

# **Rapport sur l'Economie Sociale et Solidaire**

*« L'Economie Sociale et Solidaire,  
entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi »*

**Francis Vercamer**  
Député du Nord  
Parlementaire en mission

Avril 2010

1 6 2 0 / 0 9 / SG

Monsieur le Député,

*Cher ami,*

*Le Gouvernement a placé le développement de toutes les activités économiques au cœur de son action car c'est la condition essentielle pour le soutien à la croissance.*

*Le secteur de l'économie sociale, qui rassemble 200 000 entreprises (coopératives, mutuelles, associations et fondations) est, avec deux millions de salariés, fortement créateur de richesses pour notre pays. Les entreprises qui le constituent jouent un rôle de premier plan dans plusieurs secteurs comme la banque, l'assurance, l'agriculture, la santé ou la distribution. Elles peuvent aussi constituer, par leur nature et leur histoire, un point de référence au moment où le Gouvernement s'est engagé dans un processus volontaire de régulation, tant au niveau national qu'international.*

*Cependant l'économie sociale reste dans certains secteurs moins développée que chez nos voisins européens. Notre économie est ainsi privée de l'apport d'entreprises qui sont souvent celles qui favorisent l'émergence de nouvelles activités et proposent des projets économiques structurant le développement national ou local.*

*Il est donc essentiel d'améliorer l'environnement dans lequel les entreprises de cette nature peuvent se développer et de favoriser l'essor de nouveaux projets et entrepreneurs sociaux. C'est un défi pour notre pays, car je suis convaincu que ces activités constituent un gisement de richesses et d'emplois considérable.*

*Je souhaite que notre pays relève ce défi et se dote dans les tout prochains mois d'une politique ambitieuse de développement de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social.*

*En conséquence, il convient que soient définis les moyens de développement de ce secteur d'activité et identifiés les freins à la création des entreprises sociales.*

Monsieur Francis VERCAMER  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

*Je souhaite vous confier cette mission. Vos travaux devront s'inscrire en cohérence avec les dispositions issues de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Ils s'articuleront avec les réflexions en cours au niveau européen. Vous vous attacherez particulièrement à préciser le périmètre de ce secteur et en évaluer la situation économique. Vous ferez des propositions en vue de favoriser la création, le développement et la pérennisation des entreprises sociales.*

*Un décret vous nommera, en application de l'article LO 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Christine LAGARDE, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, de Monsieur Laurent WAUQUIEZ, Secrétaire d'État chargé de l'emploi, et de Monsieur Martin HIRSCH, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Haut-commissaire à la jeunesse. Vous bénéficierez du concours de ces ministères et de l'ensemble des administrations compétentes.*

*Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs*

*De t*

*Fillon, FL*

François FILLON

## **Equipe de la mission**

Pour la réalisation de la mission relative à l'économie sociale et solidaire,  
M. Francis VERCAMER, Parlementaire en mission, a été accompagné par :

M. Michel HAINQUE	Contrôleur Général Economique et Financier
M. Patrick HERMANGE	Contrôleur Général Economique et Financier
M. Fabrice POTHIER	Administrateur Civil

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
-------------------	---

## PREMIERE PARTIE :

Le poids de l'économie sociale et solidaire dans l'économie et dans l'emploi en France .....	11
--	----

I) Un poids réel dans le paysage économique et social souvent mésestimé car méconnu.....	11
II) Les limites des données disponibles invitent à poursuivre l'effort de connaissance et de mesure du secteur .....	17
III) Dans le débat européen sur l'économie sociale, la France n'est pas une exception .....	18

## DEUXIEME PARTIE :

Les trois grands constats.....	21
--------------------------------	----

1 <sup>er</sup> CONSTAT : Un secteur d'une grande diversité mais aussi d'une réelle unité qui se considère insuffisamment reconnu .....	21
---	----

I) Un secteur d'une grande diversité, facteur de richesses mais aussi de difficultés d'appréhension .....	21
II) Un secteur reposant sur des éléments réels d'unité .....	23

2 <sup>ème</sup> CONSTAT : Une aspiration du secteur de l'ESS à ce que ses spécificités et ses préoccupations soient mieux prises en compte par les pouvoirs publics .....	26
--	----

I) Une double aspiration légitime qui appelle des réponses diversifiées et adaptées ..	26
II) Des fragilités et des entraves réelles qui requièrent aide et accompagnement de la part des pouvoirs publics.....	27
III) Des attentes et des besoins d'aide et d'accompagnement renforcés par des inquiétudes réelles face à l'avenir .....	28

3 <sup>ème</sup> CONSTAT : Des atouts et des potentialités réelles de l'ESS insuffisamment pris en compte et appelant à des approches renouvelées .....	31
---	----

I) Un sentiment profond du secteur de l'ESS que ses atouts et ses potentialités sont insuffisamment reconnus et sollicités .....	31
II) Les actions publiques mises en œuvre manquent d'approches globales et transversales.....	33
III) Un secteur insuffisamment intégré dans les politiques nationales et territoriales ..	34

## **TROISIEME PARTIE :**

**Quatre grandes orientations générales pour l'action à mener à l'égard du secteur de l'ESS.....35**

**1<sup>ère</sup> ORIENTATION : Favoriser une meilleure visibilité et une meilleure reconnaissance du secteur de l'ESS.....36**

**I) Mieux connaître, mieux observer, mieux évaluer .....36**

**II) Mieux reconnaître, mieux faire connaître .....37**

**2<sup>ème</sup> ORIENTATION : Promouvoir une politique active et renouvelée d'aide et d'accompagnement du secteur de l'ESS en facilitant l'accès à certains dispositifs de droit commun.....43**

**I) Mieux répondre aux besoins de financement de l'ESS en activant certains outils existants .....43**

**II) Faciliter l'accès de l'ESS à d'autres dispositifs existants .....45**

**3<sup>ème</sup> ORIENTATION : Promouvoir une politique active et renouvelée d'aide et d'accompagnement du secteur de l'ESS en adoptant diverses mesures tenant compte de ses spécificités et de la nature de ses besoins.....47**

**I) Adopter diverses mesures spécifiques pour mieux répondre aux besoins de financement.....48**

**II) Adopter diverses autres mesures pour soutenir l'ESS .....49**

**III) Adapter certaines dispositions des statuts utilisés par l'ESS .....52**

**4<sup>ème</sup> ORIENTATION : Mieux insérer le secteur de l'ESS au sein des politiques publiques, tout en faisant émerger une nouvelle dynamique en sa faveur .....54**

**I) Assurer une meilleure prise en compte du secteur de l'ESS au sein des structures de l'Etat et celles des territoires.....54**

**II) Promouvoir des approches partenariales responsables et équilibrées entre les pouvoirs publics et le secteur de l'ESS.....56**

**III) Favoriser l'émergence d'une nouvelle dynamique au profit du secteur de l'ESS ....58**

## **QUATRIEME PARTIE :**

**Les 50 propositions .....65**

**CONCLUSION .....114**

**ANNEXES (I à XI)**

## INTRODUCTION

Le présent rapport concernant le secteur de l'économie sociale et solidaire résulte des travaux conduits dans le cadre de la mission parlementaire confiée par le Premier Ministre par lettre du 2 octobre 2009.

Il s'attache en premier lieu à répondre au mieux aux attentes et aux demandes qui y sont formulées afin de répondre au souci du gouvernement que soient définis les moyens de développement du secteur de l'Economie sociale et solidaire et identifiés les freins à la création d'entreprises en son sein. D'où la demande du Premier Ministre de lui proposer un ensemble de mesures visant à favoriser la création, le développement et la pérennisation des entreprises appartenant à la sphère de l'économie sociale au regard du potentiel de création de richesses et d'emplois que celle-ci représente. C'est ce à quoi la Mission s'est attachée en priorité.

Mais le Premier Ministre a manifesté également une ambition plus large dans sa lettre de mission, celle de voir notre pays se doter dans les tout prochains mois d'une politique ambitieuse de développement de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social. C'est aussi dans ce contexte que cette mission trouve sa justification alors qu'elle s'est déroulée concomitamment avec l'annonce qu'une tranche du grand emprunt, à hauteur de 100 millions d'euros, serait réservée à l'Economie Sociale.

Ce niveau d'ambition a été salué par l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire rencontrés et a renforcé leurs attentes. En conséquence, par leurs témoignages et par le biais de leurs préconisations, ils ont souhaité s'inscrire également dans cette perspective.

D'où la nécessité pour cette mission de prendre aussi en compte cette autre dimension pour laquelle elle s'est attachée à faire émerger plusieurs orientations qui, ont vocation à répondre à l'ambition plus vaste ainsi manifestée.

Il est apparu assez vite, en effet, qu'une telle approche aurait le mérite de replacer, dans une perspective plus large de politique générale, nombre de propositions susceptibles d'être émises en leur donnant plus de sens et en évitant de se limiter à la formulation de mesures de nature très diverse, compte tenu de la multiplicité des sujets abordés. C'est également cette orientation et cette ambition qui ont prévalu.

Au regard de ce double contexte, la Mission a été très vite confrontée à une des caractéristiques majeures du secteur de l'économie sociale et solidaire, qui en fait sa richesse mais également génère une difficulté d'appréhension à la fois sectorielle et globale : celle de sa très grande diversité. En découlent des sujets de préoccupation, des besoins, des attentes à l'égard de la puissance publique très diverses avec des spécificités particulières correspondant à ses nombreuses composantes.

Rappelons en effet qu'historiquement la sphère de l'Economie sociale et solidaire englobe les coopératives, les mutuelles, les associations, les fondations, avec plus récemment le secteur de l'entrepreneuriat social qui revendique aussi son appartenance à cette grande famille. Or, la Mission a dû se pencher sur toutes ces composantes dès lors que toutes développent à des degrés divers des activités d'entreprise et donc se situent au cœur des

préoccupations et des attentes manifestées par le Premier Ministre dans sa lettre de mission.

Ces différents éléments ont conduit assez rapidement à devoir recourir à une méthodologie de conduite de la Mission adaptée à l'ampleur des sujets à appréhender. D'où le recours, d'une part, à des auditions et d'autre part à des groupes de travail qui ont permis d'approfondir, d'expertiser, de reformuler le cas échéant les nombreuses propositions dont la Mission a été destinatrice et émanant des différentes composantes de l'Economie Sociale et Solidaire. Le tout avec le souci de répondre au mieux aux attentes formulées par le gouvernement.

C'est ainsi qu'une cinquantaine d'auditions ont été conduites au cours desquelles ont été amenés à s'exprimer, en faisant part de leurs attentes et de leurs besoins, les très nombreux représentants institutionnels et les responsables des différentes composantes de l'Economie Sociale et Solidaire. Mais la Mission s'est aussi attachée à auditionner certains acteurs de terrain de manière à mieux percevoir les problèmes concrets auxquels ils sont confrontés, les freins au développement qu'ils rencontrent et les voies envisageables pour y remédier.

Enfin, la Mission a veillé également à mieux appréhender la façon dont l'Etat prenait en charge ce secteur multiforme, à faire le point sur les actions conduites, à examiner les champs des possibles pour répondre aux attentes et aux besoins exprimés par les différentes composantes de ce secteur. Aussi, les représentants des principaux ministres concernés par cette Mission ainsi que ceux des administrations centrales parties prenantes ont également été auditionnés.

C'est bien volontiers que chacune de ces catégories d'acteurs, ont accepté de prendre part aux quatre groupes de travail constitués à partir de la fin janvier 2010.

Ils ont été organisés autour des quatre thématiques principales qui sont ressorties des rencontres de novembre et de décembre 2009, à savoir :

- Comment favoriser une meilleure visibilité et une meilleure attractivité de l'économie sociale ?
- Quels sont les avantages et « désavantages » de l'économie sociale par rapport au droit commun des entreprises ?
- Comment favoriser la contribution de l'économie sociale à l'emploi et à la création de nouvelles activités ?
- Comment mieux sécuriser l'environnement des associations qui agissent dans le champ de l'économie sociale ?

Les groupes de travail se sont réunis et ont travaillé de manière intensive durant près de deux mois avec des objectifs simples : identifier les problèmes, partager le constat, élaborer des propositions accompagnées de premiers éclairages en termes d'impacts. Ils ont disposé au préalable d'une liste de questions et de sujets à traiter sur la base de la lettre de mission du Premier Ministre et des sujets principaux abordés lors des auditions.

En termes d'enseignements à en tirer, trois d'entre eux méritent en particulier d'être soulignés en ce qu'ils éclairent certaines des préoccupations et attentes exprimées par la lettre de mission et motivent certaines des propositions formulées dans ce rapport.

**Le premier enseignement** a trait au fait que les différents acteurs de l'économie sociale ont peu l'habitude de travailler ensemble, dans une optique transversale. Une des explications tient notamment au fait que les instances nationales d'expression et de consultation au



niveau de l'Etat, telles que le Conseil supérieur de l'Economie sociale, ne jouent pas vraiment leur rôle.

**Le deuxième enseignement** est que les acteurs de l'économie sociale ne connaissent pas ou rarement les fonctionnaires des différentes administrations centrales qui ont compétence sur les différentes problématiques du secteur.

Cette situation mérite d'être éclairée par le fait que la Mission elle-même a rencontré des difficultés à mobiliser plusieurs des administrations centrales concernées par ce dossier en dépit des demandes formulées. Si certaines d'entre elles se sont fortement mobilisées, en particulier dans le cadre des groupes de travail, d'autres en revanche bien qu'étant invitées n'y ont pas ou peu participé. D'où certains sujets qui n'ont pas pu être complètement appréhendés ou certaines expertises qui n'ont pu qu'être esquissées.

Pourtant, le dialogue qui a pu ainsi s'instaurer entre acteurs de l'économie sociale et solidaire et les services de l'Etat s'est avéré au final utile et fructueux. Ainsi, les représentants des administrations centrales qui ont pris part aux groupes de travail ont pu faire valoir, à l'égard de certaines propositions de mesures portées par le secteur de l'économie sociale, leurs faiblesses, voire leur caractère inadéquat, au regard d'analyses juridiques, financières ou techniques qu'ils ont pu exposer. Ceci a conduit la Mission à devoir faire preuve de créativité et d'imagination pour faire émerger des propositions pertinentes et viables.

**Le troisième enseignement**, enfin, résulte du fruit de ces travaux, à savoir l'aptitude de ce secteur à être force de propositions intéressantes et pertinentes intégrant les contraintes mais aussi les marges d'action de la puissance publique. Autant de potentialités qui sont porteuses d'espoir pour l'avenir, au regard des ambitions affichées par le gouvernement à l'égard de ce secteur.

Découle de ces auditions et de ces groupes de travail un ensemble d'analyses, de constats, de propositions et de préconisations en terme d'orientations générales.

Le présent rapport s'est attaché à en tirer le meilleur parti en veillant à répondre au mieux aux attentes exprimées dans la lettre de mission. C'est pourquoi le parti choisi a été de privilégier une approche pragmatique et opérationnelle s'agissant des propositions qu'il contient, tout en veillant à les remettre en perspective. Ceci avec le souci constant de ne pas enfermer la sphère de l'économie sociale et solidaire dans un ghetto, ni de la banaliser, mais au contraire de permettre une fluidité entre ce secteur et celui de l'économie classique.

**En conséquence, ce rapport comporte quatre volets de nature et d'ambition différentes.**

**Le premier volet vise, par le biais d'une approche descriptive mais aussi méthodologique, à présenter dans ses grandes lignes le secteur de l'Economie sociale et solidaire** et à mieux appréhender ainsi son poids, l'ampleur et la diversité de ce qu'il représente dans notre pays, les réussites dont il peut témoigner dans nombre de secteurs d'activité. Il vise aussi à mieux appréhender son intérêt majeur en termes de création d'emplois mais également à souligner les approches intéressantes qu'il porte et qui méritent d'être amplifiées. En bref, il s'agit de répondre à une vraie préoccupation qui caractérise ce secteur, celui d'être mal connu et insuffisamment reconnu, et ce du fait de la difficulté d'appréhender son périmètre précis, alors que son rôle dans le paysage économique et social de notre pays est significatif et porteur de potentialités réelles.

**Le second volet répond au souci de compléter ce panorama en tentant d'établir un état des lieux.** Il est apparu en effet nécessaire à la Mission de formaliser les principaux constats qui sont ressortis des auditions et des travaux conduits, avec le souci de cibler les besoins les plus urgents et les plus sensibles, en vue de faire émerger des propositions qui permettraient d'opérer des avancées rapides. Au-delà, sont plus spécifiquement précisés, à la fois les attentes, les besoins d'aide et d'accompagnement de ce secteur qui mérite d'être mieux reconnu, de disposer d'une meilleure visibilité, d'être plus soutenu par les pouvoirs publics, alors que ses craintes sont nombreuses face à l'avenir.

Cette étape est apparue aussi utile, car les principaux constats dressés, bien qu'imparfaits par essence, pourraient servir de référence et de fil conducteur pour le présent et pour l'avenir, s'agissant des actions à mener ou à poursuivre.

**Le troisième volet de ce rapport s'attache à définir et à tracer plusieurs orientations générales** qui pourraient servir de référence et de cadre pour structurer les approches en termes de politique générale à l'égard de ce secteur que le gouvernement a l'intention de promouvoir. Mais plus concrètement, ces orientations proposées ont été déterminées pour remettre en perspective dans le cadre d'une vision plus large, porteuse de plus de sens, les 50 propositions concrètes et opérationnelles que la Mission est amenée à formuler à l'issue de ses travaux. Ainsi a-t-elle voulu éviter le risque d'une présentation de mesures qui aurait pu apparaître quelque peu kaléidoscopique et à laquelle pourrait conduire le sujet traité. De même ont pu être testées par ce biais la pertinence et la tangibilité des grandes orientations de politique générale préconisées.

**Le quatrième volet du présent rapport s'attache à effectuer une présentation analytique et détaillée de chacune des 50 propositions formulées.** Leur descriptif vise naturellement à en préciser le contenu et la finalité, à mentionner les études d'impact qui ont pu dans certains cas être menées ainsi que, le cas échéant, les réserves que certaines administrations de l'Etat ont pu faire valoir, ce qui pourra nécessiter dans certains cas des expertises plus approfondies à partir des lignes directrices tracées.

Le parlementaire auquel cette mission a été confiée a pleinement conscience que la démarche engagée conduisant à la formulation d'un ensemble d'analyses, de besoins, de préconisations mais aussi des 50 propositions concrètes fruit de ces travaux, **est loin d'être un aboutissement.** Aussi, le contenu de ce rapport ne peut être considéré que comme une étape, une contribution à la réflexion collective, en particulier à destination des décideurs publics. **Sur bien des aspects apparaît la nécessité, en effet de poursuivre les travaux engagés.**

Cette contribution bien qu'imparfaite n'aurait pas été possible sans la forte mobilisation, la réactivité et le souci d'être force de proposition, manifestés par l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire, parties prenantes aux travaux de la Mission pendant plusieurs mois. Aussi ce rapport est-il le fruit d'un travail collectif avec ces acteurs mais aussi avec les représentants de plusieurs administrations centrales concernées par ce secteur. Qu'ils en soient tous ici remerciés, en formulant le souhait qu'ils ne percevront pas un trop grand décalage entre leurs attentes et le fruit de ces travaux, risque toujours présent mais que l'auteur de ce rapport s'est efforcé au maximum de limiter.

## **PREMIERE PARTIE :** **Le poids de l'économie sociale et solidaire dans l'économie et dans l'emploi en France**

### **I) Un poids réel dans le paysage économique et social souvent mésestimé car méconnu**

#### **Des statistiques particulières pour des entreprises à statuts particuliers**

Fondées comme *sociétés de personnes*, les entreprises et organismes de l'économie sociale n'entrent pas de façon « naturelle » dans les concepts et modes opératoires de la statistique publique. Celle-ci classe les entreprises en premier lieu par secteurs d'activité et selon leur taille ; elle décrit les facteurs de production, capitaux financiers et techniques, décline les caractéristiques des emplois et de la main d'œuvre, analyse le fonctionnement des marchés, évalue la valeur ajoutée et rend compte d'indicateurs d'efficacité et de rentabilité.

Le critère du statut est le plus souvent ignoré ou n'est qu'un élément subsidiaire. Il en va de même des distinctions fondées sur l'objet social ou l'ambition sociétale que peuvent afficher certaines entreprises. La référence à une rationalité qui se différencie de l'économie classique appelle une approche spécifique et des « investissements » statistiques particuliers qui ne seront financés que si les pouvoirs publics accordent à l'économie sociale et solidaire toute son importance.

De fait, la prise en compte de l'ESS par la statistique publique ne va pas toujours complètement de soi, c'est une difficulté que les représentants du secteur soulignent en associant connaissance et reconnaissance : « ce qui n'est pas connu, n'est pas reconnu » ; « pas de chiffres, pas de politique ».

#### **Avec l'« Atlas de l'économie sociale » un premier socle statistique est constitué**

Cette difficulté commence cependant à s'estomper. Connaissance et reconnaissance de l'économie sociale ont avancé de pair ces dernières années. Si beaucoup reste à faire, nous disposons aujourd'hui d'un *Atlas de l'économie sociale et solidaire*<sup>1</sup> française, dont le contenu particulièrement rigoureux et diversifié donne une vision utile, même si elle ne reste que partielle, du secteur de l'Economie sociale et solidaire aujourd'hui. Il reprend, au principal en attendant d'autres sources qui viendront les compléter, les données fournies par le dispositif CLAP (*Connaissance locale de l'appareil statistique*) de l'INSEE et mises à jour annuellement (les données 2005-2006-2007 sont actuellement disponibles<sup>2</sup>).

Selon un processus courant en économie sociale, les progrès ont d'abord été réalisés au plus proche du terrain, dans le cadre de partenariats régionaux entre les Directions régionales de l'INSEE et les *Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire* (CRESS). C'est en effet à ce niveau que s'est renforcée de façon significative la *reconnaissance* des qualités du secteur, de sa place dans l'animation de territoires, des innovations réalisées en appui aux politiques publiques. C'est pourquoi le rapport comporte des propositions relatives aux moyens et aux missions de ces CRESS. A l'origine de ce cercle vertueux, il faut citer en particulier les études conduites à l'initiative des *Conseils économiques et sociaux régionaux* sur ce domaine. Ces travaux régionaux ont également bénéficié des études conduites de

<sup>1</sup> disponible auprès du CNCRES - <http://www.cncres.org/>

<sup>2</sup> <http://www.insee.fr>

longue date par l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES<sup>3</sup>).

Pour l'harmonisation au plan national et la constitution de séries annuelles un « périmètre de travail » a été défini. Chaque entreprise se voyant attribuer un code de « catégorie juridique » lors de son inscription au répertoire SIRENE, la liste des catégories à retenir a été arrêtée en concertation avec toutes les familles de l'ESS.

Ce mode opératoire a l'avantage de la reproductibilité, il garantit *a priori* la comparabilité des résultats dans le temps et l'espace. Cependant, le code de catégorie juridique est peu utilisé par la statistique en général et la qualité de l'outil sera sans doute à améliorer.

Avec cette harmonisation et la publication de l'*Atlas de l'économie sociale et solidaire* les acteurs de l'ESS dispose d'un outil nouveau qui reste à utiliser pleinement et à renforcer.

### **L'économie sociale représente entre 7 % et 8 % du PIB et emploie un salarié sur dix.**

Les premières données harmonisées de l'ESS et leur présentation par l'INSEE<sup>4</sup> ont confirmé les évaluations antérieures : l'ESS emploie en moyenne nationale un salarié sur dix. Par contre, la mesure en termes de part de PIB, plus complexe, reste moins précise. Pour sa part, l'ADDES situe le poids de l'ESS entre 7 % et 8 % du PIB<sup>5</sup> dont 3% pour les associations et fondations.

### **Un ensemble diversifié d'entreprises, de l'entreprise émergente au très grand groupe et des PME de taille souvent plus importante que dans l'économie classique**

Dans le périmètre de travail retenu, qui comporte les associations, coopératives, mutuelles et fondations, l'INSEE a dénombré (données 2006) 203.000 établissements (et 215 000 en 2007) qui totalisent 9,8% de l'emploi salarié national (hors agriculture) et 8 % de la masse salariale. Sur les 22 millions de salariés que compte le pays, 2,1millions travaillent dans ce secteur.

Sociétés de personnes regroupées autour de principes d'action coopératifs, mutualistes ou associatifs, les entreprises de l'ESS ont développé, à leur origine, des modes d'organisation et d'action assez semblables dans des secteurs d'activité très différents. Mais l'histoire de ces organismes, leur taille et un certain modelage inévitable par l'activité font que ces entreprises donnent un paysage d'une grande diversité

Au cours d'un développement parfois centenaire, certaines sont devenues de grandes, voire de très grandes entreprises. Elles ont connu de profondes mutations liées à l'effet taille, aux évolutions de leur sociétariat et de la société elle-même, aux modes de consommation, à la confrontation au marché européen puis mondial. Aujourd'hui, elles peuvent occuper une place déterminante dans les secteurs de l'agro-alimentaire, de la banque, de l'assurance, de la prévoyance. Se pose pour ces entreprises la question de leurs adaptations successives dans le respect de leurs principes fondateurs.

A l'opposé, nombre d'associations, mais aussi quelques coopératives, peuvent être qualifiées d'émergentes, associant innovations sociales et volonté « d'entreprendre

---

<sup>3</sup> <http://www.addes.asso.fr>

<sup>4</sup> Guillaume GAUDRON, pôle Études économiques régionales,

L'économie sociale emploie un salarié sur dix en 2006 - INSEE PREMIÈRE N° 1224 - février 2009

<sup>5</sup> Philippe KAMINSKI, **Le poids de l'Économie sociale dans le PIB : entre 6% et 7% ?**

XXIIème colloque de l'ADDES, 2009

autrement ». Si l'on met de côté à la fois les organismes qui ne sont pas encore complètement stabilisés dans l'activité économique et les grandes entreprises<sup>6</sup> la répartition des entreprises de l'ESS selon la taille des effectifs salariés révèle un univers **plutôt composé de PME de taille moyenne ou plus importante** et ce, de façon assez marquée par rapport au tissu de PME qui compose l'économie classique. Les chiffres de l'INSEE mettent ainsi en évidence une réalité : des entreprises de taille plus importante que la moyenne du secteur privé (hors ESS), à l'opposé de la vision un peu simpliste que certains peuvent avoir du secteur de l'économie sociale.

Cette donnée n'a pas pour conséquence de produire des rémunérations plus élevées que la moyenne. En 2006, en représentant près de 10 % de l'emploi, les rémunérations brutes des salariés ne représentent que 8 % des rémunérations brutes versées en France. « Le volume des rémunérations versées ramenées à l'emploi de chaque secteur montre globalement une rémunération dans l'ESS inférieure de 22 % à celle du privé et inférieure de 9 % à celle du secteur public<sup>7</sup> » mais avec des disparités sectorielles fortes liées aux différents domaines d'activités.

### **Une place particulière des associations**

Compte tenu des caractéristiques moyennes de l'ESS (les secteurs d'activité couverts, les métiers occupés, le pourcentage d'emplois à temps partiels), il est normal que son poids en termes d'emplois soit plus important qu'en part de PIB compte-tenu du mode de calcul actuel du PIB. En ce sens, les associations marquent le « profil moyen » de l'ESS.

L'INSEE souligne « qu'avec 1,7 million de salariés, les associations sont le principal employeur de ce secteur. Les trois quarts des salariés de l'économie sociale travaillent au sein d'associations, pour un total de 7,6 % de l'emploi salarié total (privé et public). Les salaires y sont en moyenne plus faibles puisqu'ils ne représentent que 5,7 % de la masse salariale totale ».

Cependant l'approche économique standard ne rend pas compte de toute la richesse produite par les associations, elle ne valorise pas les contributions bénévoles. Pour prendre toute leur dimension, il faut considérer : « ... un budget cumulé de l'ordre de 59 milliards d'euros, un volume d'emploi de 1 050 000 emplois en équivalents temps plein, auxquels s'ajoute le travail de près de 14 millions de bénévoles qui réalisent ensemble un volume de travail de l'ordre de 935 000 emplois en équivalents temps plein... »<sup>8</sup>. C'est presque un doublement du volume des ETP. Même s'il s'agit d'une estimation, cette donnée est à prendre en considération en particulier en terme d'impact sur le PIB.

Il est certain que la contribution réelle du secteur à l'économie s'en trouve fortement sous-évaluée. Ceci rejoint les travaux et réflexions de la commission présidée par M. Stiglitz en vue d'adapter nos outils de mesure de la richesse économique.

Si les contributions bénévoles sont pour l'essentiel mobilisées par les associations, cela n'en fait pas une famille à part de l'économie sociale. Le bénévolat a eu et peut encore avoir son rôle dans la gouvernance collective mutualiste ou coopérative.

---

<sup>6</sup> Au sens de l'Atlas : organismes qui n'ont pas au moins un salarié en continu sur l'ensemble de l'année, d'une part, employant 250 salariés et plus, d'autre part

<sup>7</sup> Extrait de l'Atlas 2009 de l'Economie Sociale et Solidaire

<sup>8</sup> Viviane TCHERNOG, *Les associations en France, poids, profils et évolutions*  
CNRS – Centre d'Economie de la Sorbonne

## **Un monde en structuration rapide, un fort ancrage territorial**

Par sa composante associative, surtout, l'ESS concerne un très grand nombre d'employeurs : en 2007, on compte près de 183000 établissements associatifs sur un peu plus de 215000 établissements employeurs dans l'ensemble de l'ESS<sup>9</sup>. Ils forment des réseaux d'entreprises qui se rassemblent et se structurent, autour de leurs valeurs avec de plus en plus de résolution, et au plan territorial avec de plus en plus d'efficacité.

Au plan des valeurs, qui sont portées par les représentations institutionnelles de l'ESS, les entreprises sont toujours plus nombreuses à se reconnaître comme parties prenantes d'un secteur dont l'image se renforce. Ainsi, lors des dernières élections prud'homales (2008), la percée des listes présentées par les employeurs de l'ESS dans la seule section « activités diverses », qui a permis à ceux-ci de réunir plus de 19 % des suffrages employeurs tous collèges confondus, témoigne d'une évolution durable.

L'ancrage de l'ESS dans les territoires, réel, s'exprime en termes d'innovations sociales, de maintien ou de développement d'emplois, de partenariats entre entreprises y compris avec celles de l'économie classique. Les qualités des entreprises de l'ESS en font des opérateurs recherchés par les collectivités locales.

Par le nombre, derrière les associations, les établissements employeurs coopératifs et mutualistes (respectivement 24000 et plus de 7000 en 2007) contribuent à l'ancrage territorial de l'ESS que dans la production de biens et de services et dans les activités financières.

Banques et assurances de l'économie sociale ont un grand rôle dans la vie des territoires, elles disposent d'un maillage très étroit (avec plus de 14000 établissements coopératifs et plus de 5000 établissements mutualistes dans ces activités).

## **Une contribution particulièrement élevée à l'emploi caractérisée par une croissance dynamique...**

Cet ancrage dans les territoires est cohérent avec les activités et les métiers développés. Ce sont pour une grande part des activités de service. Pilotées par leur sociétariat, ces entreprises sont particulièrement qualifiées pour identifier les besoins des personnes et, souvent, développer des réponses innovantes. L'ESS, plus souvent que d'autres acteurs économiques, sait rapprocher directement une demande et une offre.

Les emplois ainsi créés sont par nature moins délocalisables, moins sensibles aux difficultés économiques conjoncturelles et en partie dépendantes de politiques publiques aux effets contracycliques en période de crise.

Cet ensemble de facteurs explique la bonne tenue du niveau d'emploi de l'ESS sur moyenne période. De 2001 à 2006, le différentiel d'évolution de l'emploi est favorable à l'ESS par rapport au reste de l'économie. Le taux de croissance annuel des emplois sur cette période (2001 – 2006) est sensiblement supérieur dans le secteur de l'économie sociale aux taux observés dans les entreprises traditionnelles : +2,6 % pour l'ESS en moyenne annuelle à comparer à +1,1 % dans le secteur privé. En nombre d'établissements aussi est constaté un dynamisme plus marqué : +1,6 % dans l'ESS contre +0,9 % dans le secteur privé (hors ESS).

La dynamique de croissance de l'emploi sur ces six années a donc été deux fois et demie supérieure à celle des entreprises privées hors économie sociale et solidaire.

---

<sup>9</sup> [http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/eco-sociale/Tab7\\_ES\\_2007.xls](http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/eco-sociale/Tab7_ES_2007.xls)

### **... que confirme une meilleure résistance à la crise.**

Cependant, les données de l'INSEE ne permettent pas encore de suivi conjoncturel de l'emploi dans l'ESS, en particulier dans le cours de la crise actuelle.

Des chercheurs, réunis dans l'association « *Recherches-Solidarités* » ont mis sur pied une source statistique proche de celle de l'INSEE grâce à un partenariat avec l'ACOSS et la MSA<sup>10</sup>. Leur analyse est éclairante : « *L'évolution de l'emploi associatif en France était au plus haut (3%) au 2ème trimestre 2007, avant de faiblir jusqu'au premier trimestre 2008, rejoignant celle du secteur privé. Cette évolution s'est ensuite maintenue, entre 1,5% et 2%, alors que le secteur privé chutait très fortement. Dans un contexte de crise économique, le secteur associatif continue à créer des emplois, y compris au cours du premier semestre 2009, alors que l'ensemble du secteur privé en perd nettement* ».

Pour un diagnostic complet, il conviendrait de tenir compte d'un suivi conjoncturel des ressources des associations et des financements publics.

Il serait aussi très utile de progresser, au plan des connaissances statistiques, dans le domaine de la mesure des interactions entre les financements publics et le maintien de l'emploi dans l'ESS comme on s'efforce de le faire lorsque le gouvernement prend des mesures fiscales ou de soutien financier à différents secteurs de l'économie.

Les autres familles de l'ESS ont vu leur emploi se maintenir sur cette période. Mais, comme pour les associations, il conviendrait de disposer de données plus affinées pour élaborer des diagnostics (et, pour les acteurs eux-mêmes, des préconisations). C'est d'ailleurs en ce sens, celui d'un dispositif de statistiques d'entreprises, structurelles et conjoncturelles, que des efforts pourraient être faits en faveur de la statistique de l'ESS.

### **Des emplois dont les caractéristiques tranchent sur le secteur privé**

Une féminisation élevée des emplois : 65,5 % de femmes dans l'économie sociale et solidaire à comparer à 39,4 % de femmes dans le secteur privé classique. Pour l'essentiel, on peut souscrire à l'analyse de l'Atlas de l'ESS qui considère que le taux très élevé des emplois féminins dans l'ESS n'est pas une caractéristique des organisations et entreprises mais résulte de la forte implication du secteur dans des domaines d'activité où les emplois féminins sont traditionnellement sur-représentés.

Dans les associations (1 675 000 en 2006) la féminisation est particulièrement élevée (près de 69 %). En comparaison sectorielle relative, cette féminisation est proche de la moyenne dans le groupe *éducation, santé, action sociale* (72 % de femmes parmi les 1 209 000 salariés associatifs) et inférieure à la moyenne dans les *services aux particuliers* (50 % des 152 000 salariés des associations sont des femmes contre 52 % pour les salariés du secteur). A l'inverse les 79 000 emplois dans les associations ayant une activité de *services aux entreprises* sont beaucoup plus féminisés, au niveau de 53 % pour un taux moyen de 42 % dans ce type de services.

La féminisation de l'emploi dans les mutuelles est particulièrement marquée. Celles-ci sont présentes dans les *activités financières* (82 000 salariés des mutuelles en 2006) et dans le groupe *éducation, santé, action sociale* (30 000 salariés des mutuelles) avec un taux d'emploi féminin respectivement de 70 % et 80 % dans ces deux groupes (dont les taux moyens d'emploi féminin sont de 58 % et 72 %).

La famille coopérative se situe à l'opposé avec un taux de féminisation des emplois très proche de celui du « privé hors ESS ». Pour les *activités*

---

<sup>10</sup> <http://www.recherches-solidarites.org/media/library/arfassosynthese.pdf>

*financières* (167 000 salariés relevant de la coopération en 2006), le taux de féminisation dans les coopératives est de 54 % contre 58 % pour le secteur lui-même (et, rappelons le, 70 % pour les mutuelles dans ce secteur).

Des salariés plus âgés que dans les autres secteurs.

En 2006, près d'un quart des actifs du secteur a plus de 50 ans soit 520 000 salariés. La part des salariés de + de 60 ans de l'ESS dans l'emploi privé s'élève à plus de 17 % (alors que le secteur représente un peu moins de 10 % des emplois).

Ces chiffres suggèrent deux réflexions :

Les départs à la retraite dans le secteur dans un avenir proche peuvent comporter des conséquences négatives si, faute de « repreneurs », des structures coopératives ou associatives venaient à disparaître, ou si la difficulté à recruter venait à empêcher le développement de structures de l'économie sociale et solidaire, faute de pouvoir disposer d'une main d'œuvre adaptée ;

Mais la seconde réflexion est plus optimiste. Ces départs à la retraite ouvrent aussi la voie à un flux accru de nouveaux emplois à la condition que les pouvoirs publics prennent la mesure des enjeux en terme de formation et de soutien à apporter au secteur. Le renouvellement des effectifs salariés des structures employeuses qui relèvent de l'économie sociale et solidaire constitue en effet une source d'emplois si tant est que celles-ci trouvent des candidats à l'embauche disposant d'une formation adaptée à leurs projets et besoins.

La conjonction d'une féminisation élevée des emplois, et de salariés plus âgés au sein des effectifs des structures employeuses de l'ESS peut témoigner à la fois d'une présence historique de l'ESS dans des secteurs d'activités où l'emploi féminin est particulièrement sur-représenté, ou d'une politique de recrutement en adéquation avec les valeurs qui imprègnent fortement les modes d'action de ces structures, avec une sensibilité plus forte aux enjeux sociaux et sociétaux (tels que l'emploi de seniors). Toutefois, des rémunérations moins élevées que la moyenne du secteur privé (hors économie sociale et solidaire) et de nombreux contrats à durée déterminée courts, principalement dans le secteur associatif mettent également en lumière la réalité d'une qualité d'emploi parfois en deçà de ce qui apparaît souhaitable.

Ainsi selon des éléments émanant de l'ACOSS-URSSAF, la proportion des contrats à durée déterminée longs, a baissé de 28 % en 2000 à 18 % en 2008 dans le secteur associatif.

En sens inverse, la proportion de contrats courts est passée de 61 % en 2000 à 75 % en 2008, illustration concrète, on le verra plus loin, en particulier dans le milieu associatif, du manque de visibilité dont souffrent les structures en matière de financements.

Enfin, on retiendra que la proportion des CDI et des CDD longs est plus faible dans le secteur associatif que dans le reste du secteur privé.

Nous ne disposons pas d'éléments statistiques globaux sur le secteur mais les quelques études partielles réalisées et les rapprochements statistiques que l'on peut opérer confirment ce sujet de préoccupation et cet enjeu d'amélioration.

### **Des spécialisations sectorielles**

Les succès historiques des entreprises de l'ESS s'expliquent par la combinaison de facteurs et de qualités intrinsèques qui ont fait leur preuve et les ont amenées à avoir une présence parfois dominante dans des secteurs aussi différents que la production agro-alimentaire, les activités de banque et d'assurance, les services à la personne.



L'économie sociale et solidaire pèse ainsi de 65 % à 10 % des emplois dans six domaines d'activité : le social (64,6 %), les activités financières (34,6 %), les sports et loisirs (21,4 %), l'Education (19,8 %), la Santé (10,5 %).

## **II) Les limites des données disponibles, invitent à poursuivre l'effort de connaissance et de mesure du secteur**

Dès la première livraison de ses données annuelles sur l'ESS, l'INSEE en a souligné les limites<sup>11</sup>. L'ambition première a été de publier des données structurelles de cadrage pour un large public et, parallèlement, de mettre en place un dispositif plus complet ouvert à des travaux sur mesure à réaliser en partenariat avec les acteurs publics de l'ESS en régions.

Pour des raisons de lisibilité des résultats, les tableaux mis en ligne intègrent les seules données du dispositif CLAP<sup>12</sup> qui, bien que destiné à couvrir le champ complet des entreprises et des établissements, ne couvre pas l'agriculture : il conviendra de demander à l'INSEE de mobiliser également les données de la Mutualité Sociale Agricole, au moins dans le cadre de partenariats d'études plus approfondis avec les Chambres régionales de l'ESS. Ainsi, l'Atlas ne fournit aucun élément sur les coopératives agricoles ce qui, à l'évidence, affecte la vision que l'on a du secteur coopératif, étant donné la place occupée par les coopératives dans ce secteur d'activité.

L'adjonction de sources statistiques demande évidemment quelques moyens supplémentaires, mais pour un enrichissement souvent substantiel, comme l'a déjà confirmé la publication de l'« Atlas de l'économie sociale et solidaire » qui a bénéficié des données DADS<sup>13</sup> adjointes aux données CLAP.

L'amélioration de la qualité intrinsèque des données offertes, celle de la codification du statut juridique et de l'activité économique de l'entreprise, celle de la fiabilité de la localisation fine des établissements, est un objectif de plus long terme car dépendante d'un usage élargi des sources en partenariat avec les acteurs. En ce sens, le dispositif actuel offre encore des marges d'utilisation à explorer. Cependant, une ambition plus grande appelle à solliciter sans attendre un concours plus appuyé de la statistique publique pour construire progressivement une vision quantitative intégrant les problématiques de l'économie sociale.

Une vision problématisée de l'ESS ne peut se construire sans une concertation approfondie avec les différentes familles d'acteurs concernées, afin de tenir compte de niveaux de développement extrêmement divers comme d'une grande hétérogénéité des statistiques disponibles selon les secteurs d'activité et selon les statuts.

Banques mutualistes et coopératives, mutuelles d'assurances, mutuelles de prévoyance relèvent de secteurs bénéficiant, presque par définition, de traitements statistiques très riches. Une problématisation de leurs dimensions d'ESS relève plutôt de programme de recherche qui ne sauraient être conduits sans une coopération étroite avec les institutions concernées. En ce qui concerne les groupes bancaires coopératifs, par exemple, l'analyse des rapports entre banques régionales et leur « tête de réseau » dont elles sont propriétaires (en rapport inverse de la hiérarchie ordinaire de l'économie classique) présente un enjeu notable, comme l'analyse des interactions entre rationalité coopérative du groupe et rationalité classique des filiales de statut classique qui ont été achetées ou créées.

---

<sup>11</sup> Georges DECAUDIN est responsable de ces travaux au Pôle de service pour l'action régionale de la DR Insee de Toulouse, sous la Direction du Département de l'Action régionale de la Direction générale l'INSEE

<sup>12</sup> <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/clap.htm>

<sup>13</sup> <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-adm-dads.htm>

Pour sa part, le Groupement national de la coopération a demandé<sup>14</sup> une prise en compte beaucoup plus large des « entreprises associées » au-delà du « cœur coopératif ». Ce type de démarche est bien différent du cadrage effectué sur le « périmètre de travail » constitué avec les quatre statuts de base, coopératives, mutuelles, associations et fondations et suppose la constitution de données statistiques appropriées à l'analyse des groupes d'entreprises et l'appui méthodologique (au minimum) de l'expertise INSEE.

Enfin, dès lors qu'une meilleure connaissance de l'économie sociale est recherchée, le périmètre de travail constitué à partir des quatre statuts de base devra, à l'avenir, s'ouvrir, à certaines conditions, aux entreprises en forme de sociétés de capitaux dont l'appartenance à l'économie sociale serait reconnue.

Plus généralement, si l'évaluation du poids global de l'ESS, mérite encore des améliorations, il semble maintenant pertinent d'accorder la priorité à la constitution de statistiques d'entreprises pouvant offrir une évaluation opératoire des qualités propres de l'ESS et de ses performances.

Le nouvel objectif appelle un investissement de méthode qui aura des retombées attendues par les acteurs. Les indicateurs de responsabilité sociale des employeurs proposés par l'USGERES seront d'autant plus précis que des observatoires sectoriels associatifs ou coopératifs (certains comme celui des SCOP sont déjà très performants) pourront être développés.

C'est, d'ailleurs, une perspective de ce type qui avait déjà été validée par le CNIS<sup>15</sup>.

### **III) Dans le débat européen sur l'ESS, la France n'est pas une exception**

Le Comité économique et social européen a fait dresser un état des lieux de la situation de l'économie sociale de l'Union européenne<sup>16</sup> par des experts du Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC).

Dans les vingt-cinq États membres de l'Union européenne de 2005, ce sont plus de 240 000 coopératives qui déploient leur activité, avec une solide implantation au sein de tous les secteurs de l'activité économique et une importance toute particulière dans l'agriculture, l'intermédiation financière, le commerce de détail, le logement et, sous la forme des coopératives de travailleurs, dans l'industrie, la construction et les services. Elles procurent un emploi direct à 3,7 millions de travailleurs et rassemblent 143 millions de coopérateurs.

Les mutuelles de santé et d'assistance sociale aident et couvrent plus de 120 millions de personnes, tandis que celles d'assurance détiennent une part de marché de 23,7%. Au total la branche mutualiste offre plus de 350.000 emplois. Dans l'UE des Quinze, en 2007, les associations employaient 7,13 millions de travailleurs, on pouvait estimer leur poids à 4% du PIB de l'Union à vingt-cinq États-Membres et leur sphère d'adhésions à 50% de la population communautaire. En 2000, les fondations étaient plus de 75 000 sur le territoire des Quinze et depuis 1980, leur nombre a connu une forte croissance dans l'UE des Vingt-cinq, y compris chez les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale. Les volontaires actifs dans l'UE à vingt-cinq États membres représentent plus de 5 millions d'équivalents temps plein.

A comparer à 167 millions de salariés dans l'UE des vingt-cinq, l'ESS à la même date offrait au total plus de 11 millions d'emplois salariés, soit une part de 6,7 %.

<sup>14</sup> [http://www.entreprises.coop/UPLOAD/media/file/163\\_LGNC%20357%20OK.pdf](http://www.entreprises.coop/UPLOAD/media/file/163_LGNC%20357%20OK.pdf)

<sup>15</sup> Rapport de la Mission du Cnis "Associations régies par la loi de 1901" - N° 44 Novembre 1998

<sup>16</sup> *L'économie sociale dans l'Union européenne*- Rapport par Rafaël CHAVES et José Luis Monzón Campos  
[http://www.eesc.europa.eu/groups/3/categories/soceco/booklets/FR\\_Web.pdf](http://www.eesc.europa.eu/groups/3/categories/soceco/booklets/FR_Web.pdf)

Afin d'établir un cadre harmonisé de mesure du poids de l'ESS, la Direction générale Entreprises et Industrie de la Commission européenne a fait établir par un groupe d'experts du CIRIEC un *Manuel pour l'établissement des comptes satellites des entreprises de l'économie sociale : coopératives et mutuelles*<sup>17</sup>.

On pourrait dès lors penser que l'addition de ce guide et du *Manuel* (plus ancien) *sur les institutions sans but lucratif dans le système des comptes nationaux* publié par l'Organisation des Nations unies<sup>18</sup> permette à terme de constituer un cadre de référence adapté aux comparaisons internationales pour l'ESS (coopératives et mutuelles d'une part, associations et fondations d'autre part).

En fait, le chemin reste encore long et difficile. Les chercheurs du CIRIEC font observer que les institutions sans but lucratif incluses dans le champ d'analyse du Manuel des ISBL ne font pas toutes parties du concept d'économie sociale. Ils notent que de nombreuses et très importantes organisations sans but lucratif ne répondent pas, par exemple, au « critère démocratique » retenu par l'ESS et relèvent, selon l'approche des organisations non lucratives dans le système de comptabilité nationale des Nations unies, du troisième secteur tandis qu'elles en sont exclues selon l'approche de l'économie sociale.

Le Parlement Européen, pour sa part, a adopté en janvier 2009 un *rapport d'initiative* sur l'économie sociale<sup>19</sup> dans lequel, il préconise une reconnaissance statistique de l'économie sociale. Dans ce but, le Parlement Européen invite la Commission et les États membres à « soutenir la création de registres statistiques nationaux des entreprises de l'économie sociale, à établir des comptes satellites nationaux par secteur institutionnel et par branche d'activité, et à permettre l'introduction de ces données dans Eurostat, notamment en faisant appel aux compétences existant dans les universités ». Il fait également observer « que la mesure de l'impact de l'économie sociale est complémentaire de celle des institutions sans but lucratif » et invite la Commission et les États membres à « promouvoir le recours au manuel des Nations unies sur les institutions sans but lucratif et à élaborer des comptes satellites permettant d'améliorer la visibilité des institutions sans but lucratif et des organisations de l'économie sociale ».

Les différentes propositions exprimées par les instances européennes portent à la fois sur une mise en cohérence des approches méthodologiques et sur la constitution progressive de sources statistiques adaptées qui sont la base indispensable de toute observation statistique.

Avancées théoriques et pratiques quantitatives restent également à construire. La Revue internationale de l'économie sociale en fait le constat et souligne<sup>20</sup> que si « les formes associatives, mutualistes et coopératives existent, renaissent et se développent dans tous les pays européens, leur reconnaissance par une identification socio-économique commune fait débat ». Au-delà de ce qui fonctionne comme « périmètre de travail » légitime, les travaux de recherche observent que « les terminologies sont multiples pour désigner l'ensemble ou une partie de ces organisations privées mais collectives, économiques mais sans but lucratif principal : économie sociale, tiers secteur, secteur sans but lucratif, troisième système, économie solidaire, entreprises sociales... Les traditions juridiques, économiques et politiques de chaque pays-membre impriment leurs marques sur la manière

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc\\_id=5719&userservice\\_id=1&request.id=0](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5719&userservice_id=1&request.id=0)

<sup>18</sup> [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_91E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>20</sup> « *Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe* », Danièle Demoustier avec la collaboration de Rafaël CHAVES, Magdalena Huncova, Günther Lorentz et Roger Spear *in* Revue internationale de l'économie sociale – RECMA N° 300 mai 2006 – CHAVES et José Luis Monzón Campos

d'appréhender ces organisations économiques "atypiques". Peut-il se dessiner, dans l'Europe des Vingt-Cinq, une convergence autour de l'utilisation du terme d'économie sociale ; cela est fortement discuté au sein de chaque pays, entre pays et dans les instances européennes ».

Plus qu'une harmonisation des approches conceptuelles, œuvre de longue haleine, c'est la mise en cohérence et l'amélioration des dispositifs d'observation quantitative qui permettra de mieux connaître et aussi de mieux reconnaître, l'ESS dans la grande diversité de ses formes d'existence.

Les thématiques posées par les approches conceptuelles divergentes qui sont développées dans les pays européens ont en commun, comme au plan national français, pour être valablement développées, de requérir des moyens d'observation statistique facilitant l'évaluation de la performance d'entreprises, de la qualité de service rendu, de l'efficacité de modèles de gouvernance<sup>21</sup>.

Le cas français, de fait, n'est pas isolé : les besoins en investissements statistiques relèvent bien, en priorité de la prise en considération de l'ESS par la statistique d'entreprise.

Les avancées dans la connaissance statistique du poids de l'économie sociale et solidaire mais aussi les lacunes à combler inspirent plusieurs propositions du rapport (*cf. proposition n° 1*).

---

<sup>21</sup> « *L'ESS, les entreprises sociales et le capitalisme : énoncer ce qui nous sépare* », Nadine Richez-Battesti

- <http://www.apeas.fr/L-ESS-les-entreprises-sociales-et.html>

« *Les défis du capitalisme coopératif* », Georges Lewi, Pascal Perri, préface de Philippe Mangin - Pearson, 2009 - <http://www.pearson.fr/livre/?GCOI=27440100518060>

« Social enterprise definition » - [http://www.cabinetoffice.gov.uk/third\\_sector/social\\_enterprise.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise.aspx)

## **DEUXIEME PARTIE : Les trois grands constats**

### **1<sup>er</sup> CONSTAT : Un secteur d'une grande diversité, mais aussi d'une réelle unité qui se considère insuffisamment reconnu**

#### **I) Un secteur d'une grande diversité, facteur de richesses mais aussi de difficultés d'appréhension**

Le panorama rapide qui vient d'être présenté et les nombreuses auditions réalisées dans le cadre de la mission confirment la grande diversité de la famille de l'Economie Sociale et Solidaire. Fruit de l'histoire économique et sociale de notre pays, ce secteur apparaît fondamentalement pluriel, facteur de richesses mais aussi de difficultés d'appréhension par les pouvoirs publics, les autres acteurs, mais aussi le grand public.

##### **Une diversité de l'ESS d'abord sectorielle**

L'ESS comprend à la fois des services d'intérêt général traditionnellement à faible dimension marchande et d'autres activités fortement marquées par leur insertion dans l'univers concurrentiel classique.

Tel est le cas d'abord de la présence historique de l'ESS dans des secteurs d'activité d'intérêt général, tel que celui de la protection sociale avec les mutuelles et les institutions paritaires de couverture sociale complémentaire. Présence historique aussi, plus souvent par le biais du support associatif, dans les services apportés aux personnes fragilisées et vulnérables pour répondre à leurs besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

Forte présence aussi dans la vie sociale de notre pays par le biais d'actions développées dans de nombreux secteurs tels que la vie locale, le tourisme, la culture, l'éducation, les sports etc.

Présence en forte croissance encore, plus récemment dans les secteurs que sont les activités d'insertion ou de réinsertion des populations fragilisées par l'évolution de l'emploi et les difficultés d'accès au marché du travail ou encore le micro-crédit. Développement enfin depuis une vingtaine d'années dans le domaine de l'environnement, tels que notamment les énergies renouvelables, l'éco-habitat, la valorisation des déchets etc.

##### **Une forte présence de l'ESS dans des secteurs d'activité à forte utilité sociale**

Les acteurs de l'économie sociale ont été souvent des pionniers, faisant preuve d'innovation et de créativité pour répondre à nombre de besoins existants ou émergents de notre société.

Cette diversité de l'ESS se manifeste aussi par sa présence non négligeable dans l'économie plus marchande tels que la banque et l'assurance avec les banques coopératives et les mutuelles d'assurance qui occupent une place importante dans leur secteur d'activité.

Il en va de même dans les domaines du BTP, de l'agriculture et du commerce où les structures à statut coopératif jouent un rôle souvent de premier plan.

Les nombreuses rencontres et auditions qu'a pu réaliser la Mission témoignent de cette diversité et cette richesse incontestable.

**La diversité sectorielle de l'ESS se combine avec d'autres facteurs de diversité** qu'il apparaît utile de prendre en compte, au regard de la nature des actions à développer au profit de ce secteur.

On mentionnera à ce sujet d'abord la diversité de taille et donc de préoccupations. Quoi de commun en effet entre l'association de quartier et la grande association caritative gérant une multiplicité d'actions qu'elle met en œuvre en recourant, à côté de la dimension associative bénévole, à de très nombreux salariés, lui conférant ainsi une forte dimension d'entreprise dont les contraintes ne sont pas très éloignées de certaines de celles que connaissent les entreprises classiques, avec en plus la question de la collaboration toujours délicate entre bénévoles et salariés.

**Une diversité de l'ESS également en terme de dépendance à l'égard des financements publics.**

Certains acteurs importants de l'ESS sont en effet très dépendants de ces financements avec peu de ressources propres tirées de l'activité mise en œuvre. Tel est le cas en particulier du secteur associatif œuvrant dans le champ sanitaire, social et médico-social. Dépendance diverse aussi à l'égard des contraintes et cadrages édictés par la puissance publique qui sont en la matière beaucoup plus prégnants pour la partie de l'ESS fournissant des services d'intérêt général relevant de politiques publiques que pour telle ou telle activité à dimension marchande développée grâce à la mise en œuvre d'un statut coopératif et dont les ressources émanent pour l'essentiel des biens et services produits et vendus sur le marché.

Ces grands éléments de diversité se doublent d'une **grande diversité des formes statutaires** à partir desquelles s'organisent ces activités.

Pour l'essentiel, les activités de l'ESS se développent en prenant appui sur les quatre grands types de statut que sont l'association, la coopérative, la mutuelle et la fondation. Base historique de l'activité de ce secteur, ce dernier connaît également des évolutions sensibles qui perturbent certains de ses acteurs. Tel est le cas avec le recours aux statuts de l'entreprise classique que sont la Société Anonyme, la SARL, la SAS, pour développer certaines activités, dont les promoteurs cependant revendiquent une appartenance à l'univers de l'économie sociale au regard de leur façon d'entreprendre et des finalités qu'ils poursuivent. Ils contribuent ainsi à perturber les lignes classiques de séparation et posent un problème nouveau de périmètre, avec notamment l'arrivée de la notion d'entrepreneurs sociaux. Cette évolution n'est d'ailleurs pas sans interroger les acteurs de l'ESS eux-mêmes sur leurs valeurs, leurs références, la manière dont ils les traduisent dans l'action quotidienne et concrète, et suscite des débats toujours actuels, sur lesquels la Mission n'a pas à se prononcer.

**Diversité s'agissant de la sémantique utilisée**

Il n'existe pas vraiment pour le moment de terminologie unificatrice couvrant l'ensemble du secteur. En effet, plusieurs appellations sont utilisées pour qualifier cette autre façon d'entreprendre : économie sociale, économie solidaire, entreprise sociale, tiers secteur, ce qui ne facilite pas non plus sa visibilité.

Mais ces différents termes, loin de s'opposer sont, l'illustration en fait des différents éclairages que l'on peut opérer à partir des différentes facettes que présente ce secteur.

Ainsi, le terme d'économie sociale a trait principalement à l'organisation juridique et au mode de gouvernance mis en œuvre et fait principalement référence aux différents statuts ; celui d'économie solidaire caractérise plus la dimension politique des projets développés et l'implication des citoyens qu'ils revendiquent ; celui d'entreprise sociale focalisera plus sur la dimension entrepreneuriale de l'action, l'importance des pratiques réelles mises en œuvre et de leur évaluation, au regard des principes et des valeurs qui sous-tendent le projet de ses promoteurs.

Mais cette diversité, cette réalité plurielle qui peut au premier abord interpeler, repose sur des éléments qui sont aussi facteurs d'unité et de différenciation par rapport aux structures économiques classiques, éclairant aussi la notion de périmètre de ce secteur. Il apparaît à la mission que cette notion de périmètre ne peut être appréhendée au travers de quelques critères simples mais plutôt par le biais d'un faisceau d'indices révélateurs d'une différenciation marquée par rapport à l'économie classique, même si cette dernière est soucieuse de faire évoluer ses pratiques pour s'inscrire dans des démarches de responsabilité sociale et sociétale qui pour autant ne sauraient les assimiler au monde de l'ESS.

## II) Un secteur reposant sur des éléments réels d'unité

Au-delà de la très grande diversité du monde de l'ESS, des éléments majeurs d'unité se font jour. Ils constituent les caractéristiques majeures de ce secteur et permettent de le différencier nettement du reste de la sphère économique.

Au titre de ces fondamentaux, notons d'abord que l'ESS rassemble une grande diversité d'initiatives économiques ne relevant ni du champ de l'économie capitaliste classique ni du secteur public stricto sensu.

Mais au-delà de ce champ spécifique, **c'est bien, la manière d'entreprendre et la finalité poursuivie par l'activité développée qui constituent les particularités du secteur de l'ESS** et ce au-delà même des statuts qui demeurent néanmoins un marqueur historique essentiel, en dépit de certaines évolutions en cours.

Marqueur historique, car c'est bien des statuts que découlent les éléments fondamentaux caractérisant le secteur de l'ESS et que l'observation permet de regrouper autour des principaux points rapidement rappelés ici : à la base, une activité développée sur le fondement d'un projet économique au service d'une finalité d'utilité sociale en veillant à conjuguer au mieux cette double dimension.

Il s'agit bien là d'une différence majeure avec l'économie classique puisque la rentabilité du capital investi n'est pas la première finalité recherchée qui, elle, est pour l'ESS la réponse à un besoin mal couvert et dont la prise en charge présente un haut niveau d'utilité pour la collectivité. Tel est le cas en particulier pour les différentes activités développées dans les services d'intérêt général qui bien qu'étant utiles socialement n'ont pas été considérés pendant longtemps comme générant un taux de profit suffisant pour motiver un investissement de la sphère privée classique.

Projet économique à forte utilité sociale mais reposant aussi sur des principes éthiques dans le domaine de la gestion. En découlent une rémunération du capital limitée ou nulle, une échelle des salaires encadrée, une part notable des excédents réalisés mis en réserves impartageables. C'est sur ces caractéristiques que le secteur de l'ESS se considère comme très différent du reste de l'économie, dès lors que le profit ou l'excédent de gestion n'y sont pas une fin en soi mais un moyen au service d'un projet social impliquant tous ceux qui y participent.

Cette participation des acteurs mêmes qui concourent à l'activité développée constitue une autre caractéristique habituelle de l'ESS avec la mise en œuvre de principes démocratiques dans l'exercice du pouvoir qui se manifestent, dans sa formule la plus élaborée mise en œuvre, par la règle « une personne - une voix », en particulier dans l'univers coopératif (en particulier les Scop) où ceux qui décident sont ceux qui contribuent par leur travail à l'activité réalisée.

Facteur réel d'unité également, **le fort ancrage de nombreuses activités dans les territoires et avec une forte dimension de proximité, et la création d'emplois pour l'essentiel non délocalisables**. En découle un intérêt certain des activités développées par diverses structures de l'ESS pour contribuer à la revitalisation de certains territoires fragilisés. De même, sont nécessairement étroites et multiples les relations avec les collectivités territoriales qui leur apportent souvent des contributions financières nécessaires à leur activité et à leur pérennité.

Certes, ces différentes caractéristiques, fondées sur des valeurs et des pratiques communes se manifestent de façon variable en terme d'intensité et de visibilité, ils n'en constituent pas moins un faisceau d'éléments qui différencie clairement ce secteur de celui de l'économie classique et constitue une dimension réelle d'appartenance à une même famille.

**Forte diversité doublée d'éléments majeurs d'unicité au travers des finalités poursuivies et de la manière spécifique d'entreprendre du secteur de l'ESS**, tel est le premier constat que peut dresser la Mission.

On comprend mieux, au vu de ces éléments, les difficultés de ce secteur à être bien appréhendé, à être connu et reconnu tant par les pouvoirs publics, les autres acteurs de la vie économique, mais aussi par le grand public lui-même.

La multiplicité des structures et organisations représentant l'économie sociale et solidaire - que la Mission a pu mesurer au travers de très nombreuses auditions qu'elle a conduites - s'explique par la diversité de ce secteur. Mais force est de constater que cette situation très fragmentée ne rend pas aisée sa bonne visibilité.

D'où les tentatives déjà anciennes, mais à ce jour non abouties de **créer un ou plusieurs labels** qui permettraient de compenser ce déficit de visibilité externe.

Cette création, souhaitée et promue actuellement par certains des acteurs - les entrepreneurs sociaux - qui appartiennent à la grande famille de l'ESS, demeure l'objet de controverses dont la mission a été le témoin et qu'elle s'est attachée à éclaircir pour déterminer si des voies de passage apparaissent envisageables en la matière.

L'un des intérêts de cette démarche est manifestement de ne pas se limiter aux seuls critères historiques des statuts qui, de fait, ne garantissent pas toujours de la part de tous les acteurs du secteur l'effectivité des pratiques spécifiques de gouvernance, de mode d'entrepreneuriat et de finalités qui historiquement distinguent les organisations et les entreprises appartenant à la famille de l'ESS.



Or, c'est cette approche complémentaire, fondée sur ce que les promoteurs de ce ou de ces labels appellent « le langage de la preuve », qu'ils entendent promouvoir par le biais d'un faisceau d'indices et de critères. Cette approche est manifestement digne d'intérêt.

**Mais au-delà de cette question du label, la diversité du monde de l'ESS, et en même temps les fondamentaux communs qui la caractérisent, conduit la puissance publique à être confrontée à une double difficulté.**

La première a trait à la constitution des instances de représentation et de dialogue qui a donné lieu à des approches fluctuantes avec aujourd'hui au niveau national un Conseil supérieur de l'économie Sociale, créée en 2006 dont le mode de fonctionnement est très peu satisfaisant et qui en conséquence ne joue pas le rôle qui devrait être le sien. Tel est le cas en matière d'élaboration de propositions à destination des pouvoirs publics. Or, le monde de l'ESS témoigne d'un potentiel notable en la matière en termes de laboratoire d'idées et de mesures pertinentes à promouvoir, comme l'atteste le nombre et la qualité des propositions reçues par la mission dans un court laps de temps. L'examen technique qui a pu en être réalisé dans le cadre de la mission a d'ailleurs conduit à considérer que nombre d'entre elles étaient pertinentes et sont ainsi reprises dans ce rapport.

Cette même difficulté concernant les instances de représentations et de dialogue se retrouve au niveau des territoires, où l'ESS est représentée au niveau régional par des instances, les CRES, aux compétences et aux moyens limités, qui se sont développées de manière très inégale sur le terrain, alors que les collectivités territoriales, et en particulier la Région, constituent des interlocuteurs privilégiés au regard de leurs compétences croissantes dans le développement économique.

Cette situation explique aussi la difficulté pour ce secteur de faire entendre sa voix mais aussi pour la puissance publique de prendre en compte de manière pleinement satisfaisante au regard de son poids, de sa créativité et de ses potentialités, le secteur de l'ESS dans les politiques publiques qu'elle initie et qu'elle conduit. Aussi, la Mission s'est-elle également penchée sur cette situation pour appréhender les voies et moyens pour y remédier.

## **2ème CONSTAT : Une aspiration du secteur de l'ESS à ce que ses spécificités et ses préoccupations soient mieux prises en compte par les pouvoirs publics**

Les nombreuses auditions effectuées par la Mission témoignent toutes du sentiment des différentes composantes de l'ESS de ne pas être suffisamment aidées et accompagnées par les pouvoirs publics. Parallèlement, nos interlocuteurs ont fait valoir que les spécificités de leur secteur étaient souvent mal connues et en conséquence mal prises en compte, d'où une certaine frustration alors que de nombreuses réussites sont à mettre au crédit de nombre de composantes de l'ESS. Plus généralement, ce sentiment et cette forte attente envers l'Etat et les pouvoirs publics s'inscrivent dans un contexte d'inquiétude face à l'avenir.

### **I) Une double aspiration légitime qui appelle des réponses diversifiées et adaptées**

Le secteur de l'ESS est en effet animé d'une double aspiration.

La première a trait à **un fort attachement à ses spécificités que sont ses statuts, son mode d'organisation et de gouvernance, ses principes éthiques et ses finalités d'utilité sociale**. Il attend de la puissance publique qu'elle l'aide à les préserver, convaincu de leur bien-fondé et des potentialités que recèlent les fondamentaux spécifiques qui caractérisent ses acteurs et ce, tant pour le présent que pour l'avenir.

Mais en même temps, ce même secteur aspire à **être considéré comme un acteur à part entière de la vie économique et sociale de notre pays**, ce qui se traduit par la demande d'accéder à diverses dispositions et dispositifs de droit commun existants et auxquels ils n'ont pas actuellement accès. Cette demande est à remettre en perspective avec un sentiment assez généralement répandu de ne pas pouvoir jouer à armes égales avec les autres acteurs de l'économie classique du fait de traitements inéquitables dont ils seraient l'objet, générant ainsi des « désavantages » qui leur seraient préjudiciables.

Aussi la Mission a-t-elle été amenée à examiner de plus près la nature et le bien-fondé de ces griefs ainsi que les mesures concrètes qui pourraient contribuer à remédier à cette situation.

**Cette double aspiration est manifestement à prendre en compte et a vocation à structurer les actions à mettre en œuvre** en se gardant d'un double risque : celui d'un côté d'enfermer le secteur de l'ESS dans un univers à part qui conduirait à le ghettoïser et donc à le marginaliser. Celui à l'inverse de le traiter comme un acteur classique en le banalisant, ce qui contribuerait à le fragiliser et à faire disparaître tôt ou tard la dimension spécifique qui le caractérise : celle d'entreprendre autrement. Or, les risques là aussi sont nombreux dans un environnement européen et mondial jusqu'à présent très marqué par une philosophie libérale guidée par une forte conviction en l'infaillibilité des lois du marché.

Mais au-delà de ces aspirations générales, il ressort des travaux de la mission un ensemble de besoins très concrets d'aide et d'accompagnement du secteur de l'ESS

## II) Des fragilités et des entraves réelles qui requièrent aide et accompagnement de la part des pouvoirs publics

Il ressort de toutes les rencontres et des travaux techniques réalisés par la mission avec les principales composantes de l'ESS que **les attentes en termes de mesures concrètes ainsi que les besoins d'aide et d'accompagnement en termes plus structurels et organisationnels sont extrêmement nombreux**. Ils peuvent être regroupés autour des principales thématiques énoncées ci-après.

- Remédier à des rigidités ou des insuffisances statutaires grâce à l'adaptation de certains des statuts en vigueur. Tel est le cas en particulier de certaines dispositions statutaires intéressant les structures à statut coopératif mais aussi la sphère associative.
- Répondre à des fragilités réelles en matière de financement dès lors que la majeure partie des composantes de l'ESS se sont créées et développées avec très peu de fonds propres et ne sont pas en mesure d'en générer en interne ou d'en lever auprès des marchés financiers, à la différence des structures de l'économie classique. Il en va de même de l'accès aux crédits bancaires qui donne lieu souvent à des réticences des réseaux classiques considérant que ce secteur présenterait des risques plus élevés que d'autres, compte-tenu du peu de garanties qu'il peut apporter en contre partie des prêts sollicités.
- Disposer d'une aide accrue en termes d'expertise, de soutien et d'accompagnement à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets dans la durée. A ce titre, ce besoin d'accompagnement en ingénierie de projet a été largement mentionné alors que les structures de type associatif et coopératif sont souvent de dimension réduite et ne peuvent disposer en leur sein de toutes les compétences requises ou ne peuvent y accéder compte-tenu de leurs coûts.
- Bénéficier d'une aide et d'un appui à la formation des hommes et à l'obtention de compétences externes. A ce titre a été mentionné en particulier le nécessaire appui à apporter à la formation des bénévoles, à celle des cadres via des formations universitaires adaptées mais aussi certaines facilitations pour bénéficier plus aisément de savoir-faire externes grâce par exemple au mécénat de compétences.
- Considérer les organisations fédérant les employeurs de l'économie sociale comme représentatives dans le dialogue social national et territorial et disposer d'une représentation dans les instances de négociation collective et les instances de concertation (ce qui n'est pas le cas actuellement). Cette demande est motivée par le fait que les employeurs de l'économie sociale, ayant recueilli plus de 19 % des voix aux dernières élections prud'homales (2008), s'estiment pleinement représentatifs. Sur ce sujet, complexe et sensible, la Mission n'a pas été en mesure de faire émerger de propositions, ce dossier étant actuellement à l'examen au sein du ministère de Travail. Il mériterait d'être abordé à l'occasion des futures dispositions qui seront adoptées en matière de représentativité des employeurs, à l'instar de ce qui a déjà été réalisé pour les organisations syndicales.
- Disposer de structures de représentation, d'appui et d'accompagnement densifiées et efficaces.

Face à cette diversité d'attentes et de besoins, la Mission est, à quelques exceptions près, en mesure de proposer un ensemble de mesures concrètes qui sont exposées plus avant.

L'élaboration de réponses adaptées, à même de répondre au mieux aux attentes et aux besoins du secteur de l'ESS, apparaît d'autant plus nécessaire que ce secteur manifeste des inquiétudes réelles face à l'avenir.

### **III) Des attentes et des besoins d'aide et d'accompagnement renforcés par des inquiétudes réelles face à l'avenir**

#### ***a) Des inquiétudes liées plus directement au contexte français***

Ces inquiétudes émanent plus spécifiquement du secteur associatif. Ce dernier est en effet confronté depuis une dizaine d'années à une évolution rapide de son environnement habituel et à une montée en puissance des exigences émanant de l'Etat et des acteurs publics avec lesquels il coopère. Citons rapidement à ce titre les différentes réformes intervenues : nouvelles dispositions sur le partenariat et l'évaluation en 2000, celles édictées en 2002 concernant la transparence et la simplification ; celles intéressant la mesure de la performance en 2007 ; enfin les récentes dispositions adoptées en 2010 en matière d'euro-compatibilité et traduite par la circulaire du 18 janvier 2010 du Premier Ministre.

Parallèlement, la meilleure structuration des politiques publiques conduit le milieu associatif à devoir rapidement s'adapter sans disposer toujours de la visibilité nécessaire à moyen terme (plan Borloo sur les emplois à la personne, mise en place des PRIAC dans le domaine social et médico-social, création récente des ARS, etc.).

Le bien-fondé de l'ensemble de ces dispositions et cadrages récemment mis en œuvre par l'Etat ne saurait être contesté. Pour autant, les acteurs associatifs se trouvent confrontés à la nécessité de disposer en interne d'experts de plus en plus nombreux et pointus pour pouvoir tirer toutes les conséquences de nouvelles exigences édictées par l'Etat, voire même de repenser leur structuration et leur organisation interne, sans que les financements existent pour assurer cette nécessaire montée en compétence des hommes et opérer les adaptations nécessaires pour se conformer à des normes de plus en plus rigoureuses et des exigences croissantes.

Ces inquiétudes se trouvent souvent amplifiées par l'incertitude du niveau et de la pérennité des financements publics. A ce titre, les difficultés financières que connaissent tous les grands acteurs publics que sont les organismes de protection sociale, l'Etat et les collectivités locales renforcent ce sentiment.

Aussi sont-ils tous soucieux de voir renforcée la sécurité juridique et financière de leurs partenariats avec les acteurs publics en revendiquant des engagements renforcés concernant par exemple l'effectivité et les délais de versement des subventions. Il en va de même quant à la demande de mise en œuvre systématique par tous les acteurs publics, et au-delà de l'Etat lui-même, de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pour toute action s'inscrivant dans la durée, de manière à disposer d'une visibilité et d'un cadre partenarial équilibré.

Plus généralement, les acteurs associatifs sont préoccupés de constater une tendance croissante des acteurs publics à transférer une part importante des risques inhérents à toute action sur les structures associatives. Or, ces dernières le plus souvent, ne disposent pas de moyens humains, juridiques et surtout financiers de les assumer dans leur intégralité, en particulier en cas de fin d'exécution d'une mission d'intérêt général confiée de longue date

par la puissance publique. Aussi sont-elles inquiètes quant à la faculté de pouvoir assumer toutes les conséquences que cela entraîne en matière de droit du travail, ou d'exécution des contrats de prestations de service souscrits pour l'action concernée.

**Là aussi, les besoins de sécurisation en matière juridique et financière concernant les relations entre les associations et la puissance publique ont été rappelés à la Mission par nombre d'acteurs.**

Plus généralement est ressentie la perspective d'évolutions importantes d'un secteur très fragmenté, fruit souvent d'initiatives locales et personnalisées, qui devrait connaître des restructurations majeures à l'avenir dans le sens d'un regroupement de nombre de structures existantes. Là aussi un besoin d'accompagnement de la part de l'Etat et des principaux financeurs publics est exprimé.

### ***b) Des inquiétudes amplifiées par la montée en puissance des réglementations européennes et internationales***

Au cours des décennies écoulées, le secteur de l'ESS s'est développé dans un environnement assez protégé et une économie largement fermée, où le principal interlocuteur et édicateur de normes était l'Etat. Un Etat, à la fois objet de critiques récurrentes sur les insuffisances de ses actions envers ce secteur, mais aussi considéré comme protecteur de ses spécificités, compte-tenu de l'ancrage de l'ESS dans notre histoire économique et sociale.

Or, ce schéma traditionnel se trouve aujourd'hui fortement bouleversé à plus d'un titre.

D'abord, compte-tenu de la nécessaire traduction en droit français des directives européennes et de la jurisprudence de la Cour européenne de justice en matière de droit de la concurrence.

Tel est le cas principalement du secteur associatif qui voit nombre ses repères traditionnels bouleversés et remis en cause, en particulier dans la sphère sanitaire, sociale et médico-sociale. Les relations avec les collectivités publiques sont ainsi marquées par le passage d'une logique de partenariat à une logique de fourniture de prestations de service. Ceci se traduit concrètement par une mise en concurrence dans le cadre des mécanismes de la commande publique ou dans le cadre plus implicite d'appels à projets. Pour nombre d'acteurs du monde associatif, il s'agit de bouleversements majeurs auxquels ils étaient inégalement préparés.

**Au titre des premiers constats, la Mission tient à ce titre à souligner combien les acteurs de l'ESS concernés saluent la qualité du travail réalisé dans le cadre de la préparation de la conférence de la vie associative de décembre dernier.**

Ces travaux ont en effet contribué, en clarifiant le sujet complexe de la mise en œuvre des dispositions européennes, à réduire dans une certaine mesure les inquiétudes et les préoccupations du milieu associatif, même si une partie de ce dernier n'adhère pas totalement aux approches retenues par les pouvoirs publics français.

Il en va de même de l'officialisation de ces différents travaux réalisée par le biais de la circulaire du Premier Ministre du 18 janvier 2010 qui est très largement saluée au regard notamment des mesures de simplification et de clarification de la procédure d'agrément qu'elle comporte. Est salué aussi, le fait que la circulaire rappelle la nécessité d'éviter une

sur-interprétation des dispositions européennes qui pourrait conduire à privilégier trop exclusivement le recours à la commande publique pour toute fourniture de services par le monde associatif et à l'abandon progressif de la formule de la subvention.

Toutefois, bien que le contenu de cette circulaire soit considéré comme apportant des éléments notables de meilleure sécurisation juridique et financière, le milieu associatif demeure soucieux des conditions de sa mise en œuvre sur le terrain, en particulier de la part des financeurs territoriaux.

Au-delà des préoccupations propres au secteur associatif, ces inquiétudes sont renforcées par **le peu d'intérêt qu'a marqué jusqu'à présent la Commission européenne à l'égard des attentes et des besoins de l'ESS tant au niveau français qu'europpéen**. C'est ainsi que la structure administrative d'appui de l'ESS instaurée par Jacques Delors a été supprimée. Or, les sujets à traiter sont nombreux puisqu'est en attente depuis plusieurs années la création, à l'instar de ce qui existe déjà pour les coopératives, d'un statut européen pour les associations, les fondations mais aussi et surtout pour les mutuelles, où le besoin est encore plus urgent.

La nouvelle composition de la Commission ouvre des espoirs et des perspectives au milieu de l'ESS qui espère y trouver des points d'appui au regard des intentions affichées par plusieurs des nouveaux commissaires, avec en particulier Michel Barnier qui a manifesté l'intention de reprendre certains dossiers qui préoccupent le secteur de l'ESS en les remettant en perspective dans une politique plus globale en faveur de ce secteur (annonce d'un projet de « *social business act* »).

Ces attentes s'exercent également à l'égard des pouvoirs publics français, pour lesquels le milieu de l'ESS considère que le portage de ses préoccupations et de ses besoins à dimension européenne est insuffisant de la part des départements ministériels français mais aussi des représentants diplomatiques de notre pays à Bruxelles. Or, un tel portage apparaît d'autant plus nécessaire que le milieu de l'ESS français dispose de moyens de « lobbying » limités, sans commune mesure avec ceux de l'économie classique.

Inquiétude enfin, du fait des règles et des normes internationales de plus en plus exigeantes, ce qui affecte et perturbe très directement un pan important du secteur de l'ESS que sont les banques coopératives, les mutuelles d'assurance et les mutuelles de santé.

La mise en place des normes IFRS et encore plus les nouvelles normes de solvabilité vont conduire à accroître les besoins de fonds propres pour des structures qui par nature en sont moins bien pourvues que les entreprises classiques de capitaux qui peuvent elles faire appel aux marchés financiers pour y remédier.

C'est notamment dans ce contexte que la création d'un statut européen pour les mutuelles est déterminant dès lorsqu'il rendrait possible des alliances transnationales susceptibles de leur permettre de mieux faire face aux exigences croissantes en terme de couverture des risques, tout en préservant les caractéristiques de leur appartenance à la sphère de l'économie sociale.

Face à un environnement national et international en fortes mutations, générateur d'incertitudes et donc d'inquiétudes, le secteur de l'ESS exprime des attentes et des besoins d'aide et d'accompagnement manifestes de la part de l'Etat et des collectivités publiques. L'ensemble des auditions conduites en ont témoigné.

Ces attentes sont renforcées par le sentiment également largement exprimé que les atouts et les potentialités de ce secteur sont largement sous-exploités alors qu'ils pourraient constituer des leviers utiles dans les champs économiques sociaux et sociétaux pour notre pays.

### **3<sup>ème</sup> CONSTAT : Des atouts et des potentialités réelles de l'ESS insuffisamment pris en compte et appelant à des approches renouvelées**

#### **I) Un sentiment profond du secteur de l'ESS que ses atouts et ses potentialités sont insuffisamment reconnus et sollicités**

Les différentes composantes de l'ESS considèrent que les approches qu'elles privilégient, les valeurs et les principes sur lesquels reposent les activités qu'elles développent se sont avérés pleinement pertinents dans le contexte de crise économique sociale et morale que connaît le monde depuis 2008.

Activités d'autant plus pertinentes qu'elles ont dans l'ensemble mieux résisté face à la crise que les secteurs de l'économie classique notamment en termes d'emplois.

Il est incontestable à ce sujet qu'on a pu voir les limites et les risques que comporte l'approche économique qui prévalait depuis une vingtaine d'années, marquée par une forte dérégulation et l'exigence d'une maximisation continue de la rentabilité des capitaux, combinées avec le développement d'activités dont l'utilité sociale a été très inégale.

C'est dans ce contexte que **le secteur de l'ESS considère qu'il constitue un modèle alternatif qui pourrait permettre de surmonter la crise et constituer une référence pour le nouveau modèle de développement à concevoir pour les décennies à l'avenir**. A ce titre, se retrouve la posture militante de nombre de ses acteurs. Ils considèrent ainsi qu'après avoir longtemps prêché dans le désert et avoir été perçus de manière un peu misérabiliste et dédaigneuse de la part des acteurs de l'économie classique, l'heure est venue qu'au niveau français, européen voire international les pouvoirs publics appuient leurs efforts. Ils aspirent à ce qu'ils répondent à leurs besoins pour permettre un développement économique, social et sociétal plus satisfaisant, soucieux du développement durable, replaçant l'Homme et la satisfaction de ses besoins essentiels et non la course à la performance, à la rentabilité financière et à la satisfaction de l'actionnaire comme finalité ultime de nos sociétés.

Convaincus du bien-fondé de ce qu'ils portent, de ce qu'ils font et de ce qu'ils sont, ils sont d'autant plus en attente de voir les pouvoirs publics s'intéresser à eux et les aider tant au niveau français qu'europpéen, convaincus qu'ils sont de correspondre aux fondamentaux et aux finalités constituant le modèle social européen.

Au vu de ces éléments, l'ensemble des auditions et des travaux témoigne d'un degré d'attente très élevé suscité tant par la décision de créer cette mission parlementaire que par l'annonce de consacrer une fraction du grand emprunt à l' hauteur de 100 millions d'euros au soutien et au développement de l'ESS dans notre pays.

Aussi, **conviendrait-il** sur ce point **que les pouvoirs publics prennent pleinement en compte l'espoir ainsi créé et veillent à prendre les décisions nécessaires en nombre et en densité, pour éviter de susciter des déceptions légitimes**, alors que les besoins d'aide et d'accompagnements sont réels et que le secteur recèle des potentialités insuffisamment mises à profit jusqu'à présent.

**La Mission n'entend pas se prononcer sur le caractère alternatif du modèle incarné par le secteur de l'ESS**. Elle prend acte des évolutions que connaît l'économie sociale dans notre pays, et constate que l'histoire de l'économie sociale et solidaire est rythmée par

différentes phases, évoluant d'une logique statutaire à une logique entrepreneuriale, sans que cette dernière ne s'impose d'ailleurs au détriment de la précédente. Si l'entrepreneuriat social succède, dans le temps, à la conception statutaire de l'économie sociale, il ne la supprime pas à ce jour, mais se développe aux côtés de structures dont la dimension associative, mutualiste ou coopérative conserve toute sa pertinence. C'est l'image de cercles concentriques qui paraît ainsi la plus appropriée pour tenter de visualiser au mieux, le périmètre actuel de l'économie sociale et solidaire.

A chaque fois pourtant, c'est le même souci des valeurs, la même importance accordée à la façon d'entreprendre et à la finalité sociale de l'activité économique développée, qui réunit dans le même mouvement l'ensemble des structures relevant de l'économie sociale et solidaire. Une importance accordée au sens de l'action entreprise plus qu'à la maximisation du profit, qui peut utilement inspirer l'économie classique, et être largement partagée par nombre d'acteurs de celle-ci sans qu'ils ne soient portés par la volonté militante d'imposer quelque modèle alternatif que ce soit. Il nous semble en effet que les principes et les valeurs revendiqués par l'ESS sont compatibles avec une vision de l'économie qui valorise le projet et l'apport de celui-ci à la société dans son ensemble plus que le rendement financier de court terme. C'est de plus, et les auditions menées ont permis de le mettre en évidence, une aspiration profonde de toute une nouvelle génération de jeunes entrepreneurs et de futurs cadres formés dans les écoles de commerce, qui cherchent à donner un sens à leur engagement professionnel.

**Les acteurs de l'ESS rencontrés sont d'autant plus en attente qu'ils considèrent que les atouts et les potentialités de leur secteur en termes de développement économique et social de notre pays sont insuffisamment pris en compte par l'Etat et les pouvoirs publics en général.** Ce sentiment est d'autant plus fort que notre pays est en recherche des voies et moyens pour relancer la croissance, une croissance plus riche en emplois, plus à même d'accroître le bien-être collectif tout en maîtrisant la dépense publique, et d'associer les citoyens à un nouveau modèle de croissance à inventer, porteur de développement durable avec toutes les facettes que cela comprend, en particulier, l'émergence de métiers nouveaux ou la mutation de métiers existants liée aux enjeux d'une croissance économique plus respectueuse de l'environnement.

Or, les acteurs de l'ESS estiment qu'ils ont des réponses pertinentes à apporter par le biais des modèles économiques, sociaux et sociétaux qu'ils mettent en œuvre et au-delà, par l'effet de contagion que pourraient avoir certaines de leurs approches sur le reste de l'économie.

Les entreprises classiques ne sont en effet pas exemptes de considérations sociales, et il n'est pas dans l'esprit de la Mission de distinguer les vertueuses de celles qui le seraient moins, voire pas du tout. Bien des sociétés de la sphère privée proprement dite développent des politiques qui rendent compte de leurs préoccupations pour l'environnement social et sociétal dans lesquelles elles s'inscrivent ou des politiques de valorisation des ressources humaines qui prennent en considération l'apport de chaque collaborateur dans une communauté de travail et de valeurs formée par l'entreprise.

Il n'en reste pas moins vrai que l'ESS, par ses valeurs, par ses modes d'action, est porteuse d'une dimension humaniste de l'activité économique qui, dans le contexte actuel, peut trouver un écho particulier dans notre société, irriguer au sein de celle-ci, et inspirer de nombreux acteurs de l'économie classique.

Il est vrai qu'en la matière une attention plus grande mériterait d'être portée à ce secteur qui connaît des réussites réelles et de nature très diverse.



Il ne peut être envisagé ici que d'en évoquer certaines. Citons en premier lieu, la contribution de nombre d'acteurs de l'ESS au développement d'activités à forte utilité sociale répondant à des besoins pas ou mal couverts et ce avec une faible mobilisation de capital mais en revanche avec une forte mobilisation en ressources humaines. En second lieu, une contribution notable aux politiques de l'emploi par le biais notamment des acteurs de l'ESS très impliqués en matière d'insertion sociale et professionnelle par l'économique, mais aussi par le biais des nombreuses structures associatives recourant largement aux contrats d'accompagnement à l'emploi, aux contrats d'insertion ou de professionnalisation et facilitant ainsi la formation et l'insertion professionnelle des jeunes.

Rôle actif également joué par certains acteurs qui constituent de vraies pépinières pour la création d'emplois nouveaux à fort potentiel de développement dans le cadre d'activités de recyclage de déchets et de reconditionnement par exemple. Un rôle non négligeable joué aussi en matière de revitalisation de certains territoires délaissés par des activités traditionnelles frappées par les incidences de la mondialisation ou l'obsolescence technologique.

## **II) Les actions publiques mises en œuvre manquent d'approches globales et transversales**

Au regard de ces acquis, de ces réussites et de ces potentiels, **force est de constater la faiblesse et la dispersion de l'action publique** en faveur de ces mêmes acteurs de l'ESS. Elle se traduit trop souvent par l'atomisation des approches et des sollicitations dont ce milieu est l'objet. Tel acteur sera ainsi fortement sollicité pour absorber un volume de contrats aidés sans que la puissance publique se soucie vraiment en parallèle des moyens pour assurer la solidité économique et financière de la structure support et des moyens de la renforcer.

De même, des articulations existantes entre l'échelon national s'agissant de l'Etat et les échelons territoriaux apparaissent notablement insuffisantes, que ce soit au sein de l'administration elle-même qu'avec les collectivités locales (départements et régions). Ceci se traduit par des difficultés pour promouvoir des approches multipartenariales et des actions suffisamment coordonnées et organisées. Cette situation est d'autant plus préjudiciable au secteur de l'ESS qu'une partie importante de ses sources de financement existantes ou potentielles émanent désormais de ces collectivités.

Ce constat trouve pour partie ses origines dans la faiblesse des structures de pilotage de ce secteur et de dialogue avec ses représentants.

En effet la Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Economie Sociale (DIIESES), a vu progressivement ses moyens humains réduits et son activité avoir assez peu de prise et de pouvoir d'influence sur les autres structures administratives de l'Etat. Son double rattachement tant auprès des Ministres de l'Economie que des Affaires sociales est en effet resté assez largement théorique. Or, nombre de sujets qui préoccupent le monde de l'ESS et pour lequel il est en attente de réponses relève de la « sphère Bercy ».

Aussi, la Mission a-t-elle été confrontée dès le début des auditions et des travaux qu'elle a conduits à l'expression de vives préoccupations des différents composants du secteur de l'ESS quant aux perspectives de rattachement de la Délégation au seul secteur de la cohésion sociale.

C'est au vu de ce contexte que le parlementaire en mission a pris l'initiative, en décembre 2009, d'alerter le Cabinet du Premier Ministre sur ces réactions et sur le fait que le projet de rattachement, tel qu'envisagé, apparaissait présenter de nombreux inconvénients et nécessitait, du point de vue de la Mission, un réexamen.

En dépit de ces démarches, l'architecture initialement prévue s'est trouvée confirmée par le décret du 25 janvier dernier. Son contenu même a renforcé les critiques à l'égard de ce choix public, considérant que l'Economie Sociale se trouve ainsi totalement assimilée à la lutte contre l'exclusion puisqu'incluse dans la sous-direction de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté au sein de la nouvelle direction générale de la cohésion sociale. Ainsi, la seule fonction de réparation sociale se trouve-t-elle reconnue et l'aspect entrepreneurial totalement occulté alors qu'il constitue une des caractéristiques majeurs du secteur de l'ESS.

S'y ajoute le fait que des dimensions importantes de l'activité de l'ESS risquent ainsi de ne plus être vraiment prises en charge dans une approche coordonnée et interministérielle. Tel pourrait être le cas pour les coopératives, les mutuelles d'assurance et de santé, le secteur bancaire voire, les fondations dont les problématiques risquent de donner lieu à des approches sectorielles ministère par ministère concerné, avec une insuffisance d'approches transversales et coordonnées que nécessite leur appartenance à une même famille.

Aussi, la Mission a-t-elle été amenée à se pencher sur ce sujet, animée par le souci de voir comment il pourrait être remédié à certaines des insuffisances de la nouvelle architecture récemment créée et qui est très mal vécue par les différentes composantes de l'ESS rencontrées dans le cadre de cette mission.

### **III) Un secteur insuffisamment intégré dans les politiques nationales et territoriales**

C'est en effet à juste titre qu'au-delà de ces aspects structurels et organisationnels, l'ESS plaide de manière assez légitime pour que soit élaborée et conduite une politique d'ensemble, multi-facettes, à la fois globale mais aussi déclinée selon les besoins des différentes composantes de cette grande famille, au vu de leurs caractéristiques respectives. Une politique d'ensemble, incluant les collectivités territoriales et en particulier les Régions mais aussi certains des grands acteurs de la vie économique de notre pays est ainsi ardemment souhaitée, de même qu'une démarche qui serait globale, multipartenariale et s'inscrirait dans la durée.

L'annonce de l'affectation d'une fraction importante du grand emprunt au secteur de l'ESS rend encore plus nécessaire selon la Mission une telle remise en perspective, de manière à replacer cette manne financière dans le cadre d'une politique générale en faveur du secteur de l'ESS, ce qui permettrait d'optimiser l'usage des moyens financiers mobilisables et de jouer au maximum sur les effets de levier qu'ils doivent pouvoir générer. **L'effort financier réel que représente l'affectation de 100 millions d'euros issus du Grand Emprunt au développement de l'économie sociale ne peut en effet se concevoir que dans le cadre d'une politique d'ensemble en faveur de ce secteur, structurée autour d'axes stratégiques forts, issus d'une réflexion partagée entre les acteurs de l'ESS et les pouvoirs publics, et inscrite dans la durée.**

Tel est l'enjeu qui ressort également des grands constats que la Mission est en mesure, à l'issue de quelques mois, de dresser.

## **TROISIEME PARTIE :**

### **Quatre grandes orientations générales pour l'action** **à mener à l'égard du secteur de l'ESS**

Les constats qui sont développés dans la partie précédente montrent qu'il est important de prendre des orientations et s'y engager sans réserve pour que l'ESS soit pleinement intégrée dans les actions et les politiques publiques menées, tant au profit de secteurs économiques particuliers – dans lesquels l'ESS a ou peut avoir un rôle à jouer – que pour l'économie dans son ensemble. L'ESS doit alors trouver pleinement sa place lorsque les pouvoirs publics élaborent des textes ou des programmes d'action.

Cependant, compte tenu des spécificités, de la diversité et de la nature de ces politiques publiques, il est nécessaire d'opérer des choix raisonnés pour éviter d'enfermer l'ESS dans une sorte de « ghetto » qui la limiterait dans ses champs d'action, traditionnels et potentiels, et qui l'isoleraient du reste de l'espace économique.

Si l'histoire, l'ancienneté des statuts (associatifs, mutualistes et coopératifs) sont les marques incontestables de l'ESS, cette dernière ne peut, sans risques réels, s'enfermer ou se laisser enfermer dans un corset de normes et dispositifs spécifiques qui lui seraient propres et desquels elle ne pourrait s'extraire.

De ce fait, le défi à relever est bien celui de surmonter ces obstacles, les inconvénients qu'ils représentent pour le maintien et le développement de l'ESS. Le risque d'isolement de celle-ci ne peut être évité que par l'adoption de politiques publiques différentes mais adaptées lorsque cela s'avère nécessaire. *A contrario*, le risque de la banalisation serait aussi porteur de difficultés pour le secteur de l'ESS.

L'objectif à atteindre est donc de favoriser la « fluidité » entre l'ESS et l'économie entendue au sens classique, traditionnel du terme, ainsi que son ouverture vers cette dernière, tout en assurant la reconnaissance des spécificités qui caractérisent l'ESS.

La mise en œuvre des politiques publiques nationales doit évidemment s'inscrire dans le respect des textes communautaires. Les évolutions récentes des institutions européennes à l'égard de l'économie sociale (Parlement, Commission, Comité économique et social européen) ouvrent des perspectives nouvelles en la matière.

Les grandes orientations de politiques publiques qui s'appliqueraient à l'ESS doivent viser d'abord à rendre visible ce secteur, à le faire connaître et reconnaître dans toutes ses dimensions (économique, sociale, solidarité, gouvernance...). Ensuite, de l'accompagner et de le soutenir en lui faisant bénéficier des effets de dispositifs existants et en adoptant en parallèle des mesures adaptées propres à lui permettre de répondre plus efficacement aux besoins et attentes en termes de moyens mis en œuvre. Enfin, il est essentiel de valoriser les atouts et potentialités du secteur de l'ESS pour l'insérer de la façon la plus profitable dans les politiques publiques en matière économique et sociale.

Ces orientations émergent de débats et discussions qui ont pu se faire jour au cours des travaux de la Mission du fait de la divergence assez nette entre points de vue ou opinions exprimés sur certains sujets. Mais, même si cela n'a pas toujours été facile, la Mission a constamment recherché le consensus par le rapprochement des diverses positions.

## **1ère ORIENTATION : Favoriser une meilleure visibilité et une meilleure reconnaissance du secteur de l'ESS**

Dans ce cadre, de multiples actions peuvent être menées pour que l'ESS soit, beaucoup plus qu'elle ne l'est actuellement, connue et reconnue, tant dans sa diversité que dans son rôle économique non négligeable. Il est notable qu'une grande partie de l'opinion publique – et peut-être même de certains décideurs économiques - ne cerne pas les contours exacts de l'ESS et a beaucoup de peine à en définir le contenu et à en saisir toute la diversité et surtout les potentialités.

Cela pose incidemment la question de son périmètre, au-delà des critères objectifs des statuts et des principes qui les sous-tendent.

### **I) Mieux connaître, mieux observer, mieux évaluer**

En premier lieu, la question est de savoir comment appréhender le secteur de l'ESS dans toutes ses dimensions et surtout en n'omettant aucun des acteurs qui s'en réclame et/ou qui y appartient du fait de ses statuts. Ainsi, une étude, dont la régularité serait à définir (une fois par an ? une fois tous les deux ans ?), pourrait être entreprise et donner lieu à l'édition d'un « Atlas » suffisamment complet et exhaustif, décrivant objectivement à la fois la multiplicité des acteurs de l'ESS et la diversité de leurs champs d'intervention.

Il permettrait d'approfondir et de compléter les connaissances actuelles qui sont partielles dans bien des cas. Souvent, il faut compiler plusieurs sources de documentation pour avoir une vue d'ensemble de l'ESS, tant pour couvrir toutes les structures qui en font partie que pour disposer de données économiques et sociales fiables et comparables entre elles. Cette meilleure connaissance du secteur serait particulièrement utile pour pouvoir ensuite avoir éventuellement une mesure statistique précise de l'impact réel des politiques envisagées et des conséquences pour l'ESS.

Bien entendu, une telle démarche exige professionnalisme et indépendance : ce serait donc à l'INSEE, en tant que chef de file, qu'il reviendrait de mener des enquêtes régulières avec une méthodologie rigoureuse mais en impliquant étroitement les acteurs de l'ESS afin de n'omettre aucune facette de leurs activités.

Ainsi pourraient être mieux appréhendés les aspects qualitatifs et les effets de levier constatés des activités de l'ESS (par exemple, sur l'utilité sociale, le « retour social sur investissement »).

**Proposition n° 1 : combler les lacunes statistiques du secteur de l'économie sociale et solidaire en confiant à l'INSEE la mission d'établir un programme d'action, de concert avec les représentants de l'ESS**

Ensuite, dès lors que l'observation et l'évaluation du secteur peuvent ainsi être sensiblement améliorées, il est évident qu'un maillage territorial plus fin est indispensable du fait des caractéristiques d'une grande partie de l'ESS qui s'appuie très souvent sur les principes de proximité et de territorialisation des actions, notamment en matière de solidarités actives et d'emploi.

Dans ces conditions, au cœur de l'architecture de ce réseau territorial, les chambres régionales de l'économie sociale (CRES) paraissent être les mieux placées pour jouer un rôle de coordination de l'ensemble des structures de l'ESS (têtes de réseau) à l'échelon

régional par l'intermédiaire d'« agences régionales de développement économique de l'ESS ». A ce niveau – auquel l'organisation de l'INSEE répond elle-même dans nombre de ses travaux statistiques - les CRES pourraient prendre en charge, plus et mieux qu'elles ne le font actuellement (ou tout du moins pour certaines d'entre elles), l'animation et le développement des activités des réseaux de l'ESS, le CNCRES assurant de son côté la coordination nationale des « agences régionales de développement de l'économie sociale et solidaire ».

En gardant à l'esprit qu'une certaine continuité doit pouvoir être garantie entre les deux sphères de l'économie, des liens étroits devraient être établis entre les CRES dans le cadre de leurs travaux avec les chambres consulaires (Métiers et Artisanat, Commerce et Industrie).

Comme cela se pratique depuis longtemps dans celles-ci, les CRES pourraient mettre en place de façon systématique des fonctions de conseil, d'aide et d'accompagnement de projets ou de création/développement d'activités, de filières (à forte valeur ajoutée aux plans économique et social), à côté des fonctions d'information (en liaison avec l'INSEE), de formation (pour les dirigeants, salariés et bénévoles de l'ESS) et d'« observatoires régionaux ». Au regard de l'échelle territoriale envisagée, il est souhaitable que les Régions mettent parallèlement en œuvre des partenariats étroits avec les CRES pour dynamiser le réseau des agences régionales.

Ceux-ci, qui existent déjà au sein des CRES (et du CNCRES s'agissant du niveau national) et rassemblent les acteurs de l'ESS, les collectivités locales, l'Etat, les organismes de statistique publics (INSEE, DARES, DREES...) et les universitaires, cherchent à répondre aux besoins de cohérence et de complémentarité entre les différents participants. Il s'agirait donc de mieux répondre aux besoins de diagnostic sur les identités et les pratiques, les besoins en emplois et le modèle économique mis en œuvre.

Toutefois, le financement de ces Observatoires semble à l'heure actuelle insuffisant et il devra être revu pour leur donner des moyens à la mesure des missions qui leur seraient confiées.

**Proposition n° 2 : développer les activités et les emplois de l'ESS en s'appuyant sur les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRES)**

**Proposition n° 3 : généraliser les observatoires régionaux de l'ESS et soutenir leur développement**

## **II) Mieux reconnaître, mieux faire connaître**

Le sujet de la reconnaissance de l'ESS vis-à-vis des tiers (grand public, acteurs économiques...) est ardu.

En effet, il a donné lieu à des débats riches et intéressants mais qui ont aussi montré de notables divergences de points de vue, sans pour autant que celles-ci soient in fine irréductibles.

Quel est le cœur du problème ?

Il s'agit en fait de savoir comment l'ESS pourrait s'insérer pleinement dans la sphère économique prise au sens large du terme, sans pour autant perdre son identité. Les discussions se sont plus particulièrement focalisées sur la question de distinguer l'ESS par rapport à l'économie « classique », tout en ouvrant de larges perspectives vers cette dernière. L'objectif final est bien de donner à l'ESS les moyens de jouer à armes égales avec les autres structures de l'économie classique dans ses champs d'intervention et de ne pas

être pénalisée par ses statuts et ses modes de gouvernance particuliers (par exemple, dans l'accès à certains marchés publics).

Au-delà de la référence aux seuls statuts, se pose ainsi avec acuité la question du périmètre du secteur, question à laquelle il n'existe certainement pas de réponse univoque mais plutôt un faisceau d'éléments spécifiques permettant de caractériser les différentes structures et de déterminer leur degré d'appartenance à l'ESS, définie préalablement par les acteurs eux-mêmes sur la base de critères objectifs et reconnus par tous.

C'est là l'aspect crucial mis en évidence par le Mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouves) qui se heurte dans ses conceptions (en simplifiant quelque peu, les principes et les pratiques priment sur les statuts) aux autres composantes de l'ESS pour lesquelles celle-ci est essentiellement – mais pas uniquement cependant – caractérisée par des statuts et des principes intangibles (démocratie participative avec des règles de répartition des bénéfices et des rémunérations, structures de sociétés de personnes et non de capitaux, gouvernance selon l'adage « 1 homme, 1 voix »...). Ce sont surtout les acteurs associatifs qui se sentent le plus interpellés par le développement du concept d'« entreprise sociale », et d'« entreprise associative », terme qui à leurs yeux est en lui-même paradoxal car regroupant deux notions apparemment antinomiques.

Ils craignent de se voir imposer les principes économiques traditionnels de libre concurrence non faussée, d'ouverture à tous types d'opérateurs dans des secteurs qui pourraient à terme représenter des opportunités de rentabilité et de profit. Cela ne leur paraît pas compatible avec leur vision essentiellement centrée sur l'humain et la solidarité, champ effectivement souvent couvert exclusivement par les associations.

Aussi, à côté de la problématique du « label » (*voir supra*), les acteurs se rejoignent-ils en grande majorité autour de la nécessité d'élaborer un bilan sociétal. Car, face à des exigences croissantes de transparence, ce concept permet de mesurer les apports sociaux et sociétaux des entreprises et associations en prenant en compte les valeurs de citoyenneté, d'environnement, d'éthique, d'utilité sociale et collective, etc. Ce bilan se présente comme un outil participatif (dirigeants, administrateurs, salariés, partenaires, clients...) d'évaluation de l'entreprise et de son impact économique, social et environnemental et visant à vérifier l'adéquation entre les valeurs affichées et la réalité des pratiques.

Cette approche est relativement proche de celle du Mouves et de son label « entreprise sociale », même si elles ne se confondent pas totalement. Pour ce mouvement, l'ESS va au-delà de son périmètre habituellement retenu (associations, coopératives, mutuelles et fondations) pour englober également des sociétés de capitaux, dites « sociales et solidaires » car combinant une démarche entrepreneuriale et une finalité sociale/sociétale au sens large.

Pourquoi construire un tel label autour de critères de référence (objectifs et moyens) ? Afin d'être lisible et visible auprès des citoyens, clients, consommateurs, acheteurs publics et privés, de mesurer plus exactement le poids et l'impact des entreprises sociales, d'observer leurs pratiques, de légitimer des politiques publiques en faveur de l'ESS avec des contreparties effectives. Ce label devrait permettre de faire le tri entre « le bon grain et l'ivraie », d'éviter l'abus du recours à l'appellation « économie sociale et solidaire » en distinguant la nature de l'entité (statut, gouvernance) et son objet (finalité et/ou utilité sociales).

Mais certains acteurs de l'ESS doutent de l'utilité de la mise en place d'un label « entreprises sociales » pour les entreprises ayant une finalité sociale et mettent en avant la complexité de

cette mise en place car, selon eux, une difficulté pourrait surgir à propos des entreprises de l'économie sociale dont la finalité n'est pas sociale mais qui par leur mode de gouvernance, lié à leurs statuts (associations, coopératives, mutuelles), ont leur place au sein de ce secteur.

Cependant, la réflexion n'est pas achevée, la Mission ayant cherché à concilier les différentes approches et à réduire les divergences de conception sur la notion de label.

Aussi, tout en reconnaissant la nécessité de généraliser, autant que possible, la mise en œuvre de la démarche de bilan sociétal, il s'avère indispensable pour harmoniser les systèmes de reconnaissance de l'ESS de construire un dispositif de « labellisation » articulé autour d'une démarche volontaire et qui laisserait, dans un premier temps du moins, plusieurs groupes d'acteurs avoir leur propre référence (« entrepreneurs sociaux », associations), les critères étant déterminés par les acteurs eux-mêmes mais l'octroi du « label » étant effectué par un organisme extérieur et indépendant.

En dépassant la seule approche par les statuts – trop restrictive –, la « labellisation » aurait pour avantage, outre de signaler aux tierces parties la « qualité » de leurs interlocuteurs, de témoigner de leur crédibilité, d'offrir des possibilités de financement privilégiées aux structures qui en seraient bénéficiaires (par exemple, certaines associations en contrepartie d'obligations de transparence plus prégnantes en termes de contrôle des comptes) ainsi qu'une meilleure visibilité dans leurs champs d'action respectifs, notamment vis-à-vis des donneurs d'ordre publics (par exemple, dans l'accès à la commande publique).

Les acteurs de l'ESS ont toutefois entrepris collectivement des démarches concertées permettant de mettre en adéquation les principes statutaires, les valeurs (gouvernance démocratique, non-appropriation individuelle des résultats, ancrage territorial, finalité sociale et sociétale des organisations) avec les pratiques et prenant en compte les besoins et attentes des entreprises.

Cela ne ferme nullement la porte au développement de synergies avec les entreprises de capitaux afin d'essaimer les pratiques de l'ESS et ainsi de favoriser d'autres modes d'entreprendre dans l'économie « classique » (gouvernance démocratique, participation, lucrativité encadrée, niveau des rémunérations, innovations sociales...).

L'objectif à terme est donc bien de parvenir à regrouper les structures de l'ESS et celles se référant à ses valeurs et à ses pratiques sous le vocable, qui serait bien sûr accepté par tous, d'« utilité et de finalité sociales ». Là encore, l'ensemble des acteurs doit participer à la définition et à la construction de ces labels et indicateurs si l'on veut que cette démarche sélective soit pleinement explicite et acceptée par tous.

<p><b>Proposition n° 4 : encourager la pratique du bilan sociétal, outil d'auto-évaluation, dans le but de renforcer les pratiques sociales des entités de l'ESS</b></p> <p><b>Proposition n° 5 : engager une démarche de création de labels qui dépasse la seule approche statutaire pour mieux reconnaître l'appartenance à l'ESS</b></p>
---

L'ESS reste finalement assez méconnue malgré sa présence forte dans le quotidien et dans les territoires. L'intérêt est donc de montrer toute la place et la grande diversité de ses interventions dans des domaines très variés mais qui sont souvent dans la proximité (sanitaire et social, aides à la personne...). Au-delà, la volonté de développer l'ESS, justement comme facteur de lien social avec des populations sur un territoire donné, pousse

à favoriser l'émergence d'entrepreneurs ayant en charge de relayer l'action des générations précédentes.

Il s'agit de diffuser plus largement la notion d'économie sociale, de rendre plus visibles, plus accessibles les principes et les pratiques de l'ESS, dans les programmes d'éducation et dans les enseignements délivrés dans le secondaire notamment. Il s'agit aussi de promouvoir ces notions, et leur connaissance, dans certains programmes de formation, ce qui implique de combler le déficit d'information du jeune public et de formation des enseignants.

A cette fin, il est essentiel que les formations ou stages à destination des jeunes générations soient plus ouverts à ces problématiques et offrent de réelles opportunités à celles et ceux qui souhaitent s'y investir. Dans ces conditions, l'ESS devrait pouvoir être représentée dans les instances consultatives ou décisionnelles de l'éducation au travers de partenariats. La reconnaissance de l'ESS passe aussi par un dialogue ouvert avec le monde de l'enseignement et de la recherche universitaire, par l'élaboration de supports pédagogiques, par la création de cursus spécifiques de formation et/ou de recherche. Cette reconnaissance ferait d'ailleurs participer activement les partenaires experts de l'ESS et les entreprises de l'ESS. Cela permettrait de tisser des liens plus étroits entre les étudiants – dont nombre d'entre eux se montrent de plus en plus intéressés par un engagement professionnel futur avec des fortes convictions personnelles sur la nécessité de corriger certains dysfonctionnements de l'économie traditionnelle.

Reconnaître celle-ci comme un champ scientifique d'études et de recherche ne peut qu'inciter les enseignants à l'intégrer pleinement dans les programmes (de sciences économiques et sociales, par exemple) et les lycéens et étudiants à la percevoir comme un vivier potentiel d'emplois attractifs et comme une filière de débouché possible pour l'entrepreneuriat.

**Proposition n° 6 : faire reconnaître le rôle de l'ESS au sein de l'éducation nationale et dans les politiques de formation**

**Proposition n° 7 : promouvoir l'enseignement et la formation à l'économie sociale**

**Proposition n° 8 : favoriser l'émergence d'entrepreneurs de l'économie sociale**

Suite à la 2<sup>ème</sup> conférence de la vie associative qui s'est tenue le 17 décembre 2009 une nouvelle doctrine des relations contractuelles entre l'Etat et les associations dans un cadre dit « euro-compatible » s'est concrétisée par une circulaire du Premier ministre en date du 18 janvier 2010, remplaçant celles élaborées en décembre 2000, décembre 2002 et janvier 2007. Elle aborde les thèmes de l'euro-compatibilité des modes de financements publics (aides d'Etat) et de la clarification du recours à la subvention en droit interne ; elle précise également les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations et les critères formant le tronc commun de l'agrément.

La Mission reprend à son compte la proposition émise par la CPCA – et considérée comme très pertinente – visant à mettre en place un comité de suivi interministériel et partenarial. Celui-ci réunirait l'ensemble des administrations concernées par la mise en œuvre de la circulaire (en particulier, Jeunesse et Sports, Affaires sociales, Economie et finances, Justice et Intérieur) ainsi que les associations représentatives des collectivités territoriales (ARF-AMF-ADF) et du mouvement associatif, à l'instar du comité mis en place à la fin des années 1990 dans le cadre de l'application de l'instruction fiscale de 1998 et du texte complémentaire de 1999.



L'enjeu principal est la définition par l'Etat de la contribution d'intérêt général des associations dans l'action publique et donc de ses conditions de financement public dans le cadre de la subvention. La mise en œuvre implique, pour sa pleine et entière réussite, la collaboration de toutes les parties prenantes : Etat, collectivités territoriales et associations.

En dépit des avancées et des clarifications apportées par la circulaire du Premier ministre, des approfondissements sont nécessaires pour assurer une certaine sécurisation juridique et financière des rapports entre pouvoirs publics et associations. Pour ce faire, il semble indispensable et urgent d'apporter des précisions pédagogiques afin de permettre aux acteurs de mieux saisir les modalités d'application de ce texte. L'accompagnement de la mise en œuvre de cette circulaire prolongera l'effort de simplification en matière de relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations et facilitera le dialogue entre ces parties prenantes pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général. Le comité de suivi serait ainsi en charge de la diffusion de la circulaire aux services centraux et déconcentrés de l'Etat, de son relais par les associations de collectivités territoriales et le mouvement associatif, de la mise en place d'actions d'information et de formations par secteurs et dans les territoires. Il pourrait ensuite évaluer la mise en œuvre des dispositions de la circulaire (notamment, concernant l'interprétation du texte par les services publics instructeurs) et du dispositif général pour son éventuelle amélioration ultérieure.

A court terme, en concevant un outil simple et interactif via Internet, constitué d'une base de questions-réponses, les administrations centrales, après concertation, feraient connaître leur position en termes de doctrine et de bonnes pratiques à partir de cas concrets soulevés tant par le milieu associatif que par les financeurs locaux. Or, nombre de situations spécifiques se présenteront certainement et des points de doctrine, voire des modalités de mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre de 2010, mériteront des éclairages complémentaires qui peuvent difficilement se traiter par voie de circulaire. D'où l'intérêt d'un tel support.

A ce titre, les acteurs associatifs prennent comme référence la qualité de l'outil mis en place par la Commission européenne sur ces mêmes sujets. Il conviendrait donc de s'en inspirer. Au-delà, les associations sont préoccupées de pouvoir disposer d'un référent juridique au niveau des services déconcentrés de l'Etat, référent qui apporterait aide et conseil face à des difficultés rencontrées entre associations et collectivités locales. Cette demande s'inscrit dans le contexte plus large du contrôle de légalité dévolu aux autorités déconcentrées.

Si le besoin est réel, il est apparu à la Mission que la réponse n'était pas évidente au regard du principe de libre administration des collectivités locales. En la matière, il serait utile d'examiner ce qui pourrait être envisageable à l'occasion de la mise en place du Médiateur des associations qui devrait intervenir dans les prochains mois.

**Proposition n° 9 : assurer l'effectivité de la diffusion et de la mise en œuvre des mesures gouvernementales relatives aux relations entre les pouvoirs publics et les associations**

Sur le plan européen, le sujet le plus préoccupant, tel qu'il est ressorti des groupes de travail organisés par la Mission, concerne les statuts des mutuelles et des associations. L'absence ou le défaut de statuts européens pour ces deux types d'organisation est symptomatique de la difficulté à faire reconnaître pleinement le rôle du secteur de l'ESS, alors qu'une prise en compte est indispensable si l'on veut « sécuriser » ces statuts au plan national, et permettre leur développement.

Or, les mutuelles ne peuvent pas se développer dans le marché intérieur si l'on se réfère aux outils juridiques existants. Une étude d'impact serait donc à même de confirmer, s'il le fallait, l'opportunité de relancer ce projet de statut, élaboré en 2007 par les acteurs et basé sur les caractéristiques communes des mutuelles européennes. La constitution d'une « mutuelle européenne » serait ainsi susceptible de générer des économies d'échelles (gestion d'actifs, mise en commun d'activités...), en réduisant les coûts pour les consommateurs, et d'optimiser les structures et organisations.

La problématique est identique en ce qui concerne les associations, considérées comme vecteurs de citoyenneté et de démocratie et définies comme structures de dialogue avec la société civile. La reconnaissance pratique au niveau européen du droit de s'associer – droit d'ailleurs inscrit dans la Charte des droits fondamentaux – représenterait une avancée importante. En particulier pour les associations transfrontalières handicapées par la disparité des droits nationaux mais qui sont également porteuses d'échanges interculturels et fédèrent autour de projets et d'intérêts communs.

De plus, le soutien, d'une part, à un accès facilité des porteurs de projets associatifs aux fonds structurels européens - dont la lourdeur des procédures de montage des dossiers est régulièrement dénoncée par l'ensemble des parties - et, d'autre part, au développement du microcrédit en tant que facteur de croissance et d'emploi au sein de l'Union européenne appelle à la mise en œuvre de mesures adéquates.

Par exemple, il serait bienvenu d'améliorer l'environnement juridique et institutionnel du microcrédit et des micro-entreprises, en levant les obstacles aux opérations de microcrédit et en autorisant, grâce à des partenariats avec les banques, les institutions de micro-financement à emprunter préalablement auprès des établissements de crédit pour pouvoir prêter ensuite.

**Proposition n° 10 : porter auprès des instances européennes des projets de statuts européens pour les mutuelles et pour les associations**

**Proposition n° 11 : faciliter l'accès des porteurs de projets associatifs aux fonds structurels européens**

**Proposition n° 12 : soutenir le développement du microcrédit dans l'Union européenne**

## **2ème ORIENTATION : Promouvoir une politique active et renouvelée d'aide et d'accompagnement du secteur de l'ESS en facilitant l'accès à certains dispositifs de droit commun**

L'ESS a besoin d'une politique active d'aide et d'accompagnement pour lui assurer le bénéfice de certains dispositifs à même de lui permettre de disposer des moyens au moins équivalents à ceux dont peuvent bénéficier les entreprises du secteur classique de l'économie.

L'objet n'est pas de confiner l'ESS dans un cadre normatif et réglementaire contraignant et qui la confinerait dans un isolement par rapport au reste de l'économie ou la préserverait des adaptations nécessaires pour atteindre le même niveau d'efficacité que les autres secteurs économiques. Les spécificités de l'ESS, quand bien même elles en sont le symbole, ne doivent pas représenter des obstacles dirimants. Il s'agit, bien au contraire, de donner au secteur des outils propres à consolider sa structure financière – c'est là un des principaux points faibles relevés – et à sécuriser les financements – pour lesquels certains organismes de l'ESS rencontrent jusqu'à présent de sérieuses difficultés et donc les fragilisent.

Mais c'est également en permettant aux structures de l'ESS d'accéder à des dispositifs d'aide et de soutien existants, au profit généralement des TPE-PME, que l'on répond aux attentes et aux besoins du secteur, notamment en matière de valorisation de l'innovation sociale.

### **I) Mieux répondre aux besoins de financement de l'ESS en activant certains outils existants**

Les groupes de travail menés avec les acteurs de l'ESS ont montré qu'une partie des inquiétudes de ces derniers concernait les outils de financement à leur disposition ; or, ceux-ci sont relativement limités au regard de leurs capacités et ne répondent pas au souci majeur de pouvoir conforter leurs fonds propres, point faible vis-à-vis des financeurs (subventions et concours financiers des collectivités publiques, crédits des banques et établissements financiers).

L'intérêt est bien d'offrir certaines facilités en mettant en œuvre des mécanismes déjà existants mais en permettant un usage adapté à l'ESS et à ses particularités.

Ce sont surtout les associations, en particulier celles de petite taille – les plus nombreuses ! - qui rencontrent le plus de difficultés par rapport à leurs sources de financement. En effet, le manque de fonds propres est notoirement considéré comme une difficulté récurrente pour les associations, ce qui empêche beaucoup d'entre elles – celles dont les activités réclament des fonds stables et une trésorerie suffisante pour faire face à leurs charges courantes – de remplir correctement et efficacement leurs tâches. Leur volonté et leur capacité à surmonter ces obstacles financiers ne suffisent pas toujours ; l'appréciation de leur situation financière, par les organismes de financement mais aussi par les collectivités publiques, se fait encore trop souvent sur la base de critères d'analyse (ratios) définis en fonction des structures d'entreprises de l'économie classique, et donc déconnectés de la réalité des associations.

Cette relative incompréhension entre financeurs et bénéficiaires de fonds ne facilite pas leurs rapports et crée dans de nombreux cas une dépendance excessive au rythme de versement des subventions.

L'intérêt bien compris des acteurs est donc de réduire ces obstacles en prévoyant d'appliquer les dispositions relatives aux réserves (celles-ci permettant de « sécuriser » certains fonds et de garantir la solvabilité et la solidité de la structure concernée).

Le soutien à l'investissement dans des associations, dont l'activité relève de l'innovation et qui sont assimilables à des PME selon la réglementation européenne, nécessiterait ainsi l'application de mécanismes fiscaux adaptés qui existent déjà pour les PME, tel que la possibilité de réduire son imposition pour un particulier par la souscription de titres associatifs ou participatifs, considérés en conséquence comme des fonds propres.

S'agissant des coopératives solidaires (au sens donné par le code général des impôts -CGI), ce sont les conditions exigées sur l'activité et l'indépendance du capital qui pourraient être assouplies pour faciliter les souscriptions au capital ou en titres participatifs.

**Proposition n° 13 : renforcer les fonds propres des associations « innovantes »**

**Proposition n° 14 : renforcer les fonds propres des associations par l'adoption de règles relatives aux réserves**

**Proposition n° 17 : renforcer les fonds propres des coopératives**

Une des difficultés pour les associations est de pouvoir constituer des fonds propres suffisants pour affermir leur capacité financière et surtout limiter les effets néfastes de l'incertitude qui prévaut habituellement en matière de subventionnement par les collectivités publiques. Car les subventions, souvent versées avec une régularité qui fait défaut et perturbe ainsi l'équilibre de trésorerie des structures concernées, font l'objet quasiment systématiquement d'une reprise annuelle lors de l'examen des budgets des collectivités locales portant sur les versements aux associations si elles n'ont pas été entièrement utilisées lors de l'année précédente (même si les raisons qui ont abouti à ce retard peuvent aisément s'expliquer et ne remettent pas en cause les actions pour lesquelles elles ont été versées). Or, si des excédents annuels sont constatés – à condition qu'ils ne soient pas le résultat d'une politique délibérée de non-utilisation des fonds alloués –, il ne paraît pas incongru de contractualiser dans une convention pluriannuelle conclue entre la collectivité financeur et l'association bénéficiaire le principe de non reprise des subventions publiques non entièrement utilisées.

La mise en réserve de ces ressources serait ainsi un moyen simple et commode de constituer des fonds propres et réduire ainsi les risques de défaillance en cas d'allongement imprévu des délais de versement des subventions, voire lorsque ces dernières se voient diminuées par une décision unilatérale du financeur.

**Proposition n° 15 : favoriser et organiser la mise en réserve des excédents de gestion des associations**

Il existe par ailleurs une solution relativement pratique pour contourner la difficulté de se garantir un flux de financement régulier, c'est de recourir au préfinancement des subventions officiellement notifiées par les collectivités financeurs en utilisant le mécanisme de la créance « Daily », comme le fait d'ailleurs OSEO, établissement public exerçant les métiers d'aide à l'innovation, de garantie des concours bancaires et des investisseurs en fonds propres et du financement en partenariat. En intervenant en préfinancement au profit d'entités de l'ESS, celui-ci pourrait donner l'exemple aux autres organismes de financement au profit des associations.

Les coopératives rencontrent des difficultés particulières concernant les garanties dont les investisseurs en fonds propres pourraient bénéficier au titre de leurs activités, du fait des caractéristiques statutaires de ces coopératives (impartageabilité des réserves, nature du titre participatif) mais aussi leur faculté à mobiliser des capitaux propres pour leur développement ou leur sauvegarde.

Il est donc apparu utile à la mission d'envisager l'élargissement de la couverture des risques encourus par les parties prenantes des coopératives au travers de l'adaptation des dispositifs mis en œuvre par OSEO en la matière.

De même, les mécanismes OSEO d'aides à la création et d'avances remboursables, dont disposent normalement les entreprises innovantes « traditionnelles », devraient pouvoir être transposés aux entreprises de l'ESS qui font de l'innovation sociale leur cœur de métier, ce qui supposera au préalable de clarifier la notion même d'innovation sociale.

**Proposition n° 16 : sécuriser les financements publics des associations de l'ESS**

**Proposition n° 18 : adapter les procédures OSEO afin de faciliter le financement des coopératives**

**Proposition n° 19 : ouvrir à l'innovation sociale les dispositifs existants d'OSEO**

En se donnant pour objectif d'accroître la « force de frappe » des organismes de l'ESS tout en organisant une certaine fluidité, la mutualisation des fonds propres dans le cadre d'une entité dédiée représente un moyen non négligeable. Cette mise en commun permettrait de dégager des moyens pour des investissements. De même, il conviendrait de permettre la fusion entre les organismes appartenant à une structure de cette nature afin de favoriser, si possible, la simplification des organisations et des circuits et le développement d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (par exemple, dans le secteur des services à la personne, dont les difficultés trouvent notamment leur cause dans l'éclatement des acteurs). En fait, un groupe, mais également chacune de ses composantes à son niveau, doit être en mesure de justifier qu'il dispose de la marge de solvabilité réglementaire. Les excédents de fonds propres d'un membre ne peuvent donc être transférés à un autre membre ou pris en compte dans l'appréciation de sa solvabilité. Outre les apports en fonds propres opérés lors de la constitution de ces structures *ad hoc*, celles-ci devraient également pouvoir, sous certaines conditions, appuyer leur développement en levant des parts sociales auprès du public, voire en étant autorisées à recevoir des dons et subventions.

**Proposition n° 20 : favoriser la mise en commun de fonds propres au sein d'un même groupe d'entreprises de l'ESS**

## **II) Faciliter l'accès de l'ESS à d'autres dispositifs existants**

Outre les aspects liés au financement du secteur pour lesquels l'adaptation d'outils déjà disponibles est vivement souhaitable compte tenu des fragilités structurelles de certains acteurs, l'ESS est confrontée aussi à la nécessité de pouvoir utiliser des dispositifs d'appui et de soutien, en particulier en matière d'innovation.

Il en est ainsi des mécanismes fiscaux – en particulier, le crédit impôt recherche – ou du fonctionnement des incubateurs territoriaux qui pourraient fort opportunément s'ouvrir à l'innovation sociale, telle que certaines structures de l'ESS la portent.

**Proposition n° 21 : clarifier le recours au crédit d'impôt recherche en matière d'innovation sociale**

**Proposition n° 22 : permettre l'intégration de projets d'innovation sociale dans les dispositifs territoriaux existants**

En outre, et dans l'optique d'inciter à la création d'entreprises sociales, l'organisation de ces incubateurs territoriaux en réseau représenterait le lieu privilégié de partenariats fructueux entre les collectivités locales, la Caisse des Dépôts et Consignations et l'AVISE, en vue de mutualiser les outils et les informations (veille) et de mobiliser des fonds privés et communautaires. La création de telles synergies est en tout cas perçue par l'ensemble des acteurs, publics et privés, comme un vecteur indispensable de dynamisation du secteur de l'ESS et de maintien de la compétitivité de ses acteurs.

**Proposition n° 23 : développer la création d'entreprises sociales en créant un réseau de professionnels au plan régional**

### **3ème ORIENTATION : Promouvoir une politique active et renouvelée d'aide et d'accompagnement du secteur de l'ESS en adoptant diverses mesures tenant compte de ses spécificités et de la nature de ses besoins**

Inquiet face à certaines évolutions en cours ou à venir, le secteur de l'ESS cherche à se prémunir contre tout « risque d'éviction » de la part de certaines entités de l'économie classique. Nombre de filières et de métiers, initialement défrichés et solvabilisés en terme d'offre et de demande par les acteurs de l'ESS, deviennent ensuite rentables au sens économique et financier du terme, et non plus au seul sens social et/ou sociétal. Le risque est donc grand que des entreprises de type classique investissent ces créneaux et niches d'activités au détriment de structures appartenant à l'ESS mais surtout au détriment des principes généraux qui sous-tendent habituellement l'intervention de ce secteur. Ces structures, essentiellement des associations, seraient ainsi très souvent écartées compte tenu de leurs plus faibles capacités financières (et commerciales) et leur pérennité serait remise en cause assez rapidement, avec toutes les conséquences que cela impliquerait, notamment en termes d'emplois pour les acteurs de proximité de l'ESS et d'attentes sociales pour les bénéficiaires des actions.

On peut citer, à titre d'exemples de secteurs concernés, les actions relevant du champ sanitaire et social (comme l'aide à la personne – personnes âgées et/ou dépendantes, personnes handicapées...), les métiers liés au recyclage des déchets ou au développement durable (éco-activités).

Afin d'éviter de fragiliser le secteur, l'ESS mérite de se voir soutenue et accompagnée dans ses efforts de maintien ou de développement d'activités à contenu en emplois de proximité élevé et dans sa mission de « foyer d'innovation », tant sur le plan social que sur celui de nouvelles filières et nouveaux métiers.

L'objectif poursuivi est bien de ne pas être traitée de façon moins équitable et de ne pas être grevée de « désavantages compétitifs » par rapport au secteur économique traditionnel. Pour autant, il ne faut pas « banaliser » l'ESS, la réduire à un simple acteur économique, de même nature que les autres acteurs.

Il importe à cet effet de lui donner des moyens efficaces pour remplir ses missions, en lui forgeant des outils à même de répondre pleinement aux besoins des publics bénéficiaires de ses actions ou à même tout simplement d'entreprendre dans de meilleures conditions économiques et sociales, tout en préservant les principes et les valeurs qui font les spécificités irréductibles de l'ESS.

Là également, l'aspect financement du secteur paraît primordial, et il l'est effectivement car c'est la clé de voûte qui permet de donner au secteur toute sa force d'impact dans ses interventions économiques et sociales, sans prêter plus le flanc aux critiques ou aux doutes quant à sa « rentabilité » et à ses capacités à faire face à ses engagements.

Mais quelques aménagements statutaires sont aussi à envisager afin de rendre plus opérantes les capacités de certains acteurs de l'ESS dans l'exercice de leurs missions.

## **I) Adopter diverses mesures spécifiques pour mieux répondre aux besoins de financement**

Ce qui fait défaut à l'ESS c'est de pouvoir disposer de flux de ressources relativement stables et conséquents pour conforter la solidité et la pérennité de certaines de ses structures, parmi les plus vulnérables aux aléas économiques et financiers.

A cette fin, l'encouragement du mécénat est unanimement reconnu comme étant un moyen de canaliser des fonds variés – en provenance de grandes entreprises et de particuliers - vers l'ESS pour répondre aux besoins du financement du secteur. Outre que cela renforcerait les capacités des structures concernées et donc leur autonomie, et notamment leurs fonds propres – permettant par ailleurs de se rapprocher, sinon d'atteindre, les niveaux de ratios exigés par les règles bancaires en la matière -, les diverses entités de l'ESS se verraient ainsi dotées de volumes financiers beaucoup plus appropriés pour remplir les missions que les pouvoirs publics leur assignent ou qu'elles se fixent dans leur champ d'action.

La création d'une fondation *ad hoc* pourrait ainsi être le vecteur utilisé pour drainer ces fonds (contributions et dons) et donner à leurs pourvoyeurs toute la transparence nécessaire pour à la fois vérifier l'utilisation faite des fonds versés et s'assurer de leur bonne allocation au profit des projets qu'ils souhaitent aider et soutenir.

De plus, le prêt de main d'œuvre qualifiée serait grandement facilité car le mécénat peut ne pas prendre une forme exclusivement monétaire. Il peut aussi consister en des offres de compétences faites par des entreprises, y compris des PME, disposant de personnels dotés de savoir-faire particuliers. La mise à disposition temporaire de ces derniers auprès d'acteurs de l'ESS leur serait très utile alors que souvent ils sont à la recherche de ces types de compétences pour effectuer certaines de leurs missions et activités. Cette possibilité particulière de mécénat ouvre la voie à des modes alternatifs de mobilisation de ressources diverses et variées mais dont la combinaison n'est pas sans intérêt sur le plan de la pérennisation des structures concernées.

Dans cette configuration, la « labellisation » prendrait dès lors toute sa signification car elle permettrait de sélectionner a priori les acteurs aptes à recevoir des fonds publics et privés, à accueillir des compétences en répondant aux critères de finalité et d'utilité sociales. Elle garantirait de ce fait l'adéquation entre les volontés des donateurs et les besoins de financement pour des programmes d'actions répertoriés.

<p><b>Proposition n° 24 : création d'une fondation dédiée à l'économie sociale et solidaire</b> <b>Proposition n° 25 : encourager le mécénat au profit de l'ESS, en faisant produire au mécénat de compétences tous ses effets</b></p>
--

Le contexte actuel de crise économique qui caractérise la plupart des économies mondiales plaide en faveur de mesures visant à favoriser l'emploi dans toutes ses dimensions, et principalement dans les structures de l'ESS traditionnellement ancrées dans les territoires et répondant à des besoins sociaux réclamant un plus fort contenu en facteur travail qu'en facteur capital. Ces mesures s'inscrivent dans des politiques contra-cycliques qui visent essentiellement à préserver l'emploi.

A savoir la création d'emplois de qualité et de proximité dans des filières et métiers nouveaux, le maintien des emplois dans des tissus économiques et sociaux locaux frappés



par de grandes difficultés – par exemple, en assouplissant les règles de reprise d'entreprises en redressement judiciaire par leurs salariés, qui pourraient être autorisés à investir leurs indemnités légales et contractuelles. Au travers de dispositifs spécifiques, tels les DLA, l'objectif reste de consolider l'existant, voire le dynamiser, au profit des associations qui représentent un gisement réel et potentiel d'emplois avéré. Ces DLA, vecteurs de diversification des financements, ont d'ailleurs fait leurs preuves en permettant une création significative d'emplois associatifs. Ils apparaissent donc comme une piste à explorer.

**Proposition n° 26 : flécher 1 % du fonds de réserve des retraites sur le financement durable de l'emploi dans l'ESS**

**Proposition n° 29 : favoriser la reprise de PME en difficulté par les salariés sous forme de coopératives**

**Proposition n° 30 : accompagner et développer l'emploi associatif en soutenant les « dispositifs locaux d'accompagnement » (DLA)**

Le souhait, largement exprimé par les acteurs de l'ESS, d'accroître leurs fonds propres afin de leur permettre de mener leurs actions et leurs projets avec une sécurité plus étendue amène à soutenir le recours à certains outils financiers. C'est le cas des titres participatifs et associatifs. La loi de modernisation de l'économie (LME) adoptée en 2008 a en partie levé les obstacles à l'émission de tels titres qui avait été limitée par la lourdeur des procédures à suivre et/ou la faiblesse de leur rémunération.

Toutefois, le recours à ces outils financiers ne s'est pas accru autant que cela aurait pu, faute certainement de connaissance et de compréhension des mécanismes, et peut-être aussi devant une certaine réserve de la part de nombre d'acteurs de l'ESS.

De plus, la qualification comptable de ces instruments financiers, et donc les modalités de leur mise en œuvre, a fait l'objet de débats et d'interrogations, notamment sur leur nature et donc leur assimilation à des quasi-fonds propres, comme cela est le cas pour les coopératives par exemple.

Or, faciliter la souscription au capital de structures de l'ESS en faisant mieux connaître les titres participatifs et associatifs est un moyen simple de permettre la constitution et le renforcement des fonds propres que l'ESS réclame pour pouvoir sécuriser les bilans et garantir à la fois la solidité et la solvabilité des acteurs concernés.

Ce point n'est pas complètement anodin car les analyses financières des établissements bancaires – dans le cadre de demandes de prêt pour l'évaluation des risques ou pour apprécier les capacités des entités à dégager suffisamment de « profitabilité » - s'appuient sur des ratios « calibrés », construits sur la base de schémas d'interprétation appliqués aux entreprises classiques, dont la structure financière se différencie nettement de la majorité de celles du secteur de l'ESS, et plus particulièrement des associations.

Cela démontre la nécessité d'étendre plus largement encore l'utilisation de ces outils.

**Proposition n° 27 : renforcer les fonds propres des mutuelles**

**Proposition n° 28 : favoriser le développement des titres associatifs**

## **II) Adopter diverses autres mesures pour soutenir l'ESS**

Sans modifier les principes de la loi de 1901, tout en gardant cependant à l'esprit d'assurer clarté et sécurité juridique de certaines de ses dispositions, il importe de préciser celles relatives aux modalités de dévolution des fonds propres associatifs en cas de cessation

d'activité, à leur affectation juridique et financière lorsque des associations disposant d'actifs et d'un patrimoine conséquents sont appelées à évoluer et à se transformer lors d'opérations de fusions, scissions, etc.

La question des fonds propres des associations fait également l'objet de réflexions quant à leur devenir lorsqu'une association cesse son activité pour quelque raison que ce soit (arrêt d'activité suite à l'insuffisance de membres actifs, de résultats, de trésorerie...). Il convient en effet de s'interroger sur la destination des actifs une fois l'association dissoute officiellement. Les acteurs associatifs penchent vers la clarification des règles appliquées à cette occasion, à savoir la dévolution des actifs nets à des associations de même nature ou poursuivant des objets analogues.

Afin de clarifier les pratiques en précisant les dispositions de la loi de juillet 1901, la Mission recommande la création d'une fondation qui aurait justement pour rôle de collationner les fonds propres ainsi « libérés » et se doter de ce fait de ressources suffisantes pour abonder, selon des mécanismes techniques à préciser, les fonds propres des autres associations nécessiteuses et répondre à leurs besoins financiers (*cf. proposition n° 24*), notamment en matière d'investissements.

**Proposition n° 31 : apporter aux opérations de fusion, scission, apports partiels d'actifs et cessation d'activité des associations une sécurité juridique aujourd'hui incomplète**

Comme précisé supra (*cf. proposition n° 30*) concernant les DLA, l'utilité et la réussite de ces derniers ne sont plus à démontrer. Par contre, il est d'avis que ce dispositif pourrait être avantageusement complété dans le but de renforcer les projets associatifs portés par de « grandes » associations.

Il est important que celles-ci, confrontées aux exigences des orientations des politiques publiques, à celles d'efficacité et d'efficience dans leur organisation et la mise en œuvre de leurs moyens et aux effets de la concurrence d'entités de la sphère de l'économie classique sur leurs champs d'intervention traditionnelle, puissent être à même d'engager les évolutions indispensables et d'opérer les transformations structurelles nécessaires. Le besoin d'accompagnement en expertise (métiers, ressources humaines, questions économiques, juridiques et financières...) paraît donc pleinement justifié.

**Proposition n° 32 : favoriser les besoins d'évolution des associations de taille importante en complétant le dispositif national DLA**

Si le maintien ou la création d'emplois est un objectif important en soi, il n'en demeure pas moins que les problématiques liées à la pyramide des âges des dirigeants d'entreprises et à ses conséquences économiques et sociales sensibles, à la fois sur le tissu des PME-PMI et sur les territoires, ouvrent la voie à des schémas renouvelés s'agissant de la reprise-transmission d'entreprises (*cf. proposition n° 29*).

Afin de réduire les risques pesant sur la continuité de l'activité économique du fait des départs attendus dans les prochaines années, la mobilisation de l'outil de financement que représentent les titres participatifs est un moyen commode d'inciter les salariés intéressés à recourir au statut coopératif.

**Proposition n° 38 : favoriser la transmission de PME aux salariés ou à d'autres entreprises de l'économie sociale**

Pour orienter de la manière la plus efficace possible les entreprises de l'ESS vers de nouveaux marchés, la mise place d'un espace numérique national dédié aux flux d'affaires auxquelles les acteurs de l'ESS seraient invités à répondre placerait ces derniers dans des conditions plus favorables pour mettre en valeur leurs facteurs de compétitivité spécifiques. Ils seraient ainsi en bien meilleure position pour « concurrencer » les entreprises appartenant aux autres secteurs économiques lorsqu'ils doivent respecter les cahiers de charges rédigés par les donneurs d'ordre (cf. proposition n° 48).

**Proposition n° 39 : favoriser l'accès des entreprises sociales labellisées à de nouveaux marchés et à de nouveaux clients**

Pour pouvoir répondre avec tous les atouts aux appels d'offres et autres commandes publiques, il est indispensable que l'ESS dispose de collaborateurs salariés qualifiés, donc formés, sur les nombreux domaines qui constituent le champ d'intervention du secteur. Les actions de formation ainsi menées – par exemple, via le canal du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) - viseraient également à favoriser la mobilité professionnelle des salariés dans le cadre de leurs projets d'évolution, à les préparer à d'éventuelles reconversions en cas de changement d'activité choisi ou contraint. Cela concerne plus spécialement les secteurs mal ou non couverts par des dispositifs collectifs de formation.

De ce fait, l'ESS deviendrait un secteur encore plus attractif qu'il ne l'est déjà. L'irrigation de ses structures par le soutien à la formation des nouveaux entrepreneurs et par la recherche d'un salariat plus stabilisé, parce que mieux formé et mieux qualifié, ouvrirait la voie à sa consolidation et à son développement.

**Proposition n° 40 : soutenir la formation de salariés du secteur de l'ESS**

La création d'entreprises étant une des voies de création d'emplois, tout ce qui concourt à cet objectif doit être soutenu. Dans cette perspective, les projets d'entrepreneurs doivent être l'objet de toutes les attentions.

Les micro-entreprises, même si elles semblent *a priori* plus fragiles que les autres, dès lors qu'elles assurent un emploi à des chômeurs, à des salariés en reconversion ou à des personnes désirant monter leur projet d'activité, devraient donc être une des cibles prioritaires des politiques publiques d'aide et d'accompagnement. En effet, leurs dirigeants ont, plus que les autres, un besoin important de soutien sur les plans humain, juridique, comptable et financier. A côté de la formation professionnelle des créateurs-repreneurs pour développer leurs compétences, le microcrédit pourrait être une des solutions pour apporter tout ou partie des fonds nécessaires pour démarrer une activité et pérenniser la viabilité du projet d'entreprise ainsi mis sur pied.

Par ailleurs et dans le même esprit, le maintien dans l'emploi des personnes inscrites dans un parcours d'insertion professionnelle devrait être conforté. En effet, à leur sortie des structures d'insertion par l'activité économique, leur situation de fragilité perdue lorsqu'elles entrent dans un univers professionnel classique (entreprise ou autre) qu'elles connaissent relativement mal. Ceci est souvent générateur de fortes appréhensions et, de fait, cette phase est porteuse de risques d'échec et de retour en arrière, annihilant les énergies mobilisées à l'occasion de leur passage par les structures d'insertion.

Or, à l'heure actuelle, l'intervention de ces dernières s'interrompt dès que des personnes en sortent. Alors, celles-ci ne bénéficient plus d'accompagnement, bien que, dans de nombreux

cas, elles continuent à être confrontées à des difficultés sociales susceptibles de les déstabiliser et de compromettre leur retour à l'emploi pérenne si elles doivent les surmonter seules.

D'où l'intérêt qu'il y aurait de créer une formule de « chèque accompagnement social » qui offrirait à ces personnes la possibilité de recourir à une structure d'insertion sociale capable de les épauler face à une difficulté ponctuelle. Ayant vocation à intervenir sur une durée limitée, le coût de cette aide devrait rester modeste et donc supportable par les financeurs des structures d'insertion par l'économique.

**Proposition n° 41 : faciliter la réinsertion sociale et professionnelle de certains publics fragilisés grâce à des aides et à des accompagnements adaptés**

### **III) Adapter certaines dispositions des statuts utilisés par l'ESS**

Au-delà de ces considérations, il conviendrait également d'adapter certains éléments statutaires d'organismes de l'ESS, notamment concernant les coopératives, dans le but de faciliter l'exercice de leurs activités. Par exemple, en facilitant la constitution de groupements d'employeurs.

Compte tenu du rôle joué par ces structures – ou qu'elles pourraient jouer plus largement si l'occasion leur en était donnée – en faveur du développement économique d'un territoire, offrir aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) un cadre d'intervention élargi et plus stable pourrait être une solution adéquate pour répondre aisément aux nécessités de promouvoir toutes les formes d'une coopération public-privé plus étroite et plus efficace, sans pour autant perdre de vue les finalités des projets entrepris (production ou fourniture de biens et de services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale), ainsi qu'aux impératifs de créer de la valeur ajoutée dans les interventions menées.

Par ailleurs, il arrive fréquemment que les dispositions générales législatives et réglementaires, tant dans leur préparation en amont que dans leur application après leur adoption, tiennent insuffisamment en compte les caractéristiques si particulières de certaines catégories d'entreprises de l'ESS, plaçant ces dernières dans des situations souvent inconfortables, voire parfois dans des situations relativement compliquées lorsqu'il s'agit d'exercer leur activité en toute équité et sans discrimination pénalisante par rapport au secteur lucratif et marchand. Par exemple, dans le fait de pouvoir bénéficier de certaines aides et dispositifs de soutien existants et qui profitent aux autres entreprises hors ESS ou dans celui de simplement.

Il importe donc d'intégrer l'ESS, et ses spécificités, dans la préparation et la mise en œuvre de textes à portée économique et sociale concernant les entreprises afin de permettre une « couverture » maximale du champ des entités et structures concernées.

**Proposition n° 33 : favoriser le développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) en simplifiant et en clarifiant leur création et leur fonctionnement**

**Proposition n° 34 : adapter le statut de la coopération pour permettre le développement des projets d'habitat en propriété collective**

**Proposition n° 35 : faciliter le développement des coopératives d'activités et d'emploi**

**Proposition n° 36 : faciliter le fonctionnement des coopératives de transport fluvial**

**Proposition n° 37 : développer l'activité des coopératives en favorisant la constitution de groupements d'employeurs**

## **4ème ORIENTATION : Mieux insérer le secteur de l'ESS au sein des politiques publiques, tout en faisant émerger une nouvelle dynamique en sa faveur**

Les orientations générales ainsi dégagées, fruit d'une réflexion commune avec les principales composantes de l'ESS, devraient permettre de lever certains freins au développement de ce secteur, de réduire certains handicaps, de répondre à de nombreuses attentes pour améliorer, en particulier, le contexte juridique et financier dans lequel ses acteurs évoluent. Elles ont été conçues avec un souci de pragmatisme et d'opérationnalité.

Toutefois, elles sont loin d'être suffisantes et méritent d'être replacées dans une approche plus globale de politique générale afin de leur donner leur pleine efficacité et de répondre aux attentes plus larges de ce secteur.

D'où la nécessité d'envisager des mesures complémentaires – que les trois lignes directrices proposées décrivent ci-après - qui concrétiseraient ce besoin de mieux insérer l'ESS au sein des politiques publiques.

### **I) Assurer une meilleure prise en compte du secteur de l'ESS au sein des structures de l'Etat et celles des territoires**

La question évoquée est de remédier au fait que le secteur de l'ESS ne dispose pas de véritable relais et d'interlocuteurs à la mesure de son poids économique et social, de la diversité de ses composantes et du nombre de ses acteurs.

Il convient dès lors de réfléchir à une autre articulation entre les services ministériels concernés par l'ESS afin de parvenir à trouver un équilibre, à la fois au plan national et au plan territorial, entre les différentes dimensions du secteur, sans en amoindrir une au profit d'une autre. On aurait ainsi un système qui préserverait les aptitudes de l'ESS à offrir, d'un côté, un soutien à des publics prioritaires et une certaine « réparation sociale » des dommages causés à ces populations fragiles par les dysfonctionnements économiques et, d'un autre côté, à développer, dans le respect des valeurs et principes de l'ESS, des activités plus proches de la sphère lucrative et marchande.

Il s'agit bien d'éviter d'isoler le secteur de l'ESS du reste de l'économie et de considérer à leur juste valeur ses atouts et ses potentialités dans la préfiguration, puis dans la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques.

Cela rend indispensable des actions institutionnelles fortes, à même de marquer la place particulière de l'ESS et, en même temps, sa pleine intégration dans la sphère économique « traditionnelle ». Au travers de ces actions, l'ESS revêtirait ainsi une légitimité renforcée à être mieux considérée comme un « pouvoir » économique, au-delà de la stricte vision exclusivement sociale de ses interventions - qui prévaut généralement actuellement - mais sans renier pour autant ses spécificités.

Les politiques publiques devraient ainsi s'appuyer, plus que cela n'est le cas aujourd'hui, sur des instances de représentation véritablement reconnues dans et hors du secteur de l'ESS et qui ne pourraient de ce fait être contestées.

Le cas de l'ancienne DIISES, devenue MIESES depuis le début de l'année 2010 et rattachée à la DGCS au ministère du travail et de la solidarité, est symptomatique.

Il traduit, même si ce n'est pas l'intention initiale des décideurs, une considération de l'ESS uniquement comme un outil de réparation sociale pour des publics particuliers frappés par les effets de la crise économique et sociale. Or, comme cela a été décrit précédemment dans ce rapport, l'ESS ne peut, ni ne doit être limitée à cette vision et appréciation de son utilité – qui, elle, n'est pas mise spécialement en cause.

A côté de cette dimension sociale, les acteurs du secteur mettent aussi en exergue leur utilité économique dans nombre d'activités, même si certaines ne sont pas encore pleinement « rentables » au regard des principes de la gestion économique et financière des entreprises.

Il n'en demeure pas moins que la majorité des acteurs revendiquent un rattachement d'un service qui serait dédié à l'ESS au ministère chargé de l'économie, au même titre que ce dernier a dans ses attributions le suivi des différentes branches professionnelles de l'industrie, du commerce et des services, suivi assuré non seulement au niveau national mais également décliné au niveau territorial le plus approprié. Il n'existerait donc aucune raison objective de ne pas y intégrer l'ESS – la solution inverse reviendrait à tout le moins à stigmatiser réellement l'ESS ! Dans cette logique, la Mission trouve utile que le développement de l'économie sociale et solidaire soit mentionné parmi les attributions du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, quand bien même le volet social de l'ESS, lui, pourrait être articulé et continuerait à être géré par les services ministériels relevant de la sphère travail-solidarité.

La crédibilité de l'ESS en tant que secteur à part entière de l'économie nationale, mais aussi européenne, en dépend. De plus, cela permettrait aux services administratifs de prendre en compte, plus et mieux, les spécificités de l'ESS, dans leurs travaux législatifs et réglementaires notamment, sans cependant perdre de vue les objectifs généraux poursuivis.

**Proposition n° 42 : créer une structure au sein de l'Etat ayant en charge le secteur de l'ESS**

L'ESS a aussi besoin d'une instance nationale digne de la place que tient ce secteur dans l'économie du pays. En conséquence, placé auprès des ministres chargés de l'économie et de la cohésion sociale et dans le but également d'assurer une meilleure visibilité et une meilleure reconnaissance au secteur de l'ESS et à l'ensemble des familles composant le secteur, le Conseil supérieur de l'économie sociale (CSES) mériterait un toilettage de son organisation et une redynamisation de ses travaux afin de répondre pleinement et efficacement aux attentes du secteur. Ce qui implique de lui donner des moyens de fonctionnement adaptés et suffisants.

Le bon fonctionnement de cette instance ne peut cependant se concevoir sans qu'elle s'appuie sur des relais territoriaux structurés de représentation et de coordination des différentes composantes de l'ESS – ce pourrait être les CRES par exemple - et travaillant en lien étroit avec leurs pendants que sont les chambres consulaires (métiers et artisanat, commerce et industrie). Il est vital pour l'ESS de disposer ainsi d'un réseau territorial, là où exercent en grande majorité les acteurs du secteur.

**Proposition n° 43 : réformer et dynamiser le Conseil supérieur de l'économie sociale**

Par ailleurs, une « commission permanente de concertation pour les services » a été créée en avril 2009 afin, entre autres, d'éclairer les pouvoirs publics sur la situation du secteur des services en France, y compris ceux qui sont compris dans le champ d'intervention principal des acteurs de l'ESS (par exemple, les services à la personne ou les activités récréatives, culturelles et sportives). Or, le secteur de l'ESS, concerné par ces activités dans lesquelles il est historiquement très implanté et qui donnent lieu à un financement par la puissance publique, ne figure pas au titre des membres de cette commission alors qu'il aurait des points de vue et des approches intéressantes à faire valoir, s'agissant, par exemple, de la qualification des personnels ou de la démarche qualité concernant les interventions au domicile des personnes vulnérables.

Plus généralement, cette commission, sans le concours des acteurs de l'ESS, ne pourrait pas examiner convenablement les outils de régulation chargés de répondre à la complexité qui est celle des SSIG, eux-mêmes ne disposant pas d'instance de concertation adaptée alors que les sujets à traiter sont nombreux.

Aussi est-il proposé que la compétence de cette commission soit élargie aux SSIG, avec une représentation des acteurs de l'ESS.

**Proposition n° 44 : modifier la compétence et la composition d'une instance permanente de concertation sur la situation des services sociaux d'intérêt général**

## **II) Promouvoir des approches partenariales responsables et équilibrées entre les pouvoirs publics et le secteur de l'ESS**

L'ESS est confrontée à un double défi : celui de se rapprocher de l'économie « classique » en étant considérée comme un acteur à part entière de la sphère économique mais en préservant des spécificités qui font aussi d'elle un acteur à part.

Cette double aspiration, apparemment paradoxale et contradictoire, réclame des politiques publiques renouvelées et donc des relations partenariales différentes.

L'aide et l'accompagnement des pouvoirs publics sont indispensables si l'on veut réduire les fragilités et répondre aux besoins et attentes du secteur. En effet, certaines insuffisances se sont fait jour dans les relations, contractuelles ou non, entre les pouvoirs et collectivités publics et les acteurs de l'ESS, que ce soit au niveau national ou au niveau local. Les acteurs publics ont transféré beaucoup de leurs responsabilités – et des risques inhérents - à l'ESS, à charge pour elle de les prendre en charge, mais avec des moyens limités, voire en régression en période de restrictions budgétaires, moyens au sujet desquels les acteurs publics n'ont malheureusement pas toujours apporté une garantie en terme de sécurité suffisamment claire et appropriée quant à leur adéquation aux interventions que devaient mener pour leur compte – en quelque sorte par délégation - les acteurs de l'ESS.

Les rapides évolutions du contexte institutionnel, économique et juridique ont ainsi fragilisé les structures de l'ESS et ne leur ont pas toujours permis de s'adapter à ces changements. De ce fait, il apparaît donc nécessaire à présent de construire des relations plus partenariales et plus équilibrées avec les pouvoirs publics pour assurer à l'ESS un minimum de stabilité et de sécurité.



Banalisation ou, a contrario, marginalisation sont les écueils principaux à éviter. Au-delà, l'ESS ne doit pas non plus être instrumentalisée. C'est ce qui rend plus complexe toute politique touchant à ce secteur.

Par exemple, il convient en conséquence d'être vigilant sur les effets de l'extension de la « marchandisation » des services d'intérêt général sous la pression des règles communautaires qui incitent à une généralisation du recours aux procédures d'appels d'offres. Il convient également de promouvoir les acteurs de l'ESS comme agents économiques au sens commun du terme et de leur donner alors les garanties juridiques et financières nécessaires à l'exercice de leurs activités : le développement de la contractualisation – du type « contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens » (CPOM) - paraît être une voie prometteuse, si le secteur n'est pas in fine instrumentalisé. Car ce dernier risque en effet d'être sollicité pour entreprendre des actions, dans le domaine social principalement, pour le compte des pouvoirs publics sans obtenir en échange une sécurisation accrue, notamment sur les financements (montant et rythme de versement des subventions ou des contributions pour assurer des délégations de service public).

La mise en œuvre de projets de développement économique, de développement des territoires, de création de nouveaux emplois, de renforcement de la cohésion sociale, etc. passe inmanquablement par l'élaboration de véritables politiques et actions multi-partenariales entre l'ESS, l'Etat, les collectivités locales, les autres financeurs (banques et établissements financiers...) et les entités de l'économie traditionnelle.

Dans ce cadre, la clarification juridique et financière de ces relations avec le secteur de l'ESS engage à des approches territoriales coordonnées entre tous les acteurs et parties prenantes et à une sensibilisation de ces derniers à l'intérêt partagé de favoriser une vision transversale, au lieu d'une vision par trop exclusivement sectorielle, dans l'élaboration et l'application des politiques publiques dans lesquelles l'ESS tient une grande place.

<b>Proposition n° 46 : faciliter la compréhension par les partenaires financiers des spécificités de l'économie sociale</b>
---

Les caractéristiques propres aux divers acteurs de l'ESS gagneraient à être bien mieux connues qu'elles ne le sont actuellement par les professionnels de la finance dans leurs activités de financement envers ce secteur. La diffusion au plus proche du terrain d'une autre façon de porter un regard sur les conditions de fonctionnement de ces acteurs devrait donc être privilégiée pour éviter le risque d'appréciations erronées et l'insuffisance des moyens de financement qui en découle.

Il ne serait pas non plus inutile que les associations, qui, de leur côté, méconnaissent souvent les outils et pratiques bancaires, puissent bénéficier de connaissances plus approfondies dans ces domaines, éclairant ainsi différemment les causes de sinistralité dans certaines branches professionnelles, les conditions de solvabilité et les critères d'évaluation et de notation utilisés à leur égard, mais aussi souvent à leur encontre.

Une meilleure connaissance des pratiques et spécificités des uns et des autres ne peut que contribuer à faciliter la compréhension mutuelle et donc l'élaboration de rapports apaisés, moins conflictuels.

Dans la recherche d'un nouvel équilibre entre les acteurs publics et privés et l'ESS, la commande publique apparaît comme un outil extrêmement pratique.

Malgré des progrès notables enregistrés dans la rédaction des cahiers des charges de certains marchés par les donneurs d'ordre publics qui incluent désormais, en tant que de

besoin, des clauses sociales et environnementales, il demeure encore à accomplir des démarches complémentaires pour placer les acteurs de l'ESS « labellisés » (cf. proposition n° 5) dans une situation où ils seraient mieux à même de défendre et de protéger leurs activités.

Il est patent que les appels d'offres concernant des marchés exigeant des candidats potentiels des impératifs de gestion de proximité, de création ou de maintien de lien social (personnes âgées, dépendantes et/ou handicapées), d'inclusion de publics précaires ou en grande difficulté économique et sociale devraient être plus favorables à certains acteurs de l'ESS plutôt qu'à des opérateurs appartenant à la sphère économique « classique » dans la mesure où ces derniers recherchent avant tout la rentabilité immédiate et l'optimisation de leurs profits.

Le « label » serait une garantie de la qualité de service ou de la prestation offerte par un candidat et non, bien entendu, un critère exclusif pour le choix final du titulaire d'un marché. De fait, la concurrence ne serait pas faussée et aucun favoritisme ne pourrait être reproché aux donneurs d'ordre, ceux-ci se voyant au contraire incités à prendre en considération des critères répondant beaucoup mieux à leurs attentes et exigences en matière de politiques ou de prestations assurées par leur collectivité et auxquelles les acteurs de l'ESS seraient à même de répondre avec toutes les garanties requises.

**Proposition n° 47 : favoriser l'accès des associations aux outils et pratiques bancaires**  
**Proposition n° 48 : développer les services du secteur de l'ESS grâce à la commande publique**

Telles sont les principales propositions formulées par la Mission pour de nouvelles approches partenariales qui devraient constituer une préoccupation constante de l'Etat et des acteurs publics.

### **III) Favoriser l'émergence d'une nouvelle dynamique au profit du secteur de l'ESS**

Au fil du déroulement des travaux de la Mission avec les acteurs concernés se sont dégagées les deux approches principales à privilégier pour le secteur de l'ESS.

D'un côté, l'adoption de diverses mesures, telles que celles précédemment développées, aurait incontestablement un effet positif pour mieux répondre aux besoins et aux attentes des différentes composantes de l'ESS.

De l'autre côté, apparaît la nécessité de mieux insérer ce secteur et de mieux tenir compte de ses particularités dans les politiques publiques conduites, tant au niveau national qu'au niveau des territoires par le biais, en particulier, des collectivités locales.

Parallèlement, il conviendrait que les décideurs publics examinent et intègrent, mieux qu'ils ne le font actuellement, ce que les composantes de l'ESS sont susceptibles d'apporter aux différentes actions publiques conduites. Cet examen, qui mériterait d'être plus systématique qu'aujourd'hui, est à réaliser au vu de leurs particularités par rapport aux autres acteurs, et ce, compte tenu de la finalité d'utilité sociale qui caractérise leur activité, de leur potentiel de création d'emplois - le plus souvent non délocalisables -, de la dimension d'insertion sociale et professionnelle que nombre d'entre elles s'attachent à promouvoir.

Sur ces bases renouvelées, fondées sur des approches et des politiques plus volontaristes et mieux structurées, les pouvoirs publics disposeraient ainsi des moyens pour créer une nouvelle dynamique au profit de l'ESS, dynamique à laquelle ses acteurs aspirent et qui pourrait avoir des effets bénéfiques sur de nombreux domaines de l'action publique.

Même s'il n'est pas le seul concerné par les nouvelles approches à promouvoir au profit de l'ESS, l'Etat dispose manifestement d'un rôle d'impulsion et d'orchestration déterminant pour faire émerger cette nouvelle dynamique.

A ce titre, la décision de consacrer, dans le cadre du « grand emprunt national », une tranche de 100 M€ au secteur de l'ESS constitue un outil essentiel qu'il convient d'optimiser au mieux mais aussi de resituer dans une politique générale à construire et à concrétiser.

**L'objectif est bien de faire de la tranche du grand emprunt dédiée à l'ESS une opportunité tant pour l'Etat que pour le secteur lui-même.**

Pendant tout le déroulement de la Mission, les acteurs de l'ESS ont indiqué combien leurs attentes étaient nombreuses à l'égard des ressources nouvelles ainsi dégagées, tout en faisant part de préoccupations, mais aussi de propositions pour certains, quant aux finalités qui pourraient leur être données ainsi qu'à leurs modalités de mise en œuvre.

Il est très probable que ces nouvelles ressources suscitent de faux espoirs, voire des déceptions. Aussi conviendrait-il que les concertations nécessaires soient conduites et que, le moment venu, l'orientation générale, voire la philosophie générale, de l'utilisation des 100 M€ soient clairement explicitée par l'Etat.

Alors que les travaux préparatoires aux décisions en la matière ne sont pas achevés, la Mission est amenée à faire diverses préconisations sur ce sujet. Elles sont le fruit des échanges conduits tant avec les principaux acteurs du secteur, les responsables des structures de financement spécialisées (France Active, IDES, AVISE, mouvement des coopératives, etc.), la direction générale du Trésor qu'avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Elles s'inscrivent en parallèle de propositions de financement de l'ESS qui, privilégiant les investissements de long terme nécessaires au secteur, s'appuieraient au-delà de la seule séquence du Grand Emprunt, sur des sources pérennes (*cf. proposition n°26 sur le fléchage de 1% du fonds de réserve des retraites*).

**Des choix en termes de politique publique sont à opérer.**

Au moins trois grands champs d'investigation et de positionnement se font jour et vont nécessiter pour l'Etat d'opérer des choix en termes de politique publique.

Ils concernent d'abord les finalités recherchées par l'utilisation de la tranche du grand emprunt destinée à l'ESS ; ensuite, les approches et les supports envisageables pour sa mise en œuvre ; enfin, les mesures d'accompagnement à adopter pour que les meilleures conditions de réussite soient remplies.

Les premières séries de questionnement ont trait aux finalités et aux objectifs poursuivis, au vu des principaux enjeux auxquels doit faire face le secteur de l'ESS.

Un des objectifs centraux pourrait être de faire de l'enveloppe de 100 M€ le pendant pour l'ESS du dispositif NACRE pour la création d'entreprises. Ceci permettrait à certaines structures, qui témoignent de réussites dans les actions qu'elles ont mises en œuvre mais dont l'activité reste d'ampleur modeste, voire fragile, de changer d'échelle en consolidant l'existant et en permettant son développement, voire sa duplication sur d'autres territoires.

### **Des choix en termes de champ d'intervention sont à faire.**

A ce titre, il paraît nécessaire de privilégier au sein de l'ESS le champ des organisations et des entreprises qui appartiennent à la sphère de production de biens et services faisant preuve d'innovation et s'attachant à répondre à des besoins d'avenir ou en émergence. Sont concernées, notamment, les activités nouvelles qui ont vocation à s'inscrire dans le cadre des politiques de développement durable et celles recourant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

De plus, les projets susceptibles d'accéder au grand emprunt devraient être créateurs d'emplois pérennes, le plus possible non délocalisables, tout en contribuant à l'insertion sociale et professionnelle de populations fragilisées.

Enfin, il convient de veiller à ce que les projets finançables contribuent au développement des territoires, voire constituent un moyen pertinent pour revitaliser certaines zones géographiques connaissant des difficultés économiques et sociales.

Par ailleurs, compte tenu du montant au total assez limité de la tranche de 100 M€, il apparaît difficile d'y faire accéder le champ associatif relevant du secteur sanitaire, social et médico-social pour faire face à ses importants besoins d'investissement immobilier. En effet, les besoins annuels de ce secteur sont d'ores et déjà bien supérieurs aux 100 M€ prévus. Mais cette approche ne réglerait pas pour autant les préoccupations du secteur de l'ESS sur le financement, et auxquelles il faudrait répondre par d'autres voies.

### **Des orientations sont à prendre sur la nature des projets à financer.**

Il semble donc important de réserver l'accès au grand emprunt à des projets de création ou d'extension d'activités qui sont viables économiquement en fonction de l'expérience acquise et de la qualité technique et financière des projets présentés.

Aussi serait-il nécessaire que la décision d'allocation de fonds émanant de la tranche du grand emprunt s'opère sur la base de projets solides techniquement et financièrement. En effet, il est indispensable que l'activité ainsi développée puisse dégager assez rapidement en exploitation les moyens de rembourser à l'Etat les sommes prêtées dans le cadre d'un plan et d'un échéancier pluriannuels à établir en amont lors de la présentation de chaque projet.

Ainsi, l'allocation de cette tranche s'inscrirait dans la philosophie générale du grand emprunt, ce qui conduit à limiter le recours au financement par voie de subventions.

Dans ce contexte, un des premiers objectifs devrait être de remédier à la fragilité financière de nombre de structures de l'ESS en palliant l'insuffisance souvent structurelle de leurs fonds propres. Pour ce faire, pourraient être privilégiés les contrats d'apports associatifs, les prêts et titres participatifs et les avances remboursables. Par contre, la formule des prises de participation apparaît peu praticable, compte tenu des spécificités de l'ESS en matière de structures et de modes de détention du capital des entreprises et organisations du secteur.

Dans le même esprit, il serait judicieux que les fonds émanant de l'emprunt soient alloués à des projets susceptibles d'intéresser d'autres financeurs et de générer localement et régionalement un effet d'entraînement sur l'environnement économique. Aussi, conviendra-t-il d'éviter le saupoudrage et la dilution de l'impact de ces sources de financement exceptionnelles en déterminant des fourchettes quant au montant des projets éligibles au grand emprunt.

En conséquence, la Mission recommande l'adoption d'un schéma d'organisation combinant un échelon national de pilotage et de choix sur les dossiers les plus importants et des échelons déconcentrés de décision au niveau régional pour les autres dossiers.

**Le grand emprunt national doit constituer un véritable signal en privilégiant certaines approches prometteuses.**

Tous les éléments apparaissent ainsi réunis pour que l'utilisation du grand emprunt soit à la fois une opportunité pour le secteur de l'ESS mais aussi pour l'Etat. C'est en effet un moyen privilégié pour lui de promouvoir une action volontariste qui témoignerait de son intérêt pour le secteur et de son repositionnement à son égard.

Les approches à privilégier et les supports d'action à imaginer peuvent être également l'occasion pour l'Etat de montrer aux autres acteurs publics, mais aussi à ceux de la sphère économique classique ainsi qu'à ceux du secteur de l'ESS, les orientations politiques renouvelées qu'il entend favoriser.

La mobilisation des 100 M€ sur trois à cinq ans au profit de l'ESS devrait permettre d'illustrer et de concrétiser, par exemple, le souci de l'Etat de favoriser la dimension multipartenariale. Tel serait le cas en veillant à ce que les projets proposés donnent lieu à des cofinancements de la part des collectivités locales, et en particulier des régions, mais aussi des autres acteurs financiers traditionnels. Il en va de même quant à la présence de fonds émanant de l'épargne solidaire, voire de fondations.

Aussi, les projets éligibles aux fonds du grand emprunt devraient-ils générer un effet levier de manière à amplifier les moyens financiers qui pourraient être accordés au secteur de l'ESS avec un objectif, par exemple, de doublement par rapport à la contribution de l'Etat.

Une approche multipartenariale est donc à privilégier, de même que, notamment, la mutualisation de moyens avec d'autres acteurs de l'ESS ou des acteurs de l'économie classique, entraînerait un effet démultiplicateur sur l'environnement de l'activité financée.

**Il convient de veiller à s'appuyer sur des acteurs expérimentés et reconnus.**

Au titre des pilotes de l'action à mettre en œuvre, l'Etat gagnerait beaucoup à s'appuyer sur la CDC. De longue date, celle-ci s'est investie dans le secteur de l'ESS et dispose d'un vrai savoir-faire en la matière et d'une structuration appropriée avec ses délégations régionales qui entretiennent des relations privilégiées avec les acteurs territoriaux, publics et privés.

Néanmoins, va se poser la question de savoir comment faire émerger les projets, les étudier, les sélectionner et répondre aux demandes d'aides financières dans le cadre du grand emprunt. Le risque est réel, dans l'hypothèse d'un vaste appel à projets lancé au niveau national, de voir les structures chargées de les examiner être totalement engorgées et déconnectées des réalités de terrain dans lequel s'insère tel ou tel projet.

Compte tenu des spécificités de l'ESS et du degré d'exigence qui présidera à l'allocation des fonds d'Etat, il serait préférable de s'appuyer sur les structures existantes qui œuvrent pour le montage et le financement de projets relevant de ce secteur (France Active, AVISE, CDC, etc.). Ces structures, qui mériteraient dans ce contexte d'être renforcées, pourraient ainsi jouer le rôle d'expert de premier niveau et de filtre afin de sélectionner, sur la base d'un cahier des charges à élaborer, les projets qui seraient proposés pour accéder aux financements ouverts dans le cadre du grand emprunt.

En conséquence, la Mission recommande l'adoption d'un schéma d'organisation combinant un échelon national de pilotage et de choix sur les dossiers les plus importants et des échelons déconcentrés de décision au niveau régional pour les autres dossiers.

**Certaines approches complémentaires apparaîtraient cependant utiles.**

Il s'agit de mettre en place un processus d'évaluation, de suivi et de mesure des impacts et de la pertinence des investissements réalisés année après année. Compte tenu des caractéristiques de l'ESS, les instruments de mesure d'impact à concevoir en amont ne devraient pas se limiter aux seuls résultats quantitatifs mais privilégier des approches plus larges comme les impacts socio-économiques, en termes de création d'emplois, d'amélioration de l'accès à l'emploi pour des populations en difficulté ou encore d'impact sur l'environnement économique local. Il en va de même des mesures d'impact en termes d'effet structurant des interventions du grand emprunt en matière de création de filières de niveau national, par exemple.

Ces approches militent pour que des financements soient aussi prévus pour permettre de disposer de suffisamment d'instruments de mesure *ex ante* et *ex post* des impacts des investissements prévus ou réalisés.

Les promoteurs et les porteurs des projets qui seront retenus devraient également pouvoir bénéficier sur le moyen et long terme de dispositifs d'accompagnement, d'aide et de conseil et des expertises nécessaires afin que les nouvelles activités créées puissent donner lieu à un suivi régulier et rigoureux dans le but de réduire les risques de non-réalisation des objectifs initiaux et de sécuriser ainsi les perspectives de remboursement à terme des avances consenties par l'Etat.

Un tel dispositif d'accompagnement, qu'il est indispensable de prévoir dès le début, mériterait de disposer de moyens financiers qui relèvent plus du champ de la subvention. Celui-ci, au total, pourrait représenter de 5 % à 10 % des 100 M€ du grand emprunt.

Apparaît ainsi clairement l'opportunité pour l'Etat de s'exprimer et de concrétiser son souci de soutenir et de faciliter le développement du secteur de l'ESS.

<p><b>Proposition n° 45 : optimiser les ressources du Grand Emprunt pour favoriser le développement de l'ESS, en privilégiant les effets de levier</b></p>
--

L'Etat doit profiter du grand emprunt pour engager une véritable dynamique s'exprimant par une politique renouvelée en faveur de l'ESS.

L'utilisation de la tranche du grand emprunt dévolue au secteur de l'ESS va constituer une étape importante pour ce dernier dans les mois à venir, au regard de la nécessité d'utiliser de manière optimale les fonds publics alloués avec efficacité, vigilance et grande rigueur. Toutefois, la Mission considère que cette étape majeure ne peut résumer à elle seule la politique de l'Etat à l'égard du secteur.

D'abord, parce que les fonds, de par leur caractère limité, ne pourront bénéficier qu'à certains projets et qu'à certains secteurs de l'ESS, alors que les autres sont également confrontés à des problèmes de développement réels, en particulier, d'ordre financier.

Ensuite, parce que la mise en œuvre de cette tranche dédiée mériterait de s'appuyer sur une politique générale de l'Etat, et des pouvoirs publics au sens large, en faveur de l'ESS.

La Mission, au travers de ses travaux, a pu en tracer quelques orientations générales, de même qu'elle s'est attachée à faire émerger des mesures concrètes ou de nature plus structurelle. En cela, elle a suscité beaucoup d'espoirs mais a aussi contribué à élaborer une cinquantaine de propositions concrètes et opérationnelles, fruit du travail avec les acteurs du secteur, dès lors que ces derniers n'ont plus l'opportunité de le faire par l'intermédiaire notamment d'un Conseil supérieur de l'économie sociale (CSES) plus ou moins en sommeil.

Ces acteurs sont soucieux, à juste titre, que la dynamique de cette Mission ne s'étiolle pas et sont désireux de voir les travaux engagés et initiés se prolonger au cours des prochains mois. De plus, sont manifestes, compte tenu du court laps de temps dévolu à ce travail, le caractère imparfait et inabouti de certains travaux, la nécessité de poursuivre les analyses, les expertises et les chiffrages ainsi que la recherche de solutions sur un certain nombre de sujets et de thématiques, pour lesquelles il n'a pas été possible de déboucher, en l'état, sur des propositions concrètes.

D'où, parmi les ultimes préconisations de ce rapport, celle de la poursuite des travaux engagés, et ce, pendant quelques mois, selon des modalités qu'il appartiendra à l'Etat de définir, et qui pourraient notamment passer par la revitalisation rapide du CSES et une meilleure prise en charge - et un meilleur pilotage - de ce secteur par les administrations centrales.

<p><b>Proposition n° 49 : poursuivre la dynamique créée par la mission parlementaire en vue de transformer les diverses orientations d'action appréhendées en mesures opérationnelles complémentaires</b></p>
---

La justification de la poursuite de ces travaux, au-delà de pouvoir mener à bien certains de ceux qui ont été initiés mais qui n'ont pas abouti à des préconisations opérationnelles, serait de permettre à l'Etat, tout en statuant sur les modalités d'utilisation du grand emprunt, de resituer ce dernier dans le cadre d'une politique générale en faveur de ce secteur, approche que la Mission préconise fortement.

L'élaboration d'une telle politique générale apparaît nécessaire au vu des constats et elle éviterait de se limiter à des approches ponctuelles se traduisant par l'adoption de mesures techniques de nature juridique ou financière, telles que celles préconisées dans ce rapport. Elle constituerait une opportunité pour redéfinir ce que l'Etat attend des principaux acteurs, notamment de la partie du monde associatif qui met en œuvre des politiques publiques, en particulier dans le secteur sanitaire, social et médico-social. Ce dernier est en effet très perturbé par les nouvelles contraintes européennes et en quête de sens et de signes en provenance de l'Etat sur ce que celui-ci attend de lui dans le cadre des politiques où il intervient.

Une telle politique générale serait aussi le moyen de renforcer les approches partenariales et coordonnées avec les collectivités locales et les financeurs territoriaux.

Cette approche globale, complétée par des déclinaisons par secteur d'activité de l'ESS, est vivement souhaitée par les différentes composantes de l'ESS, à l'instar de ce qui a pu se faire au Royaume-Uni en faveur du « tiers secteur ». En conséquence, la demande formulée par les grands acteurs de l'ESS d'élaborer des lignes directrices d'actions entre, d'une part, l'Etat et les pouvoirs publics et, d'autre part, le secteur de l'économie sociale, semble pleinement pertinente.

Ces lignes directrices permettraient de structurer les actions à mener dans les prochaines années et elles pourraient se concrétiser, par exemple, par l'adoption d'un accord-cadre multipartenarial et pluriannuel.

**Proposition n° 50 : bâtir les lignes directrices d'un partenariat renouvelé entre l'Etat, les acteurs publics et le secteur de l'ESS en élaborant un accord-cadre pluriannuel**



## QUATRIEME PARTIE :

### Les 50 propositions

Proposition n° 1 : Comblent les lacunes statistiques du secteur de l'économie sociale et solidaire en confiant à l'INSEE la mission d'établir un programme d'action, de concert avec les représentants de l'économie sociale et solidaire.

La première partie du présent rapport a mis en valeur les progrès effectués récemment avec la publication de l'Atlas de l'Economie Sociale et Solidaire mais aussi les importantes lacunes qu'il est nécessaire de résorber pour mieux connaître le secteur et par voie de conséquence mieux mesurer les évolutions et les actions qui pourraient être conduites.

**« L'avertissement méthodologique » de l'Atlas permet d'identifier les principaux progrès à accomplir :**

- Le domaine d'activité « agriculture, sylviculture et pêche » qui ne figure pas dans les données présentées doit dans l'avenir être couvert en raison de l'importance des coopératives agricoles.
- Le champ observé concerne les établissements sous catégories juridiques d'association, coopérative, mutuelle et fondation à l'exclusion des organisations ayant des activités dans le secteur de l'ESS mais sous d'autres formes juridiques. Un effort est à accomplir pour investir ce domaine.
- Les données relatives aux associations peuvent aussi être améliorées à la fois dans le périmètre retenu (quelles sont les associations qui relèvent de l'ESS et quelles sont celles qui n'en font pas partie ?) et dans le poids qu'elles représentent en emplois et en valeur monétaire. Les études statistiques ne s'attachent qu'aux associations ayant une fonction d'employeur ce qui revient à exclure du champ de l'analyse celles dont tout ou partie des activités reposent sur le bénévolat. Il serait de la plus grande importance de corriger ce point même à partir d'estimations, faute de données comparables à la DADS.
- Des progrès doivent aussi être recherchés dans le domaine économique et financier autour des principaux indicateurs de la comptabilité des entreprises notamment le chiffre d'affaires et l'endettement.

Un groupe de travail associant les acteurs qui ont participé à la réalisation de l'Atlas et l'INSEE serait à constituer. L'INSEE pourrait aussi proposer aux ministres de l'Economie et du Budget des avancées dans ce domaine en 2011.

Le programme proposé serait à présenter au Conseil supérieur de l'Economie sociale. La proposition n'a pour objet de créer de nouvelles charges administratives pesant sur les acteurs de l'économie mais de rechercher, pour l'essentiel, avec les moyens existants, des progrès dans la connaissance du secteur.

Proposition n° 2 : Développer les activités et les emplois de l'économie sociale en s'appuyant sur les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS).

L'Economie Sociale et Solidaire (ESS) est depuis plusieurs années l'un des secteurs les plus fortement créateurs d'emplois et d'activités (cf. les développements des deux premières parties du rapport). Cette caractéristique très positive pourrait être amplifiée si un dispositif territorial de soutien à la création et au développement des entreprises du secteur de l'ESS était déployé. Les spécificités de l'économie sociale ne permettent pas de se limiter à faire appel aux dispositifs habituels de soutien aux entreprises. Plusieurs expérimentations conduites dans certaines régions ont montré la pertinence de l'action des chambres régionales de l'économie sociale.

Il s'agit donc de reconnaître aux CRESS un rôle d'animation du développement économique de l'économie sociale en liaison avec les chambres consulaires. Dans ce cadre, les CRESS se verraient reconnaître une mission d'intérêt général.

Le Conseil national des CRESS aurait à assurer la coordination nationale de ce réseau. Pour tenir compte du budget du réseau des 26 CRESS en période de croisière, estimé par le CNCRESS à 20 millions d'euros par an, il est recommandé de procéder au déploiement de ce dispositif sur trois années à partir des chambres régionales qui apparaîtront les plus aptes en termes de moyens, y compris financiers, à s'investir dans ces nouvelles missions. Quatre missions sont identifiées pour contribuer au développement de l'économie sociale :

- L'accompagnement de projets et l'appui aux entreprises
- Le développement de filières et de réseaux d'entreprises
- La formation
- L'information

Enfin, la dynamisation de ce réseau doit contribuer à la réalisation d'études et au recueil de données, c'est à dire à assurer pleinement un rôle d'observatoire (cf. proposition n°3).

Si les CRESS animent ce réseau, il importe d'inscrire leur action dans un cadre partenarial établi afin d'éviter concurrences inutiles et doublons dans les dispositifs.

De ce point de vu, la constitution de comités de pilotages associant des collectivités territoriales impliquées, l'Etat et les chambres consulaires permettrait de tenir cet objectif.

La montée en puissance proposée s'étalant sur 3 ans (2011 à 2013), l'année 2010 devant être consacrée à approfondir les projets et leurs conditions de financement.

Proposition n° 3 : Généraliser les observatoires régionaux de l'ESS et soutenir leur développement.

Les observatoires de l'Economie Sociale et Solidaire forment un dispositif de mesure et d'observation mis en place par le Conseil national des CRESS et les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire. Quinze observatoires existent au début 2010. Conçus comme les lieux de convergence de la mesure et de l'observation de l'ESS, ils permettent d'établir le lien entre les acteurs : pouvoirs publics, universitaires, responsables de l'économie sociale, statisticiens, chercheurs...

Ces observatoires ont pour objectifs :

- d'enregistrer l'activité des entreprises de l'ESS en matière de création d'établissements et d'emplois,
- de définir et de mesurer les richesses générées,
- d'améliorer les conditions d'observation quantitative et qualitative du secteur afin de disposer de données fiables et pertinentes pour orienter tant les choix des entreprises et organisations de l'économie sociale que l'action des pouvoirs publics. Au niveau national, un observatoire national joue un rôle de coordination et de mutualisation des informations.

Une généralisation de ce dispositif d'observatoire présenterait deux avantages :

- améliorer la connaissance du secteur
- permettre aux acteurs de l'économie sociale d'avoir un meilleur accès à la statistique publique et une représentation renforcée dans les instances de décision des programmes d'études.

Le contenu de la proposition :

- o Le système d'observation mis en place par les CRESS et le CNCRES est généralisé aux 26 régions
- o La mise en place de 26 observatoires régionaux se réalise en trois ans 2010 à 2012 (ou 2011 à 2013).

Le coût total estimé sur 3 ans représente un montant de 2,7 millions d'euros.

Le financement est à partager entre les différents partenaires publics et privés.

La fondation spécialisée dont la création est proposée pourrait y contribuer.

**Proposition n° 4** : Encourager la pratique du bilan sociétal, outil d'auto-évaluation dans le but de renforcer les pratiques sociales des entités de l'ESS.

Le bilan sociétal existe depuis une quinzaine d'années à l'initiative du centre des jeunes dirigeants des entreprises sociales (CJDES). Il est mis en œuvre dans des entreprises, notamment coopératives. C'est un outil auto-évaluation volontaire en vue de l'amélioration des pratiques.

C'est un instrument participatif parce qu'il nécessite la contribution des différents acteurs de l'entreprise à la réalisation du diagnostic. Cette participation se réalise notamment à travers le renseignement d'un questionnaire sur l'entreprise, base de la méthodologie du bilan sociétal.

Le bilan contribue à évaluer une entreprise en soulignant les points forts et les points qui nécessitent des progrès.

Enfin, c'est un outil d'amélioration, parce que le questionnement commun autour de l'entreprise, de ses valeurs, de ses contraintes, mène au dialogue.

Le bilan sociétal n'est donc pas l'aboutissement, mais le point de départ d'un processus d'implication des acteurs visant à renforcer la responsabilité des organisations sur leur territoire et à vérifier l'adéquation entre les valeurs affichées et la réalité des pratiques.

Cet instrument peut intéresser toute entreprise mais il est particulièrement préconisé dans le secteur de l'ESS du fait des valeurs revendiquées.

**Ces valeurs rencontrent les préoccupations des collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales) et des citoyens soucieux de promouvoir des organismes qui respectent leur environnement social et écologique et qui participent aux enjeux de leurs territoires.**

Les impacts qualitatifs et quantitatifs estimés :

Le bilan sociétal représente un coût par la mobilisation d'analystes extérieurs à l'entité.

En outre la réalisation du bilan requiert du temps passé par la direction comme par les salariés. La taille de la structure, le nombre des parties prenantes impliquées et le nombre de restitutions réalisées sont autant de paramètres faisant varier la dépense.

Inciter à la réalisation d'un bilan sociétal par une aide financière permettra une diffusion rapide de cette méthode.

Le bilan sociétal ne doit pas être opposé à la démarche de labellisation qui est proposée (cf. mesure n° 5).

Le bilan sociétal peut constituer une étape préluant à la candidature de l'entreprise à l'obtention d'un label.

Certains organismes pourront considérer que leurs objectifs sont remplis après la réalisation d'un bilan sociétal ; d'autres engrangeront les enseignements tirés du bilan sociétal pour aborder un processus de labellisation.

Proposition n° 5 : Engager une démarche de création de labels qui dépasse la seule approche statutaire pour mieux reconnaître l'appartenance à l'économie sociale.

Le rapport a mis en lumière la diversité des structures de l'ESS, l'hétérogénéité des secteurs d'activités, les limites de la réponse apportée par la référence à un statut juridique et l'utilité de proposer des instruments complémentaires de reconnaissance de l'appartenance à l'économie sociale et solidaire.

C'est dans cette perspective que la création de labels paraît pertinente pour permettre une reconnaissance de l'ESS en tant que telle vis-à-vis des autres secteurs de l'économie traditionnelle et pour apporter une valorisation de l'image de l'ESS

Les labels doivent, à l'évidence, renforcer l'économie sociale et constituer « un plus » pour ceux qui souscriraient à la démarche.

Bon nombre des représentants du secteur (cf. courrier en annexe) invite à s'engager avec prudence dans cette voie. Il ne saurait être question par le biais d'un label de remettre en cause l'appartenance à l'ESS lorsque cette appartenance est consubstantielle à un statut et à des valeurs revendiqués.

Toutefois, le statut juridique n'apparaît pas dans tous les cas comme le critère unique de reconnaissance. L'entrepreneuriat social mérite d'être encouragé même si l'entreprise concernée ne fonctionne pas sous le statut coopératif.

Les associations sous statut de la loi de 1901 ne revendiquent pas toutes leur appartenance à l'économie sociale ou le fait d'accomplir une mission d'intérêt général. La procédure récemment rénovée de l'agrément offre d'ailleurs un cadre qui permet de distinguer au sein d'un même statut associatif des objectifs et des pratiques différentes.

Le travail accompli avec les acteurs pendant la mission démontre que le sujet est mûr pour être mis sur la table et pour avancer ; il ne l'est probablement pas encore pour être tranché dans toutes ses dimensions.

C'est pourquoi la proposition s'inscrit dans une démarche qui appelle des travaux complémentaires.

Elle offre des pistes de cadrage et met en lumière des facteurs ou des critères qui conditionneront le succès des labels.

Deux labels sont proposés :

- un label pour « l'entrepreneuriat social »
- un label à « finalité sociale et solidaire »

Ces deux labels touchent au périmètre de l'économie sociale et pour le second à la nature de l'activité.

Ils peuvent intéresser (au sens strict du terme) toutes les entités de l'ESS. Cependant, le label « entrepreneuriat social » concernerait au premier chef les entreprises « classiques », souhaitant que soit reconnue leur appartenance à l'ESS du fait du respect de certains critères et de certaines pratiques.

Le label à « finalité sociale et solidaire » touche à l'activité de l'entité. Une coopérative comme une association pourra y prétendre tandis qu'une autre association ou une autre coopérative ne s'engagera pas dans la procédure parce que cela ne correspondra pas à son objet. Ces deux labels correspondent donc à des situations différentes. Par essence, il s'agit d'une démarche complètement facultative.

Les entités, fondations, coopératives, mutuelles, associations, qui statutairement font partie de l'économie sociale peuvent estimer qu'elles n'ont pas besoin d'un label pour développer leurs activités. Elles peuvent aussi considérer qu'un label va renforcer, renouveler, confirmer leurs pratiques et leurs valeurs aux yeux des tiers ou des financeurs.

Les critères d'obtention des labels doivent être déterminés par les représentants concernés de l'ESS. Quelques orientations peuvent être avancées.

Il faut avoir la préoccupation d'un dispositif accessible et simple. Les critères doivent être précis et pas trop nombreux. Il est aussi nécessaire de tenir compte de procédures ou de processus voisins de la labellisation et s'efforcer de bien articuler les labels avec les autres dispositifs existants. Ceci est particulièrement important dans les domaines qui donnent lieu à agréments : agrément « entreprise solidaire » ou « agrément » des associations par exemple . Dans ces situations, il est recommandé de ne pas soumettre l'entité qui sollicite le label à tous les critères retenus mais aux seuls critères qui sont partie intégrante du label et qui ne seraient pas pris en considération dans l'agrément.

Les labels doivent être instruits et délivrés par des organismes extérieurs dont l'indépendance est reconnue. Les organismes connus en matière de démarche-qualité et de certification ont assurément à jouer un rôle dans la délivrance de ces futurs labels.

Les labels ont une validité limitée. Comme en matière de choix des critères il convient de trouver un équilibre entre une durée trop longue qui risquerait de produire un décalage entre ce que certifie le label et la réalité et une durée trop courte qui pourrait décourager les candidats, ne serait-ce qu'en raison de la charge administrative et de la dépense associée.

Les « avantages » de ces deux labels .Pour les organismes qui considèrent que leur statut ne suffit pas à faire reconnaître leur appartenance à l'ESS, le label leur confèrera cette reconnaissance. C'est même le point central du label de l'entrepreneuriat social. Un tel label évitera en outre, le développement d'un usage commercial abusif du concept et des valeurs de l'économie sociale. Le label « à finalité sociale et solidaire », permettra de mobiliser des financements publics (subventions) ou privés (fondations, mécénat) dans de meilleures conditions.

Enfin, dans le cadre de la commande publique (cf. proposition n° 48), les labels pourraient faire partie des critères de sélection des offres).

Proposition n° 6 : Faire reconnaître le rôle de l'économie sociale au sein de l'Education Nationale et dans les politiques de formation.

Cette reconnaissance passe par la représentation de l'ES dans les instances consultatives ou décisionnelles : Participation en tant que telle au Conseil supérieur de l'Education, et intégration et participation de représentants de l'ES aux différents comités de réflexion sur l'information, la formation et l'enseignement de l'économie (Haut Comité Education - Economie – Emploi), CODICE (Conseil pour la diffusion de la culture économique).

Cette mesure n'a pas d'impact financier. Proposée par le Conseil supérieur de l'Economie sociale et le CEGES, elle suppose une modification de textes réglementaires relatifs à la composition de ces organismes représentatifs.

Proposition n° 7 : Promouvoir l'enseignement et la formation à l'économie sociale.

Le constat est fait de l'écart entre l'essor de l'offre de services et de débouchés professionnels dans les métiers de l'ES et la faiblesse de sa prise en compte dans l'enseignement.

Effectué par le groupe de travail « Comment diffuser l'enseignement de l'ES » du CSES, le diagnostic de l'enseignement de l'ES établit que l'offre en matière d'information et de formation à l'ESS commence à partir du niveau bac+3 dans des filières professionnelles. Une trentaine de formations : (licences et masters) a été recensée à ce niveau.

Il met en évidence l'absence de la matière dans les formations supérieures non spécialisées et l'absence quasi-totale de cette matière dans les programmes de l'enseignement secondaire, à l'exception de paragraphes épars dans l'item « diversité des organisations » au programme d'enseignement en classe de seconde de la filière sciences économiques et sociales, et ce malgré un intérêt marqué des professeurs pour son enseignement.

Au niveau du ministère de l'Education nationale la proposition comporte trois volets :

- Intégration d'universitaires-experts de l'économie sociale dans les groupes qui rédigent les programmes du second degré (notamment les programmes de la section ES) et de l'enseignement technologique et professionnel à dimension gestionnaire et économique (BTS, IUT, IUP...).
- Développement de partenariats entre les entreprises de l'économie sociale, la DGESCO et l'IGEN sur le modèle des relations instaurées entre l'Institut de l'Entreprise et les services concernés du Ministère de l'Education Nationale, pour la mise en place de stages d'immersion à destination des professeurs.
- Soutien de la part de l'Education Nationale à la production et à la diffusion d'outils pédagogiques sur l'ES :
  - o faciliter le financement et la labellisation d'outils pédagogiques sur l'ES ;
  - o faciliter les relations entre les acteurs et les enseignants à travers le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), par une déclinaison au

niveau territorial: sensibilisation, formation continue, accueil, visites, stages... (à l'exemple du Québec via des développeurs coopératifs régionaux qui pourraient être domiciliés dans les Centre régionaux de documentation pédagogique (CRDP) mais aussi auprès des correspondants régionaux de l'ES).

Au niveau du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche la proposition comporte les aspects suivants :

- Soutien à la création de postes d'enseignants spécialisés et de supports pédagogiques ;
- Information et sensibilisation du Conseil national des Universités;
- Soutien à l'habilitation de nouveaux masters spécialisés ;
- Incitation à la création d'un Master de recherche de l'ES dans une grande université parisienne.

Proposition n° 8 : Favoriser l'émergence d'entrepreneurs de l'économie sociale.

Les entreprises de l'économie sociale se composent de beaucoup de petites entreprises, avec une majorité d'emplois féminins et des perspectives de départ à la retraite entre 2010 et 2020 plus élevées que dans le secteur privé classique, compte-tenu de la pyramide des âges.

Le développement de l'emploi dans l'économie sociale est directement corrélé à la capacité de ses structures à développer leur attractivité sur des marchés concurrentiels, auprès des étudiants.

Est donc proposée la création de chaires d'économie sociale dans les universités et les écoles françaises de management afin de développer des liens entre les étudiants et les entreprises de l'économie sociale.

Cette proposition n'appelle pas de mesure normative mais une action du ministère des universités pour sensibiliser universités et écoles à ces enjeux.

Proposition n° 9 : Assurer l'effectivité de la diffusion et de la mise en œuvre des mesures gouvernementales relatives aux associations.

La 2<sup>ème</sup> conférence de la vie associative qui s'est tenue le 17 décembre 2009 a été l'occasion pour le gouvernement de présenter une nouvelle doctrine des relations contractuelles entre l'Etat et les associations.



Cette nouvelle doctrine s'est concrétisée par une circulaire du Premier ministre le 18 janvier 2010.

La mise en place d'un comité de suivi interministériel est prévue afin d'assurer la mise en œuvre de la circulaire.

Le comité de suivi vient d'être mis en place. La portée de la proposition doit donc être bien comprise : il s'agit de sensibiliser l'autorité politique à l'importance du fonctionnement effectif de ce comité de suivi dans la durée.

La circulaire du Premier ministre ne se présente d'ailleurs pas comme une instruction réglant toutes les questions mais au contraire comme une étape pour les collectivités publiques et les associations :

« Cette note, jointe à la présente (annexe I) et que je vous engage à diffuser auprès de vos services et partenaires, ne prétend pas clore l'exercice de définition d'un cadre de références complet pour clarifier et sécuriser les relations financières entre collectivités publiques et associations. Elle constitue la première étape de cette démarche de clarification dont je souhaite qu'elle se poursuive, au cours du premier trimestre de l'année 2010, avec vos services, en concertation avec les associations et les représentants des collectivités territoriales et avec l'appui du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). »

Dans une première phase, ce comité pourrait examiner les sujets suivants : plan de diffusion de la circulaire aux services de l'Etat centraux et déconcentrés (et actions d'informations / formations *ad hoc*), relais par les associations de collectivités territoriales et du monde associatif, plan d'information et de formation par secteurs et dans les territoires. Dans une deuxième phase, le comité de suivi pourrait évaluer la mise en œuvre des dispositions de la circulaire autour des points clés de son interprétation : mandatement et risque de requalification en commande publique ; sectorisation des actions économiques et non économiques et risque d'illégalité au regard des règles sur les aides d'Etat ; bonnes et mauvaises pratiques de traçabilité du financement public dans les budgets prévisionnels analytiques par actions etc. Il pourrait également associer en tant que de besoin les professions financières (Ordre des experts comptables, CNCC, etc.). Les principales recommandations et bonnes pratiques repérées pourraient faire l'objet de l'animation d'un espace Internet interactif dédié comme dans le cadre des FAQ de la commission européenne (cf. FAQ SSIG). Le comité de suivi travaillerait enfin à l'évaluation de la mise en œuvre du dispositif pour son éventuelle amélioration 1 an après sa publication.

L'impact de la proposition :

L'accompagnement de la mise en œuvre de la circulaire du 18 janvier 2010 prolongera l'effort de simplification souhaité par le Premier Ministre en matière de relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations. En filigrane, il s'agit donc de faciliter le dialogue entre ces deux parties prenantes pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général. Une meilleure appropriation des outils et de la doctrine juridique contenue dans cette circulaire permettront de consolider les partenariats afin de favoriser – dès que la situation le permet – un financement conventionnel pluriannuel plutôt qu'un marché public.

Il s'agit notamment d'éviter, côté pouvoirs publics, les surcoûts liés à la mise en concurrence et de permettre, côté associations, de faire valoir leurs spécificités non lucratives dans le cadre d'un financement public respectueux de leurs modèles économiques et de leurs contributions citoyennes et bénévoles. L'impact qualitatif majeur de cet accompagnement repose donc sur sa capacité à permettre aux financements publics alloués aux associations de s'inscrire concrètement dans une logique d'investissement social, économique et citoyen.

Proposition n° 10 : Porter auprès des instances européennes des projets de statut de la mutuelle européenne (SME) et de statut de l'association européenne.

L'absence de statut européen pour les mutuelles et les associations constitue un handicap au regard de la société anonyme européenne, forme juridique qui a été soutenue par les instances européennes.

Le statut de la mutuelle européenne :

Des travaux ont été conduits sur le sujet et un projet de règlement élaboré en 1993 mais la Commission européenne a officiellement retiré ce projet de règlement en mars 2006 dans le cadre de l'exercice « mieux légiférer ».

La politique de « mieux légiférer » (ou *better regulation*) n'est pas contestable et la Commission a considéré que « l'inflation normative » qui lui était reprochée devait la conduire à réduire la production de nouveaux textes. Mais l'abandon d'un projet de norme (directive ou règlement) ne doit intervenir, si l'on applique la politique du mieux légiférer, qu'à la condition qu'existent, avec des effets équivalents, des normes déjà en vigueur. Or précisément le projet de statut de la mutuelle européenne ne vient pas s'ajouter ou retoucher inutilement un statut existant.

Le projet de statut vient garantir la liberté des choix des citoyens européens. Il importe en effet de fournir à toutes les formes d'entreprises, des outils juridiques permettant de se développer dans le marché intérieur, sans en pratique donner la préférence à un seul statut, celui de la société anonyme européenne.

Il y a donc eu en 2006 une mauvaise appréciation de la portée qu'il convient de donner à la politique du mieux légiférer.

L'adoption d'un statut pour la mutuelle (et il en est de même pour l'association) ne contredit pas le mieux légiférer, elle en est même une expression dans la mesure où un statut européen contribuera à simplifier et à clarifier l'exercice des activités mutualistes en Europe.

De ce point de vue le développement de la forme mutualiste s'inscrit tout à fait dans les objectifs de la stratégie dite de Lisbonne visant à instaurer une croissance durable – les mutuelles étant des entreprises solides et orientées sur le long terme – et à développer des emplois de qualité.

Or, les outils juridiques existants aujourd'hui ne permettent pas aux mutuelles de se développer dans le marché intérieur.

La libre prestation de services (LPS) ne fonctionne pas dans le domaine de l'assurance, principalement en raison de son rapport coût / efficacité défavorable. En effet, pour chaque pays de distribution de l'offre, il convient d'adapter les produits et services aux spécificités de la législation locale. En outre, la problématique de la marque, connue dans un pays mais probablement pas au-delà de ses frontières, constitue un facteur important dans le manque de développement de la LPS.

Concernant la liberté d'établissement, celle-ci permet effectivement d'opérer à l'étranger par le biais de filiales, succursales ou d'établissements, mais pour les mutuelles elle implique un changement de forme juridique.

Bien qu'il existe des outils structurels nationaux adaptés à la forme mutualiste dans certains Etats membres (en France notamment, il s'agit de la SGAM), ces outils ne permettent pas de développement transfrontalier faute de reconnaissance par les autorités de contrôle des autres Etats.

Le GEIE est inadapté car il ne consiste qu'en un simple outil de collaboration, dont l'objet ne peut être de pratiquer l'assurance (en ce sens qu'il ne peut être une compagnie d'assurance portant un risque), ni d'être une holding.

Concernant les autres statuts européens existants, à savoir la société anonyme européenne et la société coopérative européenne, ils ne sont pas non plus adaptés aux mutuelles européennes. En effet, la société européenne (SE) est une société de capitaux dont le fonctionnement, notamment en matière de gouvernance ou de droit de propriété, n'est pas compatible avec les principes mutualistes. De même, la société coopérative européenne (SCE) est une société de capitaux dont le fonctionnement du droit de propriété n'est pas compatible avec les principes mutualistes.

En ce qui concerne la co-assurance, celle-ci n'est pas non plus un outil structurel approprié au développement mutualiste, dans la mesure où elle ne permet ni consolidations ni fusions.

Le futur cadre prudentiel (Solvabilité 2) rend impératif l'adoption du SME.

Le SME permettrait aux mutuelles, grâce à la constitution de groupes, de profiter au même titre que les sociétés d'assurances du bénéfice de la diversification, afin de réduire le montant du SCR exigible.

La pénalisation actuelle des actions dans le cadre du calcul du SCR Marché impacte davantage les mutuelles, dont le principal outil de développement demeure la création de filiales non cotées en bourse.

Le statut européen de société anonyme facilite les fusions des sociétés d'assurance, notamment des filiales au sein de la société holding, afin de réduire le montant global du SCR Marché. En l'absence de SME, cette option n'est pas disponible pour les mutuelles, l'absorption d'une filiale sous forme de société anonyme au sein de la mutuelle holding étant juridiquement impossible.

Enfin, la constitution d'une Mutuelle Européenne permettrait également de réaliser des économies d'échelles en terme de gestion d'actifs, de réassurance, de mise en commun d'activités etc., au bénéfice des consommateurs puisqu'elles permettraient de réduire les coûts. L'optimisation des structures et organisations qu'elles entraîneraient permettrait également une meilleure efficacité de l'action des autorités de contrôle.

Le projet de statut élaboré par les acteurs mutualistes en 2007 répond aux besoins des mutuelles européennes.

Le projet de statut est basé sur les caractéristiques communes des mutuelles européennes, et vise à définir un cadre de référence optionnel et commun.

Ce projet englobe toutes les situations, indépendamment de la taille des mutuelles et prend en compte les groupes mutualistes, qu'ils soient de nature verticale ou horizontale. Il prévoit également des dispositions sur la participation des non membres à l'activité de la mutuelle.

En termes de gouvernance, le projet de statut édicte des règles souples sur les droits de vote, prévoit la possibilité de rémunérer les administrateurs ainsi que des dispositifs de démocratie directe et indirecte.

Conclusion :

Le statut doit être réinscrit dans l'agenda de la Commission européenne en vue d'une étude d'impact (européenne).

- Le renouvellement de la Commission début 2010 et les orientations de M. Michel Barnier en charge du marché intérieur situent le sujet sous un jour plus favorable.
- Enfin, au plan strictement français, il serait souhaitable de réaliser une étude d'impact sur le sujet qui viendra à l'appui de notre démonstration et « nourrira » l'étude européenne.

Le statut de l'association européenne :

La problématique est très proche de la précédente et l'orientation recommandée est donc identique.

Des démarches ont été initiées en faveur d'un statut de l'association européenne depuis le début des années 1990 et pourtant, sans aucune étude d'impact préalable. Or, la Commission a, en 2005, retiré la proposition en cours, au motif de simplification administrative. Depuis, plusieurs acteurs européens majeurs (Parlement, CESE) ont regretté ce retrait et le Conseil économique et social français a souligné l'intérêt qu'aurait un tel statut pour les acteurs du dialogue civil européen.

Les associations sont des acteurs clefs pour favoriser la citoyenneté active et la démocratie participative. Leur rôle dans l'alimentation et l'animation de la vie démocratique européenne, la culture européenne et le modèle social européen est largement reconnu. D'ailleurs, le Traité de Lisbonne affirme dans son Article 11 la nécessité du dialogue civil et de la participation associative en disposant que « les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile ».

A l'appui de cet article du traité de Lisbonne, on se doit de mentionner la communication du président du groupe des associations au Conseil économique, social et environnemental développant les arguments en faveur de la relance pour un statut de l'association européenne.

La démarche préconisée est double : relancer le processus de reconnaissance du statut de l'association européenne en sollicitant la Commission et entamer un processus de labellisation des associations reconnues représentatives pour faciliter leur participation au dialogue civil.

Les atouts de ce Statut de l'association européenne sont nombreux. D'une part il pourrait, sans s'y substituer, constituer un point de référence utile pour les législations nationales. Plus concrètement ce serait une véritable simplification administrative pour les associations transfrontalières confrontées aujourd'hui à la disparité des droits nationaux. C'est un véritable vecteur d'échanges interculturels et de rencontres autour de projets et d'intérêts communs. Enfin sur un plan symbolique, adopter un statut de l'association européenne est la concrétisation du droit de s'associer inscrit dans la Charte des droits fondamentaux.

Dans un second temps, la démarche de labellisation pourrait venir en appui du dialogue civil au niveau européen en permettant de participer au dialogue civil. Avoir le statut d'association

européenne ne peut suffire pour s'asseoir autour de la table. Il faut prendre en compte des garanties de représentativité. La Communication du CES a repris les critères esquissés en ce sens par le Comité économique et social européen en 2002 à l'occasion du livre blanc sur la nouvelle gouvernance européenne :

- avoir une existence permanente au niveau communautaire,
- être composé d'organisations considérées au niveau de leurs Etats membres comme représentatives des intérêts qu'elles défendent,
- être représenté dans plus de la moitié des Etats membres,
- être habilité à agir au niveau européen,
- être transparent sur le plan financier et des prises de décision.

Proposition n° 11 : Faciliter l'accès des porteurs de projets associatifs aux fonds structurels européens.

Les fonds structurels FSE mais aussi FEDER constituent une opportunité majeure pour le développement des projets associatifs. Mais on doit constater que sur le terrain, le recours des associations à ces fonds a tendance à se réduire.

Les raisons de cette situation paradoxale sont connues de longue date :

- La technicité et la lourdeur de gestion des dossiers de ces fonds
- Les délais de paiement particulièrement longs (fréquemment 18 mois), incompatibles avec la trésorerie de la plupart des associations.

Loin de s'améliorer, ces deux handicaps ont tendance à s'amplifier avec la mise en place de la nouvelle programmation 2007 – 2013. Tous les éléments sont en place pour que la tendance au désengagement des associations s'amplifie, avec deux conséquences prévisibles :

- Une réduction de la capacité d'intervention des associations auprès de leurs bénéficiaires,
- Une sous-consommation croissante des crédits FSE et FEDER attribués à la France.

En annexe au rapport figure une note détaillée de l'AVISE pour remédier à ces difficultés. Les principaux éléments de cette proposition se déclinent en deux parties.

1. La création d'un groupe de travail dédié à la simplification et à la concertation. Ce groupe composé des services concernés de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales et des représentants associatifs aurait pour mission d'analyser les facteurs de blocage, d'élaborer des solutions concrètes de réduction des procédures et des délais, de proposer une harmonisation d'interprétation des textes au niveau national.
2. Le lancement d'un plan d'accompagnement à l'accès aux fonds structurels. Ils faut traiter :

- des besoins d'information sur les fonds structurels et les opportunités offertes aux associations.
- de la formation pour assurer la maîtrise technique de la gestion des dossiers.
- des outils de suivi et de *reporting*.
- d'un accompagnement de proximité qui peut être mis en place au niveau régional en s'appuyant sur des structures existantes.

Il ne s'agit pas de créer de nouvelles structures mais d'associer réseaux et partenaires existants. Il y a néanmoins nécessité de donner une impulsion et de dégager des crédits d'assistance technique pour regrouper, coordonner et organiser une réponse pertinente aux besoins.

L'Etat qui détient la responsabilité ultime dans les relations avec les institutions européennes de l'usage des fonds structurels doit donc s'engager même s'il doit s'appuyer sur des entités (publiques ou privées) qui n'appartiendront pas à ses services.

On insistera enfin sur l'importance du retour sur investissement c'est à dire de l'impact d'une telle mesure en rapprochant le coût moyen par projet de l'ordre de 60 000 euros au montant moyen attribué par les fonds structurels de 1 200 000 euros.

<p><u>Proposition n° 12</u> : Soutenir le développement du micro-crédit dans l'Union Européenne.</p>
--

Il existe un marché potentiel important pour le microcrédit Europe :

- 92% des entreprises européennes sont des micro-entreprises (entre 0 et 9 salariés) ;
- le secteur informel représente 10 à 15% du P.I.B. ;
- on estime à 28 millions le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Le développement du microcrédit est soutenu par trois tendances principales :

- le développement des nouvelles technologies et des petites unités de production ;
- la désindustrialisation et la part croissante des services dans l'économie ;
- le vieillissement de la population et la réforme inévitable des dispositifs de dépense passive pour l'emploi.

Les microcrédits sont définis par la Commission Européenne comme des prêts destinés à la création de micro-entreprises d'un montant maximum de 25 000 Euros. Ce plafond prend en compte l'offre bancaire et couvre le segment supérieur de la clientèle.

La Commission Européenne a pris un certain nombre d'initiatives en faveur du microcrédit et des micro-entreprises :

Le microcrédit a été reconnu comme un facteur de croissance et d'emploi dans la communication de la Commission Européenne intitulée « Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi » (novembre 2007).

Des dispositifs financiers et d'assistance technique ont été mis en place suite à la publication de l'Initiative européenne.

Toutefois, ces ressources ne pourront être utilisés facilement sans amélioration de l'environnement juridique et institutionnel du microcrédit et des micro-entreprises. Tel est l'objet de la proposition qui comporte les volets suivants :

1. Faire évoluer le cadre légal et institutionnel du microcrédit et des micro-entreprises dans les Etats membres. Les obstacles au développement du microcrédit en Europe sont développés dans l'Initiative européenne du 13 novembre 2007. Il est nécessaire d'assurer la pérennité et le volume du microcrédit disponible en assouplissant le plafonnement des taux d'intérêt sur les opérations de microcrédit ; et d'autoriser les IMF (institutions de micro-financement) à emprunter auprès des établissements de crédit pour prêter.
2. Créer un climat plus favorable en faveur de l'entrepreneuriat en adoptant les mesures permettant d'améliorer le cadre institutionnel du travail indépendant et des micro-entreprises ; et en adoptant des mesures permettant une meilleure articulation entre protection sociale et création d'entreprise.
3. Nouer des partenariats entre les banques et les IMF non bancaires (comme cela existe en France pour l'Adie).
4. Assouplir les règles de fonctionnement des fonds structurels : les IMF ne sont pas autorisées à garder les intérêts afin d'assurer la pérennité de leur action en couvrant les coûts du crédit.
5. Soutien à l'évaluation des effets de la Communication de la Commission européenne sur les institutions de micro-financement.
6. Examen des dispositifs français au regard des recommandations de l'UE.

Proposition n° 13 : Renforcer les fonds propres des associations « innovantes ».

Il s'agit d'étendre aux associations dont les activités sont innovantes et assimilables à une PME, les dispositifs qui favorisent l'investissement dans les PME.

Lorsque l'association est une PME au sens européen du terme (cf. annexe 1 au règlement CE n° 800 / 2008), elle ne bénéficie pas en l'état actuel du droit, des principaux dispositifs qui favorisent l'investissement dans les PME, à savoir, principalement : la réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la souscription au capital d'une PME (article 199 terdecies – 0 A et suivants du Code Général des Impôts) et la possibilité de s'acquitter de l'ISF par une souscription au capital d'une PME (article 855 – 0 V bis et suivants du Code Général des Impôts).

Or les associations constituent leurs fonds propres à partir de leurs excédents de gestion. Il y a en effet peu d'outils permettant d'apporter à des associations des fonds assimilés à des capitaux propres. Le principal outil créé à cet effet est le titre associatif (articles L213 – 8 et suivants du Code Monétaire et Financier). Il s'agit d'un titre perpétuel, remboursable à l'initiative de l'association, dont la rémunération ne peut dépasser, s'il n'y a pas offre au public de titres financiers, le taux moyen du marché obligataire (TMO) + 2,5 % (pour les émissions ayant lieu depuis le 24 avril 2009).

Une disposition législative assimilant la souscription d'un titre associatif à une souscription au capital initial ou à une augmentation de capital permettrait ainsi un renforcement des fonds propres.

Cette proposition aligne les associations « innovantes » sur les PME « innovantes » puisque les dispositions fiscales ne concernent que certaines PME, celles qui sont sur le terrain de l'innovation.

Une seconde observation mérite d'être faite ici : les éléments statistiques exposés dans la 1<sup>ère</sup> partie du rapport démontrent qu'un nombre important d'entités de l'économie sociale correspond à la taille des PME.

Toutefois, une telle mesure qui paraît logique et utile a donné lieu à un débat au Sénat récemment qui s'est achevé négativement. En tout état de cause, un approfondissement de la proposition par une étude d'impact serait légitime.

Proposition n° 14 : Renforcer les fonds propres des associations par l'adoption de règles relatives aux réserves.

Les réserves d'une personne morale (société, association...) correspondent aux résultats des années antérieures qui n'ont pas été distribués s'agissant d'une société anonyme ou qui n'ont pas été utilisés pour une association.

Les réserves constituent donc un moyen de financement ; le résultat qui est « capitalisé » permettra d'investir et de se développer.

Les associations qui constituent leurs fonds propres à partir de leurs excédents de gestion ne sont pas soumises aux mêmes règles en matière de réserves que les sociétés.

Or, l'adoption de règles comparables pourrait comporter des effets positifs pour certaines associations. Ces effets positifs seraient double :

- Contribuer à instaurer des rapports de confiance avec les financeurs privés.
- Pour les financeurs publics, fournir un cadre plus clair aux relations financières pluriannuelles.

La mesure consisterait à mettre en réserve obligatoirement les excédents réalisés jusqu'à un plafond qui ne ferait évidemment pas référence au montant du capital mais qui pourrait se relier à X mois d'activités et / ou à un pourcentage des charges salariales.

Une telle obligation pourrait être limitée aux seules associations bénéficiant d'un agrément ou ayant obtenu un label (cf. proposition n° 5).

Cette obligation présenterait aussi un intérêt dans le cadre de la proposition n° 15 ci – après.



Proposition n° 15 : Favoriser et organiser la mise en réserve des excédents de gestion des associations.

Une difficulté fréquemment rencontrée par les associations tient à la faiblesse de leurs fonds propres. Cette faiblesse a des conséquences néfastes à plusieurs titres :

- des projets qui sont prêts seront retardés
- des emplois seront fragilisés
- le recours à des crédits de trésorerie peut s'avérer coûteux et mobiliser une énergie qui serait plus utile ailleurs.

En fin d'exercice, une association qui constate des résultats positifs a la faculté de les comptabiliser en réserve et ainsi de renforcer ses fonds propres.

Toutefois, pour les associations qui reçoivent des subventions des collectivités publiques, notamment les associations agréées, le constat en fin d'exercice d'un résultat positif conduit le plus souvent la collectivité publique qui a versé une subvention à considérer que l'association n'a pas besoin de se constituer des excédents et par conséquent soit à réduire pour l'année suivante le montant de la subvention, soit à réclamer le remboursement d'une partie de la subvention considérée comme « non utilisée ».

Cette position logique en terme de dépense publique et de contrôle des aides publiques dans une vision exclusivement annuelle mérite aujourd'hui d'être corrigée.

D'une part, les collectivités publiques, à commencer par l'Etat, ont tempéré l'approche traditionnelle de l'annualité budgétaire de la dépense. D'autre part, les associations ont clairement besoin de disposer de fonds propres assurant une visibilité de l'action à moyen terme, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques publiques ou des opérations d'intérêt général.

C'est pourquoi il serait utile de reconnaître, à certaines conditions, que des résultats excédentaires d'un exercice soient affectés en réserve. Les conditions qui peuvent être d'emblée proposées sont les suivantes :

- l'association fait l'objet d'un agrément ou d'un label (si les propositions relatives aux labels sont suivies d'effet).
- la collectivité publique et l'association concernée sont engagées dans un cadre contractuel pluriannuel.

De plus, si la proposition précédente (n° 14) était mise en œuvre et qu'un ou des ratios de réserve étaient instaurés, de telles dispositions faciliteraient le dialogue financier entre les financeurs publics et les associations :

- au moins jusqu'au niveau du ratio, le sujet d'une réduction ou d'une reprise de subvention ne se poserait pas en principe.

Une telle mesure n'appelle pas de profonde modification juridique mais assurément un changement d'état d'esprit.

A ce stade, il ne semble pas nécessaire d'envisager une disposition législative. En revanche, une circulaire destinée aux ordonnateurs et aux comptables permettrait de mettre en œuvre

cette mesure. Il serait évidemment opportun de la faire connaître et de la commenter auprès des juridictions et notamment des chambres régionales des comptes.

Proposition n° 16 : Sécuriser les financements publics des associations de l'économie sociale.

Les associations qui obtiennent des concours financiers publics, notamment sous forme de subventions dans le cadre de relations contractuelles visant à mener des actions d'intérêt général ou à jouer un rôle dans la mise en œuvre de politiques publiques (dans le domaine social et dans celui de l'insertion) ont besoin de recevoir ces concours à bonne date. Or, il est fréquent que les collectivités publiques versent les sommes convenues avec retard, fragilisant l'activité des associations.

Ces retards ayant des causes très hétérogènes, il paraît difficile de préconiser une mesure y remédiant directement.

En revanche, il est souhaitable de favoriser le pré-financement des subventions attendues.

A l'instar du pré-financement de créances publiques opéré en « Dailly » par certaines banques et par OSEO, il est proposé d'encourager la mise en place d'un pré-financement par les banques des concours financiers publics.

Le parallélisme avec ce qui se fait en matière de créances détenues par des personnes morales privées sur des personnes morales publiques impose que le mécanisme soit réservé aux financements attribués de façon certaine.

Cela concerne donc les financements dont les montants figurent dans des contrats ainsi que les financements ayant fait l'objet de délibérations des assemblées de collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

Il ne s'agit donc pas pour les associations d'obtenir un pré-financement fondé sur la simple « espérance » d'une subvention. Pour compléter la solidité de cette procédure, pourrait être envisagée l'obligation de notification par la personne publique du financement obtenu par l'association dans les deux mois suivant la décision de l'organisation d'une nouvelle délibération.

Toutes les banques qui ont des relations avec les collectivités publiques et les associations pourraient développer ce type d'intervention.

Il apparaît cependant utile de montrer la voie à suivre en demandant à OSEO de s'impliquer dans un tel service. La mesure supposerait donc un accord Etat – OSEO.

Proposition n° 17 : Renforcer les fonds propres des coopératives.

La définition des entreprises solidaires est donnée à l'article L33 32 – 17 – 1 du Code du Travail.

Le Code général des impôts prévoit que les souscriptions au capital ou en titres participatifs des entreprises solidaires peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 25 % sans que soient exigées des conditions d'activité et d'indépendance du capital. Ce dispositif déroge à celui ouvert aux PME qui sont soumises aux critères de taille, moins de 250 salariés, de bilan qui ne doit pas dépasser 43 millions d'euros, indépendantes et à l'exclusion de certains secteurs d'activité.

Cet aménagement est important parce qu'en phase de lancement, l'investissement au capital par une entreprise sponsor est souvent nécessaire ce qui amènera cette dernière à en détenir plus de 25 % et donc le critère de l'indépendance ne sera pas respecté.

La proposition a donc pour objet d'entendre aux coopératives la non prise en compte du critère lié à l'activité et d'amender sur ce point le dispositif dit ISF – TEPA. On peut observer que le risque de détournement de cette procédure est très faible, les grandes entreprises n'investissant pas à des fins lucratives dans des entreprises dont les réserves sont impartageables.

Proposition n° 18 : Adapter les procédures OSEO, afin de faciliter le financement des coopératives.

Dans ses interventions en direction des entreprises, OSEO ne fait aucune distinction en fonction du statut. De ce point de vue, il n'existe pas de limitation aux interventions d'OSEO concernant les coopératives.

Toutefois, les coopératives présentent des caractéristiques qui rendent la tâche de l'investisseur en fonds propres plus difficile et qui nécessitent donc une adaptation des procédures conduites par OSEO.

Les investisseurs dans les coopératives, au contraire des investisseurs dans des sociétés classiques, ne sont pas en mesure, compte-tenu de la règle coopérative de l'impartageabilité des réserves ou de la nature de l'instrument financier utilisé (titre participatif) de réaliser des plus values permettant de compenser les risques encourus.

Il serait donc logique de leur accorder une couverture de risque plus élevée en augmentant le taux de couverture par dossier et en assouplissant le mécanisme de « *stop loss* » qui vient plafonner la garantie globale d'OSEO sur un portefeuille d'investissement.

En second lieu, les coopératives rencontrent des difficultés pour mobiliser des capitaux propres externes pour financer leur développement. L'octroi de la garantie OSEO aux seuls investissements effectués dans des entreprises de moins de 7 ans d'existence apparaît

comme un frein pour le financement de coopératives qui sont souvent des entreprises anciennes mais qui pourraient, à la faveur du renouveau de cette forme d'économie, se positionner sur de nouveaux produits.

Un allongement significatif permettrait de remédier à cette difficulté.

Enfin, la garantie OSEO est systématiquement refusé dans les cas de reprise à la barre de sociétés défailtantes ; une extension en ce sens de la garantie OSEO peut concerner les coopératives dont l'objet, dans ces situations, est de sauver des emplois ou de lutter contre les délocalisations.

Proposition n° 19 : Ouvrir à l'innovation sociale les dispositifs existants d'OSEO.

OSEO-innovation propose aux entreprises innovantes une large palette d'aides et d'outils financiers pour les accompagner, de l'idée au lancement opérationnel.

En 2008, ces interventions ont représenté plus de 700 millions d'euros d'aides. OSEO propose notamment des avances remboursables en cas de succès pour financer les dépenses de recherche-développement d'entreprises existantes ou en création.

OSEO-innovation propose aussi des outils et aides spécifiques à un secteur d'activité déterminé (« biotech garantie », « aide aux sous-traitants de la filière aéronautique »).

Une avance remboursable « innovation sociale » pourrait être instaurée, soit par élargissement du périmètre des aides existantes, soit par la création d'une nouvelle aide dédiée.

Il conviendrait d'élargir le domaine de compétence d'OSEO à ce secteur de l'innovation sociale.

Ces nouvelles interventions pourraient dans un premier temps faire l'objet d'une expérimentation lancée dans quelques Régions. Cette orientation pourrait prospérer dans la mesure où existent des programmes régionaux (décidés par les Conseils régionaux) en faveur de l'économie sociale et que OSEO-innovation est en relation partenariale avec les collectivités régionales.

Proposition n° 20 : Favoriser la mise en commun de fonds propres au sein d'un même groupe d'entreprises.

Les groupes de protection sociale réunissent des organismes d'assurance régis par des codes différents : code de la sécurité sociale pour les institutions de prévoyance, code de la mutualité pour les mutuelles, code des assurances pour les sociétés d'assurance.

La coexistence de ces organismes est généralement liée à des facteurs historiques mais répond également à des considérations à la fois juridiques et d'opportunité commerciale (choix des clients de contracter ou non avec tel ou tel type d'organisme à structure paritaire ou mutualiste).

En l'état actuel de la réglementation, si une certaine solidarité entre organismes d'un même groupe peut être organisée sur la base de conventions de combinaison des comptes, il n'existe pas de mécanisme automatique de péréquation des fonds propres entre les différents membres d'un groupe.

Le groupe dans son ensemble mais également chacune de ses composantes doit être en mesure de justifier qu'il dispose de la marge de solvabilité réglementaire ; le fait que, globalement, un groupe dispose de la marge de solvabilité ne dispense pas chacun des organismes qui le compose d'en disposer également à son niveau.

Les excédents de fonds propres d'un membre ne peuvent donc être transférés à un autre membre ou pris en compte dans l'appréciation de sa solvabilité, sauf, le cas échéant, intervention autoritaire de l'instance de contrôle en cas de difficulté avérée d'un membre nécessitant un redressement qui s'apparente à une sanction.

Par ailleurs, les organismes qui composent les groupes de protection sociale ne peuvent, compte tenu de leur statut, faire appel au marché pour renforcer leurs fonds propres.

Dans un autre ordre d'idées, la fusion entre organismes d'un même groupe qui relèvent de codes différents n'est pas possible, ce qui peut être un obstacle à des rationalisations des structures qui répondraient pourtant à l'intérêt des sociétaires et des assurés de ces organismes.

D'où la proposition d'organiser la « fluidité » des fonds propres en permettant leur mutualisation dans le cadre d'une entité dédiée (qui pourrait être celle qui réalise la combinaison des comptes). Outre l'intérêt intrinsèque de cette mutualisation, cette mise en commun, en évitant les redondances, permettrait de dégager des moyens pour des investissements. De même, il conviendrait de permettre la fusion entre les organismes appartenant à une structure de cette nature afin de favoriser, lorsqu'elle est envisageable, la simplification des organisations et des circuits.

Au delà du secteur de la protection sociale, la création de structures de mise en commun des fonds propres pourrait être envisagée pour favoriser le développement d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, par exemple dans le secteur des services à la personne, dont les difficultés trouvent notamment leur cause dans l'éclatement des acteurs, ou dans le domaine de la recherche et du dépôt de brevets (encouragement des « *start up* »).

D'autres pays de l'Union Européenne (Italie, Pays-Bas) ont des dispositifs qui relèvent de ce même objectif de mobilisation des capitaux de différentes structures, mutualisant ainsi la couverture des risques et favorisant l'investissement.

Proposition n° 21 : Clarifier le recours au crédit d'impôt recherche en matière d'innovation sociale.

Il est important que les acteurs de l'économie sociale bénéficient des dispositifs existants d'appui à l'innovation.

Au premier rang de ces dispositifs figure le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) qui vise à soutenir les activités de recherche-développement des entreprises. Son montant est passé de 1,4 milliard d'euros en 2006 à environ 3 milliards pour 2008. Réformé et simplifié en 2007, le CIR est désormais calculé sur le volume de R&D déclaré par les entreprises : 30 % pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses de R&D, 5 % au delà.

Toutes les entreprises, y compris les associations fiscalisées, peuvent bénéficier du CIR. Les activités retenues dans l'assiette du CIR correspondent à la définition internationale des travaux de R&D établie par le « Manuel de Frascati » dans le cadre de l'OCDE, référentiel qui intègre le champ des sciences sociales et humaines et des services. Les critères d'éligibilité du CIR n'excluent d'ailleurs aucunement a priori l'innovation sociale.

Les entreprises ESS innovantes, notamment les plus grandes (par exemple, des mutuelles ayant un département « action sociale »), pourraient mobiliser et bénéficier de ce crédit d'impôt recherche, pour développer de nouvelles réponses innovantes aux besoins sociaux.

Une circulaire (instruction fiscale) indiquant l'éligibilité au CIR apparaît nécessaire. Au préalable, il convient de travailler sur les critères et les modalités d'application du CIR à la « R&D sociale » en menant, par exemple à l'échelle d'un territoire ou d'une filière d'activité, une expérimentation, en partenariat avec les acteurs de l'ESS.

Proposition n° 22 : Permettre l'intégration de projets d'innovation sociale dans les dispositifs territoriaux existants.

L'association Retis fédère les structures d'accueil et d'accompagnement des entreprises innovantes : 50 technopoles (liés aux territoires), 33 CEEI (centres européens d'entreprises et d'innovation) et 30 incubateurs publics (liés aux laboratoires de recherche publics), répartis sur l'ensemble du territoire national et qui suivent au total 12 000 entreprises innovantes.

Jusqu'à maintenant, l'innovation était essentiellement vue comme technologique. Dans les incubateurs publics par exemples, 5% des projets seulement sont « non technologique ».

Mais les choses évoluent. Exemple : Alter Incub, incubateur d'entreprises sociales, porté par l'URScop Languedoc-Roussillon (avec l'appui de la Région, du Feder, l'Avisé et de la Caisse des Dépôts) a bénéficié d'un appui marqué de Languedoc-Roussillon Incubation, l'incubateur régional d'entreprises innovantes, dans l'ensemble de son parcours, tout autant par la mise à disposition d'outils et procédures que par le suivi rapproché de son évolution. Une véritable

collaboration s'est instaurée entre les deux incubateurs, dans la recherche de complémentarités les plus effectives possibles.

Davantage de passerelles peuvent être créées entre l'innovation dans l'ESS et les acteurs de l'accompagnement de l'innovation « classique ». Le souci partagé du développement du territoire, de l'entrepreneuriat, du développement durable, crée en effet des opportunités de collaborations, financières ou non, entre acteurs de l'ESS et acteurs de l'innovation.

Pour aller dans ce sens, il sera utile d'inciter les structures publiques d'accompagnement de projets innovants (notamment les incubateurs publics) à accueillir et suivre un nombre significatifs de projets ESS innovants.

Une telle orientation mériterait d'être expérimentée en partenariat avec quelques Régions et les acteurs locaux de l'économie sociale et de l'innovation. Cette expérimentation permettrait en particulier de travailler sur les critères et les modalités d'application et d'accompagnement de cet élargissement de la cible des incubateurs publics.

Proposition n° 23 : Développer la création d'entreprises sociales en créant un réseau de professionnels au plan régional. (incubateurs territoriaux).

Malgré la volonté d'acteurs économiques de poids d'aider à la création d'entreprises sociales, ces volontés débouchent très rarement sur la création d'entreprises et d'emplois.

D'un avis général, ces occasions manquées, sont dues à l'absence sur le territoire de dispositifs à même de :

- Sensibiliser les acteurs territoriaux (entreprises, acteurs ESS, collectivités, services de l'Etat,...) sur les possibilités de création d'entreprises sociales ;
- Identifier les besoins socio-économiques ;
- Capter les opportunités de marchés et les mettre en lien avec des projets d'entreprises sociales ;
- Accompagner la création ou orienter vers les accompagnateurs spécialisés existants.

La proposition, à partir de cinq expérimentations montées en partenariat avec les collectivités concernées, la Caisse des Dépôts, et l'Avise est de développer un réseau de 20 « fabriques à initiatives » permettant :

- De faciliter la création d'entreprises sociales sur l'ensemble du territoire
- De mobiliser des collectivités locales mais également des fonds privés ainsi que des fonds européens (notamment FEDER)
- De mutualiser des outils, informations et pratiques
- De créer un véritable réseau de professionnels dédiés à l'émergence d'entreprises sociales.

L'impact attendu en régime de croisière est de contribuer à créer 200 entreprises par an sur l'ensemble du territoire.

Cette orientation doit être conduite en liaison avec les dispositifs existants de création d'entreprises.

Proposition n° 24 : Création d'une fondation dédiée à l'économie sociale et solidaire.

Les fondations se développent en France même si elles ne jouent pas un rôle aussi grand que celui qui est le leur aux USA ou dans d'autres pays européens. Les solutions à apporter aux questions de financement sont diverses et doivent jouer sur tous les registres. Les entités de l'économie sociale et leurs structures de soutien, d'accompagnement, de formation doivent rechercher les sources de financement les plus diversifiées.

En tirant parti de l'expérience acquise par la Fondation de France dans son programme de soutien à la création d'emplois stables dans des activités à forte utilité sociale, il semble indispensable de favoriser la création d'une fondation dédiée à l'économie sociale et solidaire. Elle serait nullement concurrente de la Fondation de France et pourrait au contraire, comme le font beaucoup d'autres fondations, participer à son réseau, bénéficiant ainsi d'un certain nombre de services.

La fondation aurait vocation à soutenir les initiatives nouvelles du secteur de l'ESS, à favoriser l'émergence et la pérennisation des emplois en relation avec ces initiatives, à contribuer au financement des structures de soutien du secteur et notamment au réseau des CRESS.

Les ressources de la fondation proviendraient des contributions volontaires des partenaires (qui pourraient s'inspirer du mécanisme du 1 % logement), du mécénat, des dons de particuliers, des fonds associatifs en cas de cessation d'activité d'une association sans reprise par une autre association.

Les réalisations de quelques fondations dans les domaines traditionnels d'activités de l'économie sociale, qui demeurent fragmentaires donnent à penser qu'une fondation en quelque sorte « spécialisée » pourrait jouer un rôle global et cohérent d'une portée significative.

Proposition n° 25 : Encourager le mécénat au profit de l'économie sociale en faisant produire au mécénat de compétences tous ses effets.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a doté la France d'un dispositif attractif destiné à favoriser le mécénat des particuliers et celui pour les entreprises.



En ce qui concerne le mécénat des entreprises, la loi a introduit une réduction d'impôt de 60 % sur l'impôt sur les sociétés dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires.

Cette novation place désormais notre pays dans une situation comparable à celle de nos principaux partenaires.

Mais il faut souligner que le mécénat peut prendre différentes formes et ne pas se limiter aux seuls apports en numéraire. Le mécénat en nature, le mécénat technologique et le mécénat de compétences sont d'autres formes qu'il convient de reconnaître et de soutenir.

Le mécénat de compétences consiste à mettre certaines compétences des salariés de l'entreprise au service de l'association, de la fondation ou de l'entité qui va être bénéficiaire de ce mécénat. Il y a mise à disposition de personnel pour accompagner un projet, apporter un appui technique, réaliser une expertise ponctuelle, tout ceci pouvant avoir une durée très variable (de quelques heures de travail à quelques mois).

La période de mise économique que nous traversons est susceptible d'offrir un terrain favorable au mécénat de compétences.

En effet, c'est une façon d'aider à traverser une période d'activité insuffisante. Le mécénat de compétences présente un avantage pour l'entreprise du fait des dispositions fiscales, un avantage pour le salarié qui va se mobiliser sur des missions qui sont dans son champ de compétence évitant peut-être ainsi le risque du licenciement, enfin un avantage pour l'entité bénéficiaire.

La proposition comporte deux aspects :

1. la loi paraît mal connue en ce qui concerne le mécénat de compétences. Il est donc suggéré que les services de l'Etat conduisent une information significative en direction des entreprises et en direction des milieux associatifs.
2. la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 mériterait d'être amendée sur un point qui est le plafond des versements (ou de leur équivalent en valeur) fixé à 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

Ce plafond, qui est normal s'agissant d'une grande entreprise ou d'une grosse PME, écarte en pratique du dispositif toutes les petites entreprises.

Ainsi une entreprise faisant un chiffre d'affaires de 1 million d'euros ne pourrait apporter sous la forme du mécénat de compétences que la valeur de 5 000 euros.

Il est donc proposé de compléter le plafond en pourcentage du chiffre d'affaires par un plafond en volume (de 50 000 euros par exemple) au choix de l'entreprise mécène.

**Proposition n° 26** : Flécher 1 % du fonds de réserve des retraites sur le financement durable de l'emploi dans l'économie sociale et solidaire.

Le rapport, dans ses parties II et III, a mis en lumière les besoins de financement mal satisfaits du secteur de l'ESS.

La part consacrée à l'ESS dans le cadre de la seule séquence du Grand Emprunt, pour conséquente et essentielle qu'elle soit, n'en reste pas moins limitée dans l'ampleur et la durée, et devra faire l'objet d'arbitrages drastiques quant à l'utilisation des fonds ainsi dégagés, qui font l'objet de propositions du présent rapport (*cf. proposition n° 45*).

Pour répondre aux besoins de financement de l'ESS de façon pérenne, il faut mieux utiliser les outils existants et parfois les faire évoluer. C'est l'objet de la proposition n° 26.

Le fonds de réserve des retraites (FRR) a été créé en 2000. Il vise à prendre en charge une partie des dépenses des régimes de base du secteur privé, à compter de 2020. Le FRR accumule et place des réserves financières essentiellement sur les marchés actions et obligations pour les utiliser pour financer une partie des retraites lorsque les besoins de financement des régimes s'accroîtront.

Trois raisons peuvent justifier l'orientation d'une part minimale (1 %) du FRR sur le financement de l'ESS :

1. L'un des cinq engagements du FRR consiste à « assumer la responsabilité qui incombe à un investisseur public de long terme : (...) responsabilité sociale vis-à-vis de l'ensemble de nos concitoyens – ce qui suppose une stratégie de placement respectant certaines valeurs collectives en termes de développement économique, social et environnemental ».

Le FRR se positionne également comme un « investisseur public de long terme » qui « peut prendre en compte dans sa stratégie les sources de création de richesse à long terme que les marchés ne savent pas toujours bien valoriser », avec une stratégie forte d'investisseur socialement responsable. Investir sur l'ESS, acteur important de l'intérêt général, s'inscrit bien dans cette perspective.

2. De plus, l'ESS crée de l'emploi, plus d'emplois que la moyenne. Elle permet d'augmenter le nombre de cotisants pour les retraites de demain. Il en va donc de l'intérêt direct du FRR que d'investir sur l'ESS. (*cf. première partie du rapport*)

L'ESS crée des centaines de milliers d'emplois pour des personnes éloignées du marché du travail (champ de l'insertion par l'activité économique), qui ne trouvent pas d'emploi dans l'économie classique.

Enfin, l'ESS constitue une source d'emploi importante pour les 10 prochaines années avec le renouvellement de 25% d'actifs partant à la retraite d'ici 2020 soit plus de 520.000 postes dont 18% de postes de cadres soit 93 600 postes.

3. L'ESS dégagne des rentabilités limitées mais durables et stables, ce qui prend tout son sens en cette période de crise qui a durement affecté le FRR.

1 % du fonds de réserve des retraites représente environ 300 millions d'euros qui pourraient être investis dans l'ESS dans des domaines variés (cf. en annexe la contribution du Labo de l'ESS, du mouvement des entrepreneurs sociaux et de France Active.

Il est clair qu'une telle orientation devrait dégager une rentabilité même si, pour les raisons exposées ci-dessus, cette rentabilité n'est pas élevée.

Cette proposition pourrait être soumise au directoire et au Conseil de surveillance du FRR, autorités qui ont compétence pour fixer les orientations générales de la politique de placement des actifs du Fonds.

Proposition n° 27 : Renforcer les fonds propres des mutuelles.

Le besoin de renforcer les fonds propres des entités qui composent le secteur de l'économie sociale et solidaire a été souligné tout au long du rapport.

Les souscriptions à des titres participatifs sont traitées comme à la constitution de fonds propres.

Le code monétaire et financier dans sa section 4 : les titres participatifs, article L 213 – 32 dispose :

« Les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés anonymes coopératives, les banques mutualistes ou coopératives et les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial peuvent émettre des titres participatifs dans des conditions fixées par les articles L. 228 – 36 et L. 228 – 37 du code de commerce ».

Cette rédaction qui restreint aux banques mutualistes l'émission de titres participatifs est restrictive. Il est proposé d'étendre la possibilité d'une telle émission à l'ensemble des mutuelles.

Proposition n° 28 : Favoriser le développement des titres associatifs.

Le titre associatif a été créé par la loi du 11 juillet 1985 puis codifié aux articles 213 – 8 à 213 – 21 du code monétaire et financier, afin de permettre de développer le financement des associations en fonds propres.

En réponse à une question écrite de Mme Marland-Militello publiée au J.O le 1 juillet 2008 qui soulignait que ce dispositif ne paraissait pas avoir rencontré le succès escompté et souhaitait connaître le bilan du dispositif du titre associatif ainsi que les réformes envisagées,

le gouvernement a fourni des éléments d'information intéressants mais qui demeurent peu satisfaisants.

La réponse du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative publiée au J.O le 7 avril 2009 reconnaît que « la lourdeur du dispositif ou la faiblesse de la rémunération ont eu en pratique un effet dissuasif sur les associations et les investisseurs professionnels. Il y a eu de ce fait qu'un petit nombre d'émissions... »

La loi du 4 août 2008 a adopté deux modifications. La première porte sur la rémunération des titres émis sans appel public à l'épargne qui pourra être augmentée au maximum de trois points par rapport au TMO.

Ce nouveau taux variable reflètera mieux le risque associatif pour les organismes financiers indique la réponse ministérielle.

Cette évolution, à la condition d'être diffusée et connue par le milieu associatif devrait à terme produire des effets positifs.

La seconde modification prévoit qu'une émission de titres associatifs avec appel public à l'épargne sera soumise au seul contrôle de l'autorité des marchés financiers (AMF) et aligne les dispositions relatives aux associations sur les opérations de droit commun.

Toutefois, ce « droit commun » de l'appel public à l'épargne demeure fort complexe pour des associations qui rechercheront parfois des fonds pour des montants très limités. Parallèlement, il est légitime d'apporter informations et garanties aux souscripteurs.

La proposition comporte donc deux facettes :

- En premier lieu, il serait utile de réexaminer dans le détail le déroulé de la procédure et des contraintes qui en résultent pour une association dans le but d'identifier les possibilités de simplification. Ce sujet mériterait d'être traité ou évoqué dans le cadre des travaux prévus par la circulaire du 18 janvier 2010 du Premier ministre, relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.
- En second lieu, il importe de mieux faire connaître les possibilités offertes dans l'émission de titres associatifs sans appel public à l'épargne et là encore, le comité de suivi pourrait jouer un rôle en la matière.

Proposition n° 29 : Favoriser la reprise de PME en difficultés, par les salariés sous forme de coopératives.

Le gouvernement lutte sur tous les fronts pour sauvegarder les emplois et donner toutes leurs chances aux efforts de repreneurs visant à permettre la poursuite de l'activité d'entreprises en difficultés.

Dans la gamme des moyens mis en œuvre, il en est un qui mérite examen : la reprise d'une entreprise par ses salariés.

Au plan juridique, la formule existe puisque les salariés peuvent s'associer et proposer un plan de reprise dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire.

L'obstacle pratique que rencontre cette solution juridique réside dans l'insuffisance des apports que les salariés peuvent mobiliser.

Une seconde solution théorique existe après la décision de liquidation judiciaire d'une société qui permet à des salariés de reprendre l'activité de leur ancienne entreprise, en rachetant le cas échéant certains actifs à bas prix. Toutefois, cette situation, que l'on rencontre parfois est fréquemment tardive : les clients ont disparu ou n'ont plus confiance, les salariés se sont plus ou moins dispersés...

Or, il n'est pas rare que dans le cas de petites et moyennes entreprises, des chances de poursuite de l'activité ou d'une activité existent à la condition qu'un plan crédible soit soumis au Tribunal, en temps utile.

La présente proposition vise donc, à défaut de plan acceptable présenté par des tiers, de mettre les salariés de l'entreprise concernée en situation non seulement juridique mais surtout financière de soumettre une offre.

Il s'agit d'autoriser les salariés à mobiliser tout ou partie des indemnités de licenciement et des indemnités - chômage auxquelles ils auront droit si la liquidation est prononcée, pour les apporter à la constitution d'une société coopérative qui poursuivra l'activité de l'entreprise.

C'est évidemment une mesure très innovante et délicate à configurer.

On en voit bien les avantages, voir les vertus.

Au plan des relations sociales et de l'emploi en premier lieu : une chance nouvelle de sauvegarde des emplois est donnée.

Elle l'est grâce à la conviction des salariés (en tout cas d'un nombre suffisant d'entre eux) que « leur entreprise » peut être sauvée.

Elle l'est, par l'action et l'engagement de salariés qui acceptent de courir le risque de l'entreprise, même si la forme coopérative apporte des garanties en matière de gouvernance notamment. Le risque est réel dans la mesure où ils ne bénéficieront de ces indemnités qu'une seule fois au titre de cette opération.

En second lieu, au plan financier, une opération de ce genre, si elle débouche positivement, est moins coûteuse pour la collectivité.

Dans les deux cas, indemnités de licenciement et indemnités – chômage auront été versées. Mais dans la situation proposée, le montant versé se limitera aux salariés apportant leurs indemnités à la constitution de la coopérative. Les emplois seront maintenus et l'activité produira nécessairement cotisations sociales et impôts (au moins la TVA).

Enfin, chacun sait que les dépenses publiques liées au chômage ne se limitent pas aux indemnités dus au salarié et qu'elles prennent des formes multiples (le logement, la santé, la cantine des enfants...).

Bref, en cas de succès, tous les partenaires sont gagnants. Cette innovation suppose des modifications législatives et une négociation à entamer avec l'UNEDIC. La logique du

dispositif est bien de mobiliser des fonds en faveur de salariés qui sont sur le point de perdre leur emploi... mais qui précisément grâce à cette méthode ne vont pas le perdre.

Il faut introduire dans la gestion de la procédure du redressement judiciaire, une étape permettant d'accueillir la proposition des salariés et d'écarter ainsi la décision de liquidation judiciaire.

Enfin, il convient d'avoir conscience que cette mesure prétend répondre à des situations précises intéressant des PME – les enjeux financiers en cause dans des entreprises importantes étant hors de portée – Elle cherche à ajouter un outil d'action qui pourrait concerner quelques dizaines d'entreprises et quelques milliers d'emplois.

Elle n'a nullement la prétention d'apporter une solution globale.

Proposition n° 30 : Accompagner et développer l'emploi associatif en soutenant le dispositif local d'accompagnement (DLA).

Le besoin des associations en matière de professionnalisation de leur fonction d'employeur et d'appui à la consolidation de leur modèle économique est une réalité. Facteurs d'animation des territoires et notamment des zones rurales et des quartiers sensibles, et vecteurs de cohésion sociale et professionnelle, les activités associatives justifient un soutien adapté des pouvoirs publics.

Pour accompagner la consolidation de l'emploi associatif, l'Etat a mis en place avec l'appui de la Caisse des Dépôts et des collectivités territoriales depuis 2003 un dispositif national : le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA). Celui-ci accompagne annuellement plus de 7 000 associations et structures d'insertion par l'activité économique (soit 4 % des structures employeuses du secteur associatif). Au total, ces accompagnements concernent plus de 100 000 emplois.

Ils permettent notamment d'améliorer la qualité des services rendus par les associations, de créer ou de consolider des emplois, de renforcer l'autonomie des structures vis-à-vis des financements publics. Selon l'enquête réalisée par les partenaires associatifs, la mesure de l'impact de l'intervention montre que le DLA contribue significativement à la croissance des associations (augmentation des ressources de 15 %, augmentation du nombre des bénéficiaires de 22 %) et à la consolidation d'emplois de qualité (plus 2,3 emplois par association accompagnée, transformation d'emplois aidés en emplois durables).

Le renforcement de cette politique publique structurante dédié à l'accompagnement de l'emploi associatif est aujourd'hui nécessaire. Il s'agit de répondre à la croissance de l'emploi associatif tout en assurant une meilleure rentabilité de l'investissement consacré à la création d'emplois. De plus, la politique de relance des emplois aidés doit être assortie d'un accompagnement des associations employeuses pour garantir la pérennisation et la qualité des emplois de demain.

La proposition a donc pour objet de renforcer les moyens d'intervention du DLA pour viser une cible qui pourrait atteindre 10 % des associations employeuses et structures d'Insertion

par l'activité économique, soit 18 000 structures accompagnées par an, ce qui permettrait de renforcer l'impact de l'investissement public :

- sur la création d'emploi (projection de 40 000 emplois) ;
- sur la pérennisation des emplois aidés, et globalement la consolidation d'emplois de qualité (soit 250 000 emplois concernés, dont projection de 10 000 emplois aidés transformés en emplois durables) ;
- sur la diversification des partenariats financiers des associations – dont les partenariats privés.

Toutefois, cette cible, qui est souhaitée par les milieux représentatifs (cf. contributions de la CPCA en annexe, ainsi que la fiche de l'Avise) suppose de franchir trois étapes :

- réaliser une évaluation publique de l'impact du dispositif, pour confirmer les chiffres avancés ci-dessus,
- prévoir comment améliorer la professionnalisation des formateurs. En effet, il est important de bien proportionner l'objectif de développement des DLA et les moyens humains disponibles,
- déterminer la montée en puissance du dispositif sur plusieurs exercices budgétaires, sachant que le budget 2011 devrait se traduire par un signal positif donné au plan de développement des DLA.

Proposition n° 31 : Apporter aux opérations de fusion, scission, apports partiels d'actifs et cessation d'activité une sécurité juridique qui est aujourd'hui incomplète.

Les activités des associations, leurs relations avec financeurs privés ou publics ont besoin de s'inscrire dans un cadre juridique sûr et reconnu. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, constitue le cadre fondateur du droit d'association et offre un immense espace à la liberté d'initiative. Toutefois, beaucoup d'associations ont aujourd'hui une activité économique, un patrimoine important et sont chargées de missions de service public ou conduisent des actions d'intérêt général.

Il est donc important que certaines évolutions ou transformations de ces associations soient régies par des dispositions claires qui rassurent les partenaires extérieurs.

En outre, en traitant ces situations, on sécurisera les contrats de travail conclue par l'association.

Il est donc proposé de donner une définition des opérations de fusion, scission totale ou partielle et de prévoir les modalités des opérations.

En ce qui concerne la dévolution des fonds propres en cas de cessation d'activité, il convient de préciser la loi de juillet 1901 qui est vague sur ce point et de prévoir la dévolution des biens à une ou plusieurs associations ayant un objet analogue ou à la fondation dédiée à l'économie sociale et solidaire dont la création est proposée en mesure n° 24.

La proposition suppose l'adoption de dispositions législatives. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) a élaboré un projet de texte de loi relatif aux fusions, scissions et apports partiel d'actifs des associations, a conduit les consultations et réalisé l'étude d'impact (cf. dossier en annexe). La présente proposition soutient donc cette réforme qui est prête et qui peut être complétée par une disposition concernant la dévolution des fonds propres en cas de cessation d'activité.

Proposition n° 32 : Favoriser les besoins d'évolution des associations de taille importante en complétant le dispositif national DLA.

La proposition 30 précédemment présentée traite clairement de l'appui à apporter et à mobiliser au niveau local, près du terrain.

Le dispositif DLA est bien adapté pour des accompagnements ciblés individuels, mais moins opérant pour des accompagnements nécessitant une forte expertise sectorielle.

Certaines associations de taille importante sont confrontées à des besoins de transformations qui peuvent prendre la forme de regroupements, de fusions ou de mutualisations.

Ces enjeux engagent fortement les structures et justifient un appui professionnel touchant à des domaines de compétences multiples : expertise-métier, questions juridiques, structuration financière. Or, les fédérations associatives ne disposent pas nécessairement de compétences en interne pour les aspects économiques, juridiques ou financiers.

La présente proposition vise, en complément du dispositif DLA et en agissant par subsidiarité de créer une mission nationale d'accompagnement.

En fait, les éléments constitutifs d'une telle mission existent déjà largement et il s'agit de les fédérer et d'apporter un soutien. Les partenaires qui pourraient assurer le portage seraient les CNAR, France Active, la CPCA et les fédérations les plus concernées telles que l'UNIOOSS.

Proposition n° 33 : Favoriser le développement des SCIC en simplifiant et en clarifiant leur création et leur fonctionnement.

Le statut de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) a été créée par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel dont le régime a été directement introduit dans la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.



A ce jour, la SCIC est la dernière déclinaison législative du statut coopératif. 153 SCIC ont été constituées au 31 décembre 2009 c'est à dire en huit années d'existence. C'est un résultat très modeste au regard des attentes et de l'objet de ces sociétés qui est la production ou la fourniture des biens et de services d'intérêt collectif, présentant un caractère d'utilité sociale.

La SCIC peut avoir la forme d'une société anonyme ou d'une SARL.

Elle est soumise à un agrément de la préfecture préalable à son enregistrement au registre du commerce et des sociétés.

La SCIC présente dans son fonctionnement et ses règles statutaires une dimension qui la rapproche fortement des organismes à but non-lucratif.

La société coopérative d'intérêt collectif, comprend au moins trois catégories d'associés, mais aucun de ces collègues ne peut détenir à lui seul plus de 50 % du total des droits de vote. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au capital des SCIC sans excéder 20 % du capital.

Cette faculté introduite par la loi du 17 juillet 2001 constitue une disposition heureuse qui permet dans le champ des services d'intérêt collectif une forme de partenariat public-privé à fort ancrage territorial.

La capacité de ces sociétés à servir un intérêt aux détenteurs de parts sociales est très encadrée et limitée.

C'est donc un outil de l'économie sociale intéressant à développer et à soutenir.

L'expérience acquise depuis 2001 – 2002 met en évidence un besoin d'adaptation et parfois d'assouplissement dans les domaines suivants :

1. Simplifier la procédure d'agrément délivré par le préfet.

Initialement, l'agrément préalable à l'enregistrement au RCS avait été prévu parce que l'octroi de particularités fiscales avait été envisagé qui auraient justifié un contrôle a priori ; ces particularités n'ont finalement pas été accordées aux SCIC.

Il pourrait être envisagé de convertir l'agrément préalable en agrément a posteriori, après immatriculation de la SCIC au registre du commerce et des sociétés à l'image de ce qui existe aujourd'hui pour les SCOP. Le cas échéant une déclaration préalable pourrait aussi être envisagée.

2. Définir plus précisément l'utilité sociale et l'intérêt collectif

La circulaire du 18 avril 2002 définit l'utilité sociale par renvoi à des principes énoncés pour les associations dans le cadre de contentieux fiscaux.

L'historique des dossiers de création de SCIC permet de définir plus précisément (dans le cadre d'une nouvelle circulaire) la notion d'utilité sociale (in concreto) et d'insister sur le fait que le multi sociétariat est en soi le critère de l'intérêt collectif.

3. Faciliter les relations avec les collectivités Territoriales

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont vu leur participation au capital d'une SCIC limitée à 20%. Outre le fait qu'il serait souhaitable de préciser si cette limitation vise une participation directe, le droit des collectivités locales et de leurs groupements à participer en fonds propres jusqu'à 30 % ou 40 % pourrait être reconnu.

A ce niveau de participation (30 ou 40 %), on s'inscrit bien dans la logique des trois collègues et les collectivités demeurent des partenaires importants mais non majoritaires ou prédominants à l'excès.

En ce sens, le statut ainsi modifié demeure clairement différent de celui d'une société d'économie mixte (SEM).

#### 4. Préciser les conséquences d'une transformation d'association en SCIC

La loi prévoit le maintien des agréments et des conventions octroyées à une association après sa transformation en SCIC. Cette disposition se heurte à certaines clauses de cahiers des charges d'octrois d'agréments qui ne prévoient que la forme associative pour l'exercice de certaines activités.

#### 5. Reconnaître le bénéfice du régime du mécénat pour les SCIC qui remontent 100% de leurs résultats en réserve.

Actuellement, à périmètre d'activité équivalent, une association bénéficiant du régime du mécénat le perd en se transformant en SCIC.

Plus largement, cette reconnaissance, au moins pour les SCIC qui versent 100% de leur résultat en réserves impartageables, ouvrirait certaines aides à l'emploi, rendrait possible une ouverture de négociation sur le mécénat, ou, l'inclusion de certaines SCIC dans les SSIG.

Proposition n° 34 : Adapter le statut de la coopération pour permettre le développement des projets d'habitat en propriété collective.

Le GNC, dans le cadre du travail de la mission a produit une contribution importante relative aux coopératives d'habitants, aux adaptations à apporter à la loi de 1947 sur la coopération et aux adaptations à introduire dans les dispositions régissant le logement social y compris à ses outils financiers. C'est un chantier important à approfondir avec le ministre chargé du logement.

En quelques lignes, les enjeux et les orientations souhaitables peuvent être présentées.

Une société coopérative d'habitants regroupe des personnes qui veulent produire et gérer, ensemble, les logements qu'ils occupent dans un même immeuble ou sur un même terrain.

La coopérative est propriétaire des logements qu'elle loue à ses coopérateurs en échange d'un loyer et d'achat de parts sociales. Les habitants sont donc propriétaires collectivement du bien mais locataires de leur logement. Les coopératives d'habitants sont connues et très

développées dans plusieurs pays : Suisse (5 % du parc immobilier, jusqu'à 20 % dans les grandes villes), Norvège (15 % du parc immobilier), Canada, Suède.

Ces projets coopératifs s'adressent notamment aux ménages à revenus modestes qui ont des difficultés d'accès au logement privé. Ils sont adaptés pour des groupes de personnes souhaitant s'organiser collectivement pour prendre en charge leurs besoins (personnes âgées par exemple). La gestion collective d'espaces communs permet de mutualiser certains services (laverie, chambre pour amis de passage, salle de réception, aire de jeux pour les enfants, etc.).

En France, plus de 50 projets sont en cours.

Les formes juridiques tout comme les mécanismes de financement prévus par le législateur sont conçus pour permettre soit la location, soit la propriété individuelle, mais rien n'est envisagé concernant la propriété collective d'un bien immobilier.

La loi de 1947 sur la coopération, qui permet la création de coopératives dans tous les secteurs d'activité, comporte certaines clauses auxquelles des dérogations peuvent être prévues dans des textes spécifiques. Il convient aujourd'hui de prévoir un cadre adapté pour les coopératives d'habitants.

Concernant les mécanismes de financement actuels, ils ne prévoient pas la double qualité du coopérateur. En tant que locataire, s'il répond aux critères sociaux, ce dernier a accès aux dispositifs de droit commun de solvabilisation et peut aussi bénéficier indirectement des aides à la pierre. Mais le recours aux prêts locatifs sociaux engendre des obligations, notamment en terme d'attribution, qui contredisent la nécessaire adhésion au projet de la part des habitants. De plus, les espaces collectifs sont mal financés par ces dispositifs. Enfin, aucun mécanisme de financement ne couvre la part acquisitive – les fonds que le coopérateur verse en tant qu'associé, indispensables à l'équilibre financier de l'opération et constituant petit à petit une épargne qu'il récupérera lors de son départ. Alors que l'achat de logements individuels bénéficie d'aides importantes (Pass foncier, prêt à taux zéro, aides au logement, exonération sous conditions d'impôt sur la plus-value lors de la revente, etc.), l'achat de parts sociales en vue de la participation à une propriété collective est un point aveugle de la politique du logement.

La loi de 1947 sur la coopération n'a pas été pensée pour accueillir des projets d'habitat en propriété collective. Il est donc nécessaire de définir une nouvelle famille de la coopération, à laquelle s'appliquent certaines adaptations de la loi de 1947.

De même, des adaptations de la législation fiscale à ce nouveau dispositif sont nécessaires ; il convient de traiter le sujet de la fixation des loyers, de la contribution de réserves pour travaux et de l'exonération d'impôt sur la plus-value lors de la revente des parts sociales du coopérateur.

Enfin, la nature particulière d'une coopérative d'habitants a besoin d'être prise en compte en modifiant certaines dispositions qui régissent le logement social.

Proposition n° 35 : Faciliter le développement des Coopératives d'Activités et d'Emploi (CAE).

La formule de la coopérative d'activités et d'emploi existe depuis 15 ans et est présente sur environ 200 sites en France. La formule est celle d'un entrepreneuriat – salarié au sein d'entreprises coopératives (SCOP et SCIC). Une coopérative d'activités et d'emploi accueille toute personne désireuse d'apporter ses savoir-faire dans les secteurs de l'artisanat, du commerce, des prestations de services aux entreprises ou aux particuliers.

Les porteurs de projets sont intégrés à la coopérative et accompagnés dans le lancement, le développement et la pérennisation de leur activité. Ils se salarient au sein de l'entreprise partagée avec leur propre chiffre d'affaires et financent une protection sociale salariée. En faisant « entreprise commune », les entrepreneurs-salariés de la coopérative se donnent collectivement le droit, la protection sociale, les sécurités, les outils financiers, les mécanismes de formation, de mutualisation ou de coopération dont ils ne pourraient bénéficier s'ils étaient isolés dans leur propre entreprise, quel que soit leur statut (SARL, travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs ou auto-entrepreneurs).

Loin d'être une formule dépassée ou marginale, elle pourrait devenir un maillon très utile dans nos politiques de soutien aux créateurs d'activités. Evoquer un maillon signifie mettre l'accent sur l'articulation nécessaire avec les statuts de travailleurs indépendants et d'auto-entrepreneurs.

La présente proposition n'a pas pour objet d'opposer un dispositif à un autre mais au contraire de démultiplier les effets positifs de différentes solutions, si elles sont articulées entre elles.

Tel doit être le cas des coopératives d'activités et d'emploi : ses « entrepreneurs – salariés » peuvent entrer dans la coopérative, après avoir rencontré trop de difficultés dans une entreprise personnelle. Ils peuvent aussi, après une période de quelques années au sein de la structure, créer leur propre entreprise hors du système coopératif. On peut enfin imaginer des situations durables où l'entrepreneur – coopérateur développe ses activités au sein de la CAE.

Bref, dans le contexte économique d'aujourd'hui, on perçoit avec cette formule, l'existence d'un potentiel positif en termes de création de richesses et de relations sociales.

La proposition vise donc à faire reconnaître pleinement la formule de la coopérative d'activités et d'emploi, de passer en revue les obstacles, parfois involontaires, qui freinent sa mise en œuvre, d'articuler le dispositif avec ceux qui existent en matière de création d'emplois.

Une telle orientation passera aussi probablement par la définition de quelques règles en droit du travail. Des modifications normatives sont à envisager.

Enfin, la reconnaissance de la formule, aujourd'hui seulement observée ou tolérée par les administrations, doit s'accompagner d'un examen du besoin de financements publics au titre de l'accompagnement des porteurs de projet notamment.

Proposition n° 36 : Faciliter le fonctionnement des coopératives de transport fluvial en leur reconnaissant la qualité de voiturier.

Le statut des sociétés coopératives artisanales de transport fluvial est fixé par l'article 36 du Titre II de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 modifiée, relative au développement de certaines activités d'économie sociale.

L'article 1er (alinéa 1) du Titre I de la loi du 20 juillet 1983, applicable, fixe l'objet de ces sociétés : « *Les sociétés coopératives [artisanales de transport fluvial] ont pour objet la réalisation et la prestation de tous services susceptibles de contribuer, directement ou indirectement, au développement des activités [de transport fluvial] de leurs associés ainsi que l'exercice en commun de ces activités* ».

L'objet principal des sociétés coopératives artisanales de transport fluvial consiste à conclure des contrats de transport fluvial pour en confier la réalisation aux bateliers coopérateurs.

Signataire des marchés de transport fluvial, la coopérative est responsable des pertes, avaries et retards vis-à-vis des donneurs d'ordre. Les conséquences de ces risques et les charges d'assurance correspondantes doivent être mutualisées entre les coopérateurs bateliers et pour ce faire n'être qu'à la charge de leur « outil commun » qu'est leur coopérative.

La mutualisation de cette responsabilité ne sera effective que si la coopérative bénéficie du statut de voiturier, ce qui n'est aujourd'hui pas précisé dans la loi.

En effet, au regard du droit du transport, deux qualifications existent :

- si la coopérative est qualifiée « commissionnaire de transport », le coopérateur batelier qui a exécuté la prestation de transport est susceptible d'être appelé en garantie ;
- si la coopérative est qualifiée de « voiturier », la responsabilité est mutualisée et repose sur la seule coopérative.

Afin de clarifier le positionnement de la coopérative artisanale de transport fluvial vis-à-vis tant de ses coopérateurs bateliers que de ses donneurs d'ordre, il conviendrait que la loi du 20 juillet 1983 précise expressément la qualité de voiturier comme l'a fait le nouvel article 35 ter de cette même loi pour les coopératives d'entreprises de transport public routier.

(cf. fiche détaillée en annexe : contribution du GNC).

Proposition n° 37 : Développer l'activité des coopératives en favorisant la constitution des groupements d'employeurs.

La loi du 2 août 2005 (article 20) en faveur des PME, en modifiant les articles L.1253-1 et suivants du Code du travail, ouvre la possibilité de créer des groupements d'employeurs sous la forme coopérative ainsi que la possibilité de constituer un groupement d'employeurs au sein d'une coopérative existante. Or l'interprétation des articles du Code du travail, dans leur rédaction actuelle, pose problème quant à l'étendue de la responsabilité solidaire des associés du groupement. Cette mesure pourtant demandée et attendue par les coopératives n'est donc pas utilisée.

Dans le cas de la mise en place d'un groupement d'employeurs au sein d'une coopérative existante, l'article L.1253-8 du Code du travail précise que les membres du groupement sont solidairement responsables de ses dettes à l'égard des salariés et des organismes créanciers de cotisations obligatoires. L'article R.1253-35 vise la responsabilité solidaire des associés. Or les statuts coopératifs prévoient – et il s'agit d'un principe fondamental de la coopération – une responsabilité limitée des sociétaires au montant des parts sociales détenues.

Ainsi, en application de l'article R.1253-35, et en l'absence de précisions sur son interprétation, le sociétaire membre d'une coopérative qui développerait une activité de groupement d'employeurs au service de certains de ses membres seulement, se verrait engagée par la responsabilité solidaire, du seul fait de son appartenance à la coopérative et même s'il n'est pas utilisateurs des services du groupement d'employeurs.

Il semble légitime que la responsabilité solidaire des associés du groupement d'employeurs constitué dans une coopérative existante soit limitée aux seuls associés qui ont adhéré au groupement.

Une telle interprétation mériterait d'être donnée et apporter ainsi la sécurité juridique nécessaire. Une modification de l'article R.1253-35 du Code du travail lèverait la difficulté.

Un deuxième problème d'interprétation se pose en raison de la rédaction ambiguë de l'article L.1253-2 qui précise que l'une des formes pouvant être utilisée pour la constitution d'un groupement d'employeurs est la « société coopérative au sens de la loi n° 47-1175 du 10 septembre 1947 .... et de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 ». L'application cumulative de ces deux textes limiterait la possibilité de créer un groupement d'employeurs aux coopératives régies par la loi de 1983 (coopératives artisanales, de transporteurs et maritimes).

La suppression de la seconde référence à la loi du 20 juillet 1983 réglerait l'ambiguïté.

Proposition n° 38 : Favoriser la transmission de PME aux salariés ou à d'autres entreprises de l'ES.

Il s'agit de permettre à des coopératives ou aux salariés d'une PME d'assurer la continuité de l'entreprise à l'occasion de sa transmission en développant le financement sous forme de titres participatifs. L'IDES finance déjà des titres participatifs ; sa capacité sera renforcée dans le cadre de l'emprunt national.

Cette mesure intéresse les coopératives et les SCIC.

En principe, aucune disposition normative ne semble nécessaire. L'action attendue de la part des pouvoirs publics est essentiellement de nature « incitative ».

Proposition n° 39 : Favoriser l'accès des entreprises sociales labellisées à de nouveaux marchés et à de nouveaux clients.

La présente proposition suggère au gouvernement d'apporter un soutien à une initiative de l'Avise, qui en partenariat avec la Caisse des Dépôts se propose de créer une place de marché web dédié aux entreprises sociales (cf. en annexe, la contribution de l'Avise sur ce point).

Pour permettre aux entreprises sociales de se développer et de changer d'échelle, il est important qu'elles puissent avoir accès à de nouveaux marchés et qu'elles soient clairement identifiées par leurs clients potentiels.

L'Avise qui gère le site [www.socialement-responsable.org](http://www.socialement-responsable.org) a expérimenté le concept avec les SIAE. Le site est devenu l'outil de référence des acheteurs publics qui souhaitent s'adresser à des structures d'insertion dans le cadre de clauses sociales. L'objectif est donc d'élargir le champ des entreprises concernées, de mettre en place, une place de marché nationale qui génère des flux d'affaires venant de donneurs d'ordre nationaux ou locaux, de promouvoir spécifiquement l'offre des entreprises sociales pour des filières prioritaires...

L'impact escompté porte sur 3000 entreprises et un flux d'affaires de 50 millions d'euros en 2012.

Proposition n° 40 : soutenir la formation de salariés du secteur de l'économie sociale

Le développement de l'emploi dans l'économie sociale est directement corrélé avec la capacité de ses structures à développer leur attractivité sur des marchés concurrentiels, auprès des demandeurs d'emploi comme des salariés dans le cadre des mobilités professionnelles.

Est proposé le fléchage vers l'économie sociale d'actions de formation pour certains publics dans le cadre du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) de la loi du 24 novembre 2009.

Il s'agit de favoriser les mobilités professionnelles :

- des salariés en reconversion
- des salariés bénéficiaires d'un contrat unique d'insertion
- des salariés des TPE
- des salariés d'une PME sous forme coopérative
- des salariés saisonniers

Plusieurs étapes sont à respecter :

- il faut que les actions de formation en cause soient inscrites dans l'accord signé entre les partenaires sociaux
- ensuite qu'elles soient inscrites dans la convention-cadre signée avec l'Etat.

L'Etat n'est donc pas le principal décideur mais il peut cependant prendre position sur l'orientation.\*

Proposition n° 41 : Faciliter la réinsertion sociale et professionnelle de certains publics fragilisés grâce à des aides et à des accompagnements adaptés.

La création d'emplois est intimement liée à la création d'entreprises et il convient donc de privilégier les actions qui visent à soutenir et à accompagner les projets d'entrepreneurs.

Dans cette perspective, les micro-entreprises sont susceptibles, même si elles peuvent paraître *a priori* plus fragiles, d'assurer un emploi à des chômeurs, à des salariés en reconversion ou à des personnes désirant monter leur projet d'activité. Leurs dirigeants ont donc un besoin important de soutien sur les plans humain, juridique, comptable et financier.

A côté de la formation professionnelle des créateurs-repreneurs pour développer leurs compétences, le microcrédit pourrait apporter des fonds nécessaires pour démarrer une activité et pérenniser la viabilité du projet d'entreprise.



Par ailleurs, à leur sortie des structures d'insertion par l'activité économique, lorsqu'elles entrent dans un univers professionnel classique qu'elles connaissent mal, la fragilité des personnes inscrites dans un parcours d'insertion professionnelle perdure. D'où des risques d'échec et de retour en arrière. En conséquence, confrontées à des difficultés sociales susceptibles de les déstabiliser et de compromettre leur retour à l'emploi pérenne, elles devraient pouvoir continuer à pouvoir bénéficier d'un accompagnement.

A cet effet, la création d'une formule de « chèque accompagnement social » permettrait à ces personnes de pouvoir recourir à une structure d'insertion sociale pour les épauler devant une difficulté ponctuelle. La durée d'intervention étant limitée, le coût de cette aide devrait donc rester modeste et supportable par les financeurs des structures d'insertion par l'économique.

Proposition n° 42 : Créer une structure au sein de l'Etat ayant en charge le secteur de l'économie sociale.

Dans le cadre de la mission parlementaire, des auditions ont été organisées à partir du mois de novembre 2009. Toutes les personnalités auditionnées ont fait part de leur inquiétude face à la suppression, alors annoncée, de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).

Le parlementaire en mission a alors saisi les ministres concernés de cette question par courrier en décembre en proposant que le sujet de l'évolution et le positionnement de la délégation puissent être expertisés pendant la durée des travaux de la mission. Cette suggestion n'a pas été retenue, la décision de suppression de la délégation ayant été prise antérieurement au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le décret du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale a supprimé la DIIESES.

Les missions de la nouvelle direction générale sont définies à l'article 2 et représentent plus d'une page du Journal Officiel. Ce sont des missions considérables, centrées sur les politiques publiques de solidarité, de développement social, de prévention, de lutte contre les exclusions...

Les sujets de l'économie sociale sont traités, au IV de l'article 2 en 5 lignes, sobrement institutionnelles.

Mais ce rattachement à la nouvelle DGCS ne répond pas aux besoins du secteur de l'ESS.

On notera tout d'abord un décalage marqué en terme d'ambition entre les objectifs qui figurent dans la lettre du Premier Ministre et le rôle dévolu à la DGCS en matière d'économie sociale.

En second lieu, il n'est pas douteux que certains sujets de l'économie sociale coïncident avec les problématiques d'insertion, de solidarité, de développement social. Il est donc

légitime que cette administration centrale se voit reconnaître une compétence et un rôle à l'égard des acteurs de ce secteur.

Mais, en troisième lieu, beaucoup de questions, parfois de difficultés rencontrées par les coopératives, les mutuelles, les associations relèvent d'autres thématiques et d'autres expertises que celle de la cohésion sociale.

Le rapport est démonstratif à cet égard et les difficultés signalées, les propositions exposées démontrent l'importance des questions financières, fiscales, statutaires, d'emploi, de droit de la concurrence...

Personne ne peut soutenir que ces compétences, ces expertises, ces responsabilités sont présentes au sein de la DGCS.

Dès lors, « définir les moyens de développement de ce secteur d'activité (l'ESS) et identifier les freins à la création des entreprises sociales » selon les termes du Premier Ministre rend nécessaire que l'administration centrale la plus pertinente prenne en charge la dimension économique et entrepreneuriale du secteur et qu'une structure soit constituée en son sein.

Dans cette logique, la Mission trouve utile que le développement de l'économie sociale et solidaire soit mentionné parmi les attributions du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, quand bien même le volet social de l'ESS, lui, continuerait à être géré par les services ministériels relevant de la sphère travail-solidarité.

Ainsi, il est possible de créer au sein du ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi, un service qui prendrait en charge cette dimension. Ce service serait logiquement à intégrer au sein de la direction générale du commerce, de l'industrie et des services (DGCIS). Nous aurions ainsi dans cette direction générale de « Bercy » des équipes travaillant et échangeant sur des entreprises de taille et de statuts très différents (grandes entreprises, PME, entreprises commerciales, professions libérales...).

Deux structures au sein de l'Etat auraient donc à se coordonner et à travailler avec les acteurs de l'ESS, notamment au sein du Conseil supérieur de l'économie sociale.

Proposition n° 43 : Réformer et dynamiser le Conseil supérieur de l'économie sociale.

L'une des particularités françaises est l'existence de très nombreux conseils, comités et commissions qui, en principe, associent les pouvoirs publics et les représentants des forces vives économiques, sociales ou culturelles.

Ce qui devrait être une richesse apparaît aujourd'hui trop souvent comme une apparence de partenariat où la consultation et les échanges sont trop formels, trop rares et finalement sans portée utile pour les membres de ces organismes.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement a entrepris un chantier de suppression et de regroupement de nombreux organismes consultatifs. Plusieurs centaines d'organismes ont ainsi été supprimés depuis 2006. Dans les opérations de suppression, l'un des critères qui

permet de se prononcer sur l'utilité d'un organisme est la régularité et la fréquence de ses réunions. A l'aune de ce seul critère, convenons que le Conseil supérieur de l'économie sociale serait menacé puisqu'il ne s'est pas réuni depuis le 18 mars 2008 !

La mission sur l'économie sociale témoigne au contraire de l'intérêt du gouvernement pour ce secteur et ses potentialités.

Les travaux conduits dans le cadre de la mission ces derniers mois démontrent une formidable disponibilité et implication des partenaires de l'économie sociale.

Il faut donc transformer cette conjonction de volontés en une action concrète et durable, faire en sorte que le Conseil supérieur de l'économie sociale fonctionne réellement.

La présente proposition met l'accent sur au moins quatre domaines qui méritent des modifications.

- 1 - Placer le Conseil Supérieur auprès du Ministre de l'Economie et du Ministre de la Cohésion Sociale éclairant ainsi les différentes facettes de l'économie sociale. Cette modification est cohérente avec la proposition n° 42 relative à la création d'une structure au ministère de l'Economie, ayant en charge le secteur de l'économie sociale.
- 2 - Modifier la composition et la présidence du Conseil supérieur ainsi que ses règles de fonctionnement. La présidence du Conseil supérieur est assurée, dans l'état actuel du texte, par le ministre, ce qui est une disposition classique mais très lourde car les ministres, celui de l'Economie comme celui de la Cohésion Sociale, ne peuvent pas régulièrement assurer la présidence de telles instances. Est donc proposée l'institution d'une vice-présidence qui serait dévolue à un parlementaire. Ce dernier, en cas d'indisponibilité des Ministres assurerait la présidence. Ce changement imposera une modification légère de la composition du Conseil pour permettre à des parlementaires d'y siéger es-qualité.

Compte tenu de la diversité des statuts et des problématiques qui touchent le secteur de l'économie sociale, il serait probablement utile de prévoir l'existence de commissions ou de comités spécialisés et ce, dans le décret.

- 3 - Etendre son rôle en modifiant le contenu de ses missions.

L'article 2 prévoit que le Conseil supérieur « peut être consulté sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les organismes de l'économie sociale ». Le rapport se fait l'écho de la faible prise en considération des spécificités de l'économie sociale dans l'élaboration de nos textes. Cela démontre que la faculté d'être consultée est inopérante. Imaginer une obligation de consultation serait excessif et serait susceptible d'introduire une incertitude juridique sur les textes en cause. En revanche, le Conseil supérieur pourrait se saisir de projets de textes et se prononcer sur les textes qui intéressent son domaine. Le développement des consultations ouvertes, la mise en ligne de projet de textes sur les sites officiels offrent ainsi l'occasion de consultations sur la base d'une « auto-saisine ». L'efficacité d'une telle disposition dépend cependant, pour partie, des moyens humains mis à la disposition du Conseil supérieur pour fonctionner.

- 4 - Prévoir les moyens nécessaires au fonctionnement.

« L'intendance suivra » et souvent elle ne suit pas... Ici c'est différent, il n'y a pas d'intendance. C'est le problème de bon nombre d'entités consultatives. Parce qu'il s'agit de membres bénévoles, que les réunions ne sont pas fréquentes, que l'on a du travail de ces

entités une image formelle et non dynamique ou productive...les moyens humains ne sont pas fournis et l'organisme s'assouplit.

Si le gouvernement veut soutenir le secteur de l'ESS, le Conseil supérieur doit être le reflet de ce choix et une équipe être dédiée à l'activité du Conseil.

Proposition n° 44 : Modifier la compétence et la composition d'une instance permanente de concertation sur la situation des services sociaux d'intérêt général.

La récente création d'une *commission permanente de concertation pour les services* (décret n° 2009 - 1048 du 27 août suivi de l'arrêté du 30 décembre 2009 publié au JO du 8 janvier 2010 pour la nomination des membres de cette commission) permettra aux acteurs concernés, à l'instar de l'industrie « *d'éclairer les pouvoirs publics sur la situation du secteur des services en France, leur contribution au développement de l'économie et de l'emploi, d'examiner toutes les questions intéressant ce secteur et susceptibles d'en améliorer la compétitivité, de proposer les actions nécessaires en matière de politique de l'innovation dans les services* ».

Les activités de services sur lesquelles interviennent les associations et d'autres acteurs de l'ESS relèvent de logiques de marché qui se combinent, notamment pour les services sociaux aux interventions régulatrices de la puissance publique.

Il paraît nécessaire que cette instance de concertation, sauf à vouloir créer une autre instance, soit compétente pour les SSIG et que les acteurs notamment associatifs soient représentés. La proposition consiste donc à compléter le décret du 27 août 2009 pour y inclure le sujet particulier des SSIG et à en tirer les conséquences par une modification de l'arrêté du 30 décembre 2009 pour assurer la représentation des acteurs de l'économie sociale.

Proposition n° 45 : Optimiser les ressources du grand emprunt pour favoriser le développement de l'ESS, en privilégiant les effets de levier.

La tranche de 100 millions d'euros destinée au secteur de l'ESS est une opportunité pour permettre aux structures qui vont en bénéficier de changer d'échelle.

Compte tenu de la grande rigueur qui doit présider à l'allocation des fonds et du montant de l'enveloppe au total assez limité, l'Etat va devoir opérer un certain nombre de choix en termes de politiques publiques, en vue de cibler les bénéficiaires potentiels au sein du monde très diversifié de l'ESS. C'est pourquoi la part du Grand Emprunt consacrée à l'ESS ne doit pas occulter la nécessité de consacrer au financement de l'ESS des sources

pérennes qui privilégient les investissements de long terme nécessaires au secteur (cf. proposition n°26 sur le fléchage de 1% du fonds de réserve des retraites).

Les choix de l'Etat devront porter en particulier sur les objectifs recherchés et sur les modalités de leur mise en œuvre.

En terme d'objectifs généraux et de finalités, la mission considère judicieux de faire de l'enveloppe de 100 M€ le pendant pour l'ESS du dispositif Nacre destiné à la création d'entreprises classiques et donc à privilégier une approche de type économique.

Cela consisterait à privilégier au titre du champ d'activité susceptible de bénéficier du grand emprunt la sphère de production de biens et services faisant preuve d'innovation et s'attachant à répondre à des besoins d'avenir ou en émergence. Serait ainsi en priorité concernés le champ des activités nouvelles ayant vocation à s'inscrire dans le cadre des politiques de développement durable mais aussi le champ des activités faisant appel aux nouvelles technologies.

L'emprunt viserait en priorité à apporter des moyens financiers complémentaires à certaines structures qui témoignent de réussites mais qui restent d'ampleur modeste et sont fragiles. Il s'agirait de consolider l'existant tout en permettant un développement sur une plus vaste échelle.

Les perspectives de consolidation d'emplois existants et de création de nouveaux emplois pérennes, peu délocalisables, l'existence de processus de réinsertion sociale et professionnelle de personnes fragilisées devront également pris en compte.

Il en va de même concernant la contribution des projets à la revitalisation économique et sociale de certains territoires.

L'objectif premier de l'allocation des fonds devrait être de répondre à la fragilité financière des structures bénéficiaires, ce qui les entrave dans leur développement, en renforçant leurs fonds propres.

Seraient privilégiés pour ce faire les formules telles que les contrats d'apports associatifs, les prêts et titres participatifs et les avances remboursables.

Il conviendra de veiller à la qualité et au réalisme au plan technique et financier des projets, de manière à sélectionner ceux dont la viabilité serait avérée, de manière à s'assurer des facultés de remboursement des prêts consentis. Cela conduirait à privilégier des projets d'une certaine taille, avec le souci d'éviter le saupoudrage sur des micro-projets avec un risque de dilution de l'effort de la collectivité.

L'approche à retenir conduit également à préconiser de jouer au maximum sur les effets de levier en soutenant des projets qui bénéficieraient de cofinancements nationaux ou territoriaux émanant par exemple des collectivités locales, des fonds de l'épargne solidaire ou des établissements financiers classiques.

Il en va de même de la recherche d'effets de levier sur le reste de l'environnement économique et social de la zone géographique où se développera la nouvelle activité qui bénéficiera des fonds de l'Etat.

Pour assurer l'examen des projets qui seront présentés au financement de l'Etat et assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions, il apparaît judicieux que l'Etat s'appuie sur le savoir-faire des acteurs financiers historiques de ce secteur que sont la Caisse des Dépôts

et Consignations, France Active, l'AVISE, l'IDES, acteurs avec lesquels un accord-cadre pourrait être établi, précisant en particulier les missions confiées, leurs modes opératoires ainsi que les dispositifs d'évaluation des projets ex ante et durant toute leur mise en œuvre.

Proposition n° 46 : Faciliter la compréhension par les partenaires financiers des spécificités de l'économie sociale.

Les statuts particuliers des coopératives, mutuelles, associations, fondations se caractérisent par des règles et des pratiques dans les domaines économique, financier et comptable marquées par des différences significatives par rapport aux sociétés de capitaux. Certains ratios, certaines analyses sur les résultats, les dividendes, les réserves, voir les perspectives d'activités, pertinents pour une société anonyme n'ont pas la même signification et peuvent ne pas avoir de sens si on veut les appliquer au secteur de l'E.S.

Là encore, la reconnaissance des particularités du secteur passe par l'identification et la connaissance de certains facteurs distinctifs. Sous l'égide du Conseil supérieur de l'économie sociale, un document d'information documenté proposé par les représentants de l'économie sociale pourrait être repris par l'Etat et diffusé à l'ensemble du secteur bancaire (par l'intermédiaire de la Fédération Française Bancaire), à la compagnie nationale des commissaires aux comptes et à l'ordre des experts comptables.

L'Autorité des normes comptables et la Banque de France devraient être associées à ce processus.

Proposition n° 47 : Favoriser l'accès des associations aux outils et pratiques bancaires.

L'appréciation de la situation des associations par les banques repose sur des instruments parfois mal adaptés. Améliorer la connaissance de la sinistralité et de la solvabilité des associations serait utile. Un partage d'informations sur les critères de notation utilisés par les banques serait également un progrès.

L'Etat pourrait favoriser la création d'un groupe de concertation entre les représentants de l'E.S. et la fédération française bancaire (FBF).

Proposition n° 48 : Développer les services du secteur de l'économie sociale par la commande publique.

Les entreprises et associations du secteur de l'économie sociale jouent un rôle majeur dans la commande publique, principalement les marchés publics, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier.

Pendant longtemps, les règles de mise en concurrence n'ont pas semblé s'appliquer aux contrats conclus par certaines de ces structures. Les décisions jurisprudentielles des juridictions européennes et nationales ont soumis aux obligations de mise en concurrence un large champ d'activités sur lesquelles les entités de l'ESS sont présentes.

La Conférence nationale de la vie associative du 18 décembre 2009 a traité des relations financières des collectivités publiques avec les associations.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010, dans le prolongement de la Conférence, a permis de progresser dans la clarification des règles relatives aux relations financières et sur le champ respectif des subventions et des procédures de marché, de délégation de service public ou encore d'appels à projets. Mais la circulaire relevait que le travail n'était pas achevé et que l'effort de clarification et de sécurisation devait être poursuivi en 2010 entre l'Etat et les partenaires associatifs. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne le sujet de la commande publique.

Il s'agit de mieux faire connaître et reconnaître les atouts des entités de l'économie sociale, lorsqu'elles sont soumises à des procédures de mise en concurrence.

Dans les procédures d'appels d'offres, la crainte de contentieux, la peur de se voir reprocher du favoritisme ont depuis longtemps incité les collectivités publiques à faire leur choix sur la base de critères essentiellement quantitatifs : le prix, le chiffre d'affaires et le bilan du candidat (critère de la solidité financière), les effectifs... au détriment de critères qualitatifs mais qui sont souvent plus difficiles à rédiger dans le cahier des charges et plus délicats à démontrer.

Dans cette optique, le travail réalisé par la direction des affaires juridiques des ministères financiers en 2009 a permis la publication d'un guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics (JO du 31 Décembre 2009).

Ce guide consacre des développements importants aux clauses sociales et environnementales qui peuvent être introduites dans les marchés publics et constituer des critères de sélection des offres.

La présente proposition consiste donc dans une première étape à faire connaître ce texte par les partenaires publics et privés.

De même, d'autres passages du guide peuvent intéresser les entités de l'économie sociale en raison de leurs spécificités. On citera à titre d'exemples le sujet des droits exclusifs ou celui des marchés de services de l'article 30, soumis à des procédures simplifiées.

En application de la circulaire du 18 Janvier 2010, il serait souhaitable qu'un groupe de travail poursuive l'identification des « marges de manœuvre » dont peuvent bénéficier les entreprises et associations de l'ESS.

Une seconde étape devrait être envisagée si les labels proposés voient le jour.

Comme cela vient d'être exposé, le recours à des clauses sociales dans les marchés, en fonction de l'objet du marché, est possible. Mais il est clair que la rédaction pour chaque marché justiciable de telles clauses constitue pour certaines collectivités publiques une difficulté pratique et à certains égards un risque de ne pas bien faire les choses.

La référence dans les cahiers des charges à la détention de labels, à l'instar des certificats de qualité pourrait être envisagée.

Le label ou, au plan européen, toute mesure équivalente de garantie de la « qualité sociale », deviendrait soit un critère de sélection des offres, soit au minimum, un élément d'appréciation des capacités techniques et professionnelles.

Au plan du respect des règles de la concurrence on rappellera que les labels proposés sont ouverts à toute personne morale, indépendamment du statut, et que ce sont des organismes indépendants (de la famille des organismes certificateurs) qui auraient à statuer sur leur délivrance.

Proposition n° 49 : Poursuivre la dynamique créée par la Mission parlementaire en vue de transformer les diverses orientations d'action appréhendées en mesures opérationnelles complémentaires.

La Mission parlementaire, au travers de ses travaux, a pu tracer quelques orientations générales, de même qu'elle s'est attachée à faire émerger certaines mesures concrètes ou de nature plus structurelle. En cela, elle a suscité beaucoup d'espoirs mais aussi nombre de propositions concrètes et opérationnelles, fruit du travail avec les acteurs du secteur, dès lors que ces derniers n'ont plus l'opportunité de les faire émerger au travers notamment d'un Conseil supérieur de l'économie sociale (CSES) plus ou moins en sommeil.

Ces mêmes acteurs sont soucieux, à juste titre, que la dynamique ainsi créée au travers de cette Mission ne s'étiolle pas et sont désireux de voir les travaux engagés et initiés se prolonger au cours des mois à venir. De plus, le parlementaire en mission a bien conscience, au vu du court laps de temps dévolu à ce travail, du caractère imparfait et inabouti de certains travaux et de la nécessité de poursuivre les analyses et les pistes de solutions sur un certain nombre de sujets et thématiques abordés, pour lesquelles il n'a pas été possible de déboucher, en l'état, sur des propositions concrètes.

D'où, la proposition de poursuivre les travaux engagés, et ce, pendant quelques mois, selon des modalités qu'il appartiendra à l'Etat de définir et qui pourraient notamment passer par la revitalisation rapide du CSES ainsi que par une meilleure prise en charge - et un meilleur pilotage – de ce secteur par les administrations centrales.



Proposition n° 50 : Bâtir les lignes directrices d'un partenariat renouvelé entre l'Etat, les acteurs publics et les secteurs de l'ESS, en élaborant un accord-cadre pluriannuel

Les travaux conduits dans le cadre de la mission parlementaire ont permis de faire émerger un nombre non négligeable de propositions concrètes et opérationnelles en mesure de répondre à certains besoins et à certaines attentes du secteur de l'ESS.

Parallèlement, il est apparu possible de formuler diverses préconisations en terme de politique générale qui pourraient guider et éclairer les pouvoirs publics s'agissant de leur positionnement et de leur action à l'égard du secteur de l'ESS.

La mise en œuvre de la tranche du grand emprunt de 100 Millions d'euros va conduire l'Etat à se positionner sur son usage.

Aussi apparaîtrait-il utile et opportun que ce positionnement puisse être remis en perspective dans le cadre de lignes de politiques générales à l'égard du secteur de l'ESS.

Il serait dommageable en effet que l'Etat se limite à l'adoption de mesures ponctuelles, telles que certaines de celles qui figure dans ce rapport.

En outre, la mission n'a pas été en mesure d'approfondir suffisamment certains champs qui mériteraient de l'être. Il en va ainsi des deux acteurs importants que sont les Régions et les Institutions Européennes alors qu'ils constituent des partenaires importants de l'ESS.

Tous ces éléments conduisent à préconiser la poursuite des travaux engagés dans le cadre de la mission parlementaire avec l'ambition de pouvoir déboucher sur une forme d'accord cadre entre le secteur de l'ESS, l'Etat et les principaux acteurs publics. Un tel support, qui est à affiner conceptuellement, permettrait de déterminer à la fois des orientations de politique générale, des plans d'actions déclinés par secteurs d'activité de l'ESS en fonction de leur spécificité et de remettre en perspective l'adoption de mesures concrètes. Un tel accord cadre aurait vocation à être multi partenarial et à visée pluriannuelle.

## CONCLUSION

Apporter des conclusions à cette mission sur l'économie sociale et solidaire est un exercice quelque peu paradoxal, puisque la tentation première serait de plaider pour surtout ne pas envisager une telle étape finale.

En effet, le chantier conduit pendant près de six mois demeure encore largement ouvert et se prête mal à une phase conclusive tant les champs qui restent à approfondir ou à expertiser demeurent nombreux.

Aussi, ce rapport mérite-t-il d'être présenté et perçu à la fois comme une première étape, une contribution à la réflexion et à l'action collective. D'être présenté aussi comme une tentative pour répondre au mieux et ce, dans un court laps de temps aux demandes formulées par le Premier ministre dans sa lettre de mission.

Elles visaient principalement à identifier les obstacles et les freins au développement du secteur de l'économie sociale et solidaire et de l'entrepreneuriat social dans notre pays et à sa contribution à la création d'emplois.

C'est ce à quoi la Mission s'est en priorité attachée, ce qui se traduit par un nombre non négligeable de propositions concrètes et opérationnelles figurant dans ce rapport.

Elles sont le fruit du travail d'analyse et d'identification conduit avec les principales composantes du secteur, en lien avec plusieurs des administrations centrales concernées. Elles visent à apporter des solutions à certains problèmes signalés et à certains freins au développement relevés.

Nombre d'entre elles pourraient à notre sens donner lieu à une prise en main rapide par les services de l'Etat pour permettre de déboucher sur des décisions concrètes.

Certaines sont des mesures techniques d'ajustement, d'autres sont d'ampleur plus ambitieuse, relevant d'une conception de fond d'une politique publique adaptée aux enjeux de développement de l'ESS.

En tout état de cause, ces propositions sont conçues avec la volonté de voir l'économie sociale et solidaire contribuer pleinement à la croissance de notre pays et à la création d'emplois.

Elles répondent à un double souci qu'a perçu la Mission pendant son déroulement. Celui de mieux prendre en compte les particularités de l'économie sociale et solidaire en envisageant, à la fois, des mesures qui lui soient spécifiques et, pour d'autres, comme étant la déclinaison et l'ouverture pour ce secteur de dispositifs ou de dispositions existantes prévues pour le secteur de l'économie classique mais qui lui sont, à ce jour, fermées.

En la matière, la Mission recommande en effet vivement de veiller à éviter à la fois d'enfermer le secteur de l'économie sociale et solidaire dans un ghetto, en en faisant un monde à part, ou bien à l'inverse de le banaliser en considérant qu'il doit être traité, dans une optique strictement libérale, comme le reste de l'économie classique.

Une telle approche comporterait en effet le risque de le voir s'étioler et d'amoindrir ainsi ses potentiels en termes de développement, d'innovation, de création d'emplois et de réponses adaptées, soit aux besoins émergeant de notre société, soit aux difficultés rencontrées par certaines catégories de la population.

Or, l'environnement général qu'il soit français ou européen n'a pas été spontanément favorable jusqu'à présent à ce secteur, dès lors que prédominait une philosophie générale de nature très libérale au plan économique et politique, et ce encore plus au niveau de l'Europe qu'en France même.

En effet, le secteur de l'économie sociale et solidaire s'inscrit en décalage par rapport à cette optique, compte tenu de l'attachement historique et philosophique qui est le sien : celui « d'entreprendre autrement ». C'est à dire en combinant une activité économique avec une finalité d'utilité sociale mais aussi un mode de gouvernance participatif et responsabilisateur, avec une forte dimension d'éthique personnelle et collective.

Alors que le doute s'est installé du fait de la crise sur la totale pertinence du modèle économique qui a prévalu depuis plusieurs décennies, les approches et les convictions que porte ce secteur, sont dignes d'intérêt, méritent d'être soutenues et de diffuser vers le reste de l'économie.

Ne pas le soutenir, ne serait-il pas plus largement le signe d'un certain renoncement ? Celui de remédier à certains excès générés par une économie insuffisamment maîtrisée qui a trop souvent perdu le sens de l'intérêt général et du bien commun.

Or, ces approches et ces convictions portées par les acteurs de l'ESS constituent des références utiles, une source à ne pas négliger de régénération de nos modèles économiques et sociaux, alors que partout les réflexions sur des adaptations à apporter à notre mode de développement se font jour, que de partout les interrogations émergent sur la finalité ultime à donner à toute activité humaine. En bref, alors que notre monde est en quête de sens.

Encore, convient-il que les pouvoirs publics, et en particulier l'Etat, soient plus ouverts à son égard pour l'écouter, le comprendre, l'aider et le soutenir. Il s'agit là d'une question de volonté assurément mais aussi de culture, dès lors que cet univers de l'ESS est au total fort inégalement connu par les responsables publics.

C'est également un des constats de la Mission auquel il conviendrait aussi de remédier tant il constitue un handicap pour conduire une politique générale en faveur du secteur de l'ESS qui, à ce jour, est le plus souvent hors du champ de vision et de préoccupations de nos administrations centrales. D'où l'importance d'un positionnement ministériel et gouvernemental fort, d'une prise de parole volontariste au plan politique pour le soutenir, l'accompagner, lui témoigner reconnaissance et lui tracer les ambitions légitimes que les pouvoirs publics pourraient avoir avec lui.

C'est dans cet esprit que le présent rapport, par les constats qu'il a pu dresser et les orientations générales qu'il a tracées, s'est attaché à montrer à la fois l'ampleur des insuffisances, des enjeux et des principaux défis à relever.

A ce titre, l'action à destination de l'économie sociale ne peut se limiter à des approches ponctuelles et sectorielles, certes utiles, mais trouverait en revanche sa pleine dimension dans une politique d'ensemble, globale, multipartenariale et inscrite dans la durée.

La Mission s'est attachée là aussi, avec toute l'humilité requise à tracer ce que pourrait en être les grandes lignes. Il est vrai que l'intention de même nature mentionnée par le Premier ministre dans sa lettre de mission l'a incité à aller ainsi au-delà de l'énoncé de seules mesures techniques ou organisationnelles.

Ainsi, en moins de six mois, de nombreux matériaux ont pu être constitués et sont aujourd'hui apportés via ce rapport, fruit d'un travail collectif avec les acteurs du secteur. Qu'ils soient encore remerciés pour leur implication, de même que les différents services de l'Etat qui ont participé à la réflexion.

Comment ne pas former le vœu, à ce stade, que ces différents éléments puissent être repris mais aussi complétés et densifiés avec, toujours, la participation active et essentielle des acteurs de l'économie sociale et solidaire eux-mêmes.

L'économie sociale et solidaire, en effet, au vu des réussites qui sont les siennes, de l'engagement de ses acteurs, des valeurs qu'elle porte, du rôle qu'elle joue dans de nombreux secteurs de la vie économique et sociale de notre pays mais aussi et surtout des fortes potentialités qu'elle présente, mérite que ces travaux et ces matériaux ici apportés puissent porter leurs fruits, au profit d'activités mais aussi d'hommes et de femmes qui, animés par le sens de l'intérêt général, s'attachent à conjuguer au mieux efficacité et humanité.

# Mission Economie Sociale et Solidaire

## Liste des annexes

- Annexe I** : L'activité de la Mission en quelques chiffres.
- Annexe II** : Les personnalités rencontrées ou auditionnées.
- Annexe III** : Le questionnaire envoyé aux partenaires de l'économie sociale.
- Annexe IV** : Les thèmes des groupes de travail.
- Annexe V** : Les participants aux groupes de travail.
- Annexe VI** : Lettre du 8 mars 2010 de différentes organisations concernant le label des entreprises sociales.
- Annexe VII** : L'Economie Sociale et Solidaire en quelques chiffres (extraits de l'Atlas de l'Economie Sociale et Solidaire).
- Annexe VIII** : Proposition n° 31 relative aux associations : avant-projet de loi et étude d'impact élaborés par le ministère de la santé et des sports (DJEPVA).
- Annexe IX** : Tableau de synthèse des 50 propositions.
- Annexe X** : Liste des organisations ayant remis des contributions à la Mission.
- Annexe XI** : Les sigles cités dans le rapport et leur signification.

**ANNEXE I :**  
**L'ACTIVITE DE LA MISSION**  
**EN QUELQUES CHIFFRES**

50 auditions organisées à Paris et à Hem.

100 personnes rencontrées à Paris ou à Hem.

4 groupes de travail constitués.

20 réunions des groupes de travail (janvier à mars 2010) dont une réunion particulière sur les sujets européens.

60 personnes associées aux groupes de travail.

2 réunions générales associant tous les participants.

7 ministères concernés.

10 directions ou services des ministères ont participé aux travaux.

## ANNEXE II

### Liste des auditions de la Mission E.S.S

1 – Mission à l'innovation et à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (MIESES)

(anciennement Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale –DIIESES) – direction générale de la cohésion sociale (DGCS) - ministère du travail et de la solidarité

M. Jérôme FAURE, délégué interministériel

Reçu le 24/11/2009

2 – Conseil national pour l'insertion par l'activité économique (CNIAE)

M. Claude ALPHANDÉRY, président honoraire

Reçu le 24/11/2009

3 – Groupement national de la coopération (GNC)

M. Jean-Claude DETILLEUX, président

Mme Caroline NAETT, secrétaire générale

Reçus le 24/11/2009

4 – Conseil des entreprises employeurs et groupements de l'économie sociale (CEGES)

M. Gérard ANDRECK, président

Mme Marie-Hélène GILLIG, déléguée générale

Reçus le 24/11/2009

5 – Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES)

M. Yannick BARBANÇON, président

M. Jean-Louis CABRESPINES, président de la CRES de Bourgogne

Reçus le 25/11/2009

6 – Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE)

M. Hugues SIBILLE, président

Reçu le 25/11/2009

7 – Mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouves)

M. Jean-Marc BORELLO, président

M. Tarik GHEZALI, délégué général

Reçus le 2/12/2009

8 – Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

M. Eric PLIEZ

Mme Clotilde BREAUD, Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ)

Mme Claudie BUISSON, Comité national des entreprises d'insertion (CNEI)

Reçus le 2/12/2009

9 – Mutualité française

M. Jean-Martin COHEN-SOLAL, directeur général

Mme Christine MEYER, direction générale

M. Vincent FIGUREAU, responsable du département des relations extérieures

Reçus le 8/12/2009

10 – Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)

M. Jacques HENRARD, président

Mme Virginie ROE, chargée de mission économie sociale

Reçus le 8/12/2009

11 – Cabinet de M. Martin HIRSCH, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté

Mme Malissa MARSEILLE

Reçue le 15/12/2009

12 – Union de syndicats et groupement d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale USGERES)

M. Hugues VIDOR, vice-président

M. Philippe CALMETTE, directeur général de la FEGAPEI (Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées)

M. Antoine FRAYSSE, responsable des relations institutionnelles à l'UNIFED (Unir et Fédérer....)

M. Jean-Luc de BOISSIEU, Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)

Reçus le 15/12/2009

13 – Cabinet de M. Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer – Secrétariat d'Etat (Mme Valérie LETARD)

M. Patrick LAVERGNE

Mme Marie-Caroline DOUCERE

Reçus le 15/12/2009

14 – Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

M. Hubert ALLIER, directeur général

M. Romain GUERRY, conseiller technique « économie des politiques sociales et de l'emploi »

Reçus le 16/12/2009

15 - M Jean-Pierre GUILLON – Président Régional MEDEF du Nord, Président d'Entreprises et Cités

M Thierry LEPERS, Délégué Général du MEDEF de Lille Métropole

Reçus le 18 Décembre



16 – Cabinet de Mme Christine LAGARDE, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et Cabinet de M. Laurent WAUQUIEZ, Secrétariat d'Etat chargé de l'emploi

M. Olivier VELTER

M. Christophe VALENTIE

Reçus le 16/12/2009

17 – Ashoka

M. Arnaud MOUROT, directeur général

Reçu le 6/01/2010

18 – Centre des jeunes dirigeants de l'économie sociale (CJDES)

M. Frédéric MASSOT, président

M. Olivier BONED, secrétaire général adjoint

Reçus le 6/01/2010

19 – Association des clubs d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire (CIGALES)

M. Jean-Pierre DUPONCHELLE, administrateur de la Fédération Nationale des CIGALES et membre du conseil d'administration de l'association des CIGALES

Nord-Pas-de-Calais

Reçu le 6/01/2010

20 – Fédération des enseignes du commerce associé (FCA)

M. Guy LECLERC, président

Mme Alexandra BOUTHELIER, déléguée générale

Reçus le 6/01/2010

21 – France Active

M. Jacques PIERRE, directeur

M. Jean-Michel LECUYER, responsable du programme « financement des entreprises solidaires »

M. Denis DEMENTHON, responsable du centre national d'animation et de ressource sur le financement (CNARF)

Reçus le 6/01/2010

22 – Coop de France

M. Denis VERDIER, président

Mme Irène de BRETTEVILLE, chargée des relations parlementaires – communication

Mme Chantal CHOMEL, directrice des affaires juridiques

M. Jean CORBINEAU, trésorier adjoint de la Fédération nationale des coopératives d'utilisation du matériel agricole (FNCUMA)

M. Stéphane GERARD, FNCUMA

Reçus le 12/01/2010

23 - Université catholique de Lille (UCL)

M. Francis DELPLANCKE, directeur de l'institut de l'entrepreneuriat

Mme Catherine DERVAUX

Mme Yann LE BIHAN

Reçus le 12/01/2010

24 – Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)

Mme Maria NOWAK, présidente

Reçue le 12/01/2010

25 – M. Daniel HURSTEL, avocat d'affaires

Reçu le 13/01/2010

26 – Confédération générale des sociétés coopératives de production (CGSCOP)

M. Patrick LENANCKER, président

M. Pascal TRIDEAU, directeur général

Reçus le 13/01/2010

27 – Groupe Malakoff Médéric

M. Pierre NUYTS, directeur financier et investissements

M. Dominique JANI, secrétaire général

Reçus le 20/01/2010

28 – M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, inspecteur général des finances, ancien président de « Solidarités nouvelles face au chômage »

Reçu le 26/01/2010

29 – Euresa

M. Thierry JEANTET, directeur général

Reçu le 26/01/2010

30 – Fondation MACIF

M. Alain PHILIPPE, président

Reçu le 26/01/2010

31 – M. Thierry SIBIEUDE, professeur titulaire de la chaire « Entrepreneuriat social » à l'ESSEC

Mme Anne-Claire PACHE, professeur/assistant, département « droit et environnement de l'entreprise » de la chaire « Entrepreneuriat social » à l'ESSEC

Mme Amandine BARTHELEMY, ESSEC

Reçus le 3/02/2010

32 – M. Jean-François GUTHMANN, président de l'association « Œuvre de secours aux enfants » (O.S.E.)

Reçu le 3/02/2010

33 – COORACE

M. Christophe CHEVALIER, président

Mme Florence LECLUSE, secrétaire générale

Reçus le 3/02/2010

34 – Crédit Mutuel

M. Etienne PFIMLIN, président

M. Gérard LESEUL, responsable des relations institutionnelles et internationales

Reçus le 10/02/2010

35 – OSEO

M. François DROUIN, président-directeur général

Reçu le 10/02/2010

36 – Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) –

ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Mme Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, chef de service

M. Richard SABATE, bureau ingénierie de l'emploi

Reçus le 19/02/2010

37 – M Eric LEVASSEUR, Directeur de l'association Interm'aide Tourcoing-Vallée de la Lys

Reçu le 22 Février

38 – Mme Christiane BOUCHART, Présidente du Réseau des Territoires pour l'Economie Solidaire, Conseillère municipale de Lille et Conseillère Communautaire déléguée en charge de l'ESS et du Commerce équitable (Lille Métropole Communauté Urbaine).

Reçue le 25 Février

39 – Caisse des Dépôts et Consignations du Nord

M HOFFMANN, Directeur régional

M Marc LEVERT -Directeur du département Economie Sociale et solidaire pour le Nord

Reçus le 3 mars

40 – Acteurs pour une Economie Solidaire Nord – Pas de Calais

M Gérard DECHY, Président,

M Luc DEVAL

M Julien PILETTE

Reçus le 3 mars

41– Flandre Ateliers

M Ignace MOTTE, Président du Conseil de surveillance

Reçu le 3 mars

42 – Union nationale des entreprises adaptées (UNEA)

M. Aurélien CHOPINAUD, secrétaire général

Reçu le 9/03/2010

43 – Humaneo et Koeo.net

M. Jean-Michel PASQUIER, directeur général

Reçu le 4/03/2010

44 – Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire du Nord – Pas de Calais (CRESS NPDC)

M Dominique CREPEL, Président

Reçu le 5 mars

45 – Fondation de France

M. Guy MICHEL, président du comité « Emploi »

Mme Florence BARDOT, département « Economie et solidarités »

Reçus le 9/03/2010

46 – Caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. Augustin de ROMANET, directeur général

M. Philippe BRAIDY, directeur du développement territorial

M. Arnaud RICHARD

M. Jean-Marc MAURY, directeur du département « développement économique et économie sociale »

Reçus les 25/02 et 10/03/2010

47 – Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)

M. Denis TZAREVCAN, directeur de la publication

M. Jean-François DRAPERI, rédacteur en chef

M. Jordane LEGLEYE, rédacteur en chef-adjoint

Reçus le 10/03/2010

48 – EURONICS France

M Sébastien RASSART, Directeur Administratif et Financier

M Hervé Cottenye - GITEM

Reçus le 12/03/2010

49 – Alliance Villes Emploi (AVE)

M. Jean LE GARREC, président

Mme Marie-Pierre ESTABLIE, déléguée générale

Reçus le 15/03/2010

50 – Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) - ministère du travail et de la solidarité

M. Fabrice HEYRIES, directeur général

Reçu le 15/03/2010

## **ANNEXE III : Le Questionnaire envoyé aux partenaires de l'économie sociale**

### **Périmètre, identité du secteur de l'ESS :**

- en quoi est-il difficile de caractériser la diversité de l'ESS ? comment vous percevez-vous dans cet « univers » ?
- selon vous, peut-on – et faut-il –, éviter un certain cloisonnement entre les divers secteurs de l'ESS ?
- en conséquence, l'ESS devrait-elle être dotée d'une identité unique ou plurielle ?
- faut-il tendre à unifier ou, au contraire, à dissocier les concepts d'ESS ?
- comment et sur quelles bases pourrait-on regrouper les différents groupes qui composent l'ESS (privé/public, marchand/non marchand, grandes structures/petites entités, économique et social/ social et solidaire ?)

### **Reconnaissance, représentativité du secteur de l'ESS, label, instance(s) de dialogue, valorisation et incitation à entreprendre dans les activités de l'ESS (visibilité et attractivité) :**

- selon vous, faudrait-il privilégier le statut, les valeurs ou les pratiques ?
- celles-ci devraient-elles être « régulées » – et par qui ? – ou faire l'objet d'un ou plusieurs labels ?
- si oui, quelles instances pourraient ou devraient être chargées de déterminer et de suivre le respect des critères de ces labels (cf. : certification ISO, labels Ecocert ou commerce équitable...) ?
- cela aiderait-il à une meilleure reconnaissance de l'ESS sans pour autant renier les différences internes entre les mouvements qui la traversent ?
- sinon, comment faudrait-il procéder ?
- à votre avis, comment assurer la représentation d'un mouvement divers comme celui de l'ESS ? faut-il, en fonction des différentes approches de l'ESS, distinguer les activités se rapprochant de l'économie « traditionnelle » et celles orientées vers le traitement social ou dépendant principalement de concours financiers publics ?
- cette représentation (une ou multiple) doit-elle s'effectuer au niveau national et/ou local ?
- comment alors organiser les différents collèges représentatifs (salariés/employeurs) ?
- faut-il comme interlocuteur privilégié une instance ministérielle (ou interministérielle) spécifique à l'ESS ?
- une telle instance peut-elle favoriser le développement de l'ESS ? et comment ?
- si une entité publique (délégation, direction, service ...) vous semble justifiée, quelle serait selon vous la bonne configuration (positionnement, rattachement à un ou à des ministères, compétences et moyens) ?

- serait-il utile (ou indispensable) d'« asseoir la légitimité » de l'ESS par une loi-cadre ou un texte d'organisation spécifique (ex. : codification de l'ESS, des statuts coopératifs, etc.) ?
- un rééquilibrage entre les diverses composantes de l'ESS vous paraît-il nécessaire ?
- quelles seraient à votre avis les conditions à mettre en place (ou à conforter) pour faciliter le développement des initiatives dans le secteur de l'ESS ?
- pensez-vous que d'autres types d'articulations et/ou de relations sont à construire avec les autres secteurs économiques, notamment sur le plan de la dynamique territoriale ? ou faudrait-il simplement consolider l'existant ?

**« Photographie » de l'existant, facteurs d'évolution, règles européennes et secteur de l'ESS ; problématiques du secteur associatif :**

- en tant qu'acteur de l'ESS, comment vous projetez-vous dans son devenir ?
- pour ce faire, quelle structuration faudrait-il envisager pour l'ESS ?
- selon vous, comment donner plus d'efficacité aux outils de l'ESS ?
- à votre avis, en tant qu'acteur de l'ESS, quelles sont les orientations que vous pensez devoir être prises pour assurer la pérennité et la solvabilité de l'ESS ?
- dans ce cadre, comment appréhendez-vous la « gouvernance » de vos structures ?
- comment évaluez-vous la « performance » du secteur de l'ESS (prestations et services rendus, GRH, coûts, prix...) ?
- quels sont, selon vous, les obstacles à la mutualisation et aux démarches coopératives, à l'efficacité globale du secteur ? comment les lever au profit de tous ?
- l'ESS peut-elle conjuguer utilité sociale, éthique, efficacité et performance ?
- peut-on parler de « rentabilité » pour l'ESS (ou pour une partie seulement de la sphère de l'ESS) ?
- à votre avis, comment l'ESS pourrait-elle se distinguer réellement du reste de l'économie si une partie croissante de celle-ci adhère à des « chartes » de bonnes pratiques, de standards éthiques proches de ceux prônés par l'ESS ?
- les obligations communautaires et le droit européen affectent-ils (négativement ou positivement) le développement du secteur (en matière de marchés publics, de financement, de concurrence, de statuts...) ? les différentes structures françaises de l'ESS auraient-elles besoin de se décliner au plan européen ?
- les sources statistiques de l'INSEE vous semblent-elles suffisantes et pertinentes en fonction de vos besoins ? sinon, selon vous, comment les rendre plus adaptées à vos besoins ?
- dans le domaine associatif, sans modifier nécessairement la loi de 1901, vous paraîtrait-il utile de « créer ou de reconnaître » un nouveau type d'association pour caractériser clairement les associations qui agissent dans le domaine économique ?
- ne faudrait-il pas que le « passif social » des associations (lié aux risques contingents à certaines activités économiques) soit pris en charge au travers d'un fond mutualisant les contributions (cotisations) des adhérents ?
- comment améliorer la contribution de l'ESS aux politiques publiques de l'emploi (ex. : insertion) et à la création d'activités nouvelles ?

- comment « sécuriser » l'environnement juridique, économique et social de l'ESS pour préserver et pérenniser l'activité associative et pour faire face aux aléas économiques et financiers ?

**Situation économique, sociale et financière du secteur de l'ESS, relations avec les secteurs « classiques » de l'économie :**

- pouvez-vous préciser quelles sont, pour l'ESS, les règles administratives pénalisantes (statuts, contexte juridique et économique, procédures spécifiques contraignantes...) ?
- les dispositifs fiscaux en vigueur vous paraissent-ils constituer un facteur favorable, neutre ou plutôt un frein pour l'ESS (création de structures nouvelles ou développement des existantes) ?
- le régime actuel des aides et/ou subventions en faveur des (ou de certaines) structures de l'ESS est-il satisfaisant ? pourquoi ? comment, selon vous, y remédier ?
- les moyens et les ressources actuels de l'ESS sont-ils vraiment adaptés pour répondre aux besoins tels qu'ils sont identifiés et reconnus ?
- une meilleure adéquation avec ces besoins passe-t-elle par une réorientation des outils techniques et financiers disponibles ? ou faudrait-il en définir de nouveaux ?
- d'après vous, comment remédier aux difficultés d'accès aux nouveaux marchés, aux nouvelles filières (recyclage, développement durable, services d'aide à la personne...) : faudrait-il des clauses particulières en matière de commande publique (marchés publics et délégations de service public, par exemple) ? que pensez-vous de la procédure du « mandatement » (en lien avec les SSIG - services sociaux d'intérêt général) ?
- une protection économique spécifique de l'activité des structures de l'ESS contre une concurrence jugée « imparfaite » vous paraîtrait-elle en mesure de remédier aux défauts actuels ?
- selon vous, quel mode de financement faut-il promouvoir ou encourager pour l'ESS : épargne défiscalisée, recours aux mécanismes du marché au travers de « véhicules » cotés, aux banques coopératives, aux dons, au mécénat, aux subventions de l'Etat ou des collectivités locales ou à d'autres formes de financement publics ?
- ces outils de financement peuvent-ils s'appliquer indifféremment à toutes les structures de l'ESS ?
- le cas échéant, pourquoi et comment différencier le plus efficacement possible les canaux de financement ?
- si la recherche de financement non public était encouragée, pourquoi les entreprises « classiques » appartenant à un même secteur d'activité que les entreprises de l'ESS aideraient-elles ces dernières à « solvabiliser » leur offre par le biais de portage financier ou de mécénat (alors qu'elles entreraient dès lors en concurrence) ?
- quelle serait la répartition idéale (et optimale) des ressources affectées du Grand emprunt national au profit de l'ESS ? pour quels objectifs précis ?
- avec quel(s) opérateur(s) travailler ? sous quelle forme (ex. : contractualisation Etat/Régions) ?

## **ANNEXE IV :**

Les thèmes des groupes de travail





MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES  
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE  
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

le 15 décembre 2009

## **Constitution de groupes de travail mission économie sociale.**

### ***I - Comment favoriser une meilleure visibilité et une meilleure attractivité de l'économie sociale ?***

- représentativité
- statut
- valeurs
- label
- reconnaissance
- vocations
- périmètre de l'économie sociale

### ***II - Quels sont les avantages et « désavantages » de l'économie sociale par rapport au droit commun des entreprises ?***

- les particularités fiscales, sociales ou comptables
- les aides
- le mécénat
- les statuts
- les règles de la concurrence et les règles européennes

### ***III - Comment favoriser la contribution de l'économie sociale à l'emploi et à la création de nouvelles activités ?***

- Avec quels outils ?
- quels sont les métiers concernés ?
- quels modes de financement... ?
- quels obstacles et difficultés ? (les voies et moyens pour y remédier)

### ***IV - Comment mieux sécuriser l'environnement des associations qui agissent dans le champ de l'économie sociale ?***

- sécurisation des activités
- sécurité des emplois.
- aléas économiques et financiers
- financement des associations
- pertinence des statuts

# **ANNEXE V :** **LES MEMBRES DES GROUPES DE TRAVAIL**

## **Groupe de travail n° 1**

M. Patrick HERMANGE, Mission, Rapporteur

M. Fabrice POTHIER, Mission, Rapporteur-adjoint

M. Julien ADDA, CPCA, Délégué général

M. Patrick AUDEBERT, Ministère de l'intérieur - DLPAJ, Chef de bureau

M. Yannick BARBANCON, CNCRES, Président

M. Sébastien DARRIGRAND, USGERES, Délégué général

M. Etienne DUVIVIER, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DLF B2

M. Jérôme FAURE, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), chef de mission

Mme Chrystel GIRAUD-DUMAIRE, GNC

M. Tarik GHEZALI, Mouvement des entrepreneurs sociaux, Délégué général

Mme Amandine HUBERT, Haut commissariat à la jeunesse (sous-direction de la vie associative) – DJEPVA

M. Jean-Philippe HUCHET, CEGES, Vice-président

Mme Anne-Charlotte LELUC, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

M. Christophe MORVAN, CEGES, Chargé de mission

Mme Caroline NAETT, GNC, Secrétaire générale

Mme Nathalie PARENT, CNCRES, Directrice

M. François-Xavier POURQUIER, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DLF

M. Daniel RAULT, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

M. Jacques ROBERT, Haut commissariat à la jeunesse - Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), Adjoint au chef de bureau du développement de la vie associative

Mme Virginie ROE, CPCA

Mme Christine TOURNEUR, Le Labo de l'ESS – France Active

M. Pascal TRIDEAU, CGSCOP

## Groupe de travail n° 2

M. Michel HAINQUE, Mission, Rapporteur

M. Fabrice POTHIER, Mission, Rapporteur-adjoint

M. Julien ADDA, CPCA, Délégué général

M. Patrick AUDEBERT, Ministère de l'intérieur - DLPAJ, Chef de bureau

Mme Alexia BELLONE, Ministère de la Justice – DACS (bureau du droit des obligations)

Mme Bertille DARRAGON, Habicoop, Coordinatrice

M. Jean-Claude DETILLEUX, GNC, Président

M. Benoit DINGREMONT, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DAJ

M. Etienne DUVIVIER, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DLF B2

M. Jérôme FAURE, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), chef de mission

### **M. Olivier GENAIN, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi – DGTPPE, adjoint au chef du bureau du financement des entreprises**

M. François GOIZIN, Haut commissariat à la jeunesse (sous-direction de la vie associative) – DJEPVA (bureau du développement de la vie associative)

Mme Maïté IRAZOQUI, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), Chargée de mission

M. Christophe MORVAN, CEGES, Chargé de mission

Mme Caroline NAETT, GNC, Secrétaire générale

M. Lionel ORSI, CGSCOP

M. Jean-Paul PLATTIER, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DGCIS

M. François-Xavier POURQUIER, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DLF

M. Henri RABOURDIN, expert-comptable (ETHIX)

M. Daniel RAULT, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

M. Jacques ROBERT, Haut commissariat à la jeunesse - Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), Adjoint au chef de bureau du développement de la vie associative

Mme Virginie ROE, CPCA

M. Richard SABATE, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DGEFP, Adjoint au Chef de mission Ingénierie de l'emploi

M. Thierry VALETTE, Coop de France

M. Stéphane VEYER, Coopérer pour entreprendre

### Groupe de travail n° 3

M. Michel HAINQUE, Mission, Rapporteur

M. Fabrice POTHIER, Mission, Rapporteur-adjoint

M. Julien ADDA, CPCA, Délégué général

M. Claude ALPHANDERY, Le Labo de l'ESS - France Active, Président

M. Patrick AUDEBERT, Ministère de l'intérieur - DLPAJ, Chef de bureau

M. Yannick BARBANCON, CNCRES, Président

Mme Françoise BENCZKOWSKI, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DGEFP

Mme Catherine BODET, CJDES

M. Olivier BONED, CJDES, Secrétaire général adjoint

Mme Elisa BRALEY, CNCRES

Mme Chantal CHOMEL, Coop de France, Directrice des affaires juridiques

M. Sébastien DARRIGRAND, USGERES, Délégué général

M. Denis DEMENTHON, France Active

M. Jean-Claude DETILLEUX, GNC, Président

M. Benoit DINGREMONT, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DAJ

Mme Agnès DOFNY, CNCRES, Secrétaire

M. Jérôme FAURE, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), chef de mission

M. Sédalom FOLLY, USGERES

M. Emmanuel GAGNEROT, CPCA

#### **M. Olivier GENAIN, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi – DGTPE, adjoint au chef du bureau du financement des entreprises**

M. Tarik GHEZALI, Mouvement des entrepreneurs sociaux, Délégué général

M. François GOIZIN, Haut commissariat à la jeunesse (sous-direction de la vie associative) – DJEPVA (bureau du développement de la vie associative)

M. Romain GUERRY, UNIOPSS

M. Bernard HUART, FONDA, Secrétaire général - SOGAMA CONSEIL, Président

Mme Stéphanie KPENOU, ADIE

M. Emmanuel LANDAIS, ADIE, Directeur Général

M. Jean-Michel LECUYER, France Active

Mme Anne-Charlotte LELUC, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

M. Frédéric MASSOT, CJDES

M. Christophe MORVAN, CEGES

Mme Caroline NAETT, GNC, Secrétaire générale

M. Lionel ORSI, CGSCOP

Mme Nathalie PARENT, CNCRES, Directrice

M. François-Xavier POURQUIER, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DLF

M. Daniel RAULT, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

Mme Florence RIZZO, Ashoka

Mme Virginie ROE, CPCA

M. Richard SABATE, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DGEFP,  
Adjoint au Chef de mission Ingénierie de l'emploi  
M. Hugues SIBILLE, IDES - AVISE, Président  
M. Frédéric STEINBERG, Ministère de la santé et des sports – direction des sports, Adjoint  
au chef de bureau emploi et grands professionnels  
M. Pascal TRIDEAU, CGSCOP  
M. Fabien VALORGE, FNCUMA – Coop de France, Chargé de mission

#### **Groupe de travail n° 4**

M. Patrick HERMANGE, Mission, Rapporteur

M. Fabrice POTHIER, Mission, Rapporteur-adjoint

M. Julien ADDA, CPCA, Délégué général

M. Patrick AUDEBERT, Ministère de l'intérieur - DLPAJ, Chef de bureau

M. François CHARTIER, PriceWaterhouseCoopers, Responsable secteur associations et fondations

M. Denis DEMENTHON, France Active

M. Jérôme FAURE, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), chef de mission

M. Christophe FOUREL, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), rapporteur à la conférence nationale de la vie associative (CNVA)

Mme Fanny GEROME, France Active, Chargée de mission (CNAR financement)

Mme Amandine HUBERT, Haut commissariat à la jeunesse (sous-direction de la vie associative) – DJEPVA

Mme Maïté IRAZOQUI, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES), Chargée de mission

Mme Anne-Charlotte LELUC, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

M. Daniel RAULT, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS (MIESES)

M. Jacques ROBERT, Haut commissariat à la jeunesse (sous-direction de la vie associative) – DJEPVA, Adjoint au chef de bureau du développement de la vie associative

M. Richard SABATE, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DGEFP, Adjoint au Chef de mission Ingénierie de l'emploi

M. Frédéric STEINBERG, Ministère de la santé et des sports – direction des sports, Adjoint au chef de bureau emploi et grands professionnels

Ont également participé à un groupe de travail spécifique sur les questions européennes concernant l'ESS :

M. Jérôme BIARD, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - DGEFP, conseiller juridique

M. Jean-Luc de BOISSIEU, Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)

Mme Cornélia FEDERKEIL-GIROUX, fédération nationale de la Mutualité française (FNMF)

Mme Marie-Jeanne GAXIE, Ministère de l'intérieur – DLPAJ/SDLP, bureau associations et fondations

Mme Alice GUIBERT, Ministère du travail et de la solidarité – DGCS

M. Farbod KHANSARI, AVISE, responsable des questions européennes

Mme Muriel LACOUÉ-LABARTHE, Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – secteur « Marché intérieur et concurrence »

Mme Nathalie NIKITENKO, SGAE

Mme Marie-José PALASZ, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi – Contrôle général économique et financier (CGEfi), chef de la mission « transposition de la directive Services »

M. Julien ROSSI, SGAE – secteur « Marché intérieur et concurrence – aides d'Etat »

Mme Carole SALERES, UNIOPSS/CPCA

Mme Marie-Christine VERGIAT, députée au Parlement européen

## **ANNEXE VI :**

Lettre du 8 mars 2010 de différentes organisations concernant  
le label des entreprises sociales





Monsieur Francis Vercamer  
Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75007 Paris

*Courrier en recommandé avec AR*

Paris, le 8 mars 2010

Objet : Label des entreprises sociales

Monsieur le Député,

Dans le cadre du groupe de travail n°1 de la mission que vous conduisez autour du développement de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social figure une proposition de label des entreprises sociales qui permettrait, selon vos termes, de rapprocher l'entreprise et le citoyen.

Cette initiative pose un certain nombre de questions aux différentes familles de l'économie sociale et solidaire présentes dans ce groupe de travail.

Il nous apparaît, par conséquent, utile de vous soumettre notre vision sur ce projet, qui ne peut avoir de portée que s'il est largement partagé par l'ensemble des familles de l'économie sociale et solidaire.

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire élaborent et mettent en œuvre, depuis quelques années, des démarches concertées permettant de mettre en adéquation les principes statutaires, les valeurs associatives, coopératives et mutualistes avec les pratiques des acteurs et prenant en compte les besoins et attentes des entreprises.

Il en est ainsi du bilan sociétal du CJDES, de l'observatoire de l'emploi mis en place sous l'égide du CNCRS, des engagements de la CPCA sur le thème de « l'entreprendre associatif » comme des réflexions déjà conduites sur la gouvernance, du Comité de la charte pour les associations faisant appel à la générosité du public, de la révision coopérative, du travail de communication du mouvement des Scop, des actions menées par l'USgeres et les autres employeurs du secteur pour développer la responsabilité sociale des employeurs de l'économie sociale, ...

Le projet qui nous est présenté dans le cadre de votre mission envisage de concevoir un faisceau de critères susceptibles de qualifier l'entreprise sociale en permettant notamment de renforcer l'éthique des entreprises de capitaux.

Ce projet, réduit à la seule réalisation d'un label, nous paraît prématuré à plusieurs égards.

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire se reconnaissent par un ensemble de valeurs et de principes inscrits dans leurs fondements juridiques de sociétés de personnes. Ces principes garantissent une gouvernance démocratique, une non appropriation individuelle des résultats, un ancrage territorial et, par là-même, la finalité sociale et sociétale des organisations.

Le projet de label qui nous est soumis semble assez éloigné de ces principes et réalités d'entreprises d'économie sociale et solidaire.

Ainsi, les entreprises de capitaux qui développent des démarches RSE et qui en font un outil de marketing social pourraient être, à terme, assimilées à des entreprises sociales, voire à des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Ceci ajouterait au risque de confusion dans un contexte où la mission recherche au contraire à renforcer la lisibilité et l'attractivité du secteur.

Les démarches de label, si elles sont séduisantes, ne répondent pas, par ailleurs, à la préoccupation que nous partageons d'évaluer et de faire évoluer les pratiques des entreprises.

Ainsi, il conviendrait de vérifier, en se donnant du temps, si la question du label se pose vraiment pour l'économie sociale et solidaire, si elle diffère des démarches engagées par les mouvements et syndicats d'employeurs de nos secteurs et, enfin, quelle instance pourrait assurer la transversalité et l'éligibilité au label. Tout cela ne peut, bien sûr, pas se faire dans la précipitation au risque de générer plus de frustrations que d'intérêt.

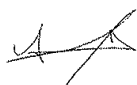
Enfin, nous restons circonspects sur tout faisceau de critères qui n'intégrerait pas la détention collective de capital et la non appropriation individuelle des résultats.

Pour avancer sur les démarches d'indicateurs mesurables dans l'économie sociale, nous vous proposons de :

- Définir, dans le cadre de l'observatoire du CNCRES, des indicateurs de mesure de la responsabilité sociétale, sociale et environnementale des entreprises d'économie sociale et solidaire dans le respect de nos principes fondateurs. Ces travaux s'appuieront sur les démarches d'ores et déjà engagées par différentes familles de l'économie sociale et permettront notamment de réactualiser la Charte de l'économie sociale et solidaire.
- Poursuivre un travail de repérage des pratiques innovantes dans l'économie sociale et solidaire, en lien avec les territoires.
- Réaliser des études barométriques annuelles permettant de mesurer les pratiques d'économie sociale et solidaire et les écarts avec l'économie classique.
- Publier un rapport annuel social et sociétal de l'économie sociale et solidaire.
- Créer des groupes de travail entre entreprises de l'économie sociale et entreprises de capitaux afin de développer des synergies et de favoriser le développement des modes d'entreprendre de l'économie sociale dans l'économie générale (gouvernance démocratique, participation, lucrativité encadrée, niveau des rémunérations, innovations sociales...).

C'est ainsi que nous pourrions assurer, ensemble, le développement d'une économie sociale et solidaire confortée dans ses fondements et à même d'essaimer ses pratiques dans le champ de l'économie générale.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Député, en l'expression de notre considération distinguée.



Jacques Henrard  
Président de la CPCA



Yannick Barbançon  
Président du CNCRES



Frédéric Massot  
Président du  
CJDES



Jean-Claude  
Dettelleux  
Président du GNC



Alain Cordesse  
Président de  
l'USGERES

Copie :

Monsieur Laurent Wauquiez, Secrétaire d'Etat à l'Emploi

Monsieur Martin Hirsch, Haut Commissaire à la jeunesse et à la vie associative

Monsieur Jérôme Faure, Délégué interministériel à l'économie sociale, mission expérimentation,  
innovation, économie sociale, Direction Générale de la Cohésion Sociale

Centre Daumesnil  
4, place Félix Eboué  
75583 Paris Cedex 12  
Tél. 01 43 41 71 72  
Fax 01 43 41 72 22  
E-mail : [usgeres@usgeres.fr](mailto:usgeres@usgeres.fr)  
Site web : [www.usgeres.fr](http://www.usgeres.fr)

CODE APE 9135E - SIRET 418 168 812 06687

## **ANNEXE VII :**

L'économie sociale et solidaire en chiffres extraits de « l'Atlas 2009 de l'économie sociale et solidaire en France et dans les régions ».

# L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE EN FRANCE

## 1.1 LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE EN FRANCE

### 1.1.1 DES ENTREPRISES ET EMPLOIS EN CROISSANCE SOUTENUE

Tableau 1 : Les volumes et taux de croissance des entreprises et de l'emploi en France

	Organisation et entreprises		Établissements		Effectifs au 31/12		ETP	
	Volume 2006	Taux de croissance	Volume 2006	Taux de croissance	Volume 2006	Taux de croissance	Volume 2006	Taux de croissance
ESS	155 984	+0,6	203 196	+1,6	2 144 146	+2,6	1 794 228	+3,1
Privé hors ESS	1 492 226	+0,9	772 100	+0,9	13 975 485	+1,1	12 659 271	+0,5
Public	76 882	+0,20	180 276	+3,8	5 836 452	+2,1	5 165 086	+2,7
Total	1 725 092	+0,5	2 145 572	+1,1	21 956 033	+1,4	19 618 685	+1,0

Source : INSEE-CLAP-DADS ; Traitement : Observatoire national ESS - CNCREs  
\*Moyenne des taux de croissance annuels entre 2001 et 2006

En 2006, les associations, coopératives, mutuelles et fondations qui composent l'économie sociale et solidaire comptent 156 000 organisations et entreprises employeuses et 203 000 établissements pour un effectif employé au 31 décembre de 2,15 millions d'emplois, soit 1,8 million d'équivalents temps plein.

L'économie sociale et solidaire représente plus de 9 % du total des établissements employeurs français et près de 10 % du total de l'emploi salarié.

Entre 2001 et 2006, le taux de croissance annuel moyen de l'économie sociale et solidaire est plus important que celui du secteur public en ce qui concerne le volume d'emploi (+2,6 % contre +2,1 %) et les équivalents temps plein (+3,1 % contre +2,7 %).

Rapporté au secteur privé hors économie sociale et solidaire, ce dynamisme est plus marqué : qu'il s'agisse du nombre d'établissements (+1,6 % contre +0,9 %), du nombre d'emplois (+2,6 % contre +1,1 %), ou de la conversion de l'emploi en ETP (+3,1 % contre +0,5 %), l'économie sociale et solidaire affiche sur les cinq années observées des taux de croissance sensiblement supérieurs aux entreprises traditionnelles.

Vis-à-vis du secteur privé hors économie sociale et solidaire, l'économie sociale et solidaire représente 9,5 % des entreprises et plus de 13 % des emplois. La dynamique de croissance de l'emploi en économie sociale et solidaire sur la période 2001-2006 est deux fois et demie supérieure à celle des entreprises privées hors économie sociale et solidaire.

Au 31 décembre 2006, le travail à temps partiel étant plus fréquent au sein de l'économie sociale et solidaire, il faut 120 salariés pour obtenir 100 ETP dans l'économie sociale et solidaire (voir le détail temps partiel en 1.1.9) contre 110 dans le privé hors économie sociale et solidaire et 113 dans le public.

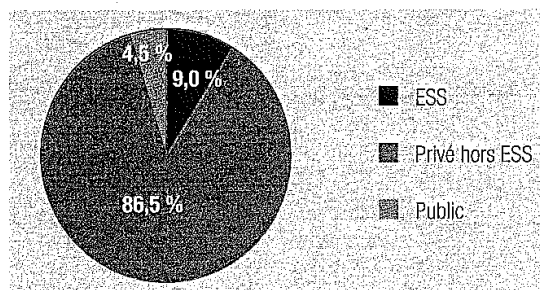
La taille moyenne d'un organisme de l'économie sociale et solidaire calculée en équivalent temps plein (11,5 ETP) est sensiblement supérieure à celle d'un employeur privé hors économie sociale et solidaire (8,5 ETP).

Les données 2007 confirment le dynamisme de l'économie sociale et solidaire. Par rapport à 2006 le nombre d'établissements progresse de 5,7 % (pour atteindre 215 000), l'effectif salarié de 4,7 % (2 246 000) et les ETP augmentent de 3,9 % (1 865 000).

Source INSEE CLAP kit « économie sociale » : [http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=eco-sociale](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=eco-sociale)

Figure 1 : Répartition des organisations et entreprises en France en 2006

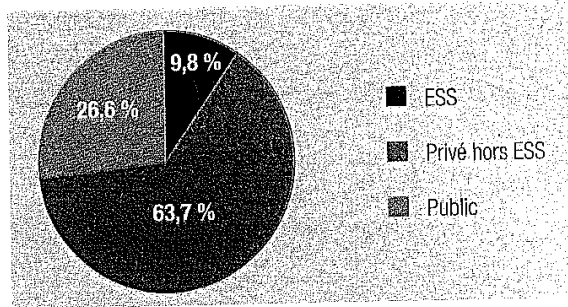
Les 156 000 organisations et entreprises de l'économie sociale et solidaire hors agriculture représentent 9 % des entreprises françaises.



Source : INSEE-CLAP 2006 ; Traitement : Observatoire national ESS - CNCREs

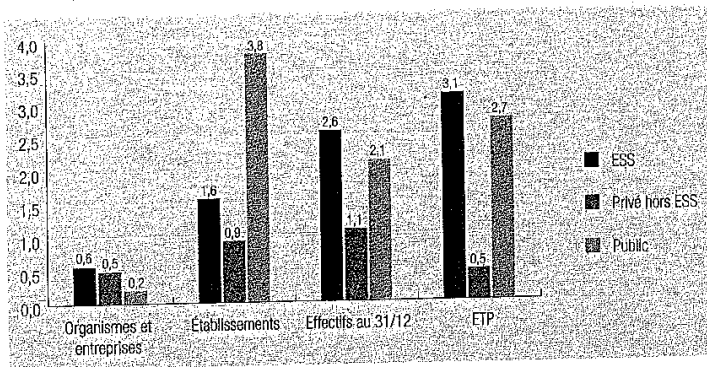
Figure 2 : Répartition de l'emploi en France en 2006

Les organisations et entreprises de l'économie sociale et solidaire emploient 2 145 000 salariés soit près de 10 % de l'effectif salarié au 31/12/2006.



Source : INSEE-CLAP 2006 ; Traitement : Observatoire national ESS - CNCRES

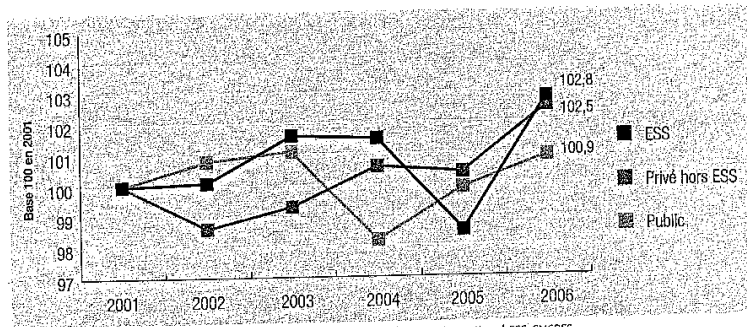
Figure 3 : Taux de croissance des entreprises, des établissements et de l'emploi en France entre 2001 et 2006



L'économie sociale et solidaire affiche sur les cinq années observées des taux de croissance moyens sensiblement supérieurs aux entreprises traditionnelles.

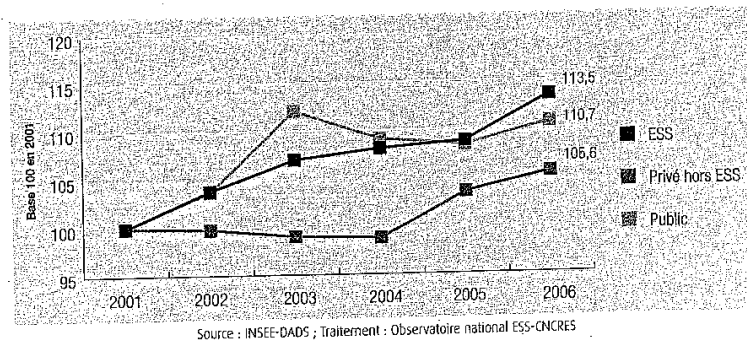
Source : INSEE-DADS ; Traitement : Observatoire national ESS-CNCRES  
\*Moyenne des taux de croissance annuels entre 2001 et 2006

Figure 4 : Evolution du nombre d'organisations et entreprises en France entre 2001 et 2006



Source : INSEE-DADS ; Traitement : Observatoire national ESS-CNCRES

Figure 5 : Evolution du nombre de postes au 31/12 en France entre 2001 et 2006

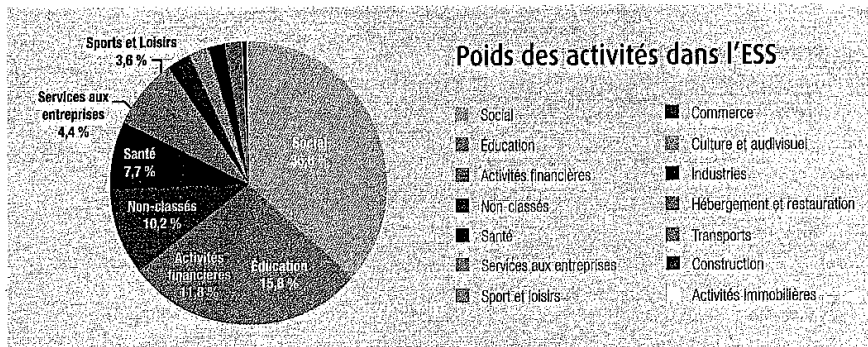


Source : INSEE-DADS ; Traitement : Observatoire national ESS-CNCRES

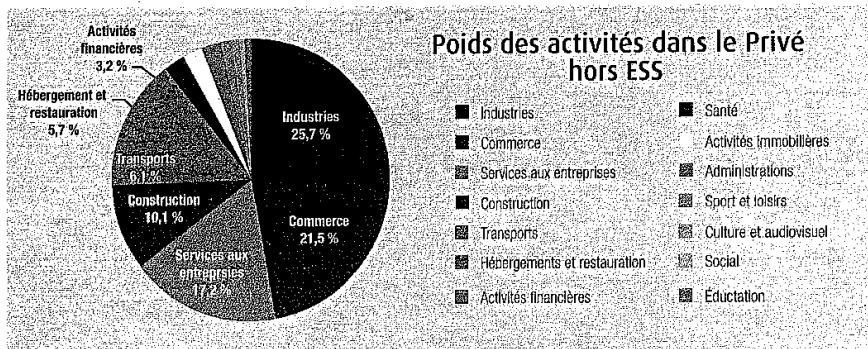
Au-delà de la forte disparité structurelle entre économie sociale et solidaire, privé hors économie sociale et solidaire et public, il faut noter que les domaines d'activité investis par l'économie sociale et solidaire relèvent essentiellement (+de 95 %) du secteur tertiaire.

Les trois graphiques qui suivent mesurent la répartition des emplois selon les principaux domaines d'activité au sein de l'économie sociale et solidaire, du privé hors économie sociale et solidaire et du public.

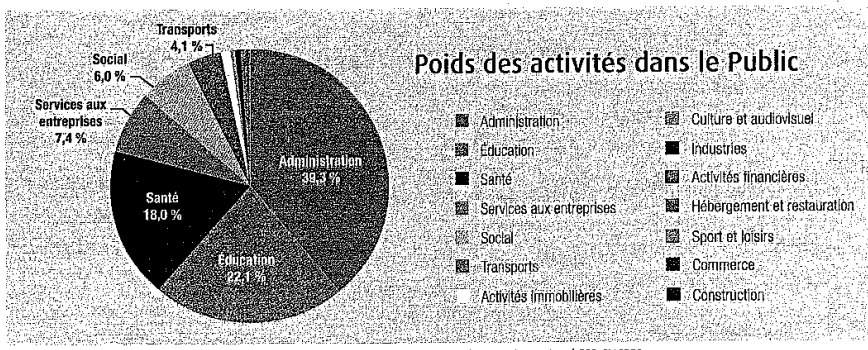
Figure 7 : Poids de l'emploi par domaines d'activité dans l'économie sociale et solidaire, le privé hors économie sociale et solidaire et le public en France en 2006



Environ 80 % des emplois de l'économie sociale et solidaire sont regroupés dans les 6 domaines suivants (par ordre décroissant) : social, éducation, activités financières, santé, services aux entreprises, sport et loisirs.



Environ 80 % des emplois du privé hors économie sociale et solidaire sont regroupés dans les 5 domaines suivants (par ordre décroissant) : industrie, commerce, services aux entreprises, construction, transports.



Environ 80 % des emplois du public sont regroupés dans les 3 domaines suivants (par ordre décroissant) : administration, éducation, santé.



# L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE EN FRANCE

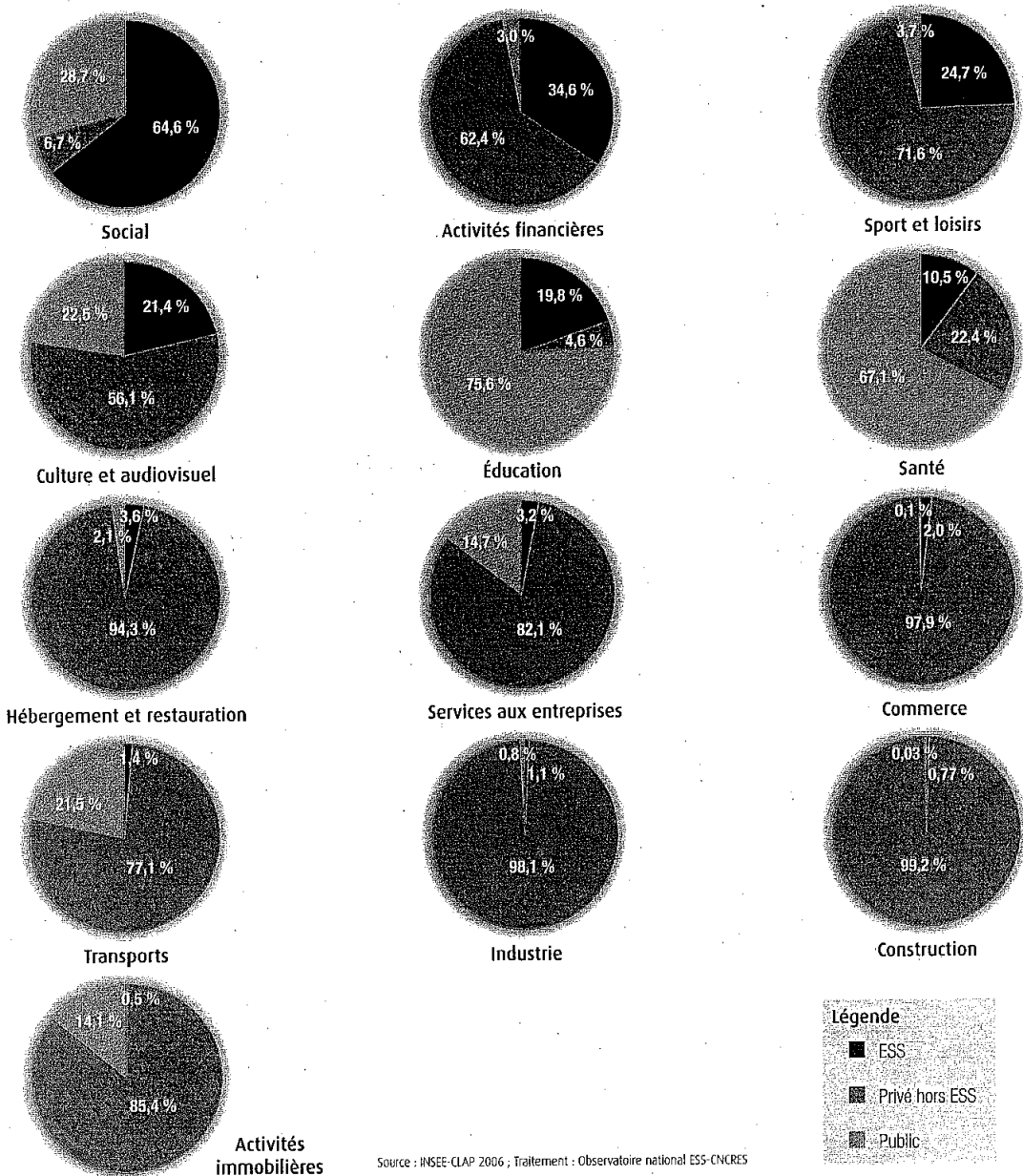
## 1.1.3 L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS 13 DOMAINES D'ACTIVITÉS

L'économie sociale et solidaire pèse de 65 % à 10 % des emplois dans 6 domaines d'activité : le social, l'éducation, les activités financières, les sport et loisirs, la culture et l'audiovisuel et la santé.

Dans le premier domaine, le social, l'économie sociale et solidaire occupe une place prépondérante et regroupe 65 % du total des emplois. Dans les 3 domaines suivants, l'économie sociale et solidaire est le deuxième employeur derrière les entreprises traditionnelles. Elle représente 35 % de l'emploi dans les activités financières, 25 % dans les sport et loisirs et 21,5 % des emplois du secteur culture / audiovisuel. Enfin, dans les deux derniers domaines d'activité où elle exerce une influence importante, l'économie sociale et solidaire est le deuxième employeur derrière les organisations publiques. Elle représente 20 % de l'emploi dans l'éducation et près de 11 % dans la santé.

La présentation qui suit met en évidence de façon décroissante la part de l'économie sociale et solidaire selon les 13 domaines d'activité issus de la Nomenclature Économique de Synthèse (NES) tels que présentés dans le tableau 2.

Figure 8 : Répartition de l'emploi par domaines d'activité en France en 2006





## **ANNEXE VIII :**

Proposition n° 31 relative aux associations : avant-projet de loi  
et étude d'impact élaborés par le ministère de la santé  
et des sports (DJEPVA)

## **PROJET DE TEXTE DE LOI RELATIF AUX FUSIONS, SCISSIONS ET APPORTS PARTIEL D'ACTIFS DES ASSOCIATIONS**

### Objectif :

L'objectif de cette proposition de texte de loi est de donner un fondement légal aux opérations de fusion, scission et d'apports partiel d'actifs des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (ou par le régime local) et d'apporter une sécurité juridique aux membres et aux tiers.

Par ailleurs, dès lors que ce projet de texte aura été adopté par le Parlement, l'administration fiscale se propose d'insérer dans le code général des impôts - via la loi de finances rectificative - un article organisant la neutralité fiscale de ces opérations comme pour les autres organismes de droit français comme précisé par l'instruction 4I-2-02 n°185 du 25 octobre 2002.

### Contenu :

Le projet de texte de loi comprend 5 articles :

L'article 1<sup>er</sup> donne une définition des opérations de fusion, scission totale ou partielle et prévoit les modalités des opérations.

L'article 2 renvoie à un décret en conseil d'Etat la fixation des règles de publicité et le délai d'opposition ouvert aux tiers

L'article 3 prévoit l'application du dispositif aux associations du régime du code civil local

L'article 4 précise l'obligation de déclaration en préfecture des opérations.

L'article 5 régit les conséquences de ces opérations sur la reconnaissance d'utilité publique précédemment obtenue.

### Procédure :

Le CNVA a donné un avis positif par lettre du 4 mai 2006.

Les ministères de la justice et de l'économie, des finances et de l'industrie ont donné un avis positif respectivement par lettres du 2 octobre 2006 et du 20 juin 2006.

Le ministère de l'intérieur a émis des observations prises en compte.

La chancellerie a trouvé que ce projet de texte de loi devrait être étendu aux associations du régime du code civil local.

Le projet a fait l'objet d'une étude d'impact.

**PROJET DE TEXTE DE LOI RELATIVE A LA FUSION, LA SCISSION ET L'APPORT PARTIEL D'ACTIFS DES ASSOCIATIONS**

**FICHE D'IMPACT**

**I. IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF**

**1. OBJECTIFS DE LA DISPOSITION PROPOSÉE ET AVANTAGES ATTENDUS**

L'objectif de ce projet de texte de loi est d'apporter aux opérations de fusion, scission, apports partiels d'actifs concernant des associations du régime de la loi du 1er juillet 1901 (ou du régime local) une sécurité juridique qui, en l'état du droit des associations, est très incertaine.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe actuellement les règles de fusion ou d'absorption entre des associations du régime de la loi de 1901 ou du régime local. La doctrine considère généralement que ces opérations sont possibles sur le fondement de la théorie du contrat. Toutefois, la chancellerie, à plusieurs reprises, a pris fermement position sur cette question. Elle considère, en l'absence de texte, que de telles opérations sont illicites et ne peuvent se réaliser.

Ces opérations qui concernent des associations (ou des associations et une fondation) sont depuis quelques années relativement fréquentes. Elles devraient à l'avenir se multiplier notamment dans le secteur social et médico-social où des contraintes budgétaires conduisent les associations gestionnaires à rechercher des économies d'échelle.

Or, la fusion de deux associations ou l'absorption d'une association par une ou plusieurs autres associations présentent, faute d'encadrement spécifique, des risques juridiques important notamment pour les dirigeants, les membres et les tiers concernés par ces opérations notamment les créanciers. Ces risques sont principalement les suivants :

- 1) Actuellement, les modalités de déclaration et de publication au journal officiel fixées par l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ne permettent pas aux tiers de connaître quelle est l'association qui demeure et celles qui disparaissent.
- 2) Il n'existe pas de possibilité de transfert des dettes en droit français. La transmission du passif nécessite par conséquent l'accord individuel des créanciers. En cas de désaccord elle entraîne la déchéance du terme (art.1188 du code civil) et l'exigibilité immédiate des dettes.
- 3) L'article 1690 du code civil prévoit que "Le cessionnaire n'est saisi à l'égard des tiers que par la signification du transport faite au débiteur. Néanmoins, le cessionnaire peut être également saisi par l'acceptation du transport faite par le débiteur dans un acte authentique." En l'état actuel du droit, il est donc nécessaire que toute opération de fusion ou de scission soit précédée d'une information auprès de chaque débiteur de l'association. Un texte spécifique aux opérations de fusions et de scissions des associations permettra de formaliser la procédure d'information des tiers, d'en simplifier la signification et d'apporter à l'opération des garanties de sécurité juridique.
- 4) L'association qui participe à une opération de restructuration n'est pas tenue d'en informer l'administration qui a conclu avec elle une convention ou lui a délivré une habilitation ou un agrément. En principe, sauf disposition contraire, un agrément<sup>1</sup> ou une habilitation donnée à une association ne peut être transmis à l'association absorbante et doit être renouvelée.
- 5) Il n'existe aucune disposition de nature à protéger les membres et à garantir leurs droits.
- 6) L'article L 122-12 du code du travail prévoit que s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise. Or, faute de texte fixant la date certaine où se réalise l'opération, qui se concrétise en pratique à une date le plus souvent bien antérieure à la décision commune des instances délibératives des associations concernées, la situation des salariés est juridiquement fragile.
- 7) En matière fiscale, l'absence de texte est également un obstacle à une application du régime de faveur aux associations. Ainsi, l'instruction fiscale 4I-2-02 n°185 du 25 octobre 2002 n'a pas pris en compte des opérations

---

<sup>1</sup> Les habilitations et les agréments donnés en matière sociale et médico-sociale concernent l'établissement ou le service et non l'association gestionnaire.

visant les associations pour l'application du régime de faveur. Ce régime ne leur est donc pas actuellement juridiquement applicable.

L'évolution du droit national et du droit européen est caractérisée par l'inscription dans les normes juridiques de disposition spécifique couvrant toutes les catégories de personnes morales.

Très tôt le droit national s'est préoccupé d'établir le régime juridique de la fusion des sociétés (code de commerce L 236-1 à L 236-7 et le décret 67-236 du 23 mars 1967 article 254 à 267) Les articles 1844-4 et suivants du code civil ont renforcé ces dispositions pour tous les types de sociétés. Plus récemment, l'ordonnance du 29 août 2001 a introduit des mesures équivalentes dans le code de la mutualité (Les articles L113-1 et L 113-2)

Dans le cadre de l'Union européenne, le Traité imposait une **harmonisation des législations nationales** et fixait les instruments pour la réaliser.

Ainsi les troisième et sixième directives couvrent les opérations de structure telles que la fusion et la scission dans la cadre de chaque droit national.

Or, aucun de ces textes ne concernent les restructurations des associations, dont la validité a été reconnue par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE -23 avril 1986 - Parti écologiste "Les Verts" / Parlement européen - aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339).

## 2. DISPOSITIF JURIDIQUE

**La loi** : Le projet de texte de loi insert après l'article 9 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association les articles 9 bis à 9 nonies :

L'article 9 bis donne une définition des opérations de fusion, scission totale ou partielle et prévoit les modalités générales des opérations de fusion, absorption, qui ne peuvent se réaliser qu'à la condition que les associations concernées par l'opération, aient un objet analogue ou complémentaire et soient régulièrement déclarées.

L'article 9 ter renvoie à un décret en conseil d'Etat la fixation des règles de publicité et le délai d'opposition ouvert aux tiers ;

L'article 9 quater prévoit la continuité des engagements pris par l'association absorbée ;

L'article 9 quinquies précise les modalités d'information des tiers concernés par le projet de fusion ;

L'article 9 sexies traite de la date d'effet de l'opération ;

L'article 9 septies prévoit pour les associations disposant d'un patrimoine important l'intervention d'un commissaire aux apports ;

L'article 9 octies précise que les conventions et les décisions administratives octroyant un label, un agrément se poursuivent dans l'association absorbante.

L'article 9 nonies étend aux fondations le régime des fusions, scission et apports partiels d'actifs. L'extension de ce même régime aux associations du régime local est réalisée par l'article 3 du projet de loi.

Enfin le projet de loi est complété par deux autres dispositions :

- l'article 4 modifie l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 pour prévoir que les opérations de fusion, absorption et apports partiel d'actifs doivent faire l'objet d'une déclaration à la préfecture (modification de l'article 5 de la loi de 1901) ;
- l'article 5 du projet de loi modifie l'article 12 de la même loi en vue de fixer le régime particulier de la procédure de reconnaissance d'utilité publique qui requiert un décret en Conseil d'Etat..

**Un décret d'application** (article 2 du projet de loi) complétera ce texte sur les points suivants : le contenu du projet de fusion, les conditions de l'adoption et de la communication du projet de fusion aux membres de l'association ; information des tiers ; transmission des créances ; délai d'opposition des créanciers ; seuil d'intervention d'un commissaire à la fusion ; information et droit d'opposition de l'autorité administrative à la poursuite dans l'association absorbante de la reconnaissance ; de l'agrément, de l'habilitation ou d'une convention.

## 3. IMPACT EN TERMES DE FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

En termes de formalités administratives, ce projet de texte se limite à étendre et à préciser les formalités auxquelles les associations participant à une opération de cette nature doivent aujourd'hui se soumettre. En l'absence de texte spécifique, la pratique juridique (et la jurisprudence) consiste à s'inspirer des règles de procédure du code de commerce. La jurisprudence admet que les règles du code de commerce en matière de fusion et absorption s'applique aux fusions et absorptions ou transmission de patrimoine entre associations.. Ainsi la Cour d'appel PARIS (25 A Audience publique du 20 décembre 2002 N° de décision : 2000/21432 ASSOCIATION SOLENDI) a jugé « (...), qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit l'application aux associations des dispositions de la loi du 24 juillet 1966 relatives aux mécanismes de la fusion absorption;...)

L'encadrement juridique réalisé par ce texte permettra cependant de faciliter grandement ces opérations en adaptant ces règles aux spécificités associatives, notamment sur les points suivants :

- Le projet de texte de loi simplifie la procédure de publicité de l'opération aux tiers (créanciers notamment) puisqu'il n'existe pas de possibilité de transfert des dettes en droit français. La transmission du passif nécessite par conséquent l'accord individuel des créanciers. En cas de désaccord elle entraîne la déchéance du terme (art.1188 du code civil) ;
- Il prévoit que les associations participant à une opération de fusion ou de scission mentionnée à l'article 9 bis en faire la déclaration en préfecture ;
- Ce texte doit également permettre la continuation dans l'association absorbante des conventions ou décisions administratives confiant notamment une mission de service public à l'association absorbée sous la seule réserve du droit d'opposition de l'administration concernée.

## **II. IMPACT SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE**

### **1. IMPACT SOCIAL, FISCAL OU SUR D'AUTRES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX**

Le rôle économique et social du monde associatif a été profondément modifié.

D'une part, les associations ont pris en charge, dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, du sport, des actions que la sphère marchande n'entendait pas assumer ou que les pouvoirs publics ne souhaitent plus conserver dans leur champ de compétences : ainsi, certaines associations, se voient confier de véritables missions de service public et, parfois même, sont investies de prérogatives de puissance publique.

D'autre part, le rôle économique des associations n'a fait que croître. On dénombre aujourd'hui environ 1100000 associations représentant un budget annuel en 2005 estimé à 59 milliards d'Euros, soit 3,7 du PIB. Sur cet ensemble, on dénombre 160000 associations employeurs ayant un budget annuel moyen de 285500€ et employant 1,9 millions de salariés, soit 6% de l'emploi salarié en France. L'importance économique des associations et la complexification croissante de leur gestion, nécessitent un encadrement juridique minimum des opérations de restructurations qu'elles engagent.

Sur un plan statistique, on estime à environ 200 opérations de fusion, absorption ou apport partiel d'actifs réalisées chaque année concernant des associations qui doivent faire appel à un commissaire aux comptes. Toutes ces opérations présentent des risques juridiques dans la mesure où elles se réalisent dans la plus grande opacité. Les conseils n'ont pas les moyens juridiques d'imposer des règles par exemple en matière d'information des tiers (dont les financeurs, voire les membres) concernés par l'opération lorsque les organes délibérants ou les présidents des associations en cause s'y refusent.

En matière fiscale, l'absence de texte est également un obstacle à une application du régime de faveur aux associations. Ainsi, l'instruction fiscale 4I-2-02 n°185 du 25 octobre 2002 n'a pas pris en compte des opérations visant les associations pour l'application du régime de faveur. Or, 17 885 associations ont déposé une déclaration d'impôt sur les sociétés (associations à l'I.S. en vertu du 206-1 du CGI) et 6 076 associations ont acquitté un impôt sur les sociétés.

Cependant, la question du coût fiscal d'une opération de fusion excède, en toute hypothèse, les seules associations fiscalisées. En effet, le fait pour une association de n'être pas fiscalisée n'a pas pour effet d'exonérer l'opération de paiement de droits de mutation qui peuvent se révéler important.

Un exemple récent illustre le risque fiscal de ce type d'opération réalisée par des associations reconnues sans but lucratif au sens du droit fiscal. Pour des raisons financières, liées à une baisse constante de leurs effectifs, l'association « Les Guides de France » a conclu à Lourdes le 31 mai 2004 un traité de fusion avec l'association

« Les scouts de France » Le rapport préliminaire de la Cour des comptes (n°45427 transmis par la Cour le 12 juin 2006) relève à ce propos ce qui suit :

« L'association des Scouts de France, dont l'exploitation était équilibrée, a été dissoute le 31 août 2004 et ses actifs, passifs et engagements souscrits en contrepartie ont été apportés aux Guides de France. (...) »

« En raison de cette absorption, le Guides de France ont bénéficié d'un apport net de 12,1 M€. (...) » Au total, les frais de mutation liés à la fusion se sont élevés à **157 000€** au total.

Le rôle économique et social des associations est très différent de ce qu'il était lors de la publication de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Des règles prudentielles sont nécessaires dans les opérations de restructuration afin que les associations puissent toujours être en mesure de respecter les engagements qu'elles ont contractés envers leurs salariés et leurs créanciers.

## **2. EFFETS MICRO ET MACRO-ÉCONOMIQUES, NOTAMMENT SUR L'EMPLOI**

Ce projet de texte de loi doit sécuriser la situation des contrats de travail conclue par l'association absorbée.

L'article L 122-12 du code du travail prévoit que s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise. Faute de texte fixant la date certaine où se réalise l'opération, qui se concrétise en pratique à une date le plus souvent bien antérieure à la décision commune des instances délibératives des associations concernées, la situation des salariés est juridiquement fragile.

## **3. EFFETS SUR LES BUDGETS PUBLICS**

Néant Aucun coût direct. L'application d'un régime de faveur par l'administration fiscale (qui suppose une modification de l'article L210 A du CGI) aux opérations de restructuration conduite par des associations reste subordonnée à la création d'un régime juridique des opérations de fusion, scission et apports partiels d'actifs.

Aucun chiffre n'a été réalisé à ce jour par le MINEFI sur l'I.S. et les droits de mutation.

## **BILAN COÛTS - AVANTAGES :**

- Transparence de l'opération pour les membres ;
  - Sécurisation juridique de l'opération pour les tiers ;
  - Sécurisation des contrats.
-

## **Projet de texte de loi relative à la fusion, la scission et l'apport partiel d'actifs des associations**

---

### **Article 1er**

Il est inséré après l'article 9 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association les articles 9 bis à 9 nonies ainsi rédigés :

#### « Article 9 bis : Définition

Sous réserve que les associations concernées par l'opération, aient un objet analogue ou complémentaire et soient régulièrement déclarées, une ou plusieurs associations peuvent au moment de leur dissolution sans liquidation,

- 1) par voie de fusion, transmettre l'ensemble de leur patrimoine, activement et passivement à une association existante ou nouvelle qu'elles constituent.
- 2) par voie de scission, transmettre activement et passivement à une ou plusieurs associations préexistantes ou nouvelles l'ensemble de son patrimoine,
- 3) apporte une part de ses actifs ou de son patrimoine à une autre association sans que l'opération n'entraîne la dissolution de l'association à l'origine de l'apport.

#### « Article 9 ter : la délibération des organes compétents

L'opération de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actifs résulte de délibérations concordantes des organes délibérants des associations concernées adoptées dans les conditions prévues par leurs statuts ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des membres ayant voix délibérative présents ou représentés. Cette délibération est portée à la connaissance de chaque association concernée.

#### « Article 9 quater : continuité des engagements

L'association absorbante est substituée activement et passivement aux droits et obligations de l'association absorbée à l'égard des engagements conventionnels ou contractuels, des garanties attachées aux apports, aux dons, aux legs et aux créances transférés.

Lorsque l'association absorbée bénéficie d'une subvention de la part d'une autorité administrative d'un montant égal ou supérieur à un seuil défini par décret, elle notifie deux mois avant l'opération le projet de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actifs à cette autorité

Il en est de même en cas de scission ou pour la branche d'activité apportée, en cas d'apports partiels d'actifs.

#### « Article 9 quinquies : Réalisation de l'opération

Le projet de traité de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actifs, proposé à l'adoption des organes délibérants, doit faire préalablement l'objet d'une publication dans un journal d'annonces légales dans un délai fixé par décret en conseil d'Etat.

#### « Article 9 sexies

La fusion, la scission ou l'apport prend effet :

- en cas de création d'une ou plusieurs associations nouvelles, à la date de publication au Journal Officiel de la déclaration de la nouvelle association ou de la dernière d'entre elles ;
- Lorsque l'opération est soumise à une autorisation administrative, à la date de celle-ci ;
- dans les autres cas, à la date de décision de l'organe délibérant, sauf si le projet prévoit que l'opération prend effet à une autre date, laquelle ne doit être ni postérieure à la date de clôture de l'exercice en cours de l'association absorbante, ni antérieure à la date de clôture du dernier exercice clos de l'association absorbée.

#### « Article 9 septies : Le commissaire aux apports

« Lorsque la valeur totale de l'ensemble des apports en nature est d'un montant au moins égal à un seuil fixé par décret, un commissaire à la fusion, à la scission ou aux apports est désigné<sup>2</sup> par l'association absorbante Il présente un rapport appréciant la valeur de ces apports. »<sup>3</sup>

**« Article 9 octies : Transmission de l'habilitation, de l'autorisation ou de l'agrément**

Lorsque la fusion concerne une association ou plusieurs associations bénéficiant d'une autorisation administrative, d'un agrément ou d'une habilitation, cette association doit en faire la déclaration préalable auprès de l'autorité administrative deux mois avant la convocation statutaire de l'organe délibérant. Celle-ci peut s'opposer à la transmission ou au maintien de l'autorisation, de l'agrément, ou de l'habilitation dans l'association absorbante pour la durée restant à courir par une décision motivée dans un délai fixé par décret.

Il en va de même lorsque les associations concernées bénéficient d'une subvention d'une collectivité publique d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret.

**« Article 9 nonies**

Les dispositions prévues aux articles 9 bis à 9 sexies sont applicables aux opérations par lesquelles une association apporte une partie ou la totalité de ses actifs à une fondation. »

**Article 2**

Un décret en conseil d'Etat fixe les modalités d'application des articles 9 bis à 9 sexies ci-dessus, notamment en ce qui concerne les règles de publicité et le délai d'opposition ouvert aux tiers.

**Article 3**

L'article 44 du code civil local est ainsi rédigé : les articles 9 bis à 9 sexies de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, sont applicables aux associations inscrites constituées sur le fondement du code civil local sous réserve des adaptations rendues nécessaires par décret en conseil d'Etat.

**Article 4**

A l'article 5, il est inséré après le quatrième alinéa de l'article 5, l'alinéa suivant :

« Les associations participant à une opération de fusion ou de scission mentionnée à l'article 9 bis doivent procéder à la déclaration préalable prévue au 2ème alinéa ci-dessus. »

**Article 5**

L'article 12 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association est ainsi rédigé :

« La dissolution sans liquidation de l'association ou des associations reconnues d'utilité publique ayant fait l'objet d'une fusion ou d'une scission doit être constatée par un décret en Conseil d'Etat. Ce même décret abroge le décret de reconnaissance d'utilité publique de l'association absorbée».

« Les dispositions de l'article 9 octies ne sont pas applicables à la reconnaissance d'utilité publique. »

<sup>2</sup> [d'un commun accord par l'organe délibérant des associations concernées].

<sup>3</sup> Proposition M. Justice / proposition alternative du CNCC : « Lorsque l'une des associations concernées remplit les conditions prévues à l'article L612-1 du code de commerce, un commissaire la fusion, à la scission ou aux apports est désigné par l'association absorbante. Il présente un rapport appréciant la valeur de ces apports. »



## Exposé des motifs

L'objet du présent amendement est de définir, par la voie d'une ordonnance, les conditions juridique de réalisation des opérations de fusion, scission apports partiels d'actifs concernant des associations du régime de la loi du 1er juillet 1901 (ou du régime local) et de leur donner une sécurité juridique qui, en l'état du droit des associations, à défaut de textes directement applicables, est très incertaine.

Il existe en France plus d'un million d'associations animées par environ 13 millions de bénévoles. Elles emploient près d'un million six cent mille salariés, soit 8% de l'emploi en France.

Beaucoup d'entre elles ont une activité économique et gèrent un patrimoine important.

De nombreuses associations sont chargées d'une mission de service public, voire des prérogatives qui y sont attachés. Elles bénéficient, dans le cadre de convention ou de contrat conclu avec les collectivités publiques ou leurs établissements de transferts financiers publics dédiés aux opérations d'intérêt général dont elles ont la charge.

Or, il n'existe aucune règle régissant les fusions ou scissions réalisées entre associations de droit français. Ainsi les conditions de publication au Journal officiel des déclarations portant sur la création ou les modifications statutaires des associations ne permettent pas aux tiers de connaître, par exemple, quelle est l'association qui demeure et celles qui disparaissent. Il n'existe pas de possibilité de transfert des dettes en droit français. La transmission du passif nécessite l'accord individuel des créanciers. En cas de désaccord elle entraîne la déchéance du terme (art. 1188 du code civil).

L'article 1690 du code civil prévoit que "Le cessionnaire n'est saisi à l'égard des tiers que par la signification du transport faite au débiteur. Néanmoins, le cessionnaire peut être également saisi par l'acceptation du transport faite par le débiteur dans un acte authentique." En l'état actuel du droit, il est donc nécessaire que toute opération de fusion ou de scission soit précédée d'une information auprès de chaque débiteur de l'association.

Un texte spécifique aux fusions et scissions des association permettrait de formaliser la procédure d'information des tiers, d'en simplifier la signification et d'apporter à l'opération des garanties de sécurité juridique.

Enfin, en matière fiscale, l'absence de texte est également un obstacle à une application du régime de faveur aux associations. Ainsi, l'instruction fiscale 4I-2-02 n°185 du 25 octobre 2002 n'a pas pris en compte des opérations visant les associations pour l'application du régime de faveur.

## ANNEXE n° IX :

### TABLEAU DE SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Objectif recherché	Exposé de la mesure	Entités concernées	Contributions remises par :	Action à mener
<p>1. Combler les lacunes statistiques.</p> <p>2. Développer les activités et l'emploi avec les CRESS</p>	<p style="text-align: center;"><b>I. <u>Reconnaissance et visibilité de l'ESS</u></b> <b>(Mesures 1 à 12)</b></p> <p>Saisir l'INSEE et lui demandant de concert avec les acteurs de l'ES d'arrêter un programme d'étude.</p> <p>Développer le rôle des CRESS dans l'animation d'agence régionale de développement économique de l'Economie Sociale et Solidaire :</p> <p>reconnaissance du rôle de coordination des CRESS dans cinq missions en liaison avec les chambres consulaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagnement de projets</li> <li>• Développements de filières</li> <li>• Formation</li> <li>• Information</li> <li>• Observatoires régionaux</li> </ul>	<p>Economie sociale et pouvoirs publics</p> <p>Ensemble des acteurs de l'économie sociale.</p>	<p>DGCS (ex – DIISES)</p> <p>CNCRES</p>	

<p>3. Assurer la permanence d'un réseau d'observatoires de l'économie sociale et solidaire.</p>	<p>Favoriser le développement et la généralisation d'observatoires régionaux de l'ESS. Encourager la participation de tous les acteurs publics et privés. Assurer le financement notamment par l'intermédiaire d'une fondation spécialisée.</p>	<p>Ensemble des acteurs de l'ES et des autorités publiques.</p>	<p>CNCRES</p>	
<p>4. Auto-évaluation des entreprises de l'économie par un bilan sociétal.</p>	<p>Démarche moins ambitieuse que le « label » ; elle peut anticiper le choix d'une démarche de labellisation. Le bilan sociétal est un outil d'auto-évaluation en vue de l'amélioration des pratiques. Implique tous les partenaires de l'entreprise. Suppose un coût d'investissement.</p>	<p>Ensemble des entreprises de l'économie sociale et association.</p>	<p>CJDES</p>	<p>Soutenir la démarche mais pas de règle à imaginer.</p>
<p>5. Rechercher une meilleure reconnaissance de l'économie sociale et assurer sa valorisation :</p>	<p>S'engager dans une démarche de création de labels qui dépasse la seule approche par les statuts pour mieux reconnaître les acteurs de l'économie sociale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- avec un label de l'entrepreneuriat social</li> <li>- avec un label à finalité sociale et solidaire.</li> </ul> <p>Les labels seraient délivrés par un organisme indépendant sur la base d'une série de critères. Son obtention devrait pouvoir procurer certains avantages. La crédibilité créée par les labels favorisera le financement de ses bénéficiaires.</p>	<p>Tous les acteurs intéressés</p>		<p>Travail à mener avec les acteurs qui définiraient les critères.</p>

<p>6. Faire reconnaître le rôle de l'Economie Sociale au sein de l'Education Nationale et dans les politiques de formation.</p>	<p>Représentation de l'Economie Sociale dans les instances consultatives en matière d'éducation et de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haut conseil de l'Education.</li> <li>• Haut comité de l'Education de l'Economie et de l'Emploi.</li> <li>• Conseil de diffusion de la culture économique (CODICE).</li> </ul>	<p>Ensemble des acteurs de l'Economie Sociale</p>	<p>Conseil supérieur de l'Economie Sociale et CEGES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modifications de textes réglementaires.</li> <li>▪ Convention entre le Ministère de l'Education et les Instances de l'E.S.</li> </ul>
<p>7. Promouvoir l'enseignement et la formation à l'économie sociale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intégration d'universitaires – experts de l'ES dans les commissions de rédaction des programmes du second degré.</li> <li>○ Développement de partenariats entre les structures de l'ES, la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire et l'IGEN.</li> <li>○ Favoriser la recherche.</li> </ul>	<p>Ensemble des acteurs</p>	<p>Ex-DIIESES et CEGES.</p>	
<p>8. Favoriser l'émergence d'entrepreneurs de l'économie sociale.</p>	<p>Création de chaires d'économie sociale dans les universités et les grandes écoles françaises de management afin de favoriser les liens entre les étudiants et les entreprises de l'économie sociale</p>	<p>Secteur de l'ES</p>	<p>USGERES</p>	<p>Négociation avec les Universités.</p>
<p>9. Assurer l'effectivité de la diffusion et de la mise en œuvre des mesures gouvernementales relatives aux associations.</p>	<p>Soutien à la mise en place d'un comité de suivi de la circulaire du PM du 18 janvier 2010. Vigilance sur la continuité. Le comité de suivi associe les administrations concernées les collectivités territoriales et le mouvement associatif. Dans une étape ultérieure, il pourrait être une émanation du Conseil Supérieur de l'ES.</p>	<p>Secteur associatif</p>	<p>CPCA</p>	<p>Décision d'organisation ; a priori pas besoin de norme nouvelle.</p>

<p>10. Porter à Bruxelles des projets de statuts européens pour les mutuelles et pour les associations.</p>	<p>A l'instar du statut européen des coopératives, le besoin d'une reconnaissance européenne du rôle des associations et des mutuelles se fait sentir. L'absence de statut européen pour les mutuelles et les associations constitue un handicap face à l'existence de la société anonyme européenne.</p>	<p>Mutuelles et associations</p>	<p>Plusieurs acteurs de l'ES</p>	<p>Action européenne à conduire par le Gouvernement avec l'appui des représentants de l'économie sociale.</p>
<p>11. Faciliter l'accès des porteurs de projets associatifs aux fonds structurels européens.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La mesure se décline en deux parties : créer un groupe de travail dédié à la simplification et à la concertation.</li> <li>○ Lancer un plan territorial d'accompagnement à l'accès aux fonds structurels.</li> </ul>		<p>Avisé</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implication des services publics de l'Etat à prévoir</li> <li>▪ Crédits nécessaires en phase de démarrage.</li> </ul>
<p>12. soutenir le développement du micro-crédit dans l'Union européenne.</p>	<p>Soutenir les actions de la Commission en faveur du développement du micro-crédit notamment en adaptant la réglementation des Etats-membres et l'accès des institutions de micro-financement à des ressources financières supplémentaires.</p>	<p>micro-entreprises</p>	<p>ADIE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soutien à l'évaluation des effets de la Communication de la Commission européenne.</li> <li>▪ Examen des dispositifs français au regard des recommandations européennes.</li> </ul>

**II. Promouvoir une politique active et renouvelée d'aide et d'accompagnement en facilitant l'accès à certains dispositifs de droit commun (Mesures 13 à 23)**

Les outils de financement (Mesures 13 à 20)

<p>13. Renforcement des fonds propres des associations « innovantes ».</p>	<p>Etendre aux associations dont les activités sont innovantes et assimilables à une PME (au sens des règles européennes), les dispositifs qui favorisent l'investissement dans les PME :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la souscription au capital d'une PME.</li> <li>• Possibilités de s'acquitter de l'ISF.</li> </ul> <p>Ces investissements prendraient la forme de titres associatifs assimilés à des capitaux propres.</p>	<p>Certaines associations</p>	<p>Crédit coopératif</p>	<p>Modification des articles L 215-8 et suivants du code monétaire et financier et modification du CGI.</p>
<p>14. Renforcer les fonds propres des associations par l'adoption de règles sur les réserves.</p>	<p>Comme dans les entreprises classiques, l'adoption de règles sur les réserves obligatoires pour les associations faciliterait le renforcement des fonds propres. La mesure concernerait, au moins, les associations faisant l'objet d'un agrément ou d'un label.</p>	<p>Secteur associatif</p>		<p>Dispositions législatives à prévoir.</p>

<p>15. Favoriser la mise en réserve des excédents des associations.</p>	<p>Modification des dispositions appliquées par les collectivités publiques lors de l'examen annuel des budgets des associations. Les subventions publiques non-utilisées ne doivent pas être systématiquement reprises par le financeur. Un examen pluriannuel pourrait être retenu dans le cadre d'une convention de partenariat (contractualisation des moyens). Les excédents annuels contribuent à la constitution de fonds propres.</p>	<p>Associations</p>	<p>Crédit coopératif.</p>	<p>Instruction gouvernementale.</p>
<p>16. Sécuriser les financements publics des associations de l'économie sociale.</p>	<p>La difficulté d'encaissement à bonne date des concours financiers publics (subventions) fragilise l'activité des associations. OSEO qui intervient en « Dailly » sur les créances publiques détenues par des entreprises pourrait étendre son intervention au pré-financement des subventions officiellement notifiées. Devrait être envisagée une obligation de notification dans les 2 mois suivant la délibération. Cette implication d'OSEO pourrait ouvrir la voie à des offres de même nature émanant d'autres banques.</p>	<p>Acteur de l'économie sociale ; association principalement.</p>		<p>Accord Etat – OSEO.</p>
<p>17. Renforcement des fonds propres des coopératives.</p>	<p>Le code CGI prévoit que les souscriptions au capital ou en titres participatifs des entreprises solidaires peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 25 % sans que soient exigées des conditions d'activité et d'indépendance du capital. Il s'agirait d'étendre cette règle au dispositif TEPA - ISF. Les dispositifs d'aide aux PME devraient être accessibles ou adaptés aux coopératives.</p>	<p>Coopératives.</p>	<p>Crédit coopératif.</p>	<p>Modification du CGI</p>

<p>18. Adapter les procédures OSEO afin de faciliter le financement des coopératives.</p>	<p>Elargir les limites des procédures OSEO aux investisseurs professionnels dans les SCOP ou coopératives ; rendre accessibles aux co-entrepreneurs de SCOP ou coopératives des dispositifs de garantie OSEO adaptés.</p>	<p>Coopératives</p>	<p>GNC</p>	<p>Adapter les procédures OSEO aux coopératives.</p>
<p>19. Ouvrir à l'innovation sociale les dispositifs existants d'OSEO.</p>	<p>Inciter OSEO à transposer à l'innovation sociale les outils que l'établissement propose aux entreprises innovantes notamment sous forme d'avances remboursables ou d'aides à la création.</p>		<p>Mouvement des entrepreneurs sociaux.</p>	
<p>20. Favoriser la mise en commun de fonds propres au sein d'un même groupe d'entreprises.</p>	<p>S'inspirer des exemples européens (Italie / Pays-Bas) qui permettent à des « fondations » de servir de holding concentrant les capitaux de différentes structures, mutualisant ainsi la couverture des risques et favorisant les investissements. Il s'agit donc de permettre à un groupe réunissant des organismes différents de mutualiser ses fonds propres dans le cadre d'une entité dédiée.</p> <p><b>B. Les autres outils (Mesures 21 à 23)</b></p>	<p>Mutuelles entreprises et de l'Economie Sociale.</p>	<p>Malakoff-Médéric mutuelles.</p>	<p>Disposition législative à prévoir.</p>



<p>21. Ouvrir à l'innovation sociale les dispositifs existants d'appui à l'innovation.</p>	<p>Toutes les entreprises et les associations du secteur marchand peuvent bénéficier du Crédit Impôt Recherche (CIR). Les activités éligibles n'excluent pas l'innovation sociale. Mais il y a nécessité d'une information officielle et d'une définition des conditions d'application.</p>	<p>Tous les acteurs de l'économie sociale.</p>	<p>Mouvement des entrepreneurs sociaux.</p>	<p>Circulaire / instruction fiscale.</p>
<p>22. Permettre l'intégration de projets d'innovation sociale dans les dispositifs territoriaux existants.</p>	<p>Il s'agit de favoriser sous une forme expérimentale des opérations pilotes menées en lien avec les Régions et les acteurs locaux de l'économie sociale pour mettre en œuvre et développer des projets innovants dans les incubateurs publics existants.</p>		<p>Mouvement des entrepreneurs sociaux.</p>	
<p>23. Développer la création d'entreprises sociales en créant un réseau de professionnels au plan régional.</p>	<p>Création d'un réseau d'incubateurs territoriaux en partenariat entre les collectivités locales, la CDC, l'Avise en vue de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mutualiser les outils et les informations.</li> <li>• Mobiliser des fonds privés et des fonds européens</li> </ul> <p>en liaison avec les dispositifs existants de création d'entreprises (voir mesure 7).</p>	<p>Ensemble du secteur</p>	<p>Avise</p>	

**III. Promouvoir une politique active et renouvelée d'aide et d'accompagnement en adoptant des mesures tenant compte des spécificités de l'ESS (Mesures 24 à 41)**

En matière de financement (Mesures 24 à 30)

24. Création d'une fondation dédiée à l'Economie Sociale et Solidaire.

Encourager la création d'une fondation dédiée aux besoins de financement des entreprises de l'ESS et du financement du réseau des CRESS.  
Ses ressources proviendraient de contributions volontaires des partenaires, du mécénat et des dons de particuliers...

Acteurs de l'économie sociale

« 50 propositions pour changer de cap ». (Le Labo de l'ESS).

25. Encourager le mécénat au profit de l'économie sociale (mécénat de compétences).

1. Mieux faire connaître les dispositions relatives au mécénat de compétences de la loi d'août 2003 qui permettent le prêt de main d'œuvre
2. Amender la loi : compléter le plafond de 0,5 % du C.A. par un plafond en volume de 50 000 euros qui ouvrirait de réelles possibilités de prêts de main d'œuvre par les PME.

Associations fondations.

Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 à modifier.

<p>26. Répondre aux besoins de financements de l'économie sociale pour favoriser la création d'emplois.</p>	<p>Flécher 1 % des placements du fonds de réserve des retraites sur le financement de l'économie sociale. L'Economie Sociale et Solidaire dégage des rentabilités limitées mais stables et assurerait un rôle d'amortisseur en période de crise des investissements du FRR. Le financement par le fonds a de plus une justification logique : l'ESS crée plus d'emplois que la moyenne et permet d'augmenter le nombre de cotisants.</p>	<p>Ensemble des acteurs de l'économie sociale.</p>	<p>Labo de l'ESS / France Active / Mouvement des entrepreneurs sociaux</p>	<p>Proposition à soumettre aux organes de direction du Fonds.</p>
<p>27. Renforcer les fonds propres des mutuelles.</p>	<p>Les dispositions existantes assimilant à des souscriptions au capital, les souscriptions à des titres participatifs de coopératives seraient étendues aux mutuelles.</p>	<p>Mutuelles</p>	<p>Crédit coopératif.</p>	<p>Modification du code monétaire et financier.</p>
<p>28. Favoriser le développement des titres associatifs.</p>	<p>A l'image des titres participatifs des sociétés et banques coopératives qui sont traités comme des quasi-fonds propres, il convient d'encourager et de populariser les titres associatifs pour contribuer à la constitution de fonds propres pour les associations.</p> <p>De plus un travail de simplification est à mener.</p>	<p>Associations</p>		<p>Dans une 1<sup>ère</sup> étape : action d'information.</p>
<p>29. Favoriser la reprise de PME par les salariés, sous forme de coopératives.</p>	<p>Permettre aux salariés d'une entreprise en redressement judiciaire de percevoir leurs indemnités (tout ou partie des indemnités légales et des indemnités-chômage) pour les apporter en fonds propres à la constitution d'une coopérative qui pourra poursuivre l'activité de l'entreprise : actuellement les indemnités n'interviennent qu'après la liquidation judiciaire.</p>	<p>Entreprises et coopératives</p>	<p>Confédération générale des SCOP.</p>	<p>Modifications du code du travail et du code de commerce. Négociation avec l'UNEDIC.</p>

<p>30. Accompagner et développer l'emploi associatif : en soutenant le dispositif local d'accompagnement.</p>	<p>Développer le dispositif DLA qui pourrait concerner 10 % des associations (de l'ES). Effet de levier attendu du dispositif en terme de créations d'emplois. Le développement doit s'accompagner d'un effort de professionnalisation des formateurs (personnels des DLA).</p> <p>La montée en puissance doit être progressive. Une augmentation des crédits budgétaire est nécessaire.</p> <p style="text-align: center;"><b>B. Les autres outils (Mesures 31 à 41)</b></p>	<p>Secteur associatif</p>	<p>CPCA</p>	<p>Besoin de financement au budget 2011.</p>
<p>31. Apporter aux opérations de fusion, scission, apports partiels d'actifs et cessation d'activité une sécurité juridique qui est aujourd'hui incomplète.</p>	<p>La mesure vise à donner une définition à ces opérations qui sont devenues courantes et que la loi de 1901 ne traitent pas.</p>	<p>Associations</p>	<p>DJEPVA + CPCA France Active Fonda</p>	<p>Modifications législatives nécessaires (avant-projet fourni en annexe).</p>
<p>32. Favoriser les besoins d'évolution des associations de taille importante en complétant le dispositif national DLA.</p>	<p>Les transformations à conduire requièrent des compétences multiples : les dispositifs d'ingénierie existants ne sont pas adaptés. Il s'agirait de créer une mission nationale d'accompagnement en complément des DLA.</p>	<p>Associations en mutation</p>	<p>France Active UNIOPSS Avisé CPCA</p>	

<p>33. Favoriser le développement des SCIC en simplifiant et en clarifiant leur création et leur fonctionnement.</p>	<p>Révision de la procédure d'agrément délivré par le préfet. Remplacement par une déclaration ou par un agrément a posteriori.</p> <p>La double référence à l'utilité sociale et à l'intérêt collectif est un facteur de complexité. Redéfinir plus précisément l'utilité sociale et l'intérêt collectif.</p> <p>Les SCIC sont un instrument d'un développement économique d'un territoire et peuvent se traduire par une forme de partenariat public-privé. Elargir le droit des collectivités territoriales et de leurs groupements à participer en fonds propres jusqu'à 30 % ou 40 % sous certaines conditions.</p> <p>Permettre aux SCIC qui remontent 100 % de leurs résultats en réserve de bénéficier du régime du mécénat.</p>	<p>Associations ; coopératives et entrepreneurs et collectivités territoriales.</p>	<p>SCOP</p>	<p>Modification de la loi de juillet 2001.</p>
<p>34. Adapter le statut de la coopération pour permettre le développement des projets d'habitat en propriété collective.</p>	<p>La mesure consiste à créer un nouveau cadre aux activités des coopératives dans le domaine du logement en permettant à des coopératives d'habitants d'être propriétaires de logements. Des adaptations à la loi sur la coopération et à la législation fiscale sont nécessaires.</p>	<p>Coopératives</p>	<p>Groupement national de la coopération.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptation de la loi de 1947.</li> <li>• Dispositions fiscales dans le CGI.</li> <li>• Dispositions du Code de la construction et de l'habitation.</li> </ul>

<p>35. Faciliter le développement des coopératives d'activités et d'emploi.</p>	<p>Ces sociétés coopératives existent mais ont besoin d'être reconnues dans leur rôle d'entrepreneuriat collectif. La mesure consisterait à passer en revue les obstacles et les difficultés et d'articuler l'action de ces coopératives avec les autres dispositifs de création d'emplois qui concernent ces SCOP. Conditions d'encadrement à prévoir.</p>	<p>SCOP demandeurs d'emploi / créateur d'entreprise.</p>	<p>GNC</p>	<p>Instruction gouvernementale. Probable modification normative à prévoir.</p>
<p>36. Faciliter le fonctionnement des coopératives de transport fluvial.</p>	<p>Reconnaître aux coopératives artisanales de transport fluvial la qualité de voiturier.</p>	<p>Coopératives</p>	<p>GNC</p>	<p>Modification de la loi du 20/07/1983 modifiée relative au développement de certaines activités d'économie sociale.</p>
<p>37. Développer l'activité des coopératives en favorisant la constitution des groupements d'employeurs.</p>	<p>La loi du 02/08/2005 ouvre la possibilité de créer des groupements d'employeurs sous la forme coopérative mais l'interprétation du texte sur la portée de la responsabilité des associés n'offre pas une sécurité juridique et freine la constitution de ces groupements. A minima, une circulaire devrait lever ces incertitudes.</p>	<p>Coopératives</p>	<p>GNC</p>	<p>Circulaire interprétative des articles L1253-1 et modification du R1253-35 du code du travail.</p>
<p>38. Favoriser la transmission de PME aux salariés ou à d'autres entreprises de l'E.S.</p>	<p>Permettre à des coopératives ou aux salariés d'une PME d'assurer la continuité de l'entreprise à l'occasion de sa transmission en développant le financement sous forme de titres participatifs. L'IDES finance déjà des titres participatifs ; sa capacité sera renforcée dans le cadre de l'emprunt national.</p>	<p>Coopératives SCIC</p>	<p>Confédération générale des SCOP.</p>	<p>Pas d'action normative directe. Action essentiellement « incitative » des pouvoirs publics.</p>

<p>39. Favoriser l'accès des entreprises sociales à de nouveaux marchés et à de nouveaux clients.</p>	<p>Création d'une place de marché web dédié aux entreprises sociales partenariat caisse des dépôts / Avise : Mise en place d'un site national qui génère des flux d'affaires venant de donneurs d'ordre nationaux ou locaux.</p>	<p>Ensemble de l'ES</p>	<p>Avise</p>	<p>Soutien à l'initiative.</p>
<p>40. Soutenir la formation de salariés du secteur de l'E.S.</p>	<p>Fléchage vers l'économie sociale d'actions de formation vers certains publics dans le cadre du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.</p>	<p>Salariés et employeurs de l'ES</p>	<p>USGERES</p>	<p>Accord avec les partenaires sociaux ; puis inscription dans convention – cadre avec l'Etat.</p>
<p>41. Faciliter la réinsertion sociale et professionnelle de certains publics fragilisés.</p>	<p>Amplifier les possibilités de recours au micro-crédit en facilitant la formation de publics défavorisés désireux de créer leur propre entreprise.</p> <p>Création d'une formule de chèque accompagnement social.</p>	<p>Organismes de micro-crédit</p>	<p>ADIE</p>	<p>Prévoir un volet d'accès adapté au sein du FPSPP.</p>

<b><u>IV. Mieux insérer le secteur de l'ESS au sein des politiques publiques (Mesures 42 à 50)</u></b>				
42. Créer une structure au sein de l'Etat ayant en charge le secteur de l'économie sociale.	<p>La dimension économique et entrepreneuriale des acteurs de l'économie sociale nécessite qu'un dialogue puisse se nouer au niveau de l'administration centrale la plus pertinente.</p> <p>Au-delà de la compétence de la DGCS, il importe que le Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi prenne en charge le secteur dans sa dimension économique.</p>	Ensemble des acteurs de l'économie sociale et pouvoirs publics.	Mission ESS et ensemble des acteurs.	
43. Réformer et dynamiser le conseil supérieur de l'économie sociale.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Placer le CSES à la fois auprès du Ministre de l'économie et du Ministre chargé de la cohésion sociale.</li> <li>2. Modifier la composition et la présidence du CSES ainsi que les règles de fonctionnement ; prévoir éventuellement des collèges spécifiques (ex. : pour les coopératives).</li> <li>3. Modifier le contenu des missions.</li> <li>4. Prévoir les moyens nécessaires de fonctionnement.</li> </ol>	Ensemble des acteurs et pouvoirs publics.		Modification du décret 10/07/2006 et de l'arrêté.
44. Modifier une instance permanente de concertation sur la situation des services sociaux d'intérêt général.	<p>La mesure envisagée consiste à inscrire dans le décret du 27 août 2009 de création d'une commission permanente de concertation pour les services le sujet particulier des SSIG et à assurer la représentation complète des acteurs de l'économie sociale (arrêté du 8 janvier 2010).</p> <p>Il y a donc un élargissement de la compétence de la commission aux SSIG et une modification de la composition de ses membres.</p>	Acteurs de l'économie sociale	Ex - DIIESES	Modification du décret 27/08/2009 et de l'arrêté du 08/01/2010.



<p>45. Optimiser les ressources du grand emprunt en privilégiant les effets de levier.</p>	<p>La mesure porte sur les orientations à retenir en terme de méthode d'utilisation des 100 millions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nécessité de co-financements (1 € apporté par l'emprunt en contrepartie d'un 1 € extérieur).</li> <li>- Privilégier prêts et avances plutôt que subventions (10 %).</li> <li>- Retenir des projets de taille significative.</li> <li>- Créer un cadre national et régional (comités d'engagement) associant à l'Etat et à la Caisse des Dépôts, les acteurs du secteur (France Active, l'Avise, l'IDES notamment...)</li> </ul>	<p>Tous les acteurs de l'économie sociale et des publics.</p>	<p>Caisse des Dépôts France Active</p>	<p>Organisation à bâtir : partenariats à créer à gouvernance à organiser.</p>
<p>46. Faciliter la compréhension par les partenaires financiers des spécificités de l'économie sociale.</p>	<p>Sous l'égide du Conseil supérieur de l'économie sociale et sur la base d'un document que pourraient produire les acteurs de l'ES, l'Etat pourrait relayer l'information sur les spécificités du secteur auprès des banques et des professionnels.</p>	<p>Ensemble de l'économie sociale.</p>		
<p>47. Favoriser l'accès des associations aux outils et pratiques bancaires.</p>	<p>Créer un groupe de concertation entre les représentants de l'ES et les organismes professionnels pour améliorer la connaissance sur la sinistralité / solvabilité des associations et sur les critères de notation. L'appréciation de la situation des associations repose sur des instruments mal adaptés.</p>	<p>Associations</p>	<p>CPCA France Active Fonda</p>	

<p>48. Développer les services du secteur de l'Economie Sociale grâce à la commande publique.</p>	<p>Faire connaître aux acheteurs publics et aux entreprises et associations de l'Economie Sociale les critères de sélection des offres qui permettent d'introduire et de privilégier dans certains marchés les préoccupations sociales, environnementales et de nature qualitative.</p>	<p>Associations et entreprises de l'E.S.</p>	<p>Divers partenaires</p>	<p>Campagne d'information sur la base du guide des bonnes pratiques d'application du code des marchés publics.</p>
<p>49. Poursuivre la dynamique créée par la Mission parlementaire en vue de transformer les diverses orientations d'action en mesures opérationnelles.</p>	<p>Prolonger la Mission par 6 à 9 mois de travaux associant les différents partenaires de l'ESS, dont les collectivités publiques, et aboutissant avant fin 2010 à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un accord - cadre entre l'Etat et les partenaires de l'Economie Sociale,</li> <li>- L'approfondissement de certaines propositions, (chiffage).</li> <li>- La mise en œuvre de mesures effectives.</li> </ul>	<p>Tous les acteurs de l'économie sociale et les pouvoirs publics.</p>	<p>Le Labo de l'Economie Sociale et Solidaire et autres partenaires.</p>	
<p>50. Mieux faire reconnaître l'économie sociale et ses organisations comme acteurs à part entière.</p>	<p>Conclusion d'un accord-cadre entre l'Etat et les organisations de l'économie sociale (et les associations de collectivités territoriales) exposant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La conception de l'économie sociale.</li> <li>• Les entités qui y participent.</li> </ul> <p>La portée de l'accord dans les domaines juridique, de la représentation et des moyens. Un tel accord pourrait intervenir fin 2010.</p>	<p>Ensemble des acteurs</p>	<p>CEGES</p>	<p>Elaboration d'un accord - cadre conséquences pratiques et juridiques nombreuses.</p>



## NOTE EXPLICATIVE

- 1 - Le tableau reprend de façon synthétique la 4ème partie du rapport et les 50 propositions. En règle générale, sous la colonne « objectif poursuivi » est repris l'intitulé exact de chaque mesure. Dans quelques cas, c'est la description de la mesure elle-même dans la 2ème colonne du tableau qui assure la correspondance avec la proposition détaillée dans le rapport.
  
- 2 - La colonne : « contributions remises par » indique les notes et documents produits par les acteurs de l'économie sociale et parfois par certaines administrations, en appui à des propositions. Ces contributions sont fréquemment à l'origine des propositions du parlementaire en mission. Dans quelques cas, la Mission s'est inspirée de tel ou tel élément de la contribution sans reprendre la totalité du contenu.

La colonne « action à mener » ne prétend évidemment pas à l'exhaustivité. C'est simplement, pour la plupart des mesures, le moyen de distinguer ce qui relève de dispositions législatives ou réglementaires de ce qui relève d'autres actions : information, soutien, appui financier, organisation.

## **ANNEXE X :**

### **LISTE DES ORGANISATIONS AYANT REMIS DES CONTRIBUTIONS A LA MISSION**

A la suite des auditions et dans le cadre des groupes de travail, les représentants ou partenaires du secteur de l'économie sociale ont rédigé des contributions comportant analyses et propositions en relation avec l'objet de la mission parlementaire.

Ces contributions ont directement ou indirectement inspiré les propositions exposées par le parlementaire en mission ainsi que les constats et orientations du rapport. Les textes disponibles seront mis en ligne dans les prochains jours dans une version complétée du rapport.

Liste des organisations ayant remis des contributions à la Mission :

- l'ADIE (Association pour le Droit à l'Initiative Economique)
- l'AVISE (Agence de valorisation des initiatives socio-économiques)
- CEGES (Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale)
- CJDES (Centre des Jeunes Dirigeants et des Acteurs de l'Economie Sociale)
- CNCRES (Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale)
- CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives)
- CGSCOP (Confédération générale des sociétés coopératives de production)
- Crédit coopératif
- ETHIX (Cabinet d'expertise comptable)
- La Fonda
- France Active
- GNC (Groupement National de la Coopération)
- Le Laboratoire de l'ESS (Economie Sociale et Solidaire)
- Malakoff – Médéric mutuelles
- Mouvement des entrepreneurs sociaux
- Mutualité française
- UNIOPSS
- USGERES

En outre, l'équipe de l'ancienne délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation et à l'économie sociale (et plus particulièrement M. Daniel RAULT) a participé à l'élaboration de la 1<sup>ère</sup> partie du rapport.

## **ANNEXE XI**

### **Les sigles**

ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
ADDES	Association pour le Développement de la Documentation sur l'Economie Sociale
ADF	Association des Départements de France
AMF	Association des Maires de France
ARF	Association des Régions de France
ARS	Agence Régionale de Santé
AVISE	Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
BTS	Brevet de Technicien Supérieur
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CE	Commission Européenne
CEGES	Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupement de l'Economie Sociale
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CESE	Comité Economique et Social Européen
CGI	Code Général des Impôts
CIRIEC	Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative
CJDES	Centre des Jeunes Dirigeants des Entreprises Sociales
CLAP	Connaissance Locale de l'Appareil Statistique
CMF	Code Monétaire et Financier
CNCC	Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes
CNCRESS	Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale et Solidaire
CNDP	Centre National de Documentation Pédagogique
CNIS	Conseil National de l'Information Statistique
CODICE	Conseil pour la Diffusion de la Culture Economique
CPCA	Conférence Permanente des Coordinations Associatives
CPOM	Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens
CRDP	Centre Régionaux de Documentation Pédagogique
CRES	Chambres Régionales de l'Economie Sociale
CRESS	Chambres Régionales de l'Economie Sociale et Solidaire
CSES	Conseil Supérieur de l'Economie Sociale
DADS	Déclaration Annuelle de Données Sociales
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale

DGESCO	Direction Générale de l'Enseignement Scolaire
DIIESES	Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Economie Sociale
DLA	Dispositifs Locaux d'Accompagnement
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
ES	Economie Sociale
ESS	Economie Sociale et Solidaire
FAQ	Foire aux Questions
FPSP	Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
GEIE	Groupement Européen d'Intérêt Economique
IFRS	International Financial Reporting Standard (normes)
IGEN	Inspection Générale de l'Education Nationale
IMF	Institutions de Micro-Financement
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
ISBL	Institutions Sans But Lucratif
ISF	Impôt de Solidarité sur la Fortune
IUP	Institut Universitaire Professionnalisé
IUT	Institut Universitaire de Technologie
LME	Loi de Modernisation de l'Economie
LPS	Libre Prestation de Services
ME	Mutuelle Européenne
MIESES	Mission à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale et à l'Economie Sociale
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OEC	Ordre des Experts-Comptables
OSEO	Etablissement public industriel et commercial
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PRIAC	Programme Interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
RH	Ressources Humaines
SA	Société Anonyme
SARL	Société A Responsabilité Limitée
SAS	Société par Actions Simplifiée
SCE	Société Coopérative Européenne
SCIC	Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif
SCOP	Sociétés coopératives et participatives
SCR	Solvency Capital Requirement : ratio de solvabilité sur le capital
SE	Société Européenne
SGAE	Secrétariat Général des Affaires Européennes
SGAM	Société de Groupe d'Assurance Mutuelle (nouveau statut)
SIRENE	Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Etablissements

SME	Statut de la Mutuelle Européenne
SSIG	Services Sociaux d'Intérêt Général
TEPA	Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat
TMO	taux moyen du marché obligatoire
UE	Union Européenne
UNIOPSS	Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux
URSSAF	Union de Recouvrement de la Sécurité Sociale
USGERES	Union des Syndicats et Groupement d'Employeurs de l'Economie Sociale