



N° 1430

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE  
**loi de finances pour 2014** (n° 1395)

TOME XVII

# **SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

## **ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

PAR Mme CLOTILDE VALTER

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA DIFFICULTÉ DE POUVOIR CERNER PRÉCISÉMENT LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE</b> .....	10
A. L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : UN MONDE MULTIFORME .....	10
1. La multiplicité des domaines d'intervention de l'économie sociale et solidaire ....	10
2. La multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l'économie sociale et solidaire .....	13
B. LA DIVERSITÉ DES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE .....	14
1. Le financement octroyé par l'État .....	14
2. Les financements accordés par d'autres acteurs .....	17
<b>II. LA NÉCESSITÉ DE TRANSFORMER L'ESSAI EN FAVEUR DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE</b> .....	21
A. L'INSTAURATION ATTENDUE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DANS LE SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE .....	21
1. Le rôle majeur de l'échelon régional .....	21
2. La nécessité d'étendre le financement de l'économie sociale et solidaire .....	24
B. DES QUESTIONS DE FINANCEMENT QUI DEMEURENT EN SUSPENS .....	26
1. La nécessité de disposer d'instruments financiers divers au service de l'économie sociale et solidaire .....	26
2. L'attention à porter sur le financement de l'IAE .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	30
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	31



L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À la date de la Commission élargie relative à la Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure.



## INTRODUCTION

Alors que l'économie de notre pays donne aujourd'hui plusieurs signaux positifs, il importe, plus que jamais, de jouer sur l'ensemble des leviers dont nous disposons afin d'inscrire dans la durée cette reprise encore timide.

À ce titre, l'économie sociale et solidaire (ESS) apparaît comme un vivier de croissance particulièrement important et, malheureusement, encore trop peu pris en considération.

Cet effacement est quelque peu étrange puisque l'économie sociale et solidaire connaît déjà une relative ancienneté institutionnelle depuis la création d'une Délégation à l'économie sociale en 1981<sup>(1)</sup>. Alors rattachée au Premier ministre, elle se voyait confier comme principale mission l'aide au « développement des mutuelles, des coopératives ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'économie sociale ». Cette visibilité s'est accrue à la fin du mois de mars 1983 lors de la composition du troisième Gouvernement de Pierre Mauroy, avec la création d'un Secrétariat d'État, confié à Jean le Garrec, spécifiquement consacré à l'économie sociale, en sus des compétences relatives au Plan et à la planification décentralisée<sup>(2)</sup>. Le poste gouvernemental est supprimé à compter du mois de mars 1986 et réapparaît seulement en 1991 à la faveur de la création d'une Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale, placée auprès du ministre des affaires sociales et de l'intégration<sup>(3)</sup>. Un nouveau pas est franchi sous le Gouvernement de Lionel Jospin qui, dans un premier temps, accroît

---

(1) Décret n° 81-1125 du 15 décembre 1981 portant création d'une délégation à l'économie sociale ; par un décret du même jour, M. Pierre ROUSSEL était nommé délégué à l'économie sociale.

(2) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 83-295 du 13 avril 1983 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du Premier ministre ; dans le Gouvernement dirigé par M. Laurent FABIUS à compter du mois de juillet 1984. M. Jean GATEL fut nommé secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale (article 1<sup>er</sup> du décret du 23 juillet 1984 relatif à la composition du Gouvernement), ses fonctions étant détaillées par un décret en date du 7 août 1984 (décret n° 84-758 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale).

(3) Décret n° 91-1133 du 28 octobre 1991

sensiblement les missions de la Délégation<sup>(1)</sup>. Le Premier ministre décide ensuite de créer un poste de Secrétariat d'État dédié, l'économie sociale *et solidaire* faisant ainsi sa première entrée en tant que telle dans un organigramme gouvernemental<sup>(2)</sup>. Placé sous l'autorité de la ministre de l'emploi et de la solidarité, le secrétaire d'État à l'économie solidaire recevait ainsi pour mission, pour reprendre les termes de l'article 1<sup>er</sup>, de « prépare[r] et propose[r] notamment les mesures intéressant la vie associative, la coopération, la mutualité, les nouvelles formes d'activité et de partenariat, ainsi que l'innovation économique et sociale ». À ce titre, le nouveau secrétaire d'État pouvait s'appuyer sur la toute nouvelle Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), créée par un décret postérieur de quelques semaines et dont les missions avaient été enrichies par rapport à celles dont était investie la précédente structure<sup>(3)</sup>.

Le secteur de l'économie sociale et solidaire connut ensuite une période quelque peu incertaine, le Premier ministre Dominique de Villepin ayant annoncé, dans un discours prononcé le 16 septembre 2005 devant le Conseil national de lutte contre l'exclusion, son intention de supprimer la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale. Celle-ci fut finalement rapidement remplacée par un nouvel organisme, la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) dont le décret constitutif créait également le Conseil supérieur de l'économie sociale<sup>(4)</sup>. Par la suite, dans le contexte de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), les principales missions de la DIIESES furent confiées à la Direction générale de la cohésion sociale (DGS), qui fit, par la même occasion, l'objet d'une vaste réorganisation administrative<sup>(5)</sup>.

Il a ensuite fallu attendre la campagne présidentielle de 2012 pour que l'économie sociale et solidaire bénéficie, de nouveau, d'une pleine et entière visibilité.

En effet, pendant la campagne électorale, le Président de la République avait souhaité, dans le cadre de sa première proposition de campagne relative à la création d'une Banque publique d'investissement, qu'une « partie des financements [octroyés par celle-ci soit] orientée vers l'économie sociale et solidaire »<sup>(6)</sup>. Lorsque la composition du Gouvernement est rendue publique, M. Benoît Hamon est nommé ministre délégué en charge, en premier lieu, de

---

(1) Décret n° 98-410 du 27 mai 1998 portant extension des missions de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

(2) Décret n° 2000-308 du 7 avril 2000 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État à l'économie solidaire, l'article 1<sup>er</sup> de ce même décret en confiant la responsabilité à M. Guy HASCOËT, celui-ci étant « en charge de la promotion et du développement de l'économie sociale et solidaire » (article 1<sup>er</sup>).

(3) Article 10 du décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services.

(4) Décret n° 2006-151 du 13 février 2006.

(5) Article 11 de l'arrêté du 25 janvier 2010 portant organisation de la direction générale de la cohésion sociale en services, en sous-directions et en bureaux.

(6) François HOLLANDE, *Mes 60 engagements pour la France*.

l'économie sociale et solidaire, avant même d'être compétent sur le secteur pourtant plus visible de la consommation. De plus, le décret définissant ses compétences fait également une large place à l'économie sociale et solidaire, témoignant ainsi de l'importance conférée à ce secteur<sup>(1)</sup>.

Le budget présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 est donc, pour la deuxième année, une conséquence très concrète de cet engagement fort du chef de l'État, conscient à la fois des forces de l'économie sociale et solidaire et de la richesse de ses potentialités.

C'est néanmoins un budget paradoxal.

D'une part, c'est, en vérité, le premier véritable budget consacré à ce secteur puisque celui qui avait été présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 pouvait être considéré, compte tenu de sa nouveauté et des délais impartis pour l'établir, comme une sorte de « ballon d'essai ». D'autre part, ce budget est examiné alors que le Sénat est en train de discuter le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire qui, présenté lors du Conseil des ministres du 24 juillet 2013, conduira sans aucun doute à de nombreux aménagements lors du prochain projet de loi de finances pour tenir compte des changements apportés à ce secteur.

---

(1) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-912 du 25 juillet 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

## **I. LA DIFFICULTÉ DE POUVOIR CERNER PRÉCISÉMENT LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

Le financement de l'économie sociale et solidaire s'avère particulièrement complexe à définir en raison, tout d'abord, du caractère diffus voire dispersé de la matière elle-même. Cela se traduit par un nombre extrêmement important d'acteurs de l'ESS (A) mais aussi dans les sources de financement de ce secteur qui sont à la fois nationales, locales et européennes (B).

### **A. L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : UN MONDE MULTIFORME**

Le caractère multiforme de l'ESS peut se mesurer à l'aune tant des domaines d'intervention (1) que des acteurs compétents en la matière (2).

#### **1. La multiplicité des domaines d'intervention de l'économie sociale et solidaire**

- Les secteurs d'activité de l'économie sociale et solidaire

L'économie sociale et solidaire (ESS) a longtemps souffert, et c'est encore un poncif aujourd'hui, d'une image d'« économie de bouts de ficelle ». Or, il n'en est rien, l'ESS ayant en effet innervé dans l'ensemble de l'économie<sup>(1)</sup>.

Le secteur le plus important est celui de l'action sociale, où l'ESS représente 62,7 % des emplois dans le secteur (celui-ci représentant en retour près de 38 % des emplois dans l'ESS), le secteur privé hors ESS ne correspondant qu'à 7,9 % des emplois, le secteur public en représentant 29,5 %. L'ESS est notamment très présente dans tout ce qui est relatif à l'aide par le travail ou à l'accueil d'enfants handicapés, domaine dans lequel elle détient un véritable monopole de fait. Elle revêt également une importance primordiale dans les secteurs de l'hébergement médico-social et social (représentant ainsi près de 55 % des emplois du secteur) ainsi que dans un secteur appelé à connaître un très grand essor, celui de l'aide à domicile.

Compte tenu du nombre d'associations impliquées dans ces domaines, l'ESS est également de la première importance dans le secteur du sport et des loisirs puisqu'elle y représente près de 57 % des emplois (mais seulement 3,3 % des emplois dans le secteur de l'ESS), loin devant le secteur privé hors ESS (37 % des emplois) et plus encore devant le secteur public (qui ne rassemble que 6 % des emplois dans ce secteur).

---

(1) Pour davantage de détails, on se reportera notamment à l'Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire, *Jurisassociations hors-série (CNCRES, février 2012)*, ainsi qu'au livre *Économie sociale de Thierry JEANTET, La Documentation française, juillet 2009*.

L'ESS occupe également une place de toute première importance dans les domaines de la banque et de l'assurance, grâce aux réseaux mutualistes, alors que ces secteurs ne correspondent pas forcément à l'image que véhicule l'ESS dans l'imaginaire collectif. Ce domaine représente près de 11 % des effectifs employés au sein de l'ESS mais environ un tiers des emplois dans ces secteurs, principalement chez les MSI (mutuelles sans intermédiaires) et les MGES (mutuelles à gouvernance d'économie sociale) pour ce qui est du secteur assurantiel et ce dans tous les domaines (caisses de retraite, assurance-vie, assurances complémentaires de santé et de prévoyance...). Quant au secteur bancaire, l'ESS regroupe un nombre conséquent de banques mutualistes et coopératives (Banque populaire, Crédit mutuel, Crédit agricole...) qui compte d'ailleurs davantage d'entreprises de plus de 250 salariés que le secteur privé hors ESS (9,9 % contre seulement 1,4 %). En revanche, si l'ESS représente environ 29,3 % des emplois de ce secteur, elle est supplantée par le secteur privé hors ESS (68,2 % des emplois), reléguant assez loin derrière le secteur public, avec seulement 2,5 % des emplois.

Autre champ dans lequel l'ESS occupe une place importante, celui de la culture et des arts. Celui-ci représente ainsi 1,7 % des emplois au sein de l'ESS mais 28,8 % des emplois du secteur culturel, principalement dans des micro-entreprises de 10 salariés au plus (celles-ci représentant ainsi 87 % des structures concernées). Il faut ajouter à ce dernier secteur, sans prétendre en dresser une liste exhaustive, ceux de l'enseignement et de la formation (où l'ESS représente 21 % des emplois), de la santé (10,9 % des emplois), de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire (4 % des emplois).

• Les changements d'appréhension de l'économie sociale et solidaire

Si l'on examine les divers projets de loi de finances depuis 2001, on constate que l'économie sociale et solidaire a toujours trouvé sa place dans la présentation budgétaire des crédits qui lui étaient alloués, fût-ce au prix de quelques tâtonnements et au prix d'un biais un peu trompeur.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits dédiés à la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES) étaient inscrits au chapitre 46-31 du budget de la Solidarité (articles 71 « Opérations nationales » et 72 « Crédits déconcentrés ») au sein des crédits dédiés à l'emploi et à la solidarité. Dans le projet de loi de finances pour 2002, la nomenclature ne subit qu'un léger changement d'appellation, les chapitres 71 et 72 devenant les chapitres 80 et 90.

Avec le changement de majorité intervenu en 2002, le Secrétariat d'État à l'économie solidaire a disparu de l'organigramme gouvernemental, les crédits d'intervention de la DIES étant néanmoins maintenus pour figurer au

chapitre 46-36 de l'article 60 du projet de loi de finances<sup>(1)</sup>. En outre, certains crédits spécifiquement relatifs aux actions déconcentrées menées dans le secteur de l'économie sociale figuraient désormais à l'article 70, ancien article 90 (ceux-ci subissant à cette occasion une très forte diminution, puisque passant de 8,5 M€ à seulement 211 000 €). Le rattachement aux crédits de la Solidarité perdura par la suite dans le cadre des projets de loi de finances pour 2004 et 2005.

Le projet de loi de finances pour 2006 opéra un nouveau changement de positionnement en traitant de l'ESS dans le cadre de l'action n° 1 « Développement de la vie associative » au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », insistant ainsi sur l'importance du secteur associatif dans ce secteur mais perdant de vue à la fois le rôle des autres acteurs et la dimension strictement économique de l'ESS.

Il faut attendre le projet de loi de finances pour 2007 pour que, à la faveur de la création d'une nouvelle action n° 5 « Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale » au sein du Programme n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (Mission « Solidarité »), l'ESS soit individualisée au sein de la maquette budgétaire et bénéficie ainsi de crédits clairement attribués<sup>(2)</sup>.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, les crédits spécifiquement alloués au secteur de l'ESS figuraient dans un nouveau programme « Lutte contre la pauvreté - Expérimentations » au sein d'une Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » qui en comptait désormais sept.

Depuis le projet de loi de finances pour 2009, l'ESS fait désormais l'objet d'une action spécifique (action n° 2 « Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale ») au sein du Programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté », toujours au sein de la Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »<sup>(3)</sup>.

Au-delà des modifications de périmètres ou de positions au sein de la nomenclature budgétaire, les changements de vocabulaire s'avèrent extrêmement parlants. Il apparaît ainsi, de manière évidente, que la dimension strictement sociale, voire spécifique à la lutte contre la pauvreté, a depuis longtemps dominé lorsqu'il s'agit de l'ESS dans le cadre de l'exercice budgétaire. À l'occasion des auditions menées dans le cadre de la rédaction du présent avis, votre rapporteure

---

(1) *Rapport spécial n° 256 du 10 octobre 2002 de Mme Marie-Anne MONTCHAMP, députée*, sur les crédits de la Solidarité (*Projet de loi de finances pour 2003 n° 230*), page 37.

(2) *Rapport spécial n° 3363 du 12 octobre 2006 de Mme Marie-Hélène des ESGAULX, députée*, sur les crédits de la Mission Solidarité (*Projet de loi de finances pour 2007 n° 3341*), page 24.

(3) *L'intitulé de l'action a connu une modification rédactionnelle, passant de « Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » (PLF pour 2008) à « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » (PLF pour 2010 et les années suivantes) ; par ailleurs, le nombre d'actions est passé de 3 à 2, les actions n° 1 « Expérimentation du revenu de solidarité active » et n° 3 « Généralisation du revenu de solidarité active » ayant fusionné en une seule action à compter du projet de loi de finances pour 2011 ; enfin, le nom du programme n° 304 a changé à compter du projet de loi de finances pour 2013, passant de « Lutte contre la pauvreté » à « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ».*

s'est interrogée sur la logique consistant à rattacher les crédits de l'ESS à la Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et non à la Mission « Économie ». En effet, à partir du moment où l'ESS doit être considérée comme étant diluée dans tous les secteurs de l'économie (ce dont témoigne d'ailleurs le caractère interministériel de la Délégation à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale), il aurait pu paraître pertinent de modifier en conséquence le rattachement des crédits affectés à l'ESS et non de les laisser sous l'autorité du ministère des affaires sociales et de la santé. Il convient à cet égard de préciser que ce rattachement tient au fait que la principale structure administrative mise à la disposition du ministre délégué en charge de l'ESS est la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et, plus précisément, la mission « Innovation, expérimentation sociale et économie sociale » (MIESES) du ministère des affaires sociales et de la santé, qui a repris les attributions de la DIIESE en 2010.

Cette réflexion devra peut-être être poursuivie, une fois que le projet de loi sur l'ESS aura abouti et fait prévaloir une dimension plus économique de ce secteur.

## **2. La multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l'économie sociale et solidaire**

Une des difficultés du financement de l'économie sociale et solidaire tient également à ce qu'il est le fait de multiples acteurs, diversifiant les sources de financement, mais les complexifiant par là même.

En France, le paysage institutionnel de l'ESS est dominé par un véritable « quatuor »<sup>(1)</sup> d'acteurs que sont les coopératives, les fondations, les mutuelles et, bien entendue, les associations.

Acteurs de terrain, les coopératives au nombre de 25 871 en 2012<sup>(2)</sup> sont soumises à un statut juridique relativement ancien (la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, modifiée notamment par la loi n° 92-643 du 13 juillet 1992) qui est appelé à être en grande partie revu dans le cadre du projet de loi actuellement en cours de discussion, ce statut général connaissant en outre de multiples déclinaisons selon le type de coopérative considéré. Régies par les deux grands principes que sont la double appartenance (en vertu de laquelle les membres de la coopérative ont à la fois le statut d'associé et d'utilisateur) et celui de la gestion démocratique, les coopératives, dont le poids économique est considérable (on estime leur chiffre d'affaires à 288 Mds€ pour l'année 2012) sont principalement financées par les apports de leurs associés.

---

(1) L'expression est de Thierry JEANTET, dans son livre *Économie sociale* (op. cit.), page 51.

(2) Les divers chiffres donnés ici figurent dans le *Panorama de l'économie sociale et solidaire en France et dans les régions*, CNCRES, 2012 ([www.cncres.org](http://www.cncres.org)).

Les fondations, dont la consécration juridique date seulement de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, permettent à des personnes physiques ou morales d'affecter de manière irréversible leurs biens ou leurs droits à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général à but non lucratif. En 2012, la France comptait 1267 fondations prenant aussi bien le statut de fondation reconnue d'utilité publique que fondation d'entreprise.

Les mutuelles, soumises aux dispositions du code de la mutualité s'il s'agit des mutuelles de santé ou au code des assurances lorsqu'il s'agit des mutuelles d'assurance, ont réalisé respectivement un chiffre d'affaires de 20,7 Mds€ et 21,6 Mds€ en 2012. Au nombre de 6 964 en 2012, les mutuelles font partie intégrante de notre paysage institutionnel puisque 19 millions de Français ont adhéré à une mutuelle de santé et 21,1 millions à une mutuelle d'assurance.

Acteur le plus connu de l'économie sociale et solidaire, le monde associatif, régi principalement par la célèbre loi du 2 juillet 1901, comptait en 2012 environ 188 800 associations, représentant un effectif salarié de plus de 1,84 million de personnes. Jouissant d'un régime fiscal adapté, notamment lorsqu'elles exercent une activité non lucrative, les associations bénéficient, comme on le verra ultérieurement, de nombreuses dépenses fiscales disséminées dans diverses missions du Budget de l'État. Réalisant un chiffre d'affaires global de près de 40 Mds€, les associations s'affirment quotidiennement comme un acteur majeur de l'ESS.

Outre ces quatre grands types d'acteurs, l'ESS voit également intervenir l'État, les collectivités territoriales, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, sans compter les nouveaux acteurs qui devraient être créés par le projet de loi en cours de discussion. Ainsi, l'action des futures « entreprises de l'économie sociale et solidaire » de même que celle des entités qui disposeront de l'agrément « entreprise solidaire », d'ailleurs considérablement revu dans le cadre de ce texte, devraient être tout aussi importantes.

## **B. LA DIVERSITÉ DES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

La multiplicité des acteurs de l'ESS trouve en outre une concrétisation de fait dans la diversité des sources de financement de ce secteur, qu'il s'agisse de l'État (1) ou des autres acteurs en présence (2).

### **1. Le financement octroyé par l'État**

- Sous forme de subventions

Le Programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté » compte cinq actions distinctes depuis la nouvelle architecture adoptée par le projet de loi de finances pour 2013 :

- action n° 11 : Revenu de solidarité active
- action n° 12 : Économie sociale et solidaire
- action n° 13 : Autres expérimentations
- action n° 14 : Aide alimentaire
- action n° 15 : Qualification en travail social

Dans le cadre d'une mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dont les crédits progressent de 3,2 % à périmètre constant entre 2013 et 2014 (hors contributions directes de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions »), l'action n° 2 « Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » du Programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté » est dotée de crédits à hauteur de 5 M€. La nomenclature budgétaire n'ayant pas été modifiée depuis l'année dernière, on constate une quasi-reconduction des crédits qui avait été déjà prévus au profit de l'ESS dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 puisque l'action n° 12 bénéficiait de 5 083 760 € en AE votés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013.

Cette somme correspond tout d'abord, à hauteur de 0,175 M€ (aussi bien en AE qu'en CP), aux crédits de fonctionnement permettant de faire vivre le réseau des correspondants régionaux de l'économie sociale et solidaire. Cette somme est parfaitement identique à celle votée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013. Pour le reste, soit 4,825 M€ (AE=CP), il s'agit d'un soutien apporté par l'État à l'ingénierie de l'ESS, qu'il s'agisse de financer en partie le réseau des CRESS (chambres régionales de l'économie sociale et solidaire) à hauteur de 1,025 M€, ou les organismes nationaux et locaux de l'économie sociale (pour 3,8 M€), notamment pour tenir compte cette année des dispositions prévues dans le projet de loi actuellement en cours de discussion. On constate là une légère baisse des crédits par rapport à ceux votés en 2013, qui s'élevaient alors à 4 908 760 €.

Il convient d'ajouter à ces dotations spécifiques certains crédits dédiés au développement de la vie associative du programme 163 « Jeunesse et vie associative » (au sein de la Mission « Sport, jeunesse et vie associative ») pour un montant de 12,3 M€. Il faut également prendre en compte les aides aux structures d'insertion par l'activité économique qui sont financées par le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » à hauteur de 675 M€ (Mission « Travail et emploi »). Il faut enfin prendre en considération les crédits du programme 103 « Anticipations des mutations économiques » au sein de la même mission (pour un montant de 41 M€) qui sont consacrés au financement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), qui apportent un soutien tant juridique qu'organisationnel aux structures de l'ESS sous la forme de DLA *stricto sensu* (pour 10,4 M€), des conventions de promotion de l'emploi (6,7 M€) et du fonds de cohésion sociale (24 M€). Votre rapporteure souhaite également y ajouter les aides directes accordées par l'État au secteur associatif, et tout particulièrement

aux SCOP (sociétés coopératives ouvrières de production) pour un montant de 2 M€ en 2013 (sur une aide directe globale en faveur du secteur associatif d'un montant de 660 M€).

- Sous forme de dépenses fiscales

- ▶ Il s'agit tout d'abord du non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés de certains organismes œuvrant dans le secteur de l'ESS. Cela concerne en particulier :

- les associations conventionnées (au sens de l'article L. 5132-7 du code du travail qui traite des « associations intermédiaires ») et les associations agréées de services aux personnes (répondant aux critères posés par les articles L. 7232-1 et suivants du code du travail), dispositif auquel il faut ajouter également la taxation à taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier. Cette exonération représente un coût global d'environ 10 M€ ;

- sous certaines conditions (article 207-1-3° du code général des impôts), les coopératives agricoles et leurs unions, les coopératives artisanales et leurs unions, les coopératives d'entreprises de transport et les coopératives artisanales de transport fluvial (article 207-1-3° bis), les sociétés coopératives de construction (article 207-1-8° et 9°), l'ensemble représentant un coût pour l'État de 50 M€ environ ;

- les revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique en matière de recherche notamment (article 207-1-11 du code général des impôts) et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives, ce qui représente un coût annuel d'environ 40 M€ ; en ce qui concerne les fondations, il faut également rappeler que, lorsqu'une entreprise effectue un don à une fondation, 60 % du montant du don, pris dans la limite de 0,5 % de son chiffre d'affaires hors taxes, est alors déductible de l'IS ou de l'IR (impôt sur le revenu) dû. Enfin, il importe de souligner l'impact de ces mesures, l'Inspection générale des finances ayant eu l'occasion de préciser que la réduction d'impôt sur les sociétés « au titre des dons aux œuvres ou organismes d'intérêt général représent[ait] 800 M€ »<sup>(1)</sup> ;

- ▶ Il s'agit également des exonérations de cotisations sociales qui bénéficient aux structures de l'ESS et qui ont été accrues dans le cadre de l'article 16 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 relatif à l'IAE (cf. II-B du présent avis). L'ensemble de ces exonérations représente un coût global d'environ 247 M€ ;

- ▶ Il s'agit également d'exonérations de droits d'enregistrement et de timbres pour certaines sociétés coopératives agricoles qui, pour autant et

---

(1) Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, *Inspection générale des finances*, Rapport n° 2013-M-016-02, juin 2013, fiche 8, page 2.

pour reprendre les termes de l'Inspection générale des finances, constituent une « mesure dont la portée ne paraît pas majeure »<sup>(1)</sup> ;

► Il s'agit enfin de l'exonération de TVA qui bénéficie tant aux associations intermédiaires dont la gestion est désintéressée (article L. 5132-7 du code du travail) qu'aux associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail pour les services à la personne. Ces deux types d'exonérations représentent respectivement un coût annuel de 70 M€ et de 700 M€.

## 2. Les financements accordés par d'autres acteurs

### • L'Union européenne

Le secteur de l'ESS (qui emploie plus de 11 millions de personnes à travers l'ensemble de l'Union européenne) bénéficie, en France comme dans les autres États membres, de financements non négligeables octroyés via le FSE (Fonds social européen) et le FEDER (Fonds européen de développement régional).

L'ESS fait partie de l'objectif plus global « Compétitivité régionale et emploi » du programme opérationnel « FSE national » au travers de deux mesures spécifiques :

– la sous-mesure n° 311 « Accompagner les politiques de l'État pour renforcer la cohésion sociale » qui concerne spécifiquement les jeunes en situation de précarité sociale ;

– la sous-mesure n° 423 « Initiatives locales : renforcer l'accès aux financements européens des petits porteurs de projets associatifs », qui est davantage tournée vers les structures (associations, fondations...) afin d'apporter un soutien aux micro-projets associatifs. Le taux de cofinancement du FSE atteint ici 85 %, ce qui témoigne de l'importance de cette mission, le taux de cofinancement du programme en général n'étant environ que de 50 %.

Sur la période 2007-2013, la France a reçu environ 14 Mds€, dont plus de 10 Mds€ au titre de l'objectif « Compétitivité et emploi », 3,1 Mds€ au titre de l'objectif « Convergence » (notamment en faveur des régions ultrapériphériques que sont les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, et de La Réunion) et un peu plus de 800 M€ au titre de l'objectif de « Coopération territoriale ».

Pour la période à venir (2014-2020), la Commission européenne a proposé de manière ambitieuse d'engager 376 Mds€ en faveur de la politique de cohésion

---

(1) Eod. loc., fiche 14, page 4.

régionale, l'objectif de « Compétitivité régionale et emploi » (qui sert très directement l'ESS) devant à ce titre bénéficier d'environ 55 Mds€<sup>(1)</sup>.

En outre, votre rapporteur estime qu'il conviendra d'être particulièrement attentif à la mise en œuvre de deux dispositifs décidés à l'échelle européenne en faveur de l'ESS :

→ la Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2011) 607 final/2, qui est relatif au Fonds Social Européen, assigne à ce dernier quatre objectifs thématiques dont le troisième est relatif à « La promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté » et, plus précisément, à « La promotion de l'économie sociale et des entreprises sociales » (article 3-1-c-V) ;

→ le lancement du Programme pour le changement social et l'innovation sociale (« New Programme for employment and social innovation » ou « EaSI ») devrait conduire au rapprochement de trois programmes préexistants (« Progress » ou Programme européen pour l'emploi et la solidarité sociale, « EURES » ou service européen de l'emploi, et l'instrument de micro-financement de Progress) afin de leur donner un effet de levier plus important. L'ensemble pourrait bénéficier de dotations de 786 M€ au titre de la période 2014-2020, dont 20 M€ financés au titre du FSE.

- Les collectivités territoriales

L'ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteure ont insisté sur l'importance de l'ancrage local de l'économie sociale et solidaire.

Le niveau régional constitue le niveau territorial le plus important autour duquel s'organise le maillage des CRESS (chambres régionales de l'économie sociale et solidaire). Actuellement eu nombre de 26 (22 en France métropolitaine, 4 outre-mer), les CRESS sont des associations représentatives et transversales qui ont vocation à réunir les acteurs de l'économie sociale et solidaire de leur région. Organisées sur un modèle assez similaire, elles comportent pour la plupart plusieurs collèges (trois « historiques » représentant les coopératives, les mutuelles et les associations, auxquels sont parfois adjoints des collèges complémentaires) dont la fonction consiste aussi bien à mobiliser les acteurs de l'ESS en les faisant se rencontrer afin de faire naître des projets communs qu'à développer le réseau des acteurs de terrain œuvrant dans le domaine de l'ESS.

Dotées en 2010 d'un budget global de 9,935 M€<sup>(1)</sup> (financé à hauteur de 86 % par des subventions), le budget des chambres variant ensuite entre 82 500 €

---

(1) À la suite de l'échec des négociations budgétaires lors du Sommet européen des 22 et 23 novembre 2012 et compte tenu de la faible croissance économique au niveau de l'Union, ces montants risquent d'être fortement revus à la baisse.

et 1,23 M€, les CRESS bénéficient d'un soutien spécifique de l'État au titre de l'action n° 2 du Programme 304 (1,025 M€) mais elles sont également financées par le biais des conseils régionaux, les collectivités territoriales leur ayant accordé environ 20 M€ sur la période 2007-2012. Sur les 22 CRESS dont les budgets ont été étudiés en 2012, le montant cumulé des financements accordés par les collectivités territoriales s'est élevé à 3 578 300 € dont 2 603 900 € de la part des seuls conseils régionaux. La participation des conseils régionaux au financement des CRESS a été en moyenne de 36 %.

Outre les conseils régionaux, les autres collectivités peuvent également participer au financement de l'ESS qui, selon ses promoteurs, « est une émanation des territoires »<sup>(2)</sup>. Les initiatives les plus frappantes consistent sans aucun doute dans l'invention de monnaies locales (la création de « L'Abeille » à Villeneuve-sur-Lot au début de l'année 2010, de « La Mesure » à Romans-sur-Isère, et surtout du « SOL » par les conseils régionaux de Bretagne, d'Ile-de-France et du Nord-Pas-de-Calais) qui coexistent avec les monnaies officielles mais qui se veulent avant tout vectrices de valeurs non capitalistes et davantage tournées vers l'entraide et la solidarité. Les collectivités peuvent également financer directement certaines structures d'ESS en leur accordant des subventions spécifiques ou en les aidant d'un point de vue strictement matériel (mise à disposition de locaux...).

#### • La Banque publique d'investissement

Dès la création de la Banque publique d'investissement (BPI), il était acquis que celle-ci consacrerait une part non négligeable de ses crédits à l'ESS, sa contribution devant prendre, progressivement, une plus grande ampleur.

L'action de la BPI, en liaison avec la Caisse des dépôts et consignations, comportera cinq axes principaux :

– la création d'un Fonds de fonds de 50 à 100 M€ afin de financer des entreprises de l'ESS ;

– le financement en quasi-fonds propres bancaires par le biais d'une enveloppe de 50 M€ de PPSS (prêts participatifs sociaux et solidaires) permettant de financer de l'ESS sur le long terme ;

– l'accroissement des capacités de garantie bancaire au profit du secteur associatif ;

– la création d'un Fonds d'innovation sociale, l'État s'engageant à cet effet à hauteur de 20 M€ pour financer les projets les plus innovants grâce à des avances remboursables ;

---

(1) *Panorama des CRESS 2012*, page 45 (cf [www.cncres.org](http://www.cncres.org)), l'étude n'ayant pu porter que sur 22 des 26 CRESS existantes.

(2) *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire, Jurisassociations hors-série (CNCRES, février 2012)*, page 138.

– la création d’une plateforme d’hébergement des sites de *crowdfunding* dédiée en particulier au financement des TPE de l’ESS.

L’implication très volontariste de la BPI dans le secteur de l’ESS a été soulignée lors d’un colloque, réuni le 2 juillet 2013 à l’initiative tant de Pierre Moscovici que de Benoît Hamon, sur le thème du financement de l’innovation sociale et des entreprises de l’économie sociale et solidaire (ESS). Dans ce cadre, la Banque publique d’investissement devrait s’appuyer avec profit sur l’expérience d’Oséo (qu’elle a absorbé au sein de la nouvelle structure ainsi créée) qui, en 2012, est intervenu à hauteur de 91 M€ en faveur de l’ESS (23 M€ en garantie, 14 M€ en financements de moyen et long termes, 25 M€ en autorisations de court terme et 29 M€ en aides à l’innovation), auxquels il faut ajouter environ 14 M€ de prêts à la création d’entreprises accordés en accompagnement ou en garantie des prêts accordés en premier lieu par Initiative France ou France Active.

- La Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations gère pour le compte de l’État plusieurs comptes ou dispositifs qui interviennent directement dans le champ de l’ESS, qu’il s’agisse des interventions en prêts sur le dispositif NACRE (qui permet à des personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés d’insertion durable dans l’emploi de créer ou reprendre une entreprise en bénéficiant d’un accompagnement dans la durée), de la gestion du FCS (Fonds de cohésion sociale) ou de la gestion de l’action « Financement de l’économie sociale et solidaire » au sein du PIA (Programme d’investissements d’avenir) à hauteur de 100 M€...

Votre rapporteure souhaite également rappeler que le groupe Caisse des dépôts a développé ou souhaité s’engager dans plusieurs structures en faveur du financement de l’ESS, et plus particulièrement en direction des entreprises d’insertion, qu’il s’agisse du Fonds commun de placement Insertion Emplois géré en partenariat avec France Active, de la Société d’investissement de France Active (dont la Caisse est actionnaire), des Fonds régionaux d’investissement solidaire (qui intervient exclusivement sous la forme de prêts participatifs d’un montant de 60 000 € au plus) ou de l’Institut de développement de l’économie sociale (dont la Caisse est également actionnaire)<sup>(1)</sup>.

---

(1) Pour davantage de détails sur ces produits et dispositifs, on se reportera au site de la Caisse des dépôts et consignations ([www.valoffre.caissedesdepots.fr/spip.php?rubrique296&prev=16](http://www.valoffre.caissedesdepots.fr/spip.php?rubrique296&prev=16)).

## **II. LA NÉCESSITÉ DE TRANSFORMER L'ESSAI EN FAVEUR DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

Le financement de l'économie sociale et solidaire est important tant du strict point de vue budgétaire que de son impact sur l'économie de notre pays. Afin de profiter pleinement de son effet de levier, il importe néanmoins d'insuffler une nouvelle dynamique au financement de l'ESS (A) et d'esquisser une réponse à certaines questions de financement qui demeurent en suspens (B).

### **A. L'INSTAURATION ATTENDUE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DANS LE SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

L'instauration d'une nouvelle dynamique dans le financement de l'ESS peut emprunter plusieurs voies. Votre rapporteure, ne souhaitant pas empiéter sur les travaux de la Commission des affaires économiques lorsqu'elle examinera le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire, souhaite insister sur ce qui doit être le niveau pertinent pour traiter l'ESS (1) ainsi que sur les aspects du financement des entreprises de l'ESS qui mériteraient d'être renforcés (2).

#### **1. Le rôle majeur de l'échelon régional**

Comme votre rapporteure a déjà eu l'occasion de l'évoquer précédemment, les acteurs auditionnés dans le cadre du présent avis ont souligné que le niveau régional était, de fait, l'échelon de référence pour traiter l'ESS et de son financement.

- Les régions ont investi le champ de l'économie sociale et solidaire

Les conseils régionaux ont, plus que les autres collectivités et depuis de nombreuses années, investi le champ de l'économie sociale et solidaire, multipliant notamment depuis 2004 les initiatives en ce domaine. Leur compétence en matière économique, leur connaissance du territoire, des acteurs et des entreprises est particulièrement précieux pour identifier les entreprises les plus porteuses d'avenir et celles qui, de ce fait, méritent d'être soutenues.

Comme cela a déjà été souligné, l'ESS est dès à présent fortement ancrée au plan local. Au plan régional, elle est tout d'abord conduite par le réseau des CRESS (chambres régionales de l'économie sociale et solidaire) qui devraient d'ailleurs être renforcées dans le cadre du projet de loi actuellement en cours de discussion. Poussant la logique à son maximum, les CRESS ont également mis en place des comités territoriaux et des comités de filières afin d'être encore plus proches du terrain et de soutenir les initiatives qui leur semblent être potentiellement les plus intéressantes.

De plus, la plupart des régions sont aujourd'hui dotées d'un observatoire régional de l'économie sociale et solidaire. Ces observatoires, souvent cofinancés

par les conseils régionaux et d'autres collectivités, sont portés par les chambres de l'économie sociale et solidaire (CRESS) et rassemblent en leur sein les acteurs locaux de l'ESS ainsi que diverses institutions, des fournisseurs de données et des chercheurs. Ces observatoires ont pour principale fonction de fournir des données sur l'ESS en termes d'emploi et d'évolution du tissu industriel, tout en réalisant des études spontanément ou sur demande.

Les SCOP (sociétés coopératives et participatives), qui sont en France parmi les acteurs les plus importants du système coopératif, sont également organisées sur un plan décentralisé extrêmement prégnant. S'il existe une Confédération générale des SCOP, il existe également 13 unions régionales (ainsi que 3 fédérations de métiers) qui, pour fonctionner et agir le plus efficacement possible, ont passé des conventions avec les exécutifs régionaux.

Enfin, on peut citer l'exemple des DLA (dispositifs locaux d'accompagnement) qui, créés en 2002 par l'État et la Caisse des dépôts et consignations, ont vocation à aider les associations employeurs, structures d'insertion et autres entreprises d'utilité sociale créatrices d'emplois dans leur démarche de consolidation et de développement. Si l'organisation des DLA compte aujourd'hui 6 CNAR (centres nationaux d'appui et de ressources), qui contribuent à la structuration des secteurs de l'ESS et au soutien des travaux des DLA, et 105 structures qui, au sein des départements (à raison d'une ou plusieurs par département), prennent directement en charge la fonction de DLA, il existe surtout 19 C2RA (centres régionaux de ressources et d'animation). Ces centres animent le réseau des DLA de leur région, et participent à la qualification tant des DLA que des acteurs de l'accompagnement.

- Les pistes à explorer pour un renforcement du pilotage régional de l'ESS

Outre le renforcement des structures actuelles (on peut notamment penser aux CRESS ou aux PTCE, Pôles territoriaux de coopération économique, qui agissent à l'échelle des territoires sans qu'ils soient toujours régionaux), votre rapporteure ne peut que saluer les contacts déjà pris entre la Banque publique d'investissement (BPIFrance) et les acteurs de l'ESS. Bien que dotée d'une stratégie nationale, BPIFrance a vocation à intervenir très largement au plan régional à travers notamment des instances spécifiques que sont le Comité national d'orientation et les comités régionaux d'orientation<sup>(1)</sup>. Or, comme l'a par exemple indiqué Mme Laure Reinhart, Directrice générale déléguée Innovation (BPIFrance) lors de son audition par votre rapporteure<sup>(2)</sup>, la BPI a d'ores et déjà pris des contacts avec les CRESS qui, bien qu'encore timides, vont prendre de l'ampleur afin de travailler à des projets communs.

---

(1) Pour davantage de précisions, on se reportera à l'avis rendu par votre rapporteure, au nom de la Commission des affaires économiques, sur le projet de loi n° 298 relatif à la création de la Banque publique d'investissement (avis n° 397, pages 54 s.).

(2) Audition du 8 octobre 2013.

France Active, qui est un des acteurs majeurs de l'ESS en France, milite également en faveur d'une forte régionalisation de ce champ économique. Votre rapporteure ne peut, à ce titre, qu'adhérer pleinement à la belle expression de M. Christian Sautter, Président du conseil d'administration de France Active, pour qui « *l'État fait le cadre et les régions peignent à l'intérieur* »<sup>(1)</sup>. France Active a ainsi développé un réseau d'associations locales qui lui sont affiliées sous l'appellation de « Fonds territoriaux France Active », ces structures ayant pour mission de recueillir les demandes locales, de les instruire et d'assurer le suivi des entreprises financées.

Dans cette optique consistant à traiter les enjeux au plus près du niveau local, M. Christian Sautter a souhaité qu'une clarification soit rapidement opérée entre l'État et les régions dans la gestion des fonds venant de Bruxelles. Lors du discours prononcé à Dijon pendant la campagne le 3 mars 2012, le Président de la République avait lui-même annoncé que « *la gestion des fonds structurels européens devra être décidée par les régions, et non pas par l'État. Ce sont les régions qui doivent savoir ce qui est fait et ce qui doit être réparti sur le territoire* », cette gestion devant néanmoins se faire dans le respect des grandes lignes de la politique économique décidée au niveau national. Lors de son audition, M. Christian Sautter a ainsi évoqué la manière extrêmement profitable avec laquelle des régions comme l'Aquitaine, l'Alsace et le Nord-Pas de Calais avaient d'ores et déjà directement eu recours au FEDER.

Votre rapporteure estime que cette piste doit, à l'avenir, être approfondie dans la mesure où la logique régionale semble devoir également concerner le FSE, vital pour le financement de l'ESS. Dès à présent, des comités régionaux de programmation associent les principaux co-financeurs du FSE dans les régions afin d'examiner et de donner un avis sur les dossiers qui leur sont présentés et qui souhaitent être financés, les préfets de région disposant ensuite du pouvoir de décision. L'importance des régions en ce domaine devrait s'accroître à l'avenir, la Commission européenne ayant présenté en octobre 2011 une proposition décrivant les priorités et les règles qui régiront le FSE au cours de la prochaine période de programmation 2014-2020, celle-ci souhaitant notamment mettre davantage l'accent sur l'innovation sociale.

Il peut être également opportun de réfléchir à l'insertion, dans les futurs contrats de plan État – région, d'un volet spécifiquement dévolu à l'ESS afin de définir en ce domaine des engagements sur les moyen et long termes.

---

(1) Audition du 16 octobre 2013 à laquelle était également présente Mme Anne FLORETTE, directrice générale de France Active.

## **2. La nécessité d'étendre le financement de l'économie sociale et solidaire**

Votre rapporteure souhaite que le financement de l'ESS prenne en considération des thèmes qui, aujourd'hui, ne font peut-être pas l'objet d'une attention assez soutenue.

- L'accompagnement sur la durée des structures de l'ESS

La création de structures dédiées à l'ESS et l'aide apportée aux acteurs institutionnels œuvrant dans ce secteur sont bien évidemment essentielles. Pour autant, il importe d'assurer un suivi et un soutien dans la durée, y compris pour pérenniser les nouvelles entreprises de l'ESS qui viendraient à se créer.

Plusieurs initiatives ont d'ores et déjà été prises par certaines collectivités territoriales.

Il en va ainsi de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole qui a mis en place le parcours « ADRESS » afin de mieux structurer l'accompagnement pour les porteurs de projets dans le domaine de l'ESS. Ayant également vocation à favoriser les échanges d'informations et d'expériences entre acteurs de terrain, ADRESS permet, par exemple, de désigner une structure d'aide qui soit « chef de file » qui pourra ensuite solliciter de nouvelles structures afin d'aider les acteurs de l'ESS au travers de formations, d'une assistance individuelle, de mise à disposition de bases de renseignements divers et variés favorisant l'orientation et l'accompagnement dans la durée des porteurs de projets.

Il en va également de la région Picardie qui, en s'appuyant aussi bien sur la CRESS que sur des structures comme le GRIEP (Groupement régional de l'insertion par l'économie en Picardie), l'Institut Jean-Baptiste Godin ou l'URSCOP (Union régionale des sociétés coopératives de production), a développé les conventions entre acteurs de l'ESS afin de favoriser tant leur structuration que leur accompagnement.

On peut également citer, parmi les belles réussites en matière d'accompagnement, la création en 2005 par la région de Haute-Normandie de l'Agence pour le développement régional de l'économie sociale et solidaire (ADRESS). Cette structure vise non seulement à favoriser le développement de l'ESS par la création de structures nouvelles, mais également à assurer le suivi afin qu'elles puissent se développer. De fait, l'aide en numéraire aux projets sélectionnés (le soutien étant plafonné à 25 000 €) se double d'une formation continue et de sessions de travail régulièrement offertes aux chefs d'entreprises de l'ESS.

Dans la droite ligne de cette dynamique, qui doit être plus que jamais prise en considération, votre rapporteure ne peut que se féliciter des termes de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de BPI France, qui, dans un rapport remis au ministre en charge de l'économie sociale et solidaire, a insisté sur le fait

que « *doivent être ainsi couverts [par les financements de BPIFrance] le haut de bilan, le bas de bilan, le financement de l'innovation sociale, ainsi que l'accompagnement des entités en recherche de financements* »<sup>(1)</sup>.

- Le soutien à la formation des dirigeants des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Dans la même logique, plusieurs acteurs auditionnés par votre rapporteure ont souhaité que le financement de l'ESS concerne également la formation des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Les moyens financiers existants varient fortement selon les structures concernées. Si le secteur des mutuelles ne pose guère de difficulté, ce n'est par exemple pas le cas, en revanche, des CRESS et du secteur associatif. Or, l'ESS a connu certaines mutations de fond au cours des dernières années (développement du salariat au détriment du strict bénévolat, changement de logique du financement des structures de l'ESS qui est passé du financement global au financement par projets donc plus ciblé, contraction des financements publics qui oblige à une rationalité budgétaire accrue) qui nécessitent de la part des dirigeants de ses structures des qualifications plus techniques que par le passé. Comme l'a très précisément analysé une récente étude, cette évolution globale génère « *un fort besoin de professionnalisation et de renouvellement des compétences et implique en particulier un glissement du dirigeant "militant" (souvent autodidacte, formé sur le terrain et sans diplôme spécifique dans le management ou la gestion des ressources humaines) vers un dirigeant au profil davantage gestionnaire et manager* »<sup>(2)</sup>.

Des formations existent déjà aujourd'hui. Ainsi, l'Université de Paris - Dauphine a mis en place une formation diplômante de 30 jours dont l'objectif est le renforcement du management des dirigeants des entreprises coopératives. Destinée en priorité aux cadres dirigeants de coopératives disposant de structures d'encadrement et de conseils d'administration ainsi qu'aux cadres dirigeants de SCOP, cette formation s'est concrétisée par la signature entre MM. Patrick Lenancker, Président de la confédération générale des SCOP, et Laurent Batsch, Président de l'Université Paris – Dauphine, d'une convention. Depuis avril 2012, Coeptis, une école coopérative de management, offre de son côté un programme de 22 jours destiné aux dirigeants des SCIC (sociétés coopératives d'intérêt collectif). Le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), en partenariat avec SCOP entreprises et le réseau « Coopérer pour entreprendre », propose de son côté une formation de niveau Master II destinée aux dirigeants de ces coopératives.

---

(1) « BPIFrance – Contribuer au financement de l'économie sociale et solidaire : Renforcer l'existant, Approfondir les partenariats, Innover », *Rapport d'étape remis par M. Nicolas DUFOURCQ à l'attention du Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la consommation, mai 2013.*

(2) La formation des dirigeants de l'économie sociale et solidaire en Île-de-France, *Juliette ADAMSON, Béatrice DELAY et Béatrice PARDINI, Défi métiers – la carif-oref francilien, janvier 2013.*

Les initiatives existent donc et il convient de les encourager, sachant qu'il existe actuellement en France environ 205 diplômes de l'ESS dont une soixantaine de Masters.

Lors de son audition, M. Christian Sautter a, par exemple, souhaité que les CRESS prennent en charge la formation continue des dirigeants et des acteurs de l'ESS comme le font les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat dans le cadre de l'économie « classique ». Si cette piste devait être explorée, il conviendrait de réexaminer les moyens dévolus aux CRESS qui, selon leur président, ne sont pas assez importants pour qu'elles puissent prendre en charge cette nouvelle tâche<sup>(1)</sup>. Nul doute que la discussion du projet de loi sur l'ESS, et notamment de son article 4 qui confie explicitement aux CRESS « l'appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises [de l'ESS] », devrait permettre de développer davantage ce sujet.

## **B. DES QUESTIONS DE FINANCEMENT QUI DEMEURENT EN SUSPENS**

Si la nécessité de conforter, à l'avenir, le financement de l'ESS ne fait pas débat, plusieurs questions demeurent. Sans vouloir, encore une fois, anticiper les débats qui interviendront sur ce sujet lors de l'examen du projet de loi, votre rapporteure souhaite néanmoins examiner les produits de financement actuellement offerts au secteur de l'ESS (1) avant de s'interroger sur ce que doivent être, à plus ou moins brève échéance, les priorités du financement de ce secteur (2).

### **1. La nécessité de disposer d'instruments financiers divers au service de l'économie sociale et solidaire**

- Le recours aux outils traditionnels de financement

En tant que secteur à part entière de notre économie, l'ESS a logiquement accès à l'ensemble des circuits classiques de financement de l'économie.

De ce fait, les entreprises et autres acteurs de l'ESS doivent pouvoir recourir au financement bancaire classique. Ce financement peut être, a priori facilité par le fait que de nombreuses banques relèvent du secteur mutualiste (Crédit agricole, Crédit mutuel, Crédit coopératif...) et sont donc sensibilisées *ab initio* par l'ESS et ses caractéristiques propres. Quant au secteur bancaire autre que mutualiste, il peut être plus réticent à prêter à des entreprises de l'ESS mais, ce secteur étant en pleine croissance et riche de multiples potentialités, il devrait s'engager pleinement à plus ou moins brève échéance pour profiter également de cette source de croissance : c'est la raison pour laquelle votre rapporteure ne peut qu'insister sur le rôle que doivent alors jouer les garanties en matière bancaire. À

---

(1) Audition de M. Jean-Louis CABRESPINES, président du CNCRESS (Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire), le 17 octobre 2013.

ce titre, on ne peut que se réjouir de voir BPIFrance s'investir dans le financement de l'ESS, son intervention étant de nature à rassurer les acteurs bancaires traditionnels et à les inciter à prendre quelques risques en la matière.

Lors des auditions menées par votre rapporteure, Mme Laure Reinhart, Directrice générale déléguée Innovation (BPIFrance), a insisté à ce titre sur l'intérêt qu'il y avait à privilégier le recours aux avances remboursables. Ces avances, consenties à des entreprises, doivent être remboursées totalement ou seulement en partie et, en outre, seulement en cas de succès, ce qui témoigne de leurs vertus en termes tant de partage que de complémentarité avec d'autres dispositifs existants. Le circuit des avances remboursables témoigne également du fait que ce sont des outils qui ne sont proposés qu'à des projets parvenus à maturité, les prêteurs devant dans un premier temps s'assurer tant de l'intérêt et de la soutenabilité du projet que de la capacité de l'entreprise à pouvoir rembourser l'avance qui lui serait consentie. Ce travail préalable est tout à fait important et rejoint la nécessité qui, au-delà du seul secteur de l'ESS, nécessite d'évaluer les projets et les risques afférents.

Il semble également important de privilégier la voie des fonds propres, c'est-à-dire de fonds patients (d'une durée d'au moins 5 à 7 ans), sans échéance prédéfinie, qui soient rémunérés en fonction de la performance de l'entreprise et qui lui soient avancés sans demande de garantie en échange. Le but est de pouvoir ainsi bénéficier d'un haut de bilan solide qui permettra aux banques notamment d'accorder ensuite des prêts de trésorerie avec plus de facilité, garantissant ainsi également un bon « bas de bilan ».

- Le recours à des outils spécifiques de financement

Bien qu'encore embryonnaires, votre rapporteure souhaite insister sur deux outils dont l'ESS devrait pouvoir pleinement profiter.

Il s'agit tout d'abord du PPSS (prêt participatif social et solidaire) qui va être mis en œuvre par BPIFrance. Ce prêt à moyen terme d'une durée de 7 ans oscillerait entre 5 000 et 50 000 € permettrait, notamment pour les TPE et PME de financer certaines dépenses de montant relativement faible. Bénéficiant d'un différé de remboursement, ce type de prêt serait délivré par les opérateurs financiers habituels de l'ESS, afin de privilégier la proximité et la réactivité par rapport aux entreprises de terrain. Ces prêts, qui joueraient ainsi le rôle de quasi-fonds propres, seront garantis par BPIFrance via un fonds de garantie d'environ 17 M€, des discussions étant en cours afin de réfléchir à la possibilité de bonifier ces prêts.

Il s'agit également de *crowdfunding*, ou « financement participatif », qui permet, grâce à internet de mettre en relation les porteurs de projets qui recherchent des financements et ceux (particuliers comme institutionnels) qui sont prêts à investir. Pour reprendre les termes de M. Arnaud Poissonnier, fondateur de Babyloan.org (site internet de micro-crédit solidaire), ce système permet aux

investisseurs d'attendre « *non un retour sur investissement mais un retour sur projet* »<sup>(1)</sup>. La France a déjà pris diverses mesures, dans la droite ligne du projet de loi sur la simplification de la vie des entreprises<sup>(2)</sup>, pour favoriser le développement de ce type de financement qui connaît environ 800 plates-formes à travers le monde et qui, en dix ans, a tout de même permis de récolter environ 6 Mds€, ses potentialités futures étant sans équivalent. À titre d'illustration, il importe de rappeler que le financement participatif connaît un développement extrêmement important en France, celui-ci devant atteindre environ 73 M€ en 2013, ce qui représenterait une hausse de 150 % par rapport à l'exercice 2012. La désintermédiation et l'accent ainsi mis sur les valeurs portées par le projet devraient permettre un recours accru à ces modalités de financement à l'avenir.

## 2. L'attention à porter sur le financement de l'IAE

Au cours des diverses auditions qu'elle a menées dans le cadre du présent avis, votre rapporteure a été sensibilisée à de nombreuses reprises sur les modalités de financement de l'IAE (insertion par l'activité économique).

L'IAE est née dans les années 1970, notamment avec une circulaire de 1979 qui a fixé les principaux cadres juridiques des CAVA (centres d'adaptation à la vie active), structures qui devaient devenir plus tard les SIAE (structures d'insertion par l'activité économique). Ces établissements ont ensuite connu plusieurs améliorations, notamment grâce à la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, qui a défini un cadre légal d'intervention de l'IAE, cette loi créant également les CDIAE (conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique). Au cours des dernières années, il convient également de mettre l'accent sur la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui a également relancé l'IAE.

Or, force est de constater que l'IAE connaît depuis quelques années de réels problèmes de financement qui ont été pointés par un récent rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générales des affaires sociales<sup>(3)</sup>. Selon ce rapport, « *le mode de financement de l'IAE est complexe et se traduit par un empilement des interventions* », ce qui est d'autant plus dommageable que le coût annuel est relativement conséquent aussi bien globalement (entre 1 et 1,3 Md€ en 2011 auxquels il faut ajouter près de 240 M€ de dépenses fiscales) qu'au regard de chacun des bénéficiaires (le coût annuel étant d'environ 9 700 €). Le financement est assumé à 50 % par l'État, les conseils généraux en finançant le quart (l'insertion relevant notamment de la compétence

---

(1) *Propos tenus lors de la 3<sup>ème</sup> Table ronde de la matinée d'études relative au Financement de l'innovation sociale et des entreprises de l'ESS, Bercy, 2 juillet 2013.*

(2) *Projet de loi n° 1341 d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises.*

(3) « *Le financement de l'insertion par l'activité économique* », *Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, janvier 2013.*

des conseils généraux), le reste étant pris en charge aussi bien par le FSE que par d'autres acteurs (collectivités territoriales...).

Face à la multiplication des coûts et à l'éclatement des structures, votre rapporteure souhaite que des suites soient rapidement données aux préconisations tant du rapport des inspections susmentionné qu'à l'excellent rapport rendu au Premier ministre par Mme Christiane Demontès, sénatrice du Rhône et présidente du Conseil national de l'insertion par l'activité économique<sup>(1)</sup>. Ainsi, par exemple, la généralisation de l'aide au poste modulée (l'aide au poste pouvant comprendre à la fois un « montant socle » et un « montant modulé » doit être vivement encouragée pour l'ensemble des structures, la modulation pouvant effectivement, comme le préconise le rapport, varier en fonction des trois critères que sont les publics visés, l'effort d'insertion et les résultats atteints en matière d'insertion. Les conclusions de ces travaux devraient pouvoir être mises en œuvre au plus vite.

Enfin, votre rapporteure souhaite que le financement de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) soit également amélioré, l'aide à la personne étant un des plus importants viviers qui soit pour l'ESS.

---

(1) « Les recommandations du CNIAE sur la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique », *Rapport de Mme Christiane DEMONTÈS remis à M. le Premier ministre, 31 juillet 2013.*

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Clotilde Valter (Économie sociale et solidaire), les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 29 octobre 2013, sur [site internet](#) <sup>(1)</sup> de l'Assemblée nationale).

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* ».

Conformément à l'avis de Mme Clotilde Valter, rapporteure pour avis sur les crédits de l'Économie sociale et solidaire, la commission a donné ***un avis favorable*** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2014.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/C011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/C011.asp)

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Banque publique d'investissement (BPIfrance)**

Mme Laure Reinhart, Directrice des partenariats et des écosystèmes innovants

### **Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS)**

M. Jean-Louis Cabrespines, président

M. Christian Oger, directeur de la CRESS de Bretagne

M. Antoine Détourné, directeur de la CRESS du Nord-Pas-de-Calais

Mme Nadia Roberge, déléguée générale

### **Confédération générale des SCOP**

Mme Patricia L'excellent, déléguée générale

### **Conseil des entreprises, employeurs et groupements d'économie sociale (CEGES)**

M. Emmanuel Verny, délégué général

### **Fédération nationale de l'économie sociale et solidaire (COORACE)**

M. Christophe Chevalier, président

### **Direction générale de la cohésion sociale (Ministère des affaires sociales et de la santé)**

Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale

M. Jérôme Faure, chef de la mission de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale

### **ENERCOOP**

M. Julien Mary, juriste, chargé des relations institutionnelles

### **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)**

M. Alexis Goursolas, chargé de mission IAE – Emploi – Formation

Mme Axelle Dubernet, secrétaire générale du siège

M. Aurélien Ducloux, chargé de mission Emploi – IAE - Innovation

### **Association France Active**

M. Christian Sautter, président

Mme Anne Florette, directrice générale