un rôle central pour rapprocher l'ESS des politiques publiques.

Dans la LCR, les agences de soutien à l'ESS les plus connues sont les Conseils du volontariat (CVS), dont les plus anciens remontent au vingtième siècle (voir section 1.3). Chacune des six collectivités locales composant la LCR (voir figure 1) compte un CVS – même si ceux de Halton et de St Helens ont récemment fusionné en raison de difficultés financières. Au niveau de la métropole, les CVS sont organisés au sein du réseau VS6 (de l'anglais *Voluntary Sector 6*) et à l'échelon régional supérieur, au sein de Voluntary Sector North West, l'organisation faîtière pour le nord-ouest de l'Angleterre qui joue un rôle crucial en réunissant les métropoles de Liverpool et du Grand Manchester. Cette organisation a apporté un soutien essentiel aux premiers temps de la crise de la Covid-19 dans la métropole par le biais de discussions d'urgence organisées par le maire métropolitain (voir conclusion).

Plus récemment, l'essor des entreprises sociales a marqué une nouvelle étape pour l'infrastructure de soutien à l'ESS dans la LCR. En 1994, la ville de Liverpool a lancé le programme de développement économique communautaire (CBED) grâce aux fonds européens au titre de l'Objectif 1 « Parcours d'insertion » (voir section 2.1). Le programme CBED visait à stimuler la création d'emplois alternatifs – en particulier dans les entreprises sociales – en mettant en place un organisme d'appui dans chacune des 11 zones de Liverpool (sur les 38 qui composent le Merseyside) concernées par les « Parcours d'insertion » (Brennan, 2004). Ces organismes d'appui étaient constitués d'installations de proximité qui apportent un soutien et des services aux entreprises communautaires et aux autres jeunes pousses.

Nombre des bénéficiaires du programme CBED ont participé à la mise en place d'une structure plus durable – le Réseau d'entreprises sociales du Merseyside (SEN) – pour la représentation et la gouvernance de l'économie sociale locale. Le SEN a été créé en 2000 comme une plateforme de communication et de coopération entre les entreprises sociales de la LCR. Il s'agissait alors du premier réseau d'entreprises sociales basé sur les membres au Royaume-Uni. La décision d'implanter à Liverpool l'organisme national chargé de mesurer la valeur sociale, Social Value UK, a constitué une reconnaissance de ces initiatives locales pionnières.

Si ce sont des fonds publics qui ont, par l'intermédiaire du programme CBED, permis de créer le SEN, le modèle économique de ce dernier reposait sur les cotisations de ses membres. Ceux-ci étaient principalement des petites entreprises sociales de la région urbaine même si, en raison de difficultés financières, le SEN a recruté de plus en plus de membres disposant de budgets plus importants, y compris de grandes entreprises privées extérieures à l'ESS telles que Jaguar Land Rover et Stagecoach, non sans controverse. Ces problèmes ont abouti à la cessation des activités du SEN en 2017. Parallèlement, le modèle des CVS a également connu de graves difficultés financières du fait des menaces sur leur mode de financement traditionnel reposant sur les membres et lorsque les autorités locales, qui figuraient parmi leurs principaux bailleurs de fonds, ont répercuté les restrictions budgétaires qui leur étaient imposées. Cela a laissé un vide dans la gouvernance et l'infrastructure de l'ESS au niveau métropolitain.

Les dissensions internes entre les mouvements des entreprises sociales et les CVS se sont traduites par une absence d'unité et de coopération de l'ESS dans la LCR. De plus, le contexte d'austérité excluait le financement public des agences de soutien. Toutefois, depuis 2016, des praticiens et des militants issus de l'ensemble de l'ESS de la LCR, soutenus par des chercheurs de l'Université de Liverpool, ont créé un réseau alternatif, le Groupe d'experts sur l'économie sociale de la LCR, pour reprendre les rênes de l'unification de ces traditions disparates, y compris un mouvement coopératif plus marginal mais néanmoins vivant, et pour donner à l'ESS une visibilité politique au sein des nouvelles instances dirigeantes métropolitaines, à savoir l'Autorité combinée et l'Association d'entreprises locales (voir section 3.5). Cela a abouti à l'intégration officielle du Groupe d'experts sur l'économie sociale de la LCR dans la structure de l'Autorité combinée en 2020, avec la création du Groupe de référence sur l'économie sociale et solidaire de la LCR. Pour la première fois, l'ESS dispose désormais d'une voix reconnue au sein des structures de gouvernance de la région urbaine et peut influencer les politiques.

La constitution du Groupe de référence sur l'ESS et son installation auprès de l'Autorité combinée de la LCR constituent une étape importante pour doter le secteur d'une tribune politique. L'organisation actuelle comporte toutefois deux faiblesses qui doivent être prises en compte. En premier lieu, le Groupe de référence sur l'ESS représente la plupart, mais pas la totalité, des secteurs de l'ESS métropolitaine. Cette inégalité reflète les types d'organisations de l'ESS qui sont encouragés par la législation, par exemple les CIC (entreprises sociales) et les CIO (organismes de bienfaisance) plutôt que les BenCom (coopératives). Néanmoins, le mandat du Groupe de référence a été défini de sorte à lui donner une réelle possibilité de développer l'ESS. Mais pour y parvenir, il doit disposer de ressources suffisantes et s'appuyer sur des connaissances co-construites pour orienter les politiques publiques (voir section 3.7).

La seconde limite tient à la façon dont l'ESS peut développer ses propres capacités d'auto-organisation. Le travail mené par les militants-praticiens du secteur associatif et communautaire, en particulier leur action face à la crise de la Covid-19, a permis de surmonter les dissensions internes. Le défi consiste maintenant à doter le Groupe de référence d'une assise démocratique pour son auto-organisation et à trouver un moyen d'inclure les milliers d'organisations qui constituent l'ESS et le secteur associatif et communautaire au sens large. S'il est vrai que les organisations commerciales de l'ESS peuvent, par leurs comportements commerciaux, contribuer à réformer l'économie locale, les organisations qui reposent sur le bénévolat, les subventions et les dons doivent également être prises en compte au sein des grandes structures du mouvement de l'ESS. Cette dynamique de reddition de comptes et de démocratie internes renforcera la cohésion et la recherche de consensus dans l'ESS, ainsi que la légitimité et la capacité du Groupe de référence à influencer sur les politiques publiques.

3.3. Élaboration des politiques

L'une des premières avancées politiques locales a été la rédaction, par le mouvement de l'ESS de Liverpool, d'une Charte de la valeur sociale, s'appuyant sur la loi sur la valeur sociale de 2012 et qui a été signée par la ville de Liverpool. Bien que ce projet ait finalement échoué lorsque le SEN, principal partenaire, a cessé ses activités, l'Autorité combinée a récemment mis l'accent sur la valeur sociale et mène, au moment de la rédaction du présent document, une consultation dans l'ensemble de la métropole sur la manière de maximiser la valeur sociale dans toutes les formes d'investissement, de développement et de planification stratégique, destinée à être prise en compte dans la Stratégie de développement territorial (SDS).

La SDS est le document réglementaire d'aménagement stratégique du territoire de la LCR qui est en cours d'élaboration et qui définit un cadre économique, environnemental, de transport et social intégré pour les 20-25 prochaines années. Au lieu de s'appuyer sur la loi de 2012, l'Autorité combinée a utilisé la possibilité offerte par la SDS pour tenter de protéger l'ESS contre la perte de terrains et de bâti dans les plans de développement territorial et pour soutenir l'essor de nouveaux usages de l'économie sociale. Bien qu'encore en gestation, la SDS représente une politique novatrice qui démontre comment, lorsque la législation nationale est interprétée ainsi au niveau local, des politiques socialement innovantes peuvent être élaborées pour soutenir directement l'ESS.

L'Autorité combinée s'est également engagée de façon plus générale en faveur de l'ESS, qui fait partie intégrante du projet de Stratégie industrielle locale publié par la LCR en

mars 2020. Dans ses plans pour bâtir une économie inclusive, l'Autorité combinée a annoncé que l'ESS sera mobilisée pour jouer un rôle plus central dans l'avènement d'une économie métropolitaine prospère. La Stratégie indique qu'en donnant plus de moyens aux innovateurs sociaux, l'Autorité combinée peut renforcer « l'économie sociale en offrant des possibilités d'investissement pour les jeunes entreprises et augmenter le financement des organisations sociales existantes » (LCRCA, 2020: 35).

Ce soutien récent des politiques publiques en faveur de l'ESS est en partie le résultat du lobbying effectué par le Groupe d'experts sur l'économie sociale en vue de la création officielle du Groupe de référence sur l'ESS. L'objectif du Groupe de référence sur l'ESS de l'Autorité combinée de la Métropole de Liverpool est de promouvoir un discours positif sur l'ESS, en tant que représentant honnête et fiable du secteur, et d'offrir une tribune pour conseiller les décideurs sur le soutien dont a besoin l'ESS et, surtout, sur la façon d'apporter une dimension plus sociale à l'ensemble de l'économie. Le Groupe de référence offre aux praticiens et aux militants de l'ESS la possibilité de travailler avec des responsables de l'élaboration des politiques publiques : la consultation menée à l'échelle de la métropole sur la valeur sociale et l'inclusion du secteur dans la Stratégie industrielle locale en sont les premiers résultats.

L'intégration de l'ESS dans les processus de formulation des stratégies au sein des instances dirigeantes métropolitaines constitue une avancée majeure en matière de prise de décisions collaborative. C'est la première fois que l'ESS est organisée d'une manière qui influence la gouvernance de l'économie locale, mais il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette voie.

3.4. Financement

Le financement constitue un autre domaine central des politiques locales. À cet égard, la récente création d'un fonds d'investissement social destiné à soutenir l'ESS, baptisé Kindred, est une avancée importante. Aux côtés du Groupe de référence sur l'ESS et de la place accordée à l'ESS dans la Stratégie industrielle locale, cette initiative a vu le jour après qu'une étude commandée par le Groupe d'experts sur l'économie sociale de la LCR et menée par l'Université de Liverpool (Heap, Southern and Thompson, 2017) a fourni des données montrant la nécessité de nouvelles formes de soutien financier (voir section 3.7).

En réponse à ces résultats, des praticiens et des militants locaux, parmi lesquels figurait l'un des chercheurs, ont rencontré l'Autorité combinée et l'agence nationale Power to Change afin de rechercher des solutions normatives. Cela a abouti à la naissance de Kindred, une CIC indépendante régie par l'ESS de la LCR, officiellement extérieure à l'Autorité combinée mais disposant de financements publics. La mission de Kindred est de proposer un financement plus en phase et plus adapté aux besoins de l'ESS. Elle développe le financement solidaire et la réciprocité altruiste dans la finance pour sortir de l'univers excluant des « prêts », du « capital » et des « investisseurs ».

Kindred fonctionne actuellement avec un Conseil d'administration provisoire qui, avec l'équipe de direction, définit sa forme juridique et ses priorités opérationnelles. Les membres de Kindred – le socle de ses propriétaires – seront des organisations enregistrées de l'ESS métropolitaine qui peuvent démontrer le respect des valeurs et des objectifs de Kindred. L'impact social, l'engagement actif auprès des populations et le verrouillage des actifs constituent des critères d'adhésion clés.

Outre un soutien en nature et le détachement de personnel à titre gracieux pendant la phase de démarrage de Kindred, l'Autorité combinée s'est engagée à investir 5 millions GBP dans Kindred, en plus de l'apport de 1 million GBP de Power to Change. Le Conseil d'administration et l'équipe de direction de Kindred sont composés d'experts financiers de l'ESS et de praticiens locaux, d'un universitaire, d'un représentant de l'Autorité combinée et d'un président par intérim issu de Power to Change. À compter de début 2021, un financement mixte combinant des prêts et des subventions, un financement en capital patient et avec des instruments assimilables à des actions, ainsi qu'un soutien entre pairs, seront proposés pour apporter un soutien financier sans précédent à l'ESS de la LCR.

L'ESS est négligée par l'offre de financement abordable (Heap, Southern and Thompson, 2017). L'offre existante des agences nationales, les intermédiaires financiers, les obligations à impact social, le dispositif de réduction d'impôt pour investissement social et les actions communautaires (voir sections 1.1 et 1.4), ainsi que leur gestion au niveau local, ne fournissent pas un financement adapté au développement de l'ESS dans la région urbaine. À cet égard, Kindred – même si elle n'en est encore qu'à ses débuts – a le potentiel de transformer le panorama financier pour le secteur.

3.5. Marchés

La commande publique constitue pour le gouvernement local l'un des moyens les plus directs d'améliorer l'accès de l'ESS aux marchés dans la LCR. Le conseil d'arrondissement de Knowsley a été pionnier dans ce domaine (voir section 3.1). La réorientation réussie d'une part croissante de ses dépenses modulables vers des organisations en grande partie locales, qui peuvent démontrer la création de valeur sociale, a valu à Knowsley le statut de modèle à suivre à l'échelle de la métropole. S'appuyant sur l'exemple de Knowsley, l'Autorité combinée de la LCR est la première du pays à intégrer l'évaluation de la valeur sociale dans sa Stratégie de développement territorial (voir section 3.3). Cela garantira que la valeur sociale est prise en compte dans chaque politique de l'Autorité combinée et aura des retombées positives directes pour les organisations de l'ESS, notamment en termes d'accès aux marchés publics.

En 2020, le maire métropolitain a chargé un groupe de réflexion local, le Centre pour les stratégies économiques locales, de créer et d'animer la Commission foncière de la LCR, la première commission foncière métropolitaine du Royaume-Uni. Celle-ci a pour mission de formuler des recommandations radicales pour les politiques de l'Autorité combinée et des autorités locales sur l'utilisation du foncier public ou de terrains privés sous-utilisés ou non bâtis. Même si les travaux des membres de la Commission sont encore en cours, leur rapport final à venir servira de base à la nouvelle politique locale relative aux modalités d'accès des organisations de l'ESS au foncier mis en vente ou cédé au public, ou en vertu de nouveaux pouvoirs d'expropriation accordés au maire métropolitain dans le cadre de l'accord de transfert de compétences. Cela représente une intervention inédite des pouvoirs publics sur le marché foncier dans la LCR – une intervention explicitement conçue pour favoriser le développement de l'ESS par le biais de partenariats public-commun, de fiducies foncières communautaires et de sociétés de développement communautaire.

L'Association d'entreprises locales (LEP) de la LCR constitue une autre intervention sur le marché : ce partenariat public-privé a été créé en 2011 en tant qu'organisme réglementaire chargé du développement économique local et a récemment été placé sous le contrôle de

l'Autorité combinée. La politique économique locale est élaborée par l'intermédiaire de plusieurs conseils sectoriels qui représentent les parties prenantes et les intérêts des sept « secteurs de croissance » de l'économie de la LCR, parmi lesquels figurent l'industrie de pointe, les services professionnels et les services aux entreprises, le numérique et le secteur créatif, et l'économie touristique. À la suite du lobbying mené par le Groupe d'experts sur l'économie sociale de la LCR, le LEP a reconnu l'importance de l'ESS et a mis sur pied un conseil sur mesure dédié à l'économie sociale. Cela signifie que l'ESS est représentée et exerce une influence directe sur le processus décisionnel concernant les politiques publiques qui encadrent les marchés.

3.6. Renforcement des capacités et sensibilisation

Au sein de la région urbaine, les politiques publiques destinées à soutenir le renforcement des capacités dans l'ESS sont limitées. Le renforcement des capacités est principalement assuré par le secteur lui-même par le biais d'agences nationales. Par exemple, Co-operatives UK propose aux coopératives des formations comprenant un soutien individualisé avec un conseiller en développement, des formations professionnelles internes et un mentorat par les pairs, financés jusqu'à la fin de l'année 2020 par Co-operative Bank plc (une banque de détail et commerciale, et non une coopérative).

La Région urbaine de Liverpool abrite des organismes importants qui offrent des services de renforcement des capacités tant localement qu'à l'échelle nationale. Women's Organization, créée en 2000, est le plus grand créateur et fournisseur de formations professionnelles et de soutien aux entreprises pour les femmes au Royaume-Uni, en particulier pour les femmes issues de communautés marginalisées et de l'ESS. L'École des entrepreneurs sociaux du Nord-Ouest (*School for Social Entrepreneurs North West*) a été fondée à Liverpool en 2007 en partenariat avec Blackburne House, une des principales entreprises sociales du pays, pour former les entrepreneurs sociaux de cette région et leur permettre de renforcer leurs réseaux. Elle fait partie d'un réseau national d'établissements qui ont obtenu une subvention du Fonds communautaire de la loterie nationale afin de soutenir la formation des entrepreneurs dans l'ensemble du Royaume-Uni, à hauteur d'environ 1 million GBP par an. Elle travaille également avec des entreprises partenaires et reçoit un soutien non financier et à titre gracieux en vue de fournir des services à l'ESS.

Au Royaume-Uni, le renforcement des capacités est généralement rendu possible par des ressources provenant de financements philanthropiques et d'entreprises et ne bénéficie, pour l'essentiel, d'aucun soutien systématique des pouvoirs publics. Toutefois, l'Autorité combinée de la LCR commence aujourd'hui à s'investir dans le renforcement des capacités. L'une des principales recommandations de la Commission foncière de la LCR est la création d'un programme Accélérateur qui constituerait un centre de renforcement des capacités pour les groupes communautaires et les fonctionnaires, et qui servirait d'intermédiaire entre les autorités locales souhaitant céder des terrains et les organisations de l'ESS à la recherche de terrains sous-utilisés pour différents usages communautaires ou écologiques. Son objectif est de fournir les connaissances et l'expertise dont les autorités locales ont besoin pour gérer des tâches complexes telles que la cession d'actifs communautaires ou les arrêts d'expropriation concernant les bâtiments sous-utilisés.

L'Accélérateur regroupera des spécialistes de l'aménagement foncier issus de l'écosystème florissant de l'ESS des « organisations d'ancrage communautaire » de toute la métropole. Ces organisations servent de centres de renforcement des capacités des activités de l'ESS

pour les quartiers dans lesquels elles s'insèrent. Citons par exemple : Baltic Creative CIC, Beautiful Ideas Co, Make CIC, Eldonian Community Trust, Alt Valley Community Trust, SAFE Regeneration, Homebaked CLT and Granby Four Streets CLT. Financé par des fonds publics, l'Accélérateur entend s'inspirer de ces exemples pour renforcer les capacités locales en vue de développer d'autres organisations d'ancrage communautaire.

Les politiques locales destinées à renforcer les capacités sont inexistantes ou, au mieux, embryonnaires. L'ESS de la LCR continue de dépendre du renforcement des capacités fourni en son sein même, en s'appuyant parfois indirectement sur le gouvernement local et central. À certains égards, cela s'avère bénéfique pour le secteur de l'ESS qui peut définir ses propres besoins et ses types de soutien. Il est cependant possible d'élaborer des politiques et de meilleures directives qui précisent comment le renforcement des capacités peut soutenir l'ESS dans la région urbaine.

De même, en ce qui concerne la sensibilisation, les politiques publiques ont tardé à soutenir les initiatives de l'ESS. Depuis 2014, Liverpool accueille l'International Business Festival – l'un des plus grands événements mondiaux de ce type qui réunit tous les deux ans des milliers d'entrepreneurs et d'entreprises du monde entier. Pour l'édition 2020, le maire métropolitain et l'Autorité combinée, qui cofinance l'événement, l'ont rebaptisé « Good Business Festival ». Celui-ci est conçu comme un forum des entreprises éthiques destiné à présenter comment les entreprises peuvent maximiser les retombées sociales et faire participer les organisations et les habitants locaux, et s'adresse également à un public d'acteurs économiques internationaux. L'ESS de la LCR occupe une place importante dans le programme, ce qui améliorera la visibilité de l'ESS, la fera connaître auprès de la population et des parties prenantes locales et offrira aux organisations de l'ESS de nouvelles possibilités d'accéder aux marchés mondiaux et nationaux.

Néanmoins, il est de plus en plus largement admis qu'il reste encore beaucoup à faire pour accroître la notoriété de l'ESS au niveau local. Le Groupe de référence sur l'ESS et d'autres promoteurs de l'ESS cherchent des idées dans d'autres villes britanniques pour présenter à l'Autorité combinée ce qui pourrait être fait dans la Métropole de Liverpool.

Par exemple, le conseil municipal de Plymouth, dans le Devon, soutient depuis plusieurs années la « Quinzaine de la coopération » qui promeut des « actions de coopération » et, pendant deux semaines, met en avant le mouvement coopératif de la ville à travers une série d'événements organisés sur le thème des coopératives. Le conseil municipal de Plymouth – un « conseil coopératif » et un membre important du Réseau d'innovation des conseils coopératifs (*Cooperative Councils' Innovation Network*)¹⁰ – subventionne des cinémas locaux qui projettent des films mettant en scène des récits liés aux coopératives. Il s'est engagé à doubler la taille de l'économie coopérative à Plymouth d'ici 2025. La ville a été la première localité britannique à être désignée comme une « ville des entreprises sociales » par Social Enterprise UK, après une campagne de lobbying fructueuse menée par des militants locaux avec le soutien de la mairie. L'Université de Plymouth est la première université à avoir officiellement reçu le label d'entreprise sociale. Les praticiens de l'ESS utilisent ces exemples pour tenter de convaincre l'Autorité combinée de la LCR et le maire métropolitain de soutenir des initiatives similaires afin de renforcer la visibilité de l'ESS.

¹⁰ Voir <https://www.councils.coop/>

3.7. Co-construction de la recherche et échange de connaissances

En 2015, l'Association d'entreprises locales (LEP) de la LCR a signé un partenariat de transfert des connaissances avec le Heseltine Institute for Public Policy, Practice and Place de l'Université de Liverpool. Dans ce cadre, un chercheur du Heseltine Institute a été détaché auprès du LEP en tant que conseiller sur les politiques. En 2016, cet accord a évolué vers une activité de conseil en matière de politiques, en particulier sur l'intégration de l'ESS dans la stratégie de développement économique. Cela a contribué à poser les bases d'une relation informelle plus durable entre l'Autorité combinée/le maire métropolitain et les chercheurs du Heseltine Institute qui travaillent sur l'ESS.

Le Groupe d'experts sur l'économie sociale de la LCR a ensuite renforcé ces fondations à partir de 2016 (voir section 3.2). L'étude sur l'échelle, la portée et l'importance de l'économie sociale dans la métropole, menée par des chercheurs affiliés au Heseltine Institute à la demande du Groupe d'experts, a constitué une intervention décisive (Heap, Southern and Thompson, 2017). Ces travaux ont permis aux praticiens de la métropole faisant partie du Groupe d'experts de démontrer à l'Autorité combinée, au LEP, aux autorités locales et à d'autres institutions d'ancrage importantes le rôle essentiel de l'ESS dans l'économie et la société de la LCR (voir section 2.2).

Dans le cadre de cette étude et d'autres activités, le Groupe d'experts a organisé plusieurs ateliers et événements auxquels ont participé les décideurs clés et qui ont suscité un intérêt politique pour l'ESS. La recherche a eu un impact majeur sur les politiques publiques : l'une des recommandations du rapport portait sur la création d'une Commission foncière, proposition qui a ensuite été reprise par le maire métropolitain (voir section 3.5).

Ce travail a été complété par des recherches sur les centres communautaires, les entreprises communautaires et les institutions d'ancrage communautaires (Heap, Nowak, Schwaller, Southern, and Thompson, 2019). *In fine*, cela a montré comment une meilleure représentation de l'ESS permettait d'influencer les plans de l'Autorité combinée de la LCR pour l'économie sociale. La diffusion de résultats a permis d'influer sur l'orientation des politiques, comme cela est décrit dans les sections 3.1., 3.3 et 3.4. La planification économique locale, sous la forme de la Stratégie industrielle locale, a été fortement influencée par la recherche, et il en est allé de même pour la constitution du Groupe de référence sur l'ESS et de Kindred, qui dans les deux cas s'est appuyée sur la recherche. Parmi les autres domaines d'influence, citons également les tentatives actuelles de fléchage des dépenses publiques vers le soutien à l'ESS, ainsi que la mobilisation des entreprises sociales et des organisations de l'ESS face à la crise de la Covid-19 au début de l'année 2020, que nous abordons plus en détail dans la conclusion.

4. Conclusion

Une part significative de ce rapport porte sur l'évolution des politiques publiques au niveau national en raison de leur poids et de leur primauté au Royaume-Uni par rapport aux modifications apportées localement. Les lois les plus importantes pour le développement de l'ESS dans la LCR ont été adoptées par le gouvernement central au cours des dernières décennies, notamment la loi sur les sociétés de 2006 (*Companies Act 2006*), la loi sur les organismes de bienfaisance de 2006 (*Charities Act 2006*) et la loi sur les coopératives et les entreprises d'utilité générale de 2014 (*Co-operative and Community Benefit Societies*

Act 2014). Ces lois sont essentielles en ce qu'elles déterminent les formes juridiques que les organisations de l'ESS peuvent prendre et les bénéfices économiques et sociaux qui y sont associés. Nombre de ces réformes ont créé de nouvelles formes juridiques, telles que les CIO et les CIC, pour simplifier et moderniser l'ESS en allégeant la charge administrative et les réglementations bureaucratiques et en insufflant une culture entrepreneuriale dans les pratiques des entreprises.

Les politiques publiques n'ont pas toujours généré autant de nouvelles possibilités pour l'ESS. Nous avons montré en particulier comment les politiques publiques nationales en matière de financement – un facteur clé pour le développement de l'ESS – sont inadaptées. Cela a ouvert la voie à des initiatives innovantes au niveau métropolitain, comme l'illustre le cas de Kindred dans la LCR. Le marché complexe et inextricable de l'investissement social qui s'est constitué au Royaume-Uni pour rapprocher les programmes de financement national et les bénéficiaires locaux reflète l'évolution générale des politiques publiques relatives à l'ESS vers un modèle entrepreneurial davantage axé sur le marché, plus proche de celui existant aux États-Unis que de ceux qui prévalent en Europe ou au Québec. Cela va à l'encontre des valeurs et des principes de contrôle démocratique, de mutualisme et d'engagement pour la collectivité qui demeurent l'ADN du mouvement de l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool.

L'histoire de l'ESS dans la LCR est faite de radicalité politique, de philanthropie réformiste et d'élaboration de politiques pragmatiques. La métropole abrite parmi les plus anciennes organisations de l'ESS du Royaume-Uni, ainsi que des initiatives caractéristiques nées des luttes contre les difficultés économiques et politiques – qu'il s'agisse de la paupérisation causée par les restructurations économiques mondiales ou de l'austérité imposée par le gouvernement – à la fin du vingtième siècle. Plus récemment, la résiliente ESS métropolitaine a fait face aux réductions des dépenses publiques qui ont suivi le sauvetage du secteur bancaire en 2008 et qui, en raison de préjugés politiques, ont été particulièrement drastiques pour les autorités locales de la LCR.

Toutes les politiques publiques au niveau national n'ont pas été aussi inadaptées ou néfastes à l'échelon local. Le nouveau paradigme de la valeur sociale consacré dans la loi sur la valeur sociale de 2012, conjugué au transfert de compétences vers les métropoles anglaises, ont créé des conditions favorables à des politiques de soutien innovantes à l'échelon local. Nous avons cité deux exemples dans lesquels la valeur sociale a été prise en compte dans les procédures de passation de marchés publics pour favoriser l'ESS – au sein de l'autorité locale de Knowsley et de l'Autorité combinée de la LCR.

La décentralisation a marqué l'évolution politique la plus importante depuis plusieurs décennies pour le développement de l'ESS dans la LCR. La création de l'Association d'entreprises locales de la LCR, suivie de celle de l'Autorité combinée et du poste de maire métropolitain, a permis de mettre en place une politique publique en matière d'ESS adaptée aux réalités locales. Celle-ci n'est toutefois pas le résultat d'un soutien politique inhérent de la part de ces entités, mais est due uniquement aux efforts concertés de militants, de praticiens et de chercheurs locaux qui ont défendu et plaidé en faveur de l'inclusion de l'ESS dans les nouveaux mécanismes de gouvernance. Cela n'a été possible qu'en unifiant de façon consciente le mouvement divers et souvent divisé de l'ESS autour d'une plateforme commune fondée sur l'élaboration de politiques.

Ce rapport a décrit comment l'ESS de la LCR s'articule – de même que les politiques et la législation en faveur de son développement au niveau national – autour de trois traditions distinctes : le secteur associatif et communautaire, le mouvement coopératif et le secteur des entreprises sociales. Nous avons montré comment les infrastructures de soutien à l'ESS – et, en particulier, les politiques publiques de soutien – se sont largement développées selon les paramètres établis par cette structure tripartite. Tant au niveau national qu'à l'échelon local, des agences de soutien sur mesure ont été créées par des militants et des praticiens, souvent avec le soutien des pouvoirs publics et des financements publics, pour chacune de ces traditions.

Ce n'est que très récemment que ces branches se sont rapprochées pour former un mouvement cohérent de l'ESS, soutenu par une infrastructure de soutien unifiée et un agenda de politiques publiques. Dans la Région urbaine de Liverpool, cela s'est d'abord traduit par la mise sur pied du Groupe d'experts sur l'économie sociale, qui a aidé à construire la plateforme nécessaire pour que tous les secteurs de l'ESS de la métropole travaillent ensemble de façon plus systématique. Cela a ensuite permis à l'ESS de rechercher des partenariats de collaboration avec les nouvelles instances dirigeantes métropolitaines – l'Autorité combinée, le LEP et le maire métropolitain. Des partenariats publics ont été noués sur diverses questions normatives, allant du financement au soutien technique en passant par le développement économique local et les études de marché. La mise en place réussie de politiques publiques pour l'ESS apparaît dans des initiatives récentes telles que le Groupe de référence sur l'ESS de l'Autorité combinée de la LCR, l'Accélérateur de la Commission foncière de la LCR, la Stratégie de développement territorial et Kindred.

Ce travail collaboratif entre les responsables de l'élaboration des politiques publiques et les praticiens de l'ESS réunit trois composantes importantes pour co-construire de nouveaux outils normatifs et approches pour travailler conjointement. Premièrement, la visibilité politique de l'ESS s'est solidement installée au sein de l'Autorité combinée, par le biais du Groupe de référence sur l'ESS. Deuxièmement, la recherche d'une croissance inclusive de la part de l'Autorité combinée de la LCR dans sa Stratégie industrielle locale et sa Stratégie de développement territorial confère à l'ESS un rôle central dans le développement économique. Troisièmement, la création de Kindred – et, potentiellement, de l'Accélérateur de la Commission foncière – est une réponse innovante aux besoins impératifs des organisations de l'ESS : du capital patient et des terrains et des espaces de travail accessibles.

La solidité de cette plateforme politique est actuellement mise à l'épreuve par les graves répercussions de la pandémie mondiale, à l'heure où le Royaume-Uni subit une récession économique jamais vue au cours des dernières décennies. Quelle a été son efficacité pour relever les défis posés par la Covid-19 ? En premier lieu, l'Autorité combinée a rapidement réagi en accélérant le soutien accordé à Kindred. Un premier fonds d'urgence de 60 000 GBP a été débloqué pour permettre à Kindred de soutenir les entreprises et d'apporter une aide immédiate à l'ESS dans ces circonstances exceptionnelles.

En deuxième lieu, en mars 2020, le maire métropolitain Steve Rotherham et l'Autorité combinée ont lancé le fonds de soutien communautaire pour la Covid-19 « LCR Cares », en partenariat avec la fondation Community Foundation for Merseyside et le fonds National Emergencies Trust. Il est destiné aux petits groupes communautaires et associatifs, qui

peuvent accéder à 3 000 GBP au maximum pour soutenir les personnes vulnérables touchées par la pandémie, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'alimentation¹¹.

En troisième lieu, le maire métropolitain a constitué plusieurs sous-groupes pour comprendre les conséquences de la pandémie pour la population et savoir comment répondre à la crise, notamment un sous-groupe incluant l'ESS qui s'est appuyé sur le Groupe de référence sur l'ESS. Cela a semble-t-il permis d'affecter plus efficacement les ressources d'urgence. Enfin, le maire métropolitain a signé, aux côtés du maire du Grand Manchester Andy Burnham, un courrier adressé au chancelier de l'Échiquier Rishi Sunak demandant le prolongement de la réduction d'impôt pour l'ESS accordée dans le cadre de la RIIS, qui devait prendre fin en avril 2021 (voir section 1.1). Cette initiative a été coordonnée par Social Enterprise UK. Au moment de la rédaction du présent document, nous ignorons si la demande recevra une réponse favorable.

En résumé, la plateforme politique récemment créée par le biais d'une collaboration entre les militants de l'ESS et les décideurs métropolitains pour soutenir l'ESS dans la LCR est encore trop récente – de nombreuses initiatives se trouvant à un stade embryonnaire – pour effectuer une évaluation éclairée de son efficacité. Toutefois, la vitesse à laquelle le soutien d'urgence a été mis en place en réponse à la Covid-19 laisse entrevoir un avenir très prometteur pour l'infrastructure politique embryonnaire de l'ESS dans la Région urbaine de Liverpool.

¹¹ <https://cfmerseyside.org.uk/funds/lcr-cares-covid-19-community-support-fund-co-op-fund->

Bibliographie

- Belchem, John, and Bryan Biggs. 2011. *Liverpool City of Radicals*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Brennan, Sarah. 2004. "Measuring the Impact of the Social Economy in Merseyside." University of Liverpool.
- Centre for Cities. 2019. *Cities Outlook*. London: Centre for Cities.
- Davison, Robbie, and Helen Heap. 2013. "Can Social Finance Meet Social Need?" Tomorrow's People and Can Cook CIC.
- BIS. 2011. "A Guide to Legal Forms for Social Enterprise." Department for Business Innovation and Skills.
- Gilbert, Abigail. 2017. "A Bridge Over Troubled Waters: Bringing Councils and Independent Funders into Dialogue." New Local Government Network.
- Heap, Helen, Vicky Nowak, Ellen Schwaller, Alan Southern, and Matt Thompson. 2019. "Growth, Sustainability and Purpose in the Community Business Market in the Liverpool City Region." Power to Change.
- Heap, Helen, Alan Southern, and Matthew Thompson. 2017. "The Scale, Scope and Value of the Liverpool City Region Social Economy." Heseltine Institute for Public Policy and Practice: University of Liverpool.
- Huckfield, Leslie. 2021. *How Blair Killed the Co-Ops: Reclaiming Social Enterprise from Its Neoliberal Turn*. Manchester University Press.
- LCRCA. 2020. "Local Industrial Strategy Draft: March 2020." Liverpool City Region Combined Authority.
- McHugh, Neil, Stephen Sinclair, Michael Roy, Leslie Huckfield, and Cam Donaldson. 2013. "Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep's Clothing?" *Journal of Poverty and Social Justice* 21 (3): 247–57.
- Meegan, Richard, and Alison Mitchell. 2001. "'It's Not Community Round Here, It's Neighbourhood': Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies." *Urban Studies* 38 (12): 2167–94.
- Snaith, Ian. 2007. "Recent reforms to corporate legal structures for social enterprise in the UK: Opportunity or confusion?" *Social Enterprise Journal*, 3 (1): 20–30.
- Teasdale, Simon. 2012. "What's in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses." *Public Policy and Administration* 27 (2): 99–119.
- Thompson, Matthew. 2020. *Reconstructing Public Housing: Liverpool's Hidden History of Collective Alternatives*. Liverpool University Press.
- Thompson, Matthew, Vicky Nowak, Alan Southern, and Jackie Davies. 2020. "Re-Grounding the City with Polanyi: From Urban Entrepreneurialism to Entrepreneurial Municipalism." *Environment and Planning A: Economy and Space* 52 (6): 1171–1194.