

# L'AUTONOMIE DE GESTION EN QUESTIONS



# Analyse

Août 2012  
Frédérique Konstantatos  
Chargée de projets

L'économie sociale peut se définir en quelques mots (par exemple une économie qui fait de l'humain sa priorité) comme en de longs ouvrages. En Wallonie, les entreprises sociales ont activement participé, dès 1995, au sein du Conseil wallon de l'économie sociale<sup>1</sup>, à formuler une définition commune et à la faire reconnaître. Le décret wallon du 20 novembre 2008<sup>2</sup> comme l'ordonnance bruxelloise de 2012<sup>3</sup> consacrent cette définition. Dans le texte wallon, l'économie sociale est définie par « *les activités économiques productrices de biens ou de services, exercées par des sociétés, principalement coopératives et/ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations, dont l'éthique se traduit par l'ensemble des principes suivants : finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit; autonomie de gestion; processus de décision démocratique; primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. Par son action, elle permet d'amplifier la performance du modèle de développement socio-économique de l'ensemble de la Région wallonne et vise l'intérêt de la collectivité, le renforcement de la cohésion sociale et le développement durable* ».

L'autonomie de gestion se trouve donc érigée parmi les pierres angulaires, les principes éthiques de l'économie sociale. Elle n'est pas une spécificité belgo-belge. La loi cadre espagnole sur l'économie sociale de 2011<sup>4</sup> stipule aussi l'autonomie par rapport aux pouvoirs publics dans les principes directeurs. Idem pour Social Economy Europe<sup>5</sup> qui défend l'économie sociale au niveau européen et reprend également la Charte de l'économie sociale des français, où l'autonomie de gestion compte parmi les valeurs fondamentales de cette autre façon d'entreprendre.

Mais de quoi s'agit-il exactement ? Cette analyse propose de se pencher sur ce que recouvre ce principe. Quels enjeux sont liés à l'autonomie de gestion ? Qu'en est-il dans les pratiques ?

## Au pied de la lettre du principe

### L'autonomie de gestion : ce qu'elle est et ce qu'elle n'est pas

L'autonomie, c'est le fait de s'administrer soi-même, de se gouverner par ses propres lois. En soulignant son autonomie de gestion, l'économie sociale veut, avant tout, marquer son appartenance

<sup>1</sup> Sous-commission du Conseil économique et social wallon, en quelque sorte le « parlement » économique et social de la Wallonie

<sup>2</sup> Décret relatif à l'économie sociale M.B. du 31.12.2008, p. 69056 et ss, <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=12837>

<sup>3</sup> Ordonnance relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions M.B. du 26 avril 2012. Le texte est accessible à l'adresse suivante : <http://staatsbladclip.zita.be/moniteur/lois/2012/05/07/loi-2012031222-print.html>

<sup>4</sup> [http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/LEY\\_E\\_SOCIAL\\_TRADUCCION\\_FRANCES.pdf](http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/LEY_E_SOCIAL_TRADUCCION_FRANCES.pdf)

<sup>5</sup> Les coopératives, mutuelles, associations et fondations, ayant estimé indispensable d'instaurer une concertation permanente sur les politiques européennes d'intérêt commun, ont constitué en novembre 2000 la Conférence Européenne Permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations (CEP-CMAF). En janvier 2008, la CEP-CMAF a changé de nom et est devenu SOCIAL ECONOMY EUROPE.

au tiers secteur, c'est-à-dire n'être sous la coupe ni des pouvoirs publics, ni des entreprises capitalistes à but de lucre.

Assurer son autonomie à l'égard des entreprises à but de lucre semble évident. C'est le garde-fou nécessaire pour assurer la primauté de sa finalité sociale comme gouvernail. Aussi, le « social business » développé par Mohammad Yunus<sup>6</sup> interpelle-il à ce sujet. Quels rapports entre les investissements entièrement assurés par Danone ou Veolia pour créer une co-entreprise (joint venture) à finalité sociale et leur poids dans les prises de décisions (choix des orientations, mise en œuvre et gestion) ?

Etre autonome par rapport au secteur public ne signifie pas échapper à la loi. En la matière, les entreprises sociales entretiennent avec les pouvoirs publics la même subordination que n'importe quelle entreprise.

L'autonomie de gestion n'implique pas non plus de se passer de tout financement public. En effet, d'une manière générale, les entreprises sociales ont une collaboration par nature étroite<sup>7</sup> avec les pouvoirs publics. Elles produisent, la plupart du temps, des biens ou services de nature collective, c'est-à-dire qui bénéficient à tous, dans le domaine de la santé, de l'environnement, de la culture, des services de proximité, etc. Souvent, elles assument également des missions que l'Etat ne prend pas, pas encore ou plus en charge : formation, insertion socioprofessionnelle, mobilité, aides aux personnes... Il est dès lors logique qu'en contrepartie, elles bénéficient d'un financement public. Qu'il prenne la forme d'une subvention ou d'un agrément particulier (ressourcerie, entreprise d'insertion, EFT, OISP, ...), il va de paire avec une forme de contrôle.

*« Par exemple, une association de quartier qui monte une activité de restauration conviviale et festive pour des personnes qui n'ont pas les moyens d'y accéder sur le marché « normal » rend des services individuels de restauration à des personnes. Mais [elle produit également] (...) des bénéfices pour la société : réduction de la misère et de l'exclusion, création d'un lieu de sociabilité pour des personnes qui n'en ont plus guère, insertion sociale dans un quartier et vie de ce quartier, (...) etc. L'existence de ces bénéfices collectifs justifie une prise en charge partielle par la puissance publique sous la forme de subventions, exonérations d'impôts divers ou de charges, possibilités de recours à des emplois aidés, etc. En contrepartie, les structures qui bénéficient de ces ressources doivent rendre des comptes, sur le plan financier, mais aussi sur celui de la production d'utilité sociale »<sup>8</sup>.*

En conclusion, c'est surtout au niveau de la constitution des organes dirigeants (AG, CA) que se marque le principe d'autonomie de gestion avec l'exigence qu'ils ne soient pas constitués en majorité (ou exclusivement) d'institutions publiques (CPAS, commune, région, Forem, Awiph, ...), de groupes d'entreprises privées de type capitaliste, ou encore de leurs représentants.

### **L'autonomie de gestion : à quoi ça sert ?**

Ce principe d'autonomie est important car il consacre l'initiative privée, la liberté d'association et d'entreprise. Autant d'ingrédients déterminants pour assurer le dynamisme, la souplesse et la créativité qui caractérisent l'économie sociale et sa capacité d'innovation.

En effet, les entreprises sociales naissent d'abord pour répondre à un besoin identifié et non parce que les pouvoirs publics les y enjoignent. Des maisons médicales aux coopératives d'activités en passant par les entreprises de formation par le travail, toutes naissent de l'association d'hommes et de

---

<sup>6</sup> Le social business est une initiative qui s'adresse aux besoins des plus pauvres en leur proposant des biens et services à bas prix. Cette démarche repose sur une co-entreprise (joint venture) créée grâce à l'implication d'une grosse entreprise (Danone, Veolia, ...) qui accepte un dividende nul, autrement dit, vendre à bas prix sans faire de pertes pour être « socialement responsable ». On ne précise pas la répartition de pouvoir au sein de la co-entreprise.  
<http://www.muhammadyunus.org/Social-Business/>

<sup>7</sup> MERTENS S., *La gestion des entreprises sociales*, Edipro, Liège, 2010, p. 22

<sup>8</sup> GADREY J., « Utilité sociale » in *Alternatives Economiques Poche* n° 022 - janvier 2006 [http://www.alternatives-economiques.fr/utilite-sociale\\_fr\\_art\\_223\\_31367.html](http://www.alternatives-economiques.fr/utilite-sociale_fr_art_223_31367.html)

femmes qui veulent faire face à une situation qu'ils jugent problématique ou qui souhaitent mettre en place d'autres modèles de gestion. Parfois, et souvent des années plus tard, ils obtiennent la reconnaissance de leur identité et de leur utilité sociale par le biais d'un agrément ou d'un décret.

Au-delà de la création, l'autonomie de gestion est aussi un facteur de pérennité. Il est nécessaire pour les entreprises sociales de rester capables de s'adapter aux changements de contexte.

Les pouvoirs publics et les acteurs de l'économie classique sont parfois partenaires et parties prenantes dans les montages de projets d'économie sociale. Leur implication peut aller jusqu'à un engagement au sein de l'association créée ou de prise de part dans la société coopérative fondée. Par exemple, Retrimeuse<sup>9</sup> est une entreprise d'économie sociale créée à l'initiative de Cockerill (devenue Arcelor-Mittal). Pour autant, garantir le principe de l'autonomie de gestion implique que ces pouvoirs publics ou entreprises privées ne soient pas majoritaires dans les organes de décision. Si ce n'est pas toujours le cas à la naissance de l'entreprise, cela devient une nécessité dans l'évolution de la structure.

## Et dans son esprit

### Un principe dynamique à traduire en pratiques

Posé en ces termes, le principe d'autonomie de gestion soulève une série de questions dans sa mise en pratique. Aussi reconnaîtra-t-on l'existence d'« organisations-frontières », qui incarnent une certaine mixité entre économie sociale et secteur public ou secteur privé à but de lucre.

Il s'agit dès lors de considérer le principe d'autonomie de gestion comme une ligne directrice forte, un indicateur précieux... Sans en faire pour autant un « alpha et oméga » total ni se dispenser d'observer les pratiques de chaque entreprise comme un cas particulier.

L'histoire des missions régionales témoigne bien du sujet des organismes frontières. Il y a 20 ans, la Mirec, première mission régionale, était fondée par des acteurs publics (ville de Charleroi, CPAS, Awiph, Forem), des organisations patronales et syndicales. Leur objectif était de susciter, entreprendre, coordonner ou participer à toute action pour favoriser l'insertion sociale ou professionnelle à Charleroi. L'action reposait sur le partenariat et se devait d'être innovante. Bien que portée en grande partie par des personnes attachées à des organisations publiques, cette dynamique était alors très proche de celle qui préside à la naissance des initiatives d'économie sociale. Au fil du temps, le modèle a été reconnu, coulé dans un décret et reproduit avec une dizaine d'autres missions régionales. L'originalité de la Mirec tenant aux types d'acteurs associés, le décret a précisé la composition des CA des futures missions régionales. Aujourd'hui, celles-ci constatent que leur mode de subsidiation leur porte préjudice : les financements publics diminuent et sont entièrement affectés aux missions existantes, sans laisser de marge pour la recherche et le développement<sup>10</sup>. Certaines missions régionales, désireuses de développer des projets d'économie sociale, innovants et générateurs de revenus à affecter à leur finalité, se heurtent à un certain immobilisme de leur conseil d'administration.

Si d'aucuns imputent une série de difficultés de leur entreprise à un manque d'autonomie, d'autres démontrent qu'une initiative au départ publique peut préserver son autonomie de gestion, selon l'esprit dans lequel elle s'exerce, la vigilance dont elle fait preuve et les outils dont elle se dote. Par exemple, Proxemia (entreprise d'insertion active en titres-services) a été fondée en 2003 par la commune de Chapelle-Lez-Herlaimont et d'autres acteurs locaux, pour redynamiser l'emploi sur la commune. Cette origine publique s'est marquée dans la composition du CA durant plusieurs années.

<sup>9</sup> SCRL à FS, cette entreprise a pour finalité l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi. Elle est active dans le secteur de l'environnement, avec des services d'assainissement, de tri des déchets, d'entretien d'espaces verts et aussi des prestations industrielles. Plus d'infos : [www.retrimeuse.be](http://www.retrimeuse.be)

<sup>10</sup> DEL VALLE LOPEZ A et WATHY R., « La MIREC, 20 ans de partenariat au service de l'emploi : une histoire pleine d'avenir ! », p. 32, [http://www.mirec.net/Pdf/XX\\_Plaquette\\_VF.pdf](http://www.mirec.net/Pdf/XX_Plaquette_VF.pdf)

L'administrateur-délégué et le directeur témoignent cependant que ce CA assume une fonction de contrôle tout en les laissant autonomes dans leur gestion de l'entreprise. La seule obligation étant, assez logiquement, d'intégrer leur activité dans le développement local. Ils citent également le fait que l'entreprise s'est dotée de procédures et de critères objectifs pour les embauches, ce qui les protège d'éventuels jeux d'influence.

De plus, l'autonomie de gestion, comme les autres principes qui caractérisent l'économie sociale, ne doit pas être abordée avec une vision statique, figée dans le temps. C'est sous l'angle dynamique que ces principes prennent tout leur intérêt. Non pas qu'il leur suffise d'être incarnés une bonne fois pour toute mais qu'ils aient à s'actualiser au quotidien, au fil de l'histoire et des évolutions de l'entreprise sociale. C'est comme cela qu'après 8 années d'existence, les statuts de Proxemia ont par exemple été refondus afin que les pouvoirs publics ne détiennent plus que 25% (et non 90%) du capital et qu'aucun groupe de coopérateurs (public/privé/société civile) ne puisse avoir l'ascendant sur les autres dans les prises de décision. Pour Retrimeuse, la relation avec Arcelor-Mittal est très forte : actionnaire largement majoritaire, cette entreprise occupait 80% des sièges du CA (aujourd'hui 25%) et elle est le plus important client de Retrimeuse. Néanmoins, la direction reste autonome dans sa gestion. « *Nous veillons particulièrement aux priorités économiques et de sécurité afin de remplir les objectifs fixés et sur cette base, nous pouvons gérer en autonomie* », explique François Mossay, directeur. Quant à la finalité sociale, elle reste le gouvernail. « *Les administrateurs sont réellement motivés, ils viennent à titre bénévole. Nous ne versons aucun dividende et mettons les résultats en réserve. On consacre aussi du temps à la formation du personnel* ». De plus, la situation évolue. « *Aujourd'hui, seuls 3 des 11 administrateurs travaillent encore chez Arcelor-Mittal. Les autres ont changé d'employeur et sont restés administrateurs, nous amenant de nouveaux partenariats. A terme, nous pourrions envisager une diversification de la clientèle : Arcelor est un client exigeant (contraintes de sécurité, flexibilité, ...) auprès duquel nous avons acquis une expérience et une polyvalence précieuses* ».

Il reste des cas où l'autonomie de gestion, et plus globalement le rapport entre pouvoirs publics et économie sociale, pose question. C'est notamment le cas des IDESS<sup>11</sup> et de leur agrément, inscrits comme un dispositif d'économie sociale dans le décret économie sociale de 2008. Cet outil a aujourd'hui fait la preuve que, dans son état actuel, il ne permet pas de développer des entreprises d'économie sociale, telles les Sociétés à finalités sociales, clairement visées au lancement<sup>12</sup>. Aujourd'hui, IDESS sert surtout à offrir des financements complémentaires, et d'ailleurs fort peu suffisants, à des initiatives portées par des CPAS. Et si l'on peut se féliciter que le Gouvernement wallon subventionne les actions sociales menées par les CPAS auprès des personnes défavorisées, est-ce que les budgets de l'économie sociale et les cadres légaux qui s'y rattachent sont vraiment les plus adaptés pour y parvenir ? Les initiatives des CPAS doivent et méritent d'être soutenues, mais le faire via un décret qui concerne l'économie sociale tend à accentuer la confusion qui règne parfois dans le public quant à l'économie sociale, et qui la réduit à une économie de la réparation, pour et par les plus démunis, cantonnée à la sphère de l'insertion. Enfin, la gestion d'un CPAS ne s'apparente pas à la dynamique entrepreneuriale propre à l'économie sociale et c'est logique.

### **Au-delà des instances, l'autonomie de gestion est-elle aussi économique ?**

Le CA et l'AG de la régie de quartier de Bruxelles sont composés de représentants de la commune et du CPAS de Bruxelles qui, en l'occurrence, ont les compétences de gestion requises et sont dans une dynamique de validation/co-construction avec la direction plutôt que d'imposition ascendante. En 2009, sous l'impulsion du directeur de l'époque, la régie a obtenu un numéro de TVA. Cela lui a permis de proposer ses services à des particuliers (plutôt qu'uniquement pour les travaux financés par des contrats de quartier). Grégory Marque, son actuel directeur, témoigne que, plus que la composition du CA, son autonomie tient surtout aux fonds propres générés par son entreprise. En effet, pour lui, « *l'entreprise d'économie sociale se fragilise en choisissant de travailler avec un public*

<sup>11</sup> Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2006121442&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2006121442&table_name=loi)

<sup>12</sup> Les financements peuvent venir en complément d'autres soutiens publics, mais ne permettent pas de viabiliser une activité, commerciale en tous cas.

*infraqualifié et les subsides permettent de compenser cette fragilité* ». C'est donc une dimension importante de leur action qui les aide à atteindre leur finalité sociale en finançant un encadrement adéquat et en autorisant une plus faible efficacité aux travailleurs en formation. « *Mais on ne sait jamais si les subsides seront encore là dans 3 ou 4 ans. Or, la vie d'une entreprise se construit sur du plus long terme. Générer des fonds propres avec des services prestés auprès de particuliers, c'est s'assurer plus de sécurité, se permettre d'investir dans du matériel plus durable, des CDI et des meilleurs salaires* ».

L'équilibre entre fonds propres et financement public s'avère important. Même si l'autonomie de gestion n'est pas incompatible avec un financement public, sa proportion mérite d'être questionnée. Quelle place prend-il dans le montage financier ? Et de quelles ressources l'entreprise dispose-t-elle en dehors, pour financer ces choix de gestion ou continuer à développer des activités nouvelles ? La gestion démocratique, par exemple, nécessite du temps et des compétences, et a inévitablement un coût qui n'est pas pris en charge par les pouvoirs publics. Et qu'en est-il si l'entreprise dépend entièrement d'un seul subside ? Ou d'un créancier ? Formellement dirigée par une AG et un CA autonomes, ceux-ci ont-ils encore une réelle liberté de manœuvre ?

On peut aussi interroger les conditions qui accompagnent ce financement. Portent-elles sur l'orientation générale des activités ou vont-elles plus loin ? Les EFT et OISP sont bien placées pour savoir combien il faut demeurer vigilant face au risque d'instrumentalisation qui peut accompagner un financement. Elise Jacquemin, co-directrice du Miroir vagabond, explique que l'ASBL fonctionne sans générer des fonds propres, sur base d'une trentaine de subsides. Au moins deux tiers sont des programmations sur 3 à 5 ans (OISP, éducation permanente, centre d'expression et de créativité, développement culturel, FSE), tandis que le reste de l'enveloppe est complété par des subsides ponctuels (conventions avec des communes, la province, la Fondation Roi Baudoin, etc.). Dans son travail quotidien, elle ne se sent pas « cadennassée » et se considère autonome. En effet, le principe d'action du Miroir vagabond est d'œuvrer au développement social et culturel d'un territoire et celui-ci reste directeur. C'est d'abord sur base des observations de terrain que se construisent les projets et les demandes de subvention.

Elise Jacquemin témoigne toutefois que préserver son autonomie de gestion a un coût. Pour elle, cela passe par la résistance. Lever le nez de son guidon, interroger le sens de son action et son mode de financement plutôt que de se laisser prendre insidieusement par la course aux subsides. En pratique, cela passe par des inter-visions entre les co-directeurs, ainsi qu'avec des « anciens » qui ont connu le secteur associatif dans les années 80-90. Ces derniers restent vigilants et encouragent à toujours veiller à la liberté associative. Au quotidien, en équipe, c'est aussi se donner du temps pour la militance : se réunir avec d'autres pour réfléchir lors de colloques ou pour manifester quand l'actualité le réclame, quitte à bousculer les ordres du jour. Il n'y a pas de subsides pour ces activités-là, mais c'est un choix que s'autorise quand même le Miroir vagabond. L'autonomie de gestion, c'est aussi celle que l'on préserve grâce à une bonne connaissance des lois et décrets qui accompagnent certains subsides pour utiliser les marges de manœuvre ou pour faire valoir ses droits. Enfin, l'autonomie de gestion, ce sont aussi des choix à assumer, même s'ils ont un coût. Par exemple, le Miroir vagabond a fini par renoncer à organiser un module de formation financé sur base d'un appel à projet (qui représentait une entrée de plusieurs milliers d'euros par an pour l'ASBL). Ce dernier fixait des modalités d'exécution très strictes et peu compatibles avec les réalités des populations concernées. Surtout, ce type de convention se plaçait alors en contradiction avec les enjeux que souhaite défendre l'ASBL. Après 2 ans d'hésitations, le Miroir vagabond a finalement choisi de renoncer à ce subside, quitte à réduire ses dépenses.

Questionner l'influence des subsides sur la gestion, c'est aussi soulever d'autres questions. Notamment celle du poids des justificatifs, toujours plus nombreux et plus complexes. « *Aujourd'hui, 20% des ressources en personnel de la MIRE sont consacrées à la gestion [administrative]. (...) Bien sûr, nous sommes pour la transparence et il est normal que les pouvoirs publics aient droit à un contrôle de l'affectation des moyens financiers mis à notre disposition. Mais de là à multiplier les formulaires (...) voire à effectuer des doubles contrôles, il y a de la marge... C'est excessif et nous*

*aimerions pouvoir consacrer une partie de cette énergie à notre vrai métier »<sup>13</sup>. Ou encore la question de l'objet de l'évaluation. « Le contrôle opéré par les pouvoirs subsidiant se fait trop souvent sur base d'éléments de comptabilité ou d'éligibilité de stagiaires/ bénéficiaires, et rarement via évaluation et appréciation du travail directement sur le terrain », témoigne Nicolas Contor, co-directeur du Miroir vagabond.*

## Un principe que l'on ne saurait isoler

Etre affranchi du giron des pouvoirs publics ou d'entreprises à but de lucre suffit-il à être réellement autonome ? Comment faire en sorte que la voix d'un administrateur (par exemple bailleur de fonds) ne pèse pas plus que les autres à l'AG ou au CA ? Qu'en est-il de la cooptation entre entreprises sociales ? Quand les membres de l'une en administrent une autre ? De quelles garanties se doter pour éviter d'être juges et parties ?

Ces questionnements renvoient notamment au principe de gestion démocratique. Celui-ci consiste à découpler le poids du capital du poids décisionnel pour qu'au sein des instances de décision (AG et CA) prévale le principe « un homme = une voix » plutôt que « une action = une voix ». Dans les faits, cette dynamique démocratique dépasse généralement les seules instances pour associer d'une manière générale les diverses parties prenantes (travailleurs, usagers, clients, fournisseurs, sympathisants, ...) à plusieurs niveaux de la gestion (grandes orientations, organisation pratique, projets spécifiques, etc.). Elle représente un moteur important pour garder les idéaux vivants, se remettre en question, prendre en compte de nouveaux besoins, éviter des dérives, etc. Toutefois, la gestion démocratique peut rencontrer des limites et mérite elle aussi une attention particulière<sup>14</sup>. Elle exige de la volonté, des moyens, de la vigilance pour garder les AG vivantes et impliquées, pour s'assurer que chacun(e) dispose des informations et du temps nécessaires pour éclairer son jugement et pour garder un état d'esprit critique où les visions divergentes s'expriment de façon constructive.

Aussi cardinal soit-il, le principe d'autonomie de gestion ne peut donc caractériser l'économie sociale à lui seul. C'est ensemble que les quatre principes énoncés dans le décret de 2008 et l'ordonnance de 2012 sont à considérer. Associés étroitement, autonomie de gestion et gestion démocratique se nourrissent mutuellement et contribuent ensemble à garder la finalité sociale comme gouvernail de l'entreprise sociale.

---

<sup>13</sup> DEL VALLE LOPEZ A. et WATHY R., *ibidem*.

<sup>14</sup> Voir notamment HUENS V., « Les entreprises sociales, une réelle alternative ? », SAW-B, 2012.