



N° 264 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

PAR M. YVES BLEIN

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) | 7 |
| A. UNE MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET DU CONTENU DE L'ACTION..... | 7 |
| B. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE..... | 8 |
| C. LES CRÉDITS DU DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT | 9 |
| II. LE CRÉDIT D'IMPÔT DE TAXE SUR LES SALAIRES (CITS) | 13 |
| A. LE DISPOSITIF ET SES OBJECTIFS..... | 13 |
| B. LA COMMUNICATION AUTOUR DU CITS..... | 14 |
| C. LE RECOURS AU CITS | 15 |
| D. L'AVENIR DU CITS | 15 |
| III. L'EMPLOI DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE | 17 |
| A. LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS L'ESS..... | 17 |
| 1. Une contribution dynamique à l'emploi | 17 |
| 2. La répartition de l'emploi dans l'ESS..... | 18 |
| a. Répartition géographique | 18 |
| b. Répartition par secteur d'activité..... | 18 |
| c. Répartition par famille de l'ESS..... | 18 |
| 3. Des données récentes plus inquiétantes ? | 19 |
| B. LA QUESTION DES EMPLOIS AIDÉS | 20 |
| 1. Les emplois aidés dans l'ESS | 20 |
| 2. Les annonces du Gouvernement | 21 |
| 3. La position de votre rapporteur..... | 22 |
| IV. L'INNOVATION SOCIALE ET SON FINANCEMENT | 25 |
| A. QU'EST-CE QUE L'INNOVATION SOCIALE ? | 25 |

| | |
|---|-----------|
| B. LE FINANCEMENT DE L'INNOVATION SOCIALE AUJOURD'HUI..... | 25 |
| 1. Les crédits du programme d'investissements d'avenir..... | 26 |
| 2. Le fonds d'innovation sociale..... | 27 |
| 3. Le fonds NovESS..... | 28 |
| 4. Les contrats à impact social..... | 29 |
| C. UN FINANCEMENT À RENFORCER..... | 30 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 33 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES..... | 35 |

INTRODUCTION

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a constitué un moment décisif dans la prise en considération, par les politiques publiques, des acteurs du secteur privé non lucratif. Elle a inscrit dans notre droit une définition précise de l'économie sociale et solidaire (ESS), permettant d'inclure dans le périmètre de l'ESS, outre ses quatre familles statutaires, à savoir les associations, les coopératives, les fondations et les mutuelles, les sociétés commerciales répondant à ses critères. Elle a aussi profondément rénové le droit de l'ensemble de ce secteur. Votre rapporteur formule le vœu que cet élan se poursuive au cours de cette nouvelle législature, à la suite de l'annonce, lors de la campagne présidentielle, d'un *Small BusinESS Act*, qui doit lever les verrous entravant le développement de l'ESS, et d'un Pacte de croissance des entreprises de l'ESS, qui doit en être la traduction opérationnelle.

Le présent rapport vise à fournir une appréciation sur les crédits destinés à l'ESS dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018. En raison du transfert de la compétence relative à l'ESS du ministère de l'économie et des finances au ministère de la transition écologique et solidaire, ces crédits figurent désormais au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ils affichent, à périmètre constant, un niveau stable en autorisations d'engagement (AE), puisque ceux-ci passent de 15,25 millions d'euros (M€) à 15,40 M€ soit une hausse de 1,0 %, et une baisse de 5,4 % en crédits de paiement (CP), ceux-ci passant de 15,06 M€ à 14,24 M€. Mais cette relative stabilité masque, en réalité, une forte augmentation des crédits de développement de l'ESS, de 47,7 % en autorisations d'engagement, ce que votre rapporteur salue, et une nette baisse, de 17,3 %, des crédits des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), malgré l'importance de ceux-ci pour le monde associatif et malgré leur efficacité.

Par ailleurs, votre rapporteur a choisi de revenir, dans la suite de son rapport, sur trois thèmes d'importance pour l'économie sociale et solidaire : la mise en place et l'avenir du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) tout d'abord, qui constitue l'équivalent longtemps attendu, pour le secteur non lucratif, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ; **la situation de l'emploi dans l'ESS**, ensuite, dont votre rapporteur tient à rappeler qu'elle affiche un dynamisme nettement plus important que dans le reste du secteur privé, et qui est marquée, en cette rentrée, par l'annonce d'une forte réduction du nombre de contrats aidés ; **l'innovation sociale** enfin, qui constitue un gisement de croissance et d'emploi considérable pour l'avenir et qui devrait être davantage encouragée.

Malgré la déception constituée par la réduction des crédits des DLA, votre rapporteur souhaite saluer la hausse des crédits affectés au développement de l'ESS dans ce projet de loi de finances, et émet en conséquence un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire.

I. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS)

A. UNE MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET DU CONTENU DE L'ACTION

La présentation des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire a été modifiée dans le projet de loi de finances pour 2018 : alors que ces crédits figuraient auparavant au programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » au sein de la mission « Économie », ils sont cette année placés au programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »⁽¹⁾. Ce déplacement est le reflet du transfert du pilotage des politiques publiques relatives à l'ESS du ministère de l'économie et des finances au ministère de la transition écologique et solidaire.

À l'occasion de ce transfert, le contenu de l'action « Économie sociale et solidaire » a été enrichi des crédits destinés aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), qui relevaient auparavant du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ». Votre rapporteur salue ce transfert des crédits des DLA, qui représente une unification bienvenue des crédits destinés au secteur de l'ESS et contribue à clarifier la lecture des documents budgétaires retraçant les crédits destinés à ce secteur.

Toutefois, tous les crédits destinés à l'ESS ne figurent toujours pas à cette nouvelle action. Ils continuent à pâtir d'une certaine dispersion au sein du projet de loi de finances. C'est ainsi que 150 000 € en autorisations d'engagement demeurent inscrits à l'action n° 22 du programme 134. D'après l'annexe budgétaire, ce montant sera consacré au financement d'une partie réduite – entre 2 et 5 % – des contrats à impact social ayant fait l'objet de protocoles d'engagement de la part des ministères concernés.

D'autres crédits, qui relèvent pourtant pleinement de l'ESS, continuent d'être affectés à d'autres missions. C'est le cas, en particulier :

– des crédits de soutien de l'État au secteur de l'insertion par l'activité économique, qui figurent au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » ;

– des crédits visant au développement de la vie associative, qui figurent au programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

(1) Les crédits destinés à l'ESS avaient déjà été déplacés en loi de finances pour 2016, puisqu'ils relevaient auparavant du programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire », au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Votre rapporteur considère qu'il conviendra de travailler, à l'avenir, à une présentation encore plus unifiée des crédits consacrés à l'ESS.

La nouvelle action n° 14 du programme 159 comprend deux sous-actions :

– la première, intitulée « Développement de l'économie sociale et solidaire », reprend les crédits de l'ancienne action n° 22 « Économie sociale et solidaire » du programme 134 :

– la seconde, intitulée « Dispositif local d'accompagnement », reprend les crédits qui figuraient à l'action n° 3 du programme 103.

B. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Ces crédits connaissent une hausse significative, puisqu'ils passent de 4 502 770 à 6 650 000 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 4 311 312 € à 5 643 000 € en crédits de paiement (CP), soit une hausse respective de 47,7 % et de 30,1 %. En autorisations d'engagement, cette hausse est d'autant plus marquée que 150 000 € demeurent inscrits au programme 134, à titre résiduel.

Les dépenses de fonctionnement passent de 200 000 € à 300 000 € en AE comme en CP. Elles financent la promotion et le développement de l'ESS par l'organisation de conférences, de colloques et d'événements, en particulier le « Mois de l'ESS », et le développement du portail des acteurs de l'ESS ESSspace.fr. Elles servent également au co-financement de journées de sensibilisation et de formation à l'ESS pour les agents de l'État et des collectivités territoriales. Elles couvrent, enfin, les frais de fonctionnement du réseau des correspondants régionaux de l'ESS.

Les dépenses d'intervention passent de 4,3 M€ à 6,35 M€ en AE et de 4,1 M€ à 5,34 M€ en CP. Cette hausse s'explique par l'insertion d'une nouvelle ligne budgétaire visant à financer des actions d'encouragement au développement de l'innovation sociale, dotée de 2,35 M€ en AE et de 1,34 M€ en CP. L'annexe budgétaire cite explicitement, au sein de cette nouvelle ligne, le financement de contrats à impact social et d'actions de soutien à l'innovation sociale dans les territoires à travers les pôles territoriaux de coopération économique.

En revanche, le **financement des actions prioritaires de soutien aux organismes structurants de l'ESS** est en légère diminution, puisqu'il passe de 2,9 M€ à 2,6 M€ en AE et de 2,7 M€ à 2,6 M€ en CP. Cette baisse modérée s'explique probablement par le fait que cette ligne contenait l'an dernier des financements visant à encourager l'innovation sociale, qui sont cette année reportés et augmentés à la ligne précédente. La présente ligne contient plus précisément la subvention de l'État aux centres de ressources de l'ESS, à ses têtes

de réseau et à ses organismes fédérateurs, en vue d'accompagner la structuration des acteurs de l'ESS, de favoriser l'évolution de leurs modèles économiques et de concourir à la croissance des entreprises de l'ESS. Elle vise également à renforcer la promotion de l'ESS, notamment auprès des acheteurs publics et des entreprises développant une politique d'achat responsable. Il s'agit, enfin, de mieux faire connaître les spécificités de l'ESS parmi la population, notamment les jeunes, et d'informer sur les importants besoins de recrutement que connaîtra l'ESS dans les prochaines années.

Enfin, la troisième ligne de cette sous-action, qui contient la **subvention aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS)**, est stable par rapport à l'an dernier. Elle s'élève à 1,4 M€ en AE comme en CP. Elle vise à soutenir le rôle des CRESS dans le développement territorial de l'ESS et dans l'accomplissement des missions qui leur ont été confiées par la loi du 31 juillet 2014 précitée, notamment la tenue à jour de la liste des entreprises de l'ESS.

Votre rapporteur se félicite de la nette augmentation des crédits affectés au développement de l'économie sociale et solidaire. Toutefois, il constate que la quasi-totalité de cette hausse est absorbée par des financements accrus en faveur de l'innovation sociale et s'interroge sur l'ampleur des financements supplémentaires qui seront consacrés aux contrats à impact social (CIS), qui demeurent des dispositifs dont la mise en œuvre est complexe et qui n'ont, pour l'heure, pas fait la preuve de leur efficacité.

C. LES CRÉDITS DU DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT

Créés en 2002, les dispositifs locaux d'accompagnement sont des structures assurant des services d'accompagnement professionnel auprès des employeurs de l'économie sociale et solidaire, en particulier les associations et les acteurs de l'insertion par l'activité économique. Ils visent à consolider et à développer l'emploi dans ces structures et à améliorer la qualité de celui-ci par le renforcement du modèle économique de la structure accompagnée. Délimitée dans la durée, l'action d'un DLA auprès d'un employeur comporte cinq étapes : l'accueil, le diagnostic, l'élaboration d'un plan d'accompagnement, la mise en œuvre de cet accompagnement et le suivi de celui-ci.

Les DLA sont financés conjointement par l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds social européen, les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. **En 2016, les DLA ont bénéficié d'un financement total de 27 M€, dont 11,6 M€ provenant de l'État.**

Aux termes du PLF, la dotation de l'État connaîtrait cette année une baisse marquée, de 17,3 %, puisqu'elle passerait de 10,4 M€ à 8,6 M€, en AE comme en CP. Votre rapporteur relève que la dotation de l'État aux DLA avait déjà diminué l'année précédente, puisque les DLA avaient reçu, en 2016, 11,6 M€ en exécution budgétaire.

Votre rapporteur ne se satisfait pas de la nouvelle baisse proposée.

Il souhaite tout d'abord rappeler que la réduction de la subvention de l'État aux DLA entraîne automatiquement une réduction de celle du Fonds social européen. De plus, lors de son audition, la Caisse des dépôts et consignations, qui finançait cette année le dispositif à hauteur de 6 M€, a confirmé que la réduction du financement de l'État constituerait une source d'interrogations s'agissant de sa propre contribution. Des personnes entendues par votre rapporteur ont également souligné que certains départements et régions se sont retirés du dispositif en raison des incertitudes concernant le niveau territorial compétent à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

De plus, les associations connaissent aujourd'hui des difficultés financières certaines en raison de la réduction des subventions publiques et de l'application de tarifications de plus en plus rigoureuses par les collectivités territoriales. Les associations ont en outre subi, pendant plusieurs années, une concurrence déloyale de la part de leurs homologues du secteur privé lucratif, qui ont bénéficié d'un avantage considérable grâce au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). De 2013 à 2017, les associations ont reçu comme seul soutien le plafonnement de la taxe sur les salaires, sans rapport toutefois avec le CICE. De plus, le Gouvernement a annoncé une forte réduction du nombre de contrats aidés dès cette année, et plus encore en 2018, sujet auquel votre rapporteur consacre une partie du présent rapport. Votre rapporteur rappelle également que la suppression de la réserve parlementaire, à laquelle il a apporté son soutien, devrait également constituer une coupe sèche dans le financement d'un grand nombre d'associations. **Cette réduction des crédits de l'État consacrés aux DLA interviendrait donc dans un contexte déjà difficile, alors précisément que les associations, constatant la diminution des financements publics, sont en train de faire évoluer leur modèle économique afin de moins dépendre de ces derniers.**

Une réduction des crédits des DLA serait d'autant moins compréhensible que l'article 61 de la loi du 31 juillet 2014 précitée a élargi le bénéfice de leur accompagnement à l'ensemble des acteurs statutaires de l'ESS, au lieu des seules associations, et que les besoins en accompagnement par un DLA sont loin d'être entièrement pourvus : selon l'agence d'ingénierie et de services Avise, en 2016, environ 700 associations ont demandé à bénéficier d'un accompagnement, sans que cette demande ait pu être satisfaite.

Les dispositifs locaux d'accompagnement ont d'ailleurs prouvé leur efficacité. 6 710 structures ont bénéficié de l'accompagnement d'un DLA en 2016, dont 97 % sont des associations et dont 60 % comptaient moins de 10 emplois. Environ 60 000 structures ont bénéficié des DLA depuis leur création. **Les DLA constituent aujourd'hui un réseau de proximité efficace**, qui compte 17 structures régionales et 103 structures départementales. **En 2016, 73 % des structures ayant eu recours au DLA estimaient que celui-ci avait eu sur elles des effets décisifs et durables ; 95 % d'entre elles recommandaient le recours au DLA.** Ces structures saluaient en particulier une amélioration de leur gestion économique et financière par une montée en compétences en gestion et en pilotage des activités, ainsi qu'une amélioration de la qualité de l'emploi par une montée en compétences dans la gestion des ressources humaines.

Les DLA présentent un véritable retour sur investissement. Les associations aidées ont diversifié leurs financements en recourant pour une moindre part à des financements publics, maintenu ou créé des emplois et rétabli leurs comptes. Les DLA sont, de plus, l'objet d'un suivi précis grâce à l'outil informatique « Énée », qui recueille les données relatives à leur activité et évalue l'impact de celle-ci.

Il convient enfin de rappeler que la mise en place des DLA a demandé un fort investissement de départ, afin de mettre en place des formations pour les accompagnants, des référentiels métiers et des méthodes d'accompagnement. **En réduisant les crédits des DLA, nous nous priverions de la pleine portée de cet investissement.**

En conséquence, votre rapporteur a déposé un amendement visant à rehausser les crédits des DLA au niveau qui était le leur en loi de finances pour 2017.

II. LE CRÉDIT D'IMPÔT DE TAXE SUR LES SALAIRES (CITS)

Le rapport sur l'impact de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi sur la fiscalité du secteur privé non lucratif ⁽¹⁾, rendu en décembre 2013 par votre rapporteur et ses collègues MM. Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj et Régis Juanico, **avait souligné le risque de déséquilibre entre le secteur privé non lucratif et le secteur privé lucratif que faisait courir la création du CICE**. Il soulignait que la mise en œuvre de celui-ci « avantage les structures privées lucratives et peut en termes de développement faire courir le risque que ce secteur se développe avec une part trop importante, d'une part en fragilisant les structures non lucratives en fonction actuellement et d'autre part en monopolisant la croissance. »

A. LE DISPOSITIF ET SES OBJECTIFS

Ces réflexions ont abouti à l'instauration d'un crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS), inscrit à l'article 88 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et codifié à l'article 231 A du code général des impôts. Ce crédit d'impôt vise à préserver la compétitivité du modèle associatif. Il constitue le pendant, pour le secteur privé non-lucratif, du CICE, dont bénéficient, depuis 2013, les entreprises soumises à un régime réel d'imposition.

Il s'adresse aux organismes soumis à la taxe sur les salaires mentionnés à l'article 1679 A du code général des impôts, c'est-à-dire aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et à certains organismes sans but lucratif : syndicats professionnels, fondations reconnues d'utilité publique, centres de lutte contre le cancer mentionnés à l'article L. 6162-1 du code de la santé publique et mutuelles de moins de 30 salariés ou en charge de la gestion des structures et services sanitaires et sociaux mutualistes. **Il s'applique sur la même assiette de salaires que le CICE, soit jusqu'à 2,5 fois le SMIC, mais son taux est de 4 %**, alors que, pour le CICE, il est de 4 % pour les rémunérations versées en 2013, 6 % pour les rémunérations versées en 2014, 2015 et 2016, et 7 % pour celles versées en 2017.

La taxe sur les salaires est calculée sur les rémunérations brutes versées au cours de l'année par application d'un barème progressif :

– un taux de 4,25 % s'applique à la tranche des salaires inférieurs ou égaux à 7 721 €;

– un taux de 8,5 % s'applique à la tranche des salaires compris entre 7 721 € et 15 417 €;

(1) Ce rapport est disponible à l'adresse :

http://www.bfc-international.org/IMG/pdf/rapport_fiscalite_mission_parlementaire.pdf.

– un taux de 13,6 % s’applique à la tranche des salaires compris entre 15 417 € et 152 279 €;

– un taux de 20 % s’applique à la tranche des salaires supérieurs à 152 279 €

Pour les organismes mentionnés à l’article 1679 A du code général des impôts, la taxe sur les salaires n’est due que pour la partie de son montant dépassant la somme de 20 304 €

Le rythme de déclaration au service des impôts et de paiement de la taxe dépend du montant à verser. Il est annuel pour les montants inférieurs à 4 000 €, trimestriel pour un montant de taxe compris entre 4 000 € et 10 000 € et mensuel pour un montant de taxe supérieur à 10 000 €. Des acomptes sont versés pendant l’année N, et la taxe liquidée en janvier de l’année N + 1.

Si un solde de CITS reste à imputer après l’échéance de janvier, il s’impute sur l’échéance ou les échéances mensuelles ou trimestrielles suivantes. Lorsque le montant du crédit d’impôt déterminé au titre d’une année excède le montant de la taxe sur les salaires due au titre de cette même année, l’excédent non imputé constitue une créance d’impôt utilisable pour acquitter la taxe sur les salaires de trois années ultérieures. La fraction éventuellement restante est remboursée sur demande de l’employeur à l’expiration de cette période.

B. LA COMMUNICATION AUTOUR DU CITS

Une première phase de communication a été lancée dès mars 2017 sur le site du Bulletin officiel des finances publiques, sur le site impots.gouv.fr, sur le site du ministère en charge de la vie associative et sur le site service-public.fr. Des éléments explicatifs ont également été publiés sur le portail des acteurs de l’ESS ESSpace.fr. Le Mouvement associatif et les fédérations et réseaux d’associations ont également communiqué sur ce dispositif, ainsi que les cabinets d’experts-comptables à travers leurs revues spécialisées et leurs lettres internes. En outre, la direction des finances publiques a fait connaître le dispositif dans le cadre des comités d’usagers professionnels.

Ses principaux bénéficiaires, à savoir les associations, paraissent avoir été suffisamment informées d’une mesure qu’elles attendaient de longue date, et qu’elles n’ont pas tardé à s’approprier. Si les plus petites associations pourraient être relativement moins informées de ce crédit d’impôt, elles n’en sont dans tous les cas pas les principales bénéficiaires en raison de l’abattement de 20 304 € s’appliquant à la taxe sur les salaires pour les associations.

C. LE RECOURS AU CITS

Votre rapporteur s'est interrogé sur la possibilité d'anticiper, dès le moment de l'écriture du présent rapport, l'usage qui sera fait du CITS par ses bénéficiaires. Toutefois, contrairement au CICE, le CITS n'a pas fait l'objet de solutions de préfinancement attractives. Il faudra donc attendre mi-2018, après le début de son application concrète en trésorerie en janvier 2018, pour établir un premier bilan de l'usage du CITS.

De plus, compte tenu d'un contexte financier contraint pour les associations, caractérisé par une tendance à la baisse des subventions de l'État et des collectivités territoriales, il est probable que les associations utiliseront leur crédit d'impôt pour conforter leur trésorerie et assurer leur pérennité en cas de nouvelle baisse de subventions. Une utilisation du CITS pour favoriser de nouvelles embauches n'est toutefois pas exclue, notamment dans les organismes de taille moyenne qui disposent d'une visibilité sur leur trajectoire à moyen terme et d'une relative indépendance par rapport aux financements publics.

D. L'AVENIR DU CITS

L'objectif du crédit d'impôt de taxe sur les salaires est de corriger le différentiel de compétitivité, au détriment des entreprises du secteur solidaire, induit par la création du CICE institué pour leurs homologues du reste du secteur privé. En effet, les entreprises de l'ESS ont été confrontées, pendant plusieurs années, à des concurrents dont l'impôt sur les sociétés était allégé d'un montant égal à 6 % des cotisations sociales versées sur les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, tandis qu'elles ne bénéficiaient d'aucun avantage comparable. **Dans certains secteurs où entreprises solidaires et entreprises de l'économie marchande « classique » sont en situation de concurrence, ce traitement inéquitable a pu être à la source d'importantes difficultés pour les entreprises solidaires.** C'est le cas notamment dans le secteur médico-social et celui des services à la personne. Ce différentiel est désormais en voie d'être résorbé, ce dont votre rapporteur se félicite.

Il s'interroge toutefois sur la différence de taux qui persiste entre le CICE (6 ou 7 %) et le CITS (4 %), et juge qu'il aurait été souhaitable d'appliquer au CITS un taux identique à celui du CICE, voire un taux supérieur afin de compenser les quatre années pendant lesquelles les entreprises du secteur solidaire ont eu à subir une concurrence déloyale du fait de l'absence de dispositif comparable au CICE à leur intention.

Il est, en revanche, prévu que cette différence de traitement disparaisse à compter de 2019, à l'occasion de la transformation du CITS et du CICE en allégement pérenne de cotisations sociales patronales. Comme le Gouvernement l'a annoncé par communiqué de presse le 21 septembre 2017, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit, à son article 43, la suppression du

CITS pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2019, en vue du basculement du CITS et du CICE vers un allègement de cotisations sociales pérenne à compter de cette date. **Votre rapporteur approuve ce basculement, pour lequel il a plaidé.** Il offrira un gain de clarté et simplifiera pour les entreprises de l'ESS la gestion administrative de l'avantage. Il présente également l'avantage de faire cesser la différence de traitement entre les acteurs de l'ESS et les entreprises du reste du secteur privé. Selon le dossier de presse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, « la conversion du CITS en réduction de cotisations patronales permettra au secteur non-lucratif, qui joue un rôle central dans notre système de santé et de solidarité, d'économiser 1,4 milliard d'euros chaque année à partir de 2019, soit trois fois plus que l'impact actuel du CITS ». **Votre rapporteur relève que les entreprises de l'ESS bénéficieront donc, en 2019, à la fois d'un allègement de cotisations sociales et du bénéfice du CITS au titre des salaires versés au cours de l'année 2018, ce dont il ne peut que se féliciter. Il s'interroge cependant sur l'estimation avancée par le Gouvernement s'agissant du montant de l'allègement de cotisations, et souhaiterait en savoir davantage sur les hypothèses qui ont guidé le calcul de celle-ci.**

III. L'EMPLOI DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Contrairement à un préjugé encore trop répandu, l'économie sociale et solidaire est un secteur employeur, où la création d'emplois est particulièrement dynamique. L'emploi dans l'économie sociale et solidaire présente des caractéristiques spécifiques par rapport à l'emploi dans le secteur privé lucratif : il est plus résistant en période de crise, jouant ainsi un rôle stabilisateur sur l'ensemble de l'économie ; il est en moyenne plus durable, et davantage ancré dans les territoires car moins soumis à la compétition internationale.

A. LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS L'ESS

1. Une contribution dynamique à l'emploi

L'économie sociale et solidaire occupe une part croissante dans l'économie française et dans la création d'emplois. Selon *l'Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, publié par l'Observatoire national de l'économie sociale et solidaire en 2017, **il représentait en 2014 2,37 millions de salariés répartis dans 164 077 entreprises, soit 10,5 % de l'emploi en France et près de 14 % de l'emploi salarié privé**, selon les données de l'INSEE. L'institut Recherche&Solidarités a fourni, en s'appuyant sur les chiffres de l'ACOSS⁽¹⁾, une estimation de 2 409 000 salariés dans plus de 202 000 établissements en 2016, **soit 12,8 % de l'emploi privé**⁽²⁾. Quels que soient les chiffres retenus, **le « tiers secteur » qu'est l'ESS concentrerait en tout état de cause environ un emploi du secteur privé sur huit.**

L'emploi dans l'ESS a connu, au cours des dernières années, une évolution plus dynamique que celle du reste du secteur privé. En tendance longue, depuis 2000, le nombre de salariés dans les associations, fondations, coopératives et mutuelles a progressé d'environ 25 %, contre 6 % en moyenne pour le secteur privé hors ESS. Depuis 2008, les effectifs de l'ESS ont augmenté de 6,5 % environ, dans un contexte de stagnation du niveau de l'emploi privé hors ESS. De 2014 à 2016, l'emploi dans l'ESS a enregistré un gain de 1,1 %, soit 26 000 emplois⁽³⁾.

(1) Agence centrale des organismes de sécurité sociale

(2) http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/economie_sociale_28-06-2017.pdf

(3) Source : Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire, édition 2017

2. La répartition de l'emploi dans l'ESS

a. Répartition géographique

En termes géographiques, la répartition de ces emplois est marquée par une forte inégalité : la part des emplois de l'ESS varie de 5 à 28 % selon les départements. Dans l'Aveyron, le Cantal, la Creuse et la Haute-Loire, il concentre plus de 20 % de l'emploi privé. Dans les départements d'Île-de-France, à l'exception de Paris et du Val-de-Marne, dans les Alpes-Maritimes et la Corse-du-Sud, il représente moins de 9 % de l'emploi privé.

b. Répartition par secteur d'activité

Cinq secteurs d'activité concentrent la plus grande part des salariés de l'ESS :

– **40,8 % des effectifs de l'ESS**, soit 970 000 emplois, **sont employés dans le secteur de l'action sociale** (accueil de jeunes enfants, aide à domicile, hébergement social et médico-social, aide par le travail, notamment). 60,8 % des salariés de l'action sociale travaillent dans l'ESS, part en régression face à la vive croissance du secteur lucratif dans l'aide à domicile et la petite enfance ;

– **14,8 % des effectifs de l'ESS**, soit 351 000 emplois, **sont employés dans le secteur de l'enseignement** (enseignement culturel, enseignement sportif et formation d'adultes) ;

– **10,8 % des effectifs de l'ESS**, soit 255 000 emplois, **sont employés dans le secteur des activités financières et d'assurance**, en raison du poids important des assurances mutualistes et des banques coopératives. 30,1 % des salariés des activités financières et d'assurance travaillent dans l'ESS ;

– **1,5 % des effectifs de l'ESS travaille dans le secteur des arts et spectacles**, soit 35 000 emplois, mais l'ESS concentre 26,3 % des emplois de ce secteur.

c. Répartition par famille de l'ESS

L'emploi associatif est prépondérant au sein de l'ESS : les associations représentent près de 83 % des établissements employeurs, **77 % des effectifs salariés** et 68,8 % de la masse salariale, pour un montant de 39 milliards d'euros (Mds€). Elles comptent 1,8 million de salariés, dont environ 110 000 en contrats aidés. **Le secteur associatif concentre donc près d'un salarié du secteur privé sur dix, soit plus que le secteur de la construction ou que celui du transport.** Ses effectifs ont progressé de 2,5 % entre 2014 et 2016, soit une hausse de plus de 26 000 emplois. Cette progression renoue avec la tendance historique du secteur associatif, pour lequel les années 2011 et 2012 avaient marqué une forte rupture : pour la première fois dans l'histoire du secteur associatif, une baisse de l'emploi salarié y avait été enregistrée.

Les fondations représentent 3,5 % de l'emploi de l'ESS, avec 85 382 salariés, et un peu plus de 4 % de sa masse salariale. Leurs effectifs ont progressé de plus de 4 000 emplois entre 2014 et 2016, soit une augmentation de 5,2 %. La majorité de ces fondations sont des fondations d'entreprises, dont certaines issues d'entreprises de l'ESS, notamment de coopératives régionales et de mutuelles d'assurances.

Le secteur coopératif concentre 13 % des effectifs salariés de l'ESS, avec 313 640 salariés, et 17,8 % de sa masse salariale. La part de ce secteur est marquée par un léger repli, lié notamment aux coopératives agricoles, qui ont affiché un recul de leurs effectifs de 4,7 % entre 2014 et 2016. En revanche, les sociétés coopératives de production (SCOP) et les sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic) ont vu leurs effectifs augmenter de 2 % sur la même période. Au total, les effectifs salariés dans les coopératives ont reculé de 1,7 % entre 2014 et 2016, soit une perte de 5 500 emplois. **Toutefois, si l'on inclut dans ces chiffres, non seulement les salariés des coopératives, mais aussi leurs associés, le mouvement coopératif français compte plus d'un million de membres, chiffre en hausse continue depuis 2008.**

Les mutuelles représentent 6,5 % des effectifs salariés de l'ESS, soit 156 600 emplois, et 9,2 % de sa masse salariale. Leurs effectifs sont restés stables au cours des dernières années, affichant une baisse de 0,3 % entre 2014 et 2016, soit environ 500 emplois. Les mutuelles de santé, qui représentent plus des deux tiers des établissements et des emplois du secteur mutualiste, ont vu leurs effectifs baisser de 0,1 % sur cette période, tandis que ceux des sociétés d'assurances mutuelles ont progressé de 1,2 %.

3. Des données récentes plus inquiétantes ?

Les chiffres les plus récents de l'emploi dans le secteur associatif affichent une évolution inquiétante. Alors que l'emploi y avait nettement repris après la baisse des années 2011 et 2012, qui constituait un événement sans précédent dans ce secteur auparavant continûment créateur d'emplois, **les données de l'ACOSS mettent en évidence que l'emploi associatif a connu un recul de 0,3 % entre mars 2016 et mars 2017, et de 0,6 % entre juin 2016 et juin 2017.** Sur les mêmes périodes, l'emploi salarié privé a connu une hausse de 1,5 % et de 1,7 %, respectivement, et l'emploi salarié dans le tertiaire hors intérim une hausse de 1,5 % et de 1,8 %. Ces écarts d'évolutions sont inhabituels, l'emploi dans le secteur associatif ayant généralement augmenté par le passé à un rythme plus rapide que dans le secteur privé et le secteur tertiaire. **Si ces données mériteraient une interprétation approfondie, on peut légitimement s'interroger sur l'effet de la distorsion de concurrence induite par le CICE sur le secteur non lucratif.**

En outre, **votre rapporteur souhaite souligner que l'ESS compte une proportion forte de salariés de plus de 50 ans, ce qui laisse anticiper des besoins de recrutement importants au cours des prochaines années.** En 2013, 30,2 % des salariés de l'ESS avaient 50 ans ou plus, contre seulement 24,3 % des salariés du secteur privé hors ESS. 714 000 salariés de l'ESS devraient partir à la retraite d'ici 2025, dont 112 000 dans le courant de l'année 2017, notamment dans l'action sociale (40 000 postes), l'enseignement (21 000 postes) et la santé (12 000 postes) ⁽¹⁾. Ce renouvellement soulève en outre de nombreux enjeux en termes de transmission des savoir-faire. De plus, un travail important demeure à faire sur l'attractivité des métiers de l'ESS, et sur la construction de parcours de carrière, notamment dans le secteur médico-social.

B. LA QUESTION DES EMPLOIS AIDÉS

1. Les emplois aidés dans l'ESS

Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales ou d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche ou de formation pour l'employeur. Ces emplois aidés sont, en général, accessibles prioritairement à des « publics cibles », tels les personnes dites « en difficulté sur le marché du travail » ou les jeunes. **Ils relèvent du secteur marchand** – c'est le cas du contrat unique d'insertion - contrat initiative emploi (CUI-CIE) – **ou du secteur non marchand** – cas du contrat unique d'insertion - contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE). Dans le second cas, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

En 2014, les emplois aidés représentaient 7,1 % des emplois dans l'ESS, contre 0,3 % dans le reste du secteur privé. L'ESS concentre près de 40 % des emplois aidés, contre 51,1 % pour le secteur public.

La part des contrats aidés atteint 8,9 % dans les associations, 4,1 % dans les fondations et 1,2 % dans les mutuelles ; elle est négligeable dans les coopératives. **Les 170 000 contrats aidés en cours dans l'ESS en 2014 étaient majoritairement présents dans trois secteurs** : les arts et spectacles, où ils représentaient 11,5 % des emplois, celui des sports et loisirs, où ils correspondaient à 10,8 % des emplois, et celui de l'action sociale, où ils représentaient 9,7 % des emplois. Au sein de l'action sociale, les associations d'insertion par l'activité économique concentrent 37,1 % des emplois aidés et 20,5 % de l'ensemble des emplois aidés de l'ESS ; l'hébergement médico-social et social concentre 11,5 % des emplois aidés de l'ESS.

(1) Source : Enquête « Départs à la retraite et opportunités d'emploi dans l'économie sociale et solidaire », Observatoire national de l'ESS – CNCRESS, 2016

En 2016, les deux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) Uniformation, qui couvre le champ de l'économie sociale et solidaire, de la protection sociale et du logement social, et Unifaf, qui couvre la branche sanitaire, sociale et médicosociale privée non lucrative, ont consenti un engagement financier en faveur des emplois aidés représentant environ 10 % de leur collecte.

2. Les annonces du Gouvernement

Le Premier ministre a annoncé, le 25 août dernier, que 310 000 contrats aidés seraient prévus pour l'ensemble de l'année 2017. Comparé aux 460 000 contrats aidés signés en 2016, ce chiffre implique le non-renouvellement de 150 000 contrats aidés. Cette baisse devrait se poursuivre en 2018 puisque 200 000 contrats aidés seraient prévus pour l'an prochain, qui devrait également voir la part moyenne prise en charge par l'État passer de 75 % à 50 %. Au total, les projets du Gouvernement reviennent à réduire de plus de 56 %, en à peine deux ans, le contingent d'emplois aidés. Cela constitue une coupe drastique.

La ministre du travail a indiqué quatre secteurs prioritaires pour l'attribution des contrats aidés : l'outre-mer, l'éducation nationale, l'urgence sanitaire et l'urgence sociale. Une lettre du 6 septembre 2017 des ministres du travail, de l'éducation nationale et de la cohésion des territoires adressée aux préfets sur les orientations du Gouvernement pour l'attribution des contrats aidés au second semestre de 2017 a précisé les urgences concernées : « l'aide alimentaire, l'accompagnement social ou l'hébergement, notamment médicalisé, des jeunes enfants et des personnes dépendantes, sans abri ou atteintes d'un handicap ». La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a, en conséquence, demandé un arrêt des prescriptions s'agissant des CUI-CIE du secteur marchand. S'agissant des CUI-CAE du secteur non marchand, elle a recommandé qu'ils soient limités et soutiennent exclusivement des renouvellements de contrats à destination de publics prioritaires et d'associations ayant démontré leur contribution à l'intérêt général, notamment dans le champ de l'urgence sociale ou sanitaire. Concernant les emplois d'avenir, les prescriptions seraient réservées aux seuls renouvellements en vue de permettre la poursuite de parcours déjà engagés, dans la limite des enveloppes disponibles et à la condition que les employeurs remplissent leurs obligations en matière de formation et d'accompagnement. Le Gouvernement a également engagé les préfets à identifier des marges de manœuvre en gestion pour le second semestre de 2017, en recourant par exemple à une baisse des taux de prise en charge ou de la durée des contrats.

Ces décisions auront des conséquences importantes sur l'activité et le modèle économique de certaines entreprises de l'ESS intervenant auprès de publics fragiles, mais aussi sur l'employabilité et l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Les associations des secteurs de l'animation, de l'éducation du sport, du tourisme social, de l'aide et des soins à domicile, de la petite enfance, des foyers de jeunes travailleurs, qui ne sont pas incluses dans le

champ de l'urgence sanitaire ou sociale, sont pourtant utilisatrices de contrats aidés et apportent une contribution fondamentale à la cohésion sociale de notre pays.

Une mission a été confiée par la ministre du travail à M. Jean-Marc Borello afin de faire évoluer les politiques d'insertion. Ses conclusions sont attendues avant la fin de l'année 2017.

3. La position de votre rapporteur

Les annonces du Gouvernement ont été durement ressenties par l'ensemble des acteurs de l'ESS concernés par les emplois aidés, qui ne peuvent comprendre cette mesure dont la mise en œuvre est immédiate. De plus, les associations, premières utilisatrices du dispositif au sein de l'ESS, font d'ores et déjà l'objet d'une baisse des financements publics, à travers une diminution des subventions et une évolution défavorable des tarifications pratiquées par les collectivités, devenues parfois à peine suffisantes pour réaliser les prestations prévues, mais aussi, dans un avenir proche, à travers la disparition de la réserve parlementaire, dont elles recevaient une part importante.

La situation ainsi créée met en lumière plusieurs réalités :

– Les emplois aidés ont été initialement conçus pour un public éloigné de l'emploi, afin de l'aider à retrouver une pratique de travail et de renouer avec des éléments et comportements de socialisation lui faisant défaut. Il apparaît que ce public n'a pas toujours été recherché en priorité, **l'État lui-même poussant à la mise en place de contrats aidés pour tout type de demandeurs d'emploi, afin sans doute d'influer sur les chiffres du chômage ;**

– De ce fait, ou par souci d'aider le public au chômage de façon générale, tout en bénéficiant de l'effet économique d'allègement des charges et des rémunérations - et indépendamment de la situation de la personne -, **de nombreuses associations et petites collectivités territoriales ont créé des postes d'emplois aidés, y compris pour assurer des fonctions qui n'auraient sans doute pas eu vocation à être occupées par des personnes en insertion ;**

– **L'objectif premier des emplois aidés s'est ainsi parfois, au fil du temps, mué en soutien économique indirect au développement d'une offre de services** par des collectivités territoriales ou par le monde associatif. C'est ainsi que ce sont plutôt les petites collectivités ou les TPE-PME associatives qui voient, de fait, leurs modèles économiques questionnés par la réduction du nombre d'emplois aidés.

Cette situation pose donc deux types de questions :

– Comment se financeront demain, s'ils sont utiles, les services rendus au public grâce aux financements indirects apportés par les emplois aidés ?

– Il est néanmoins opportun de reconnaître que l’emploi aidé a été, dans de nombreuses circonstances, une vraie mise en situation de préparation et de formation vers l’emploi, pour des personnes qui, sans ce véritable sas, se seraient révélées inemployables immédiatement. Comment cette préparation à l’emploi pourra-t-elle être poursuivie ?

Votre rapporteur considère que les emplois aidés qui demeureront devraient être prioritairement affectés au mouvement associatif, notamment dans les secteurs d’activité où ils constituent un sas vers la formation et le retour à l’emploi. C’est dans ces secteurs que les emplois aidés trouvent réellement leur vocation et atteignent leur utilité maximale. En effet, les personnes pouvant être embauchées en emploi aidé dans ces secteurs constituent un public pour lequel l’accès à une formation ou à un emploi est impossible sous une autre forme car ces personnes sont concernées par des difficultés qui les éloignent de l’activité de manière globale, qu’il s’agisse d’un emploi ou d’une formation. Pour ces publics, l’expérience a montré que seule la mise en œuvre conjointe d’une mise en situation d’emploi, d’un accompagnement et d’une formation est susceptible d’être efficace. **Mais il est vrai que le résultat des contrats aidés ne peut se mesurer seulement en termes de retour à un emploi durable ; les bienfaits pour la personne, son retour à l’employabilité ne sont certes pas mesurables par des chiffres mais néanmoins bien réels.**

Les associations sont bien souvent de véritables garantes de la paix sociale. Votre rapporteur rappelle que l’existence d’emplois aidés dans le secteur associatif permet des créations d’emplois qui n’auraient pas lieu sans un soutien public. Ces emplois ne sont en rien le résultat d’un effet d’aubaine induit par la générosité publique. Par comparaison, les emplois aidés dans d’autres secteurs sont beaucoup moins légitimes et représentent plutôt un transfert de crédits de ministères ou de collectivités territoriales vers l’administration du travail. Il serait bien plus logique que ces dépenses soient imputées directement aux administrations ou aux personnes publiques concernées.

Votre rapporteur souhaite, en outre, souligner que les emplois aidés jouent un rôle contra-cyclique.

S’agissant plus précisément des CUI-CAE, où le suivi est moins soutenu et dont les taux de sortie en emploi sont compris entre 25 % et 40 %, votre rapporteur estime qu’ils devraient faire l’objet d’une réflexion particulière. Parmi les propositions les concernant actuellement débattues, votre rapporteur retient les suivantes :

– l’instauration d’une programmation pluriannuelle des enveloppes qui leur sont consacrées afin de donner de la visibilité aux employeurs et d’éviter les effets néfastes d’une politique de *stop and go* ;

– l’assurance d’un haut niveau de prise en charge et d’une ambition forte en termes de formation et d’accompagnement du titulaire du contrat par le tutorat ;

– une réflexion sur le ciblage, la durée et le niveau de financement de ces contrats en vue de trouver de nouvelles sources de financement.

S’agissant des emplois d’avenir, votre rapporteur dresse un bilan positif de leur installation. Depuis leur lancement en novembre 2012, près de 80 000 emplois d’avenir ont été créés dans le secteur de l’ESS, qui ont permis de former et d’insérer durablement des jeunes pour beaucoup en situation d’exclusion. Près de 50 % des jeunes accèdent à une sortie positive en emploi à la fin de ce programme.

IV. L'INNOVATION SOCIALE ET SON FINANCEMENT

A. QU'EST-CE QUE L'INNOVATION SOCIALE ?

Une définition législative de l'innovation sociale a été introduite dans notre droit à l'article 15 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Elle prévoit qu' « est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :

« 1° soit **répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits**, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;

« 2° soit **répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail.** Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale. »

La loi prévoit également que « pour bénéficier des financements publics au titre de l'innovation sociale, le caractère innovant de son activité doit, en outre, engendrer pour cette entreprise des difficultés à en assurer le financement intégral aux conditions normales de marché. Cette condition ne s'applique pas aux financements accordés au titre de l'innovation sociale par les collectivités territoriales ».

Ces innovations peuvent concerner aussi bien un produit ou un service que le mode d'organisation ou de distribution de celui-ci, et peuvent intervenir dans des champs très variés : vieillissement, petite enfance, logement, santé, lutte contre la pauvreté, l'exclusion ou les discriminations.

B. LE FINANCEMENT DE L'INNOVATION SOCIALE AUJOURD'HUI

Le financement de l'économie sociale et solidaire s'est grandement amélioré et diversifié au cours des dernières années. L'adoption de la loi du 31 juillet 2014 précitée a eu un rôle moteur à cet égard. Même si certains demeurent mal connus ou difficilement accessibles à l'ensemble des acteurs de l'ESS, **ce secteur bénéficie d'une offre de financements très variés :**

– les fonds de l'épargne salariale solidaire, gérés notamment par l'Association pour le droit à l'initiative économique, France Active et Initiative France ;

– les instruments de Bpifrance et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Outre son offre généraliste, Bpifrance propose des outils spécifiques de financement pour les entreprises de l'ESS, notamment un prêt de développement ESS. Bpifrance gère également le fonds pour l'innovation sociale (FISO) et le fonds Impact coopératif. La CDC, quant à elle, a récemment lancé le fonds NovESS, spécifiquement dédié aux entreprises de l'ESS ;

– les instruments de financement rénovés par la loi du 31 juillet 2014, à savoir les certificats paritaires et mutualistes, les obligations et titres associatifs et les fonds de développement coopératif ;

– les fonds locaux et régionaux de garantie, d'innovation, de prêt, de capital-risque et de capital-développement, qui sont en cours de renforcement à la suite de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

– les fonds du Fonds européen d'investissement et du Fonds social européen.

Parmi ces financements, certains sont directement fléchés sur la recherche et l'investissement en matière d'innovation sociale.

1. Les crédits du programme d'investissements d'avenir

Le premier volet du programme d'investissements d'avenir (PIA I) a comporté une enveloppe « Financement de l'économie sociale et solidaire » d'un montant total de 100 M€, confiée au groupe Caisse des dépôts. Ce volet du PIA était destiné à renforcer les fonds propres et les quasi fonds propres des entreprises de l'ESS en cofinçant des projets créateurs d'emplois ou porteurs de modèles alternatifs et innovants de création d'activité et d'entreprise. L'innovation sociale figurait donc parmi ses priorités.

Ses financements ont été diffusés par trois canaux :

– en partenariat avec des financeurs nationaux de l'ESS, dans une logique de co-financement à parité ;

– en partenariat avec des financeurs régionaux de l'ESS, en particulier les fonds territoriaux de France Active ;

– par des appels à projets thématiques ayant couvert un grand nombre de secteurs d'activité :

- de janvier à mai 2013, sur le numérique, la santé et les services sociaux, la mobilité durable et l'habitat coopératif ;
- de décembre 2013 à mai 2014, sur les circuits courts, l'économie circulaire et l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ;

- de janvier à juin 2015, sur le tourisme social, la transition énergétique et écologique, la revitalisation des territoires ruraux et l'économie collaborative ;
- de décembre 2015 à février 2016, sur l'hébergement d'urgence.

636 projets ont été financés à ce jour, pour un montant de 87 M€ parmi lesquels 129 au niveau national et 507 au niveau régional. Un montant de 1,2 M€ reste à contractualiser et à décaisser pour 4 projets sélectionnés en 2016, pour lesquels ce processus devrait être achevé à la fin de l'année 2017. De plus, grâce à 47 partenaires financiers, 533 M€ ont été co-investis aux côtés du PIA, témoignant du très fort effet de levier ainsi généré, de 6 au niveau national et de 9 au niveau régional. Les bénéficiaires se répartissent en 346 associations, 106 coopératives et 58 sociétés commerciales.

En revanche, le troisième volet du PIA (PIA III) n'a pas prévu de volet spécifiquement consacré à l'économie sociale et solidaire. Le Commissariat général à l'investissement a indiqué que des clauses spéciales « économie sociale et solidaire » pourraient être introduites dans certains appels à projet ou à manifestation d'intérêt, par exemple un abaissement du montant minimum des projets, afin de faciliter l'accès des entreprises de l'ESS à ces appels. En outre, les entreprises de l'ESS pourront se porter candidates aux concours d'innovation ou s'associer à des consortiums concourant pour l'appel à projets « Territoires d'innovation de grande ambition » ou dans le programme « Adaptation et qualification de la main-d'œuvre ».

2. Le fonds d'innovation sociale

Créé en 2015 et opéré par Bpifrance, le fonds d'innovation sociale (FISO) vise à réunir les financements nécessaires à l'émergence de projets d'innovation sociale économiquement viables portés par des entreprises de l'ESS, mais aussi par d'autres entreprises du secteur privé. Bpifrance opère en collaboration avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et celle des acteurs de l'ESS implantés localement, notamment France Active, qui contribuent à l'identification des structures susceptibles de bénéficier de ces financements. **Le FISO est doté de 10 M€, financés à égalité par Bpifrance et les régions.** Il intervient par des avances remboursables et des prêts à taux zéro. Les montants d'intervention s'élèvent à 30 000 € pour les avances remboursables, et à 50 000 € pour les prêts. 50 % des dépenses éligibles peuvent être financées.

À la fin du mois d'avril 2017, 35 projets avaient été financés pour un montant total de 3,3 M€, soit un taux de déploiement de 31 %. Les projets retenus interviennent dans des domaines très variés : activités physiques adaptées par la plateforme d'activité physique à distance V@SI, dépistage de l'illettrisme avec l'organisme de formation aux arts graphiques Formagraph, ou encore développement de la filière de malt biologique avec la coopérative de malterie

artisanale Malteurs Echos. Les appels à projets ont été clos en juin 2017, à l'exception de celui des Hauts-de-France. Une évaluation de cette première phase de déploiement du FISO est d'ores et déjà prévue.

Votre rapporteur salue la montée en charge de ce dispositif. Il regrette que celle-ci ait quelque peu tardé, en raison, semble-t-il, de la nécessité de former aux spécificités de l'ESS les collaborateurs de Bpifrance. Il est toutefois certain que cette formation constitue un gage d'efficacité pour l'avenir, et se félicite que la connaissance du secteur de l'ESS se diffuse.

Il s'interroge néanmoins sur la participation décevante de certaines régions aux investissements portés par le FISO. Seules sept régions ont, en effet, répondu à l'appel en finançant des projets aux côtés de ce fonds ⁽¹⁾. L'ESS étant présente sur tous les territoires, une mobilisation plus forte des acteurs territoriaux est nécessaire.

3. Le fonds NovESS

Lancé en juin 2016, le fonds NovESS, géré par la CDC, intervient pour renforcer les fonds propres d'entreprises de l'ESS dont l'activité est en phase d'accélération – soit des entreprises créées depuis trois ans environ – **ou en forte croissance** – ce qui concerne le plus souvent des entreprises de plus de six ans. **Les investissements seront compris entre 100 000 et 500 000 € pour les premières, et entre 1 et 5 M€ pour les secondes.** Les investissements se feront à 90 % en fonds propres ou quasi-fonds propres, dont manquent trop souvent les entreprises de l'ESS, et à 10 % en dette. **L'objectif est de lever 100 M€, dont 60 M€ ont déjà été trouvés, et il devrait être facilement atteint au cours de l'année 2018.** La CDC contribue au fonds à hauteur de 49 %, et s'est associée à six partenaires dont BNP Paribas Cardif (20 %), l'Ircantec (10 %), CNP Assurances (10 %) ; le Crédit coopératif et la Mutuelle nationale territoriale. **Un fort effet d'entraînement sur des investissements privés est attendu.**

Les premiers investissements ont d'ores et déjà été décidés, dont le financement de la société coopérative d'intérêt collectif EnerCoop, dans laquelle 6 M€ devraient être investis d'ici la fin de l'année 2017. Dans le cadre de ces investissements, la CDC a mis en place une nouvelle grille de mesure de l'impact social et environnemental des investissements, dite MESIS (« Mesure et suivi de l'impact social »). Au-delà, MESIS vise à harmoniser les démarches existantes en matière d'évaluation de l'impact social, à faire émerger une méthodologie de référence en ce domaine et à promouvoir son appropriation par les financeurs et les porteurs de projets. Les indicateurs comprennent le nombre et la qualité des emplois créés, le nombre et le profil des bénéficiaires, le volume et la qualité des actions, produits, services ou accompagnements proposés,

(1) Il s'agit des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

et les externalités positives pour les bénéficiaires (nombre de personnes ayant amélioré leur santé, nombre de personnes ayant acquis une qualification, etc.).

4. Les contrats à impact social

Instruments très innovants récemment adaptés au contexte français, les contrats à impact social (CIS) proposent une nouvelle approche pour financer des programmes sociaux innovants de prévention à travers un partenariat avec des investisseurs privés. Ils financent des projets expérimentaux visant à apporter une réponse à des risques sociaux persistants. Les CIS reposent sur le principe d'un paiement au résultat, par un ou plusieurs tiers-payeurs publics, d'investisseurs intervenant en préfinancement d'un projet mené par un opérateur de programmes sociaux. **En fonction du niveau d'atteinte des objectifs d'impact social définis contractuellement, les personnes publiques remboursent aux investisseurs tout ou partie de leur pré-financement, voire leur versent une prime en cas de surperformance.** Il est prévu que les résultats des opérateurs soient certifiés par un évaluateur externe. Le recours à un tel dispositif se justifie par la difficulté de trouver des financements de tels programmes sociaux expérimentaux, qui sont à la fois risqués et innovants.

La secrétaire d'État chargée de l'économie sociale et solidaire a lancé en mars 2016 un appel à projets ayant recueilli 56 candidatures. 11 projets ont été retenus, dont 2 ont été contractualisés fin 2016 et sont en phase de mise en œuvre opérationnelle par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) et Impact Académie. L'État est en cours de négociation avec des partenaires pour 5 autres projets.

D'un montant de 1,3 M€, le projet mis en œuvre par l'ADIE consiste à expérimenter un nouveau mode d'accompagnement des créateurs d'entreprise situés en zone rurale isolée, dans six départements. Il s'agit de combiner une instruction à distance des demandes de microcrédit et un accompagnement de proximité assuré par des bénévoles. Le groupe des investisseurs réunit BNP Paribas, la CDC, Renault Mobiliz Invest, AG2R La Mondiale et la fondation Avril. 500 personnes doivent être accompagnées en trois ans, et 320 personnes doivent être durablement insérées deux ans après la fin du programme. La réalisation des objectifs sera évaluée par KPMG six ans et demi après le lancement du projet.

D'un montant de 1 M€, le projet mis en œuvre par l'association Impact Académie vise à développer les commerces franchisés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les investissements seront assurés par un fonds spécialisé géré par Impact Partenaires. Il s'agit, pour l'association, de prendre en charge les frais de structuration juridique de la création et de l'exploitation de la franchise et les frais de formation des futurs franchisés. L'objectif est de parvenir à un nombre d'entreprises créées et viables compris entre 200 et 300, à un nombre de créations d'emplois compris entre 1 000 et

1 500, et à un nombre de cycles de formations dispensés et de certifications obtenues compris entre 350 et 500.

Votre rapporteur estime qu'une évaluation sérieuse de ce dispositif devrait être menée. Il juge également qu'il conviendrait de réfléchir, comme l'a suggéré le Mouvement associatif, à l'octroi d'une priorité aux investisseurs d'intérêt général non lucratifs (fondations, mutuelles, fonds solidaires) pour le financement de ces contrats.

C. UN FINANCEMENT À RENFORCER

Ces financements, bien plus nombreux que naguère, demeurent toutefois insuffisants. Comme l'a souligné en mars 2017, dans son rapport, la commission présidée par M. Frédéric Tiberghien sur le financement des entreprises de l'ESS ⁽¹⁾, « le financement de l'innovation sociale, très risqué, à terme plus long que le financement de l'innovation technologique et de rendement moindre, reste également difficile pour les petites et moyennes entreprises (PME), en particulier faute de dispositif finançant l'ingénierie de projet ». L'innovation sociale est, de fait, moins facile à appréhender que l'innovation technologique, et les entreprises de l'ESS ne bénéficient que rarement du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) en raison d'une doctrine fiscale restrictive, bien que les dispositions législatives concernant ce dernier n'excluent pas explicitement qu'il puisse être imputé sur des dépenses d'innovation sociale.

Votre rapporteur souhaite ici formuler sept propositions qui lui paraissent de nature à renforcer le volume et l'efficacité du financement de l'innovation sociale ⁽²⁾ :

– **Renforcer l'efficacité et la lisibilité des instruments de financement existants**, notamment par la création d'une plateforme les réunissant ;

– **Pérenniser le FISO**, qu'il est question de transférer aux dispositifs généralistes de Bpifrance. Redéployer ses crédits sur d'autres dispositifs réduirait la garantie de financement spécifique de l'innovation sociale qu'il apporte. Outre la visibilité qu'il donne au financement de l'ESS, le FISO est un dispositif qui a fait ses preuves et auquel les acteurs, publics comme privés, ont été familiarisés ;

– **Prévoir des versements spécifiques pour l'innovation sociale parmi ceux, d'un montant annuel annoncé de 200 à 300 M€ par an, provenant du fonds de 10 Mds€ en faveur de l'innovation** annoncé par le ministre de l'économie et des finances le 5 juillet 2017. L'innovation sociale constitue, en effet, une innovation de rupture au même titre que l'innovation technologique ;

(1) http://www.ess-france.org/sites/ess-france.org/files/ESS-FRANCE_rapport_financement.pdf

(2) Certaines de ces propositions sont reprises de la Contribution à la stratégie nationale de développement de l'ESS approuvée par le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire le 4 avril 2017.

– Créer un équivalent du crédit d'impôt recherche permettant d'encourager l'innovation sociale.

L'innovation sociale est une dimension encore peu reconnue par les politiques publiques nationales de soutien à l'innovation. L'innovation technologique bénéficie aujourd'hui du crédit d'impôt recherche, qui permet de consacrer d'importants montants à son financement. Par l'intermédiaire du CIR, la R&D technologique a reçu 5,7 Mds€ d'argent public en 2017, et devrait en recevoir 5,8 Mds€ en 2018, selon le second tome de l'*Évaluation des voies et moyens* annexée au projet de loi de finances pour 2018. **La disproportion entre les montants investis dans l'innovation technologique et ceux destinés à financer l'innovation sociale est donc criante. Pour remédier à cet extrême déséquilibre, il conviendrait de créer un crédit d'impôt en faveur de l'innovation sociale**, qui s'imputerait sur le montant de taxe sur les salaires dû au titre de l'année précédente et s'appliquerait aux dépenses engagées pour des projets de recherche en innovation sociale.

La création de ce crédit d'impôt paraît d'autant plus nécessaire que le ministre de l'économie et des finances a annoncé le 2 octobre 2017 que le CIR serait sanctuarisé, voire qu'il pourrait être déplafonné pour les grandes entreprises par le projet de loi sur les entreprises dont le dépôt est annoncé pour le printemps 2018.

L'innovation sociale est le propre de l'économie sociale et solidaire, au sein de laquelle elle est élaborée. **Le poids économique du secteur de l'ESS ainsi que ses caractéristiques propres justifieraient que des montants beaucoup plus importants lui soient destinés. Rien ne justifie cette différence de traitement, si ce n'est le manque de croyance collective dans les vertus économiques de la solidarité et dans le potentiel de croissance et d'emploi durables qu'elle présente. Loin de ne constituer qu'une dépense, les fonds versés en faveur de l'innovation sociale sont des investissements, et devraient être considérés comme tels.** Selon certaines évaluations, l'investissement social aurait un fort effet de levier sur les dépenses publiques : 1 euro investi dans un projet d'innovation sociale ferait économiser 2,3 € à la collectivité. L'innovation sociale présente une contribution essentielle à l'intérêt général.

La création de ce nouveau crédit d'impôt impliquerait de définir plus précisément, dans la loi, l'innovation sociale, dont les contours sont encore trop flous pour que s'y adosse un dispositif fiscal ;

– Professionnaliser l'accompagnement des projets. Les financements de Bpifrance et de la Caisse des dépôts, notamment, seraient peu accessibles pour les petites et moyennes structures de l'ESS en raison de la lourdeur des procédures et de la complexité du montage des dossiers. La culture financière est moins répandue parmi les entrepreneurs de l'ESS, en particulier les plus jeunes d'entre eux, qui ont des difficultés à monter des dossiers crédibles et surtout répondant aux critères des financeurs. Une part significative, comprise entre 15 et 20 %, des

montants accordés devraient être consacrés à l'accompagnement. Dans cette optique, votre rapporteur apporte son soutien au projet de la CDC de création d'un fonds de soutien à l'ingénierie, aux côtés d'acteurs publics et privés. Ce fonds permettrait de fournir un accompagnement stratégique aux entreprises de l'ESS ;

– **Ouvrir des possibilités d'expérimentation par la loi et le règlement, afin de desserrer les freins à l'innovation**, et dégager des financements pour ces expérimentations ;

– **Mieux mesurer l'impact social**, qui constitue un enjeu essentiel non seulement pour lever des fonds, mais également en termes de communication, afin de démontrer la réalité chiffrée des retours sur investissement enregistrés sur les investissements socialement innovants. L'innovation sociale devrait également être introduite dans les manuels de référence internationaux sur la R&D, en particulier le manuel de Frascati publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Pour l'heure, parce qu'elle ne se déploie pas au même rythme et ne génère pas les mêmes rendements que l'innovation technologique, la valeur sociale créée par des dispositifs innovants demeure méconnue de la communauté des investisseurs, même si l'on peut saluer l'intérêt croissant de celle-ci pour les investissements à impact social.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de M. Yves Blein (Économie sociale et solidaire) et de M. Philippe Bolo (Énergie), les crédits de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale* ⁽¹⁾).

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** ».

*

La commission examine l'amendement II-CE 9.

M. Mickael Nogal. Je suis saisi d'un amendement de crédit de monsieur le rapporteur Yves Blein.

M. Yves Blein. Il s'agit simplement de rétablir les crédits des dispositifs locaux d'accompagnement. J'ai souligné dans mon rapport qu'ils ont été diminués de 17 %, ce qui représente un montant modeste de 1,8 million d'euros. Mais ce montant risque de manquer cruellement aux dispositifs locaux d'accompagnement, d'autant qu'il est complété par des fonds issus du fonds social européen et de la Caisse des dépôts et consignations, qui baisseront leur contribution si l'État baisse la sienne. De plus, il y a fort à parier que les régions qui participent au financement de ce dispositif baissent leur contribution à due proportion des crédits de l'État. Le résultat serait assez catastrophique pour le maintien de ces dispositifs qui sont essentiels pour la vie associative dans les territoires. Je vous invite donc à adopter cet amendement qui réattribue 1,8 million d'euros aux dispositifs locaux d'accompagnement au sein de cette mission.

L'amendement II-CE 9 est adopté.

Conformément aux avis favorables de **M. Yves Blein**, rapporteur pour avis sur les crédits « Économie sociale et solidaire », et de **M. Philippe Bolo**, rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie », la commission a donné ***un avis favorable*** à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Bpifrance

- M. Guillaume Mortelier, directeur de la stratégie et du développement
- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

Caisse des dépôts et consignations

- Mme Gabrielle Gauthey, directrice de l'investissement
- Mme Géraldine Lacroix, directrice du département économie et cohésion sociale
- Mme Aurélia Brunon, chargée de relations institutionnelles

Chambre française de l'économie sociale et solidaire

- M. Roger Belot, président
- M. Emmanuel Verny, délégué général

Coop FR

- M. Jean-Louis Bancel, président
- Mme Caroline Naett, secrétaire générale
- M. Emmanuel-Georges Michelin, directeur adjoint des affaires publiques du Groupe BPCE
- Mme Barbara Mauvilain, responsable des relations publiques à Coop de France

Compagnons bâtisseurs d'Aquitaine

- Mme Sophie Bondier, directrice

Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire

- Mme Marie-Martine Lips, présidente
- M. Florent Duclos, directeur

Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire

- Mme Odile Kirchner, déléguée interministérielle

Fédération nationale de la mutualité française (*)

- M. Albert Lautman, directeur général
- M. Thomas Godard, directeur de mission des instances politiques et de la vie mutualiste
- Mme Meriem Bouchefra, chargée d'affaires publiques

Haut-Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation

– M. Christophe Itier, Haut-Commissaire

Le Mouvement associatif

– M. Philippe Jahshan, président

– Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale

– Mme Lucie Suchet, responsable du plaidoyer au Mouvement associatif

M. Hugues Sibille, ancien président de l'Avise

Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (*)

– M. Sébastien Darrigrand, délégué général

– M. Alain Raoul, premier vice-président

– M. Bastien Resse, conseiller relations publiques

* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*