



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2011
SEC(2011) 1278 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Accompagnant le document

Communication de la Commission

Initiative pour l'entrepreneuriat social

**Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales
au cœur de l'économie et de l'innovation sociales**

{COM(2011) 682 final}

Le présent document décrit les actions déjà entreprises par l'Union européenne et qui concernent l'entrepreneuriat social (partie 1), et expose (partie 2) des actions d'Etats tiers ou d'organisations internationales (BIT, OCDE, ITC).

1. L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR DE L'ENTREPRENEURIAT SOCIAL

1.1. Réglementation applicable aux aides d'Etat

Le Règlement général d'exemption par catégorie¹ autorise automatiquement une série de mesures d'aide, permettant ainsi aux États membres d'octroyer ces aides sans devoir les notifier préalablement à la Commission. Il autorise notamment les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés et les aides à l'emploi de travailleurs handicapés, particulièrement pertinentes pour les entreprises sociales. Le règlement autorise également les aides aux PME, à la recherche, à l'innovation, au développement régional, à la formation, à l'emploi et au capital-investissement. Sont concernées aussi les aides à la protection de l'environnement, les mesures en faveur de l'esprit d'entreprise comme les aides aux jeunes entreprises innovantes, les aides aux nouvelles petites entreprises créées dans les régions aidées et les mesures répondant aux problèmes rencontrés par les femmes chefs d'entreprise tels que les difficultés d'accès aux financements. Le règlement allège d'une manière importante la charge administrative qui pèse sur les pouvoirs publics, les bénéficiaires et la Commission. Il y a lieu de noter que les 26 catégories d'aides couvertes par le règlement sont ouvertes aux PME et dès lors à la large majorité des entreprises de l'entrepreneuriat social.

Le Règlement sur les aides *de minimis*² prévoit que les aides ne dépassant pas 200 000 euros, accordées sur une période de trois exercices fiscaux, ne sont pas considérées comme des aides d'État et ne sont pas soumises, de ce fait, à l'obligation de notification à la Commission.

Certaines entreprises sociales qui fournissent des services sociaux ou sont chargées de la gestion d'autres services d'intérêt économique général peuvent, sous certaines conditions, bénéficier des dispositions de la décision de la Commission du 28 novembre 2005, concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public³ et de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous formes de compensations de service public.⁴

En application de la décision et de l'encadrement, les aides d'Etat sous forme de compensations de service public sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur dès lors que certaines conditions sont respectées. Il faut notamment qu'un mandat définisse les obligations de service public dont l'entreprise est chargée et les paramètres de calcul de la compensation. Il faut également que la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par les obligations de service public.

La Commission a publié un guide relatif à l'application des règles en matière d'aides d'État aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, qui peut être très utile aux entreprises sociales fournissant des services sociaux [ou chargées de la gestion d'autres services d'intérêt économique général]. Ce guide concerne

¹ Règlement CE n°800/2008 du 6 août 2008, JO L 214, 9.8.2008, p. 3

² Règlement CE n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, JO L 379, 28.12.2006, p. 5

³ JO L 312, 29.11.2005, p.67

⁴ JO C 297, 29.11.2005, p.4

également les règles de l'Union européenne en matière de "marchés publics" et de "marché intérieur".

1.2. Règles des marchés publics

Le recours aux clauses sociales dans les marchés publics peut avoir un impact positif sur l'accès des entreprises sociales, qui pourront ainsi mieux faire valoir leur plus-value sociétale. Des considérations sociales peuvent être intégrées à chaque étape de la commande publique (spécifications techniques, critères de sélection, critères d'attributions, clauses d'exécution), bien qu'elles doivent toujours être liées à l'objet ou à la réalisation du marché, et qu'elles respectent les principes fondamentaux du droit de l'Union (égalité de traitement, transparence, etc.). Pour améliorer l'usage fait des outils juridiques, la Commission a produit un document explicatif: le guide sur les considérations sociales dans les marchés publics⁵.

Le Livre vert sur la modernisation des marchés publics publié en janvier 2011 a posé un certain nombre de questions concernant les aspects sociaux dans les marchés publics ainsi que les marchés des services sociaux. Il propose d'assouplir la condition du lien avec l'objet du marché, la prise en compte des exigences de qualité lorsque les autorités publiques souhaitent externaliser des services sociaux à travers un marché public, ou l'allègement des règles concernant certains aspects des marchés publics des services sociaux.

1.3. La fiscalité

En ce qui concerne la fiscalité, des mesures potentielles d'aide nationale appropriées à ce secteur existent : avantages fiscaux accordés aux entreprises sociales ou aux investisseurs dans des entreprises sociales. Dans l'état actuel de la réglementation de l'Union européenne, l'impôt direct relève essentiellement de la compétence des États membres. Ainsi, les États membres jouissent d'une large liberté dans la conception du traitement fiscal applicable aux entreprises sociales, y compris en accordant des avantages fiscaux aux entreprises elles-mêmes ou pour des investissements dans de telles entreprises.

Actuellement, la plupart des États membres fournissent un traitement fiscal avantageux pour des fondations/ organisations sans but lucratif. Si une entreprise sociale relève d'une telle définition et est enregistrée comme tel, elle obtiendra aussi ce traitement fiscal avantageux. Si une entreprise sociale choisit d'autres objectifs qui ne correspondent pas à la susdite définition, et bien qu'ayant toujours des objectifs sociaux, elle ne peut pas obtenir cet allègement fiscal, même si dans ce cas les investisseurs peuvent obtenir d'autres allègements fiscaux sur leur investissement. En ce qui concerne des avantages fiscaux pour investissement dans des entreprises sociales, certains États membres accordent de tels bénéfices, comme l'Allègement fiscal D'investissement Communautaire (CITR) au Royaume-Uni⁶.

En tout cas, les dispositions fiscales adoptées dans ce secteur devraient respecter les règles communautaires sur les aides d'Etat et le Traité de l'Union européenne. La Cour de Justice de l'Union européenne a explicitement jugé qu'un État membre ne peut pas faire de distinction, s'agissant des avantages fiscaux entre des fondations nationales et étrangères, et entre des donations nationales et transfrontalières, à condition que ladite fondation étrangère respecte les conditions fixées dans cet État membre pour l'octroi d'avantages fiscaux⁷. Il semble que

⁵ « Acheter Social – Un guide sur les appels d'offre publics avec clauses de responsabilité sociale », 2011, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fr>

⁶ L'arrangement CITR accorde un allègement fiscal pour des individus et les sociétés qui investissent dans des organisations intermédiaires accréditées, lesquelles, en retour, investissent dans les entreprises qui opèrent au sein ou pour des communautés désavantagées.

⁷ Affaire C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, du 14 septembre 2006, Affaire C-318/07, Persche, du 27 janvier 2009

cette jurisprudence bien établie s'appliquerait par analogie aux entreprises sociales, si des entreprises sociales nationales comparables bénéficient d'un tel traitement fiscal avantageux.

1.4. Développement de la recherche dans le secteur de l'innovation sociale

Depuis plusieurs années, la Commission finance de nombreuses études et projets visant à mieux connaître l'entrepreneuriat social et plus globalement l'innovation sociale. On peut notamment citer:

- l'étude "WISE"⁸ (Work Integration Social Enterprises) financée par le programme PROGRESS, portant sur les pays suivants: Autriche, Belgique, Finlande, Italie, Malte, Pologne, Roumanie, Espagne.
- divers projets de recherche soutenus par les Programmes-cadre européens successifs, y compris en particulier le projet "SELUSI"⁹ (Social Entrepreneurs as Lead Users for Service Innovation), en cours, financée par le 7^{ème} Programme-cadre, portant sur les entreprises sociales des pays suivants: Hongrie, Roumanie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.
- Les recherches sur l'établissement de comptes satellites dans le secteur de l'économie sociale¹⁰ à la suite du travail réalisé par le CIRIEC sur ce sujet.¹¹
- La "Social Innovation Initiative for Europe"¹² portant sur une étude de faisabilité sur le financement de l'innovation sociale, via un "fonds européen de l'innovation sociale", un rapport sur les meilleurs pratiques et le parangonnage dans le domaine de l'innovation sociale, et un rapport proposant des pistes pour une politique en faveur de l'innovation sociale en Europe, prévu en 2012.

1.5. Outils de formation et de développement de compétences pour les entrepreneurs sociaux

La Commission a adopté en 2007 un cadre de référence européen pour les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie¹³. Il soutient les Etats membres dans le développement, notamment des "compétences sociales civiques" et "l'esprit d'initiative et d'entreprise". La Commission finance des projets éducatifs à tous les niveaux via le Programme 2007 – 2013 pour l'éducation et la formation tout au long de la vie¹⁴ et le Programme Jeunesse en Action 2007 – 2013¹⁵.

Dans ce cadre, le programme Erasmus permet notamment de soutenir l'entrepreneuriat social, en accordant une préférence aux projets multilatéraux qui développent la responsabilité

⁸ www.wiseproject.eu

⁹ www.selusi.eu

¹⁰ Appel à propositions n°ENT/CIP/09/B/N10S00
http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=3225

¹¹ Manuel pour l'établissement de comptes satellites des entreprises de l'économie sociale: coopératives et mutuelles, CIRIEC, décembre 2006,
http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=5719

¹² Appel à projets n° 40/PP/ENT/CIP/10/E/N02C011,
http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=4475

¹³ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/l1-learning/keycomp_fr.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_fr.htm

¹⁵ http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/overview_en.htm

sociale et en soutenant les détachements au sein des entreprises sociales. Erasmus soutient ainsi les structures universitaires qui intègrent l'entrepreneuriat social dans leurs programmes.

Exemple n°1. Trans-European Executive Programme in Corporate Social Responsibility¹⁶

Ce projet vise à développer le premier programme de formation en matière de responsabilité sociale et environnementale, en lien avec un consortium de six universités européennes et la participation de partenaires privés.

Enfin, dans le cadre du Programme Jeunesse en Action, le Service Volontaire Européen offre d'intéressantes opportunités pour les entrepreneurs sociaux. C'est ainsi que de nombreuses entreprises sociales accueillent en leur sein des jeunes volontaires européens, qui leur apportent les connaissances et compétences acquises en écoles de commerce ou à l'université. Le bénévolat permet à ces jeunes de réaliser un objectif d'intérêt général, tout en acquérant une expérience concrète et en développant de nouvelles compétences.

1.6. Mobilisation des fonds publics et privés vers les structures de l'entrepreneuriat social

Depuis février 2011, l'instrument européen de microfinancement Progress¹⁷ bénéficie de fonds de la Commission et la Banque européenne d'investissement. Elle vise à "rendre les micro-financements plus aisément accessibles et disponibles pour [...] les micro-entreprises, notamment celles du secteur de l'économie sociale"¹⁸ et permet de pallier les échecs du marché pour des personnes désireuses de lancer ou développer leur entreprise mais ne trouvant pas de banque disposée à offrir un tel prêt. Les entreprises sociales font partie de la définition des groupes cibles. D'autres mécanismes de financement comme JEREMIE au niveau des fonds structurels ou JASMINE pour le volet assistance technique viennent compléter ce dispositif.

Les fonds structurels européens, et en particulier le Fond Social Européen, permettent, conformément aux orientations stratégiques communautaires 2007-2013¹⁹, de soutenir des nombreuses initiatives qui sont au cœur de l'action des entreprises sociales. Les petites et moyennes entreprises, y compris les entreprises sociales, peuvent recevoir un soutien sous forme de fonds propres, de prêts ou de garanties. Elles peuvent également bénéficier de l'initiative JEREMIE²⁰, destinée à faciliter l'accès au financement des PME aux fonds structurels.

¹⁶ <http://www.csr-tempo.eu/>

¹⁷ Décision n° 283/2010/UE du Parlement européen et du Conseil "instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale", du 25 mars 2010

¹⁸ PROGRESS est doté d'un budget initial de 200 millions d'euros. Des organismes de financement intermédiaires sélectionnés par le Fonds européen d'investissement prêteront l'argent aux micro-entrepreneurs. Le premier projet de microcrédit européen a vu le jour le 11 février. Cette initiative attribuera à l'organisme de microfinancement néerlandais Qredits plus de vingt millions d'euros sous la forme de différents types d'aide à l'octroi de crédits à des petites entreprises et à des personnes qui ont perdu leur emploi et souhaitent monter leur propre affaire.

¹⁹ COM(2005)299

²⁰ Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jeremie_en.cfm

Le pilote JASMINE²¹ soutient le développement qualitatif des fournisseurs non-bancaires de microcrédit en Europe, dont beaucoup sont des entreprises sociales, en alliant depuis début 2010 une assistance technique et des mesures de financement.

Par ailleurs, le Fonds social européen reste insuffisamment utilisé au profit des entreprises sociales, alors qu'il permet d'attribuer des aides à ce secteur, avec un accent particulier sur le conseil et la professionnalisation.

Enfin, l'initiative communautaire EQUAL a investi plus de 300 millions d'euros dans 420 partenariats, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'environnement réglementaire des entreprises sociales, sur le soutien à la création de nouvelles entreprises sociales, et sur l'amélioration de l'accès au financement et du développement local²².

The Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP²³) has several schemes and a budget of over €bn to facilitate access to loans and equity finance for SMEs where market gaps have been identified. The CIP financial instruments are implemented for the Commission by the European Investment Fund (EIF) on a trust basis. They cover different needs depending on the stage of development and the nature of the small business, including social businesses.

Certains acteurs considèrent que les obligations fiduciaires des gestionnaires de fonds de pension leur interdisent de prendre en considération les aspects non financiers dans leurs décisions, ce qui les empêcherait d'investir dans les entreprises sociales. La Commission ne partage pas cette vue et considère que le principe selon lequel "les actifs doivent être placés au mieux des intérêts des affiliés et des bénéficiaires"²⁴ autorise les investissements dans des entreprises sociales, pour autant que cela découle de la politique de placement des institutions et des préférences des bénéficiaires.

1.7. Soutien aux structures de l'économie sociale

De nombreuses entreprises sociales prennent la forme juridique d'entreprises de l'économie sociale, comme des coopératives de production, coopératives de travailleurs ou certaines banques coopératives.

Au-delà des recherches sur l'établissement de comptes satellites dans le secteur de l'économie sociale, diverses travaux sont en cours. Ainsi, un réseau transnational financé par le Fonds Social européen et regroupant sept autorités de gestion du FSE, réalise des analyses et des comparaisons pour développer des approches et des outils communs²⁵. Par ailleurs, à la demande du Parlement, européen, la Commission réalise un Coopération globale entre les autorités publiques, les entreprises commerciales et les entreprises sociales pour l'inclusion sociale et l'intégration dans le marché de l'emploi²⁶

²¹ Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe
²² http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/etg2-se-rd2analysis.pdf

²³ <http://ec.europa.eu/cip/>
²⁴ Directive 2003/41 CE du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, article 18, paragraphe 1, litera a)

²⁵ <http://www.socialeconomy.pl/>

²⁶ Appel à propositions
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=631&langId=fr&callId=297>

Afin de favoriser le développement des coopératives au-delà des frontières nationales, l'Union européenne a adopté en 2003 le statut de la société coopérative européenne²⁷. Une étude publiée en octobre 2010 sur la mise en œuvre du statut de coopérative européenne²⁸ a permis de constater sa faible utilisation, notamment en raison des nombreux renvois au droit national.

Pour encourager le développement des statistiques homogènes sur le secteur des organisations sans but lucratif, lequel comprend un grand groupe d'entreprises sociales, pour la plupart des associations et des fondations, la Commission a organisé une grande conférence en avril 2004 pour promouvoir l'utilisation par des Etats membres du «Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le Système de comptabilité nationale» approuvé par les Nations Unies. Jusqu'à maintenant très peu d'Etats membre l'utilisent (FR, IT, BE, SW). De surcroît pour permettre l'établissement de statistiques homogènes pour les coopératives et mutuelles, dont la forme est souvent utilisée par des entreprises sociales, la Commission a financé cinq projets nationaux, finalisés en juin 2011, et visant l'établissement des statistiques pour ces entreprises en Belgique, Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie et Espagne, sur la base d'un Manuel des comptes satellites dont la conception et rédaction sont aussi financé par la Commission. Certains projets ont présenté, entre autres, le rôle social des coopératives et mutuelles, particulièrement dans le domaine de l'emploi des femmes (Bulgarie, Espagne) et des personnes handicapées (Bulgarie). De plus, une information additionnelle est assurée pour certaines catégories nationales d'entrepreneuriat social, par exemple les sociétés à finalité sociale (Belgique) et sociétés des travailleurs (Espagne)

2. QUELLES APPROCHES DANS LE RESTE DU MONDE ?

2.1. Etats tiers

Les recherches menées au niveau international²⁹ permettent d'identifier de nombreux exemples d'initiatives privées et de politiques publiques dans le domaine de l'entrepreneuriat social.

Exemple n°2. OneWorld Health, Etats-Unis³⁰

Cette entreprise américaine entend développer la recherche pharmaceutique pour mettre les médicaments à portée des populations les plus pauvres - en particulier dans les pays en développement.

Exemple n°3. Banque Palmas, Brésil³¹

Cette institution de microfinance solidaire accorde des microcrédit sous forme de prêt à la production (création ou développement d'entreprises, en particulier d'entreprises sociales) et de prêts à la consommation (par le biais d'un Système d'Echange Local).

Des pays comme le Canada – particulièrement le Québec – sont en pointe dans le soutien institutionnel à l'entrepreneuriat social. Les structures de coopératives solidaires en

²⁷ Règlement CE n° 1435/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 relatif au statut de la société coopérative européenne

²⁸ Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), 5 October 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sce_final_study_part_i.pdf

²⁹ Voir par exemple le rapport *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD 2010

³⁰ www.oneworldhealth.org, cité par le rapport *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD 2010

³¹ <http://www.banquepalmas.fr>, cité par le rapport *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD 2010

constituent un important vecteur, en associant usagers, travailleurs et cofinanceurs, et en fournissant essentiellement des services sociaux ou des services à la personne.

Les Etats-Unis soutiennent notamment l'entrepreneuriat social par le Social Innovation Fund (SIF³²), créé par une loi de 2009 et doté de 50 millions de dollars pour l'année 2010. Le SIF identifie et finance des solutions sociétales innovantes susceptibles d'être disséminées et étendues pour aider au développement des territoires ou zones les plus pauvres. Il est complété par des financements privés (fondations et dons) et vise en priorité des intermédiaires qui garantiront un effet de levier aussi élevé que possible. Les programmes financés visent notamment la formation de jeunes sans emplois, le soutien aux personnes séropositives, la lutte contre l'analphabétisme...

2.2. Organisations internationales

Les organisations internationales ne sont pas en reste.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) promeut une économie qui repose sur la justice sociale.³³ Elle est ainsi active depuis 1922 dans le secteur de l'économie sociale, en particulier en soutenant le développement des coopératives. Elle met en œuvre de nombreux programmes visant à soutenir l'entrepreneuriat social dans les pays en développement, notamment avec son Agenda pour le travail décent, portant sur la création d'emplois, la lutte contre la désertification rurale, l'intégration des handicapés, la micro-finance, etc.

Dès les années 90, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) a adressé aux Etats par le biais du programme LEED une recommandation sur le développement des organisations de l'économie sociale et les entreprises sociales.³⁴ Elle a été la première à proposer une définition de l'entreprise sociale,³⁵ qui a orienté la mise en place de cadres législatifs dans plusieurs pays.

L'OCDE a en outre étudié l'impact des entreprises sociales sur les territoires dans plusieurs pays, en termes de création d'emplois, de cohésion sociale et de capital social. Elle mène actuellement des travaux sur la contribution des entreprises sociales à la création de richesses et la valeur ajoutée sociale. Elle offre un forum d'échange de bonnes pratiques pour l'ensemble des pays membres.

L'ONU et l'OMC, quant à elles, proposent via le Centre du commerce international³⁶ un portail intitulé *Standards Map*,³⁷ outil en ligne développé par le programme Trade for Sustainable Development (T4SD), avec le soutien, entre autres, de la Commission Européenne. Cet outil interactif offre l'accès à une base de données très détaillée sur les normes privées de durabilité et met en valeur de nombreuses méthodes de production et de

³² <http://www.nationalservice.gov/about/programs/innovation.asp>

³³ Constitution de l'OIT, en particulier la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail ()

³⁴ www.oecd.org/cfe/leed

³⁵ L'OCDE définit les entreprises sociales comme "toute activité privée, d'intérêt général, organisée à partir d'une démarche entrepreneuriale et n'ayant pas comme raison principale d'existence la maximisation des profits mais la satisfaction de certains objectifs économiques et sociaux, ainsi que la capacité de mettre en place la production de biens et services des solutions innovantes aux problèmes d'exclusion et de chômage."

³⁶ <http://www.intracen.org/>

³⁷ <http://www.standardmap.org/>

commerce durables. Il permet aux producteurs, aux exportateurs et aux acheteurs de mieux connaître et utiliser les opportunités de production et de commerce durable.