

ANALYSE COMPARATIVE DES LOIS-CADRES SUR L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : LES CAS DE LA FRANCE, DE LA GRÈCE, DU PORTUGAL ET DE L'ESPAGNE

par Sofia Adam* et Ifigenia Douvitsa**

La décennie de la crise a vu se multiplier des lois-cadres sur l'économie sociale et/ou solidaire (ES/ESS) dans de nombreux pays européens. Les autrices de cet article analysent les lois-cadres en France, en Grèce, en Espagne et au Portugal en fonction de leur orientation européenne, de la proximité des traditions juridiques et de l'accessibilité linguistique des textes originaux. Cette approche permet d'explorer les débats critiques liés à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques efficaces pour le développement de l'ES/ESS.

Comparative analysis of framework laws on the social and solidarity economy: The cases of France, Greece, Portugal and Spain

The decade of the crisis has seen a proliferation of framework laws on the Social Solidarity Economy (SSE) in many European countries. The authors of this article analyse the framework laws in France, Greece, Spain and Portugal according to their European orientation, the proximity of legal traditions and the linguistic accessibility of the original texts. This approach allows to explore the critical debates related to the design and implementation of effective public policies for the development of the SSE.

Análisis comparativo de las leyes marcos sobre la economía social y solidaria: los casos de Francia, Grecia, Portugal y España

Durante la década de la crisis se multiplicaron las leyes-marcos sobre la economía social y/o solidaria (ES/ESS). Las autoras del presente artículo analizan las leyes marcos en Francia, en Grecia, en España y en Portugal según su orientación europea, la proximidad de las tradiciones jurídicas y la accesibilidad lingüística de los textos originales. Tal enfoque permite explorar los debates críticos relacionados con la concepción y la implementación de políticas públicas efectivas para el desarrollo de la ES/ESS.

* Professeur Assistant, Département de politique sociale, *Democritus University of Thrace*, Chargée de cours associée, *Hellenic Open University*

** Chargée de cours, *Hellenic Open University*

Le terme « économie sociale (et) solidaire » (ESS) est utilisé pour désigner la synthèse entre deux cadres conceptuels qui suivent des trajectoires géographiques et historiques diverses. L'économie sociale et l'économie solidaire visent toutes deux la démocratie économique en adhérant aux principes d'indépendance et de prise de décision démocratique. L'économie solidaire ajoute à l'élément politique associé au niveau micro (c'est-à-dire le *modus operandi* d'une entreprise particulière) la recherche d'une transformation sociale plus systémique (Adam, 2019). L'interaction croissante entre les pratiques de l'économie sociale et de l'économie solidaire a conduit à l'utilisation quasi généralisée du terme de synthèse. La prolifération des pratiques de l'ESS a suscité l'intérêt politique en vue de sa reconnaissance légale et son institutionnalisation. Au cours des deux dernières décennies, un certain nombre de lois sur l'économie sociale/sociale et solidaire (ES/ESS) ont été votées ou sont sur le point de l'être, principalement en Amérique latine (Équateur, Honduras, Mexique, Uruguay et Venezuela, et plusieurs lois fédérales en Argentine et au Brésil) et en Europe (France, Grèce, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Espagne), mais aussi en Afrique (Cameroun, Cap-Vert, Djibouti, Tunisie) (Caire et Tadjudje, 2019; Fajardo, 2018; Hiez, 2021). Le cas de la France l'illustre bien, puisque le terme d'économie sociale et solidaire a été utilisé lors de consultations régionales en 1999 (Poirier, 2014) afin de favoriser les liens entre les organismes collectifs de l'économie sociale et les réseaux de l'économie solidaire. Le développement des échanges et du dialogue a conduit à l'adoption du terme « économie sociale et solidaire » par le Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire (RIPESS).

Dans le cas de l'Europe, la Charte de l'économie sociale a été influente pour façonner la reconnaissance juridique des acteurs de l'ES. En général, l'Europe occidentale est considérée comme la source historique de l'ESS, tout en manifestant les difficultés inhérentes à l'unification des divers acteurs sous un dénominateur commun. Alors qu'en France, en Espagne, au Portugal, en Italie et en Belgique, cette unification a été réalisée, les cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne montrent une trajectoire différente avec un secteur coopératif dynamique qui reste distinct du secteur social (Hiez, 2021). Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrerons sur les lois de l'ES/ESS de la France, de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne en raison de la proximité des traditions juridiques et de l'accessibilité linguistique des textes originaux.

Tout d'abord, nous explorerons leur position dans la hiérarchie juridique des sources du droit. Nous décrirons également le contexte, la typologie des nouvelles lois et leur justification selon leur préambule. Enfin, une analyse comparative des lois-cadres est mise en œuvre selon un ensemble d'axes analytiques déjà utilisés dans des études antérieures relatives à l'examen de la loi-cadre grecque (Adam *et al.*, 2018; Adam, 2019).

La promulgation des lois de l'ES/ESS

Dans la plupart des pays que nous étudions, l'ES/ESS fait l'objet d'une mention dans la constitution. Le Portugal se distingue, car s'il reconnaît dans sa constitution le secteur de l'ES, il n'utilise pas la formulation exacte, mais s'y réfère en tant que « secteur coopératif et social » (Meira, 2014 ; préambule du projet de loi portugais sur l'ES, 2011). En fait, non seulement la constitution portugaise reconnaît la coexistence du secteur coopératif et social avec les secteurs public et privé, mais elle va plus loin en prescrivant sa protection par l'État (Meira, 2014). La loi portugaise sur l'ES mentionne dans son article premier qu'elle est basée sur les dispositions constitutionnelles pertinentes des secteurs coopératif et social.

Dans les constitutions grecque et espagnole, bien que le secteur de l'ES/ESS ne soit pas reconnu dans son ensemble, les coopératives, les associations et d'autres types spécifiques d'acteurs de l'ES sont mentionnés (par exemple en Grèce : ar.12.1 (associations) & ar.12.4 (coopératives) ; en Espagne : ar.129.2 (coopératives), ar.22 (associations), ar.34 (fondations), ar.41 (sociétés mutuelles) (préambule de la loi espagnole, 2011). La constitution française n'introduit pas de références explicites à l'un des types d'acteurs de l'ESS ci-dessus, ni à l'ESS dans son ensemble (Hiez, 2021). Sur la base de ce qui précède, lorsqu'il existe une référence constitutionnelle à l'ES/ESS, elle semble offrir une base de justification pour la promulgation d'une loi sur l'ES/ESS, comme dans le cas du Portugal.

En ce qui concerne le type de loi de l'ES/ESS, dans tous les pays étudiés, une « loi-cadre » a été introduite, c'est-à-dire une loi contenant des obligations et des principes généraux, légitimant les autorités publiques à entreprendre d'autres mesures législatives pour l'ES/ESS (Knuth et Vidar, 2011). En raison de la nature générale de la loi, des actes juridiques spéciaux précisant les conditions de mise en œuvre des dispositions de la loi de l'ES/ESS, sont nécessaires. Bien que ces actes soient subordonnés aux lois-cadres, leur importance politique dépasse leur position hiérarchique. Cela a été démontré dans le cas de la Grèce et de l'Espagne, où en raison de l'absence de promulgation de ces actes juridiques, de nombreuses dispositions sont restées « lettre morte », alors que dans le cas de la France, la promulgation rapide de ces actes juridiques a permis à la loi de devenir effective (Blein et Fasquelle, 2016 ; Pérez De Uralde, 2014 ; Adam *et al.*, 2018).

Quant à la structure de ces lois, le Portugal représente le seul exemple d'une loi composée uniquement de dispositions générales applicables à tous les acteurs de l'ES. Les autres pays introduisent, outre les dispositions générales, des dispositions spéciales dans leurs lois sur l'ES/ESS. Ces dispositions peuvent inclure :

- de nouvelles formes juridiques. Par exemple :

- En Grèce, la promulgation des dispositions sur les coopératives de travail - ar.24-32, L.4430/2016,

- un statut juridique – l’agrément. Par exemple :
 - En France – l’entreprise solidaire d’utilité sociale – ar.11, L.856/2014,
- des réformes sur les lois spéciales propres à certains types d’acteurs de l’ES/ESS ; par exemple :
 - La France - ar.23-50, L.856/2014 (dispositions relatives au droit des coopératives),
 - L’Espagne - deuxième disposition transitoire, L.5/2011 (les coopératives de logement),
- des réformes d’autres domaines de la législation¹:
 - L’Espagne dans une moindre mesure avec ses dispositions en matière de sécurité sociale – troisième disposition finale, L.5/2011 (Modification du texte révisé de la loi générale de la sécurité sociale, approuvé par le décret royal législatif 1/1994, du 20 juin 1994),
 - La France dans une plus large mesure en réformant le code du travail et le code de commerce – ar.21, L.856/2014 (dispositions facilitant la transmission d’entreprises à leurs salariés), le code monétaire et financier – ar.14, L.856/2014 (développement de l’ESS grâce aux fonds européens d’entrepreneuriat social).

Dans l’ensemble, l’impact potentiel d’une loi-cadre ne se limite pas à rendre le secteur visible, mais à l’occasion de sa promulgation, elle offre l’opportunité de réviser les lois spéciales des acteurs de l’ES/ESS et celles d’autres domaines du droit, pour mieux tenir compte des pratiques associées. En outre, toute loi-cadre fixe nécessairement les limites du domaine, notamment en ce qui concerne les pratiques informelles de l’ESS. Tous les cas étudiés, fondés sur la tradition de l’Europe occidentale, se concentrent sur la partie formelle des pratiques de l’ESS².

Quant aux préambules accompagnant les lois sur l’ES/ESS étudiées, l’Espagne, le Portugal et la France font référence aux institutions européennes promouvant l’ES/ESS dans divers textes et instruments, qui encouragent les États membres à prendre des mesures juridiques et politiques pertinentes (préambule de la loi espagnole, 2011 ; préambule de la loi portugaise, 2011 ; préambule de la loi française, 2014). Une telle référence dans le préambule démontre l’alignement des législateurs nationaux sur les textes européens. L’Espagne et le Portugal font référence au secteur en tant qu’ES, alors que la France et la Grèce parlent d’ESS, incluant ainsi les initiatives de solidarité dans le cadre de la loi. Cette divergence terminologique mérite une explication. Dans le cas français, cet ajout se justifie d’un point de vue historique avec l’émergence d’initiatives de solidarité axées sur les groupes vulnérables et les zones négligées, tandis qu’en Grèce, la référence vise à fournir une reconnaissance juridique aux initiatives à vocation sociale qui ont émergé pendant les années de crise et à établir un lien avec les mouvements sociaux (préambule de la loi française, 2014 ; préambule de la loi grecque, 2016 ; Adam *et al.*, 2018). Il est important de

(1) Certaines lois promulguées après l’introduction des lois d’ES/ESS ont pu les affecter, mais leur étude dépasse l’objectif de cet article.

(2) Le projet de loi mexicain inclut les pratiques informelles, telles que les terres communautaires et les communautés (Hiez, 2021).

noter que la loi grecque 4430/2016 a remplacé la loi 4019/2011 intitulée « Économie sociale, entrepreneuriat social et autres dispositions ». Cette loi-cadre antérieure, même si elle faisait explicitement référence à l'économie sociale, limitait ses acteurs aux entreprises coopératives sociales et à certains types de coopératives urbaines, tout en se concentrant sur le type d'activités/objectifs poursuivis et non sur les principes adoptés (Fajardo et Frantzeskaki, 2017). La loi grecque 4430/2016 vise à unifier les différentes entreprises sous le terme générique d'économie sociale et solidaire, à inculquer certaines valeurs comme traits distincts de ses acteurs, à ouvrir les activités potentielles à tous les secteurs de l'économie et à protéger contre l'emploi informel largement répandu sous la précédente loi 4019/2011 (Adam *et al.*, 2018 ; Adam, 2019).

Une dernière particularité relevée dans les préambules des lois est qu'en Espagne et au Portugal, la promotion de l'ES est considérée comme une tâche d'intérêt général, justifiant ainsi la promulgation de toute mesure de soutien (préambule de la loi espagnole, 2011 ; préambule de la loi portugaise, 2011).

Analyse comparative du contenu des lois de l'ES/ESS de la France, de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne

En général, les lois sur l'ES/ESS établissent une définition juridique de l'ES, et déterminent la nature de ses acteurs, ses principes directeurs et ses pratiques, les modalités d'aide et de promotion par l'État et les organismes compétents pour leur mise en œuvre (Poirier, 2016). Les axes d'analyse de ces différents aspects ont été classés comme suit dans une étude précédente de la loi grecque sur l'ESS (Adam *et al.*, 2018 ; Adam, 2019) :

a) définition de l'ES/ESS ; b) objectifs des acteurs de l'ES/ESS ; c) délimitation des formes juridiques éligibles ; d) relations de travail internes de ces acteurs ; e) enregistrement et audit ; f) mesures de soutien ; g) représentation collective et collaboration économique entre les acteurs de l'ES/ESS. Ces axes serviront de *tertium comparationis* pour guider notre étude comparative.

1. Définition de l'ES/ESS

Toutes les lois-cadres étudiées définissent le secteur dans leurs premiers articles. La définition de l'ES/ESS justifie la nécessité de promulguer une loi spéciale et elle sert de boussole pour le reste des dispositions afin de préciser et de renforcer les points clés de la définition.

Fournir une définition claire et inclusive de l'ES/ESS est une tâche difficile, car le concept d'ES/ESS est toujours en cours de développement, sans définition largement acceptée (Meira, 2014). Selon les institutions européennes, l'accent devrait être mis sur les objectifs de l'ES et non sur ses activités, qui peuvent être de toute nature

(EP, 2010 ; EC, 1989 ; Fajardo, 2018). Il convient également de noter que Social Economy Europe (SEE), l'organisation régionale représentative de l'ES en Europe, dans sa Charte 2019, suit une approche similaire définissant « *les entreprises et organisations de l'économie sociale [comme] des acteurs économiques et sociaux actifs dans tous les secteurs économiques, [...] caractérisés principalement par leurs objectifs [...]* » (SEE, 2019).

Dans les pays étudiés, les composantes clés de la définition de l'ES/ESS varient considérablement. Néanmoins, la référence aux activités entreprises par les acteurs de l'ES/ESS est une composante commune de la définition de l'ES/ESS. La loi française sur l'ESS dispose que n'importe quel type d'activité peut être entrepris par ses acteurs, s'orientant ainsi davantage vers l'approche des institutions européennes et de l'ESS, tandis que les autres lois sur l'ES/ESS mettent l'accent sur les activités économiques. Bien que la loi portugaise sur l'ES fasse référence non seulement aux activités économiques mais aussi aux activités sociales, ces dernières sont considérées comme subordonnées aux premières (Meira, 2014).

L'intérêt général/social et/ou mutuel en tant qu'objectif poursuivi est un élément clé de la définition de l'ES/ESS dans les lois espagnole et portugaise sur l'ES, tandis que la loi française inclut l'objectif de l'ESS dans ses principes en le définissant de manière négative (« Un but poursuivi autre que le seul partage des bénéficiaires »). En ce qui concerne les principes de l'ES/ESS, leur respect fait partie de la définition espagnole et française, alors que dans le cas de la Grèce, le législateur fait référence à un certain nombre de valeurs de l'ESS lorsqu'il la conceptualise, ce qui conduit à une définition abstraite et orientée vers les valeurs (Adam *et al.*, 2018).

En outre, le Portugal, par rapport aux autres pays étudiés, est le seul pays qui a intégré tous les principes et valeurs de SEE à sa loi presque *in extenso*.

En comparant chaque principe de la Charte de l'économie sociale avec les dispositions pertinentes des lois étudiées, nous constatons que toutes les lois de l'ES/ESS font des références explicites ou implicites au premier principe relatif à la primauté des personnes et de l'objectif social sur le capital. En particulier, l'Espagne et le Portugal ont incorporé le premier principe presque textuellement. La Grèce l'a introduit de manière implicite, car sa loi souligne l'orientation centrée sur l'homme et respectueuse de l'environnement. Quant à la France, elle le dispose de manière négative, l'ESS n'étant pas centrée sur le capital/profit.

Le deuxième principe, sur le contrôle démocratique par les membres, est présent dans toutes les lois étudiées.

Le troisième principe, sur l'adhésion volontaire et ouverte, n'est explicitement mentionné que dans le cas du Portugal, tandis que dans le cas de l'Espagne, de la France et de la Grèce, le législateur reste silencieux sur la question.

Le quatrième principe fait référence à « la combinaison de l'inté-

rêt des membres/utilisateurs et/ou de la société (intérêt général/social) ». La combinaison et la conciliation de l'intérêt mutuel avec l'intérêt général/social ne sont affirmées qu'au Portugal et en Grèce. La principale différence entre ces deux lois est que dans la loi portugaise, ce dernier est stipulé comme un principe général de l'ESS, tandis que dans la loi grecque, il est établi comme une condition pour l'accréditation des acteurs de l'ESS non *ope legis* (acteurs non statutaires). Une telle combinaison n'est pas encouragée en Espagne ou en France. En particulier, la loi espagnole fait référence à la poursuite soit de l'intérêt général/social, soit de l'intérêt mutuel, soit des deux, tandis que la loi française reste muette sur la question.

Le cinquième principe, de « la défense et l'application des principes de solidarité et de responsabilité », est incorporé dans toutes les lois, à l'exception de la loi française.

Le sixième principe sur « la gestion autonome et l'indépendance vis-à-vis des autorités publiques » est approuvé dans la plupart des lois, mais avec des variantes. Les lois espagnole et portugaise l'incorporent en tant que tel, mais dans le cas du Portugal, l'indépendance est considérée non seulement vis-à-vis des autorités publiques, mais aussi de tout autre acteur non ES. Dans le cas français, le fait que l'ESS soit reconnue avec une nature juridique privée peut être interprété comme une reconnaissance implicite du principe ci-dessus. La Grèce, en revanche, prescrit l'autonomie comme condition d'accréditation des acteurs de l'ESS non *ope legis* et, selon la forme juridique, comme interdiction ou limitation de la participation du secteur public aux acteurs de l'ESS *ope legis* (acteurs statutaires).

La plupart des variations ont été repérées sur le septième principe, qui fait référence au « réinvestissement de l'excédent essentiel pour réaliser des objectifs de développement durable, des services d'intérêt pour les membres ou d'intérêt général ». La loi portugaise fait référence à l'affectation des résultats économiques positifs à l'intérêt général, sans dispositions explicites stipulant un mode différent d'affectation des résultats économiques positifs en fonction du type d'organisation de chaque entité de l'ES, ce qui témoigne d'un niveau élevé de flexibilité en la matière. L'Espagne introduit une version spécifique du principe ci-dessus, stipulant que les résultats économiques positifs doivent être alloués aux travailleurs ou aux prestataires de services (membres ou non membres) et à la cause sociale de l'acteur de l'ES. La France, en revanche, fait référence à l'affectation des résultats économiques positifs au maintien et au développement de l'entité et ajoute des conditions supplémentaires pour la formation de réserves indivisibles et pour la distribution de la partie restante à d'autres acteurs de l'ESS lors de la liquidation/dissolution de l'un d'entre eux, sans préjudice des lois spéciales régissant ces acteurs. La Grèce prescrit l'affectation des résultats économiques annuels à la création de nouveaux emplois et à l'expansion de l'activité de production. Toutefois, dans le cas de la Grèce, cette condition doit être remplie par les entités juridiques non *ope*

legis pour être accréditées en tant qu'acteurs de l'ESS et par certains de ses acteurs *ope legis* (coopératives de travail et entreprises coopératives sociales).

Outre les principes inscrits dans la Charte de l'Europe de 2019, les législateurs nationaux introduisent également d'autres principes, tels que le respect de la non-discrimination, la cohésion sociale (Portugal), l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et la conciliation entre la vie personnelle, familiale et professionnelle (Espagne et Grèce - uniquement comme condition d'accréditation des acteurs de l'ESS non *ope legis*), des caractéristiques que l'on ne retrouve pas uniquement chez les acteurs de l'ES/ESS, mais dans toute entreprise ou société socialement responsable. En fait, en Espagne, ces principes reprennent presque *in extenso* les dispositions pertinentes de la loi sur la responsabilité sociale des entreprises (Fajardo, 2018).

En somme, la démocratie est un dénominateur commun entre les pays étudiés. En outre, le principe de la primauté des personnes et de l'objectif social sur le capital a été entériné explicitement ou implicitement dans les lois de l'ES/ESS établies. La plupart d'entre elles ont également adopté le principe de solidarité et de responsabilité. En revanche, seuls quelques pays ont intégré dans leurs lois respectives le principe de l'adhésion volontaire et ouverte et celui de la combinaison des intérêts des membres/utilisateurs et de la société (intérêt général). Quelques variations ont été notées dans le principe de la gestion autonome et de l'indépendance vis-à-vis des autorités publiques, mais la plupart des divergences concernent le dernier principe sur le réinvestissement de l'excédent. Des principes supplémentaires ont été notés concernant la responsabilité sociale des entreprises dans le cas de l'Espagne et du Portugal.

2. Objectifs des acteurs de l'ES/ESS

Les objectifs poursuivis sont un trait central de l'identité de l'ES/ESS, qui, selon les institutions européennes, n'est pas le profit, mais le bénéfice social (EP, 2010). SEE a également inclus dans sa Charte, comme l'un des principes partagés par les différents acteurs de l'ES, « la combinaison des intérêts des membres/utilisateurs/et/société (intérêt général) ».

Sur la base de l'analyse comparative des lois-cadres, une première remarque est que les objectifs sont spécifiés de manière positive ou négative par des dispositions obligatoires. En fait, l'importance centrale des objectifs peut être démontrée par le fait que le législateur les incorpore soit dans la définition même de l'ES/ESS (Portugal, Espagne), soit dans les principes communs partagés par les différents acteurs de l'ES/ESS (France).

Un autre dénominateur commun entre les lois examinées est que la distribution de bénéfices ne peut être l'objectif principal des acteurs de l'ES/ESS, celui-ci étant prévu implicitement (par exemple en Espagne, au Portugal) ou explicitement (par exemple en France).

Néanmoins, l'objectif réel des acteurs de l'ES/ESS varie d'un pays à l'autre. Dans le cas de l'Espagne, les acteurs de l'ES peuvent poursuivre soit l'intérêt social/général, soit l'intérêt mutuel, soit les deux. Le Portugal et la Grèce, quant à eux, prescrivent la combinaison et la conciliation de l'intérêt mutuel avec l'intérêt social/général. Cependant, dans la loi portugaise, ce dernier est affirmé comme un principe général de l'ES, tandis que dans la loi grecque, il est établi comme une condition pour l'accréditation des acteurs de l'ESS non *ope legis*. La France délimite l'objectif poursuivi de manière négative, n'excluant que la distribution de bénéfices comme but principal de l'ESS. Toutefois, dans le cas des sociétés commerciales, la poursuite de l'utilité sociale est une condition pour l'inclusion de ces sociétés dans l'ESS et leur accréditation en tant qu'acteurs de l'ESS. L'utilité sociale est précisée par la loi subséquente n° 2019-486 (ar.105) en France qui prescrit que l'objectif d'utilité sociale peut être démontré avec l'édition d'activités relevant d'au moins un des domaines suivants :

a) le soutien aux groupes sociaux vulnérables ; b) la cohésion sociale ou territoriale ; c) l'éducation populaire et citoyenne ; d) le développement durable, la transition énergétique, la promotion culturelle ou la solidarité internationale en lien avec au moins un des trois premiers domaines d'activité, comme réglementé par la loi de 2014 (Hiez, 2015).

3. Délimitation des formes juridiques éligibles pour les acteurs de l'ES/ESS

Selon les institutions européennes, ainsi que SEE, les coopératives, les mutuelles, les fondations, les associations et les entreprises sociales font partie de l'ES. Les lois peuvent introduire la forme juridique (approche institutionnelle – « approche statutaire ») comme critère d'agrément de l'ES/ESS ou l'objectif poursuivi (approche substantielle – “*substantial approach*”)(Hiez, 2021, p. 87-88).

Les lois étudiées ont introduit une combinaison de ces deux approches, reconnaissant tout ou partie de ce qui est considéré comme des acteurs traditionnels de l'ES/ESS, mais permettant également à d'autres entités juridiques d'être accréditées, à condition qu'elles remplissent certains critères. Cela indique que la perception dominante de l'ES/ESS dans la loi est dynamique et inclusive envers les formes juridiques émergentes, telles que les entreprises sociales, mais aussi envers les entreprises traditionnelles à but lucratif.

Toutefois, le degré de flexibilité et d'inclusivité peut varier d'un pays à l'autre. En particulier, dans tous les pays étudiés à l'exception de la Grèce, le législateur fait explicitement référence aux acteurs traditionnels de l'ESS : plus précisément, il reconnaît comme *ope legis* les coopératives, les mutuelles et les associations, ainsi que les fondations (Tableau 1). En ce qui concerne les autres entités juridiques qui peuvent être reconnues comme des acteurs de l'ES (non *ope legis*) (Tableau 2), au Portugal et en Espagne, la principale condition préalable qu'elles doivent remplir est de respecter les principes de l'ES,

Tableau 1**Liste des acteurs de l'ES/ESS *ope legis* dans les lois étudiées**

Pays/Acteurs de l'ES/ESS	Acteurs de l'ES/ESS <i>ope legis</i>
Espagne	Coopératives, mutuelles, fondations, associations exerçant des activités économiques, sociétés de travailleurs, entreprises d'insertion, centres spéciaux d'emploi, associations de pêcheurs, sociétés agraires de transformation
Portugal	Coopératives, mutuelles, misericórdias (associations religieuses de solidarité sociale), fondations, institutions privées de solidarité sociale non incluses dans celles mentionnées ci-dessus, associations sans but lucratif opérant dans les domaines de la culture, des loisirs, des sports et du développement local, entités des sous-secteurs de la communauté et des collectifs de travailleurs
France	Coopératives, mutuelles ou unions relevant du Code de la mutualité ou mutuelles d'assurance relevant du Code des assurances, fondations ou associations
Grèce	Entreprises coopératives sociales, coopératives sociales à responsabilité limitée, coopératives de travailleurs

Tableau 2**Conditions d'accréditation des acteurs de l'ES/ESS non *ope legis* dans les lois étudiées**

Pays	Acteurs de l'ES/ESS <i>ope legis</i>
Espagne	Activité économique et entrepreneuriale Respect des principes de l'ES Inclusion dans la liste des entités juridiques éligibles à l'ES
Portugal	Personnalité juridique Respect des principes de l'ES Inclusion dans la base de données de l'ES
France	Les entreprises commerciales remplissant les conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Principes de l'ESS • Utilité sociale • Contraintes de bénéfices (au moins 20 % des bénéfices - réserve légale, au moins 50 % - réserves obligatoires) • Interdiction d'une réduction de capital non motivée par des pertes
Grèce	a) Absence d'uni-personnalité b) Respect des conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Activités mutuelles et socialement bénéfiques • Système de décision démocratique (un membre, une voix) • Contraintes de répartition des bénéfices • Système de convergence des salaires • Mise en réseau horizontale avec d'autres acteurs de l'ESS • Ne pas être établi ni géré directement ou indirectement par le secteur public.

ainsi que d'être incluses dans une liste comprenant tous les types d'acteurs de l'ES. En fait, la loi portugaise semble même plus souple, puisqu'elle autorise des dérogations au principe de la distribution des bénéfices pour l'intérêt social/général, pour autant qu'elles soient conformes au type particulier d'acteur de l'ES. La France, en revanche, semble suivre une approche plus stricte, puisque les

sociétés commerciales qui souhaitent être reconnues comme des acteurs de l'ESS doivent non seulement respecter les principes de l'ESS, mais aussi des exigences supplémentaires démontrant leur utilité sociale, ainsi que leur adhésion à une contrainte de distribution limitée des bénéfices (Grandvullemin, 2015). En revanche, la Grèce ne reconnaît comme acteurs de l'ESS que trois types particuliers de coopératives, et donc le reste des types de coopératives, ainsi que toute autre entité juridique, doivent respecter un ensemble de critères concernant leurs objectifs, la répartition des bénéfices, la gouvernance, l'autonomie, la politique salariale et la mise en réseau. Ces critères ne sont pas applicables à la première catégorie d'acteurs de l'ESS *ope legis*, créant ainsi une inégalité de traitement entre ces deux catégories d'acteurs de l'ESS. En outre, comme les fondations ne peuvent pas remplir les critères ci-dessus, elles sont exclues de l'ESS selon la loi grecque (Adam *et al.*, 2018).

La division entre les acteurs de l'ES/ESS *ope legis* et non *ope legis* est dominante dans tous les pays étudiés. La raison de cette division semble être l'hypothèse implicite du législateur selon laquelle un certain nombre de formes juridiques, souvent adoptées par les acteurs traditionnels de l'ES/ESS sont conformes à ses principes et sont donc considérés comme des acteurs de l'ES/ESS dès leur création (Fajardo, 2018). Cependant, cette présomption simple ne tient pas compte de trois remarques :

- en raison de la tendance générale à l'homogénéisation des entreprises et des organisations (Henry, 2012), la possibilité de restreindre des traits particuliers des formes juridiques *ope legis* ES/ESS dans une future réforme de leur droit organisationnel ne devrait pas être négligée,

- l'introduction des pratiques des sociétés par actions dans le droit coopératif peut porter atteinte à un certain nombre de traits essentiels attachés à leur forme juridique (Henry, 2012), conduisant potentiellement à une violation de la lettre et/ou de l'esprit des principes de l'ES/ESS,

- les principes de l'ES/ESS peuvent être divisés en deux catégories : les principes structurels liés à la forme juridique d'un acteur de l'ES/ESS (par exemple, le contrôle démocratique) et les principes fonctionnels liés à la conduite individuelle (membres/actionnaires) ou collective de l'entreprise de l'ES/ESS (par exemple, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes).

Selon l'analyse précédente, la division entre les acteurs de l'ES/ESS non *ope legis* et *ope legis* devrait être revisitée, car le fait d'avoir une forme juridique particulière ne semble pas fournir à long terme des garanties pour le respect des principes de l'ES/ESS, notamment ceux de l'approche fonctionnelle.

4. Relations internes de travail

La loi portugaise reste silencieuse sur les relations de travail à

l'intérieur de l'ES. L'Espagne prévoit des incitations concernant l'inclusion de travailleurs en tant que membres de coopératives de travail associé et de sociétés de travailleurs, comme par exemple des réductions des cotisations de sécurité sociale, des paiements uniques d'allocations de chômage lors de la création ou de l'adhésion à une coopérative ou à une société de travailleurs, des réductions de la sécurité sociale des travailleurs membres de coopératives de travail associé pendant le congé de maternité/paternité ou le congé de grossesse/allaitement ou en raison d'accidents du travail. En outre, la France a introduit des dispositions permettant le rachat par les travailleurs sous la forme de statuts transitoires de société coopérative et participative d'amorçage (SCOP) qui permettent aux salariés de reprendre une entreprise en détenant initialement une part minoritaire du capital tout en disposant de la majorité des voix.

En revanche, la Grèce oblige les acteurs de l'ESS au-dessus d'un certain chiffre d'affaires à allouer 25 % de leurs revenus bruts aux salaires, tandis qu'elle détermine également des types spécifiques de contrats de travail et de relations de travail par type d'acteur de l'ESS *ope legis*.

Pour résumer, aucun modèle unifié n'est identifié, mais différentes approches sont introduites dans les pays étudiés. Quoiqu'il en soit, la principale tendance semble être de s'abstenir de réglementer les relations de travail pour tous les acteurs de l'ES/ESS d'une manière uniforme, à la seule exception de la Grèce qui a des dispositions très détaillées, et/ou lorsque de telles dispositions sont effectivement promulguées, comme en Espagne et en France, elles ont tendance à être orientées vers l'incitation.

5. Enregistrement et audit

La loi espagnole reste silencieuse sur la question car aucune disposition spéciale n'est introduite. La loi française exige uniquement des sociétés commerciales remplissant les conditions de l'ESS qu'elles s'enregistrent en tant qu'acteurs de l'ESS comme condition préalable à leur accès aux mesures de soutien. La loi portugaise va un peu plus loin et stipule qu'il incombe à l'État de développer des mécanismes de surveillance pour les acteurs de l'ESS avec la participation de leurs organisations représentatives, tout en utilisant les structures déjà existantes. La Grèce, qui va dans le même sens, précise ces mécanismes de surveillance en créant deux départements au sein du ministère du travail et des affaires sociales qui sont chargés de superviser et d'exercer un contrôle sur les acteurs de l'ESS, afin d'identifier toute infraction à la législation applicable.

En général, des audits et des contrôles périodiques sont nécessaires pour vérifier le respect des principes ES/ESS par tous les acteurs concernés. Ceci est nécessaire afin de prévenir des phénomènes tels que les « pseudo-acteurs ES/ESS » bénéficiant

de mesures de soutien. Ils sont également nécessaires dans le cas des coopératives, afin de fournir une garantie supplémentaire (au-delà de celles établies dans leurs lois spéciales) et d'empêcher leur démutualisation.

6. Mesures de soutien

Toutes les lois étudiées prévoient des mesures de soutien. Ces mesures peuvent prendre la forme d'incitations fiscales (par exemple, un traitement fiscal favorable au Portugal ou des exonérations fiscales en Grèce), ou se concentrer sur le soutien financier (accès aux subventions nationales et/ou européennes en France et en Grèce), sur l'éducation et la formation (Portugal, Espagne), ou sur les marchés publics, avec des dispositions plus générales sur l'exclusion sociale qui peuvent bénéficier aux acteurs de l'ES/ESS (France) ou les cibler explicitement (Grèce).

7. Représentation collective et collaboration économique entre les acteurs de l'ES/ESS

Les lois étudiées font toutes référence aux formes juridiques disponibles ou les plus adéquates que les acteurs de l'ES/ESS peuvent établir pour leur représentation et/ou leur collaboration économique.

La loi portugaise est la moins intrusive en limitant la disposition pertinente à une simple référence aux formes juridiques (associations, syndicats, fédérations et confédérations), que les acteurs de l'ES peuvent adopter pour leur représentation. L'Espagne, outre la référence aux formes juridiques, introduit également des conditions censées garantir la nature représentative et inclusive des confédérations nationales.

Dans le cas de la France, la Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire (CRESS), le Conseil national de l'ESS, (ESS France) sont principalement représentatifs, tandis que les pôles territoriaux se concentrent sur la collaboration économique et la promotion des intérêts économiques des participants. La loi française favorise des synergies plus larges : dans le cas des CRESS entre les acteurs de l'ESS et les organisations professionnelles régionales, et dans le cas des pôles territoriaux entre les acteurs de l'ESS, les collectifs territoriaux et leurs groupements, les centres de recherche et toute autre personne morale et physique intéressée. La Grèce, au contraire, semble adopter une position plus stricte : **a)** en empêchant de telles synergies, puisque la disposition pertinente sur la collaboration économique fait référence à des partenariats entrepris uniquement par des acteurs de l'ESS, auxquels les personnes physiques peuvent adhérer tant qu'elles sont employées par eux ; **b)** en limitant les activités économiques entreprises par ces partenariats (interdiction des transactions entre le partenariat et les membres des acteurs impliqués).

À l'exception de la Grèce, les lois stipulent un système de repré-

sentation pyramidal. En Grèce, la loi semble encourager principalement les systèmes horizontaux sans aucune référence aux organes représentatifs nationaux.

Observations finales

En Europe, un certain nombre de lois régionales et nationales sur l'ES/ESS ont été promulguées. Dans cet article, nous avons étudié d'un point de vue comparatif les lois cadres de l'ES/ESS de la France, de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne en raison de la proximité des traditions juridiques et de l'accessibilité linguistique des textes originaux.

Dans un premier temps, nous avons examiné leurs constitutions, qui, à la seule exception du Portugal, ne reconnaissent pas l'ES/ESS dans son ensemble. Malgré cette absence, tous les pays étudiés ont promulgué des lois de l'ES/ESS sous la forme d'une « loi-cadre » (Knuth et Vidar, 2011). En raison de la nature généralisée de ces lois, les actes juridiques spéciaux sont réellement nécessaires pour leur mise en œuvre, l'absence de tels actes ayant entravé l'application de la loi dans le cas de la Grèce. Malgré leur caractère général, les lois-cadres créent des opportunités pour revisiter les lois spéciales sur les acteurs de l'ES/ESS et celles d'autres domaines du droit, afin de mieux tenir compte des pratiques de l'ES/ESS.

Quant à la définition de l'ES/ESS dans les lois étudiées, les principales composantes sont fondées sur les activités, leur objectif et leurs principes ; cependant, le nombre et la formulation de ces composantes varient considérablement d'un pays à l'autre. Néanmoins, la référence à l'objectif poursuivi par les acteurs de l'ES/ESS est une composante partagée de la définition de l'ES/ESS dans la plupart des lois. Quant aux principes qui encadrent la définition de l'ES/ESS, le Portugal se distingue comme le seul pays qui a incorporé tous les principes et valeurs de SEE à sa loi, alors que le reste des pays souscrit à certains de ces principes, mais avec des variations considérables.

Quant à la délimitation des formes juridiques admissibles pour les acteurs de l'ES/ESS, dans tous les pays, à l'exception de la Grèce, les coopératives, les sociétés mutuelles, les associations et les fondations sont reconnues comme des acteurs de l'ES/ESS *ope legis*. Par ailleurs, toutes les lois étudiées permettent à d'autres entités juridiques d'être reconnues comme telles, à condition qu'elles suivent des principes particuliers (acteurs de l'ES/ESS non *ope legis*). La division des acteurs de l'ES/ESS en *ope legis* et non *ope legis* en fonction de leur forme juridique apparaît comme un trait dominant dans toutes les lois étudiées, sur la base d'un raisonnement selon lequel certaines formes juridiques font jusqu'à présent partie de l'ES/ESS (Fajardo, 2018). Cependant, cette présomption devrait être revue, car elle tient pour acquis le respect des principes de l'ES/ESS par des formes juridiques spécifiques, malgré la tendance actuelle

à la démutualisation des coopératives et les futures réformes sur d'autres formes juridiques passées sous le prisme de l'homogénéisation globale des entreprises (Henry, 2012). En outre, une telle présomption ne tient pas compte du fait que les principes de l'ES/ESS peuvent être divisés en deux catégories : les principes structurels, liés à la forme juridique d'un acteur de l'ES/ESS, et les principes fonctionnels, associés au comportement individuel (membres/actionnaires) ou collectif de l'entreprise de l'ES/ESS ; dont le respect (principes fonctionnels) ne peut être garanti par le simple choix d'une forme juridique particulière (Fajardo, 2018).

Quant à la prescription de relations de travail spécifiques, la principale tendance semble être de s'abstenir de réglementer cette relation pour tous les acteurs de l'ES/ESS d'une manière uniforme, à la seule exception de la Grèce, et lorsque de telles dispositions sont effectivement adoptées, comme cela a été démontré en Espagne et en France, elles sont orientées vers l'incitation.

L'enregistrement et l'audit sont traités différemment selon les pays. Quoi qu'il en soit, des audits et des contrôles périodiques sont nécessaires pour vérifier le respect des principes de l'ES/ESS, afin d'empêcher l'apparition de phénomènes tels que les « pseudo-acteurs de l'ES/ESS » et, dans le cas des coopératives, de fournir une garantie supplémentaire (en plus de celles établies dans leurs lois spéciales) contre leur transformation en société.

En outre, toutes les lois examinées prévoient des mesures de soutien à l'ES/ESS pour la mise en œuvre desquelles des actes juridiques supplémentaires sont nécessaires.

En ce qui concerne la représentation collective et la collaboration économique, par rapport aux autres pays, la loi portugaise se distingue car elle suit l'approche la moins intrusive en limitant la disposition pertinente à une simple référence des formes juridiques que les acteurs de l'ES/ESS peuvent adopter dans de telles circonstances.

Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que, bien que les lois étudiées partagent des intentions communes en ce qui concerne la clarification du concept de l'ES/ESS, la promotion de sa visibilité et sa consolidation institutionnelle, d'autres réformes sont nécessaires. Celles-ci peuvent porter sur l'amélioration de la définition de l'ES/ESS, l'incorporation des principes SEE, le réexamen de la division entre les acteurs de l'ES/ESS *ope legis* et non *ope legis*, l'établissement de mécanismes de contrôle et d'audit pour tous les acteurs de l'ES/ESS, la promulgation des actes juridiques nécessaires pour permettre la mise en œuvre de la loi ainsi que l'abolition de toute interférence à la représentation et à la collaboration économique entre les acteurs de l'ES/ESS dans une perspective de taille unique. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Adam S., Kavoulakos K. et Kornilakis A.**, 2018, *The legal framework of social solidarity economy in Greece, The experience of public consultation and a critical assessment of Law 4430/2016* (in Greek), Thessaloniki, Heinrich Boll Stiftung.
- Adam S.**, 2019, Legal provisions for social and solidarity economy actors. The case of Law 4430/2016 in Greece, *International Journal of Cooperative Law*, vol.2, p. 97-110.
- Blein Y. et Fasquelle D.**, 2016, *Rapport d'information N° 3557, en application de l'article 145-7 du Règlement*, Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2014-856, 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, Paris, Assemblée Nationale.
- Caire G. et Tadjudje W.**, 2019, Vers une culture juridique mondiale de l'entreprise d'ESS? Une approche comparative internationale des législations, *RECMA, internationale de l'économie sociale*, n°353, p.74-88.
- Chaves R. et Monzón J.L.**, 2017, *Recent evolutions of the social economy in the European Union*, Brussels, European Economic and Social Committee.
- EC (European Commission)**, 1989, *Businesses in the économie sociale sector: Europe's frontier-free market, Communication from the Commission to the Council. SEC (89) 2187 final*, Brussels, European Commission.
- EP (European Parliament)**, 2010, *Resolution of 19 February 2009 on Social Economy*, (2008/2250(INI)), 2010/C 76 E/04.
- Fajardo G-G.**, 2018, La identificación de las empresas de economía social en España. Problemática jurídica, *Revista de Estudios Cooperativos*, n°128, p.99-126.
- Fajardo G-G. et Frantzeskaki M.**, 2017, La economía social y solidaria en Grecia. Marco jurídico, entidades y principales características, *Revista de Estudios Cooperativos*, n°125, p. 49-88.
- Grandvullemin S.**, 2015, Être ou ne pas être une entreprise de l'économie sociale et solidaire ? Une qualification entre unité et diversité, *JCP E*, Étude 1542, n°46, p. 17-25.
- Henry H.**, 2012, *Guidelines for cooperative legislation*, third revised edition, Geneva, International Labour Organization.
- Hiez D.**, 2021, *Guide pour la rédaction d'un droit de l'économie sociale et solidaire*, Paris, ESS Forum International.
- Hiez D.**, 2015, La richesse de la loi économie sociale et solidaire, *Revue des Sociétés* n°6.
- Knuth L. et Vidar M.**, 2011, *Constitutional and legal protection of the right to food around the world*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Meira D-A.**, 2014, *The Portuguese law on social economy*, Working Paper 12, Belgium, CIRIEC.
- Niang D.**, 2014, *Étude comparative de la législation de l'économie sociale et solidaire dans les pays d'Europe, d'Amérique latine, du Centre (Honduras), du Nord (Québec), d'Afrique (Maghreb, Ohada) et d'Asie (Inde, Japon, Corée du Sud)*, Les rencontres du Mont-Blanc, Forum international des dirigeants de l'économie sociale.
- Pérez De Uralde J-M.**, 2014, La inaplicación de la ley de economía social en un contexto de crisis económica. Algunas interpretaciones y propuestas, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n°81, p.33- 59.
- Poirier Y.**, 2016, *Reconnaissance juridique et politique de l'économie sociale solidaire (ESS). Un aperçu de l'état des lieux et éléments d'orientation*, <https://base.socioeco.org/docs/reconnaissance-juridique-et-politique-ess-poirier-janvier-2016-fr.pdf>
- Poirier Y.**, 2014, *Économie sociale solidaire et concepts apparentés Les origines et les définitions : une perspective internationale*, https://base.socioeco.org/docs/economie_solidaire_et_autres_concepts-poirier-juillet-2014-1.pdf
- Préambule du projet de loi portugais sur l'Économie Sociale** [Proyecto de Lei n° 68/XII Lei de Bases da Economia Social], 2011.
- Préambule de la loi espagnole**, [Préambulo

de Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social], 2011.

Préambule de la loi française, [Exposé des motifs: Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire], 2014.

Préambule de la loi grecque, [Αιτιολογική

έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις»], 2016.

SEE (Social Economy Europe), 2019, *Social economy charter*, Brussels, Social Economy Europe.