Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/1183

21.3.2025

Avis du Comité économique et social européen

Comment soutenir les entités de l'économie sociale conformément aux règles en matière d'aides d'État: quelques réflexions à la suite des suggestions du rapport d'Enrico Letta

(avis d'initiative)

(C/2025/1183)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Conseiller	Samuel CORNELLA
Décision de l'assemblée plénière	11.7.2024
Base juridique	Article52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	12.12.2024
Adoption en session plénière	22.1.2025
Session plénière n°	593
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	216/4/1

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) souligne qu'il importe de concilier la réglementation européenne en matière d'aides d'État avec l'impératif de dispenser un soutien public solide aux entités de l'économie sociale, qui assument souvent des fonctions et des missions exercées jadis par les pouvoirs publics nationaux.

1.2. Dès lors que le rapport de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne réaffirme la corrélation qui existe entre la compétitivité de l'Europe et son modèle social et rappelle qu'elle se doit de préserver ses systèmes de sécurité et protection sociales, le CESE insiste à nouveau sur l'importance du rôle que jouent les entités de l'économie sociale pour garantir que des réponses concrètes soient apportées aux besoins des citoyens européens dans le domaine du social. Parce qu'elles visent au bien commun, ces missions devraient également être sanctionnées par la réglementation européenne sur les aides d'État.

1.3. Le CESE relève que les actions que mènent les entités de l'économie sociale se rattachent, dans différents cas et certaines configurations, à un modèle qui, placé sous le signe de la solidarité, se situe en dehors du concept d'activité économique. Dans le même temps, l'on observe bon nombre de situations où il convient de considérer que la nature transfrontière des activités déployées par ces structures dans le domaine médico-social ne revêt qu'une importance négligeable et ne revêt pas une ampleur telle qu'elle représenterait une entorse notable à la concurrence entre les États membres. De ce fait, il serait nécessaire et urgent que la Commission apporte de plus amples éclaircissements sur le sens à donner, dans pareils contextes, à la notion d'«activité économique» et de «dimension transfrontière».

1.4. Le CESE estime qu'il y a lieu de renforcer et de simplifier les règles concernant les aides fonctionnelles à l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés qui sont visées à la section 6 du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014. Comme le suggèrent le rapport d'Enrico Letta sur le marché intérieur et la communication relative aux critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle («communication sur les aides à l'emploi», JO C 188 du 11.8.2009), ces dispositions devraient faire l'objet d'une mise à jour, afin d'épouser les réalités économiques actuelles.

1.5. Dans la perspective de la révision du règlement général d'exemption par catégorie, le CESE souligne qu'il est nécessaire de maintenir le caractère spécifique et distinct des deux classes d'aides susmentionnées et qu'il importe de respecter les délais fixés pour la mise à jour de ce cadre réglementaire.

1.6. En conséquence, le CESE accueille favorablement la proposition qui est également formulée par le rapport Letta quant à la nécessité d'adapter l'encadrement juridique des aides d'État actuellement en vigueur afin de favoriser un meilleur accès au crédit et aux financements pour les entreprises de l'économie sociale.

1.7. Le CESE fait observer que les pouvoirs publics ne tirent pas un parti adéquat du dispositif qui encadre les aides aux services d'intérêt économique général, car ils ne prêtent pas toute l'attention voulue à la large marge d'appréciation que leur octroient les traités pour pouvoir ranger certaines activités parmi ces services. Le Comité estime que ce pouvoir discrétionnaire s'avère encore plus prégnant dans le cas des services médico-sociaux, tant pour des motifs de subsidiarité verticale et de cohésion sociale qu'en raison de l'absence, en l'espèce, des obligations réglementaires spécifiques qui existent, par exemple, dans d'autres services d'intérêt économique général d'une importance économique majeure, comme les industries en réseau. Les services d'intérêt économique général de nature sociale étant généralement sous-financés dans les États membres de l'Union, il convient dès lors de promouvoir l'importance et la pertinence de l'article 2, paragraphe 1, point c), de la décision SIEG. Dans le domaine des services d'intérêt général répondant à des besoins sociaux, les États membres de l'Union devraient, plutôt que de recourir majoritairement au règlement général de minimis, appliquer en priorité ledit article 2, paragraphe 1, point c), de la décision SIEG chaque fois que le champ d'application de la disposition leur permet de le faire.

1.8. Le CESE réserve un accueil favorable aux orientations politiques pour la nouvelle Commission européenne (2024-2029), publiées le 18 juillet 2024, lorsqu'elles annoncent que «[n]ous réviserons aussi nos règles en matière d'aides d'État, afin de permettre la mise en œuvre de mesures d'aide au logement, notamment en faveur de logements sociaux, abordables et économes en énergie», et il fait observer que la réglementation sur les aides d'État aux services d'intérêt général pourra s'avérer importante en la matière, notamment eu égard à toute l'action que les structures relevant de l'économie sociale sont susceptibles de développer pour affronter la crise dans ce secteur du logement, comme les coopératives de logement, les fondations qui se consacrent à l'habitat, les mutuelles ou nombre de structures philanthropiques ont démontré qu'elles avaient la capacité de le faire.

1.9. Le CESE fait observer qu'il serait possible de ménager des clauses de flexibilité en assouplissant l'application de la réglementation sur les aides d'État dans le cas des financements qui sont assurés par des ressources pour part européennes et pour part nationales, par exemple s'agissant du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER) et dont l'allocation s'effectue au niveau des États membres. À l'heure actuelle, ces concours financiers, bien que régis en bonne partie par le droit de l'Union, n'en sont pas moins soumis auxdites règles sur les aides d'État, du fait de la marge d'appréciation dont les pouvoirs publics nationaux bénéficient pour leur affectation, tandis qu'elles ne s'appliquent pas dans le cas des fonds qui proviennent exclusivement de l'Union — par exemple au titre d'Horizon Europe — et sont gérés à son seul niveau, sans intervention des États membres.

1.10. Enfin, le CESE insiste pour que la Commission persévère dans l'engagement qu'elle a pris en faveur de la mise en œuvre du plan d'action pour l'économie sociale, sous la forme de la «Feuille de route de Liège pour l'économie sociale dans l'Union européenne», signée le 12 février 2024 par les représentants de dix-neuf gouvernements, et qu'en conséquence, elle confie à un des commissaires de son nouveau collège une mission spécifique de coordination pour la mise en œuvre de ce texte.

2. **Contexte de l'avis**

2.1. Selon le rapport récemment publié par la Commission européenne sous l'intitulé «Étude sur l'évaluation comparative des performances socio-économiques de l'économie sociale de l'UE», l'économie sociale procure un emploi à plus de 11 millions de personnes, soit 6,3 % de la population active, dans les 27 États membres de l'Union. Parmi les 4 millions d'entités qui relèvent de cette économie, 246 000 prennent la forme d'une entreprise et s'attachent à relever les grands défis qui se posent dans le domaine de l'assistance aux citoyens européens. Ces structures couvrent un large éventail de secteurs tels que les services d'aide médico-sociale, l'économie circulaire, la lutte contre la pauvreté, le logement social, l'action contre le gaspillage alimentaire ou la production participative d'énergie renouvelable.

2.2. Porté par la Commission européenne, le plan d'action pour l'économie sociale [COM(2021) 778 final] relève que «[l]es entités de l'économie sociale ont parfois des difficultés à accéder à des "capitaux patients" visant des investissements à long terme. Les autorités publiques ne font pas pleinement usage des possibilités facilitant l'accès des entreprises sociales aux marchés publics ou au financement, ni de la souplesse offerte par les actuelles règles de l'UE en matière d'aides d'État».

2.3. Le document souligne aussi que les États membres ne tirent pas pleinement parti des possibilités ouvrant la voie à l'octroi d'aides d'État compatibles avec le marché intérieur qui leur sont offertes tant par le cadre régissant ces mêmes aides pour les secteurs d'intérêt économique général que par le règlement général d'exemption par catégorie.

2.4. La recommandation du Conseil relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie locale [2023/179 (NLE)] constate pour sa part que «souvent, les autorités publiques ne tirent pas le meilleur parti des possibilités que les règles en matière d'aides d'État leur offrent actuellement pour soutenir l'économie sociale lorsque le marché seul n'est pas

en mesure de garantir un accès satisfaisant au marché du travail ni d'assurer l'inclusion sociale, se limitant à des mesures ne dépassant pas le seuil de minimis général et n'utilisant pas la possibilité d'accorder des aides au titre du règlement (UE) nº 651/2014 de la Commission (règlement général d'exemption par catégorie), telles que des aides à finalité régionale, des aides au financement des risques et des aides à l'embauche de travailleurs défavorisés».

2.5. Une étude récente sur les aides d'État en faveur de l'accès au financement pour les entreprises sociales et l'embauche de travailleurs défavorisés sous la forme de subventions salariales ([1]) s'est penchée sur la manière dont le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) était appliqué et produisait des effets pour les entreprises sociales qui emploient des travailleurs défavorisés dans les États membres. De ces recherches, il ressort que les pouvoirs publics nationaux recourent souvent à des dispositions autres que ledit règlement général, en faisant valoir, pour s'en expliquer, qu'ils connaissent mal la réglementation européenne sur les aides d'État, que le règlement visé est complexe ou qu'ils se heurtent à d'autres difficultés administratives.

3. **Observations générales**

3.1. Le rapport de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne souligne la corrélation qui existe entre la compétitivité de l'Europe et son modèle social et réaffirme qu'il est important d'assurer la sauvegarde de ses systèmes de sécurité et protection sociales. Sur ce point, le présent avis recommande de concilier la réglementation européenne en matière d'aides d'État avec l'impératif de dispenser un soutien public solide aux entités de l'économie sociale, qui assument souvent des fonctions et des missions exercées jadis par les pouvoirs publics nationaux. Il s'impose, en particulier, de prendre dûment en considération la nature particulière que présente le marché des services médico-sociaux sur lequel opèrent les entités de l'économie sociale. Dans cette ligne, le CESE rappelle que ces entreprises n'ont pas pour but d'amasser un maximum de profits à redistribuer à leurs investisseurs mais bien de les réinvestir dans les activités qu'elles déploient, ou encore de les utiliser pour atteindre des objectifs sociaux ou allant dans le sens de l'intérêt général.

3.2. À cet égard, il importe de mentionner à nouveau l'arrêt capital que la Cour de justice de l'Union européenne a rendu le 8 septembre 2011 dans les affaires jointes C-78/08 et C-80/08 Paint Graphos et dans lequel elle s'est prononcée sur le régime fiscal d'exonération de l'impôt sur le revenu qui est réservé aux coopératives, en faisant valoir que du fait même de leurs caractéristiques, ces entités ne se trouvent pas dans la même situation que les sociétés commerciales. Cette reconnaissance qu'une entreprise, de par ses spécificités, peut légitimement prétendre à un traitement particulier sur le plan de la fiscalité devrait inciter les colégislateurs à s'engager dans la même direction politique en ce qui concerne les différentes entités relevant de l'économie sociale.

3.3. Tout en se félicitant vivement que pour le secteur ordinaire et les services d'intérêt économique général, le plafond pour les aides de minimis, calculé sur une base triennale, ait été porté respectivement à 300 000 et 750 000 EUR, le CESE relève que ces concours ne peuvent être considérés comme une base juridique suffisante, au regard des règles de l'Union sur les aides d'État, pour justifier l'octroi de soutiens d'origine publique aux entités de l'économie sociale qui sont actives dans le domaine social et médico-social ([2]). Or, plutôt que le règlement général d'exemption par catégorie, la communication sur les aides à l'emploi ou la réglementation encadrant les aides d'État aux services d'intérêt économique général, bon nombre d'administrations nationales n'en utilisent pas moins à titre principal la réglementation de minimis, parce qu'elle présente une structure simplifiée et qu'elle est facile à mettre en œuvre, d'autant qu'elles ne sont guère familiarisées avec le règlement général susmentionné, même s'il est en vigueur depuis 2014.

3.4. Bien qu'ayant conscience qu'il n'est pas possible de dresser d'emblée une liste prédéfinie des activités qui revêtent une nature économique ou non économique, et qu'en définitive, pareille distinction doit s'opérer au cas par cas, pour chaque situation concrète, le CESE souligne que les actions que mènent les entités de l'économie sociale, qu'elles soient exécutées par des structures à base associative, avec la contribution de bénévoles dans un contexte sans but lucratif, ou, dans certains cas, par des entités de l'économie sociale telles que des coopératives, des mutuelles ou des fondations, peuvent se rattacher à un modèle qui, placé sous le signe de la solidarité, est dépourvu de nature économique, de sorte qu'il conviendrait de considérer qu'elles se situent en dehors du champ d'application de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.5. Le CESE fait observer que dans le secteur des services sociaux et médico-sociaux, la mobilité ou la dimension transfrontières sont souvent inexistantes ou insignifiantes du côté de la demande, étant donné que ces services revêtent une nature exclusivement locale ou relevant de la proximité. Dans certains cas, l'on constate que ces services se caractérisent même par une absence de mobilité interne, entre les différentes régions d'un même État, de sorte que la puissance de leur ancrage dans le niveau local n'en apparaît que plus nettement.

3.6. Il est certes possible de relever d'éventuelles situations de mobilité transfrontière sur le versant de l'offre mais, dans ce cas, le CESE estime que les pouvoirs publics nationaux se devront de garantir un accès non discriminatoire à un régime robuste de soutien financier aux services sociaux et médico-sociaux qui soit compatible avec l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sans pour autant que les règles relatives aux aides d'État ne puissent être invoquées à l'appui d'une baisse des financements publics alloués à un secteur qui revêt une importance capitale pour assurer la cohésion sociale au niveau local.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies* («Étude sur les aides d'État en faveur de l'accès au financement pour les entreprises sociales et l'embauche de travailleurs défavorisés sous la forme de subventions salariales»).

([2]) En ce qui concerne la définition des services médico-sociaux, il est possible de se référer au plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ou, de manière plus spécifique, à la communication sur la stratégie européenne en matière de soins [COM(2022) 440 final].

3.7. En concordance avec la volonté politique qui se manifeste dans les textes relevant du plan d'action pour l'économie sociale et dans la recommandation du Conseil relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale, lorsqu'ils invitent les institutions à agir pour libérer le potentiel des entités de l'économie sociale, le CESE estime que la réglementation sur les aides d'État se devrait de reconnaître le caractère spécifique que revêtent la mission et la nature de ces structures, en leur octroyant un environnement réglementaire qui tienne compte des caractéristiques de cette économie, dont, au premier chef, l'obligation qui s'impose à elles de réinvestir la totalité ou la majeure partie de leurs bénéfices et excédents aux fins de la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général, comme le précisent les cadres juridiques nationaux et la recommandation du Conseil susmentionnée.

4. **Vers un encadrement des aides d'État en cohérence avec les finalités de l'économie sociale**

4.1. S'agissant de l'octroi éventuel d'aides compatibles avec le marché intérieur, le CESE estime qu'il y a lieu de renforcer et de simplifier les règles concernant les aides fonctionnelles à l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés qui sont visées à la section 6 du règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2024, ainsi que de procéder à une mise à jour de la communication sur les aides à l'emploi, de manière à ce qu'elle reflète la réalité économique actuelle. Pour aller en ce sens, une initiative concrète et susceptible d'être adoptée rapidement par la Commission consisterait à adapter les seuils maximaux autorisés pour les aides qui peuvent être accordées aux activités de réinsertion professionnelle. Le Comité souligne par ailleurs qu'il est nécessaire de maintenir le caractère spécifique et distinct des deux classes d'aides fonctionnelles susmentionnées et qu'il importe de respecter les délais fixés pour la mise à jour du règlement général d'exemption par catégorie.

4.2. Le CESE endosse et soutient résolument le rapport d'Enrico Letta sur le marché intérieur quand il suggère qu'il serait nécessaire de réexaminer et d'améliorer les règles visées (*Much More than a Market*, «Bien plus qu'un marché», p. 106).

4.3. Le CESE accueille favorablement la proposition que formule également le rapport Letta quant à l'adaptation dont l'encadrement juridique des aides d'État actuellement en vigueur doit faire l'objet, afin de favoriser un meilleur accès au crédit et aux financements pour les entreprises de l'économie sociale.

4.4. Le CESE estime que les entités de l'économie sociale devraient être expressément reconnues dans une éventuelle version révisée du règlement général d'exemption par catégorie (UE) n° 651/2014, lorsqu'il définit les conditions spécifiquement applicables aux «aides compatibles», qui peuvent être octroyées sans que soit requise une approbation préalable par la Commission. Pour ce faire, il serait donc nécessaire, comme le suggère aussi le rapport Letta, que ledit règlement intègre une définition, à valeur normative, de la notion d'«entités de l'économie sociale». Le CESE relève que, dans de nombreux cas et configurations, les actions que mènent les entités de l'économie sociale ne transgressent pas les règles de concurrence de l'Union européenne qui régissent les marchés, dans la mesure où elles sont menées dans le cadre d'un modèle d'entreprise qui n'entend pas maximiser les bénéfices, mais les réinvestir pour atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux placés sous le signe de la solidarité.

4.5. Le CESE relève par ailleurs que l'article 56 du règlement général d'exemption n° 651/2024, qui traite des aides à l'investissement en faveur des infrastructures locales, n'est pas exploité de manière adéquate par les pouvoirs publics nationaux, en ce qui concerne spécifiquement les investissements qui sont nécessaires dans le domaine des services médico-sociaux, alors que dans bien des cas, il pourrait fournir une base juridique idoine pour motiver la compatibilité de ces aides, ouvrant des possibilités plus larges que la réglementation de minimis.

4.6. Par ailleurs, le CESE fait observer que pour ce qui est des prestations médico-sociales, les pouvoirs publics ne tirent pas un parti adéquat du dispositif qui encadre les aides aux services d'intérêt économique général. Bien souvent, en effet, ces autorités ne prêtent pas toute l'attention voulue à la large marge d'appréciation que leur octroient les traités pour pouvoir ranger certaines activités parmi lesdits services d'intérêt économique général. Le Comité estime que ce pouvoir discrétionnaire s'avère encore plus prégnant dans le cas des services médico-sociaux, tant pour des motifs de subsidiarité verticale et de cohésion sociale qu'en raison de l'absence, en l'espèce, des obligations réglementaires spécifiques qui existent, par exemple, dans d'autres services d'intérêt économique général d'une importance économique majeure, comme les industries en réseau.

4.7. Le CESE note que l'article 2, paragraphe 2, point c), de la décision n° 21/2012, disposant que certaines compensations accordées à des services d'intérêt économique général sont compatibles avec le marché intérieur, ne fixe aucun plafond pour le montant des «compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables». En conséquence, le Comité engage vivement les pouvoirs publics nationaux à utiliser plus intensément les dispositions réglementaires visées.

4.8. Le CESE adhère à l'affirmation que depuis longtemps maintenant, le secteur des services médico-sociaux représente l'exemple même de la «ligne de démarcation entre l'interprétation négative des dispositions relatives aux services d'intérêt économique général, en tant que dérogation à la réglementation de la concurrence dans l'Union européenne, et la vision positive de ces mêmes dispositions comme expression des droits du citoyen» (N. Fiedziuk, *Services of general economic interest and the Treaty of Lisbon: Opening doors to a whole new approach or maintaining the status quo*, «Les services d'intérêt économique général et le traité de Lisbonne: ouvertures vers une approche totalement neuve ou maintien du statu quo?», European Law Review, 2011, p. 229).

4.9. Le CESE relève que sur le plan technique et du point de vue de la charge de travail administrative, les pouvoirs publics nationaux éprouvent souvent des difficultés à appliquer le cadre régissant les services d'intérêt économique général, en particulier pour ce qui concerne la rédaction des mandats spécifiques ou la capacité à transposer concrètement des concepts juridiques complexes, comme celui de «bénéfice raisonnable». Une des raisons qui expliquent pareille situation semble être que la charge que les industries en réseau à forte composante commerciale doivent supporter du point de vue de la bureaucratie et de la mise en conformité s'étend également au secteur distinct que constituent les services médico-sociaux et qu'elle «peut devenir problématique pour des prestations de nature purement sociale, dont la fourniture s'effectue par excellence à une échelle locale» (Merola, 2012, European State Aid Law Quarterly, 2/2012, p. 29).

4.10. Le CESE plaide dès lors pour que des investissements spécifiques soient consentis, au niveau national et européen, pour aider à initier les administrations des États membres à l'exploitation des possibilités que la réglementation sur les services d'intérêt économique général recèle, en particulier pour ceux ressortissant au domaine médico-social, et il préconise de procéder à une collecte des bonnes pratiques et des expériences de chaque pays, dans l'optique de les rendre disponibles et accessibles à titre d'exemples ayant valeur de référence.

4.11. À cet égard, le CESE met l'accent sur la haute utilité pratique qu'a revêtue par le passé le «Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de "marchés publics" et de "marché intérieur"» [SWD(2013) 53 final/2], et il souhaiterait que, dix ans après sa publication initiale, ce document fasse l'objet d'une mise à jour.

4.12. Le CESE réserve un accueil favorable aux orientations politiques pour la nouvelle Commission européenne (2024-2029), lorsqu'elles annoncent que «[n]ous réviserons aussi nos règles en matière d'aides d'État, afin de permettre la mise en œuvre de mesures d'aide au logement, notamment en faveur de logements sociaux, abordables et économes en énergie», et il fait observer que la réglementation sur les aides d'État aux services d'intérêt général pourra s'avérer d'une importance décisive en la matière, notamment eu égard à toute l'action que les structures relevant de l'économie sociale sont susceptibles de développer pour affronter la crise dans ce secteur du logement, comme les coopératives de logement, les fondations qui se consacrent à l'habitat, les mutuelles ou nombre de structures philanthropiques ont apporté la preuve qu'elles avaient la capacité de le faire.

4.13. Enfin, le CESE fait observer qu'il serait possible de ménager des clauses de flexibilité en assouplissant l'application de la réglementation sur les aides d'État dans le cas de sources de financement comme le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui, bien que régis en bonne partie par le droit de l'Union, n'en sont pas moins soumis à ces règles sur les aides d'État, du fait de la marge discrétionnaire qu'y conservent les pouvoirs publics nationaux, tandis qu'elles ne s'appliquent pas aux fonds qui proviennent exclusivement de l'Union et sont gérés à son seul niveau, sans intervention des États membres.

4.14. Le 12 février 2024, les représentants de dix-neuf gouvernements, réunis sous les auspices de la présidence belge, ont souscrit la «Feuille de route de Liège pour l'économie sociale dans l'Union européenne», qui propose 25 engagements spécifiques visant à mettre en œuvre le plan d'action pour l'économie sociale. Le CESE souhaite que dans l'exercice de son mandat, la Commission se saisisse de ces propositions.

Bruxelles, le 22 janvier 2025.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE