

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

L'économie sociale au Portugal

Avec traduction inédite en français de la loi-cadre
sur l'économie sociale

Hélène GIRE

Janvier 2014

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



L'Europe pour
les citoyens



Wallonie



Pour la Solidarité – PLS

Fondé à Bruxelles en 2002, ***Pour La Solidarité – PLS*** est un laboratoire d'idées indépendant qui œuvre en faveur de l'Europe solidaire et durable. Engagé à penser et à construire l'amélioration sociétale, ***Pour la Solidarité – PLS*** met au service des décideurs ses réflexions et actions centrées sur la valeur de solidarité.

MISSIONS

En tant que think & do tank spécialisé en matières européennes, ***Pour la Solidarité*** se consacre à la formulation de propositions et recommandations de politiques publiques, à l'accompagnement personnalisé d'acteurs publics et privés sous forme de conseil et de formation et à la gestion d'espaces pluriels d'information et de dialogue.

FAIRE RÉSEAU

Animé par la volonté de créer des liens de coopération, ***PLS*** conseille les acteurs clés (pouvoirs publics, entreprises et organisations de la société civile) et les fédère en un vaste réseau ouvert de partenaires européens. Grâce à cette communauté d'alliances ***Pour la Solidarité – PLS*** développe de nombreux projets transnationaux.

COLLECTION ÉDITORIALE

Pour la Solidarité – PLS édite une série de publications périodiques, disponibles en version papier et digitale sur son portail web. Les Cahiers de la Solidarité présentent les résultats de recherches comparatives européennes, les Working Papers donnent un éclairage sur des enjeux d'actualité, les Études & Dossiers apportent analyse et réflexion sur des sujets innovants. Le Télex de la Solidarité, lettre électronique mensuelle, permet de suivre l'actualité européenne.

VEILLE EUROPÉENNE

Quatre Observatoires européens et leurs newsletters consultables en ligne, recensent de façon thématique les bonnes pratiques et l'actualité en matière d'Économie sociale, de Diversité, de Participation citoyenne et de Logement durable.

FAVORISER LE DIALOGUE

PLS organise et participe à de nombreuses rencontres et conférences au niveau européen. Sa présence à Bruxelles et son réseau de partenaires dans les États membres lui permettent d'être présent dans des lieux de discussion pour échanger et débattre de l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

DE L'IDÉE AU PROJET

Fort de son expérience décennale en matière d'accès aux financements européens, ***Pour la Solidarité*** multiplie les initiatives sur le terrain et accompagne les acteurs politiques, économiques et sociaux en délivrant de façon dédiée des services de conseil, de formation et de veille spécialisée.

Pour la Solidarité – PLS concentre ses activités sur cinq axes directeurs :

- Affaires sociales
- Économie sociale
- Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et Diversité
- Développement durable
- Participation citoyenne

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

La Transition : un enjeu économique & social pour la Wallonie, Cahier n° 32, Mars 2013

Perspectives des instruments européens pour la réinsertion des détenus : quels moyens pour quels résultats ?, Cahier n° 31, Février 2013

Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 30, novembre 2012

L'intégration des Primo-arrivants en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 29, Juin 2011

Les emplois verts, nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe, Cahier n°28, mai 2012

Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Alimentation : circuits courts, circuits de proximité, Cahier n° 20, 2009

L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Construire des villes européennes durables, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Libéralisation des services et du secteur associatif, Cahier n° 9, 2007

Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques, Cahier n° 8, 2006

La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ? Cahier n° 7, 2006

Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise, Cahier n° 6, 2006

Nous remercions vivement Monsieur João Pedro Salazar Leite, responsable des relations institutionnelles de la Coopérative Antonio Sérgio pour l'Economie Sociale (CASES), organisme faîtier de l'économie sociale au Portugal, pour sa relecture attentive et ses précieux conseils.

Ce working paper est une publication électronique qui peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

SOMMAIRE

L'économie sociale au Portugal

I. Introduction	5
II. L'économie sociale dans la société portugaise	5
A. Une reconnaissance constitutionnelle	5
B. Les acteurs de l'économie sociale	6
C. Le rôle majeur des entités de l'économie sociale	7
III. Les instruments favorisant l'économie sociale au Portugal	8
A. Les instruments législatifs	8
1. Les législations de l'économie sociale	8
2. La nouvelle loi-cadre sur l'économie sociale (2013)	9
B. Les instruments financiers	10
1. La fiscalité	11
2. La contractualisation	11
3. Les programmes de développement	11
4. Le compte satellite	11
C. Les instruments politiques	12
1. Le Conseil National de l'Economie Sociale	12
2. La Coopérative Antonio Sérgio pour l'Economie Sociale	12
IV. Conclusion	13
V. Annexe : Texte de la loi-cadre sur l'économie sociale (traduit en français)	14
VI. Bibliographie	17

L'économie sociale au Portugal

L'économie sociale :
« *pilier de la protection sociale au Portugal* »
(Manuel Canaveira de Campos)¹

I. Introduction

Au cours du régime dictatorial de Salazar (1926–1974), les coopératives portugaises subissent des lois et règlements administratifs qui réduisent fortement leur autonomie voire permettent une ingérence complète des autorités publiques dans leur organisation interne. Avec l'avènement du régime démocratique en 1974, un contexte particulièrement favorable au développement de l'économie sociale est mis en place et de nouvelles coopératives se créent². Aujourd'hui, le secteur de l'économie sociale est particulièrement développé au Portugal et les autorités publiques portugaises restent engagées dans son développement.

Ce document revient tout d'abord sur l'importance du secteur et présente ensuite les différents instruments nationaux mis en place pour favoriser l'économie sociale au Portugal.

II. L'économie sociale dans la société portugaise

Chaves et Monzón (2000) distinguent trois modes de reconnaissance du secteur de l'économie sociale : la reconnaissance explicite des organisations de l'économie sociale par les pouvoirs publics et donc leur droit à un statut et à un traitement particulier ; la reconnaissance de leur liberté et capacité de développer leurs activités ; et la reconnaissance de leur fonction de négociation, codécision et co-exécution des politiques publiques. En ce qui concerne le Portugal, le rapport du Comité Economique et Sociale Européen (2012), rédigé par ces mêmes auteurs, souligne que, de manière générale, le concept d'économie sociale bénéficie d'un degré élevé de reconnaissance institutionnelle³.

A. Une reconnaissance constitutionnelle

Dès la fin de la révolution des Œillets en 1974, l'existence d'un « *secteur coopératif et social* » est inscrite dans la nouvelle constitution (1976, 1989) ce qui fait du Portugal un pays précurseur en la matière. Cette reconnaissance suprême est d'abord le fait de l'intellectuel Antonio Sérgio qui fut influencé par les travaux de Charles Gide (un des principaux

¹ Canaveira de Campos Manuel, *Portugal*, p. 143.

² Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale – CEGES, *Création du Conseil National de l'Economie Sociale au Portugal*.

³ Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative – CIRIEC, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, p. 43.

théoriciens de l'économie sociale) puis du Dr. Georges Fauquet (*Secteur coopératif*, 1935). De retour de son exil parisien durant la dictature de Salazar, il diffuse ses idées auprès d'un cercle d'intellectuels dont fait partie Henrique de Barros, futur premier Président de l'Assemblée de la République élue après la révolution de 1974, puis Ministre d'État dans le premier gouvernement constitutionnel.

Ainsi, **le Portugal est le seul pays au monde qui reconnaît le secteur coopératif et social au sein de sa Constitution**⁴, et ce qui plus est de manière irréversible. En effet, l'art.80.b affirme « *[la] coexistence du secteur public, du secteur privé et secteur coopératif et social des moyens de propriété de production* », tandis que l'art. 288.f précise que toute modification ultérieure de texte devra laisser telle quelle la « *coexistence du secteur public, du secteur privé et secteur coopératif et social de propriété des moyens de production* ». Cette reconnaissance constitutionnelle du secteur coopératif, autrement appelé « *tiers secteur de l'économie* », offre un cadre juridique particulièrement favorable au développement de l'économie sociale⁵. Il faut néanmoins souligner que cette reconnaissance n'incluait pas dès l'origine tous les acteurs associatifs et à but non lucratif, la terminologie « *secteur coopératif et social* » ne concernant au début que « *les moyens de production tenus et gérés par des coopératives, des communautés locales, des collectifs de travailleurs* »⁶.

B. Les acteurs de l'économie sociale au Portugal

Devant la diversité des formes, des statuts juridiques et des domaines d'activités, il s'avère assez délicat de structurer les entités de l'économie sociale portugaise.

Les **coopératives** sont réparties en douze branches : les coopératives de consommation, de commerce, agricoles, de crédit, de logement, de production industrielle, d'artisanat, de pêche, culturelles, de services, d'éducation et les coopératives de solidarité sociale. Les coopératives peuvent être polyvalentes. Elles sont représentées par trois confédérations : CONFAGRI (agriculture et crédit agricole), CONFECOOP (consommation, habitation et solidarité sociale), et TRABALHOCOOP – CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO INTRACOOPERATIVO DE PORTUGAL – CCRL, ainsi que par des fédérations sectorielles. Les **associations** sont très diverses. Certaines ont un statut spécifique : ce sont les associations mutualistes représentées par l'Union des mutuelles (les mutuelles d'assurance peuvent également être des coopératives) et les *misericórdias* (associations datant du XV^{ème} siècle liées à l'Eglise catholique) représentées par l'Union des *misericórdias*. Il existe également des associations de développement local (représentées par l'association ANIMAR) et des associations sans but lucratif actives dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports (représentées par la Confédération Portugaise des Collectivités de Culture, Récréation et Sports – CPCCRD). Enfin, les **fondations** de tous types sont représentées par le Centre national des fondations.

L'article 2 du Décret-loi 119/83 stipule que le statut juridique d'**institution privée de solidarité sociale (IPSS)** peut être accordé aux coopératives de solidarité sociale, aux

⁴ Sanjurjo Dante, *Entretien avec Jorge de Sá, vice-président du Ciriec Portugal et du Ciriec International*, p. 21.

⁵ Chibani-Jacquot Philippe, *Portugal : l'économie sociale de la Constitution à la loi*.

⁶ *Ibid.*

associations de volontaires d'action sociale, aux associations de secours mutuels, aux fondations de solidarité sociale, ainsi qu'aux *misericórdias*. En outre, la loi⁷ permet, sur demande et autorisation expresse, d'étendre les droits, les devoirs et les bénéfices du statut IPSS aux coopératives de solidarité sociale. Les IPSS sont représentées par la Confédération Nationale des Institutions de Solidarité (CNIS), organisation dominée par l'Eglise catholique portugaise.

Emploi rémunéré dans les coopératives, les mutuelles et les associations (2009–2010)	251.098
Emploi rémunéré dans l'économie sociale par rapport à l'emploi rémunéré total (2009–2010)	5,04 %
Évolution de l'emploi rémunéré dans l'économie sociale de 2002 à 2010	+ 19,03 %
Pourcentage de bénévoles dans la population adulte en 2011	12 %

Source : Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative – CIRIEC, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, rapport rédigé par Rafael Chaves Ávila et José Luis Monzón pour le Comité Economique et Social Européen – CESE, 2012.

C. Le rôle majeur des entités de l'économie sociale au Portugal

Les fonctions remplies par les entités de l'économie sociale correspondent au modèle méditerranéen (ou émergent) d'économie sociale qui se caractérise par un développement tardif, en raison de l'instabilité politique et des conflits entre l'État et l'Eglise catholique. Considéré comme inachevé, l'État-Providence portugais s'appuie en grande partie sur l'entraide informelle et sur la solidarité familiale dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'insertion sociale. **Il est moins coûteux pour le gouvernement portugais de soutenir les activités de l'économie sociale** que d'instituer un service public et une administration pour les services à la personne.

C'est ainsi que le secteur non-lucratif gère historiquement et traditionnellement une part importante des services sociaux et de santé et que les liens entre les collectivités territoriales et l'économie sociale sont étroitement structurés autour des politiques de cohésion sociale. En effet, les entités de l'économie sociale portugaise sont essentielles aux communes pour garantir à la population l'accès à ces services de proximité. Par ailleurs, elles mènent grâce à leurs réseaux d'entraide des activités de promotion et d'intégration des personnes vulnérables comme les personnes immigrées, les personnes au chômage, les personnes âgées.

Il existe un lien bien structuré entre les collectivités locales et certaines organisations de l'économie sociale. Les acteurs de l'économie sociale sont régulièrement sollicités au niveau local, dans le cadre de partenariats privé-public, pour mettre en œuvre les politiques de cohésion sociale qui, au Portugal, font l'objet d'un cadre participatif légalement établi en

⁷ Loi n° 101/97 du 13 Septembre 1997.

1997, les Redes Sociais (« *réseaux sociaux* »), qui formalisent le dialogue entre pouvoirs publics, organisations sociales et société civile, l'objectif étant de favoriser une co-construction des politiques et dispositifs⁸.

Malgré ceci, ce secteur est faiblement organisé en interne. Il n'existe pas en tant que tel de lobby de l'économie sociale et les diverses organisations défendent peu collectivement leurs intérêts au niveau national, en particulier face au lobbying du secteur commercial et vis-à-vis des réductions des subsides publics⁹. On relève en effet très peu de communication et de relations entre les coopératives, et peu de liens avec les mutuelles et les autres associations du secteur de l'économie sociale. Les dirigeants associatifs élus ou nommés ont dans l'ensemble la même attitude que des directeurs d'entreprises privées : une structure hiérarchique n'assurant pas d'égalité avec les coopérateurs, rigidité bureaucratique, participation réduite et faible loyauté des membres notamment. En somme, l'inter-coopération fait défaut et il apparaît que « *le concept de secteur n'est pas vraiment compris* »¹⁰.

III. Les instruments favorisant l'économie sociale au Portugal

Pour remédier à ces faiblesses, il existe une véritable volonté gouvernementale de **renforcement du secteur social** (cette aide visant particulièrement les IPSS et les autres associations) qui est considéré comme un pilier du développement économique et social du pays¹¹. De ce fait, et surtout au cours des dernières années (2009–2013), de nombreux instruments législatifs, financiers et politiques se sont développés.

A. Les instruments législatifs

Le cadre légal est particulièrement bien défini au Portugal, chaque entité de l'économie sociale disposant d'une législation propre. En mars 2013 cependant, une nouvelle Loi-cadre sur l'économie sociale fut approuvée par le Parlement, loi en vertu de laquelle toutes les dispositions devront à terme être réformées.

1. Les législations de l'économie sociale

Les organisations de l'économie sociale sont encadrées par des textes légaux distincts en ce compris une législation de base et une législation fiscale¹². Diverses législations sectorielles viennent compléter les dispositifs dans les domaines du logement, de l'éducation, de la solidarité sociale et des sous-secteurs de la consommation et de l'agriculture¹³.

⁸ Chibani-Jacquot Philippe, *op.cit.*

⁹ Salazar Leite, João Pedro, *L'économie sociale au Portugal*.

¹⁰ Salazar Leite, João Pedro, *op.cit.*

¹¹ Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale – CEGES, *op.cit.*

¹² Canaveira de Campos Manuel, *op.cit.*, p. 143.

¹³ Salazar Leite, João Pedro, *op.cit.*

Coopératives	Constitution Portugaise (art. 43, 60, 61, 63, 65, 75, 80, 82, 85, 94, 97, 136, 165 et 288) Code Coopératif (loi n° 51/96 du 7 septembre) Législation fiscale spécifique Législations sectorielles complémentaires
Associations mutualistes	<i>Constitution Portugaise (art. 82)</i> <i>Code des associations mutualistes (Décret-Loi n° 72/90 de 3/3)</i> <i>Registre des associations mutualistes (Ordonnance n° 135/2007 de 26/1)</i>
Misericórdias	Constitution Portugaise (art. 63) Code canonique <i>Décret-Loi n° 119/83 du 25/2</i> Licence d'activités de la Sécurité Sociale
Fondations	Loi-cadre sur les fondations (<i>Décret-Loi n° 119/83 du 25/2</i>)
Associations sans but lucratif	<i>Constitution Portugaise (art. 46, 51, 63, 67, 70, 77, 79, 164, 165, 247, 253, 267, 270 et 288)</i> <i>Code civil (art. 157 à 184)</i> <i>Décret-Loi sur le droit d'association n° 594/74 de 7/9</i> Très nombreuses législations spécifiques en fonction des associations (public-cibles, domaines d'activités,...)
<u>Statut juridique IPSS</u>	<i>Constitution Portugaise (art. 46, 51, 63, 67, 70, 77, 79, 164, 165, 247, 253, 267, 270 et 288)</i> <i>Décret-Loi n° 119/83 du 25/2</i> Licence d'activités de la Sécurité Sociale Encadrement législatif des prestations sociales (CNIS)

Source CASES: www.cases.pt

2. La nouvelle Loi-cadre sur l'économie sociale (2013)¹⁴

La récente Loi-cadre sur l'économie sociale (LCES) du 8 mai 2013 (n° 68/XII-1.^a), **votée à l'unanimité** par le Parlement, ouvre de nouvelles perspectives au secteur. Fruit d'un travail collectif impliquant les différents groupes politiques de l'assemblée, la commission parlementaire, le secrétaire d'État M.A. Costa, les dirigeants des différentes familles de l'ES et d'autres organisations comme les CIRIEC nationaux (France, Espagne), et CIRIEC international¹⁵, les objectifs de cette loi sont d'élargir le périmètre du secteur, définir ses critères et rationaliser les législations existantes. En outre, cette loi engage clairement les autorités publiques à la mise en œuvre d'une politique de développement du secteur.

¹⁴ Une traduction libre en français est proposée en annexe à ce document.

¹⁵ Sanjurjo Dante, *ibid.*

Le concept d'économie sociale est défini par la LCES comme « *l'ensemble des activités économique–sociales librement réalisées (...) destinées à poursuivre l'intérêt général de la société, que ce soit directement ou à travers la poursuite des intérêts de ses membres, utilisateurs et bénéficiaires, lorsque ces intérêts sont socialement pertinents* » (art. 1^{er}).

La LCES énumère explicitement les entités de l'économie sociale à savoir les coopératives, associations mutualistes, les *misericórdias*, les fondations et les associations sans but lucratif qui agissent dans le développement culturel, récréatif, sportif et local (art. 4). L'idée d'élargir le périmètre du secteur au-delà des coopératives et d'inclure les mutuelles et les associations faisait l'objet d'un large consensus : les mutuelles (*associações de socorros mutuos*) partagent une histoire commune avec les coopératives remontant à la seconde moitié du 19^{ème} siècle, tandis que les autres associations privées (*instituições particulares de solidariedade social – IPSS*) agissent dans les secteurs de la santé et des services sociaux¹⁶. A noter qu'il n'existe pas d'entreprises sociales au Portugal, raison pour laquelle elles ne figurent pas en tant que telles dans la LCES¹⁷. Néanmoins, il est précisé que d'autres formes d'organisations pourront intégrer la liste des organisations, gérée par le gouvernement, dans la mesure où elles respectent « *les principes directeurs de l'économie sociale* ».

Prévus à l'art. 5, les critères qui caractérisent les organisations de l'économie sociale sont « *la primauté des personnes et des objectifs sociaux ; l'adhésion et la participation libres et volontaires ; le contrôle démocratique de leurs organes par leurs membres ; la conciliation entre les intérêts des membres, des utilisateurs ou des bénéficiaires et l'intérêt public ; le respect des valeurs de la solidarité, de l'égalité et de la non-discrimination, de la cohésion sociale, de la justice et de l'équité, de la transparence, de la responsabilité individuelle et sociale partagée et de la subsidiarité; la gestion autonome et indépendante des pouvoirs publics et de tous autres entités extérieures à l'économie sociale ; l'affectation des excédents à la réalisation des buts des entités de l'économie sociale conformément à l'intérêt général, sans préjudice du respect pour la spécificité consacrée par la Constitution de la répartition des excédents propres à la nature et au substrat de chaque entité de l'économie sociale* ». Chacun a donc le droit de créer une coopérative dans les secteurs économiques autorisés par la loi portugaise dans la mesure où les principes coopératifs sont respectés. Les regroupements en union, fédération et confédération sont autorisés¹⁸.

Au-delà du regroupement des différentes entités de l'économie sociale (coopératives, IPSS,...) sous un cadre commun, la LCES est pensée comme un instrument juridique permettant et encadrant l'évolution du secteur dans les années à venir. Elle établit un délai de 180 jours pour mener les réformes des différents codes juridiques des diverses entités de l'économie sociale (art.13). Il faut ainsi souligner que **cette loi récente reste un texte de portée générale** qui nécessite d'autres textes législatifs complémentaires notamment quant au financement et à la fiscalité¹⁹. Les travaux des réformes sont réalisés par le Conseil

¹⁶ Salazar Leite, João Pedro, *op.cit.*

¹⁷ Revue Internationale de l'économie sociale – Recma, *Portugal : éclairage sur la loi cadre économie sociale et la place des entreprises sociales.*

¹⁸ Salazar Leite, João Pedro, *op.cit.*

¹⁹ Chibani-Jacquot Philippe, *op.cit.*

National de l'Economie Sociale (CNES). En outre, le statut d'utilité publique et celui du mécénat (liés aux activités de responsabilité sociale des entreprises privées à but lucratif) devront également être revus en vertu de la LCES²⁰.

B. Les instruments financiers

Si l'art. 10 de la LCES oblige l'État à soutenir et à valoriser l'économie sociale, et notamment à favoriser l'autonomie économique et financière des entités de l'économie sociale, les gouvernements portugais soutiennent de longue date et de manière importante les coopératives et les institutions particulières de solidarité sociale (IPSS) dans leurs activités à destination des populations défavorisées ou vulnérables²¹. Ainsi, les dons privés et les fondations étant faibles au Portugal, les ressources proviennent essentiellement des subsides publics²². Cependant, au-delà de l'aide financière directe, l'État soutient ce secteur par d'autres leviers comme la fiscalité, la contractualisation (ou sous-traitance) des services à la population, les programmes de développement. Il entend également valoriser l'économie sociale au sein de son système statistique national.

1. La fiscalité

Chaque entité de l'économie sociale bénéficie d'un traitement fiscal spécifique plus favorable par rapport aux autres types de sociétés privées²³. En théorie, ces régimes fiscaux sont bien établis et sont même, en vertu de la LCES, garantis par les autorités publiques (art.11). Cependant, l'on observe que ces exemptions sont menacées et ainsi peu à peu diminuées sous la pression de la crise économique et des politiques d'austérité budgétaire.

2. La contractualisation

L'État stimule le développement de l'économie sociale par une politique de la demande en confiant aux entités des prestations de service public comme la garde des jeunes enfants, l'enseignement préscolaire et les soins aux personnes du troisième âge. Ces prestations font l'objet d'un contrat annuel fixe avec les administrations publiques compétentes²⁴.

3. Les programmes de développement

Dans le courant de l'année 2009, les autorités publiques portugaises ont notamment pris les initiatives suivantes pour contribuer à la modernisation des structures et des services

²⁰ Sanjurjo Dante, *ibid.*

²¹ Canaveira de Campos Manuel, *op.cit.*, p. 142.

²² Archambault Edith, *Y-a-t-il un modèle européen du secteur sans but lucratif ?*, p. 81.

²³ Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative - CIRIEC, *op.cit.*, pp.83 et 85.

²⁴ *Id.*, p. 90.

existants, de leur gestion, ainsi que l'ouverture à de nouveaux secteurs d'intervention²⁵: le lancement d'une enquête nationale sur les organisations de l'économie sociale, le Programme d'Appui au Développement de l'Economie Sociale (PADES) qui comporte entre autres un programme de formation professionnelle (INOV-Social) pour les cadres des organisations de l'économie sociale, doté pour le 1^{er} semestre 2010 d'un budget de 12,5 millions d'euros, ainsi qu'un programme national de microcrédit²⁶. Tous ces dispositifs sont gérés et coordonnés par la Coopérative Antonio Sérgio pour l'Economie Sociale-CASES. En outre, les programmes CoopJovem et GeraçãoCoop, qui ont succédé à l'ancien programme de développement coopératif (PRODESCOOP), soutiennent la création de nouvelles coopératives.

4. Le compte satellite

Afin de rendre compte de l'importance de ce secteur dans l'économie du Portugal, le gouvernement emploie la méthodologie des comptes satellites issue du « *Manuel pour l'établissement des comptes satellites des entreprises de l'économie sociale : coopératives et mutuelles* » publié par la Commission européenne. En 2010, le secteur de l'économie sociale représentait **2,8 % du PIB** portugais et **5,5 % de l'emploi salarié équivalent temps-plein**²⁷. Outre ces dispositifs, le gouvernement a pour tâche d'établir, de publier et de tenir à jour une base de données permanente des entités de l'économie sociale (art.6 de la LCES).

C. Les instruments politiques

Enfin, deux institutions nationales ont en charge le développement et la promotion de l'économie sociale au Portugal : le Conseil National de l'Economie Sociale et la Coopérative Antonio Sérgio pour l'Economie Sociale.

1. Le Conseil National de l'Economie Sociale

La création en août 2010 du Conseil National de l'Economie Sociale (CNES) fut votée au Parlement²⁸, également **à l'unanimité**, dans le cadre d'un plan de relance économique et de promotion de l'emploi via un partenariat renforcé entre l'État et le secteur social (programme du XVIII^{ème} Gouvernement Constitutionnel adopté en septembre 2009). Du point de vue de la CASES (voir infra), « *il s'agit d'un évènement de la plus haute importance pour la reconnaissance légale du secteur d'économie sociale au Portugal [...] Le seul fait d'avoir rassemblé le vote favorable de tous les partis représentés au Parlement renforce la*

²⁵ Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale – CEGES, *op.cit.*

²⁶ Revue Internationale de l'économie sociale – Recma, *Un Conseil national de l'économie sociale au Portugal (CNES)*.

²⁷ Instituto Nacional de Estatística, Cooperativa Antonio Sérgio para a Economia Social, *Conta satélite da economia social 2010*, p.3.

²⁸ Conseil des Ministres, *Résolution n°55/2010, D.R. n°150, Série I de 2010.08.04-*, relative à la création du Conseil National de l'Economie Sociale.

signification au plan politique de cette adoption. Suite à la promulgation de la loi par le Président de la République et sa publication au Journal Officiel début avril, s'ouvrira une période de réforme de la législation ordinaire du secteur. Il s'agit d'un signe donné à toute la communauté de qu'il est possible, en démocratie, sur la base du débat et du dialogue, d'établir des consensus favorables au développement du pays »²⁹. Le CNES se charge de développer le secteur. Il a notamment pour missions d'émettre des avis et des recommandations sur les stratégies du gouvernement qui affectent directement ou indirectement le domaine de l'économie sociale, de proposer des initiatives législatives, ainsi qu'élaborer et diffuser des études et des opinions³⁰. Les réunions du CNES se tiennent sous la présidence du Premier ministre portugais ou d'un ministre à qui celui-ci la délègue³¹. Le CNES a ainsi adopté en juin 2013 la Charte de Cascais pour l'économie sociale, charte qui fut présentée à l'occasion d'une conférence internationale sur le thème de l'économie sociale organisée par le gouvernement.

2. La Coopérative Antonio Sérgio pour l'Economie Sociale (CASES)

L'INSCOOP (*Institut Antonio Sergio do Sector Cooperativo*) fut fondé en 1976 par Henrique de Barros en tant qu'institution publique visant à soutenir les expériences coopératives³². Elle fut intégrée en 2005 au Ministère du travail et de la Solidarité Sociale³³. En octobre 2009, l'INSCOOP a été réformé pour devenir une coopérative d'intérêt public³⁴, membre de plein droit de l'Alliance Coopérative Internationale (ACI), sous l'appellation *Cooperativa Antonio Sérgio para a Economia Social* (CASES)³⁵. S'appuyant sur un **principe de mixité entre autorités publiques et organisations privées du secteur coopératif et social**, la CASES est constituée de l'Association Portugaise pour le Développement Local (ANIMAR), la Confédération Coopérative Portugaise (CONFECOOP), la Confédération Nationale des Coopératives Agricoles et du Crédit Agricole du Portugal (CONFAGRI), la Confédération Nationale des Institutions de Solidarité (CNIS), l'Union des Misericórdias Portugaises (UMP) et l'Union des Mutualités Portugaises (UMP)³⁶. Cet organisme est central dans **la structuration progressive d'un réseau de l'économie sociale** jusque-ici éparpillée³⁷. En outre, il permet à l'économie sociale portugaise de rejoindre des réseaux internationaux comme le Réseau Euro-méditerranéen de l'économie sociale (ESMED), créé en 2006 et regroupant des représentants d'Espagne (CEPES), d'Italie (LEGACOOOP, CONFSCOOPERATIVE), de Tunisie (UNAM) et de France (CEGES).

²⁹ Revue Internationale de l'économie sociale – Recma, *Portugal : publication de la loi cadre pour l'économie sociale*.

³⁰ Conseil des Ministres, *ibid.*

³¹ *Salazar Leite, João Pedro, op.cit.*

³² *Ibid.*

³³ Décret–Loi n° 79/2005 du 15 avril, art°20°, n°3.

³⁴ L'article 6 du Code coopératif fait référence aux coopératives d'intérêt public, nommées « *régies coopératives* ». Elles sont réglementées par une loi spéciale de 1984 (décret–loi 31–84 du 21 janvier). Les coopératives d'intérêt public peuvent être créées par l'Etat ou les autorités locales, en relation avec des individus, des coopératives et d'autres types d'entreprise.

³⁵ *Salazar Leite, João Pedro, op.cit.*

³⁶ Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale – CEGES, *op.cit.*

³⁷ Chibani–Jacquot Philippe, *op.cit.*

La CASES se veut une institution de dialogue et de coopération. Pour remplir sa mission de promotion de l'économie sociale, elle oriente sa stratégie sur quatre grands axes : « *placer l'économie sociale dans l'agenda politique national, en favorisant la reconnaissance juridique et institutionnel du secteur* » ; « *renforcer l'alliance entre le secteur de l'économie sociale et l'État, à travers la revitalisation des modèles d'interaction entre l'État, la société civile et le marché* » ; « *élaborer un ensemble de programmes visant à promouvoir la création de possibilités pour la modernisation du secteur de l'économie sociale* » ; et enfin « *promouvoir et soutenir l'entrepreneuriat social et stimuler la capacité entrepreneuriale des citoyens et des organisations visant un développement durable* »³⁸.

IV. Conclusion

Le secteur de l'économie sociale est historiquement développé et assez soutenu par l'État portugais qui favorise et renforce son institutionnalisation. On peut rappeler à cet égard le fait que la nouvelle loi-cadre sur l'économie sociale et la création en 2010 du Conseil National de l'Economie Sociale–CNES furent votées au Parlement à l'unanimité, rencontrant un large consensus parmi tous les partis politiques. A la suite de la nouvelle LCES de 2013, de nombreuses évolutions sont attendues dans les années à venir. Les moyens qui seront mis en œuvre restent en effet à déterminer et ne sont donc pas encore opérationnels.

³⁸ Plus d'informations sont disponibles sur le site Internet de la CASES : <http://www.cases.pt>

V. Annexe : Texte de la Loi-cadre sur l'économie sociale_(traduction libre de l'auteur)

Loi du 8 mai 2013 n° 68/XII-1. ^a

Article 1^{er} – Objet

Cette loi établit, en conformité avec la Constitution de la République portugaise concernant le secteur coopératif et social, la base générale du régime juridique de l'économie sociale, ainsi que des mesures pour stimuler leur activité selon les principes et objectifs qui leur sont propres.

Article 2 – Définition

- 1 – L'on entend par "économie sociale" l'ensemble des activités économique-sociales librement réalisées par les entités visées à l'article 4 de cette loi ;
- 2 – Les activités prévues au paragraphe 1 sont destinées à poursuivre l'intérêt général de la société, que ce soit directement ou à travers la poursuite des intérêts de ses membres, utilisateurs et bénéficiaires, lorsque ces intérêts sont socialement pertinents.

Article 3 – Portée

Cette loi s'applique à toutes les entités intégrées dans l'économie sociale, conformément à l'article suivant, sous réserve des règles de fond spécifiques pour les différents types d'entités définies en raison de leur nature.

Article 4 – Entités de l'économie sociale

Sont intégrées dans l'économie sociale les entités suivantes, sous réserve qu'elles soient couvertes par le système juridique portugais :

- a) Les coopératives ;
- b) Les mutuelles ;
- c) Les *misericórdias* ;
- d) Les fondations ;
- e) Les institutions particulières de solidarité sociale qui ne sont pas couvertes par les paragraphes précédents ;
- f) Les associations ayant des buts altruistes qui opèrent dans le développement culturel , des loisirs , des sports et le développement local ;
- g) Les entités visées par la Communauté et les sous-secteurs autogérés en vertu des dispositions de la Constitution dans le secteur coopératif et social ;
- h) Les autres entités dotées de la personnalité juridique qui respectent les principes directeurs de l'économie sociale conformément à l'article 5 de la présente loi et figurant dans la base de données de l'économie sociale.

Article 5 – Les principes directeurs

Les entités de l'économie sociale sont autonomes et agissent selon les principes directeurs suivants :

- a) La primauté des personnes et des objectifs sociaux ;
- b) L'adhésion et la participation libre et volontaire ;
- c) Le contrôle démocratique de leurs organes par leurs membres ;

- d) La conciliation entre les intérêts des membres, des utilisateurs ou bénéficiaires et l'intérêt public ;
- e) Le respect des valeurs de solidarité, d'égalité et de non-discrimination, de la cohésion sociale, de la justice et de l'équité, de la transparence, de la responsabilité individuelle et sociale partagée et de la subsidiarité ;
- f) Une gestion autonome et indépendante des pouvoirs publics et de toutes autres entités extérieures à l'économie sociale ;
- g) L'affectation des excédents à la réalisation des buts des entités de l'économie sociale conformément à l'intérêt général, sans préjudice du respect pour la spécificité consacrée par la Constitution de la répartition des excédents propres à la nature et au statut de chaque entité de l'économie sociale.

Article 6 – Base de données et compte satellite de l'économie sociale

- 1 – Le gouvernement doit lui-même établir, publier et tenir à jour une base de données permanente des entités de l'économie sociale ;
- 2 – Il convient également de créer et de maintenir un compte satellite de l'économie sociale, développé au sein du système statistique national.

Article 7 – Organisation et représentation

- 1 – Les entités de l'économie sociale sont libres d'organiser et de se constituer en associations, syndicats, fédérations ou confédérations qui représentent et défendent leurs intérêts ;
- 2 – Les entités de l'économie sociale sont représentées au sein du Conseil économique et social et d'autres organismes ayant une expertise dans les stratégies et politiques de développement de l'économie sociale.

Article 8 – Relation entre entités de l'économie sociale avec leurs membres, les utilisateurs et les bénéficiaires

Dans l'exercice de leurs activités, les entités de l'économie sociale doivent garantir les niveaux de qualité, de sécurité et de transparence.

Article 9 – Relations entre l'État et les entités de l'économie sociale

Dans ses rapports avec les entités de l'économie sociale, l'État doit:

- a) Encourager et soutenir la création et l'activité des entités de l'économie sociale ;
- b) Garantir le principe de coopération, compte tenu notamment de la planification et du développement des systèmes publics de protection sociale, des capacités matérielles, économiques et humaines des entités de l'économie sociale, ainsi que de leurs niveaux de compétence technique et de leur intégration dans le tissu économique et social du pays ;
- c) Développer, en collaboration avec les organisations représentatives des entités de l'économie sociale, les mécanismes de contrôle qui assurent une relation transparente entre ces entités et leurs membres, et qui cherchent à optimiser les ressources, y compris par l'utilisation de structures de contrôle existantes ;
- d) Assurer la stabilité des relations établies avec les entités de l'économie sociale.

Article 10 – Promotion de l'économie sociale

- 1 – Il est considéré comme d'intérêt général la stimulation, l'amélioration et le développement de l'économie sociale, ainsi que les organisations qui la représentent ;
- 2 – Conformément à l'alinéa précédent, les autorités publiques, conformément à leurs pouvoirs quant aux politiques pour encourager l'économie sociale, doivent :
- a) Promouvoir les principes et les valeurs de l'économie sociale ;
 - b) Encourager le développement de mécanismes visant à renforcer l'autonomie économique et financière des entités de l'économie sociale, conformément à l'article 85 de la Constitution de la République portugaise ;
 - c) Faciliter la création de nouvelles entités de l'économie sociale et soutenir les initiatives pour diversifier le secteur, afin de promouvoir des réponses innovantes aux défis rencontrés par les communautés locales, régionales et au niveau national, et lever les obstacles à la mise en place et au développement des activités économiques des entités de l'économie sociale ;
 - d) Encourager la recherche et l'innovation dans l'économie sociale, la formation professionnelle au sein des entités de l'économie sociale, ainsi que soutenir leur accès aux innovations technologiques et de gestion organisationnelle ;
 - e) Renforcer le dialogue entre les organismes publics et les représentants de l'économie sociale au niveau national et au niveau de l'UE, favorisant ainsi la compréhension mutuelle et la diffusion des bonnes pratiques.

Article 11 – Statut fiscal

Les entités de l'économie sociale bénéficient d'un statut fiscal plus favorable défini par la loi en fonction de leur statut et nature respectifs.

Article 12 – Législation applicable

Les entités qui composent la base de données prévue à l'article 6 de la présente loi sont soumises aux normes nationales et européennes des services sociaux d'intérêt général dans le cadre de leurs activités, sans préjudice du principe constitutionnel de la protection du secteur coopératif et social.

Article 13 – Développement législatif

- 1 – Dans les 180 jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi seront approuvées d'autres lois concrétisant la réforme du secteur de l'économie sociale, et ce à la lumière des dispositions de la présente loi et en particulier des principes énoncés à l'article 5 ;
- 2 – La réforme législative visée à l'alinéa précédent implique en particulier :
- a) Un examen des régimes juridiques applicables aux entités visées à l'article 4 ;
 - b) La révision du statut du Mécénat et du statut d'Utilité publique.

Article 14 – Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur 30 jours après sa publication.

Palácio de São Bento, le 13 Mars 2013.

LE PRÉSIDENT

José Manuel Canavarro

VII. Bibliographie

– Publications :

Archambault Edith, Y-a-t-il un modèle européen du secteur sans but lucratif ?, *Revue Internationale de l'économie sociale – Recma*, n°282, pp. 64 à 83, 2001.

Canaveira de Campos Manuel (2006), *Portugal*, in *L'économie sociale de A à Z*, Alternatives Economiques, Hors-Série Pratique n°38bis, mars 2009, 2^{ème} éd.

Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative – CIRIEC, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, rapport rédigé par Rafael Chaves Ávila et José Luis Monzón pour le Comité Economique et Social Européen – CESE, 2012.

Chaves Ávila Rafael & Monzón José Luis, *Les entreprises et organisations du troisième système: un enjeu stratégique pour l'emploi*, Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative – CIRIEC, Direction générale V de la Commission européenne, 2000.

Instituto Nacional de Estatística, Cooperativa Antonio Sérgio para a Economia Social, *Conta satélite da economia social 2010*, éd. 2013.

Sanjurjo Dante, *Entretien avec Jorge de Sá, vice-président du Ciriec Portugal et du Ciriec International*, dans la *Revue de la Mutualité Fonction Publique*, n°184, *Sociale et solidaire : une économie qui a du sens*, juin 2013.

– Sites Internet consultés :

Chibani-Jacquot Philippe, *Portugal : l'économie sociale de la Constitution à la loi*, 23 juin 2013, consulté le 6 janvier 2014, http://www.essenregion.org/site/Portugal-l-economie-sociale-de-la,1041?id_mot=6

Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale – CEGES, *Création du Conseil National de l'Economie Sociale au Portugal*, consulté le 6 janvier 2014, <http://ceges.org/index.php/component/content/article/917-evenements/409-creation-du-conseil-national-de-leconomie-sociale-au-portugal-cnes>

Cooperativa Antonio Sérgio para a Economia Social, consulté en décembre 2013 : <http://www.cases.pt>
Leite Salazar, João Pedro, Social economy in Portugal, communication présentée au colloque européen de l'ACI « *Les contributions des coopératives à une économie plurielle* », qui s'est tenu à l'université Lumière-Lyon 2 du 2 au 4 septembre 2010, consulté le 10 janvier 2014, www.cress-rhone-alpes.org/cress/IMG/pdf/Leite_pap.pdf.

Leite Salazar, João Pedro, L'économie sociale au Portugal, *Revue Internationale de l'économie sociale – Recma* n° 320, 3 mai 2011, consulté le 7 janvier 2014, <http://www.recma.org/node/1288>

Revue Internationale de l'économie sociale – Recma, Un Conseil national de l'économie sociale au Portugal (CNES), 31 août 2010, consulté le 7 janvier 2014, <http://www.recma.org/node/1079>

Revue Internationale de l'économie sociale – Recma, Portugal : publication de la loi cadre pour l'économie sociale, 19 mars 2013, consulté le 7 janvier 2014, <http://www.recma.org/node/3318>

Revue Internationale de l'économie sociale – Recma, *Portugal : éclairage sur la loi cadre économie sociale et la place des entreprises sociales*, 4 juin 2013, consulté le 7 janvier 2014,
<http://www.recma.org/node/3469>



Rue Coenraets, 66
1060 Bruxelles – Belgique

www.pourlasolidarite.eu
info@pourlasolidarite.eu

Tél. : +32.2.535.06.88

Fax : +32.2.539.13.04