

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.

ANALYSE DU PLAN D'ACTION EUROPÉEN POUR L'ÉCONOMIE SOCIALE



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

« Vous élaborerez un plan d'action européen pour l'économie sociale visant à favoriser l'innovation sociale » pour la fin 2021 précisait la lettre de mission d'Ursula von der Leyen au Commissaire Nicolas Schmit. Cette annonce créa de grandes attentes parmi les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS). Elle mettait fin à une longue période où, après l'initiative pionnière de Michel Barnier, le « Social Business Initiative », le

portage politique fit défaut au plus haut niveau de la Commission européenne. La consultation lancée par les services de la Commission au printemps 2021 dans le but de recueillir les positions des parties prenantes généra une forte mobilisation de la part des acteurs de l'ESS, notamment en France. Le plan d'action représentait une opportunité inégalée de changement d'échelle de la politique européenne de l'ESS. La Commission européenne reçut au total 132 contributions de 25 pays différents. Presque 50% provenaient des acteurs de l'ESS paradoxalement classifiés par la Commission comme ONG's¹.

Le 9 décembre 2021, la Commission européenne adopta le plan d'action européen sur l'ESS sous la forme d'une Communication politique². Cette dernière s'est accompagnée de deux documents des services. Le premier³ fournit un état des lieux et les principaux défis auxquels est confrontée l'ESS ainsi que les voies de solutions proposées par les acteurs lors de la consultation. Le second⁴, partie intégrante de la stratégie industrielle de l'UE, analyse l'écosystème « proximité et économie sociale », et vise à mobiliser les parties prenantes pour accroître sa résilience et accélérer sa transition verte et digitale.

¹ La répartition des réponses est la suivante : ONG's : 46%, Associations professionnelles : 13%, Autorités publiques : 10%, Entreprises : 9%, Citoyens européens : 6%, Académie/recherche : 5%, etc. Il aurait été utile que la Commission européenne, à l'occasion du plan d'action, modifie son mode de classification et distingue les acteurs de l'ESS dans ses classifications statistiques, y inclus les registres.

² Communication de la Commission, « Building an economy that works for people: an Action Plan for the Social Economy », COM(2021) 778 final

³ Commission Staff Working Document accompanying the Action Plan, SWD(2021) 373 final

⁴ Commission Staff Working Document « Scenarios towards co-creation of a transition pathway for a more resilient, sustainable and digital Proximity and Social Economy industrial ecosystem », SWD(2021) 982 final

UNE RECONNAISSANCE POLITIQUE

Depuis le début de la présente Commission, les entreprises de l'ESS étaient souvent citées dans de nombreuses initiatives politiques de la Commission ; le premier document des services en cite seize. Les acteurs de l'ESS y sont identifiés comme facilitateurs, voire accélérateurs, pour atteindre les objectifs fixés dans ces initiatives. Le Plan d'action renforce ce plaidoyer et fait une synthèse des apports de l'ESS à l'économie et aux sociétés européennes : l'économie sociale est explicitement reconnue pour ses contributions à la mise en œuvre des piliers européens des

« Le Plan d'action européen sur l'ESS, par sa simple existence, consacre une reconnaissance politique de l'ESS. »

droits sociaux et des objectifs de développement durable, à l'accompagnement de la crise sanitaire de la Covid19 et à la résilience de l'économie européenne ou encore à la réussite équilibrée des transitions environnementales ou digitales. Sa complémentarité aux actions des autorités publiques pour fournir « des services sociaux de qualité de façon efficace » est soulignée.

UNE DÉFINITION INCLUSIVE DE L'ESS

Le plan d'action définit les contours de l'ESS. Pour la première fois, la Commission européenne définit l'ESS de façon inclusive. L'ESS contient d'une part les entreprises à statut : les coopératives, les mutuelles⁵, les associations (y inclus les associations caritatives) et les fondations. Elle contient d'autre part les entreprises dites sociales dont l'activité commerciale a un objectif social ou environnemental. Toutes ces entreprises se caractérisent par « la primauté donnée aux personnes et aux objectifs sociaux et environnementaux sur le profit, le réinvestissement des profits ou des excédents pour développer des activités dans l'intérêt des membres ou usagers (intérêt collectif) ou de la société en général (intérêt général), et une gouvernance démocratique ou participative ». Cette définition fait définitivement basculer la politique européenne d'une politique d'entrepreneuriat social vers une politique de support à l'économie sociale. La Commission prend le soin de préciser que d'autres vocables sont utilisés pour désigner l'économie sociale selon les pays : l'économie sociale et solidaire comme en France ou encore le tiers secteur. Toutes ces dénominations sont équivalentes aux yeux de la Commission européenne. Malgré le choix d'une définition inclusive, nulle part n'est introduit le concept de lucrativité limitée, même si la définition retenue l'utilise explicitement. Dans l'analyse des réponses à la consultation et malgré la demande de certains acteurs français notamment mais aussi européens, aucune justification n'est apportée à ce choix. Tout en reconnaissant politiquement l'ESS, la Commission s'abstient de reconnaître qu'il s'agit d'un modèle économique alternatif dont les moteurs ne sont ni l'attrait du gain, ni la pression de la concurrence.



⁵ La Commission les dénomme « sociétés de bénéfice mutuel »

UNE STRUCTURATION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ESS

Le plan d'action structure de nombreuses actions ou initiatives européennes déjà existantes et vise à les renforcer. Il en propose de nouvelles détaillées ici. Il a trois objectifs essentiels : mettre en place un cadre politique et juridique favorable, créer des opportunités de développement pour les acteurs de l'ESS et assurer une reconnaissance de l'ESS et de ses potentialités.

« L'économie sociale est explicitement reconnue pour ses contributions à la mise en œuvre des piliers européens des droits sociaux et des objectifs de développement durable. »

Cadre politique et juridique

La Commission considère que le cadre juridique européen, c'est-à-dire les règles en matière d'aides d'Etat et de passation de marchés publics, offre déjà une grande flexibilité et de fortes marges d'appréciation souvent inexploitées par les États-membres (règles de minimis, services économiques d'intérêt général et clauses sociales). Pour cette raison, le plan propose d'aider les États-membres à mieux connaître la législation européenne au travers de la publication de guides, ou d'une meilleure sensibilisation des adjudicateurs publics nationaux par la formation et l'échange de bonnes pratiques. D'une façon générale, la Commission considère que c'est essentiellement au niveau national par la mise en place de cadres juridiques ou politiques adaptés que des progrès peuvent être réalisés. Elle propose ainsi que le Conseil élabore en 2023 des recommandations pour que

les États-membres rendent leur cadre politique et juridique plus favorable à l'ESS. Vu la difficulté de la tâche, il est probable que le calendrier choisi, soit 2023, vise une présidence forte et engagée vis-à-vis de l'ESS, à savoir l'Espagne au 2ème trimestre 2023. Elle propose également de renforcer les partenariats entre entreprises de l'ESS et entreprises traditionnelles et de susciter des offres conjointes afin d'accroître l'accès des entreprises de l'ESS aux appels d'offres publics. Dans ce but, une nouvelle initiative dans le cadre du programme sur le marché intérieur sera lancée en 2022. Le seul ajustement éventuel que la Commission ait décidé de considérer concerne les aides d'Etat. Lors de la révision du règlement sur les exemptions par catégories en 2023, la Commission examinera s'il est nécessaire d'adapter les règles pour répondre à la difficulté qu'ont les entreprises de l'ESS à accéder aux moyens de financement.



Opportunités de développement

Les actions s'articulent autour d'un ensemble de contraintes au développement des entreprises de l'ESS que le plan d'action vise à atténuer ainsi que des opportunités que le plan d'action vise à valoriser. Trois types de contraintes sont essentiellement identifiées.

- D'abord, **l'éparpillement des programmes** qui rend leur accès difficile pour les acteurs de l'ESS. Sur la période 2014- 2020, la Commission estime que 2,5 milliards d'Euros ont été mobilisés dans le budget de l'UE pour l'ESS au travers de 15 programmes européens sans pouvoir préciser le pourcentage réellement échu à l'ESS. Elle prévoit une augmentation de ce budget pour la période 2021-2027. Pour faciliter l'accès, la Commission a décidé de mettre en place pour 2023 une plateforme unique (un « gateway ») dédiée à l'ESS qui regrouperait l'ensemble des informations pertinentes sur les programmes, politiques, réseaux et initiatives européennes ainsi que sur les guides, outils existants et événements européens dont l'ESS peut bénéficier.
- Ensuite, **la difficulté d'accès au financement**. Le manque de financement de l'ESS est estimé à presque 1 milliard d'Euros par an en Europe. Pour faire face à ce défi, la Commission entend lancer de nouveaux produits financiers dans le cadre du programme InvestEU afin de mobiliser le financement privé et de mieux le cibler sur les besoins spécifiques des entreprises de l'ESS dans toutes les phases de leur développement. Elle va aider au développement des mesures d'impact social et de méthodologies simples à la fois pour faciliter leurs usages par les acteurs de l'ESS et pour accroître la confiance et la compréhension des financeurs privés.
- Enfin, **l'insuffisant enseignement de l'entrepreneuriat social**. Les systèmes éducatifs nationaux peinent à enseigner l'entrepreneuriat social au même titre que l'entrepreneuriat traditionnel. Pour stimuler l'évolution notamment en faveur des jeunes entrepreneurs, le plan d'action acte la mise en place en 2022 d'une « académie pour l'entrepreneuriat social des jeunes » en collaboration avec les décideurs publics nationaux et les réseaux d'entrepreneuriat des jeunes ainsi que d'un nouveau « centre de compétence européen pour l'innovation sociale ».

Quant aux **opportunités à valoriser par des actions** du plan d'action, elles concernent les domaines suivants :

- **Les transitions environnementales et digitales**

L'objectif du plan d'action est d'aider les entreprises de l'ESS à mieux accompagner les transitions par les solutions inclusives et socialement acceptables qu'elles proposent, mais aussi à les accompagner dans leur propre transition, notamment pour qu'elles utilisent mieux, elles-mêmes, les opportunités de la digitalisation. Le plan d'action va lancer un « chemin de transition » (« a transition

pathway ») pour stimuler le développement des écosystèmes de proximité et d'économie sociale. La Commission souhaite que cette initiative se mette en œuvre de façon conjointe avec les autorités publiques nationales et les parties prenantes de l'ESS dans le double but de partager une vision commune sur les enjeux et conditions de succès, ainsi que de les engager conjointement sur des actions communes.

- **L'innovation sociale**

Par la proximité avec les citoyens et la connaissance des besoins locaux, l'ESS a la capacité d'offrir des solutions innovantes. Pour faciliter le changement d'échelle, le plan d'action propose la création d'un nouveau « centre européen de compétence pour l'innovation sociale » dans le cadre du programme European Social Fund+ (FSE+). Il aura pour mission de faciliter la coopération transnationale entre les diverses structures de soutien à l'innovation sociale.



Reconnaissance

La Commission reconnaît que les citoyens, les partenaires sociaux ou les financiers n'ont qu'une connaissance insuffisante des apports de l'ESS. Elle s'engage à renforcer ses activités de communication, à faciliter l'élaboration de données statistiques spécifiques à l'ESS et à contribuer au développement d'études comparatives couvrant l'ensemble des États-membres.

UNE FORTE IMPLICATION DES ÉTATS-MEMBRES ET UNE FOCALISATION IMPLICITE SUR LES PAYS DE L'EST

Le plan d'action demande dans un certain nombre de cas que les actions soient mises en œuvre par les États-membres. Il s'agit principalement des actions relevant du premier objectif (mettre en place un cadre politique et juridique favorable), mais elles relèvent de la décision politique des États-membres et sont donc conditionnées à leur volonté d'agir. Cette demande d'actions s'adresse essentiellement aux États-membres les moins avancés dans leur politique de soutien à l'ESS. Il s'agit notamment de la plupart des États-membres de l'Europe de l'Est. Pertinentes pour ces pays, elles le sont moins pour des pays déjà dotés d'une politique et d'un cadre législatif de support au développement de l'ESS comme la France.

ABSENCE D'ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN

La Commission européenne a choisi de ne pas adapter le cadre juridique européen pour tenir compte des spécificités du modèle économique que représente l'ESS. L'enjeu est passé sous silence, alors que le seul modèle d'entreprise considéré dans toute la législation européenne est l'entreprise à but lucratif. Cette pratique juridique implique la mise en place de règles uniformes souvent inappropriées pour les entreprises de l'ESS dont la lucrativité est limitée. Plutôt que de guider par l'exemple les États-membres en adaptant le cadre juridique européen, la Commission a décidé de leur demander d'adapter leur propre cadre national. La seule avancée juridique incluse dans le plan d'action est l'adaptation du règlement général d'exemption par catégories, mais elle reste conditionnée à une analyse plus approfondie en 2023.



QUEL BILAN ?

Le plan d'action européen est une avancée considérable dans la mise en place d'une politique européenne de l'ESS et par voie de conséquence dans la reconnaissance politique de la spécificité du modèle économique que représente l'ESS. Il est ambitieux et contient une multitude d'actions, mais aucune sur l'adaptation du cadre juridique européen. Il est difficile a priori d'en évaluer les effets concrets. Le plan prévoit de publier un rapport en 2025 sur la mise en œuvre de ces actions. Il sera important que la Commission évalue également les impacts de ce plan. Il devrait revenir au Groupe d'experts de la Commission sur l'économie sociale (GECES) d'assurer un suivi et de veiller à une mise en œuvre complète, également de contribuer à des actions telles que la conception de la plateforme d'information dédiée à l'ESS.

Ce plan d'action est une étape importante de la politique européenne de l'ESS, mais reste incomplet. Des actions supplémentaires seront encore nécessaires.



| | |
|------|--|
| 2022 | Lancer une nouvelle initiative dans le cadre du programme Marché intérieur de soutien à la création de partenariats locaux et régionaux entre les entités de l'économie sociale et les entreprises traditionnelles pour développer un marché d'« acheter social » entre entreprises. |
| | Ouvrir une nouvelle académie pour la politique de l'entrepreneuriat des jeunes dans le but de stimuler l'entrepreneuriat des jeunes, en particulier entrepreneurs sociaux et femmes, en collaboration avec les décideurs publics nationaux et les réseaux d'entrepreneuriat des jeunes. |
| | Lancer de nouveaux produits financiers dans le cadre du programme InvestEU afin de mobiliser l'investissement privé adaptés aux besoins des entreprises sociales dans leurs différentes phases de développement |
| | Instaurer un « chemin de transition » pour les écosystèmes industriels de proximité et d'économie sociale pour travailler plus avec les autorités publiques et les parties prenantes sur la mise en œuvre du plan d'action. |
| | Stimuler l'innovation sociale au travers d'une nouvelle approche de coopération transnationale dans le cadre du programme FSE+ et mise en place d'un nouveau centre de compétence européen pour l'innovation sociale. |
| 2023 | Organiser des webinaires et des workshops pour les agents publics dans les différents champs d'actions politiques d'intérêt pour l'économie sociale. |
| | Proposer une recommandation du Conseil sur les conditions cadre de développement de l'économie sociale. |
| | Améliorer l'accès au financement des entrepreneurs sociaux des pays des Balkans occidentaux, du Partenariat de l'Est et du Voisinage du Sud en lançant des actions de stimulation d'initiatives de terrain et de soutien des intermédiaires pour développer des produits financiers adaptés aux besoins des entités de l'économie sociale. |
| | Mettre en place une plateforme européenne pour l'économie sociale comme point d'entrée unique pour les parties prenantes de l'économie sociale, autres acteurs concernés et individus cherchant des informations sur les fonds, politiques et initiatives de l'UE relatifs à l'économie sociale. |
| | Soutenir le développement de la mesure des impacts sociaux et de sa gestion pour aider les acteurs de l'économie sociale dans l'UE. |

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

- La note stratégique « L'alignement des planètes en 2021 pour une Europe inspirée de l'ESS », de Michel Catinat, mai 2021 : <https://bit.ly/3tnuMVI>
- 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>

⁶ Traduction officielle du tableau « Key Commission Actions and timeline for their implementation » de la Communication sur le plan d'action