

**Avis du Comité économique et social européen sur «Le renforcement des entreprises sociales à but non lucratif, pilier incontournable d'une Europe sociale»**

(avis exploratoire)

(2020/C 429/18)

Rapporteur: **Krzysztof BALON**

Consultation	Présidence allemande, 18.2.2020
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	4.9.2020
Adoption en session plénière	18.9.2020
Session plénière n°	554
Résultat du vote	211/3/5
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Compte tenu du rôle que jouent les entreprises sociales à but non lucratif pour concrétiser la dimension sociale de l'Union européenne (UE) et mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux, y compris et surtout en situation de crise, le Comité économique et social européen (CESE) préconise le renforcement et la promotion ciblée des entreprises sociales et des autres organisations de l'économie sociale, en particulier celles qui réinvestissent intégralement leurs bénéfices éventuels dans les missions d'intérêt général ou à des fins statutaires d'utilité publique. Il convient en outre d'accroître leur visibilité dans toute l'Europe.

1.2. Il existe d'ores et déjà dans les systèmes juridiques de nombreux États membres des règles qui établissent un statut d'utilité publique également applicable aux entreprises sociales. Aussi le CESE entend-il encourager tous les autres États membres à inscrire des dispositions analogues dans leur législation nationale respective.

1.3. Par ailleurs, un protocole sur la diversité des formes d'entreprises, dans lequel les entreprises sociales à but non lucratif feraient l'objet d'une définition distincte, devrait également être annexé au TFUE, à l'instar du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général (SIG). Le CESE invite de surcroît les États membres à inscrire cette révision à l'agenda des réformes à venir.

1.4. Il importe de renforcer les entreprises sociales à but non lucratif et les organisations similaires d'utilité publique en leur accordant, dans le droit des marchés publics, une attention particulière par rapport aux prestataires publics ou commerciaux pour ce qui est de fournir des services sociaux d'intérêt général. À cet égard, les appels d'offres publics devraient se concentrer sur les domaines d'activité spécifiques des entreprises sociales à but non lucratif en ce qui concerne la prestation de services sociaux, par exemple dans le secteur des soins à la personne et des soins de santé.

1.5. Le CESE est en outre favorable à la possibilité d'accorder une aide exclusivement destinée aux organisations à but non lucratif, sans enfreindre les règles de l'UE en matière d'aides d'État.

1.6. Il convient de relever de manière significative le seuil fixé par le règlement de minimis concernant les SIEG, en le faisant passer de 500 000 EUR sur trois exercices fiscaux actuellement à environ 800 000 EUR par exercice fiscal.

1.7. Le CESE est d'avis que des dérogations généralisées pour l'utilisation de fonds européens assortis d'un cofinancement national devraient être accordées. De même que pour les programmes exclusivement gérés par l'Union, cela ne devrait pas, dans le cas d'un cofinancement national, être considéré comme une aide d'État.

1.8. Le soutien aux organisations de l'économie sociale à but non lucratif devrait également figurer dans le tableau de bord social intégré dans le processus du Semestre européen.

1.9. Non seulement les entreprises de l'économie sociale à but non lucratif constituent un modèle économique durable, mais elles créent et préservent aussi des emplois de qualité, favorisent l'égalité des chances, notamment pour les personnes handicapées et d'autres groupes socialement défavorisés, assurent un niveau élevé de participation et de justice sociales et promeuvent la transformation numérique et écologique. L'économie sociale représente donc un allié stratégique dans le renforcement de la dimension sociale en Europe. Par conséquent, il conviendrait que les activités d'économie sociale bénéficient d'un soutien particulier au titre des fonds européens et qu'elles deviennent notamment un objectif spécifique distinct de l'intervention du FSE+.

1.10. Le CESE se déclare prêt à assumer une fonction d'impulsion et de coordination au sein du débat sur le rôle des entreprises sociales à but non lucratif dans la mise en œuvre du plan de relance après la crise du coronavirus et dans le cadre du plan d'action 2021 en faveur de l'économie sociale, ainsi que sur la refonte nécessaire, dans ce contexte, du cadre juridique et budgétaire.

## 2. Introduction

2.1. Dans le cadre de la préparation de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne au second semestre de 2020, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a demandé au CESE, le 18 février 2020, d'élaborer un avis intitulé «Le renforcement des entreprises sociales à but non lucratif, pilier incontournable d'une Europe sociale». À cette occasion, le gouvernement allemand a souligné l'importance de l'intérêt général comme valeur fondamentale unifiant l'Europe, y compris dans le domaine des activités économiques, ainsi que la forte capacité d'innovation dont font preuve les entreprises de l'économie sociale au service de l'intérêt général qui se consacrent à la fourniture de services sociaux.

2.2. L'économie sociale se compose d'une large palette d'entreprises et d'organisations, parmi lesquelles des coopératives, des mutuelles, des associations, des fondations et des entreprises sociales, ainsi que d'autres formes juridiques propres à chaque État membre, qui sont unies par des valeurs et des principes communs<sup>(1)</sup>. En Europe, l'économie sociale s'avère particulièrement cruciale et d'une grande importance systémique, même en période de crise économique et sociale. Elle contribue à créer de la cohésion sociale, à la renforcer et à la pérenniser. En particulier, le modèle de la fourniture de services sociaux sans but lucratif, dont la finalité sociale est la primauté absolue, s'est révélé extrêmement souple, proche des citoyens, innovant, durable, démocratiquement légitime et efficace. Les entreprises sociales à but non lucratif jouent aussi un rôle décisif pour assurer l'égalité des chances pour tous, indépendamment de l'âge, du sexe et de l'origine. Elles prennent en charge les besoins sociaux de la société qui ne sont pas déjà couverts par les services publics. Dans un précédent avis, le CESE avait déjà fait observer que le travail des entreprises de l'économie sociale doit être au service de l'intérêt général et non viser une maximisation des profits. L'économie sociale contribue ainsi à créer des emplois de qualité dans des entreprises socialement responsables<sup>(2)</sup>, entre autres dans les secteurs des soins de santé, des soins à la personne ou de la garde d'enfants.

2.3. Compte tenu de la diversité de l'économie sociale en Europe, il n'existe, à l'échelle de l'Union européenne, aucune définition juridiquement contraignante de l'«entreprise sociale». Sur la base de certaines caractéristiques, le CESE décrit les entreprises sociales comme des entreprises qui:

- poursuivent des objectifs prioritairement sociaux, et non axés sur le profit, et présentent un caractère d'utilité sociale, servant les intérêts de la société en général ou de ses membres;
- sont principalement à but non lucratif, avec des bénéfices qui, pour l'essentiel, sont réinvestis et non distribués aux actionnaires ou propriétaires privés;
- se présentent sous diverses formes juridiques et modèles de fonctionnement, comme la coopérative, la mutuelle, l'association bénévole, la fondation, l'entreprise à but lucratif ou non lucratif, en combinant souvent plusieurs de ces formules et en changeant parfois, le cas échéant;
- sont des acteurs économiques producteurs de biens et de services (souvent d'intérêt général), la plupart du temps avec une forte composante d'innovation sociale;
- fonctionnent comme une entité indépendante, qui réserve une place importante à la participation et à la codécision (personnels, usagers, membres) ainsi qu'à la gouvernance et à la démocratie (représentative ou ouverte);
- dans beaucoup de cas, tirent leur origine d'une organisation de la société civile ou y sont associées<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 282 du 20.8.2019, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 240 du 16.7.2019, p. 20.

<sup>(3)</sup> JO C 24 du 28.1.2012, p. 1.

2.4. Il n'existe pas non plus, à l'échelle de l'Union, de définition juridiquement contraignante de l'utilité publique. Au contraire, comme l'a fait remarquer le CESE dans un avis antérieur, le droit de l'Union européenne ne tient guère compte des caractéristiques intrinsèques de l'économie sociale, notamment celle d'un rapport différent au profit. L'article 54 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a jusqu'à présent été interprété comme opposant les entités économiquement désintéressées (sans but lucratif) aux sociétés exerçant une activité économique contre rémunération. Cette seconde catégorie englobe donc, sans les différencier et indépendamment de leur forme juridique, toutes les entreprises amenées à réaliser des bénéfices, qu'elles les distribuent ou non<sup>(4)</sup>. Il existe cependant dans les systèmes juridiques de nombreux États membres des règles qui établissent un statut d'utilité publique également applicable aux entreprises sociales. Il convient donc de distinguer trois types d'acteurs économiques: les entreprises à but purement lucratif, les entreprises de l'économie sociale à lucrativité limitée — abordées dans l'avis INT/871<sup>(5)</sup> du CESE — et les entreprises sociales à but purement non lucratif. Ces dernières sont au centre du présent avis.

2.5. Au regard de ces règles nationales, les entreprises sociales qui présentent les caractéristiques énumérées au paragraphe 2.4 et qui sont en outre tenues, conformément à la législation nationale, de réinvestir intégralement les bénéfices éventuels dans les missions d'intérêt général ou à des fins statutaires d'utilité publique peuvent être considérées comme des entreprises sociales à but non lucratif.

2.6. Dans un précédent avis, le CESE a déjà critiqué le fait que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la pratique décisionnelle de la Commission européenne laissent paraître un manque d'intérêt pour les entreprises qui sont qualifiées d'«utilité publique» dans le droit national qui leur est applicable ou qui, indépendamment d'une telle qualification, remplissent les critères susmentionnés. C'est pourquoi le CESE estime qu'un protocole sur la diversité des formes d'entreprises, dans lequel les entreprises sociales à but non lucratif et les entreprises sociales à lucrativité limitée feraient l'objet d'une définition distincte, devrait être annexé au TFUE, à l'instar du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général (SIG), et il demande aux États membres d'inscrire cette révision à l'agenda des réformes à venir<sup>(6)</sup>.

### **3. Les entreprises sociales à but non lucratif en tant que prestataires de services sociaux et de santé d'intérêt général dans le cadre de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux**

3.1. Le CESE a déjà fait valoir, dans un précédent avis, que le socle européen des droits sociaux ne pourra devenir effectif sans la participation des entreprises de l'économie sociale et que celles-ci ont naturellement vocation à remplir des objectifs du socle tels que la promotion d'emplois sûrs et adaptables, le dialogue social et la participation des travailleurs, ainsi qu'un environnement de travail sûr, sain et bien adapté, ou à offrir des réponses innovantes à certains besoins sociaux fondamentaux<sup>(7)</sup>. Il conviendrait d'accroître la visibilité de ces organisations à but non lucratif dans toute l'Europe. Il est nécessaire d'encourager l'innovation et de faciliter l'accès aux financements afin qu'elles puissent continuer à fonctionner, tant au quotidien qu'en situation de crise. Les États membres devraient procéder entre eux à des échanges de bonnes pratiques.

3.2. Selon la conception du modèle social des différents États membres de l'Union européenne, il incombe à l'État-nation de veiller à ce que les citoyens puissent bénéficier de services sociaux et de santé d'intérêt général universels, efficaces, accessibles à tous, abordables et de qualité. Le CESE a d'ores et déjà fait observer que les services d'intérêt général représentent une composante indispensable de la structure de justice sociale et qu'il existe un droit d'accès à des «services essentiels» de qualité, y compris des services sociaux et de santé, tels que décrits par le socle européen des droits sociaux<sup>(8)</sup>.

3.3. Dans certains pays, la prestation de ces services est assurée par des initiatives, des institutions et des administrations d'utilité publique, en priorité par rapport aux services fournis par l'État, de telle sorte que ce dernier garantit les conditions-cadres de fourniture des services, que les utilisateurs en choisissent les prestataires et que les prestataires de services sociaux en assument le financement. La prestation de services doit ainsi être guidée par les intérêts des bénéficiaires, lesquels doivent y être associés de manière participative. À la fois axée sur les utilisateurs et concurrentielle, cette forme de prestation de services assurée par les entreprises sociales à but non lucratif pourrait servir de base de discussion quant à un modèle paneuropéen et, par exemple, être renforcée vis-à-vis des procédures de passation de marchés, qui privent les utilisateurs de leur liberté de choix.

3.4. Le CESE est favorable à la possibilité d'accorder une aide ciblée ou exclusivement destinée aux organisations à but non lucratif, sans risque d'enfreindre les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Cela est plus important que jamais en temps de crise, car les organisations à but non lucratif ne disposent pas de réserves. Pourtant, c'est justement dans les situations de crise que les services sociaux et de santé sont indispensables, et il faut veiller à ce qu'ils soient maintenus à un niveau de qualité élevé.

<sup>(4)</sup> Voir la note de bas de page 1.

<sup>(5)</sup> Voir la note de bas de page 1.

<sup>(6)</sup> Voir la note de bas de page 1.

<sup>(7)</sup> Voir la note de bas de page 1.

<sup>(8)</sup> JO C 282 du 20.8.2019, p. 7.

3.5. À cette fin, et plus généralement pour renforcer le rôle de l'économie sociale à but non lucratif dans la fourniture de services sociaux et de santé d'intérêt général, il est nécessaire de modifier fondamentalement le cadre juridique européen, notamment:

3.5.1. en introduisant, dans le droit des marchés publics, la primauté des prestataires à but non lucratif sur les prestataires publics ou commerciaux;

3.5.2. en augmentant de manière significative le seuil fixé par le règlement de minimis concernant les SIEG, en le faisant passer de 500 000 EUR sur trois exercices fiscaux actuellement à environ 800 000 EUR par exercice fiscal; un tel relèvement contribuerait à améliorer l'applicabilité et, partant, l'efficacité dudit règlement, tout en réduisant dans le même temps le risque de réelles distorsions de concurrence transfrontalières;

3.5.3. en accordant des dérogations généralisées pour l'utilisation de fonds européens assortis d'un cofinancement national; de même que pour les programmes exclusivement gérés par l'Union, cela ne devrait pas, dans le cas d'un cofinancement national, être considéré comme une aide d'État. En l'occurrence, les autorités des États membres devraient pouvoir déterminer de manière juridiquement contraignante, et dans le respect du principe de confiance légitime du bénéficiaire de la subvention d'État, que cela ne constitue pas, de fait, une aide d'État. Il devrait appartenir à la Commission ou à la CJUE de contrôler les abus à cet égard.

#### **4. Cadre budgétaire des activités menées par les entreprises sociales à but non lucratif**

4.1. Le CESE a invité à plusieurs reprises la Commission européenne à mettre en place, en coopération avec les États membres, un écosystème favorable et durable pour l'économie sociale<sup>(9)</sup>. Afin d'améliorer le cadre financier des activités menées par les entreprises sociales à but non lucratif, il conviendrait notamment de garantir des taux de cofinancement suffisants, de simplifier les procédures administratives, par exemple grâce à un système d'indicateurs fondés sur les besoins, ainsi que d'utiliser et d'accepter les forfaits.

4.2. Pour les entreprises sociales à but non lucratif qui fournissent des services sociaux et de santé, l'aide apportée au titre des fonds européens, dont le Fonds social européen plus (FSE+), revêt une importance particulière.

4.2.1. Dans son avis sur le projet de règlement relatif au FSE+<sup>(10)</sup>, le Comité a déjà demandé que, compte tenu du rôle croissant joué par l'économie sociale dans la dimension sociale de l'Union européenne, le soutien aux activités d'économie sociale devienne un objectif spécifique distinct du FSE+<sup>(11)</sup>.

4.2.2. Le CESE a aussi fait valoir le manque fréquent de ressources financières que connaissent les entreprises sociales à but non lucratif, et il a déjà plaidé, dans ce contexte, pour que les contributions en nature soient traitées sur le même pied que les contributions financières, lors de l'apport de ressources propres aux activités financées par le FSE+<sup>(12)</sup>.

4.2.3. Parmi les entreprises sociales à but non lucratif figurent également des organisations plus petites actives sur le terrain, nées par exemple de groupes d'entraide. Le CESE s'est déjà dit favorable à ce qu'une part suffisante des ressources du FSE+ soit allouée à ces organisations<sup>(13)</sup>. En outre, il devrait être possible de promouvoir de manière ciblée le volontariat dans la fourniture de services sociaux et de santé.

#### **5. Plan d'action en faveur de l'économie sociale: les entreprises sociales à but non lucratif comme acteurs essentiels du plan de relance après la crise du coronavirus**

5.1. La crise du coronavirus montre que les mesures prises au niveau national ne sont efficaces que si les approches sont coordonnées. Comme l'a déjà fait remarquer le CESE dans son exposé de position ECO/515 sur le règlement relatif à l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus, il convient, outre les systèmes de santé publique et les PME, de ne pas négliger les entreprises sociales à but non lucratif ni les organisations de la société civile et de leur apporter un soutien renforcé. Celles-ci ne disposent que de très maigres réserves auxquelles elles pourraient avoir recours en situation de crise. Elles sont pourtant essentielles à la pérennité de systèmes (de santé) fonctionnels, surtout pendant une période de crise. Aussi le CESE réclame-t-il que ces domaines d'activité et organisations bénéficient d'un soutien accru non seulement pour affronter cette crise dans l'urgence, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, de la politique sociale et sanitaire commune, du Fonds social européen (FSE) et du tableau de bord social intégré dans le processus du Semestre européen<sup>(14)</sup>.

5.2. Le CESE soutient la position de la Commission européenne, exposée dans la lettre adressée le 24 avril 2020<sup>(15)</sup> aux gouvernements des États membres par Nicolas Schmit, commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, selon laquelle c'est précisément en ces temps de crise qu'il faut soutenir l'économie sociale. La Commission est d'avis que, dans la pratique, les organisations de l'économie sociale contribuent déjà à atténuer les effets de cette crise de nombreuses manières: en

<sup>(9)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 152; JO C 62 du 15.2.2019, p. 165.

<sup>(10)</sup> COM(2018) 382 final.

<sup>(11)</sup> JO C 62 du 15.2.2019, p. 165.

<sup>(12)</sup> Voir la note de bas de page 1.

<sup>(13)</sup> Voir la note de bas de page 1.

<sup>(14)</sup> Exposé de position ECO/515 du CESE, paragraphe 1.11.

<sup>(15)</sup> <https://twitter.com/NicolasSchmitEU/status/1254685369070530560>

coopération avec l'action des pouvoirs publics, ou en complément de celle-ci, elles fournissent un large éventail de services sociaux, en particulier aux personnes les plus fragiles dans notre société. Elles sont également d'importantes pourvoyeuses d'emplois pour les groupes vulnérables et jouent un rôle crucial dans l'intégration sur le marché du travail et dans la mise à niveau des compétences.

5.3. Les organisations de l'économie sociale et autres organisations sans but lucratif devraient mieux s'organiser en réseau pour ce qui est de la communication, des politiques et du travail opérationnel. L'Union européenne et les États membres devraient soutenir cette démarche en favorisant durablement la coopération transfrontalière régulière et en resserrant les liens entre la protection civile, les services d'urgence, ainsi que les services sociaux et de santé. Le retour à la fermeture des frontières et à des approches purement nationales observé lors de la crise du coronavirus est contre-productif et contraire aux objectifs et aux valeurs de l'Union.

5.4. En Europe, les organisations de l'économie sociale, et en particulier les entreprises sociales à but non lucratif, contribuent tout particulièrement à fournir une assistance aux migrants, de par leur nature inclusive et leur finalité de soutien des personnes les plus défavorisées. Comme l'a déjà demandé le CESE dans son avis INT/785, les organisations de l'économie sociale doivent, dans ce contexte également, être mieux reconnues <sup>(16)</sup>.

5.5. Se référant à son avis sur la dimension extérieure de l'économie sociale <sup>(17)</sup>, le CESE rappelle que la Commission n'a pas pris en compte l'économie sociale dans sa proposition concernant un nouveau consensus pour le développement. L'économie sociale à but non lucratif dispose précisément d'un potentiel particulier, en se fondant sur l'entraide et sur la société civile organisée, pour produire un impact durable afin de résoudre les problèmes sociaux et environnementaux de manière ascendante. L'on dispose en Europe d'une économie sociale à but non lucratif forte de son expérience en matière de bonnes pratiques. La visée clairement établie de l'utilité publique, sous la forme d'un réinvestissement intégral des bénéfices dans l'objectif social de l'entreprise, peut empêcher, dans le cadre de mécanismes appropriés de contrôle exercé par l'État ou bénéficiant d'une légitimité démocratique, la privatisation de fonds publics et la maximisation à tout va du profit, y compris en dehors de l'Europe.

5.6. Il s'impose de parvenir à un large consensus social entre employeurs, travailleurs et autres organisations de la société civile sur le rôle des entreprises sociales à but non lucratif et des organisations de la société civile qui les soutiennent dans la mise en œuvre du plan de relance après la crise du coronavirus et dans le cadre du plan d'action 2021 en faveur de l'économie sociale, ainsi que sur la refonte nécessaire, dans ce contexte, du cadre juridique et budgétaire. Le CESE se déclare prêt à assumer un rôle d'impulsion et de coordination à cet égard.

Bruxelles, le 18 septembre 2020.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(16)</sup> JO C 283 du 10.8.2018, p. 1.

<sup>(17)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 58.