

Quand l'État équatorien reconnaît l'ESS : le paradoxe de l'institutionnalisation

En Europe comme en Amérique latine, les gouvernements progressistes ont multiplié les politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS). Coopératives, associations de producteurs, mutuelles et organisations communautaires y sont présentées comme des alternatives crédibles au tout-au-marché : des formes d'organisation économique capables de combiner création d'emplois, justice sociale et démocratie économique. Mais que se passe-t-il lorsque l'État tente d'institutionnaliser ces modèles alternatifs ? Comment les soutient-il ?¹

L'Équateur offre un cas d'étude singulier. En 2008, ce pays s'est doté d'une Constitution pionnière, reconnaissant explicitement une économie plurielle articulant secteurs privé, public et solidaire. Au cœur de ce projet : le *Buen Vivir* (Bien Vivre), paradigme issu des cosmologies indigènes andines, qui place le bien-être collectif, l'harmonie avec la nature et la reproduction de la vie au-dessus de l'accumulation du capital. Une vision ambitieuse, aux antipodes du modèle néolibéral dominant. Pour la concrétiser, l'État a mis en place des marchés publics inclusifs² permettant aux organisations de l'économie sociale et solidaire (ESS) d'accéder à des contrats gouvernementaux pour la fourniture d'uniformes scolaires, de services de restauration ou de nettoyage.

Les politiques redistributives y ont également occupé une place centrale : l'universalisation de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale, ainsi que des investissements massifs dans l'infrastructure, l'énergie et la connectivité. Ces réformes ont produit des résultats mesurables. Le taux de pauvreté a reculé de 38 % à 22 %, et l'indice de Gini³ a diminué de 54,2 à 47, plaçant l'Équateur au deuxième rang dans le monde en termes de réduction des inégalités de revenus sur la période (2006-2016)⁴.

Pour l'ESS, ce contexte n'était pas neutre : les organisations opéraient au sein de communautés dont les capacités avaient été renforcées. Cette période – 2008 à 2017 – représente ainsi une fenêtre d'institutionnalisation de l'ESS sans équivalent dans la région. L'élan politique était réel : les ventes des organisations sur le marché public ont atteint 123,9 millions de dollars en 2018, soit dix fois le volume réalisé par l'ESS avec le secteur privé⁵. Pourtant, dès 2017, le virage vers un gouvernement d'orientation néolibérale a très rapidement freiné cet élan. Le budget de l'IEPS

(Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria) est passé de 21,85 millions de dollars en 2014 à 5,17 millions de dollars en 2018⁶. Alors que la politique publique analysée dans cet article a émergé dans la phase la plus favorable à l'ESS en Équateur – soutien constitutionnel, infrastructure institutionnelle, volonté politique affichée –, elle n'était toutefois pas exempte de tensions et de contradictions, pointant des défis structurels, et non seulement conjoncturels.

¹ Cet article s'inscrit dans le cadre des résultats de la thèse doctorale de María José Ruiz-Rivera, dirigée par Andreia Lemaître au sein de la Chaire d'économie sociale et solidaire du Sud (CESSS), en collaboration avec l'ONG universitaire *Louvain Coopération*.

² Ce mécanisme fonctionne différemment des appels d'offres classiques. Dans le marché public traditionnel, les fournisseurs sont choisis selon le critère du prix le plus bas. Avec les marchés publics inclusifs, l'administration fixe

un prix unique, puis répartit la demande entre les organisations participantes en fonction de leur capacité de production. En supprimant la concurrence par les prix, l'État crée un marché hybride : les échanges restent marchands, mais sont guidés par des principes non-marchands. Voir Ruiz-Rivera, M. J., & Lemaître, A. (2026). The institutional paradox of a substantivist conception of the economy in public policy: Insights from public procurement for solidarity economy in Ecuador. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1-29.

³ L'indice de Gini est un outil statistique qui permet de mesurer la répartition d'une variable (revenu, richesse...) au sein d'une population. Plus l'indice de Gini est élevé, plus une société est inégale en termes de répartition des revenus.

⁴ Restrepo Echavarría, R., & Oliván López, F. (2025). The Citizens' Revolution in Ecuador: A comparative history of political ideas, processes, and outcomes. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12(1), 1696.

⁵ IEPS. (2019). Informe preliminar de Rendición de Cuentas IEPS Enero-Diciembre 2018 (Informe de rendición de cuentas). Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.

⁶ Villalba-Eguiluz, U., Arcos-Alonso, A., Pérez de Mendiguren, J. C., & Urretabizkaia, L. (2020). Social and solidarity economy in Ecuador: Fostering an alternative development model? *Sustainability*, 12(17), 6876.



Des critères qui trahissent les principes de la Constitution du *Buen Vivir*

Les marchés publics inclusifs reposaient sur quatre critères d'évaluation des organisations candidates : la capacité installée, la dimension territoriale, l'associativité et la discrimination positive. Chacun, dans son intention déclarée, semblait aligné sur les valeurs de l'ESS. Dans leur mise en œuvre concrète, chaque critère a révélé des tensions.

La capacité installée visait à garantir que les organisations pouvaient honorer leurs contrats en termes de volume et de qualité. En pratique, cela s'est traduit par une exigence de technicité accrue – machines semi-industrielles, équipements standardisés – et de professionnalisation formelle – diplômes, certifications. Les normes d'évaluation correspondaient davantage à celles de l'entreprise capitaliste et faisaient fi de savoirs ancestraux, des réseaux de confiance accumulés sur des décennies et de l'expérience collective. Ainsi, une association de couturières indigènes qui exportait ses créations artisanales vers l'Italie depuis des années, forte de la confiance de client-es qui valorisaient précisément le savoir-faire des femmes qui les produisaient, s'est vue pourtant jugée « non qualifiée » par l'État pour le programme de soutien à l'ESS.

La dimension territoriale avait pour ambition de dynamiser les économies locales en exigeant que les fournisseurs soient domiciliés dans la zone de la commande publique et s'approvisionnent en intrants nationaux. La démarche se présentait comme vertueuse : créer des chaînes locales d'interdépendance fondées sur la réciprocité. La frontière administrative s'est toutefois révélée contraignante pour de nombreuses organisations. À titre d'exemple, une association a dû choisir entre s'approvisionner auprès d'une coopérative de filature voisine – des femmes partageant les mêmes valeurs, les mêmes vulnérabilités – et passer commande à une grande entreprise capitaliste disposant d'un en-

trepôt dans la province. Le respect du critère géographique-administratif a imposé le choix de la grande entreprise, au détriment du réseau solidaire transfrontalier que les femmes avaient progressivement construit.

L'associativité entendait favoriser les formes collectives d'organisation. La logique dominante a assimilé « existence » à « enregistrement légal » : les organisations n'existaient aux yeux de l'État qu'à partir du moment où elles étaient formellement constituées selon les structures juridiques imposées, ce qui ne fut pas sans conséquences. Ainsi, une coopérative, contrainte d'adopter un management technocratique pour répondre aux exigences réglementaires, a vu ses assemblées générales se vider de leur substance démocratique. En deux ans, elle avait perdu 70 % de ses membres. Les réunions, décrit sa présidente, ressemblaient à des « rassemblements d'inconnues qui ne se parlaient même plus ». La coquille juridique était maintenue, mais l'âme coopérative avait disparu.

La discrimination positive, enfin, accordait des points supplémentaires aux organisations incluant des groupes vulnérables : femmes, personnes handicapées, migrant-es, personnes âgées. Mais, sans questionner les structures productrices d'exclusion, ce critère tendait à les valider. Ainsi, un fonctionnaire de l'IEPS reconnaît : lors des ateliers de sensibilisation, les femmes sont naturellement orientées vers le service domestique, le nettoyage et la garde d'enfants « parce que l'on considère qu'elles y ont une expérience de vie ». Les femmes étaient encouragées à s'organiser dans des secteurs dits « féminins », tandis que les hommes dominaient les associations métallurgiques. Plutôt que de transformer la division sexuelle du travail, la politique l'a renforcée, voire naturalisée.

« Lorsque l'État intervient pour "promouvoir" l'ESS, il tend à la confiner à un rôle subsidiaire – palliatif social pour les populations exclues du marché – plutôt que la reconnaître comme un modèle économique alternatif à part entière. »

Un paradoxe aux racines profondes

Ces quatre constats forment un tableau cohérent : les politiques publiques en faveur de l'ESS, même les plus ambitieuses, risquent de reproduire les logiques marchandes et formelles qu'elles prétendent transcender. Pour être reconnues et soutenues par l'État, les organisations de l'ESS doivent être performantes sur le marché : se comporter comme des entreprises classiques à but lucratif, adopter leurs critères d'efficacité, leurs modes de gouvernance, leurs indicateurs de performance. La reconnaissance étatique, loin d'être émancipatrice, devient alors un mécanisme de normalisation.

Ce paradoxe n'est pas propre à l'Équateur. Des recherches comparatives montrent des dynamiques similaires en Belgique, en France, au Québec⁷. Lorsque l'État intervient pour « promouvoir » l'ESS, il tend à la confiner à un rôle subsidiaire – palliatif social pour les populations exclues du marché – plutôt que la reconnaître comme un modèle économique alternatif à part entière.



La racine du problème est autant épistémique qu'institutionnelle. Les critères d'évaluation ne sont jamais neutres: ils véhiculent une vision du monde, une conception de ce qui constitue une activité économique légitime, un-e travailleur-se compétent-e, une organisation viable... Lorsque ces critères sont façonnés par une conception purement marchande de l'économie—centrée sur l'efficacité, la standardisation, la compétitivité— ils ne peuvent qu'évaluer l'ESS comme des organisations moins performantes, plutôt que de la comprendre comme permettant des logiques économiques distinctes, fondées sur la réciprocité, la démocratie et la durabilité écologique.

Vers une politique publique réellement plurielle

Que faire de ce constat? Il ne s'agit pas de conclure que l'État ne peut rien pour l'ESS, ni que toute institutionnalisation est condamnée. Il faut plutôt prendre au sérieux la profondeur des transformations nécessaires.

Repenser les critères d'évaluation à partir des organisations elles-mêmes

Les indicateurs qui mesurent la « qualité » ou la « capacité » d'une organisation de l'ESS ne peuvent être définis unilatéralement par des technocrates formés à l'évaluation des entreprises privées à but lucratif. Des mécanismes de co-construction des critères—impliquant les organisations, les communautés concernées et les pouvoirs publics— sont nécessaires pour que les politiques reflètent réellement la pluralité des rationalités économiques.

Reconnaître les savoirs non formels comme des ressources légitimes

Savoir-faire anciens, connaissance des territoires, pratiques de gouvernance communautaire... Ces dimensions doivent entrer dans les

évaluations au même titre que les certifications industrielles. Cela suppose une transformation culturelle dans les administrations publiques, qui demeurent largement imprégnées

« Les critères d'évaluation ne sont jamais neutres : ils véhiculent une vision du monde, une conception de ce qui constitue une activité économique légitime, un-e travailleur-se compétent-e, une organisation viable. »

d'une conception hiérarchique de la connaissance.

Penser le territoire comme espace de vie partagé, non comme périmètre administratif

Les politiques d'ancrage territorial doivent s'appuyer sur les réseaux de solidarité existants plutôt que les fragmenter au nom de la cohérence géographique. La proximité relationnelle et symbolique entre actrices et acteurs partageant des valeurs communes est souvent plus structurante que la proximité physique.

Protéger la démocratie interne des organisations

Les exigences de formalisation ne doivent pas se faire au détriment des pratiques participatives qui constituent l'identité même des organisations de l'ESS. Des régimes juridiques adaptés, reconnaissant la diversité des formes organisationnelles et valorisant la gouvernance démocratique, sont nécessaires.

L'ESS ne se décrète pas, elle se coconstruit

Le cas équatorien est riche d'enseignements pour celles et ceux qui, en Belgique, en Europe ou ailleurs, travaillent à faire reconnaître et soutenir l'ESS par les politiques publiques. Il rappelle que l'intention transformatrice inscrite dans les textes constitutionnels ou législatifs ne suffit pas: c'est

dans les détails techniques de la mise en œuvre—les procédures de qualification, les critères d'évaluation, les indicateurs de performance...— que se jouent les rapports de force entre logiques économiques divergentes. Les critères de qualification et d'évaluation sont souvent présentés comme uniques, neutres, donnés a priori. Il importe de les comprendre comme des critères politiques, à débattre. La contribution des organisations de l'ESS à la société dépasse largement les simples critères marchands. L'ESS dispose d'une force propre: elle incarne des façons de travailler, de produire et de décider qui résistent à la réduction marchande de la vie sociale. Cette force se fragilise lorsqu'elle doit se plier, pour survivre, aux catégories d'un système qu'elle cherche précisément à dépasser⁸.

⁷ Voir, par exemple: Lemaître, A., Nyssens, M., & Platteau, A. (2005). Les entreprises sociales d'insertion par le travail entre idéal-type et institutionnalisation. *Recherches sociologiques*, 1, 61-74; Chabanet, D., & Richez-Battesti, N. (2021). Le processus d'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire en France au prisme de la loi de juillet 2014: Quand les logiques marchandes et concurrentielles prennent le pas sur les logiques de transformations sociales. *Management international*, 25(4), 101; Laville, J.-L., Lemaître, A., & Nyssens, M. (2012). De la société civile aux politiques publiques: Le défi de l'institutionnalisation. In Gardin, L., Laville J.-L., & Nyssens, M. (Eds), *Entreprise sociale et insertion. Une perspective internationale*. Desclée de Brouwer, pp.125-153;

Bouchard, M. J. (2006). De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive, l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec. *Annals of public and cooperative economics*, 77(2), 139-166.

⁸ La trajectoire équatorienne livre un autre enseignement: une institutionnalisation qui repose essentiellement sur la volonté d'un gouvernement demeure vulnérable aux cycles politiques. Lorsque l'appui politique s'est retiré après 2017, les organisations de l'ESS ont rapidement retrouvé un statut marginal. Cela souligne la nécessité d'architectures institutionnelles plus robustes—multi-niveaux, ancrées dans des réseaux d'acteurs diversifiés—capables de résister aux changements de cap.

