

VERS UNE EUROPE DE L'ESS ?

Analyse des stratégies nationales adoptées par les Etats membres

Par Marie Vernier, Déléguée générale du Labo de l'ESS,
membre du Groupe d'experts en économie sociale et entreprises sociales (GECES)

Résumé : En novembre 2023, le Conseil de l'Union européenne enjoignait les États membres, par une Recommandation, à adopter une stratégie dédiée à l'économie sociale, au plus tard fin 2025.

Cette injonction « par le haut » rencontre des cadres nationaux très divers (tant d'un point de vue légal que stratégique). Sa mise en œuvre, encore inégale entre les 27 pays, suit des logiques différentes, tant sur le fond que sur la forme, s'appuyant sur un cadre d'échange et des bonnes pratiques partagées définies par la Commission européenne.

Alors que la France vient d'initier le processus de co-élaboration de sa stratégie, ce décryptage fait le point sur les stratégies adoptées et en cours de définition, ainsi que sur les enjeux de leur mise en œuvre dans un contexte mouvant.

UNE INITIATIVE IMPULSÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

En 2021, le **Plan d'action pour l'Économie Sociale** présenté par la Commission européenne, après un travail de plaidoyer de la part des acteur-ric-e-s de l'économie sociale¹, et s'inscrivant lui-même dans une histoire longue², constatait différents stades d'avancement du développement des écosystèmes de l'économie sociale et solidaire parmi les États membres, et annonçait plusieurs initiatives pour y remédier.

Parmi elles, une **proposition de Recommandation au Conseil de l'Union européenne**, finalement publiée par ce dernier en novembre 2023³, visant à favoriser le « potentiel largement inexploité de l'économie sociale », notamment par la « promotion de cadres stratégiques et règlementaires » propices. Cet acte juridique recommande ainsi aux États membres de concevoir et déployer des stratégies qui reconnaissent et stimulent l'économie sociale et solidaire (ESS).

Tout en reconnaissant la diversité des pratiques et la nécessité de disposer d'outils applicables à une variété de contextes nationaux et aux divers degrés de développement de l'ESS constatés, la Commission et le Conseil fixent pour objectif **la mise en place de stratégies – ou l'adaptation des conditions existantes – pour novembre 2025**, avec un rapport à établir dans les 4 années sur leur implantation effective.

¹ Citons notamment Social Economy Europe, organisation représentative de l'économie sociale à l'échelle européenne. Voir la page dédiée à la proposition d'une politique publique européenne en faveur de l'économie sociale : <https://www.socialeconomy.eu.org/european-action-plan-for-the-social-economy/>

² Voir à ce sujet Catinat, M. (2022). *Analyse du plan d'action européen pour l'économie sociale* [Note stratégique]. Le Labo de l'ESS. URL : <https://www.lelabo-ess.org/analyse-du-plan-d-action-europeen-pour-l-economie-sociale>

³ Consultez la recommandation du Conseil du 27 novembre 2023 relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale à cette adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301344

Cette Recommandation revient en fait à tenter de généraliser une bonne pratique déjà identifiée dans certains pays. Cela explique que toutes les stratégies ne soient pas définies dans le même temps, ni ne se projettent sur la même durée, le seul horizon fixé étant d'avoir rendu une copie pour novembre 2025 au plus tard.

De ce point de vue, certains pays n'ont eu qu'à actualiser ou poursuivre des pratiques existantes. L'**Espagne** disposait, par exemple, d'une stratégie sur l'économie sociale pour la période 2017-2020, la **Slovénie** d'une stratégie de développement pour les années 2021-2031, et la **République tchèque** d'une stratégie de soutien aux petits et moyens entrepreneurs, qui inclut les entreprises sociales entre 2014 et 2020. La **France** dispose également de stratégies pluriannuelles de l'ESS, notamment celles définies par les Régions, et plusieurs ministres de l'ESS ont publié des feuilles de route annuelles comprenant des éléments programmatiques de développement.

Afin de faciliter la mise en place de la Recommandation du Conseil, la Commission a par la suite précisé les bonnes pratiques pour la construction de ces cadres stratégiques, notamment en suggérant aux Etats membres de traiter à cette occasion 5 « blocs de construction »⁴ :

- **Vision et objectifs** : définir la finalité de l'ESS, son orientation et son impact potentiel sur la société et l'économie dans son ensemble, mais aussi en précisant son importance dans l'atteinte d'objectifs politiques tels que l'emploi, l'inclusion sociale et la durabilité. Les objectifs doivent dans ce contexte retranscrire la vision dans des jalons concrets et réalisables ;
- **Structure administrative et institutionnelle** : lister les parties prenantes qui la constituent (unités ou organes de coordination spécifiques au sein des ministères et entre ceux-ci, tels que le travail, l'économie ou les affaires sociales), et faciliter la participation effective des parties prenantes et l'allocation des ressources ; à l'échelle nationale ou infranationale pour les pays dotés de compétences décentralisées ;
- **Mécanismes de consultation** : favoriser la participation active de toutes les parties prenantes (institutionnelles, organisations de l'ESS, chercheuse-s) dans un objectif de co-création de politiques publiques innovantes ;
- **Visibilité et reconnaissance** : faciliter la promotion, la démonstration de valeur de l'ESS, en lui donnant de la visibilité dans les médias et par la statistique ;
- **Suivi et évaluation** : se rapportant aux cibles et indicateurs définis précédemment.



*Les 5 blocs « blocs de construction »
Illustration issue du site internet de la Commission européenne⁵*

La Commission promeut donc des éléments plutôt consensuels et largement interprétables. Ils se distinguent finalement assez peu des piliers de toute stratégie publique, voire privée.

De ce point de vue, les Etats membres les plus volontaristes pourront s'appuyer également sur les 9 piliers, plus spécifiques, fournis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans

⁴ Ibid.

⁵ Source : https://social-economy-gateway.ec.europa.eu/topics-focus/social-economy-strategies_en

sa propre Recommandation de juin 2022⁶ : 1) la culture de l'économie sociale, 2) les cadres institutionnels, 3) les cadres juridiques et réglementaires, 4) l'accès au financement, 5) l'accès aux marchés, 6) les compétences et le soutien au développement des entreprises, 7) la gestion, la mesure et la production de rapports d'impact, 8) les données, et 9) l'innovation sociale.

De très nombreux pays ont déjà adopté au moins une loi relative aux formes juridiques spécifiques des entités de l'économie sociale et solidaire, telles que les associations, les coopératives, les fondations, les mutuelles et les entreprises sociales. Bien que les acceptions retenues pour l'économie sociale et solidaire ne recouvrent pas toujours la stricte même définition au sein des pays membres - ce que la Commission a contribué à traiter en fournissant la sienne, toujours au sein du Plan d'action de 2021 - au moins 8 Etats disposent déjà de cadres légaux dédiés, apparus pour les premiers dans les années 2010 (en France en 2014, en Grèce en 2011 et 2016, Italie en 2016 et par décret en 2017, Luxembourg 2016, Pologne 2022, Portugal 2013, Roumanie 2015, Espagne 2011⁷).

En parallèle, certains pays membres avaient déjà cette pratique de la planification stratégique appliquée à l'économie sociale et solidaire, parfois même sans loi-cadre, mais fondée sur des lois spécifiques, relatives aux entités de l'ESS, comme la Slovénie, qui dispose d'un plan décennal de développement de l'économie sociale, adopté en 2021. Il existe également de nombreux cadres légaux et/ou stratégiques infranationaux (dont les stratégies régionales de l'ESS françaises, la plupart du temps pluriannuelles et transversales, comme en Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire, Normandie, Occitanie, Île-de-France, etc.).

Afin d'appuyer les États membres dans la réponse opérationnelle à la Recommandation du Conseil, les services de la Commission ont mis en place un riche programme d'accompagnement et de nombreux outils : notamment, entre mars et juin 2024, une série d'ateliers d'apprentissage mutuel auxquels ont participé 23 Etats membres – présents ou représentés – témoignant à la fois de la volonté d'agir largement majoritaire, mais aussi du besoin de dialogue, d'échanges sur le sujet, voire d'assistance à la mise en œuvre.

Le 31 mars 2025, la Commission a en outre approuvé un projet relatif à l'implantation de la Recommandation parmi les candidatures aux Instruments d'Appui Technique (IAT), pour lequel se sont manifestés la Croatie, la France, le Portugal, la Belgique (Wallonie) et la Grèce. Ces pays vont donc bénéficier à court terme d'une aide technique.

DIFFÉRENTES APPROCHES, SUR LE FOND ET SUR LA FORME

Compte tenu de ces cadres et historiques différents, qui ont bien été anticipés dans la Recommandation, différentes approches se font jour parmi les Etats membres pour la mise en œuvre des préconisations.

Des comptes-rendus disponibles des ateliers d'apprentissage « de pair à pair » organisés en 2024 entre Etats membres, se dégage la volonté partagée de considérer 3 objectifs principaux de politiques publiques à atteindre par les stratégies⁸ :

- Améliorer l'accès au marché de l'emploi ;
- Favoriser l'inclusion sociale ;
- Promouvoir l'innovation sociale.

⁶ Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0472>

⁷ OCDE. (2024). *Guide de politique publique sur les cadres légaux pour l'économie sociale et solidaire*, Développement économique et création d'emplois locaux (LEED), Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a7ded400-fr>.

⁸ Source : https://social-economy-gateway.ec.europa.eu/document/download/2dcc08dd-7a42-4633-964f-8d9b1835514d_en?filename=MLS_SE_Thematic_paper_WS1_Building_blocks_of_a_SE_strategy%20%281%29_0.pdf&prefLang=fr

de ces analyses, à l'exception notable de l'**Espagne**¹¹ pour sa stratégie actuelle 2023-2027, qui dévoile ainsi des axes d'amélioration relatifs à la visibilité de l'ESS, à l'échelle des citoyen-ne-s comme des institutionnelles, ou encore la faiblesse des formations dans l'enseignement supérieur ; mais aussi des atouts tels que la résilience des entreprises de l'économie sociale et solidaire face à des situations économiques défavorables, ou encore leur rôle moteur dans la cohésion économique et sociale des milieux ruraux.

De la facilitation réglementaire à des stratégies pluriannuelles déclinées en opérations

On l'a compris, tous les Etats membres ne disposent pas du même cadre légal ou réglementaire, de pratiques préexistantes, ni du même portage politique permettant à ces stratégies de se déployer. Il en résulte naturellement des interprétations différentes de la Recommandation du Conseil.

À ce jour, certains pays n'ont manifestement pas démarré. La **Suède** par exemple semble ne pas avoir commencé le dialogue avec son écosystème, la **Grèce**, bien que motrice dans sa zone géographique avec la Slovaquie, a proposé un « Plan d'action pour l'économie sociale et l'innovation sociale » toujours à l'étude depuis mi-2023. D'autres attendent possiblement les impulsions de l'IAT. L'**Italie** et la **Pologne** ouvriraient à leur tour les échanges. En **France**, la Ministre déléguée chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes entreprises et de l'Économie sociale et solidaire, Véronique Louwagie, a indiqué début 2025 vouloir travailler « dans une dynamique collaborative » et désigné Gilles Mirieu de Labarre, personnalité qualifiée en charge d'une mission de participation active à l'élaboration de cette stratégie nationale. Ce dernier a déjà consulté un grand nombre d'acteur-ice-s et indiqué vouloir travailler avec le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) national, dans une démarche nationale, territoriale, et comportant un volet de consultation citoyenne.

Les éléments déjà adoptés et publiés par des Etats membres qui peuvent faire l'objet d'une analyse comparative relèvent soit de la **facilitation légale et réglementaire**, soit de la **stratégie programmatique pluriannuelle**, selon des horizons de projection variables (entre 4 et 10 ans).

Dans le premier groupe, la **copie allemande**, publiée en septembre 2023, affiche l'objectif déclaré de lever les freins, d'améliorer les conditions cadres d'exercice des entreprises sociales. Structurée en 10 axes principaux, la stratégie vise ainsi à « renforcer une culture de start-ups socialement innovantes et orientées vers la société, ainsi que leurs structures d'accompagnement », « utiliser le levier des marchés publics », développer des instruments financiers, développer la recherche sur les innovations sociales et entreprises sociales¹². Hormis ce qui concerne la recherche et les données statistiques, les orientations prises apparaissent ainsi largement instrumentales et financières. Sur la forme, le document affirme une série de grands principes avant de lister une série de mesures répondant à des problèmes identifiés, suivant le format : constat > solution > mesures, décliné sur une trentaine de pages. Elle indique en conclusion la nécessité de mettre en place des « indicateurs clairs » sans les fournir, ni indiquer d'horizon d'évaluation ou de révision. L'ambition se résume alors majoritairement à simplifier le droit et les règlements, dans une dimension plutôt technocratique.

La **Finlande** dispose quant à elle de très nombreuses stratégies se rapportant directement ou indirectement à l'ESS, comme la Stratégie pour les achats publics nationaux (2020), qui a pour objectif de favoriser les critères sociaux et d'emploi dans les marchés publics, ou encore celle relative à la promotion du modèle des Contrats à Impact Social (CIS) pilotée par le fonds d'innovation Sitra, qui a contribué au développement des entreprises sociales en Finlande. La stratégie la plus globale a été lancée en 2019 à l'initiative du gouvernement, et approuvée par le Ministère des Affaires économiques et de l'emploi en avril 2021. Issue d'une analyse de la situation préexistante, ses objectifs sont centrés sur le développement des seules entreprises sociales, dans une volonté affirmée de création d'emplois, y compris en insertion, tout en cherchant au passage à simplifier la définition de l'entreprise sociale. Là aussi, le développement de la

¹¹ Source : https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033

¹² Source : https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/nationale-strategie-soziale-innovationen-gemeinwohlorientierte-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=24

recherche est visé avec la systématisation de la collecte de données et statistiques et plus largement la volonté de multiplier les activités de recherche qualitative.

Si l'**Irlande** dispose d'une expérience stratégique pluriannuelle passée avec sa politique nationale pour les entreprises sociales pilotée par le Département du développement rural et territorial (DRDC) entre 2019 et 2022, ce premier exercice était centré sur la croissance des entreprises, leur reconnaissance et la création d'un réseau à l'échelle nationale. Il a néanmoins permis de récolter plus de données sur ces entreprises et le DRDC était, en avril 2024, dans le processus de construction de sa nouvelle politique pour la période 2024-2027. Comme la Finlande, l'Irlande dispose d'autres stratégies en relation avec l'ESS, sur le développement rural, ou encore celui des communautés locales et du bénévolat.

De son côté, l'**Espagne** avait déjà poursuivi une stratégie pluriannuelle entre 2017 et 2020, dans le but de promouvoir les entreprises sociales, en s'assurant des conditions nécessaires à leur émergence et à leur développement. Une première étape finalement assez proche des copies rendues par plusieurs pays du premier groupe détaillé ci-dessus. Compte tenu de cette antériorité, cette première version a pu faire l'objet d'une analyse à l'origine d'une nouvelle stratégie, plus transversale, pour la période 2023-2027, publiée en mai 2023¹³, tout juste entre la proposition de Recommandation par la Commission et son adoption par le Conseil.

Construit en 5 parties, le document comprend une présentation qui reprend une définition de l'ESS : « L'économie sociale englobe l'ensemble des activités économiques et commerciales qui, dans la sphère privée, sont exercées par des entités qui poursuivent soit l'intérêt collectif de leurs membres, soit l'intérêt économique ou social général, soit les deux, conformément aux principes de l'économie sociale dont le principe premier est la primauté des personnes et de la finalité sociale sur le capital ». Il donne ensuite le détail d'une analyse forces / faiblesses / opportunités / menaces, et publie les principaux résultats d'une consultation publique réalisée sur cette analyse auprès des ministères, de la Confédération espagnole des entreprises de l'ESS (CEPES), de maires et personnalités qualifiées (46 répondant-e-s à un questionnaire en ligne). Les conclusions de l'analyse comme des réactions obtenues sont assez proches d'éléments partagés par plusieurs États membres et la stratégie cherche à répondre directement aux limites pointées via 4 axes :

1. Améliorer la visibilité de l'ESS (visibilité institutionnelle, statistiques...),
2. Augmenter la compétitivité de l'économie sociale (augmenter l'internationalisation de ses produits et services via la digitalisation, accroître les coopérations avec l'ensemble de l'économie...),
3. Renforcer l'entrepreneuriat social en général dans les secteurs émergents de l'ESS (notamment l'innovation technologique),
4. Promouvoir la durabilité sociale et territoriale dans l'ESS (formations, labellisation...).

Ces axes sont ensuite déclinés en pas moins de 17 lignes d'action et 146 mesures, alignés sur l'Agenda 2030 et les Objectifs de Développement Durable définis par l'Organisation des Nations Unies. Le suivi évaluation des mesures est prévu avec une récurrence annuelle.

Dans la foulée du Plan d'action pour l'économie sociale, le gouvernement espagnol avait annoncé dès juin 2022 un plan d'investissement (PERTE Social) doté de 800 millions d'euros¹⁴, majoritairement issus des fonds Next Generation EU, et transversal à 13 ministères. Cela constituait déjà un signal très fort et volontariste, tout en affirmant la place de l'ESS comme dynamique permettant la relance, et la résilience face aux crises multiples. Cette dimension d'investissement volontariste dans l'ESS comme solution se retrouve dans la stratégie qui, même si elle a été publiée à la suite, dispose donc de moyens substantiels pour être poursuivie et effective.

¹³ Texte intégral : https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOF-A-2023-13033

¹⁴ Voir [A decisive moment for the Social Economy - Social Economy Europe](#)

DES STRATÉGIES À FAIRE VIVRE PAR VENTS CONTRAIRES

Nouvelle pierre d'un travail de co-construction visant à répondre aux attentes exprimées de longue date par un écosystème de l'économie sociale en quête d'une plus grande « unité dans la diversité » – le manque d'approche globale dans les politiques sur l'économie sociale portant préjudice à la consolidation d'un mouvement européen conscient d'une communauté de valeurs, visions et d'enjeux, au-delà de la multiplicité de ses formes et de ses pratiques –, **l'impulsion donnée constitue assurément une avancée positive pour la famille économique de l'ESS**. Car le processus de rédaction de ces stratégies offre un espace aux acteur-ric-e-s et réseaux nationaux pour pousser et faire converger leurs ambitions, au service d'une économie sociale forte et transformatrice.

Il y a néanmoins des **limites inhérentes à un tel exercice** qui, selon les volontés politiques et les contextes nationaux, peut dans certains cas se réduire à un exercice de style. En outre, l'adoption d'une stratégie ne répond pas automatiquement à la question des moyens alloués à sa réussite, ni ne garantit qu'elle dépasse les échéances électorales et positions partisans au sein des pays membres. Or, lesdites stratégies se doivent de favoriser l'ambition et la projection dans le moyen, voire le long terme, et rien n'est moins évident dans l'époque que nous traversons.

C'est tout le paradoxe : **comment élaborer et faire vivre ces stratégies alors que les économies et politiques nationales font face à des enjeux brûlants à court terme et à des reculades sans précédent à l'échelle européenne**, les services et personnalités étant saturés par les enjeux budgétaires et de défense ?

Il y a fort à parier que la prochaine présidence danoise de l'UE à compter du 1^{er} juillet 2025 s'orientera vers ces sujets. **N'oublions pas que l'innovation comme la cohésion sociale et la résilience économique, auxquelles l'ESS contribue indéniablement, sont aussi facteurs de stabilité et de paix à l'intérieur des frontières européennes.**

Remerciements à Melis Aslan de l'OCDE et Sarah de Heusch de Social Economy Europe pour les échanges ayant permis de préciser plusieurs points de cette note.