



N° 4527

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2021.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME V

## ÉCONOMIE

## ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE

PAR MME BARBARA BESSOT BALLOT

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INSCRIVANT DANS LA DURÉE L'ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE</b> .....	9
<b>A. DES RESSOURCES FINANCIÈRES CONFORTÉES À L'ÉCHELLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022</b> .....	9
1. Une stabilisation des crédits spécifiquement consacrés au soutien à l'économie sociale et solidaire .....	9
2. Un renforcement de lignes budgétaires susceptibles de concourir au développement des structures de l'ESS dans leur diversité .....	10
<b>B. LA CONTINUITÉ D'ORIENTATIONS ET D'OBJECTIFS AFFIRMÉS</b> .....	11
1. Développement de l'ESS : une sous-action globalement stabilisée dans ses ressources malgré des changements de périmètre.....	11
2. Des ressources nouvelles pour l'affermissement du dispositif local d'accompagnement (DLA).....	14
<b>II. UN DÉVELOPPEMENT POSSIBLE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ AU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE</b> .....	17
<b>A. CONFORTER L'ACCÈS ET L'ATTRACTIVITÉ DE L'ESS DANS L'USAGE DES INSTRUMENTS COMMUNS D'INVESTISSEMENT</b> .....	18
1. Des outils de financements classiques dont l'usage demeure en pratique limité par les spécificités du modèles ESS? .....	19
2. Un besoin d'accompagnement des structures de l'ESS et d'acculturation des investisseurs privés à ses spécificités.....	24
<b>B. DÉVELOPPER LES MODALITÉS D'INVESTISSEMENT INNOVANTES DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE</b> .....	26
1. Des outils prévus dans la loi du 31 juillet 2014 à rénover ? .....	27
2. Encourager le développement de la finance solidaire.....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	43



## INTRODUCTION

Le présent avis porte sur les ressources dégagées dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2022 en faveur du soutien à l'économie sociale, solidaire et responsable. D'un strict point de vue budgétaire, ces moyens correspondent aux crédits demandés pour l'action 04 du programme 305 « Stratégie économique », dont la gestion relève, depuis juillet 2020, d'un secrétariat d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Consacrée par le législateur avec la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, l'économie sociale et solidaire (ESS) s'impose aujourd'hui comme un secteur d'activités à part entière que l'on ne saurait réduire aux services d'aide à la personne ou à l'insertion : de fait, il représente 10 % du produit intérieur brut national et 14 % de l'emploi privé ; il compte 12 millions de bénévoles mais aussi 2,4 millions de personnes salariées.

Comme d'autres pans de l'activité nationale, le secteur de l'ESS a souffert des affres de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de la Covid-19. D'après les derniers chiffres publiés par ESS France, au quatrième trimestre 2020, le secteur accusait encore une perte de 0,9 % des emplois par rapport à la même période en 2019. Ce chiffre correspond à la destruction de 18 783 postes. Par ailleurs, le nombre des établissements apparaît en baisse de 2,2 %, soit une perte annuelle de 3 782 établissements.

Aujourd'hui, l'économie sociale et solidaire se redresse, à certains égards avec autant de vigueur que d'autres branches d'activités, même si des contrastes existent entre ses différentes « familles ». Il s'agit là assurément d'une manifestation éclatante de la valeur de son modèle si singulier et de l'engagement de ses acteurs.

Mais ce redressement peut être également mis à l'actif des mesures prises par l'État au plus fort de la crise. Dans le cadre du dispositif Urgenc'ESS, la puissance publique a ainsi mobilisé pas moins de 30 millions d'euros en faveur de l'ensemble des structures de l'économie sociale et solidaire de moins de 10 équivalents temps plein (ETP) <sup>(1)</sup>. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 31 août 2021, 4 786 structures avaient pu bénéficier de ce soutien <sup>(2)</sup>. Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement a été intégralement consommé au 30 septembre. En soi, ces quelques chiffres offrent une

---

(1) Le dispositif reposait sur le versement de subventions de 5 000 euros pour les structures de 1 à 3 salariés et de 8 000 euros pour les structures de 4 à 10 salariés.

(2) 3 212 structures ont perçu une subvention de 5 000 euros tandis que 1 574 structures ont bénéficié d'une subvention de 8 000 euros.

illustration de l'engagement de l'État auprès du secteur dans des circonstances exceptionnelles.

En conclusion de son précédent avis budgétaire, votre Rapporteure avait exprimé la conviction que l'ESS avait un rôle éminent à jouer dans le monde de l'après-Covid, par sa capacité à promouvoir des modèles n'opposant pas des considérations économiques à la poursuite de buts d'utilité sociale, au respect d'enjeux éthiques et à la valorisation des territoires.

Le projet de loi de finances pour 2022 contribue pleinement à la réalisation de cet objectif car il maintient le cap d'une politique qui, tout au long du présent quinquennat, s'est employée à donner à l'ESS les moyens d'exprimer tous ses potentiels, et ce d'autant plus dans le cadre du déploiement du Plan de relance à partir de septembre 2020. En pratique, les crédits demandés au titre de l'action 04 du programme 305 assurent le maintien des ressources consacrées à son développement. Ils contribuent à la réalisation des objectifs essentiels que constituent : d'une part, la structuration d'un écosystème ; d'autre part, la conception de nouveaux outils susceptibles de stimuler – et de financer – les projets d'innovation sociale.

**C'est la raison pour laquelle votre Rapporteure émet un avis favorable sur les crédits de l'action 04 du programme 305 « Stratégies économiques ».**

Si le soutien des collectivités publiques revêt une importance cardinale, elle ne saurait conduire à négliger les moyens de diversifier les ressources de l'économie sociale et solidaire, dans l'objectif double d'accroître le potentiel de financement mobilisable au service du modèle, et de renforcer durablement l'autonomie financière des entreprises de l'ESS vis-à-vis de la sphère publique.

De fait, l'ESS renvoie pour certains une image d'économie « sous perfusion », un lieu commun qui peut néanmoins nuire à sa crédibilité et renforcer la perception d'un modèle non viable économiquement. À ce titre, et tout en affirmant sans ambiguïté tout le bien-fondé d'un financement public consolidé de l'ESS, votre Rapporteure juge souhaitable qu'une dynamique vertueuse soit ainsi enclenchée. Cette démarche apparaît d'autant plus pertinente dans le contexte d'une montée en puissance de la notion d'impact dans l'économie dite conventionnelle, normalisant ainsi des enjeux dont l'ESS a été et demeure pionnière : ce phénomène peut constituer un terreau fertile pour l'intérêt porté par des financeurs privés à l'ESS dont il apparaît opportun de tirer pleinement parti.

**Aussi votre Rapporteure a choisi de consacrer la seconde partie de son rapport au développement de l'investissement financier privé dans l'ESS.** Ce travail d'évaluation ne prétend ni dresser un tableau exhaustif, ni parvenir à des conclusions définitives car en raison de la diversité des modèles, le financement de l'ESS revêt des formes très variées. Du reste, il n'existe pas de statistiques ou d'analyses actualisées permettant de mesurer avec exactitude l'existence et l'ampleur de besoins de financement non satisfaits.

Il en ressort néanmoins qu'un accroissement des investissements privés dans l'ESS paraît possible et souhaitable, sous réserve de conforter l'accès et l'attractivité de l'ESS dans l'usage des instruments communs d'investissement et de développer les modalités d'investissement innovantes respectueuses de ses spécificités.



## **I. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INSCRIVANT DANS LA DURÉE L'ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE**

De fait, le présent projet de loi de finances initiale propose l'approfondissement des changements introduits au cours du second semestre 2020 dans le pilotage et le financement du soutien apporté à l'économie sociale et solidaire (ESS).

Sur le plan budgétaire, la programmation financière proposée pour 2022 se structure **dans le cadre d'une maquette budgétaire stabilisée**. Celle-ci résulte du transfert en 2021 des crédits dévolus au soutien de l'ESS inscrits à l'action 14 du programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », vers la nouvelle action 04 du programme 305 « Stratégies économiques » de la mission « Économie ». Tout comme l'ancienne action n° 14 précitée, l'action n° 4 se décompose en deux sous actions :

– la première sous-action « Développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) et soutien à l'investissement à impact social (IIS) » ;

– la deuxième sous-action « Dispositif local d'accompagnement (DLA) ».

### **A. DES RESSOURCES FINANCIÈRES CONFORTÉES À L'ÉCHELLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022**

Suivant un constat établi, le soutien apporté par l'État à l'économie sociale et solidaire ne saurait être mesuré à l'aune de la seule ligne que lui consacre expressément la nomenclature budgétaire. Au regard de la diversité des structures et des activités, le développement de ce modèle économique singulier soulève des enjeux qui, nécessairement, intéressent beaucoup de politiques publiques. Ces enjeux peuvent nécessiter l'intervention conjointe de ces politiques.

**Même si la dispersion des crédits ne facilite pas le pilotage et la lisibilité de l'action de l'État, votre Rapporteur juge la programmation budgétaire pertinente en ce que le projet de loi de finances pour 2022 procure des financements permettant d'appréhender les différentes facettes de l'économie sociale et solidaire.**

#### **1. Une stabilisation des crédits spécifiquement consacrés au soutien à l'économie sociale et solidaire**

Le projet de loi de finances pour 2022 propose de porter le montant des crédits affectés à l'action 04 du programme 305 à **19,203 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 19,246 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, ces sommes représentent une hausse de 9,72 % des AE et de 9,69 % des CP. Toutefois, il

convient de noter que l'action 04 a fait l'objet d'une diminution des crédits entre le projet de loi de finances initiale et la loi effectivement votée de près de 2,4 millions d'euros (en AE et CP).

Comme le montre le tableau ci-après, **la progression se révèle ainsi plus mesurée en comparaison des crédits demandés dans le cadre du PLF pour 2021**. Néanmoins, les AE et CP demandés s'établissent à un niveau élevé et dépassent les inscriptions de la loi de finances initiale pour 2020. Ce faisant, le projet de loi de finances initiale pour 2022 assure **une certaine constance des moyens spécifiquement alloués au soutien de l'économie sociale et solidaire**, nonobstant les évolutions apportées à la maquette budgétaire.

Du reste, il convient de prendre en considération le montant des reports de crédits susceptibles d'être opérés sur l'exercice 2022, soit 10 millions d'euros en AE et CP (d'après les informations recueillies auprès du pôle « Financement de l'économie sociale et solidaire et investissements à impact– PESSII »).

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 04-ÉCONOMIE SOCIALE, SOLIDAIRE ET RESPONSABLE EN 2021 ET 2022

(En millions d'euros)

		LFI 2020 <sup>(1)</sup> (exec.)	PLF 2021	LFI 2021	PLF 2022	▲ PLF 2022/ PLF 2021	▲ PLF 2022/ LFI 2021
Sous-action 1 Développement de l'économie sociale et solidaire	AE <sup>(2)</sup>	nd	8,75		7,3	- 16,57 %	nd
	CP <sup>(3)</sup>	nd	8,80		7,95	- 9,66 %	nd
Sous-action 2 Dispositif local d'accompagnement	AE	nd	10,4		11,9	+ 14,42 %	nd
	CP	nd	10,4		11,3	+ 8,65 %	nd
TOTAL	AE	19,152 (16,734)	19,152	17,502	19,203	+ 0,27 %	+ 9,72 %
	CP	19,152 (18,368)	19,196	17,546	19,246	+ 0,26 %	+ 9,69 %

Source : d'après les projets annuels de performances pour 2021 et 2022 et le rapport annuel de performances pour 2020

## 2. Un renforcement de lignes budgétaires susceptibles de concourir au développement des structures de l'ESS dans leur diversité

Le projet de loi de finances initiale pour 2022 comporte en effet une augmentation des crédits relevant de programmes et d'actions budgétaires qui, sans avoir pour objet exclusif le développement de l'économie sociale et solidaire, peuvent procurer des financements utiles à certaines de ses structures ou activités. Du point de vue de votre Rapporture, contribuent ainsi à la réalisation d'objectifs ou de finalités de ce secteur, même de manière indirecte :

(1) La colonne relative à l'exercice 2020 retrace les crédits inscrits sur l'action 14-Économie sociale et solidaire du programme 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

(2) Y compris fonds de concours et attributions de produits

(3) Y compris fonds de concours et attribution de produits

– le programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » : de fait, les associations s'imposent par leur nombre comme les structures types du secteur : le projet de loi de finances initiale pour 2022 propose de fixer les crédits de l'action n° 1 – Développement de la vie associative du programme 163 à 58,99 millions d'euros en AE et CP (contre 55,082 millions d'euros en loi de finance initiale pour 2021) ;

– le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » : le programme porte en effet des crédits relatifs au financement des structures d'insertion par l'activité économique (IAE), qui relèvent également du champ de l'ESS ; le projet de loi de finances initiale pour 2022 propose une nouvelle hausse importante des crédits consacrés à l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail : il fixe les AE à 3 596,62 millions d'euros (contre 2 545,56 millions d'euros au PLF 2021) et les CP à 3 194,68 millions d'euros (contre 2 487,59 millions d'euros) les crédits consacrés aux deux actions budgétaires qui relèvent de l'IAE.

– la mission « France Relance » : même si le programme 305 ne devrait recevoir formellement aucun crédit de la part de cette mission, les structures de l'ESS devraient pouvoir, comme en 2021, bénéficier d'un certain nombre de financements de droit commun ou de dispositifs sectoriels ; il en va ainsi des crédits destinés au développement de l'économie circulaire (à l'exemple du dispositif d'aide à la réparation, au réemploi et à la réutilisation des produits autres que les emballages en matière plastique).

## **B. LA CONTINUITÉ D'ORIENTATIONS ET D'OBJECTIFS AFFIRMÉS**

Le projet de loi de finances initiales pour 2022 tend en effet à confirmer les priorités d'actions qui sous-tendent l'équilibre des dépenses entre les deux sous-actions qui structurent désormais la maquette budgétaire.

### **1. Développement de l'ESS : une sous-action globalement stabilisée dans ses ressources malgré des changements de périmètre**

Le montant des crédits prévus pour la sous-section 1 s'élève à 7,3 millions d'euros en AE et 7,9 millions d'euros en CP (contre, respectivement, 8,75 millions d'euros et 8,80 millions d'euros dans la programmation 2021). **La baisse de cette enveloppe globale poursuit un mouvement engagé dans le PLF pour 2020 : elle apparaît très relative car elle traduit essentiellement un ajustement et un redéploiement des financements en fonction de l'évolution des dispositifs.**

● Ainsi, le projet de loi de finances initiale pour 2022 se caractérise par **une baisse des dépenses de fonctionnement sans réelle portée à l'échelle de l'action** : les crédits demandés sur le titre III passent de **0,30 million d'euros à 0,20 million d'euros (en AE et CP)**. Le poste de dépenses ainsi minoré porte sur :

– les frais de fonctionnement du réseau des correspondants régionaux de l'ESSR (déplacements, conférences régionales de l'ESSR et communication) ;

– la participation de l'État à certaines manifestations (conférences et événements) destinés à la promotion et au développement de l'ESSR ;

– le coût d'études destinées à l'évaluation de certains projets à impact social financés *via* les contrats à impact (CI) ;

– certaines dépenses engagées pour la dématérialisation du dispositif de l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS).

● Le même constat vaut pour **les dépenses d'intervention prévues, soit 7,1 millions d'euros en AE et 7,95 millions d'euros en CP** (contre 8,45 millions d'euros en AE et 8,50 millions d'euros en CP).

– Pour l'essentiel, le recul des crédits demandés sur le titre VI résulte de l'évolution du financement des **investissements à impact social : les AE passent de 4,25 millions d'euros à 1,1 million d'euros, les CP de 4,30 millions à 1,7 million d'euros**. Il convient toutefois de rappeler que le financement des contrats à impact social relève du ministère de tutelle du secteur concerné, ce qui explique que certains crédits n'apparaissent pas dans l'action ESS.

D'après les documents budgétaires, la programmation 2022 vise notamment à assurer le paiement de la contribution annuelle de l'État pour les contrats déjà engagés et à initier l'exécution de nouveaux contrats d'investissement. En outre, l'État poursuivra son soutien à l'accompagnement des projets bénéficiant des fonds d'amorçage. Ces fonds ont vocation à favoriser l'émergence et le développement d'entreprises à impact social sur l'ensemble du territoire français, par des actions de formation, de mises en relation et de financement.

Du point de vue de votre Rapporteuse, **cet engagement renouvelé en faveur des contrats à impact doit être salué car ces dispositifs favorisent une association plus étroite d'autres investisseurs que les personnes publiques à la réussite des actions d'utilité sociale dont ils constituent le support**. Suivant les éléments communiqués, les contrats devraient être réservés à des projets comportant des exigences particulières : le caractère très innovant du projet ; la complexité particulière de sa réalisation du point de vue du pilotage, du suivi et de son évaluation. C'est dire que les contrats à impact n'ont pas vocation à se substituer à l'ensemble des mécanismes classiques de subventionnement. En revanche, leur développement paraît de nature à conforter la place de la France parmi les pays engagés dans le renouvellement et la diversification des instruments de soutien à l'économie sociale et solidaire.

– Accessoirement, on notera **l’ajustement mineur opéré sur la ligne « Développement européen et international »**, dotée de 0,3 million d’euros en AE et CP (contre 0,37 million d’euros en 2021). Ces crédits ont pour objet le financement des dépenses obligatoires relatives à la représentation de la France auprès de l’Organisation internationale du Travail (OIT) et de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que celles afférentes au volet ESS qui figure au programme de la présidence française de l’Union européenne au premier semestre 2022.

– En revanche, **les crédits dévolus au soutien apporté aux structures de l’ESS (hors DLA) bénéficient d’une légère revalorisation**, fixée à 3,25 millions d’euros en AE et CP (contre 2,83 millions d’euros dans le PLF 2021). Entrent dans le champ de ce financement les chambres régionales de l’économie sociale et solidaire (CRESS), les organismes de recherche, les têtes de réseau et les organismes fédérateurs de l’ESSR, au titre de leurs actions de promotion du secteur, de structuration de ses acteurs et d’accompagnement des entreprises et des porteurs de projet.

Votre Rapporteur estime que cette augmentation des crédits paraît cohérente, tant au regard de l’étendue des missions confiées au CRESS par la loi du 31 juillet 2014 que des besoins identifiés de promotion et de structuration de l’ESS <sup>(1)</sup>.

• **La véritable nouveauté de la programmation des dépenses d’intervention réside dans un financement accru des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)**, avec 2,5 millions d’euros prévus en AE et CP.

D’après les réponses au questionnaire budgétaire, ces crédits visent à permettre **un soutien direct de l’État à une quinzaine de PTCE**, à hauteur de 1,5 million d’euros (en AE et CP) en 2022, sachant qu’il existe aujourd’hui près de 200 structures à l’échelle du territoire national. Les lauréats devraient être désignés en novembre 2021, à l’issue d’un appel à manifestation d’intérêt permanent « PTCE émergents » lancé en août 2020. À la fin du mois de juillet 2021, 107 des 134 candidatures déposées ont été retenues au terme de la première phase de la procédure de sélection.

La ligne devrait également contribuer à **la création d’un bouquet de services à destination des PTCE**, à hauteur de 1 million d’euros (en AE et CP). Ces services reposeraient notamment sur des centres de ressources auxquels l’ensemble des PTCE éligibles (plus d’une centaine) pourront faire appel. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, les 15 PTCE désignés devraient bénéficier, chacun, d’un financement de 0,1 million d’euros sur une période de deux ans, en plus de l’offre du bouquet de services précédemment évoqué.

---

(1) Article 6 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2022 concrétise pleinement l'ambition exprimée par la secrétaire d'État, dès 2020, de poursuivre le soutien de l'État aux territoires et collectifs territoriaux qui portent des projets d'économie sociale et solidaire. Votre Rapporteuse s'en félicite car la nécessité d'assurer le développement de ces dispositifs demeure et les éléments recueillis au fil de ses travaux militent en faveur d'une relance des labellisations. Des analyses convergentes développées au cours des auditions, il ressort en effet que les PTCE présentent potentiellement deux intérêts majeurs pour les acteurs de l'ESS :

– en premier lieu, offrir un cadre pour une mise en commun de ressources et des coopérations entre les diverses structures du secteur (associations, coopératives, tiers lieux), les entreprises et les collectivités publiques ;

– en second lieu, un changement d'échelle pour la réalisation des projets favorisant la mobilisation d'autres ressources que les micros-financements ou les subventions.

La consécration de ce financement s'accompagne de **la disparition de la ligne intitulée « Soutien territorial à l'innovation sociale »**. La programmation 2021 avait affecté 1 million d'euros (en AE et CP), avec pour finalité la labellisation de collectifs territoriaux et l'accompagnement de projets dans le cadre du programme « French impact territoires ».

## **2. Des ressources nouvelles pour l'affermissement du dispositif local d'accompagnement (DLA)**

**Le montant des crédits demandés pour la sous-action 2 atteint 11,9 millions d'euros en AE et 11,3 millions d'euros en CP.** Il s'agit là de montants en progression de, respectivement, 14,42 % et de 8,65 % par rapport au précédent PLF (10,4 millions d'euros en AE et CP). Ainsi, **le projet de loi de finances initiale pour 2022 renoue avec la hausse interrompue par le projet de loi de finances pour 2021** et, dans une certaine mesure, couronne le travail de refonte institutionnelle entrepris en 2018 <sup>(1)</sup>.

Rappelons que les DLA visent à favoriser la consolidation et le développement des emplois et des projets des structures d'utilité sociale par le biais d'un accompagnement sur-mesure et gratuit. Établis sur l'ensemble du territoire, ils bénéficient à près de 6 000 structures chaque année. Leur fonctionnement repose sur les crédits d'intervention délégués aux services déconcentrés auprès des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et attribués sous la forme de subventions aux structures locales dans le cadre d'une convention.

---

(1) Pour plus de précisions sur les réformes réalisées dans la gouvernance, le financement et le fonctionnement du dispositif au terme du projet « DLA 2020 », cf. Rapport n° 3400 tomes VI – Avis de Mme Barbara Bessot Ballot sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), octobre 2020, pp. 14-15.

D'après les documents budgétaires, **la programmation budgétaire 2022 poursuit l'objectif d'un renforcement des dispositifs à l'échelle régionale et départementale. L'État participera également au financement du DLA national et des différents centres de ressources DLA** (culture, financement, sport, médico-social, numérique et transition écologique).

**Votre Rapporteuse ne peut qu'approuver cette démarche, au regard de l'importance du rôle joué par les DLA à l'échelle locale, ainsi que de la contribution essentielle apportée au plus fort de l'actuelle crise sanitaire, notamment en tant qu'acteurs essentiels du déploiement du dispositif de secours de l'ESS (DSESS).**



## II. UN DÉVELOPPEMENT POSSIBLE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ AU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014 <sup>(1)</sup>, l'économie sociale et solidaire (ESS) désigne « *un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives* ». Celles-ci portent sur le but poursuivi – un but autre que le seul partage des bénéfices –, la nature de la gestion – une gestion démocratique et participative – l'utilisation des bénéfices – strictement encadrée.

En pratique, l'ESS regroupe une très grande diversité de structures et d'activités, qui se répartissent dans les cinq grandes « familles » que constituent les associations, les fondations, les coopératives, les mutuelles et les sociétés commerciales à finalité sociale. D'après les dernières statistiques disponibles, on dénombre près de 221 325 structures labellisées ESS <sup>(2)</sup>, 222 331 établissements employeurs et 1 707 entreprises agréées ESUS, catégorie qui comprend les structures historiques de l'économie sociale et solidaire (entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion, etc.) <sup>(3)</sup>, les sociétés commerciales, les bénéficiaires de plein droit, les organismes de financement, les établissements de crédits.

### EFFECTIFS DES STRUCTURES DE L'ESS PAR CATÉGORIE

CATÉGORIES	UNITÉS LÉGALES EMPLOYEUSES	ÉTABLISSEMENTS EMPLOYEURS
<b>Associations</b>	154 567	185 145
<b>Coopératives</b>	8 747	27 250
<b>Mutuelles</b>	755	8 368
<b>Fondations</b>	471	1 568
<b>Sociétés commerciales</b>	350 <sup>(4)</sup>	ND

Source : ESS France, *Atlas national de l'ESS, édition 2020*

On le voit : même si elle se distingue par l'importance fondamentale accordée au respect d'exigences éthiques et à la promotion d'une utilité sociale, le secteur comporte bien des activités indissociables de considérations économiques. Ce constat vaut tant pour les associations – qui représentent selon les statistiques <sup>(5)</sup> près de 82,6 % des structures de l'ESS – que pour des opérateurs tels que les coopératives, les mutuelles et les fondations.

(1) Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

(2) Les statistiques produites portent sur l'exercice 2015.

(3) Article L. 3332-17-1-1 du code du travail.

(4) Au 1<sup>er</sup> janvier 2020

(5) Cf. les travaux des chercheurs de Recherches & Solidarités sur le nombre d'établissements employeurs dans l'ESS en 2015. D'après cette source, on pouvait recenser à cette date 202 707 établissements employeurs, dont : 167 506 pour les associations (82,6 %) ; 26 060 pour les coopératives (12,9 %) ; 7 668 pour les mutuelles (3,8 %) et 1463 pour les fondations (0,7 %).

Au-delà, loin d'être accessoire, la viabilité et même la performance économique dans le cadre statutaire spécifique sont pour de nombreux acteurs de l'ESS un objectif poursuivi au même titre que la mission sociale, dans une logique de conciliation plutôt que de contradiction.

Compte tenu de l'intérêt ancien manifesté en faveur de l'émergence d'un « tiers secteur », le soutien apporté par l'État et les collectivités territoriales occupe – il est vrai – une place importante dans le modèle de nombreuses structures de l'ESS. L'ESS n'en demeure pas moins confrontée aujourd'hui à un défi, notamment au regard des besoins auxquels elle entend répondre : celui de la diversification de ses ressources. Cette problématique soulève la question de la capacité des structures de l'ESS – aux côtés de financements publics dont votre Rapporteur entend affirmer ici le caractère essentiel et indispensable – à attirer des investissements du secteur privé au sens large (particuliers, entreprises, investisseurs financiers institutionnels).

**Le présent avis budgétaire ne prétend pas pouvoir rendre compte de la situation de l'ensemble des grandes familles de l'ESS. De fait, les besoins et les exigences varient suivant les structures et les activités. Par ailleurs, il n'existe pas *a priori* d'études statistiques récentes sur l'ensemble des modalités par lesquelles le secteur privé peut aujourd'hui prendre part au fonctionnement et au développement de l'ESS.**

C'est la raison pour laquelle **votre Rapporteur recommande, en tout premier lieu, la réalisation d'un suivi statistique annuel de l'activité économique et des modalités de financement de l'économie sociale et solidaire.** Rappelons qu'en application de l'article 12 de la loi précitée du 31 juillet 2014, cette tâche incombe en droit à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), aux services statistiques ministériels, à la Banque de France, ainsi qu'à la Banque publique d'investissement (« BPI France »). De même, l'article 17 de ce texte charge le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, ESS France et les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire d'un suivi de l'accès au financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, en collaboration avec la Banque publique d'investissement.

Au-delà, les éléments recueillis par votre Rapporteur mettent en relief deux nécessités : d'une part, conforter l'accès et l'attractivité de l'ESS dans l'usage des instruments communs d'investissement ; d'autre part, appuyer le développement de modalités de financement spécifiques et innovantes.

#### **A. CONFORTER L'ACCÈS ET L'ATTRACTIVITÉ DE L'ESS DANS L'USAGE DES INSTRUMENTS COMMUNS D'INVESTISSEMENT**

Contrairement à une idée reçue, **nombre de structures de l'économie sociale et solidaire tirent une partie substantielle de leurs ressources des activités commerciales, industrielles ou des services qu'elles proposent.** En ce

sens, leur modèle fait déjà appel à des revenus ou des investissements du secteur privé.

Néanmoins, la diversification des ressources de l'ESS ne passe pas seulement par la fourniture de produits ou de services. La consolidation ou le développement des structures peut exiger l'apport de financements de projets, de garanties de prêts, de participations au capital (sous la forme de fonds propres ou de quasi fonds propres). De manière classique, il existe une variété des besoins de financement à raison de la taille des structures mais aussi des activités (par exemple, entre une *start-up* de l'économie collaborative et une très petite entreprise de type entreprise d'insertion).

Aussi, en l'absence de données spécifiques et actualisées, les analyses et les signalements portées à la connaissance de votre Rapporteuse incitent à examiner deux hypothèses : en premier lieu, la persistance de freins dans l'accès aux outils communs d'investissement du secteur privé à raison des spécificités du modèle de l'économie sociale et solidaire ; en second lieu, la nécessité d'un accompagnement et d'une acculturation pour les investisseurs privés et les opérateurs de l'ESS.

### **1. Des outils de financements classiques dont l'usage demeure en pratique limité par les spécificités du modèles ESS?**

Cette hypothèse ne paraît pas illégitime regard des conclusions de plusieurs travaux, dont le rapport de M. Frédéric Tiberghien réalisé en 2017 pour le compte d'ESS France <sup>(1)</sup> ou des études de France Active, que corroborent les constats plus circonstanciés établis sur le terrain.

● **Certes, en droit, les structures du secteur peuvent utiliser et utilisent des instruments fournis à l'ensemble des acteurs de l'économie.**

**Il s'agit, en premier lieu, des prêts bancaires**, même si les statistiques ne permettent pas véritablement d'établir aujourd'hui l'importance des concours accordés ou refusés aux structures de l'ESS. Notons par ailleurs que les banques mutualistes (telles que le Crédit coopératif, le Crédit mutuel ou la Caisse d'épargne), comptent historiquement parmi les acteurs majeurs de l'ESS et qu'ils peuvent proposer des modalités et coûts de financement spécifiques qui poussent les opérateurs à se tourner vers ces établissements.

En second lieu, il convient de noter **l'émergence de solutions de financements nouvelles par le biais du microcrédit ou des prêts d'honneur**. Dans les faits, ces instruments concernent le plus souvent de petites structures, notamment celles de l'économie sociale et solidaire. Citons par exemple l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) qui fait partie des structures de microcrédit les plus connues et propose des microcrédits pouvant aller jusqu'à 10 000 euros.

---

(1) Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, (pour le compte d'ESS France), mars 2017

En dernier lieu, le financement des structures de l'ESS peut s'appuyer sur **des ressources procurées, de manière discrétionnaire, par des acteurs du secteur privé à raison de leur engagement en faveur d'un projet ou d'une cause**. Participent de cette démarche les dispositifs qui reposent sur :

– **les fondations** : ainsi, la fondation Chèques déjeuners (un groupe de l'ESS dont le statut juridique est la société coopérative et participative) soutient financièrement certaines structures du secteur ;

– **le mécénat**, même si en l'état, ce dispositif vise à apporter un soutien matériel pour des artistes ou des œuvres et qu'il s'avère difficile d'établir des statistiques précises sur le nombre de structures ayant recours à ce type de financement ;

– **le financement participatif ou crowdfunding** : prenant différentes formes et tirant parti des nouvelles technologies de l'information et de la communication, il permet aux particuliers de contribuer à de multiples projets par des moyens assez variés (dons, prêts avec ou sans intérêt, etc.).

S'agissant des garanties, d'après les éléments recueillis auprès de BPI France, il existe aujourd'hui une offre assez limitée hors des établissements publics dans la mesure où une telle opération consomme des fonds propres. BPI France doit recevoir la gestion d'une ligne de 150 millions d'euros par le biais des crédits du Fonds de cohésion sociale (inscrits sur le programme n° 103 de la mission « Travail et emploi »).

• Toutefois, **les exigences entourant l'obtention du statut d'opérateur de l'économie sociale et solidaire ne semblent pas sans conséquence sur l'attractivité d'un financement ou d'un investissement en faveur des structures du secteur**.

En conclusion des travaux rendus publics en mars 2017, la commission présidée par Frédéric Tiberghien estimait ainsi que « *les statuts de l'ESS imposent des contraintes qui ont des conséquences financières très importantes et rendent spécifique l'investissement dans l'ESS et son financement* »<sup>(1)</sup>. Parmi les caractéristiques du modèle susceptible de peser dans les arbitrages des investisseurs potentiels, en particulier pour les sociétés commerciales, la commission attirait l'attention sur les effets :

– du principe de « *lucrativité limitée* », qui interdit ou encadre très strictement le partage et l'usage des bénéfices éventuels<sup>(2)</sup> ;

---

(1) *Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, (pour le compte d'ESS France), mars 2017, pp. 111 à 114.*

(2) *Le 2° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 31 juillet 2014 impose notamment :*

*– le prélèvement d'une fraction définie par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire et au moins égale à 20 % des bénéfices de l'exercice, affectée à la constitution d'une réserve statutaire obligatoire, dite « fonds de développement », tant que le montant total des diverses réserves n'atteint pas une fraction, définie*

– de l'impossibilité de placement de parts du capital social sur les marchés boursiers, qui exclut toute plus-value sur les titres cédés comme dans le modèle du capital risque traditionnel ;

– du principe « une personne, une voix », qui implique un partage de la gouvernance et une limitation du poids des acteurs ;

– de la nécessité d'un projet social.

● En pratique, les analyses de France Active, que la commission Tiberghien reprend à son compte, invitent à considérer que **les conditions de financement peuvent varier pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire suivant les étapes de leur évolution et leur modèle d'activité.**

Pour ce qui concerne l'amorçage, la commission note les difficultés des « start-up sociales » à mobiliser des investisseurs, ces derniers peinant à analyser et appréhender des modèles économiques jugés complexes. Par ailleurs, elle souligne l'intérêt de créer, dans le champ de l'ESS, l'équivalent des investisseurs providentiels (*business angels*) pour les sociétés commerciales classiques. Au stade de la création, les constats recueillis par la commission donnent à penser qu'à la date de rendu de ses conclusions, il existait pour les opérateurs du secteur une offre large, ainsi qu'une bonne complémentarité entre les réseaux bancaires et les réseaux spécialisés dans le financement de l'économie sociale et solidaire (tels France Active).

**Le financement du développement ou de la croissance des opérateurs de l'ESS par des outils classiques se révèle quant à lui plus tributaire de deux facteurs :**

– d'une part, **la situation économique et financière de l'entreprise :** France Active estime que les solutions existent et peuvent être facilement accessibles, y compris auprès des établissements bancaires, mais sont dépendantes de la solidité des structures ; de manière pragmatique, les banques prennent en considération le niveau de trésorerie et d'endettement, ce qui peut condamner le financement de certains projets pour des structures dépourvues de fonds propres d'un niveau suffisants ;

– d'autre part, **les bénéfices attendus du projet :** les constats établis par France Active donnent à penser que certains « tours de table » peuvent être délicats à monter, compte tenu des exigences de rentabilité exprimées par certains investisseurs privés.

---

*par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire, du montant du capital social. Cette fraction ne peut excéder le montant du capital social. Les bénéfices sont diminués, le cas échéant, des pertes antérieures ;*

*– le prélèvement d'une fraction définie par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire et au moins égale à 50 % des bénéfices de l'exercice, affectée au report bénéficiaire ainsi qu'aux réserves obligatoires. Les bénéfices sont diminués, le cas échéant, des pertes antérieures.*

● **À bien des égards, l'inégale capacité des acteurs de l'ESS à accéder à l'offre de crédits peut caractériser une « défaillance spécifique de marché ».** Telle est en tous cas l'analyse du Pôle de l'économie sociale et solidaire et de l'investissement à impact (PESSII), qui y voit la conséquence d'au moins trois facteurs :

– en premier lieu, **l'aversion des investisseurs au risque plus élevé** à l'égard des entreprises de l'ESS ;

– en second lieu, **les surcoûts d'accompagnement personnalisé**, non compensés par une rentabilité insuffisante ;

– en dernier lieu, **les coûts de transaction plus élevés pour les investisseurs**, en raison de modèles économiques plus complexes et supposant d'apprécier des critères extrafinanciers.

**Au fond, de nombreuses structures de l'économie sociale et solidaire se heurtent à une gestion du risque assez défavorable**, même si l'expérience tend à démontrer la surestimation de la probabilité d'un défaut. Sous réserve d'une évaluation plus précise, le cadre prudentiel s'imposant aux établissements bancaires et de crédit ne comporte pas en soi de normes susceptibles d'écarter le recours à des financements classiques.

● Dès lors, outre des co-financements et apports de fonds propres par des établissements publics, **l'efficacité des mécanismes de garantie sur lesquels les prêteurs et investisseurs peuvent s'appuyer revêt une importance décisive.**

Dans son principe, ce type de dispositifs repose sur l'engagement d'un organisme tiers à garantir aux prêteurs le service des intérêts et le remboursement du capital en cas de défaillance du débiteur. Cette « caution » tend à conforter la capacité d'emprunt de certains organismes en limitant les risques qui peuvent entourer sa signature. La couverture éventuelle de la perte finale donne lieu à une commission supportée soit par le prêteur, soit par l'emprunteur.

**Cette activité repose aujourd'hui largement sur les solutions proposées par la Banque publique d'investissement (BPI France), ainsi que sur le Fonds de cohésion sociale <sup>(1)</sup>.**

Ce dernier peut garantir des microcrédits professionnels et personnels accordés par des établissements bancaires et financiers présents sur le territoire à des personnes en difficultés qui créent ou reprennent une entreprise, ainsi que le financement de projets visant leur insertion sociale et professionnelle par des prêts d'honneur. Entrent également dans le périmètre des interventions du Fonds, les microcrédits professionnels destinées aux structures de l'économie sociale et solidaire.

---

(1) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, BPI France en assure la gestion pour le compte de l'État.

Ainsi que le montre l'encadré ci-après, BPI France propose depuis plusieurs années un certain nombre de fonds poursuivant des objets spécifiques. De manière générale, les garanties de la banque publique portent sur 50 % de l'emprunt et couvrent les défaillances intervenues dans un délai de 10 ans.

À l'évidence, le volume des ressources disponibles constitue un premier enjeu. Mais l'efficacité **des mécanismes de garantie dépend également du champ exact des financements et investissements dont ils couvrent le risque.**

Au terme de ses travaux, la commission Tiberghien avait estimé que l'amélioration du régime des garanties supposait notamment d'inclure les nouveaux titres créés par la loi du 31 juillet 2014, en particulier le titre associatif. **Dans le cadre du Plan de relance, BPI France devrait se voir doter en 2022 d'un fonds de 150 millions d'euros qui, quoiqu'à visée généraliste, lui permettra d'accorder une garantie pour tout investisseur souscrivant des titres associatifs auprès des structures de l'économie sociale et solidaire.**

Du point de vue de votre Rapporteur, il s'agit d'une mesure utile, susceptible de conforter l'accès des acteurs de l'ESS à des circuits de financement classiques en améliorant l'appréciation de leur solvabilité, en particulier dans la phase si critique de constitution des fonds propres.

#### **Les principaux instruments de financement de BPI France en faveur de l'économie sociale et solidaire**

D'après les chiffres fournis à votre Rapporteur, BPI France a consacré 350 millions d'euros en moyenne au cours des 4 dernières années à l'offre de financements en faveur des structures de l'économie sociale et solidaire. Les lignes de financement mobilisées représentent de l'ordre de 2 % de l'activité de l'établissement. Parmi les principaux dispositifs déployés, peuvent être cités :

– **Le fonds d'innovation sociale FISO 2** : le fonds vise à apporter les financements nécessaires à l'émergence de projets d'innovation sociale viables au plan économique et portés soit par des entreprises de l'économie sociale et solidaire, soit par des entreprises plus classiques ; doté de 21 millions d'euros, il finance l'amorçage d'environ 200 projets jugés innovants au cœur des territoires ; sa mise en œuvre repose sur un partenariat avec les régions volontaires ;

– **La co-garantie Sogama** : il s'agit d'un mécanisme de co-garanties destinées à accroître la capacité d'intervention de *Sogama Crédit Associatif* et, ce faisant, l'accès au crédit bancaire des associations ; en 2017, les financements accordées par BPI France sur ce fondement s'élevaient à 31 millions d'euros ;

– **Le fonds Impact coopératif** : le dispositif vise à soutenir les coopératives par l'apport de fonds propres nécessaires à leur croissance ; à la fin de l'exercice 2018, le fonds avait permis le financement de 6 investissements à hauteur de 25 millions d'euros.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le PLF 2022.*

– **Le fonds à impact** : il finance l'émergence de gestionnaires combinant performance financière et performance sociale, avec pour objectif d'accompagner la structuration du marché de l'investissement dit « à impact » ; sur ce fondement, plus de 61 millions d'euros ont été investis par le biais de 6 fonds spécialisés destinés au développement de l'entrepreneuriat dans les quartiers ou de l'innovation sociale et environnementale.

## **2. Un besoin d'accompagnement des structures de l'ESS et d'acculturation des investisseurs privés à ses spécificités**

● Ce besoin fait l'objet de constats assez unanimement partagés et peut sans doute expliquer en partie les difficultés observées dans la diversification des ressources de l'économie sociale et solidaire. Dans ses échanges avec votre Rapporteure, l'association *French Impact* a identifié **cinq freins majeurs** :

– **la méconnaissance des outils existants chez les entrepreneurs sociaux** ;

– **une certaine réticence d'ordre culturel à exploiter les instruments des marchés financiers chez certains porteurs de projets** ;

– **une faible connaissance des initiatives locales de la part des investisseurs**, qui pour limiter leurs risques investissent peu en amorçage et se concentrent sur les projets les plus connus ;

– **des interactions et une articulation des interventions limitées entre tous les acteurs présents sur un même territoire** et susceptibles d'apporter un financement aux structures de l'ESS (tels que les fondations d'entreprises, les fonds d'investissements, les acteurs du financement participatif, les agences publiques comme l'ADEME) ;

– **la difficulté à objectiver la mesure de l'impact des projets soutenus**, faute de référentiel commun.

Le tableau dressé en 2016-2017 par la commission Tiberghien ne livre pas un autre diagnostic en ce qui concerne les opérateurs de l'ESS <sup>(1)</sup>. Il en ressort que les entreprises du secteur – pour l'essentiel des PME ou des TPE – disposent rarement de la connaissance de l'offre ou des compétences requises en matière financière afin d'élaborer des dossiers de financement répondant aux exigences des financeurs. Ce constat vaut également pour les petites associations qui emploient très peu de salariés et dont les trésoriers ne sont pas nécessairement très au fait des méandres des circuits de financement.

● Du point de vue de votre Rapporteure, **le besoin avéré de consolidation des compétences techniques et financières des structures employeuses de l'ESS pose nécessairement la question du rôle joué par le dispositif local d'accompagnement (DLA)**.

En application du décret n° 2015-1103 du 1<sup>er</sup> septembre 2015 <sup>(2)</sup>, les DLA ont pour finalité « *la création, la consolidation, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi par le renforcement du modèle économique de la structure accompagnée, au service de son projet et du développement du*

---

(1) Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, (pour le compte d'ESS France), mars 2017, p. 146

(2) Décret n° 2015-1103 du 1<sup>er</sup> septembre 2015 relatif au dispositif local d'accompagnement

*territoire* ». Principalement destinées aux associations, les actions proposées consistent en des missions d'ingénierie sur leurs projets stratégiques, leur organisation et leurs compétences internes, leur modèle économique, leurs projets de regroupements et de partenariats.

Dans le cadre des auditions, les appréciations portées sur la contribution des DLA ont revêtu un caractère relativement contrasté. Certains acteurs de l'ESS prônent leur renforcement afin de créer un effet de levier dans la recherche de cofinancement et les considèrent comme un excellent outil de développement pour les associations employeuses. En revanche, d'autres expriment des doutes quant à leur valeur opérationnelle et estiment que le soutien apporté par les DLA ne présenterait d'intérêt réel que pour les structures ou entreprises désireuses de changer d'échelle, mais nullement pour les créateurs de projet.

**Votre Rapporteuse retient pour sa part que le renforcement des crédits proposés par la programmation 2022 doit offrir l'occasion de la consolidation d'un réseau d'organismes qui – avec d'autres acteurs – peuvent contribuer à la structuration de l'économie sociale et solidaire,** par leur proximité avec la diversité des structures du secteur.

Dans son esprit, le développement des DLA ne rend pas moins nécessaire la poursuite des actions de promotion du modèle ESS par le biais d'ESS France et du réseau des chambres régionales, tant à l'égard des acteurs susceptibles de relever de ce modèle que d'opérateurs économiques plus conventionnels.

• **Au-delà, une question demeure posée : celle de l'organisation d'un véritable dispositif d'orientation vers les différentes têtes de réseau de l'écosystème de l'ESS, tant pour accompagner des structures susceptibles de le rejoindre que pour informer de potentiels investisseurs du secteur privé.**

**Au regard des responsabilités que leur assigne la loi du 31 juillet 2014, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) peuvent être considérées comme des « points d'entrée » naturels.** Toutefois, leur positionnement semble les prédisposer davantage à s'adresser aux structures gravitant au sein ou autour de l'écosystème de l'ESS. En outre, les signalements portés à la connaissance de votre Rapporteuse mettent en lumière des ressources financières relativement disparates, y compris pour l'exercice de leurs missions légales. Dans son rapport spécial sur la loi de finances initiale pour 2020, notre collègue Philippe Chassaing notait ainsi que « *les CRESS disposent d'environ 50 fois moins de ressources que les chambres de commerce et d'industrie ou que les chambres de métiers, avec seulement 7 à 15 salariés* » <sup>(1)</sup>.

---

(1) Rapport n° 4195 annexe 22 – Rapport de M. Philippe Chassaing sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2020 (n° 4090), p. 25.

Aussi, votre Rapporteuse estime **qu'il pourrait être opportun de s'associer plus étroitement les chambres de commerce et d'industrie (CCI) – voire sur les chambres des métiers de l'artisanat (CMA) – aux actions tendant à la promotion et à la connaissance du secteur de l'ESS.**

Suivant les éléments recueillis auprès des représentants de CCI France, même s'il ne consacre pas de ressources spécifiques au secteur dans son organisation, le réseau des CCI propose déjà des outils et prestations qui s'adressent plus particulièrement aux structures de l'économie sociale et solidaire. Cette action se matérialise par :

- une sensibilisation aux modèles de l'ESS, en partenariat avec les CRESS, les unions régionales des SCOP (URSCOP), des acteurs du financement de l'ESS (France Active, initiative France, Adie, etc.).

- l'offre d'outils spécifiques pour l'aide à la création (*cci business builder*, des crashs tests, etc.) ;

- la présence au sein des comités d'engagement qui versent des avances et des prêts d'honneur aux porteurs de projets, ainsi qu'aux comités de suivi ;

- la participation à la mise en place de tiers lieux, pépinières, pour certaines spécialisées sur l'ESS ;

- un accompagnement au développement en associant conseil et formation (par exemple les dispositifs *booster*, portés par les CCI et permettant d'accélérer le développement des entreprises).

Il existe actuellement des réflexions afin d'étoffer encore l'accompagnement apporté aux entreprises susceptibles de relever de l'ESS. Du point de vue de votre Rapporteuse, une telle démarche pourrait consister non seulement à approfondir les liens entre les réseaux des CCI et des CRESS mais aussi à organiser une coopération plus étroite entre les chambres de commerce et les dispositifs locaux d'accompagnement, en organisant par exemple – suivant des modalités à définir – la présence des DLA au sein des locaux des CCI.

## **B. DÉVELOPPER LES MODALITÉS D'INVESTISSEMENT INNOVANTES DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

La participation aux modes de financement propres à l'économie sociale et solidaire représente le second enjeu pour le développement de l'investissement du secteur privé. Du fait des initiatives prises par l'État et les collectivités territoriales mais également par des réseaux spécialisés et des institutions financières, il existe aujourd'hui des instruments et des circuits de financement spécifiquement conçus afin de répondre aux spécificités et aux finalités d'utilité sociale des modèles ESS.

Il reste toutefois à établir dans quelle mesure ils répondent aux besoins de l'écosystème, au regard de leur caractère relativement embryonnaire. Dans cette optique, votre Rapporteur estime qu'il importe de porter une attention renouvelée à deux sujets essentiels pour le financement de l'ESS : d'une part, l'impact des outils prévus par la loi du 31 juillet 2014 ; d'autre part, les conditions de l'essor de l'épargne solidaire.

### 1. Des outils prévus dans la loi du 31 juillet 2014 à réover ?

L'une des avancées de la loi précitée du 31 juillet 2014 réside dans la création ou la formalisation d'outils financiers spécifiquement destinés à plusieurs catégories de l'économie sociale et solidaire. En l'occurrence, le texte consacre l'existence :

- **des certificats paritaires et mutualistes** (article 54 de la loi) : assimilés à des quasi-fonds propres, les certificats visent à permettre aux institutions de prévoyance et aux mutuelles, ainsi qu'à leur et à leurs unions, de faire appel aux ressources de leurs adhérents ou aux institutions de prévoyance ou mutuelles ; leur rémunération est variable et fixée annuellement ; les certificats ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de l'émetteur et après désintéressement de tous les créanciers privilégiés <sup>(1)</sup> ;

- **des obligations ou titres associatifs** (article 70 de la loi) <sup>(2)</sup> : l'article L. 213-9 du code monétaire et financier prévoit deux types d'obligations pour les associations loi 1901 (ou relevant du droit d'Alsace Moselle) qui exercent, de manière exclusive ou non, une activité économique effective depuis au moins deux années :

- des obligations de forme classique, remboursables à l'initiative du prêteur ou à une échéance convenue ;

- des titres associatifs dont le remboursement peut intervenir à l'initiative de l'émetteur ou « à une échéance conditionnée à la constitution, depuis la date de l'émission, d'excédents dépassant le montant nominal de l'émission, nets des éventuels déficits constitués durant la même période » ; dans cette hypothèse, les titres associatifs constituent des créances de dernier rang et ne sont remboursables qu'à l'issue d'un délai minimal de sept ans ;

- **les fonds de développement coopératif** (article 23 de la loi) : ils ont pour mission de soutenir la création de sociétés coopératives, de prendre des participations dans des sociétés coopératives et de financer des programmes de développement et des actions de formation ;

---

(1) Cf. décret n° 2015-204 du 23 février 2015 relatif aux certificats mutualistes ou paritaires

(2) Cf. articles L.213-8 à L. 213-21 du code monétaire et financier

● **des fonds de dotation** (article 87 de la loi)<sup>(1)</sup> : le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.

Les éléments recueillis par votre Rapporteur ne lui donnent pas les moyens d'évaluer le montant des ressources investies par le biais de ces instruments financiers, ni de déceler l'existence d'éventuelles difficultés dans le placement des obligations et titres associatifs. À l'inverse, **rien ne permet d'établir que les outils créés par la loi du 31 juillet 2014 concourent à l'attractivité du modèle ESS, en particulier des structures à statut associative.**

On remarquera que **l'article L. 213-9 du code monétaire et financier plafonne la rémunération due aux souscripteurs éventuels des obligations et des titres associatifs.** En l'occurrence, la loi dispose que le taux d'intérêt stipulé dans le contrat d'émission des titres associatifs ne peut être supérieur au taux moyen du marché obligataire du trimestre précédent l'émission, majoré d'une rémunération fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie, dans la limite de trois points pour les obligations et de 2,5 points pour les titres associatifs. En application de l'arrêté du 7 décembre 2016<sup>(2)</sup>, la majoration maximale s'élève à 250 points de base pour les obligations et à 200 points de base pour les titres associatifs.

Certes, dans cette limite, les contrats d'émission peuvent prévoir une rémunération variable. En outre, compte tenu des délais de remboursement prévus par le législateur, les obligations et titres associatifs peuvent être assimilés à des instruments de financement en quasi-fonds propres des associations.

Pour autant, **il existe des incertitudes notables quant aux ressources effectivement procurées – même si la littérature rend compte d'émissions d'un montant substantiel –, au regard des limites apportées à la rémunération de tels placements.** Au terme de ces travaux, la commission Tiberghien concluait ainsi que ces outils pouvaient accompagner l'évolution des modèles économiques et compléter des fonds propres manquant ou insuffisants par des passifs de long terme<sup>(3)</sup>.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le Gouvernement travaillerait actuellement à la rénovation des vecteurs juridiques permettant l'investissement en quasi-fonds propres associatifs. Il prévoit la publication d'un arrêté qui augmenterait le plafond de rémunération des titres associatifs : cette

---

(1) Article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

(2) Arrêté du 7 décembre 2016 fixant la majoration maximale de rémunération des obligations émises par les associations

(3) Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, (pour le compte d'ESS France), mars 2017, pp. 83-85

mesure viserait à rapprocher le plafond de rémunération du plafond légal, afin d'améliorer l'attractivité des titres auprès des investisseurs des quasi-fonds propres associatifs.

Du point de vue de votre Rapporteuse, **il s'agit d'une démarche intéressante qui, outre la hausse de la rémunération servie à la souscription, pourrait inclure une réflexion sur les exigences afférentes à la qualité des investisseurs et aux structures susceptibles d'émettre des obligations et titres.** Dans cette optique, la proposition (formulée notamment par l'association FAIR et ESS France) de donner aux collectivités territoriales, sur le fondement d'une disposition législative, la capacité de souscrire des titres associatifs mérite sans doute un examen au Parlement.

## **2. Encourager le développement de la finance solidaire**

L'épargne ou la finance solidaire désigne, de manière usuelle, l'ensemble des placements qui visent à financer des structures ou actions ayant pour objet la défense d'une cause ou la réalisation d'un projet à finalité éthique et/ou social. Les buts poursuivis se révèlent très variés, de la promotion des énergies renouvelables en passant par le développement du commerce équitable, le soutien à des structures de logement social ou d'insertion.

● D'après les statistiques fournies par l'association FAIR, **l'encours total placé dans l'épargne ou la finance solidaires atteignait 20,35 milliards d'euros en 2020, en hausse de 33 % sur un an.** Ainsi que le montre le tableau ci-après, cette ressource connaît un accroissement continu depuis le début de la décennie 2010. Les chiffres relatifs à l'encours pour 2020 marquent la plus forte augmentation de collecte en valeur absolue, soit une hausse de 80 % par rapport au précédent record (2,8 milliards d'euros en 2019).

57,5 % des souscriptions proviennent de l'épargne solidaire, 38,6 % de l'épargne bancaire et 3,9 % de la souscription directe au capital d'entreprises solidaires. D'après l'analyse de FAIR, les statistiques révèlent l'accélération de l'engagement des investisseurs institutionnels dans l'investissement à impact.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE L'ÉPARGNE SOLIDAIRE DEPUIS 2011

(En millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Épargne collectée par les entreprises solidaire</b>	<b>348</b>	<b>395</b>	<b>429</b>	<b>474</b>	<b>444</b>	<b>502</b>	<b>548</b>	<b>651</b>	<b>656</b>	<b>790</b>
Actions non cotées	259	295	324	367	428	484	527	631	659	745
Autres placements	89	100	105	107	16	18	21	20	28	45
<b>Épargne Bancaire solidaire</b>	<b>1 479</b>	<b>1 718</b>	<b>1 894</b>	<b>2 225</b>	<b>2 819</b>	<b>3 059</b>	<b>3 621</b>	<b>3 917</b>	<b>4 956</b>	<b>7 857</b>
Comptes sur livret	714	823	895	1 105	1 522	1 668	1 976	2 215	2 588	3 258
Dépôts à terme	1	1	1	113	195	198	185	151	144	140
Organismes de placement collectifs	699	832	902	864	937	1 012	1 272	1 347	2 013	2 147
Contrats d'assurance vie	65	62	96	143	165	181	188	204	211	2 312
<b>Épargne salariale solidaire</b>	<b>1 721</b>	<b>2 577</b>	<b>3 695</b>	<b>4 137</b>	<b>5 195</b>	<b>6 204</b>	<b>7 379</b>	<b>7 995</b>	<b>9 700</b>	<b>11 700</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3 548</b>	<b>4 690</b>	<b>6 018</b>	<b>6 836</b>	<b>8 458</b>	<b>9 765</b>	<b>11 548</b>	<b>12 563</b>	<b>15 342</b>	<b>20 347</b>

Source : association Fair

Suivant l'analyse de FAIR, l'accroissement de l'épargne solidaire résulterait de l'épargne forcée à laquelle la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 a contraint les ménages mais aussi par une bonne dynamique de la labellisation et l'attrait des produits labellisés. Ainsi, on dénombrait **4,4 millions de placements solidaires souscrits au 31 décembre 2020**.

On estime aujourd'hui la contribution des investisseurs institutionnels à un peu moins d'un quart de l'encours du financement solidaire. Cet engagement va se renforcer à court terme.

• D'après les statistiques de FAIR, **le montant des investissements réalisés par les acteurs de la finance solidaire en 2020 s'élève à près de 513 millions d'euros, soit une hausse de 15 % par rapport à l'exercice 2019**. Au 31 décembre, le stock « net » de financements solidaires représentait la somme globale de 2,7 milliards d'euros.

Les investissements réalisés au moyen des ressources de la finance solidaire avaient pour objets et destinataires :

- les entreprises sociales en France (67 %) ;
- les investissements dans les foncières solidaires (14 %) ;
- l’octroi de prêts sociaux (7 %) ;
- le financement d’entreprises sociales dans les pays en développement (6 %) ;
- des prêts à finalité environnementale (6 %).

**Les associations et entreprises à forte utilité sociale apparaissent comme les principales bénéficiaires des financements réalisés, avec 345,5 millions d’euros mobilisés** par des acteurs variés tels que les grands réseaux de la finance solidaire ou les gérants de fonds solidaires. D’après le décompte établi par FAIR, 1 660 associations et entreprises ont été soutenues en 2020 tandis que 4 660 micro-entrepreneurs ont bénéficié d’un microcrédit dans le cadre de la création d’une activité professionnelle (avec notamment le soutien de l’Adie). Hors micro-crédit, l’investissement moyen est estimé à 236 000 euros (+18 %). Parmi les bénéficiaires des financements, la part des structures sous statut commercial équivalait à celle des structures sous statut ESS (soit 36 % chacun).

**• Votre Rapporteur ne peut qu’appeler les pouvoirs publics à poursuivre les efforts entrepris afin de soutenir l’essor de la finance ou de l’épargne solidaire. Sur le fondement des analyses recueillis au cours de ses travaux, cet effort pourrait être ordonné en se donnant deux objectifs.**

**La première orientation souhaitable consiste à parfaire l’organisation d’une véritable « épargne solidaire réglementée », sans attenter toutefois à la capacité d’innovation des acteurs financiers.**

Il existe aujourd’hui un certain nombre de produits financiers destinés à permettre l’investissement dans la finance ou l’épargne solidaire et qui s’adressent aux particuliers, aux entreprises et aux salariés.

Citons en particulier **les fonds dits « 90/10 »**, lequel permet de consacrer 10 % des sommes placées à la souscription des produits participant de l’épargne solidaire et 90 % à des investissements dans des titres plus conventionnels. Depuis la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 <sup>(1)</sup>, les salariés disposent d’un accès à des fonds dits « 90/10 » par le biais des mécanismes d’épargne salariale. Les personnes physiques ou morales peuvent aussi y investir par le biais des compte-titres, des PEA ou des contrats d’assurance-vie. Le fonds 90/10 suit alors le fonctionnement propre au type de placement choisi.

---

(1) Loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l’épargne salariale

Suivant une logique analogue, les sommes épargnées sur **les livrets de développement durable et solidaire (LDDS)** <sup>(1)</sup> peuvent servir à effectuer un don à une entreprise de l'économie sociale et solidaire. En application de la réglementation, les établissements bancaires doivent proposer chaque année aux souscripteurs une liste d'au moins 10 entreprises de l'économie sociale et solidaire en vue d'un versement direct aux organismes.

La « loi PACTE » <sup>(2)</sup> de 2019 comporte deux dispositions susceptibles d'apporter des ressources nouvelles ou une meilleure visibilité au bénéfice de l'économie sociale et solidaire :

– en premier lieu, l'obligation de proposer aux souscripteurs d'une assurance-vie, à compter de 2022, des produits comportant au moins une unité de compte (UC) labellisée « investissement socialement responsable » (« label ISR »), une UC destinée à financer la transition énergétique (« label TEEC ») et une UC « solidaire » (pouvant être orientée notamment par le « label Finansol » et par l'agrément ESUS) ;

– en deuxième lieu, l'obligation d'une meilleure information des souscripteurs sur la part réelle de leur épargne allouée à la transition écologique et/ou solidaire.

Dans cette perspective, il pourrait être utile de **mener une réflexion sur la possibilité d'affecter une partie de l'encours de chacun des livrets d'épargne réglementés à des placements ou dons en faveur de l'économie sociale et solidaire** <sup>(3)</sup>. Sur le modèle du LDDS, le placement résulterait naturellement d'une décision du détenteur, le cas échéant sur la base des propositions formulées par les établissements bancaires.

Outre la diversification des produits et de l'usage des encours, **il ne paraît pas hors de propos d'envisager un relèvement la part des actifs solidaires souscrits dans le cadre des fonds « 90/10 ».**

En application de la réglementation sur les fonds solidaires, le *ratio* peut être compris actuellement entre 5 % et 10 %. D'après les chiffres disponibles, la moyenne actuelle des placements dans les structures de l'ESS s'élève à 6,5 %, stable depuis plusieurs années. Le contingentement de la part des actifs constitue une règle prudentielle destinée à protéger les sommes investies par les épargnants sur des titres non cotés. Il n'en comporte pas moins l'inconvénient pratique de restreindre les sommes susceptibles de soutenir les actions d'utilité sociale menées par les structures de l'ESS.

---

(1) Article L. 221-27 du code monétaire et financier

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises

(3) Voir en ce sens Finansol, 10 propositions pour le développement de la finance solidaire, Livre blanc, proposition n° 2, novembre 2015, p. 10

La proposition formulée par de nombreux acteurs de l'économie sociale et solidaire, dont ESS France et l'UDES, consiste à porter le *ratio* d'investissements solidaires des fonds (90/10) entre 10 % et 15 %. D'après les estimations de l'UDES, une telle mesure pourrait permettre de dégager une capacité d'investissement supplémentaire en fonds propres ou quasi fonds propres d'une vingtaine de millions d'euros par an pour les entreprises sociales et solidaires.

**La seconde nécessité identifiée par votre Rapporteur porte sur l'orientation des ressources de l'épargne ou de la finance solidaire, ce qui soulève la question de l'identification des acteurs de l'ESS susceptibles d'en bénéficier.**

**Dans son principe, l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS) devrait remplir cette fonction** pour les entreprises de l'ESS recherchant un accès au financement de l'épargne solidaire, notamment aux encours collectés par l'épargne salariale. En dehors des bénéficiaires de plein droit, sa délivrance suppose en effet de respecter les critères énumérés par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 31 juillet 2014. Il est censé attirer des investisseurs, qui bénéficient, en échange d'un investissement au capital de certaines catégories de PME, de dispositifs de réduction d'impôt comme les dispositifs Madelin ou IR – PME.

**En pratique, les analyses développées devant votre Rapporteur portent à conclure au faible intérêt du dispositif, y compris pour des entreprises, des associations et des coopératives possédant toutes les caractéristiques du modèle ESS.**

**Or, la reconnaissance de leur spécificité peut être considérée comme un gage utile de crédibilité et de transparence donné aux investisseurs et aux particuliers et, en conséquence, une incitation à investir dans la finance ou l'épargne solidaire.**

Dans le cadre de la « loi PACTE » précitée, les pouvoirs publics se sont efforcés d'améliorer les modalités de la délivrance de l'agrément ESUS. Le texte comporte ainsi des dispositions qui tendent à rendre plus opérante la notion d'utilité sociale dans la loi du 31 juillet 2014 et à simplifier les conditions d'éligibilité à l'agrément. En outre, il organise un mécanisme de pré-constitution des dossiers par des réseaux d'accompagnement spécialisés.

**Pour sa part, le projet de loi de finances pour 2022 consacre des crédits de fonctionnement à la poursuite de la dématérialisation du dispositif. Votre Rapporteur approuve évidemment cette démarche.** Toutefois, rien n'assure que le manque d'attractivité de l'agrément ESUS tiende seulement aux modalités pratiques de sa délivrance.

Dans cette hypothèse, il pourrait être utile d'examiner également les avantages fiscaux attachés à l'investissement dans les structures qui obtiennent cet agrément. Sous réserve d'une évaluation et sur la base des conclusions de la

commission Tiberghien <sup>(1)</sup>, votre Rapporteure pense qu'**il pourrait être envisagé de rendre éligibles les entreprises d'insertion et les entreprises agréées ESUS au régime fiscal du mécénat et du don.**

Au plan pratique, **l'économie sociale et solidaire gagnerait sans doute également à mieux tirer parti des ressources de l'épargne locale.** L'expérience tend en effet à montrer que l'isolement des acteurs et leur éloignement vis-à-vis des circuits classiques de financement constituent des handicaps, alors que l'accès au crédit présente un coût.

Dans cette optique, **votre Rapporteure estime qu'il pourrait être judicieux d'appuyer le développement des plateformes régionales de financement participatif, en association avec les régions et les réseaux spécialisés dans le financement de l'économie sociale et solidaire.** Elle partage la conviction exprimée par la commission Tiberghien, qui voyait dans ce type de dispositif le moyen d'établir un continuum dans l'offre de financement, allant de l'octroi du crédit en ligne pour les faibles montants jusqu'aux agences bancaires pour les montants élevés. De fait, on assiste dans de nombreuses régions à l'émergence de circuits courts de financements et d'échange, notamment autour de démarches associatives. Il importe aujourd'hui de consolider ces initiatives et de capitaliser les bonnes pratiques.

---

(1) Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, (pour le compte d'ESS France), mars 2017, p. 174

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 13 octobre 2021, la commission des affaires économiques a poursuivi l'examen pour avis des crédits de la mission « Économie », sur le rapport Mme Barbara Bessot Ballot (Économie sociale, solidaire et responsable).*

**Mme Barbara Bessot-Ballot, rapporteure pour avis.** Depuis le transfert réalisé en loi de finances initiale pour 2021, c'est à l'action n° 4 du programme 305, *Stratégies économiques*, que sont inscrits les crédits expressément consacrés au financement de la politique publique menée en matière d'économie sociale et solidaire (ESS), laquelle relève ainsi désormais de Bercy, conformément aux vœux de nombreux acteurs du secteur. Au risque de me répéter, je voudrais à nouveau souligner combien l'été 2020 a marqué un tournant pour l'économie sociale et solidaire, avec la création d'un secrétariat d'État, incarné avec énergie et vision par Mme Olivia Grégoire. Toutefois, l'action n° 4 ne reflète pas l'ensemble de l'effort budgétaire consenti en faveur de ce secteur et je me félicite de ce que d'autres missions et d'autres programmes puissent soutenir ses acteurs, même de manière indirecte.

Je tiens à réaffirmer cet après-midi une conviction : dans l'édification d'une société plus juste et équilibrée, l'économie sociale et solidaire a un rôle à jouer en ce qu'elle propose des modèles qui, loin d'opposer des considérations économiques à la poursuite de buts d'utilité sociale, les réconcilient, en accordant toute leur place au respect des enjeux éthiques et à la valorisation des territoires. Représentant 10 % du produit intérieur brut national et 14 % de l'emploi privé – avec 12 millions de bénévoles et 2,4 millions de salariés –, l'économie sociale et solidaire constitue un secteur économique à part entière, présent dans tous les domaines d'activité.

Il importe donc de lui donner les moyens de se structurer et de s'affirmer afin qu'elle prenne toute sa part dans la construction d'une croissance inclusive et s'oriente davantage vers l'économie réelle. Assurément, le projet de loi de finances pour 2022 contribue pleinement à la réalisation de cet objectif, puisqu'il tient le cap d'une politique qui, tout au long du quinquennat, s'est employée à donner à l'ESS les moyens d'exprimer et de préserver tout son potentiel, dans les temps ordinaires comme dans des circonstances exceptionnelles. Je pense en particulier au dispositif UrgencESS qui, au plus fort de la crise sanitaire, a permis la mobilisation de 30 millions d'euros au bénéfice de près de 4 800 structures comptant moins de dix équivalents temps plein (ETP).

Comme le montre la première partie de mon rapport, le projet de budget pour 2022 inscrit l'engagement de l'État dans la durée. D'une part, le montant des crédits de paiement inscrits à l'action n° 4 passe de 17,54 millions d'euros à 19,25 millions d'euros, soit une progression de 9,72 % par rapport à la loi de

finances initiale pour 2021, et dépasse les sommes inscrites en 2020. D'autre part, la programmation budgétaire assure la continuité de financements qui répondent à des enjeux essentiels pour la structuration et la croissance de l'ESS.

En premier lieu, des crédits sont alloués au développement des contrats à impact social. Je sais que ce dispositif innovant suscite des réserves, voire des craintes. Mais objectivement, il présente l'intérêt de renouveler et de diversifier les instruments de financement de l'économie sociale, solidaire et responsable. En pratique, ces contrats favorisent une association plus étroite des investisseurs autres que les personnes publiques à la réussite d'actions d'utilité sociale. De mon point de vue, un recours proportionné à ce dispositif peut constituer une démarche vertueuse.

En second lieu, le budget pour 2022 consacre des ressources utiles à la structuration d'un écosystème que d'aucuns peuvent juger complexe. Au-delà de la reconduite des crédits alloués au soutien des têtes de réseau, il met l'accent sur un financement accru des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), avec deux objectifs : la labellisation de quinze nouveaux PTCE et la création d'un bouquet de services. Je considère que cette orientation est décisive, car ces dispositifs présentent deux vertus : d'une part, ils peuvent offrir un cadre à la mise en commun de ressources et à des coopérations entre associations, coopératives, tiers lieux, entreprises et collectivités publiques ; d'autre part, ils sont de nature à favoriser un changement d'échelle dans la réalisation de projets mobilisant d'autres ressources que les microfinancements ou les subventions.

Dans cette même optique, il convient par ailleurs de souligner le caractère stratégique des ressources dégagées pour l'affermissement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). En effet, ceux-ci visent à favoriser la consolidation et le développement des emplois et des projets des structures d'utilité sociale grâce à un accompagnement sur-mesure et gratuit. Ils bénéficient aujourd'hui à près de 6 000 structures et se déploient sur l'ensemble du territoire. Les 11,3 millions d'euros dégagés par la programmation budgétaire devraient contribuer à consolider ce réseau, qui peut et doit répondre à un besoin de conseils et d'expertises. C'est un point que j'avais souligné l'an dernier dans mon rapport pour avis et, lors de la discussion des amendements, la secrétaire d'État Olivia Grégoire s'était engagée à augmenter les ressources des DLA.

Compte tenu de ces choix et des moyens de l'action n° 4 du programme 305, je donnerai un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire.

Mais si le soutien des collectivités publiques revêt une importance cardinale, il ne saurait conduire à négliger les moyens de diversifier les ressources de l'économie sociale et solidaire, dans le double objectif d'accroître le potentiel de financement mobilisable au service du modèle et de renforcer durablement l'autonomie financière des entreprises du secteur vis-à-vis du soutien de la sphère publique.

En effet, l'ESS renvoie parfois l'image d'une économie sous perfusion. Ce lieu commun peut nuire à sa crédibilité et renforcer la perception d'un modèle non viable économiquement. Or, l'ESS regroupe une très grande diversité de structures et d'activités : des associations en très grande majorité, des fondations, mais aussi des coopératives, des mutuelles et des sociétés commerciales à finalité sociale. On le voit : le secteur compose avec des considérations économiques qui font tout autant partie de son ADN que l'utilité sociale.

À cet égard, tout en affirmant sans ambiguïté le bien-fondé d'un financement public consolidé de l'ESS dans la durée, il est souhaitable d'enclencher une dynamique vertueuse qui permettrait à chaque entreprise du secteur de bénéficier d'un financement équilibré. Cette démarche apparaît particulièrement pertinente dans le contexte d'une montée en puissance de la notion d'impact dans l'économie dite « conventionnelle ». On assiste ainsi à la popularisation d'enjeux pour lesquels l'ESS a été et demeure pionnière. Il est par conséquent opportun de tirer parti d'un phénomène qui peut assurément susciter l'intérêt des financeurs privés pour l'ESS, voire devenir, à terme, l'un des vecteurs de l'« ESSisation » de l'économie classique.

C'est dans cette optique que j'ai choisi de consacrer la seconde partie de mon rapport aux conditions d'une participation du secteur privé au financement de l'ESS.

Premier enseignement : il est nécessaire de disposer d'un suivi statistique actualisé de l'activité économique et des modalités de financement de l'économie sociale. De fait, l'absence de données et d'éléments d'analyse des flux financiers et des investissements au bénéfice de l'ESS hypothèque toute évaluation approfondie. Aux termes de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le suivi statistique annuel de l'activité économique et des modalités de financement du secteur incombe à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), aux services statistiques ministériels, à la Banque de France ainsi qu'à la Banque publique d'investissement (« BPI France »). Pour l'efficacité de l'action publique, il importe donc que cette mission légale soit pleinement accomplie.

Il apparaît ensuite nécessaire de conforter l'accès de l'ESS aux instruments communs d'investissement. Dans les faits, la possibilité de recourir aux dispositifs de financement ouverts à d'autres acteurs privés demeure en effet théorique, notamment en ce qui concerne les prêts bancaires. D'après plusieurs travaux, dont ceux de la commission présidée par M. Frédéric Tiberghien en 2017, cette difficulté pourrait résulter d'une appréciation défavorable des exigences que comportent, pour des investisseurs éventuels, les caractéristiques du modèle de l'ESS. Ainsi, le principe de lucrativité limitée interdit ou encadre très strictement le partage et l'usage des bénéfices éventuels. En outre, l'impossibilité de placer des parts du capital social sur les marchés boursiers exclut toute plus-value sur les titres cédés, comme dans le modèle du capital risque traditionnel. D'autres analyses démontrent que les structures et entreprises de l'ESS se heurtent à une surestimation du risque financier qu'elles représentent en cas d'emprunt ; elles soulignent en outre leurs

difficultés à répondre à des exigences de rentabilité, difficultés qui conduisent certains investisseurs à renoncer à participer à leur développement.

Face à ce qui pourrait relever d'une faille de marché, il faut d'abord veiller à l'efficacité des régimes de garantie. Cette activité incombe aujourd'hui à BPI France qui, outre ses propres dispositifs de financement, assure la gestion du Fonds de cohésion sociale (FCS) pour le compte de l'État. Il convient ensuite d'accompagner les structures de l'ESS et d'améliorer la connaissance qu'ont les investisseurs privés de la spécificité de son modèle.

Il existe aujourd'hui des freins à l'investissement privé qui tiennent notamment à la méconnaissance des outils existants chez les entrepreneurs sociaux, à une faible connaissance des initiatives locales ainsi qu'à la difficulté d'appréhender les implications des activités de l'ESS. C'est pourquoi mon rapport préconise de consolider la place et le rôle des DLA.

En plus de l'organisation d'un véritable parcours d'accompagnement par les chambres régionales de l'économie sociale (CRESS), il est nécessaire d'associer plus étroitement aux actions de promotion de l'ESS les chambres de commerce et d'industrie (CCI), voire les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

En dernier lieu, j'appelle l'attention de la commission sur les enjeux décisifs liés au développement de certaines modalités d'investissement innovantes. Il existe en effet des instruments et des circuits de financement conçus pour répondre aux spécificités et aux finalités d'utilité sociale des modèles de l'ESS. Il faut y voir le résultat des initiatives prises non seulement par l'État et les collectivités territoriales, mais également par des réseaux spécialisés, ainsi que par certaines institutions financières. Il reste toutefois à établir dans quelle mesure ils répondent aux besoins de l'écosystème, compte tenu de leur caractère relativement embryonnaire.

Dans cette optique, un premier axe de travail pourrait consister à engager la rénovation des outils créés ou formalisés par la loi du 31 juillet 2014. Je pense en particulier aux obligations et aux titres associatifs qui, dans leur principe, doivent procurer des ressources en fonds propres et quasi-fonds propres. Toutefois, il n'est pas certain qu'ils puissent rendre attractif l'investissement dans les structures de l'ESS car le code monétaire et financier plafonne la rémunération de tels placements. Il pourrait donc être utile – ainsi que l'envisage le Gouvernement – d'augmenter la rémunération servie aux souscripteurs des titres. Une réflexion pourrait également être menée sur les exigences afférentes à la qualité des investisseurs et aux structures susceptibles d'émettre des obligations et des titres.

Un second axe de travail pourrait porter sur le développement de l'épargne ou de la finance solidaires. D'après les statistiques fournies par l'association FAIRE, l'encours total placé dans l'épargne ou la finance solidaires atteignait 20,35 milliards d'euros en 2020. En hausse de 33 % sur un an, il connaît un accroissement continu depuis le début des années 2010.

De mon point de vue, les pouvoirs publics doivent poursuivre leurs efforts pour soutenir cet essor, en se donnant deux objectifs. Le premier est de parfaire l'organisation d'une véritable épargne solidaire réglementée, sans toutefois entamer la capacité d'innovation des acteurs financiers. Dans le cadre de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, le législateur s'est efforcé de conforter l'attractivité de la finance solidaire, notamment en prévoyant l'obligation de proposer aux souscripteurs d'une assurance-vie, à compter de 2022, des produits comportant au moins une unité de compte labellisée « investissement socialement responsable ». Afin de maximiser les ressources tirées de produits existants, nous pourrions également envisager d'affecter une partie de l'encours de chacun des livrets d'épargne réglementés à des placements ou à des dons en faveur de l'ESS. Dans une logique analogue, je préconise d'examiner la possibilité de relever la part des actifs solidaires souscrits dans le cadre des fonds dits « 90/10 ».

Le second objectif consiste à mieux orienter les ressources de l'épargne ou de la finance solidaires, ce qui soulève la question de l'identification des acteurs de l'ESS susceptibles d'en bénéficier. C'est la raison pour laquelle je préconise de poursuivre la simplification de l'agrément entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) et de renforcer son attractivité au plan fiscal. Je vous remercie de votre attention.

**Mme Anne-Laurence Petel (LaREM).** L'économie sociale et solidaire et ses quelque deux millions de salariés ont démontré leur rôle primordial lors de la crise sanitaire, sociale et économique provoquée par la covid-19.

Si, face à la crise sanitaire, l'ESS s'est trouvée en première ligne pour répondre aux besoins de nos concitoyens, ses structures ont subi de plein fouet les conséquences d'une économie et d'une vie au ralenti. Je pense plus particulièrement au monde associatif et aux clubs sportifs. Nous pouvons donc être fiers du soutien que nous avons apporté à ce secteur : un demi-milliard d'euros a été mobilisé en faveur des associations ; les entreprises de l'ESS ont eu accès aux mêmes mesures de soutien que celles des autres secteurs et un dispositif spécifique et UrgencESS, a pu soutenir les associations employant de un à dix salariés. Mme Olivia Grégoire, la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'économie sociale, solidaire et responsable, a immédiatement pris la mesure des enjeux et les a portés haut.

Conscients de la place réelle de l'ESS dans notre société, nous lui avons accordé une attention particulière dès le début du quinquennat.

Après la crise vient la relance : eu égard au budget qui nous est présenté, l'ESS en bénéficie pleinement. Ainsi, le PLF pour 2022 maintient le cap de la montée en puissance des politiques publiques, avec une hausse de près de 10 % des crédits inscrits à l'action n° 4 *Économie sociale, solidaire et responsable* du programme 305 *Stratégies économiques*.

Je tiens à souligner que si nous avons salué, l'année dernière, l'avancée technique que représente la modification de la maquette budgétaire, force est de constater que la multitude des secteurs dans lesquels l'ESS intervient contribue encore et toujours à la dispersion des crédits budgétaires qui lui sont affectés – ce qui pourrait nuire à sa lisibilité globale. Ainsi, sur les 3,2 milliards d'euros de crédits de paiement alloués au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission *Travail et emploi*, certains sont relatifs au financement des structures d'insertion par l'activité économique, qui relèvent du champ de l'ESS. Cette situation s'explique néanmoins – je l'ai dit – par le caractère transversal de l'économie sociale et solidaire, qui explore et investit désormais tous les champs de l'économie et ne se réduit plus aux secteurs social et médico-social.

Par ailleurs, les crédits consacrés aux structures institutionnelles de l'ESS bénéficient d'une hausse de 14 %, tandis que les pôles territoriaux de coopération économique – dont la secrétaire d'État veut assurer le développement – se voient doter de 2,5 millions d'euros. Quant aux crédits alloués aux dispositifs locaux d'accompagnement, le projet de loi de finances pour 2022 renoue avec la hausse, avec une augmentation de 14,4 % des autorisations d'engagement et de 8,65 % des crédits de paiement. Je m'en félicite, eu égard au rôle prépondérant que les DLA ont joué durant la crise, non seulement dans le déploiement opérationnel des mesures de soutien, mais aussi dans l'émergence des initiatives solidaires dans les territoires.

J'insiste sur le caractère opérationnel des politiques publiques concernées, gage d'efficacité et garantie d'une bonne gestion des deniers publics. L'ESS s'inscrit dans une dynamique territoriale, au plus près de nos concitoyens. En cela, les choix que nous faisons doivent donc toujours refléter les besoins du terrain. Depuis le début du quinquennat, le groupe La République en Marche a constamment veillé au caractère opérationnel des mesures votées. Concernant l'ESS, il apparaît que nous avons réussi à tenir ce cap.

L'année dernière, nous saluons le partenariat entre la société civile et l'État que représentait le budget attribué à l'ESS pour 2021. Le PLF pour 2022 le prolonge.

Enfin, je souhaite mettre en exergue la nécessité d'œuvrer à la publication d'appels à projets et à manifestation d'intérêts plus adaptés aux structures du « dernier kilomètre », celles-là mêmes qui rencontrent le plus de difficultés à accéder à l'information et qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour répondre à ces appels. Un des moyens d'y parvenir réside dans une meilleure coopération entre acteurs de l'ESS dans les territoires. Je sais Mme Olivia Grégoire, tout autant que la majorité, engagée sur ces sujets.

Le groupe La République en Marche votera les crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire.

**M. David Corceiro (Dem).** La crise sanitaire a affecté les structures économiques sociales et solidaires. Dans ce contexte, le Gouvernement a confirmé, dès l'annonce du plan France Relance, sa volonté de faire de l'économie sociale et solidaire un secteur majeur pour l'avenir économique de notre pays. De fait, celle-ci s'impose aujourd'hui comme un secteur d'activité à part entière : elle représente 10 % du PIB national et 14 % de l'emploi privé, avec 12 millions de bénévoles et 2,4 millions de salariés. En consacrant de nouveau une partie importante du budget au secteur de l'ESS, le Gouvernement fait le choix d'affermir et de renforcer les fondations d'une économie durable et inclusive pour la France de demain.

Les entreprises ne sont pas les seules personnes morales à avoir été aidées par l'État depuis le mois de mars 2020. C'est également le cas des 23 000 associations qui, fin août, avaient reçu 500 millions d'euros du Fonds de solidarité et des 5 000 associations ayant bénéficié du fonds dédié à l'ESS, qui a décaissé 30 millions d'euros en six mois. Ainsi, il a permis la préservation de 16 000 emplois dans les secteurs de la culture et du sport. Tout dispositif confondu, 15 % des associations ont bénéficié d'une aide.

Cependant, les défis que doit relever l'ESS demeurent nombreux. Je pense avant tout à l'emploi et à l'insertion professionnelle, en particulier des jeunes, qui peuvent être soutenus dans le cadre des « parcours emploi compétences » – même si le travail des missions locales est primordial. Aussi le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés se réjouit-il de constater que les crédits affectés au programme 163 *Jeunesse et vie associative* augmentent de plus de 3 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Ce budget consacré à l'accompagnement des jeunes permet de renforcer le volume des dispositifs existants.

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé, au mois de juillet dernier, la création d'un revenu d'engagement pour les jeunes, qui permettra d'amplifier le plan « 1 jeune, 1 solution » et prolongera la mobilisation inédite en faveur des jeunes impulsée dès le début du quinquennat. Il n'est pas question de dépenser, mais bien d'investir dans l'avenir de la Nation. Madame la rapporteure, cette aide peut-elle être incluse dans le programme que vous présentez ? Si tel est le cas, quels en seraient les contours ?

L'augmentation récente du coût de la vie, des prix de l'essence et du gaz ou le coût du logement, en particulier pour les jeunes – dont il est le premier poste de dépenses – ne favorise pas leur sérénité au moment où ils doivent construire leur projet professionnel.

Parmi les autres défis que doit relever l'ESS figurent l'inclusion des personnes en situation de handicap, la lutte contre la pauvreté – je pense notamment aux associations qui, dans ce domaine, œuvrent en première ligne et dont l'action est rendue toujours plus urgente par la crise économique et sociale – et l'inclusion numérique, enjeu majeur pour les territoires les plus isolés et leurs habitants.

L'ensemble des initiatives prises dans ces différents domaines méritent d'être encouragées à la hauteur de leurs retombées positives dans les territoires. Aussi le groupe MODEM votera-t-il en faveur des orientations définies dans ce projet de budget.

**Mme Barbara Bessot-Ballot, rapporteure pour avis.** Vous avez salué le travail accompli au cours des quatre années écoulées ; il a permis d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des dispositifs, mais il y a encore beaucoup à faire. Il nous faut donc poursuivre dans cette voie avec la secrétaire d'État Olivia Grégoire, en faisant preuve de pragmatisme et de lucidité, afin d'encourager l'évolution de l'ESS vers l'économie réelle et de favoriser la solidarité dans le monde de l'entreprise – notamment par le biais des entreprises à mission. Madame Anne-Laurence Petel, vous savez, en tant que présidente du groupe d'études consacré à l'économie sociale et solidaire, combien il nous faut défendre ces valeurs qui doivent s'appliquer largement dans l'économie.

En conclusion, je le redis, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Économie*.

*Lors de sa réunion du mardi 19 octobre 2021, après avoir achevé l'examen des cinq avis budgétaires portant sur les crédits de la mission « Économie », la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### **Association FAIR (« Financer, accompagner, impacter, rassembler ») \***

M. Patrick Sapy, directeur général de l'association

Mme Clémence Vaugelade, responsable plaidoyer

Mme Julia Robin, chargée de plaidoyer

### **Association « French Impact »**

Mme Stéphanie Goujon, directrice générale

### **France Active**

M. Denis Dementhon, directeur général

### **BPI France**

M. Stéphane Hayez, directeur adjoint de la direction des partenariats régionaux, de l'action territoriale et de l'entrepreneuriat

Mme Sarah Madani, chargée de relations institutionnelles

### **Ministère de l'économie, des finances et de la relance – Service du financement de l'économie – direction du Trésor**

M. Thomas Boisson, chef du pôle « Financement de l'économie sociale et solidaire (ESS) et investissement à impact » (PESSII)

M. Arnaud Boulanger, chef adjoint du PESSII, chargé des aspects internationaux

Mme Elisa Famery, adjointe au chef de Pôle, en charge des questions de financement

M. Laurent Hou-Hen-Pen, adjoint, chargé de mission budget

M. Marc-André Buquet, collaborateur chargé des coopératives

### **France Tiers Lieux**

Mme Marie-Laure Cuvelier, SG de France Tiers-Lieux

**CCI France\***

M. Arnaud Guillemin, directeur de la mutation de l'offre de services

M. Pierre Dupuy, chargé de mission Affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement

**ESS France\***

M. Jérôme Saddier, Président

Mme Marthe Corpet, Responsable affaires publiques et animation de réseaux

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

M. Hugues Vidor, président

M. Sébastien Darrigrand, directeur général

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*