

QUELLE RECONNAISSANCE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE PAR L'EUROPE ?

LE « RAPPORT TOIA » DU PARLEMENT EUROPÉEN



analyse

Novembre 2010
Jean-Marie Coen
Chargé de projet

L'Union européenne vient de se doter, en mars de cette année, d'une nouvelle stratégie économique pour la décennie à venir. Baptisé « Europe 2020 », ce plan décennal mentionne à peine l'économie sociale. Pourtant elle n'est pas insignifiante en Europe, où de nombreux rapports officiels lui sont consacrés. Néanmoins, l'économie sociale est peu promue par l'Union. Certains projets législatifs pourraient la renforcer. Mais ils dorment dans les tiroirs de la Commission...

Pourtant il y a un an et demi, le 19 février 2009 précisément, le Parlement européen votait à une écrasante majorité¹ une résolution sur l'économie sociale². Ce rapport, établi à l'initiative des députés, est mieux connu du nom de sa rapportrice, l'Italienne Partizia Toia (groupe ALDE). Le « rapport Toia » dresse un état des lieux complet de la place et de la reconnaissance de l'économie sociale dans l'Union. Il constate un certain nombre de manques législatifs, statistiques, politiques... qui freinent la croissance de l'économie sociale, et énonce un grand nombre de recommandations pour améliorer la situation.

Car, soulignent les députés, l'économie sociale n'a rien d'anodin dans l'UE : elle représente 10% des entreprises (soit 2 millions de structures) et 6-7% de l'emploi total. De plus, l'ES pourrait valablement contribuer aux objectifs de la stratégie « UE 2020 ». Pourtant, l'économie sociale est absente des priorités de cette stratégie³. Comment expliquer cette situation et que pourrait réaliser l'UE pour encourager l'économie sociale ? Ce sont les points qui sont abordés dans cette analyse.

L'économie sociale dans l'UE : reconnaissance et structuration

Officiellement, l'économie sociale ne manque pas de reconnaissance au niveau européen. On a déjà cité le « rapport Toia » du Parlement européen (PE). Ce rapport représente l'aboutissement des travaux d'un intergroupe parlementaire, qui existe depuis plus de vingt ans au sein du PE. D'autres institutions communautaires ont consacré des travaux à l'économie sociale⁴. Celle-ci fait encore l'objet d'événements officiels organisés par certaines des présidences tournantes de l'UE. Ce fut le cas au cours de la présidence espagnole (conférence de Tolède, les 6 et 7 mai 2010)⁵ et ce fut encore le cas durant la présidence belge, les 27 et 28 octobre derniers⁶.

1 580 votes en faveur, 27 contre et 44 abstentions. *CP SocEur*

2 Résolution du Parlement européen sur l'économie sociale (2008/2250(INI)), P6_TA(2009)0062, 10 pages. Voir http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/http_www-europarl-europa-eu_sides_getDoc_FR.pdf

3 Voir l'analyse de SAW-B, « La stratégie 'UE 2020' et l'économie sociale », septembre 2010, à paraître.

4 Pour une liste de ces travaux, voir : Rafael Chaves Ávila et José Luis Monzón Campos, « L'économie sociale dans l'Union européenne », Comité économique et social européen, n° CESE/COMM/05/2005, p. 127.

5 Un compte-rendu de cette conférence est disponible sur : <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article1208>.

6 Cette dernière conférence était organisée dans la foulée du « Forum SSIG » (26 et 27 octobre 2010), car la question des « services sociaux d'intérêt général » constitue un des grands enjeux européens pour l'économie sociale. Voir nos précédentes analyses : « L'impact de la libéralisation européenne des services sur l'ES » (septembre 2007 – disponible sur <http://www.saw-b.be/EP/2007/A0705.pdf>) et « Le rôle des autorités publiques dans la protection des SSIG » (août 2008 – disponible sur <http://www.saw-b.be/EP/2008/A0808.pdf>).

Par ailleurs, le secteur a structuré sa représentation depuis dix ans. L'organisation « SOCIAL ECONOMY EUROPE » (anciennement CEP-CMAF) représente le secteur auprès de l'UE. Elle fédère des structures représentatives des quatre grandes formes de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations, fondations), ainsi que d'autres membres⁷. Car les enjeux européens sont essentiels pour l'économie sociale. Outre les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG), se posent aussi la question des marchés publics (cruciale pour beaucoup d'entreprises) et celle des aides d'Etat (importante pour le secteur de l'insertion). Pour ce même secteur de l'insertion, les « objectifs de Lisbonne », l'accent mis sur le relèvement du taux d'emploi et les politiques d'activation, influencent bien sûr les structures⁸. Enfin, le « Small Business Act »⁹ (initiative de la Commission en faveur des petites et moyennes entreprises européennes) concerne de près la plupart des structures de l'économie sociale en Europe.

Le « rapport Toia » : un pas en avant pour l'ES dans l'UE

Pour les acteurs de l'économie sociale, le « rapport Toia » du Parlement européen représente un grand pas en avant. Car il consacre la reconnaissance de l'économie sociale par une des principales institutions européennes. De plus, ce rapport énumère toute une série d'actions que la Commission européenne pourrait entreprendre pour reconnaître et favoriser l'économie sociale en Europe.

Tout d'abord, le rapport rappelle que les traités fondateurs de l'Union reconnaissent la pluralité des formes d'entreprise. Ce premier point s'avère fondamental pour les structures d'économie sociale qui fonctionnent, par principe, selon d'autres règles et – pour la plupart – sous d'autres statuts que les entreprises classiques : associations, coopératives, mutuelles et fondations

D'emblée, le rapport précise aussi que l'économie sociale, par ses valeurs et ses modes d'action, correspond aux principes fondamentaux du modèle social européen et qu'il convient de valoriser les modèles d'économie sociale « pour atteindre les objectifs de croissance, d'employabilité, de formation et de services à la personne... » Ces différents éléments expliquent l'initiative que les députés ont prise en rédigeant ce rapport.

Celui-ci avance ensuite que « *l'économie sociale met en évidence un modèle d'entreprise qui ne peut être caractérisé ni par sa taille ni par ses secteurs d'activité, mais par le respect* » d'une série de principes. Ceci justifie donc, aux yeux des députés, une reconnaissance particulière de l'économie sociale, de ses formes d'entreprises et ses modes d'organisation. Les élus soulignent encore « *qu'un système économique dans lequel les entreprises de l'économie sociale jouent un rôle plus important serait moins exposé à la spéculation sur les marchés financiers* ». Ils notent également l'ancrage local de bon nombre de structures, leurs articulations fréquentes avec les pouvoirs locaux et leur contribution à « *l'intérêt général* ».

Pour suivre, les députés énumèrent une longue série de recommandations, regroupées en 7 chapitres thématiques. Il y est question de la reconnaissance du concept même d'économie sociale par l'UE, de la reconnaissance juridique de ses formes d'entreprises (coopératives, mutuelles, associations, fondations). A ce sujet, le statut de mutuelle au niveau européen est dans les tiroirs depuis 1996. Il en avait été ressorti vers 2004-2005, mais retiré à nouveau du programme de travail de la Commission. Quant aux fondations, elles n'ont fait l'objet d'un premier rapport de faisabilité qu'en 2008.

Les députés demandent encore que l'économie sociale soit mieux prise en compte dans les relevés statistiques européens (en particulier par le développement de nouveaux comptes-satellites) et qu'elle soit reconnue dans le dialogue social européen. Ils soulignent l'apport de l'économie sociale aux objectifs de la stratégie de Lisbonne (devenue « UE 2020 ») : renforcement de l'esprit d'entreprise,

7 Voir <http://www.socialeconomy.eu.org>

8 Voir nos précédentes analyses : « EFT et entreprises d'insertion face à la responsabilisation » (novembre 2009 – disponible sur <http://www.saw-b.be/EP/2009/A0913.pdf>) et « Europe, inclusion sociale et activation : pourquoi vouloir remettre tout le monde au travail ? » (mai 2010 – disponible sur <http://www.saw-b.be/EP/2009/A0913.pdf>).

9 Voir http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_fr.htm

fonctionnement démocratique, responsabilité et inclusion sociale. Acteurs déterminants de la réinsertion, les entreprises d'économie sociale contribuent « à rétablir trois grands déséquilibres sur le marché de l'emploi : chômage, instabilité des emplois, exclusion des chômeurs ». Sans parler de « l'investissement dans la création de réseaux de solidarité » qu'elles représentent.

Ils appellent donc la Commission à « mettre en place un cadre pour l'agenda de l'économie sociale », et à « tenir compte de la réalité de l'économie sociale lors de la révision de la politique en matière d'aides d'Etat ». Ils demandent des « soutiens » et des « programmes » spécifiques pour un secteur où les entreprises sont souvent de très petites tailles, ce qui ne facilite pas toujours leur établissement ou leur pérennité. Ils soulignent encore « l'importance de l'économie sociale dans le cadre des services d'intérêt général ».

Ils proposent encore que la Commission « intègre une dimension 'économie sociale' dans l'élaboration des politiques communautaires et nationales », qu'elle développe des programmes de formation (au sein des universités mais aussi pour soutenir le professionnalisme du secteur ; qu'elle développe un cadre juridique pour les « partenariats territoriaux entre le secteur de l'économie sociale et les pouvoirs locaux » et qu'elle « facilite des investissements dans l'économie sociale ».

Enfin, ils suggèrent à la Commission de se donner les moyens nécessaires pour réaliser ce calendrier : statistiques, meilleure prise en compte dans le « Small Business Act », création d'une « unité transversale de l'ES » au sein de la Commission, meilleur suivi par l'Observatoire européen des PME, invitation à se joindre aux instances permanentes de dialogue, soutien à la « cellule de réflexion européenne sur les banques coopératives, mise en place par l'association du secteur »...

Quel avenir pour le rapport Toia ?

Il est remarquable que le rapport Toia ait été approuvé à une forte majorité des membres du Parlement européen (80%). Qu'ils soient de gauche ou de droite, les élus ne sont pas insensibles à l'importance économique de l'économie sociale, ni à son apport social. Tous les groupes politiques ont contribué à son élaboration¹⁰. Il semble donc y avoir parmi les députés un large consensus en faveur de la reconnaissance et de la promotion d'un secteur qui fonctionne pourtant (très) différemment des entreprises classiques.

Encore faudrait-il que les « désirs » des députés soient suivis d'effets. Un rapport d'initiative du parlement européen n'a en effet aucun pouvoir contraignant sur la Commission, institution qui détient seule le pouvoir d'initiative législatif dans l'Union européenne. Les choses progressent pourtant, lentement mais sûrement.

Tout d'abord, sur la question des statuts, une série de travaux sont en cours au niveau de la Commission, dans la lignée du rapport Toia. Le statut européen des coopératives va être évalué. Une étude va être lancée sur le statut de mutuelle européenne, en premier lieu pour comparer la situation existante dans les différents Etats membres. Enfin, la Commission va également analyser le statut de fondation européenne (Michel Barnier s'est dit « convaincu » par ce dernier point). Ne reste donc que le statut d'association européenne à développer.

Pourquoi ces statuts européens sont-ils importants ? Pour Karine Pflüger, chargée de mission de SOCIAL ECONOMY EUROPE, « les statuts européens permettraient aux entreprises de l'économie sociale d'acquérir une visibilité au niveau européen. Nous voulons démontrer qu'il existe des manières différentes d'entreprendre, et nous voulons le faire reconnaître par l'Union européenne. C'est un premier pas pour développer ensuite des approches spécifiques à l'économie sociale dans les politiques de l'Union. » Les statuts sont importants aussi pour les entreprises de l'économie sociale

10 ALDE seminar, « Roundtable : 'Social economy : the challenges' », 20 janvier 2009, p. 2. Rapport disponible sur http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2009_01_20_Hearing_minutes-2.pdf

afin de développer leurs activités au niveau transfrontalier¹¹.

En pratique aussi, les entreprises d'économie sociale se retrouvent régulièrement confrontées à la question des statuts. Leurs modes de fonctionnement et les activités qu'elles développent ne rentrent pas toujours dans des « cases » légales existantes et sont très diversifiés. Des chapeaux juridiques spécifiques ont dû être imaginés (par exemple les SFS chez nous), des agréments divers ont été mis sur pieds pour soutenir le secteur (ILDE, EFT, EI, etc.). Les publics cibles qu'elles peuvent ou pas accompagner s'en retrouvent également définis de façon de plus en plus restrictive.

Les entreprises de l'économie sociale demandent surtout que l'on reconnaisse la spécificité de leur manière d'entreprendre, leurs statuts caractéristiques. Ainsi, une coopérative est certes une entreprise commerciale. Mais c'est aussi une entreprise dont le but n'est pas de rémunérer ses actionnaires : la notion de « stakeholder » (partie prenante / sociétaire) y supplante celle de « shareholder » (actionnaire). Et que dire alors des mutuelles, associations et fondations, dont le but non lucratif est encore plus fort ?

Enfin, comme le souligne Alain Coheur, président de SOCIAL ECONOMY EUROPE, « *les entreprises de l'économie sociale ne devraient pas être soumises à la même application des règles du droit à la concurrence que les autres entreprises* »¹². Par exemple, par rapport aux aides d'Etat, les structures d'économie sociale remplissent souvent des tâches d'intérêt général (mais on pourrait citer les marchés publics, les clauses sociales et la réservation à l'économie sociale, le mandatement pour des missions d'intérêt général, la définition de la PME...). Quant aux banques coopératives, elles demandent à ne pas être soumise aux mêmes exigences de fonds propres que les banques « classiques ».

Enfin, en ce qui concerne les statistiques, peu de choses ont bougé. Des travaux menés au niveau des Nations-Unies ont permis le développement d'un « compte satellite » pour les « institutions à but non lucratif » (les associations et les mutuelles). La Belgique est un des premiers pays à s'être doté d'un tel instrument. Sur les mutuelles et les coopératives, des travaux préparatoires ont été menés par le CIRIEC. Mais rien n'a été entamé au niveau européen : le programme de travail d'Eurostat a été bouclé pour les années 2008-2012¹³. Partie remise ? Il faudra en tout cas une décision politique pour entamer de tels travaux.

« Des paroles aux actes »... il y a encore du chemin.

Pour inciter la Commission à avancer sur les pistes tracées par le Parlement, 400 académiques¹⁴ lui ont adressé une lettre ouverte intitulée « *Des paroles aux actes* » (« *From words to action* »). Cet appel demande à la Commission de reconnaître les spécificités de l'économie sociale en Europe et d'avancer en la matière, dans le sens posé par le rapport Toia. Une audition a été organisée le 13 octobre dernier au Parlement européen pour présenter l'appel : les Commissaires Michel Barnier et Antonio Tajani y ont participé (en personne, ce qui est un point positif) et ont présenté les travaux actuels de la Commission sur les statuts.

Les deux commissaires n'ont toutefois pas été beaucoup plus loin en matière d'annonces. Pour le reste, ils ont surtout présenté le projet de « *Single Market Act* », destiné à achever le marché unique

11 Sur les statuts : des Associations : <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article1164> ; des Mutuelles : <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article572> ; des Fondations : <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?rubrique554>

12 Alain Coheur, « Remettre l'économie sociale au cœur de la politique européenne », in *Espace social Européen*, n°935, 16 au 22 avril 2010, rubrique « Libre propos ».

13 Sur la question des statistiques européennes de l'économie sociale et des comptes nationaux, voir l'excellent exposé de M. Jeff Spending dans ALDE seminar, *op.cit.*, pp. 6-10 (en français).

14 L'appel a été initié par des membres des réseaux de chercheurs CIRIEC et EMES. « From words to action. Supporting cooperative and social enterprises to achieve a more inclusive, sustainable and prosperous Europe. Open Letter to the European Commission. » Disponible sur http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2010_06_15_SEE_annexe3_Appeal_to_the_European_Commission.pdf

et pour lequel ils voient un apport utile de l'économie sociale. Pour Michel Barnier, l'économie sociale a ceci de fort utile qu'elle peut aider à « *relier les citoyens avec l'économie sociale de marché* ». Or, avec le *Single Market Act*, la Commission veut réconcilier « *le grand marché, les PME et les citoyens* », a-t-il précisé.

Son collègue Antonio Tajani a abondé dans ce sens, expliquant que « *les entreprises d'économie sociale relient les citoyens aux institutions européennes* » (à travers leur actionnariat très dispersé, caractéristique de l'économie sociale). Et les deux d'inciter les acteurs de l'économie sociale à participer au débat sur le *Single Market Act*. « *Votre rôle est important dans cette stratégie*, a conclu M. Tajani : *il s'agit de donner une réponse aux citoyens* ».

Voilà donc l'économie sociale invitée à défendre le marché unique, dont on connaît la forte orientation libérale. La pirouette politique est impressionnante ! Elle montre qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que l'économie sociale soit reconnue à part entière par la Commission. Elle montre surtout où sont les vraies préoccupations des commissaires : faire accepter le marché unique par les citoyens¹⁵. Et donc faire croire que « économie sociale » et « économie sociale de marché » sont des synonymes. Une reconnaissance à part entière de l'économie sociale n'est clairement pas à leur agenda, du moins pour le moment.

D'une manière générale, la Commission se défend souvent en disant qu'elle ne peut pas soutenir une forme d'entreprise plutôt qu'une autre, par souci d'égalité de traitement. Par ailleurs, la Commission ne voit pas pourquoi il faudrait élaborer des programmes spécifiques pour l'économie sociale, dans la mesure où ses structures peuvent s'inscrire dans les programmes existant. « *Mais dans la pratique, les mesures prises par la Commission avantagent souvent une seule forme d'entreprise* », explique Karine Pflüger.

Coordonner les efforts nationaux ?

Pour autant, la Commission n'est pas la seule en cause. Avec une certaine raison, celle-ci renvoie aux responsabilités des Etats membres. Lors d'une audition précédente, au moment de l'adoption du rapport Toia, une représentante de la Commission a expliqué l'absence de définition communautaire de l'économie sociale par le fait que seuls 5 pays en disposent au niveau national (bientôt 6, avec la définition espagnole en cours d'adoption¹⁶ ; et le Luxembourg y travaille aussi). Par ailleurs, si les travaux sur un statut de la mutuelle européenne ont été interrompus (après 13 ans...) c'est qu'il faut un consensus plus fort, dit elle, mais que les Etats membres ne sont pas encore prêts à aller plus avant dans cette direction¹⁷.

On peut contester l'argument mais il y a là une piste de réflexion intéressante. Car l'action européenne n'est jamais aussi forte que quand elle repose sur une volonté solide des Etats, vrais détenteurs du pouvoir dans l'Union. La piste est d'autant plus intéressante que pour des acteurs locaux, il est toujours plus facile et plus efficace d'interpeller leurs représentants nationaux. Ce serait donc à la coordination de l'action des structures nationales de l'économie sociale qu'il faudrait s'atteler : obtenir des définitions proches de l'économie sociale dans chaque pays, la renforcer dans les pays où elle est encore peu présente, la rendre plus visible là où elle ne s'est pas encore déclarée comme telle, démontrer auprès des autorités nationales l'intérêt de statuts européens, etc.

Pourtant, les acteurs du secteur soulignent que ce travail a été fait, et que la Commission peut aussi inciter les Etats membres à modifier leurs législations. Mais d'autres notent que la définition actuelle de l'économie sociale dans le rapport Toia devrait sans doute prendre en compte une plus grande variété de pratiques et s'intéresser plus à la situation dans les pays de l'Est.

15 Depuis l'échec du projet de Constitution européenne, faire accepter l'Europe par ses citoyens est une priorité pour la Commission. Il n'est toutefois pas sûr que commencer par le marché unique soit la meilleure manière...

16 Brèves du CIRIEC France, n°36, octobre 2010, page 2. Voir <http://www.ciriec-france.org/spip.php?rubrique9>

17 ALDE seminar, *op.cit.*, pp.3-4.

Par ailleurs, il faudrait éviter de se voir enfermés dans un carcan trop étroit. Comment rencontrer à la fois la diversité des entreprises d'économie sociale et des biens et services qu'elles fournissent et une reconnaissance juridique adaptée¹⁸ ? Comment leur donner la possibilité de poursuivre leurs méthodes de gestion innovantes et de les inclure dans des cadres légaux appropriés ? Comment les préserver et leur apporter le soutien nécessaire sans être en porte à faux par rapport aux législations européennes ?

Enfin, l'économie sociale doit sans doute aussi se pencher sur ses propres faiblesses. Un rapport commandé en 2006 par le Comité économique et social européen (CESE) décrit ainsi un certain nombre de celles-ci, dont pâtirait l'économie sociale pour s'imposer au niveau européen : son « éclatement en de multiples structures et statuts », sa « réticence innée aux regroupements », ses « règles de redistribution du profit qui n'encouragent pas les investisseurs », ou encore la « participation interne » qui peut compliquer la prise de décision¹⁹.

Conclusion : comment mettre l'ES à l'agenda européen ?

Au final, les questions à trancher restent nombreuses. C'est clair, l'Union européenne pourrait mieux faire pour favoriser l'économie sociale dans l'Union : ce constat est posé par les députés européens à leur écrasante majorité, tout comme par les acteurs de l'économie sociale et les chercheurs qui les soutiennent. Les choses progressent au niveau de la Commission, mais lentement. Pourtant les députés européens se sont penchés sérieusement sur le problème et leurs recommandations sont pertinentes.

Qu'attendre donc vraiment des institutions ? Si la politique est le résultat d'un rapport de forces, alors il faut développer le rapport de force de l'économie sociale. Et on l'a vu, une piste pour ce faire serait de renforcer la reconnaissance et la visibilité de l'économie sociale dans un maximum de pays de l'Union. C'est là que les citoyens ont toujours le plus de chance d'être écoutés.

Dans un contexte idéologique qui fait la part belle au secteur privé et au libéralisme, la voie choisie par l'économie sociale n'a clairement pas le vent en poupe. Il faut continuer à se fédérer, exiger une reconnaissance, des statuts, plus d'attention dans les statistiques. Et continuer à renforcer au jour le jour un secteur qui doit prouver qu'il peut bien être l'alternative qu'il prétend être. Ce sera sans doute son meilleur facteur de réussite.

18 Voir la méthode du faisceau d'indices <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?article27>

19 Rafael Chaves Ávila et José Luis Monzón Campos, *op.cit.*, pp. 119-120.