

LA LÉGISLATION RELATIVE À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : ANALYSE COMPARÉE FRANCE/EUROPE

ÉDITO

A l'heure où la France est en passe de se doter d'une loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS), la satisfaction semble de mise du côté des acteurs français de l'ESS.

Promesse de campagne très attendue, le projet de loi se veut inclusif et original. Suscitant une très forte mobilisation des réseaux depuis deux ans, il fait le pari de concilier les ambitions gouvernementales pour le secteur, en créant les conditions favorables à un changement d'échelle de l'ESS, et les propositions aussi diverses et variées que les acteurs eux-mêmes. Le pari est sans doute réussi, puisque le projet de loi intègre nombre de souhaits des acteurs, sans se départir du projet politique. Il en résulte un texte d'orientation à caractère hybride, qu'il nous a paru intéressant de mettre en perspective au regard du traitement de la question de l'ESS au sein de l'Union européenne (UE), afin de disposer d'une vision globale.

La présente note s'attache à re-contextualiser le projet de loi français au regard des orientations de l'UE et de la législation des pays membres, en vue de contribuer, à alimenter le débat déjà vivace.

Réalisé par :



En partenariat avec :



Elle apporte des éclairages sur les grandes tendances à l'œuvre en Europe, et sur les grands modèles émergents eut égard aux contextes historiques et socio-économiques, à travers une approche à la fois : chronologique, géographique et thématique.

Elle s'attache enfin à dépeindre les caractéristiques du projet de loi français comparativement aux législations et modèles européens existants, afin d'apporter des éléments de réflexion et d'analyse complémentaires aux travaux et réactions des réseaux de l'ESS, qui aillent au-delà des préoccupations hexagonales en matière de reconnaissance institutionnelle, de structuration territoriale, de création de leviers de développement, ...

Parce que le développement de notre secteur, gage de progrès économique et social pour la France, passe par une plus grande synergie avec les acteurs et les territoires transfrontaliers, il est indispensable que le débat français s'ouvre à l'Europe.

1^{er} BAROMETRE NATIONAL QUALITE DE VIE AU TRAVAIL DANS L'ESS

ÇA VOUS CONCERNE !

**Les salariés de l'ESS sont-ils satisfaits
de leurs conditions de travail ?**

**Combien de dirigeants de l'ESS
estiment que leur travail empiète
sur leur vie privée ?**

*Découvrez les réponses à ces questions et l'ensemble
des résultats du Baromètre sur :*



www.chorum.fr



I. LA PLACE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE EN EUROPE : DE L'APPROCHE STATUTAIRE À LA STRATÉGIE EUROPE 2020

1. La volonté de créer des statuts européens pour les quatre familles de l'ESS

C'est d'abord via ses statuts que l'Europe a intégré l'économie sociale à ses politiques. Ainsi, en 1989, la Commission européenne publie la communication « **Les entreprises de l'économie sociale et la réalisation du marché intérieur sans frontières** », visant à doter les coopératives, les associations et les mutuelles d'une base juridique. En parallèle, l'une des Directions Générales (DG) de la Commission européenne intègre une unité « Économie sociale » (dissoute à la fin des années 1990) et le Parlement européen crée en 1990 un intergroupe « Économie sociale », toujours actif aujourd'hui¹.

Au début des années 2000, les acteurs de l'économie sociale se regroupent au sein de la Conférence européenne permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations (devenue en 2008 Social Economy Europe) pour défendre leurs intérêts, et rédigent en 2002 la Charte européenne de l'économie sociale qui défend « **une façon différente d'entreprendre** » et précise que « **l'économie sociale comprend les coopératives, les mutualités, les associations et les fondations** ».²

C'est dans ce contexte qu'est né le Règlement (CE) n° 1435/2003 relatif au statut de la société coopérative européenne. Par ailleurs, la reconnaissance de l'économie sociale en Europe se perçoit également à cette époque dans la mise en place du programme EQUAL³ qui, de 2000 à 2006, soutient la participation ou le développement de l'économie sociale⁴.

Aujourd'hui, la Commission souhaite réviser le statut de la coopérative européenne, qui n'a pas obtenu le succès escompté, et engager un processus de création de statuts européens pour les mutuelles et les fondations.

S'agissant d'un statut européen des mutuelles, la Commission européenne avait lancé une consultation publique⁵ au printemps 2013 invitant les parties prenantes à s'exprimer sur les résultats et les recommandations contenus dans le rapport réalisé par Panteia sur ce sujet (et financé par la Commission) sur la situation actuelle et les perspectives des sociétés mutuelles en Europe⁶. Une attention particulière y est portée sur les difficultés rencontrées par les mutuelles dans leurs activités transfrontalières au sein du marché unique. Confortée par une majorité de réponses favorables (elle a reçu 300 réponses parmi lesquelles 75 % s'étant prononcées en faveur d'un tel statut), la Commission européenne a réalisé une étude d'impact clôturée en janvier 2014. Le Commissaire Tajani⁷ a annoncé à la conférence européenne « Entrepreneurs sociaux, prenez la parole ! »⁸ des 16 et 17 janvier 2014 vouloir présenter un texte à voter au Parlement ou au Conseil avant la fin de la mandature de la Commission (octobre 2014)⁹. Il faut souligner que le Conseil doit toutefois voter ce texte à l'unanimité des Etats membres, ce qui risque de ne pas être aisé.

3 : Une branche du Fonds social européen

4 : Rosenblatt, *Quelle place pour l'économie sociale en Europe ?*, 2013, p.9.

5 : Du 11 mars 2013 au 14 juin 2013 ; plus d'informations sur le site de la Commission européenne, « Consultation on Mutual Societies: results of a study on the current situation and prospects of mutual societies in Europe », http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/public-consultation/index_en.htm

6 : Panteia, *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe – Final Report*, Novembre 2012.

http://www.amice-eu.org/userfiles/file/EC%20Study%20prospects_mutuals_fin_en.pdf

7 : DG Entreprises et industrie

8 : http://ec.europa.eu/internal_market/conferences/2014/0116-social-entrepreneurs/index_fr.htm

9 : Observatoire européen de l'entrepreneuriat social et de l'économie sociale, *Retour sur quelques actualités européennes de l'été 2013 et dossiers stratégiques pour 2014*, <http://www.ess-europe.eu/?s=mutuelle>, consulté le 05/11/2013.

1 : Rosenblatt, *Quelle place pour l'économie sociale en Europe ?*, 2013, p.8.

2 : Conférence européenne permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations, *Charte de l'économie sociale*, http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2007_08_20_FR_charte-2.pdf, 2002, consulté le 30/10/2013.

De même s'agissant d'un statut européen des fondations, qui doit encore être adopté par le Conseil, le Parlement européen ayant voté en juillet 2013 en faveur de ce statut¹⁰.

2. La stratégie Europe 2020 et l'élargissement à l'entrepreneuriat social

En mars 2010, la Commission a publié une communication, intitulée « *Europe 2020 : stratégie pour la croissance de l'Union européenne* », qui définit le socle des perspectives et politiques européennes à l'horizon 2020 autour d'une « *croissance intelligente, durable et inclusive* ». Elle y dresse cinq objectifs dont deux peuvent concerner directement l'économie sociale : un emploi pour 75 % des 20-64 ans et la réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.¹¹

Par les champs d'actions qu'elle recouvre, par les valeurs qu'elle défend, par sa nature même, l'économie sociale s'intègre de manière innée au cœur des trois axes de la stratégie. Elle s'inscrit particulièrement bien dans deux des sept initiatives de la stratégie Europe 2020 : « *Une union pour l'innovation* », qui inclut l'innovation sociale, une caractéristique essentielle de l'ESS¹² ; et « *Une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale* », qui vise à favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale. L'ESS est également une actrice stratégique de la Stratégie Europe 2020 pour son potentiel de création d'emplois et d'activités économiques et pour sa capacité à s'adapter aux évolutions sociétales et économiques, notamment par le biais de la formation. Par exemple, l'ESS investit beaucoup la

« niche » des emplois verts, nécessaires pour la création d'emplois et la transition, ce qui s'inscrit dans la droite ligne de l'initiative « *Une stratégie pour de nouvelles compétences et de nouveaux emplois* ». L'économie sociale a donc clairement toute sa place dans la Stratégie Europe 2020, où elle n'est pas présente en tant que telle mais par ses différents secteurs et objectifs : lutte contre la pauvreté, innovation sociale, développement durable, etc.

Afin de répondre avec cohérence aux axes de cette Stratégie, la Commission a lancé en 2011 « *L'Initiative pour l'entrepreneuriat social* »¹³. L'occasion de mettre à l'honneur l'entrepreneuriat social et l'innovation sociale, dans un contexte où les entreprises sociales font face à des difficultés qui leur sont propres. Concrètement, cette initiative comprend un plan d'action en trois axes : l'accès aux financements, la visibilité des entreprises sociales et l'amélioration de l'environnement réglementaire.

Après l'avoir abordée pendant plusieurs années par ses statuts, l'UE adopte depuis 2011 une approche plus politique et générale de l'économie sociale, définie non par ses statuts mais plutôt par sa finalité. Ainsi, dans le règlement de 2013 créant des Fonds d'entrepreneuriat social européens, les entreprises sociales sont, pour la première fois dans le droit européen, définies comme des entreprises - quelles que soient leurs formes juridiques - ayant pour finalité la production d'effets sociaux positifs et mesurables. La question de la mesure de l'impact social est donc primordiale¹⁴ car elle permet d'identifier quelles entreprises sont sociales et efficaces mais également celles qui peuvent éventuellement accéder à des fonds européens. Les deux autres critères sont assez larges : la gestion transparente et l'obligation de rendre des comptes aux parties prenantes.

10 : Centre français des fonds et fondations, *Adoption par le Parlement européen du rapport sur le statut de fondation européenne*, <http://www.centre-francais-fondations.org/fondations-fonds-de-dotation/le-secteur-europe-et-monde/statut-europeen-de-fondation/pressreleasesemepvotestatutejune2013tk-efik.pdf/view>, 2013, consulté le 11/09/2013.

11 : Commission européenne, *Communication de la Commission : Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles, 2010, p. 4.

12 : Rousselle, *L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux*, Think tank européen Pour la solidarité, Working Paper, 201.

13 : Un des douze leviers de « l'Acte pour le marché unique » de 2011 également.

14 : Le groupe d'experts de la Commission sur l'entrepreneuriat social (le GECES) a d'ailleurs créé un sous-groupe spécifique pour se pencher sur cette question cruciale, voir http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_fr.htm

3. La contribution des fonds structurels au développement de l'ESS en Europe

L'économie sociale ne dispose pas de programme spécifique qui lui est dédié dans les fonds structurels¹⁵, mais ces derniers offrent de nombreuses opportunités. Composés du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion, ils représentent plus de 30 % du budget européen et ont pour objectif de réduire les disparités économiques et sociales et les écarts de développement entre Régions.

On retrouve plusieurs portes d'entrée pour l'ESS dans la programmation 2014-2020. Par exemple, les fonds structurels seront réunis dans un cadre commun organisé autour de 11 objectifs thématiques, dont la recherche et l'innovation (objectif 1), la promotion de l'emploi (objectif 8), la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté (objectif 9) ou encore le développement durable (objectif transversal). Ces objectifs sont déclinés dans chaque fonds en des priorités d'investissement (que les Etats et les Régions doivent choisir). Au niveau du FSE par exemple (le fonds investissant le plus dans l'« humain » et donc le plus proche de l'économie sociale), une priorité de l'objectif 9 est clairement dédiée à la promotion de l'économie sociale et des entreprises sociales. Mais le FSE est également compétent en matière d'emplois verts, de services à la personne, ou encore de développement local, autant de thématiques pour lesquelles l'économie sociale joue un rôle important. Le FEDER est, quant à lui, mobilisable pour les projets de création d'entreprises, de développement urbain, mais également d'échanges de bonnes pratiques grâce au programme INTERREG de coopération territoriale. Ce programme peut permettre aux acteurs de l'ESS de mener des projets communs et d'échanger avec, par exemple, des associations, entreprises ou collectivités locales de leur région ou d'autres régions d'Europe.

15 : Pour plus d'informations, voir par exemple Initiatives et Cité et Pour la Solidarité, *Les fonds structurels européens FSE/FEDER : Comment appréhender la nouvelle programmation ?*, Manuel Pédagogique, Lille, Octobre 2013.

II. LA LÉGISLATION ENCADRANT L'ESS DANS LES PAYS EUROPÉENS

Il n'existe pas un modèle unique et uniforme d'économie sociale européenne mais bien différentes approches. La relation qui lie l'économie sociale et l'État est un facteur important de développement du secteur qui explique, entre autres, la création de législations spécifiques et/ou englobantes, c'est-à-dire qui prennent en compte le secteur dans son entièreté.

L'ESS est peu souvent reconnue légalement comme un secteur en tant que tel dans les pays de l'UE. Par contre, ses composantes sont, elles, souvent encadrées. Le cadre juridique de chaque pays comprend avant tout les quatre formes traditionnelles de l'ESS (associations, coopératives, fondations et mutuelles) ainsi que des formes d'organisations nationales appartenant au secteur (sociétés anonymes à participation ouvrière en Espagne, *misericordias* au Portugal ou sociétés à finalité sociale en Belgique, par exemple)¹⁶. Toutefois, de grandes différences apparaissent entre les pays européens. Prenons l'exemple coopératif : cette forme entrepreneuriale est citée dans les constitutions italiennes, grecques, espagnoles et portugaises. En Espagne, en Italie ou en France, l'on remarque une inflation législative avec des lois pour chaque type de coopératives ou niveau de gouvernements (national ou régional). Au contraire, le Danemark ne reconnaît que les coopératives de logement et le Royaume-Uni celles de crédit¹⁷.

16 : José Luis Monzón, Rafael Chaves, rapport d'information élaboré pour le Comité économique et social européen par le Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC), *L'économie sociale dans l'Union européenne*, Bruxelles : Comité économique et social européen, 2012, p.82.

17 : *Ibid.* p.79.

La présence d'un cadre juridique général est essentielle à la reconnaissance et au développement de l'économie sociale et de ses organisations en Europe. C'est le cas des sociétés anonymes à participation ouvrière espagnoles qui ont connu un boom après des modifications législatives depuis le début des années 1980¹⁸. De plus, les organisations de l'économie sociale, notamment dans la majorité des pays de l'ouest de l'UE, sont fortement soutenues par des traitements fiscaux particuliers, ce qui les aide naturellement dans leur croissance. Toutefois, dans les nouveaux États membres de l'UE, les organisations de l'économie sociale sont relativement récentes et les textes législatifs et relatifs à la fiscalité se concentrent principalement sur les associations, les fondations et les coopératives sociales¹⁹. Enfin, seuls quatre pays possèdent des lois-cadres sur l'économie sociale : la Grèce, l'Espagne et le Portugal (lois nationales) et la Belgique (trois lois régionales). Ils sont les seuls à avoir défini récemment l'économie sociale pour donner une visibilité nouvelle à ce secteur économique à part entière.

1. Des législations nationales influencées par le contexte historique et socio-économique

A. Pologne : un mouvement d'économie sociale en construction²⁰

Seulement 3,71% de l'emploi rémunéré polonais se situe dans l'économie sociale en 2010, ce qui place le pays en dessous de la moyenne européenne²¹. En effet, comme dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, l'économie sociale est moins développée qu'en Europe occidentale en raison de leur passé communiste. Toutefois, on observe un foisonnement législatif récent concernant l'économie sociale.

► Une économie sociale traditionnelle en crise : l'image négative du communisme

Durant la République populaire polonaise, les institutions sociales indépendantes ont été dissoutes et les coopératives intégrées au système productif centralisé contre leurs principes originels (autonomie de gestion et gouvernance démocratique). Les fondations ont, par exemple, été fermées définitivement en 1953 et leurs biens transférés à l'État, ce qui interrompt la croissance de l'économie sociale durant cette période. Ce n'est que dans les années 1980 qu'est apparue une ouverture grâce au syndicat Solidarnosc et que trois organisations traditionnelles de l'économie sociale ont retrouvé des statuts légaux (coopératives, fondations, associations). Malheureusement, les coopératives ont gardé une image très négative car elles restent associées au régime communiste et à ses dérives autoritaires, ce qui a freiné le développement de cette forme entrepreneuriale. Ces organisations ne possèdent aucun traitement fiscal spécifique²².

► Une nouvelle économie sociale répondant aux défaillances sociales du marché

Dans les années 2000, l'économie sociale suscite de nouveau un vif intérêt de la part des gouvernements polonais sous l'impulsion de l'entrée dans l'UE en 2004 et de la participation au programme *EQUAL Community* financé par le FSE (partenariats intersectoriels, afin d'explorer de nouveaux moyens de soutenir les groupes sociaux les plus vulnérables sur le marché du travail). De nouvelles organisations sont créées et connaissent un franc succès. Cette nouvelle économie sociale polonaise ne met pas les statuts au centre, mais se focalise sur ses activités d'intégration de personnes menacées d'exclusion sociale sur le marché du travail par de la formation professionnelle ou d'autres activités qui permettent d'atteindre cet objectif au niveau local. Elle se différencie de l'ancienne période dans ses formes, ses activités et ses buts. De plus, elle est soutenue fortement par les pouvoirs publics et tente de relier différentes sphères, commerciales et publiques, ou commerciales et non-

18 : Ibid. p.80,83.

19 : Ibid. p.83-84.

20 : Brandeleer, *Social Economy in Poland*, Working Paper, Think Tank européen Pour la solidarité, 2013.

21 : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p.53.

22 : Ibid. p.85.

23 : Cadic, *Tiers-secteur et État-providence au Danemark : une refondation du modèle social ?*, Working Paper, Think Tank européen Pour la solidarité, 2013.

gouvernementales. Ses acteurs principaux sont les entreprises sociales, les coopératives sociales et les organisations non-gouvernementales.

En 2003, la loi sur les activités d'utilité publique et du volontariat définit pour la première fois les organisations sans but lucratif et régule les relations entre ce secteur et les pouvoirs publics. Elle crée aussi avec succès les Organisations d'utilité, exemptées de certaines taxes et auxquelles les citoyens ont la possibilité de donner 1 % de leur impôt sur le revenu. La loi sur les coopératives sociales en 2006 est un texte très important de la nouvelle économie sociale polonaise : les membres (demandeurs d'emploi, personnes handicapées ou souffrant d'addictions) sont accompagnées pour s'intégrer socialement et sur le marché du travail. Enfin, le secteur de l'économie sociale est représenté depuis 2008 au sein du Social Economy Council for Systemic Solutions (représentants de l'État, des organisations de l'économie sociale et des chercheurs) qui prend part :

- à l'élaboration du Programme national de développement de l'économie sociale ;
- à l'élaboration de la loi sur le statut légal de l'entreprise sociale (deux types : réintégration sociale et fourniture de services d'intérêt général) et à l'introduction d'une Chambre des entreprises sociales avec droit de contrôle sur toutes les entreprises sociales (adoption prévue à la fin de l'année 2013) ;
- et au lancement en début d'année 2013 du fonds pilote pour les entreprises sociales cofinancé par le FSE (microcrédits aux entreprises sociales à des conditions préférentielles).

B. Le faible encadrement légal de l'économie sociale danoise²³

Bien qu'ayant une place économique importante au Danemark (7,2 % de l'emploi rémunéré total en 2010, presque 200 000 emplois), il n'existe aucune stratégie nationale dans le champ de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social. En effet, le concept même d'économie sociale est moins employé que celui de tiers-secteur.

► Peu de place pour l'économie sociale aux côtés d'un État dominant

Le Danemark est un pays typique du modèle social scandinave qui accorde une place centrale et première à l'État dans la résolution des problèmes sociaux et la quête du bien-être de ses citoyens. Par exemple, le « *Danish Social Assistance Act* » de 1976 renforce la régulation étatique des organisations de bénévoles par le financement quasi-exclusif des dépenses opérationnelles. Ainsi, les organisations de l'économie sociale non-lucratives (associations, fondations) sont régulées financièrement, notamment dans les secteurs sociaux et sanitaires - mais très peu de façon légale. Ainsi, en 2007, le Danemark est le premier pays européen à permettre aux fondations caritatives d'obtenir des remboursements de la taxe sur la valeur ajoutée. En général, les organisations de bénévoles sont aussi exemptées d'impôt et de taxe sur la valeur ajoutée. Depuis 2012, même les petits dons aux organisations caritatives sont déductibles des impôts. Pourtant, aucune loi ne régule les organisations du tiers-secteur et les associations, et il n'existe pas de cadre légal général concernant les coopératives et les entreprises sociales.

► Une reconnaissance progressive des organisations de l'économie sociale dans la co-production des politiques publiques municipales

Depuis les années 1990, on remarque une plus grande prise en compte des organisations non-lucratives et une volonté de décentralisation du pouvoir étatique au Danemark. Ainsi, la section 18 du « *Consolidation Act on Social Services* » de 1998 promeut la coopération entre les conseils municipaux et les organisations non-lucratives dans la fourniture de services sociaux :

- « *Le Conseil municipal doit coopérer avec les organisations sociales de bénévoles et les associations ;*
- *Le Conseil municipal doit allouer chaque année un montant pour le soutien au travail bénévole social ».*

Toutefois, l'innovation sociale est freinée par la législation danoise (fiscale et sur l'emploi). Les monnaies alternatives sont, par exemple, considérées comme du travail non déclaré. De nombreuses initiatives efficaces socialement à l'étranger ne peuvent donc pas être mises en œuvre au Danemark.

C. Grèce : une loi sur l'économie sociale et l'entrepreneuriat social sous l'influence de l'Union européenne

Historiquement, l'économie sociale grecque est fragmentée et ses organisations ne considèrent pas appartenir à un secteur à part entière, ce qui la rend incapable d'interpeller les pouvoirs publics. En effet, elle ne représente que 2,67 % de l'emploi rémunéré du pays²⁴. Toutefois, on remarque un intérêt nouveau pour l'économie sociale dans ce pays depuis l'introduction des politiques d'austérité sous l'influence de l'UE qui a encouragé, en 2011, le vote d'une loi sur l'économie sociale et l'entrepreneuriat social²⁵.

Cette loi n'est pas véritablement une loi-cadre, puisqu'elle se focalise dans de très nombreux articles sur ces *Social Cooperative Enterprises* et que le terme d'économie sociale est lui-même très peu cité dans le texte de loi²⁶. Cette non loi-cadre ne permet pas aux pouvoirs publics d'identifier l'économie sociale comme un secteur à part entière et laisse telle quelle la fragmentation de l'économie sociale grecque. Par exemple, le Registre général de l'économie sociale ne comprend pas toutes les formes traditionnellement acceptées²⁷. Peu de réalisations font suite à cette loi par manque de légitimité du secteur, d'une réelle décentralisation et de la toujours plus grande rareté des financements publics en période d'austérité budgétaire²⁸. Toutefois, il faut préciser que la Commission européenne, par l'intermédiaire du FSE, a décidé en 2012 d'accorder 60 millions d'euros à la Grèce pour la création d'un écosystème permettant le développement durable de l'économie sociale. L'aide apportée par la Commission européenne au développement de l'économie sociale grecque est à la fois technique ou de conseil mais aussi financière²⁹.

24 : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p.53..

25 : Chibani-Jacquot, *L'ESS grecque n'est plus tout à fait un mythe*, http://www.essenregion.org/site/L-ESS-grecque-n-est-plus-tout-a?id_mot=6, Économie sociale et solidaire en région, 2012, consulté le 13/09/2012.

26 : Nasioulas, *Greek Social Economy at the crossroads Law 4019/2011 and the institutionalization challenge*, 2011, p.13.

27 : Garefi, Kalemaki, *Case Study: Greece*, in: Hubrich et coll., *Comparative Case Study Report on the State of the Social Economy*, pp.135-137.

28 : Chibani-Jacquot, *L'ESS grecque n'est plus tout à fait un mythe*, 2012, consulté le 13/09/2012.

29 : Expert Steering Committee on Social Economy and Social Entrepreneurship, *Outline Strategy and Priorities for Action to develop the Social Economy and Social Entrepreneurship in Greece : Recommendations of the Expert Steering Committee on Social Economy and Social Entrepreneurship*, 2013, Ibid. Annexe 5, p.2.

Loi 4019/2011 sur l'économie sociale et l'entrepreneuriat social

 2011

 Grèce

Définition, critères de l'économie sociale

Somme des activités économiques, entrepreneuriales, productives et sociales entreprises par des entités juridiques ou des associations, dont l'objectif statutaire est la poursuite d'avantages collectifs et le service d'intérêts sociaux larges :

- 1 objectif statutaire de bénéfice social à travers la production de biens et de services à caractère social et collectif ;
- 2 priorité des individus et du travail sur le capital ;
- 3 un système démocratique de prise décision ;
- 4 autonomie de gestion ;
- 5 utilisation prioritaire des profits au service de la finalité sociale et dans un second temps pour une distribution éventuelle et restreinte ;
- 6 principe de développement durable ;
- 7 opérant dans les activités suivantes : intégration sociale et économique de groupes vulnérables, production de biens et de services sociaux ou production de produits, fourniture de services pour les besoins de la collectivité.

Organisation représentative

Aucune.

Entités concernées

Social Cooperative Enterprises (les trois domaines d'activité du point (7), associations, *Limited Liability Social Cooperatives* (loi de 1999 sur les coopératives sociales à mission d'insertion sociale des déficients mentaux), entités juridiques qui cumulent les sept critères de la loi.

2. Des législations originales qui témoignent de la place fondamentale de l'ESS dans la société

A. Italie : un pays précurseur quant à la législation de l'économie sociale

L'économie sociale est un secteur très important en Italie, où il représente 9,74 % de l'emploi rémunéré total. Comme en Espagne, la législation concernant les organisations de

l'économie sociale est inflationniste depuis deux décennies. Déjà, la Constitution du pays reconnaît les coopératives ainsi que leur rôle social. L'Italie est le premier pays à avoir voté une loi sur les coopératives sociales qui a servi de modèle dans l'UE, notamment en Grèce (1999), en Pologne et au Portugal (2006). L'Italie est aussi un des seuls grands pays d'économie sociale à avoir légiféré sur les entreprises sociales, ceci avant l'Initiative pour l'entrepreneuriat social de la Commission européenne. Toutefois, il n'existe pas en Italie de loi-cadre encadrant le secteur entier de l'économie sociale.

▷ Les coopératives sociales italiennes : un modèle pour l'Europe

Loi 381 sur les coopératives sociales

 1991

 Italie

Types de coopératives

Coopératives de type A dans les domaines des services sociaux, sanitaires ou éducatifs.

Coopératives de type B dans l'insertion professionnelle pour les personnes défavorisées.

Remarques additionnelles

Membres salariés et bénévoles.

Relations privilégiées avec les pouvoirs publics : avantages fiscaux.

Minimum de 30 % d'emplois salariés réservés à des personnes en insertion.

Secteurs d'activité

Type A : assistance à domicile, communautés thérapeutiques, maisons de repos, crèches.

Type B : agriculture, entretien des espaces verts, services de nettoyage, services d'assainissement de l'environnement, blanchisserie, informatique, reliure et typographie, menuiserie.

Groupes cibles

Type A : personnes âgées, mineurs, personnes handicapées, toxicomanes, malades psychiatriques ou du sida.

Type B : personnes handicapées physiques et psychiques, patients psychiatriques, toxicomanes, détenus, adultes marginaux.

{ sources : Enzo Pezzini, Coopératives sociales italiennes, dans : L'économie sociale de A à Z, Alternatives Economiques, Hors-série pratique Poche n°38 bis, 2009, p.51-52. }

Loi sur l'entreprise sociale

 2005 (décret d'avril 2006)

 Italie

Définition de l'entreprise sociale

Sont entendues comme entreprises sociales les organisations privées sans but lucratif qui exercent de manière stable et principale, une activité économique de production ou d'échanges de biens et de services d'utilité sociale, en vue de réaliser une finalité d'intérêt général.

Critères d'éligibilité à l'appellation d'entreprise sociale (peu importe le statut)

- 1 Les biens produits ne peuvent être réservés aux seuls sociétaires.
- 2 Les secteurs d'activité d'utilité sociale : l'assistance sociale, l'assistance sanitaire par la fourniture de prestations, l'assistance socio-sanitaire, l'éducation, l'instruction et la formation, la défense de l'environnement et de l'écosystème, la valorisation du patrimoine culturel, la formation universitaire et post-universitaire, la recherche et le développement des services culturels, la formation extrascolaire, la prévention de la dispersion scolaire et la formation, les services destinés aux entreprises sociales, l'insertion par le travail de personnes qui sont travailleurs désavantagés et les travailleurs handicapés.
- 3 L'activité sociale principale doit correspondre à au moins 70% des ressources de l'ensemble de l'organisation « entreprise sociale ».
- 4 Une entreprise sociale est sans but lucratif, c'est-à-dire que ses résultats et bénéfices doivent être réinvestis dans l'activité statutaire (interdiction de la distribution des bénéfices, des excédents de gestion, des fonds sociaux et réserves aux administrateurs, sociétaires, participants, travailleurs ou collaborateurs).
- 5 Rédaction d'un bilan social.
- 6 Autonomie dans leur gestion vis-à-vis des entreprises lucratives et des administrations publiques.
- 7 Le statut de la société doit expliciter le caractère social de l'entreprise (finalité sociale) et l'absence de but lucratif.
- 8 L'avis des travailleurs et des bénéficiaires de l'activité doivent être pris en compte dans les décisions de l'organisation.
- 9 Autorisation du volontariat à hauteur maximum de 50% des salariés.

{ source : François Soulage, Présentation de la loi italienne créant l'entreprise sociale, loi du 13 juin 2005, Groupe ESFIN-IDES, 2006. }

B. L'économie sociale britannique : un partenaire essentiel des pouvoirs publics³⁰

L'économie sociale joue un rôle de plus en plus important au Royaume-Uni, notamment dans la fourniture de services publics sociaux et sanitaires, et elle est reconnue depuis plusieurs décennies par les pouvoirs publics locaux et nationaux comme un acteur privilégié de coopération. Malgré cela, il n'existe aucune loi-cadre définissant le « tiers-secteur » ou la « société civile », termes employés couramment pour désigner un secteur où la place des entreprises sociales est prépondérante. L'emploi dans l'économie sociale britannique atteint en 2010 5,6 % de l'emploi rémunéré total³¹.

► Une importance grandissante de l'économie sociale dans les politiques publiques depuis trente ans

La Première ministre Margaret Thatcher a voulu transformer en profondeur l'État providence britannique durant les années 1980 en privatisant certaines missions de service public dans un « *Mixed Economy of Welfare* », dans lequel les organisations innovantes de la société civile se devaient de jouer un plus grand rôle aux dépens d'une protection sociale publique bureaucratisée et lourde. Le secteur associatif et les entreprises sociales se trouvaient au centre de cette stratégie. En 1998, le *Compact*, renouvelé en 2010, a institué des relations quasi-partenariales entre l'État et le tiers secteur en matière d'action sociale, et a leur a octroyé de nouveaux rôles : le premier s'oriente désormais davantage vers le financement et la régulation, et le second vers la fourniture de services publics.

► L'économie sociale au centre du nouveau projet de société britannique : la *Big Society*

Le gouvernement de David Cameron, élu en 2010, a lancé un nouveau projet de société pour le Royaume-Uni qui consiste à réformer

les services publics en renforçant la place du tiers secteur et à encourager la participation citoyenne par des processus de décentralisation aux dépens de la protection sociale publique, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Trois mesures principales ont été prises : le *Localism Act*, une loi de décentralisation (les citoyens doivent devenir co-gestionnaires de leurs services publics : élaboration, mise en place des services publics locaux), le *Social Value Act* (accès facilité pour les entreprises sociales aux appels d'offre des pouvoirs publics locaux) et la création de la *Big Society Capital*, une banque sociale publique dotée de 600 millions de livres chargée de financer des investisseurs sociaux qui investiront dans des entreprises sociales (consolidation d'un marché de l'investissement social durable). Un autre engagement du gouvernement est le vote d'une loi simplifiée sur les coopératives. Ce nouveau projet de société laisse sceptiques de nombreux acteurs du tiers secteur britannique, notamment les *charities*, puisque, dans le même temps, ils sont fragilisés par la réduction des financements publics qui leur sont destinés.

3. Des lois-cadres « englobantes »

A. Belgique : des lois régionales sur l'économie sociale d'insertion

La Belgique, pays fédéral, est précurseur dans le domaine de la législation de l'économie sociale. Ses trois régions (Bruxelles-Capitale, Flandre, Wallonie) ont toutes voté des lois définissant l'économie sociale dans son ensemble. Ceci n'est pas anodin, lorsque l'on observe que 10,3 % de l'emploi rémunéré du pays se trouve dans l'économie sociale³². Ces textes ont à la fois défini l'économie sociale et apporté de nombreuses précisions techniques concernant l'insertion de personnes peu qualifiées, demandeuses d'emploi ou vivant avec les minimas sociaux (agrément et subventionnement des entreprises d'insertion).

³⁰ : Rosenblatt, *Le Tiers Secteur au Royaume-Uni : historique, état des lieux et perspectives*, Working Paper, Think Tank européen Pour la solidarité, 2013.

³¹ : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, p.53.

³² : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p.53.

Décret relatif à l'économie sociale

 2008

 Belgique (Wallonie)

Définition, critères de l'économie sociale

Activités économiques productrices de biens ou de services [...], dont l'éthique se traduit par l'ensemble des principes suivants :

- 1 finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit ;
- 2 autonomie de gestion ;
- 3 processus de décision démocratique ;
- 4 primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

Organisation représentative

Conseil wallon de l'économie sociale au sein du Conseil économique et social de la Région wallonne.
Missions : conseiller et évaluer les politiques publiques wallonnes en direction de l'économie sociale.

Entités concernées

Coopératives, sociétés à finalité sociale, associations, mutuelles, fondations.

{ sources : Région wallonne, Décret relatif à l'économie sociale, Moniteur belge, 31/12/2008, pp.69056-69059 }

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

 2012

 Belgique

Définition, critères de l'économie sociale

Activités économiques productrices de biens ou de services [...], dont l'éthique se traduit par l'ensemble des principes suivants :

- 1 finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit ;
- 2 autonomie de gestion ;
- 3 processus de décision démocratique ;
- 4 primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

Organisation représentative

Introduction au sein du Conseil économique et social de la région bruxelloise d'une plate-forme de concertation de l'insertion et de l'économie sociale.

Entités concernées

Coopératives, sociétés à finalité sociale, associations, mutuelles, fondations, organisations visant l'intérêt de la collectivité, le renforcement de la cohésion sociale ou le développement durable.

{ sources : Région wallonne, Décret relatif à l'économie sociale, Moniteur belge, 31/12/2008, pp.69056-69059 }

B. Espagne : une législation fournie de l'économie sociale coiffée d'une loi-cadre

L'Espagne est un pays à forte tradition d'économie sociale, ce qui a conduit à une inflation législative dans le secteur. La Constitution espagnole de 1978 mentionne les coopératives, les associations et les fondations. Chaque type de coopérative est réglementé et le gouvernement national ou les gouvernements régionaux, dans un pays fédéral, ont encadré toutes les formes d'organisation. Ceci reflète

un secteur bien organisé, uni dans sa diversité, (autour de la Confédération entrepreneuriale espagnole de l'économie sociale : CEPES) et conséquent (6,74 % de l'emploi rémunéré total³³). L'Espagne est le premier pays européen à avoir voté une loi-cadre nationale englobante et courte (9 articles) sur l'économie sociale. Malgré de réelles avancées, cette loi n'a été accompagnée d'aucun effort budgétaire supplémentaire.

33 : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p.53.

Loi-cadre sur l'économie sociale



2011



Espagne

Définition, critères de l'économie sociale

Ensemble des activités économiques et patronales, qui, dans le secteur privé, sont portées par des entités [...] poursuivent soit l'intérêt collectif de leurs membres, soit l'intérêt général économique ou social, ou les deux.

- ❶ La primauté des personnes et de la finalité sociale sur le capital par une gestion autonome, transparente, démocratique et participative.
- ❷ L'application des résultats obtenus de l'activité économique principalement en fonction du travail et de l'activité effectuée ainsi que des services rendus par les associés.
- ❸ La promotion de la solidarité en interne et avec la société.
- ❹ L'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Organisation représentative

Conseil pour la promotion de l'économie sociale intégré à l'Administration générale de l'État, au sein du Ministère du Travail et de l'Immigration.

Missions : promotion et développement de l'économie sociale, organe consultatif pour toutes les activités liées à l'économie sociale, élaboration et actualisation d'un catalogue des entités appartenant à l'économie sociale.

Entités concernées

Coopératives, mutuelles, fondations, associations, sociétés anonymes à participation ouvrière [Sociedades laborales], entreprises d'insertion, centres spéciaux d'emploi, confréries de pêcheurs, sociétés agricoles de transformation et entités singulières respectant les principes précédents et comprises dans le catalogue.

[source : Pol Cadic, *L'économie sociale en Espagne : un bilan de la législation nationale et régionale*, Working Paper, Think Tank européen Pour la solidarité, avril 2013.]

C. Portugal : un cas semblable à celui de l'Espagne³⁴

Historiquement, les entités de l'économie sociale portugaises sont considérées comme un véritable pilier du développement local (5,04 % de l'emploi rémunéré total) et de la protection sociale en tant que fournisseurs locaux de prestations de santé et de services sociaux³⁵. De la même manière qu'en Espagne, l'économie sociale est

organisée comme un secteur à part entière avec une législation fournie et une loi-cadre depuis mai 2013 (14 articles). Le Conseil national de l'économie sociale (CNES), présidé par le Premier ministre et créé en 2010, a pour missions d'émettre des avis et des recommandations sur les stratégies du gouvernement dans le domaine de l'économie sociale, de proposer des initiatives législatives, ainsi que d'élaborer et diffuser des études et des opinions. La courte loi-cadre sur l'économie sociale (14 articles) sert de cadre juridique commun en vertu duquel toutes ces législations seront prochainement réformées (entre autres un statut fiscal plus favorable).

³⁴ : Hélène Gire, *L'économie sociale au Portugal*, Working Paper, Think Tank européen Pour la solidarité, janvier 2014.

³⁵ : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p.53, 90.

Loi-cadre sur l'économie sociale



2013



Portugal

Définition, critères de l'économie sociale

Ensemble des activités socio-économiques librement réalisées [...] destinées à poursuivre l'intérêt général de la société, que ce soit directement ou à travers la poursuite des intérêts de ses membres, utilisateurs et bénéficiaires, lorsque ces intérêts sont socialement pertinents.

- 1 La primauté des personnes et des objectifs sociaux.
- 2 L'adhésion et la participation libres et volontaires.
- 3 Le contrôle démocratique de leurs organes par leurs membres.
- 4 La conciliation entre les intérêts des membres, des utilisateurs ou des bénéficiaires et l'intérêt public.
- 5 Le respect des valeurs de la solidarité, de l'égalité et de la non-discrimination, de la cohésion sociale, de la justice et de l'équité, de la transparence, de la responsabilité individuelle et sociale partagée et de la subsidiarité.
- 6 La gestion autonome et indépendante des pouvoirs publics et de toute autre entité extérieure à l'économie sociale.
- 7 L'affectation des excédents à la réalisation des buts des entités de l'économie sociale conformément à l'intérêt général, sans préjudice du respect pour la spécificité consacrée par la Constitution de la répartition des excédents propres à la nature et au substrat de chaque entité de l'économie sociale.

Organisation représentative

Pas de nouvelle institution.

Entités concernées

Pas de nouvelle institution. Coopératives, associations mutualistes, miséricordias (associations de charité très anciennes liées à l'Église catholique), fondations, institutions privées de solidarité sociale (IPSS), associations culturelles, sportives et de développement local, autres entités dotées d'une personnalité juridique respectant les principes précédents.

L'art. 10 oblige l'État à soutenir et à valoriser l'économie sociale, et notamment à favoriser l'autonomie économique et financière de ces entités. Les moyens qui seront mis en œuvre restent à déterminer. Il faut souligner que les entités de l'économie sociale bénéficient déjà d'un traitement fiscal spécifique favorable et bien établi³⁶ et que l'État portugais soutient financièrement les coopératives et les IPSS dans leurs activités à destination des populations défavorisées ou vulnérables. À ce jour, le gouvernement a pour tâche d'établir et de publier une base de données permanente des entités de l'économie sociale (art.6). De plus, un compte satellite permanent de l'économie sociale, développé au sein du système statistique national, permettra de rendre compte de l'importance du secteur dans l'économie portugaise (part dans le PIB, nombre d'emplois salariés).

III. LE PROJET DE LOI FRANÇAIS RELATIF À L'ESS DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN

La grande diversité des législations nationales relatives à l'économie sociale en Europe, allant du faible encadrement danois à l'inflation législative espagnole, n'exclut pas l'existence de points de convergence. Ainsi, dans la plupart des pays étudiés, il existe des formes légales à la fois pour les organisations traditionnelles de l'ESS (associations, coopératives, mutuelles, fondations) et pour certaines organisations nationales typiques (misericórdias au Portugal ou sociétés anonymes à participation ouvrière en Espagne), et les textes destinés à encadrer l'entreprise sociale, comme en Italie et en Pologne (en cours), fleurissent.

Ces similitudes s'inscrivent en cohérence avec la volonté européenne de mieux reconnaître ce secteur et d'associer davantage ses acteurs dans les politiques publiques. L'élaboration de lois englobantes fait dès lors partie intégrante de cette stratégie de visibilité de l'économie sociale de la part des pouvoirs publics : elles ont pour but de donner un cadre commun à de nombreuses entités privées possédant une activité économique, notamment les coopératives, les associations, les mutuelles et les fondations. C'est pourquoi, dans leur définition de l'économie sociale, les régions belges, la Grèce, l'Espagne ou encore le Portugal ont retenu comme philosophie commune la finalité sociale de ces organisations, dont l'activité vise l'intérêt de leurs membres, de la communauté ou l'intérêt général. Cette définition, à laquelle s'ajoutent les critères transversaux liés aux statuts, détermine un périmètre large et inclusif, qui intègre tant les organisations traditionnelles que les entreprises sociales.

36 : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p.83.

Au sein de l'Union européenne, la France se distingue par sa forte tradition d'économie sociale. Le secteur y représente d'ailleurs 10,3 % de l'emploi total rémunéré en 2012 (et 13,9 % de l'emploi privé)³⁷, et 10 % du PIB. Le secteur y est fortement encadré juridiquement. Des lois distinctes existent, par exemple, pour chaque type de coopératives. Ces dernières, tout comme les associations et les fondations jouissent d'un traitement fiscal spécifique³⁸. A titre de comparaison, la législation portant sur l'économie sociale en France se rapproche des législations espagnole ou portugaise. À la différence de la Grèce, les acteurs de l'économie sociale de ces deux pays sont bien organisés et ont co-construit des lois-cadres. En revanche, les lois grecques ou des régions belges, bien que définissant l'économie sociale, restent des lois spécifiques (social cooperatives entreprises et insertion par l'activité économique) au contraire des lois espagnoles, portugaises et bientôt françaises qui se veulent englobantes, considérant le secteur dans son entièreté afin de recouvrir les législations statutaires d'un chapeau unique.

L'action des institutions européennes a également influencé le projet de loi d'orientation français relatif à l'ESS par la reconnaissance des entreprises sociales³⁹. En effet, le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) a proposé, comme en Espagne et au Portugal, que figure dans la loi un périmètre large et inclusif concernant les entreprises sociales. Cette proposition rapproche ainsi la législation française de celle des institutions européennes.

S'il intègre la tendance européenne (définition au-delà des statuts et reconnaissance de l'entreprise sociale), le projet de loi français se distingue des autres lois européennes par sa technicité (modifications de certaines organisations statutaires notamment), qui en fait un texte hybride et relativement complexe. Enfin, l'investissement financier qui accompagnera la mise en œuvre de la loi n'est pas négligeable dans un contexte européen d'austérité.

1. Une proximité avec les législations espagnole et portugaise

Le projet de loi français définit de façon englobante l'ESS, de même que la législation espagnole ou portugaise, dont il se distingue cependant par l'absence de référence explicite dans la définition même du secteur (Titre 1, Chap. 1, Art.1.I) à la finalité d'intérêt général, des membres, etc., préférant la mention de « *but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices* ». Le texte mentionne toutefois l'intérêt général dans la section sur les subventions publiques (Titre 1, Chap. 3, Section 4, Art. 12). Le projet de loi français s'attache par ailleurs à encadrer la gouvernance (démocratique) et la gestion de l'entreprise (bénéfices utilisés pour le maintien et le développement de l'entreprise, réserves obligatoires impartageables), critères classiques en Europe.

Comme dans les lois espagnoles et portugaises, le projet de loi français définit des critères fondamentaux pour tout le secteur de l'ESS sur la base de ses caractéristiques entrepreneuriales fondamentales, avant de préciser les activités et les formes d'organisations qui la composent.

Le point II de l'article 1^{er} détaille ainsi les organisations traditionnelles françaises de l'ESS que sont les personnes morales de droit privé sous la forme de coopératives, de mutuelles, de fondations et d'associations mais aussi des sociétés commerciales respectant les critères précédents poursuivant un objectif d'utilité sociale et qui respectent certaines règles (en particulier : la formation d'un fonds de réserve et l'interdiction du rachat par la société d'actions ou de parts sociales).

L'article 2 précise le terme d'utilité sociale. En reconnaissant et en incluant les entreprises sociales comme des sociétés commerciales à finalité sociale (utilité sociale), le projet de loi français s'apparente au concept européen d'entreprise sociale (objectif principal de produire des effets sociaux positifs et mesurables, utilisation du bénéfice avant tout pour atteindre

37 : Observatoire du CNRES, *Panorama de l'ESS en France et dans les régions*, 2012.
38 : Monzón, Chaves, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, pp.53, 79, 85.
39 : Tout ce chapitre se base sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire disponible sur le site du Sénat de la République française : <http://www.senat.fr/leg/plj12-805.html>, consulté le 06/11/2013.

son objectif social, gestion transparente et obligation de rendre des comptes). Le projet de loi d'orientation français intègre d'autres éléments présents dans les lois espagnoles et portugaises comme le suivi statistique de l'ESS et la reconnaissance d'un organe de représentation et de dialogue avec les pouvoirs publics : le CSESS. Placé auprès du ministre délégué chargé de l'ESS, le CSESS a pour mission d'assurer le dialogue entre les acteurs de l'ESS et les pouvoirs publics et sera consulté sur tous les projets de dispositions législatives et réglementaires communes à l'ESS.

2. Une loi hybride, à la fois d'orientation et technique

Contrairement aux lois espagnoles et portugaises relativement courtes (respectivement neuf et quatorze articles) et générales, le projet de loi français relatif à l'ESS se distingue par sa longueur (53 articles) et sa technicité. En effet, au-delà de la définition du secteur et de son périmètre, il contient de nombreux ajouts techniques ou propres à certaines organisations appartenant à l'ESS.

Ainsi, l'article 7 prévoit la création d'un agrément « *entreprise solidaire d'utilité sociale* » pour une entreprise respectant les deux premiers articles de la loi ; « *Dont la charge induite par son objectif d'utilité sociale affecte de manière significative le résultat de l'entreprise ; qui encadre les rémunérations ; dont les titres de capital ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé ; dont les statuts font référence à l'objectif d'utilité sociale et à l'encadrement des rémunérations* ».

Par cette liste de critères et d'objectifs d'utilité sociale, le projet de loi intègre de nombreux éléments similaires à ceux de la loi puis du décret italien relatif aux entreprises sociales. En revanche, l'article 7 sur l'agrément « *entreprise solidaire d'utilité sociale* » concerne uniquement les entreprises sociales, ce qui n'est pas présent dans les lois espagnoles et portugaises.

De plus, la loi française comporte d'autres particularités comme la reconnaissance légale des Chambres régionales de l'ESS (CRESS), des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), de l'innovation sociale dans le développement local durable ou des dispositions concernant les marchés publics et les subventions publiques. Une mesure phare du gouvernement est aussi la disposition facilitant la transmission d'entreprises à leurs salariés.

Pour finir, une grande différence entre le projet de loi français et les autres lois-cadres européennes sur l'économie sociale est l'attention portée à la modernisation des textes législatifs existants. Alors que, notamment au Portugal, il est prévu dans un second temps que le droit relatif aux coopératives, aux mutuelles, aux associations et aux fondations soit revu, la loi française comprend ces modifications (Titre III : modernisation du régime des coopératives ; Titre IV : mutuelles ; Titre V : droit des associations ; Titre VI : fondations ; Titre VII : insertion par l'activité économique).

C'est pourquoi le projet de loi français dépasse son rôle de chapeau, de cadre de tout le secteur. Sa longueur s'explique par la prise en compte de détails techniques ou sectoriels au contraire des autres lois-cadres européennes qui restent dans leur rôle général.

3. Un projet politique de « changement d'échelle »

Le gouvernement français n'a pas seulement voulu donner une nouvelle visibilité au secteur de l'ESS dans le pays ; il a l'intention de l'entraîner dans un nouveau stade de développement. Tout d'abord, au cœur du projet de loi figure l'article 10 définissant la subvention publique, ce qui devrait freiner la tendance à la systématisation du recours aux marchés publics au détriment de la subvention par les collectivités. Autre élément de soutien à la croissance du secteur, plusieurs articles concernent les questions de financement autour de trois outils : les certificats associatifs, mutualistes et les fonds de dotation.

Par ailleurs, le gouvernement français a mis à disposition du secteur une enveloppe de 600 millions d'euros grâce à plusieurs dispositifs financiers de la Banque publique d'investissement (BPI) : 500 millions d'euros de nouveaux fonds de la BPI, 80 millions d'euros du programme d'investissement d'avenir (PIA) et 20 millions d'euros pour le fonds d'innovation sociale⁴⁰. En comparant aux autres pays européens, cet effort financier est assez conséquent. En général, l'accompagnement financier des lois sur l'économie sociale est souvent soit inexistant soit insuffisant comme en Espagne ou en Portugal.

L'austérité budgétaire à laquelle sont soumis les États européens les empêche bien souvent de financer des investissements dans l'économie sociale. Ainsi, en Grèce, l'UE a encouragé l'adoption de la loi sur l'économie sociale et l'entrepreneuriat social en 2011.

Au Royaume-Uni, à travers la banque *Big Society Capital*, créée en 2012, dotée de 600 millions de livres de capital (environ 700 millions d'euros), le gouvernement de David Cameron s'est engagé financièrement auprès d'investisseurs sociaux qui investiront eux-mêmes dans des entreprises sociales (fonds d'entrepreneuriat social). Toutefois, les investissements de la *Big Society Capital* pourraient n'être qu'une façade : le gouvernement opérant, dans le cadre du modèle de société *Big Society* fondé sur un retrait massif de l'État de la sphère sociale qu'il laisse de plus en plus à la charge des organisations de l'économie sociale tout en diminuant les financements publics qui leur étaient jusque-là dévolus. Nous l'avons vu dans la partie

consacrée au Royaume-Uni : cette politique est critiquée par de nombreux *charities*.

En France, le financement via la BPI, mis en perspective avec les données sur l'évolution des modèles économiques associatifs, pourrait laisser craindre un phénomène de substitution comparable à celui du Royaume-Uni. La récente étude de la chercheuse Viviane Tchernonog menée pour le CNRS⁴¹ fait ressortir un double repositionnement des acteurs publics et des modalités de financement des associations. Des différents échelons publics, seuls les Conseils généraux ont accru leurs financements en direction des associations. Le volume global des subventions a également largement baissé au profit des commandes publiques, même s'il ne s'agit pas d'une transformation mécanique. Les associations françaises se voient ainsi de plus en plus contraintes de recourir à la participation des usagers pour se financer, au risque de détourner le projet associatif⁴². Mais la situation reste bien différente du Royaume-Uni : en France, les collectivités locales sont très impliquées dans le développement de l'ESS et de l'innovation sociale au travers de commandes publiques, et vont contribuer au financement du secteur en partenariat avec la BPI. En outre, les Régions sont pleinement engagées dans la programmation 2014-2020 du FSE et du FEDER.

40 : Billot, *Les outils financiers de la Banque publique d'investissement (BPI) destinés aux structures de l'ESS*, <http://www.babalex.org/spip.php?article532>, Association B.A.balex, 2013, consulté le 06/11/2013.
Articles site CIDES *Projet de loi ESS, décryptage de quelques mesures phares*, http://cides.chorum.fr/cides/f_actus/a_236dc70013800174/Projet-de-loi-ESS-decryptage-de-quelques-mesures-phares.html, 13/06/2013 ; BPI : *des fonds pour les associations*, http://cides.chorum.fr/cides/f_actus/a_2476fe7c12603b56/BPI-des-fonds-pour-les-associations.html, 03/10/2013.

41 : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2^e édition, 2013.
42 : Article site CIDES, *Trois questions à Viviane Tchernonog*, http://cides.chorum.fr/cides/f_actus/a_24f8076a16a00392/3-questions-a-Viviane-Tchernonog.html, 13/11/2013.

IV. CONCLUSION

L'ESS jouit d'une visibilité accrue en France et en Europe. Ces dix dernières années, des législations nouvelles et des concepts nouveaux sont apparus. Les lois relatives à l'ESS qui ont été votées dans les régions belges, en Grèce, en Espagne, au Portugal et bientôt en France, ainsi que l'Initiative pour l'entrepreneuriat social de la Commission européenne, démontrent une appréhension nouvelle de ce secteur économique.

Alors qu'au niveau européen comme en France, l'approche par les statuts a longtemps prédominé, celle par la finalité sociale a progressivement émergé jusqu'à s'imposer, poussée par l'essor des entreprises dites « sociales ». Loin d'être opposées, ces deux approches sont complémentaires et se renforcent mutuellement. La finalité sociale donne une définition large à un secteur qui a souvent été segmenté. Les statuts permettent de prendre en compte des critères intrinsèques de l'économie sociale, qui en font sa particularité. Citons parmi les premiers : la gouvernance démocratique ou le réinvestissement des bénéfices afin de développer l'objet social. Enfin, le projet de loi français correspond aux trois objectifs de l'Initiative pour l'entrepreneuriat social de la Commission européenne : la visibilité du secteur est renforcée, l'environnement réglementaire est amélioré, l'accès aux financements est facilité.

Toutefois, le succès et le développement de l'ESS en France et en Europe ne sont pas garantis. La forte implication des acteurs de l'ESS et leur concertation dans l'élaboration de la loi accroît les chances de réussite, à l'instar de l'Espagne ou du Portugal. Au contraire, l'approche top-down grecque (influence de la Commission européenne et faible institutionnalisation des acteurs locaux) empêche une inscription en profondeur dans la société et dans les politiques publiques. Il est donc nécessaire que les organisations de l'ESS capitalisent sur les avancées européennes et nationales : priorité donnée aux entreprises sociales dans les fonds structurels européens pour la période 2014-2020 et aux nouveaux outils de financement de la BPI.

Car même si la pression doit continuer à s'exercer pour que le niveau des financements publics soit maintenu, à tous les échelons (local, national et européen), les acteurs de l'ESS se trouvent dans un environnement favorable à leur développement. Il s'agit d'en tirer parti et d'accroître cette opportunité sans précédent.

PRÉSENTATION DES AUTEURS



CHORUM est la mutuelle de protection sociale complémentaire dédiée aux entreprises et aux salariés de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). Elle apporte aux employeurs de l'ESS et à leurs salariés des garanties et services en prévoyance, santé, épargne, retraite et d'ingénierie sociale, adaptés à leurs besoins.

--> www.chorum.fr



CIDES, créé par la mutuelle CHORUM, est un centre de

ressources et d'action pour le développement de l'emploi de qualité dans l'ESS. Conçu comme un outil au service des dirigeants et des salariés de l'ESS, CIDES produit des études pour mieux prendre en compte les évolutions du secteur, soutient les expérimentations innovantes des acteurs, et propose des outils pour faire évoluer les pratiques.

--> www.chorum-cides.fr



Pour la Solidarité (PLS) est un Think Tank européen au service des citoyens et des décideurs politiques, sociaux et économiques de l'Union européenne pour la promotion de la solidarité sous toutes ses formes. PLS propose une expertise extérieure et professionnelle à partir d'une démarche originale, celle de se positionner comme un pôle de reliance européenne entre acteurs de toute l'Europe élargie, associations de la société civile organisée, acteurs publics, syndicats, chercheurs et entreprises. Par les partenariats sans cesse engendrés et les activités menées, PLS joue un rôle actif dans la formulation des politiques publiques, l'accroissement de l'intérêt des entreprises pour leur responsabilité sociétale et l'encouragement de la participation des citoyens et des organisations de la société civile. En lien constant avec les institutions européennes, PLS est le seul Think Tank européen dédié à la promotion de la solidarité en Europe.

Forts de cette expérience, PLS s'appuie sur un large réseau de partenaires tant au niveau local que transnational, dans plus de 15 Etats membres de l'Union européenne.

--> www.pourlasolidarite.eu

Notes

Handwriting practice area with 20 horizontal dotted lines.



LA LÉGISLATION RELATIVE À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : ANALYSE COMPARÉE FRANCE/EUROPE

Réalisé par :



En partenariat avec :



Direction de la publication :

Brigitte LESOT, Directrice générale de la mutuelle CHORUM

Denis STOKKINK, Président du Think Tank européen *Pour la Solidarité*

Auteurs :

Pol Cadic, Pour la Solidarité

Vanessa Dewaele, mutuelle CHORUM

Elise Dubetz, Pour la Solidarité

Sarah Ferry, mutuelle CHORUM

Jean-Baptiste Mougel, mutuelle CHORUM

Pascale-Dominique Russo, mutuelle CHORUM

Conception :

Florence Philippeau, Havelis communication