

Les notes stratégiques du Labo de l'ESS visent à offrir en quelques pages l'analyse synthétique d'un enjeu, en lien avec les travaux et thématiques du Labo, débouchant sur des propositions à visée opérationnelle à destination des acteurs institutionnels clés concernés.

L'ALIGNEMENT DES PLANÈTES EN 2021 POUR UNE EUROPE INSPIRÉE DE L'ESS



Par Michel Catinat
Référént ESS européenne
au Labo de l'ESS

Étapes clés :

- L'économie sociale à l'échelle de l'Union Européenne (UE) n'apparaît que de manière progressive au sein des politiques européennes, faute d'un portage politique d'envergure et pérenne et de programmes dédiés à cette économie, reconnaissant ses spécificités (impact social et environnemental, gouvernance, non-lucrativité ou lucrativité limitée).
- L'année 2019 marque un véritable tournant positif avec la nomination de Nicolas Schmit comme Commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux, missionné pour élaborer le plan d'action européen pour l'ESS.
- La crise sanitaire actuelle met en exergue la nécessaire transition de nos sociétés et la nouvelle Commission européenne identifie les acteur·rice·s de l'économie sociale comme vecteurs de sa mise en œuvre.
- Les attentes concernant le futur plan d'action européen pour l'ESS sont donc fortes, notamment sur la reconnaissance politique de l'économie sociale et solidaire et l'adaptation du cadre législatif et réglementaire en faveur des acteur·rice·s et entreprises de l'ESS.

La politique européenne de soutien à l'économie sociale et solidaire : quel bilan ? Quels enjeux ? Quelles perspectives ?

Depuis 2011, une politique européenne de soutien à l'Économie sociale et solidaire (ESS) s'est mise en place.

Il ne faut pas sous-estimer son apport sur la politique française de l'ESS. La politique européenne ne peut certes se substituer à cette dernière, mais elle la complète et amplifie ses impacts. Elle la renforce lorsque l'UE accroît la reconnaissance politique de l'ESS ; elle l'amplifie lorsque l'UE met en place de nouveaux instruments de financement et de garanties auprès des institutions financières ; elle stimule

les projets de l'ESS au travers des programmes et fonds européens ; elle facilite l'accès aux marchés publics lorsque l'UE modifie les règles d'octroi de marchés publics, etc. Ce ne sont que quelques exemples sur lesquels nous reviendrons. Mais le fait est là. La politique européenne apporte de la valeur ajoutée aux politiques nationales. D'après une étude récente¹, environ 2/3 des parties prenantes interrogées considèrent que la politique européenne a eu une grande ou une très grande valeur ajoutée par rapport aux politiques nationales.

¹ Étude « Impact of the European Commission's Social Business Initiative and its Follow-up Actions », novembre 2020, commanditée par la Commission européenne.

L'année 2021 et notamment le futur plan d'action européen en faveur de l'ESS va ouvrir de nouvelles perspectives. L'enjeu est de taille. Il n'est pas trop optimiste de penser qu'une période nouvelle devrait s'ouvrir. Elle pourrait contribuer à un changement d'échelle de l'ESS en Europe et à une prise en compte dans les politiques européennes qui soit à la hauteur de son importance économique.

« La politique européenne apporte de la valeur ajoutée aux politiques nationales. »

La politique européenne de l'ESS : verre à moitié plein ou à moitié vide ?

En réponse à la crise financière, sociale et économique de 2009, le Commissaire européen Michel Barnier lance l'Initiative sur l'entrepreneuriat social, aussi connue sous le sigle de SBI (Social Business Initiative). Le SBI crée une véritable dynamique. Outre les coopératives et les mutuelles, les entreprises sociales se voient mises en avant pour leur capacité innovante. Une nouvelle méthode d'élaboration des politiques économiques - la co-construction - donne la parole à la société civile. La conférence de Strasbourg les 16 et 17 janvier 2014 sous l'intitulé évocateur « Entrepreneurs sociaux, prenez la parole ! » en est le point d'orgue. Elle réunit le président de la Commission, trois commissaires européens et 2 000 entrepreneur-e-s et acteur-ric-e-s de l'ESS. Un véritable succès !

La mise en œuvre du SBI va conduire d'une part à la mise en place du **Groupe d'Expert de la Commission pour l'entrepreneuriat social** (puis pour l'économie sociale). Ce groupe qui réunit les représentant-e-s des États-membres et des organisations de l'ESS parmi les plus représentatives, va servir de relai aux acteur-ric-e-s de terrain et de force d'initiation. Il va d'autre part amener à la mise en place des différents programmes et actions que l'on connaît aujourd'hui.

Le portage politique de Michel Barnier disparaît avec le changement de Commission en 2015. Ni le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, ni la Commissaire en charge du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, Elzbieta Bieńkowska, ne donneront d'impulsion politique en faveur de l'ESS.



Focus sur

Les principales mesures du Social Business Initiative (SBI)

1. Pour le premier pilier, le développement de la microfinance et des microcrédits, la création du programme EaSI (Employment and Social Innovation), l'introduction d'une priorité donnée aux entreprises sociales dans les Fonds européens de développement régional et Fonds social européen (FEDER et FSE), le règlement EuSEF (European social entrepreneurship funds) en 2011, l'implication croissante de la Banque européenne d'investissement (BEI), etc.
2. Pour le deuxième pilier, la réalisation du mapping des entreprises sociales et de leur écosystème, pays membre par pays membre de l'UE, l'accès au programme Erasmus+, la promotion de comptes satellites, etc.
3. Pour le troisième pilier, les nouvelles directives sur la passation des marchés publics (2014), la simplification et l'assouplissement des règles sur les aides d'État relatives aux Services d'intérêt économique général (SGIE) en 2011, l'introduction dans le Règlement général d'exemptions par catégories (RGEC) en 2014 de nouvelles catégories d'aides compatibles avec le Traité dont peuvent bénéficier les entreprises sociales, etc.

Il faut noter que la volonté d'introduire des statuts européens pour les mutuelles ou fondations et de simplification du statut européen de coopératives s'est soldée par un échec, par manque d'unanimité au Conseil.

La politique européenne continue cependant à se développer. Les services de la Commission vont s'appuyer sur un rapport préparé par le GECES² (groupe d'experts sur l'économie sociale et les entreprises sociales) pour faire adopter une communication sur les start-up³ en novembre 2016. Elle contient notamment un plan d'action pour l'ESS qui ne porte pas ce nom faute de support politique. Ce plan élargit le champ d'actions à l'ensemble de l'ESS et vise à renforcer chacun des piliers du SBI, **tout en ajoutant un pilier supplémentaire : la dimension internationale de l'ESS.**

Pendant la même période, le Conseil Économique et Social Européen ainsi que le Parlement européen à travers son intergroupe sur l'ESS maintiennent le débat et la visibilité politique de l'ESS. Le Conseil de l'UE n'est pas en reste : sous la présidence luxembourgeoise, il adopte des conclusions relatives à la promotion de l'économie sociale en décembre 2015. Elles concrétisent l'engagement des États-membres à promouvoir l'ESS, et **invitent la Commission européenne à se montrer plus active dans la promotion et le développement de l'économie sociale.** Dans la foulée, le Ministre luxembourgeois du travail, de l'emploi et de l'ESS, Nicolas Schmit, crée un groupe d'États-membres prêts à jouer un rôle leader pour l'ESS dans l'UE. Le groupe dit « **groupe pilote de Luxembourg** » qui comportait initialement six États-membres, s'est étoffé pour en atteindre 17 de nos jours.

Quel bilan en tirer ?⁴

La politique européenne de l'ESS est jeune ; elle a pourtant mis en place toute une panoplie de mesures, de programmes et de fonds pour accroître la visibilité de l'ESS, pour faciliter son accès aux financements publics et privés, pour adapter les cadres législatifs à ses spécificités, pour développer la formation à cette façon alternative d'entreprendre, pour diffuser son modèle dans le monde, ou encore pour l'aider à accéder aux nouvelles technologies digitales. L'ESS est entrée dans la programmation budgétaire de l'UE. Sous cet angle, la bouteille est plus qu'à moitié pleine.

En revanche, cette politique souffre encore de nombreuses faiblesses et difficultés : un ancrage politique non pérenne, **un rapport de force défavorable par rapport aux domaines traditionnels de politique économique**, une représentation administrative limitée et une culture économique ancrée sur les anciens paradigmes. Ces faiblesses ne sont pas spécifiques à l'UE ; elles existent dans tous les États-membres. L'UE fait face cependant à des difficultés supplémentaires : une diversité socio-économique entre l'Europe de l'Ouest, héritière d'une longue tradition de

coopératives et mutuelles, et l'Europe de l'Est dans une certaine mesure encore marquée par le passé des coopératives de l'ère soviétique. Elle souffre également d'une absence de base légale clairement définie. Les actions en faveur de l'ESS doivent donc s'inscrire dans des domaines de compétence certes connexes mais non dédiés à l'ESS. **Il en résulte un éparpillement des programmes et fonds accessibles à l'ESS.** Ces derniers ont des objectifs qui relèvent de la compétence partagée ou complémentaire de l'UE : la cohésion économique, sociale et territoriale avec le FEDER ou le FSE, l'éducation et la formation avec Erasmus+, la politique sociale et de l'emploi pour EaSI, l'industrie avec COSME, etc. Les acteur-ric-e-s de l'ESS ont accès à ces programmes pour certains aspects de leurs besoins. **Mais aucun programme ne leur est dédié prenant en compte leurs spécificités et appréhendant leurs besoins dans leur intégralité.** Émarger aux programmes européens est donc difficile pour les acteur-ric-e-s de l'ESS. Cela explique la sous-représentation de ces acteur-ric-e-s par rapport à leur importance économique. Sous cet angle, la bouteille est à moitié vide.



² « Social Enterprises and the Social Economy Going Forward », GECES, octobre 2016.

³ « Europe's next leaders : the Start-up and Scale-up Initiative » COM (2016) 373 final.

⁴ Cf l'étude citée précédemment de novembre 2020 pour une analyse approfondie.

Les opportunités politiques : alignement des planètes ?

La nomination de Nicolas Schmit au poste de Commissaire européen en charge de l'emploi et des droits sociaux est certainement la plus grande opportunité qu'ait jamais connue l'ESS au niveau de l'UE. Défenseur de longue date de l'ESS, il a, à maintes reprises, exprimé sa conviction que l'ESS permettait d'éviter bien des écueils du modèle actuel de croissance. Cela se double d'une réelle capacité à agir et à convaincre. À l'origine des conclusions du conseil sous présidence luxembourgeoise et de la création du groupe pilote de Luxembourg, il a réussi à convaincre la présidente actuelle de la Commission, Ursula van der Leyen, de le mandater à **préparer un plan d'action européen pour l'ESS**. Sa première lettre de mission transmise à l'été 2019 ne le précisait pas, la deuxième et définitive de décembre le mentionnait !

La crise sanitaire de la Covid-19 malgré ses effets délétères se révèle être également source d'opportunité. Elle a cristallisé une prise de conscience collective : celle de la nécessaire transition socio-économique de nos sociétés. Cette conscience existait de façon latente suite à la succession des difficultés financières, économiques, sociales ou environnementales. Elle a été révélée par des facteurs qui ont marqué le citoyen européen : la dépendance vis-à-vis des importations de produits essentiels notamment sanitaires, la fragilité de son niveau de vie, l'explosion des problèmes sociaux ou encore l'hégémonie du court terme. Face à cela, des éléments de réponse sont apparus portés par l'ESS: le recours à des circuits courts, la solidarité, la primauté du social sur l'économique, le recours au temps long, la recherche de sens, etc.

Enfin, l'importance qu'accorde actuellement la Commission européenne au social et en particulier sa volonté de concrétiser le socle européen des droits sociaux offrent à l'ESS une opportunité supplémentaire de visibilité.

Cette reconnaissance politique accrue de l'ESS est visible dans l'élaboration des politiques européennes.

Elle germait déjà dans les dernières années de l'ancienne Commission européenne, notamment avec le **programme InvestEU** dont l'objectif est de rationaliser et de simplifier les différents fonds d'investissement européens. Parmi ses priorités, InvestEU donne une place significative aux investissements sociaux et de compétence, notamment l'innovation sociale, le microfinancement et l'entrepreneuriat social. En offrant des garanties adossées au budget de l'UE, il vise à mobiliser l'investissement privé, notamment en faveur de l'investissement pour l'ESS. Il donne à la BEI un rôle central.

Ce tournant a encore été amplifié avec la nouvelle Commission. Depuis sa mise en place, elle a adopté un très grand nombre de documents politiques, souvent des communications, qui décrivent les politiques qu'elle entend développer. Pour environ une vingtaine d'entre eux, **les acteurs de l'ESS sont mentionnés comme vecteur de mise en œuvre, mais aussi parfois comme accélérateur ou acteurs prioritaires**. Parmi ceux-ci, le rapport de prospective stratégique 2020⁵, qui mentionne que les entreprises de l'ESS ont fait « *la preuve de leur capacité à offrir un large éventail de produits et de services sur le marché unique dans des circonstances où les sociétés à but lucratif n'auraient pas été capables de générer des rendements de capitaux adéquats, ce qui leur a permis de créer et de préserver des millions d'emplois* ». Un changement notoire qui sort l'ESS de l'ombre et qui devrait se concrétiser par le plan d'action européen pour l'ESS annoncé pour la fin 2021.

« La crise sanitaire a cristallisé une prise de conscience collective : celle de la nécessaire transition socio-économique de nos sociétés. »

⁵ Communication de la Commission « Rapport de prospective stratégique 2020 Prospective stratégique - Tracer la voie vers une Europe plus résiliente » COM (2020) 493 final, septembre 2020.



Le futur plan d'action européen pour l'ESS : quels enjeux ? Quelles recommandations ?

Le Commissaire Nicolas Schmit a déjà exprimé son souhait d'un plan d'action européen qui soit inclusif, ambitieux et concret et qui permette d'intégrer la dimension de l'ESS dans la plupart des politiques européennes.

Cette ambition a des exigences. La première concerne la définition des entreprises de l'ESS. La définition européenne actuelle, celle du Fonds social européen, n'est pas inclusive, puisqu'elle se limite aux entreprises sociales. Les définitions nationales quant à elles, lorsqu'elles existent, sont diverses. La France est probablement l'État-membre qui a été le plus loin en termes de définition légale avec l'agrément ESUS. Toute définition conduit à préciser les trois critères essentiels qui caractérisent les entreprises de l'ESS : la finalité sociale, solidaire ou d'intérêt général, la redistribution des profits et la gouvernance. **Dans ce contexte, le concept de lucrativité limitée présente de nombreux avantages.** Il s'applique aux entreprises qui sont susceptibles de faire des profits, sans que la recherche de profit soit une finalité en soi dans le but de les redistribuer aux actionnaires. C'est un critère inclusif qui intègre toutes les formes d'entreprises de l'ESS sans opposer les structures lucratives, telles que certaines coopératives, aux structures non lucratives, telles que certaines associations. C'est de plus un critère souple qui respecte les diversités nationales en matière de formes d'entreprises.

Deux approches peuvent être suivies en la matière dans le plan d'action européen :

- La première viserait uniquement à inclure dans le plan d'action une définition qui s'appuie sur la lucrativité limitée afin d'accroître la visibilité et la reconnaissance de l'ESS dans l'UE.
- La deuxième, plus ambitieuse, consisterait à introduire dans le droit de l'UE⁶ une nouvelle catégorie d'entreprises : les entreprises à lucrativité limitée. La reconnaissance juridique aurait en effet de nombreux avantages. Elle permettrait de mieux tenir compte des spécificités des entreprises de l'ESS dans les dispositifs légaux et réglementaires européens. Elle permettrait, par exemple, d'assurer la liberté d'établissement dans l'ensemble de l'UE pour les entreprises d'ESS, d'adapter le régime d'aides d'État, de mieux préciser le périmètre des services sociaux d'intérêt général (SIG) et les services d'intérêt économique général (SIEG) ou encore d'améliorer les règles d'attribution des marchés publics.

« Toute définition conduit à préciser les trois critères essentiels qui caractérisent les entreprises de l'ESS : la finalité sociale, solidaire ou d'intérêt général, la redistribution des profits et la gouvernance. »

Le deuxième grand enjeu du plan d'action européen sera de s'affranchir de l'approche et des structures administratives héritées de l'économie traditionnelle. Les objectifs des programmes européens, leurs procédures de gestion et de contrôle reflètent le mode de fonctionnement de l'économie traditionnelle, pas celle de l'ESS avec ses spécificités et sa transversalité. Le plan ne devrait donc pas se limiter à adapter l'existant à la marge, il devrait aussi apporter des restructurations de fonds dans les moyens de soutien à l'ESS.

Nicolas Schmit a sollicité les acteur-ric-e-s de l'ESS pour qu'ils et elles lui fassent connaître leurs attentes sur le contenu du plan d'action. Leur mobilisation est réelle. Au niveau français, le Conseil Supérieur de l'ESS a déjà transmis ses recommandations⁷, et la Secrétaire d'État, Olivia Grégoire, devrait établir un document commun à tous les pays du groupe de pilotage de Luxembourg. Au niveau européen, le Comité Économique et Social Européen, le Comité Européen des Régions et le Parlement européen préparent des documents de position. Social Economy Europe qui avait déjà élaboré un document en 2018⁸ envisage de le compléter avec un nouvel avis.



⁶ L'Article 54 du TFUE ne reconnaît que deux catégories d'entreprises : les entreprises à but lucratif et les organisations non gouvernementales (ONG).

⁷ Cf l'avis du CSESS relatif à l'élaboration d'un plan d'action européen pour l'économie sociale, novembre 2020.

⁸ The Future of EU Policies for SE : Towards a European Action Plan, SEE, 2018.

De la part des acteur-ric-e-s français-es, émergent des recommandations précises auxquelles le Labo de l'ESS a contribué et qu'il soutient donc⁹. Elles ne concernent que certains aspects du plan d'action européen :

La reconnaissance politique

Pour accroître la reconnaissance politique, la dimension ESS devrait s'inscrire de façon transversale dans les différentes politiques européennes – sociale, industrielle, régionale, environnementale, de recherche, de formation, d'aide au développement ou de voisinage. Cela requerrait également une adaptation des programmes et fonds européens auxquels émergent actuellement, mais de façon sous-optimale, les acteur-ric-e-s de l'ESS (FEDER, FSE, Interreg, Erasmus+, EaSI, Cosme, Erasmus for Young Entrepreneurs, Life, Corps européen de solidarité, ...). Cette adaptation devrait porter non seulement sur leurs objectifs de façon à expliciter la priorité donnée à l'ESS, mais encore sur leurs procédures et critères d'attribution qui, pour tenir compte des spécificités de l'ESS, doivent mieux cibler les charges de structure et les activités de collaboration, notamment pour les écosystèmes. Le soutien aux échanges transeuropéens de bonnes pratiques et le partenariat entre acteur-ric-e-s de l'ESS mais aussi entre collectivités locales, tels les projets European Social Economy Regions (ESER) and Missions, devraient être amplifiés et leurs budgets actuellement sous-dimensionnés devraient être accrus. À terme, deux profondes modifications devraient être testées et progressivement introduites :

1. D'abord apporter des soutiens financiers à des projets pris dans leur ensemble et évalués sur la base de leurs impacts globaux ;
2. D'autre part, rationaliser la situation actuelle d'éparpillement des programmes, source de difficultés réelles pour les acteur-ric-e-s de l'ESS, en mettant en place un unique (sous-) programme dédié à l'ESS. Le Labo de l'ESS a proposé Erasmus+ pour accueillir un tel sous-programme.

L'adaptation du cadre législatif et réglementaire

Des adaptations à divers instruments semblent nécessaires pour lever certaines barrières afin de permettre aux acteur-ric-e-s de l'ESS de pleinement en bénéficier :

- Une clarification du périmètre des SSIG et SIEG de façon à éviter que des opérateurs lucratifs puissent aussi profiter des exemptions offertes ;
- Une adaptation des règles relatives aux aides d'État pour introduire une catégorie spécifique aux acteur-ric-e-s de l'ESS dans le RGEC (Règlement général d'exemption par catégorie) ;
- Une diminution des planchers de commercialisation et un élargissement des titres éligibles à EuSEF ;
- La poursuite de la sensibilisation et de la formation des adjudicateurs publics nationaux et régionaux pour pleinement exploiter les possibilités offertes pour l'ESS par les Directives européennes de 2014/2015, et l'élargissement des marchés réservés à certain-e-s acteur-ric-e-s de l'ESS.

⁹ Cf l'avis du CSESS de novembre 2020 pour plus de détails.



Un « Erasmus de l'économie sociale »

Pour une priorité programmatique donnée à l'économie sociale et la création d'un (sous-) programme dédié à l'ESS, le Labo de l'ESS a proposé, dès 2019, un « Erasmus de l'économie sociale », doté de trois milliards d'euros et dont l'objectif serait triple :

1. Promouvoir l'éducation de l'entrepreneuriat social ;
2. Développer le partenariat transeuropéen entre entrepreneur-e-s sociaux-ales (présents ou futurs), représentant-ee-s d'écosystèmes ou organisations de l'économie sociale ;
3. Favoriser le partenariat entre autorités publiques nationales et territoriales pour échanger les pratiques inspirantes.

Au-delà de ces domaines, **bien d'autres aspects devraient être abordés par le plan d'action européen afin de répondre aux besoins des entreprises de l'ESS :**

- Développer de nouveaux instruments financiers ;
- Amener la formation et l'éducation à l'entrepreneuriat social au niveau de celles relatives à l'entrepreneuriat traditionnel ;
- Améliorer la connaissance statistique et faire émerger une mesure consensuelle des impacts sociaux ;
- Aider au développement de plateformes digitales coopératives et mettre à niveau les compétences digitales des entrepreneur-e-s sociaux-ales, ou encore mieux, impliquer l'UE dans les initiatives des organismes internationaux tels que les Nations Unies, etc.

Il ne s'agit que d'exemples choisis dans une longue liste.

Des arbitrages délicats quant aux choix d'actions devront être faits par la Commission européenne.

Le périmètre du plan d'action européen ou, en d'autres termes, son contenu et ses priorités ne sera décidé qu'en mai 2021 et annoncé par le Commissaire Nicolas Schmit au Sommet européen de l'économie sociale de Mannheim les 26 et 27 mai 2021. **Il est donc important que les acteur-ric-e-s de l'ESS se mobilisent d'ici là** pour faire connaître les domaines qu'ils jugent prioritaires et les mesures qu'ils souhaitent voir incluses dans le plan d'action européen.

Les organisations de l'ESS, et le Labo de l'ESS en particulier, se tiennent prêtes à les relayer à Bruxelles et auprès du gouvernement français. L'alignement des planètes veut que la présidence du Conseil soit tenue par la France au premier semestre 2022, juste après la publication du plan d'action européen pour l'ESS : une position privilégiée pour la France pour pouvoir influencer la mise en œuvre de ce plan et pour fixer les priorités de sa présidence en conséquence.

Pour aller plus loin : les travaux du Labo de l'ESS sur l'ESS européenne

- La tribune « Mannheim : une tribune pour orienter le futur plan d'action européen pour l'économie sociale et solidaire » de Michel Catinat, Christiane Demontès et Bastien Sibille, octobre 2020 : <http://bit.ly/3cJiLDk>
- Le compte-rendu de la rencontre « Europe : et maintenant que fait-on ? » du Labo de l'ESS, juin 2019 : <https://bit.ly/3qEoX4n>
- Le plaidoyer du Labo de l'ESS, Pour la solidarité et REVES, « Pour une Europe des citoyens et des territoires », février 2019 : <https://bit.ly/30zddpn>
- L'initiative inspirante « Le think & do tank POUR LA SOLIDARITÉ - PLS s'engage pour une Europe solidaire et durable », novembre 2018 : <http://bit.ly/3vckWaZ>
- L'initiative inspirante « Une énergie propre locale et citoyenne en Europe avec Rescoop.eu », novembre 2018 : <http://bit.ly/2ONm7gk>
- Le *Le Saviez-vous ?* « Quelle politique européenne pour l'ESS ? », novembre 2018 : <http://bit.ly/3tcBU7k>
- La tribune « L'Europe : un accélérateur de puissance pour l'ESS dans nos territoires », de Ulla Engelmann, novembre 2018 : <http://bit.ly/30A7uQb>
- La note « ESS : quel rôle pour la France dans l'Union européenne ? », de Michel Catinat, mars 2018 : <https://bit.ly/30FqdcM>