

Après la présentation du pacte de croissance de l'ESS par le gouvernement le 29 novembre 2018, ESS France a mobilisé ses commissions, ses membres et ses instances pour préparer un avis sur le contenu de ce pacte qui reflète aussi exactement que possible les analyses de ses membres. Cet avis a été rédigé de manière à pouvoir alimenter ou servir de base à celui que doit exprimer le conseil supérieur de l'ESS début mars 2019.

Il est subdivisé en cinq parties distinctes dans lesquelles ont été rassemblées les analyses et réactions des membres d'ESS France sur ce pacte.

Elles traitent successivement de sa méthode d'élaboration, de son contenu, de ses silences et omissions, de son financement et des moyens d'action retenus et de cinq de ses mesures ou groupes de mesures.

I Sur les critiques suscitées par la méthode d'élaboration du pacte

Cette méthode ayant fait l'objet de critiques unanimes, il faut s'y attarder un instant.

1- ESS France ne peut que reprendre à son compte les nombreuses critiques portant sur la méthode d'élaboration de ce pacte.

Celui-ci a en effet été élaboré par le Haut-commissaire en consolidant les propositions des grandes familles de l'ESS émises lors des campagnes électorales de 2017. Si certains membres d'ESS France ont en outre été individuellement sollicités pour transmettre des propositions de mesures à inclure dans le pacte, aucun retour ne leur a été donné sur le sort réservé à leurs propositions – sort qu'ils ont découvert le 29 novembre 2018 - et aucun débat collectif avec les acteurs n'a pris place -le conseil supérieur de l'ESS n'a pas été réuni une seule fois en 2018 - avant que le gouvernement n'arrête ses choix au cours de réunions interministérielles sur un plan qui les concerne au premier chef.

Selon le Haut-commissaire, le gouvernement aurait examiné plus d'une centaine de mesures en réunions interministérielles pour n'en retenir finalement que 32. Les acteurs, au mieux consultés individuellement, sont tous mécontents à l'arrivée puisqu'ils comparent le nombre de propositions finalement retenues par le gouvernement avec le nombre de leurs propositions initiales : moins d'une sur 3, avec des écarts autour de cette moyenne. C'est trop peu pour beaucoup.

Par ailleurs, si le projet de pacte soumis au Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire comporte 18 « *Mesures structurantes* », 33 des mesures rejetées lors des arbitrages interministériels ont été réintroduites dans ce pacte sous forme d'« *objectifs complémentaires* ». Ce sont souvent les plus importantes mais aussi les plus coûteuses pour l'Etat. Elles sont pour la plupart renvoyées à plus tard (cf II, 2), sans aucun engagement de calendrier puisque le gouvernement les a écartées.

Il n'est donc guère motivant pour le conseil supérieur de se pencher sur des mesures écartées par le gouvernement avant sa propre consultation et qui ont été réintroduites pour entretenir un vague espoir, sachant qu'elles sont reportées aux calendes grecques.

Pour lever cet obstacle, ESS France a interrogé le Haut-commissaire sur le point de savoir s'il était encore possible de transformer quelques objectifs complémentaires en mesures

structurantes mais aucune réponse n'a été apportée sur ce point, privant la consultation du conseil supérieur de toute conséquence pratique.

2-Pour que ce plan réponde aux attentes des acteurs, il eût été préférable de permettre à ces derniers de hiérarchiser cette centaine de mesures en fonction de critères d'impact avant que le gouvernement n'effectue ses propres choix, lesquels semblent avoir été largement dictés par des considérations budgétaires comme on le verra ci-dessous (cf. IV).

2.1 ESS France ne peut que déplorer à cet égard que le nouveau Haut-commissaire ait mis fin dès sa nomination aux travaux du groupe dit de l'article 17 de la loi du 31 juillet 2014 en vertu duquel « *Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, la Chambre française de l'économie sociale et solidaire et les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire assurent un suivi de l'accès au financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, en lien avec la Banque publique d'investissement.* »

Ce groupe avait commencé à hiérarchiser les priorités en matière de financement des entreprises de l'ESS sur la base du rapport d'ESS France rendu public en avril 2017 mais ses travaux ont été interrompus sans aucune justification si bien que les mesures retenues par le pacte ne correspondent pas à celles qui avaient été estimées prioritaires en 2017 par ce groupe.

Ceci contribue aussi à expliquer le décalage complet entre les propositions du gouvernement et les attentes des acteurs de l'ESS dont les principales n'ont pas été prises en compte.

2.2 Le pacte se présente ainsi comme une collection de mesures particulières, pour ne pas dire ponctuelles ou pointillistes, et de nature très hétérogène (cf II), sans aucune cohérence d'ensemble.

En l'absence de toute analyse préalable sur le contexte et les difficultés économiques et financières rencontrées par l'ESS auxquelles le gouvernement entendrait répondre à travers ce pacte de croissance et de tout affichage d'objectifs macro-économiques (part de l'ESS dans le PIB à un horizon déterminé ; nombre de créations d'entreprises ou d'emplois à un horizon déterminé ; renforcement de la capacité d'autofinancement ou augmentation de la capacité d'investissement avec des objectifs précis à atteindre dans un délai fixé...), ESS France estime que ce pacte ne constitue malheureusement pas la première stratégie globale de développement de l'ESS, qui était attendue et qui reste à élaborer, et qu'il sera impossible d'en évaluer l'efficacité.

C'est donc une occasion ratée, d'autant plus regrettable que les retards successifs pris dans son élaboration et sa présentation fournissaient largement l'occasion d'organiser une concertation collective en amont et de se donner quelques objectifs structurants à partir d'une vision partagée sur la situation actuelle et à l'avenir de l'ESS.

2.3 ESS France le déplore d'autant plus qu'elle avait produit, en amont, des travaux qui auraient pu servir de point d'appui à l'élaboration du pacte, en particulier sur la stratégie sectorielle au sein de l'ESS (Les Perspectives de l'ESS édition 2016 et édition 2018), sur le financement des entreprises (Le financement des entreprises de l'ESS, avril 2017) et sur leur gouvernance (Guide des bonnes pratiques en mars 2016).

La commission n'a pas manqué non plus de relever les difficultés de la coordination gouvernementale sur l'ESS dans la mesure où, le jour même de la présentation du pacte, le ministre Gabriel Attal a présenté de son côté une « *feuille de route pour le développement de*

la vie associative »¹ et où certaines mesures figuraient dans les deux plans tandis que d'autres suivaient des orientations opposées.

Dans ce contexte, les propos tenus le 29 novembre par le ministre de la transition écologique et solidaire sur la nécessaire interministérialité de l'ESS au sein des politiques publiques de l'Etat – et dont on discerne peu la trace dans le pacte - ont particulièrement frappé les esprits.

Le Mouvement associatif attend en tout cas une mise en cohérence entre ces travaux qui se recourent (mesures fiscales, évaluation, générosité embarquée, prêts inter-associatifs...) ou parfois se contredisent. Il convient aussi de préciser des deux côtés mais de manière harmonisée comment seront composés et animés les différents groupes de travail.

2.4 ESS France souligne enfin que les acteurs de l'ESS représentés au conseil supérieur se trouvent à fronts renversés puisque le Haut-commissaire leur demande maintenant de hiérarchiser leurs priorités parmi les mesures proposées pour y travailler ensemble dans un esprit de co-construction, alors que cette hiérarchisation et cette co-construction auraient dû intervenir avant la sélection des mesures à inclure dans le pacte et surtout avant leur examen lors des réunions interministérielles.

Il est également demandé au conseil supérieur de bien vouloir approfondir au sein des commissions du conseil les mesures retenues par le gouvernement alors que ce dernier n'a pas jugé utile de réunir le conseil en 2018 pour donner son point de vue sur les mesures à retenir !

La plupart des mesures intéressant les acteurs de l'ESS ayant été évacuées par le gouvernement en amont ou lors des réunions interministérielles comme il sera indiqué plus loin, cette hiérarchisation et cet approfondissement, une fois les choses décidées, semblent au conseil un exercice assez vain puisque les mesures retenues ne répondent pas aux principales préoccupations du secteur.

II Sur les déceptions engendrées par le contenu du pacte

Le contenu du pacte ayant été généralement jugé décevant par les acteurs de l'ESS, il est important de distinguer, pour la clarté du débat, la diversité de ces motifs de déception.

1-Des mesures déjà annoncées par ailleurs

Bon nombre de mesures incluses dans le pacte, qualifiées de structurantes et qui vont dans le bon sens, se bornent à reprendre des mesures annoncées antérieurement ou en cours de discussion au Parlement dans le cadre de la loi PACTE ou du PLF 2019 lors de sa présentation : la transformation du CITS en allègements de charges sociales patronales² ;

¹ Feuille de route : il doit manquer des pages, Thierry Guillois et Charles Dubreuil, jurissociations n° 591, 15 janvier 2019 ; Un plan en demi-mesures, Michel Lulek, Associations mode d'emploi, n° 205, janvier 2019.

² Selon les spécialistes et notamment l'UDES, le montant en cause serait plutôt de 900 M€, loin du 1,4 Md€ annoncé par le gouvernement. Il faut en effet retrancher de cette somme les 500 millions d'€ du CITS, qui ne seront plus payés mais réintégrés dans la baisse générale des charges. Il est en outre singulier de présenter cette mesure comme une *mesure structurante pour l'ESS* ou comme un « choc » alors qu'il s'agit d'une mesure applicable à toutes les entreprises françaises, et d'abord à celles du secteur privé. ESS France ne rappellera pas ici la discrimination à rebours dont a été victime l'ESS lors de l'institution de ces allègements de charges, ce pendant plusieurs années et de manière atténuée depuis l'instauration du CITS. Et bénéficier des mêmes avantages que les entreprises privées, ne peut en aucun cas être présenté comme une mesure de faveur ainsi que le fait le pacte de croissance: c'est l'application pure et simple du principe d'égalité de traitement avec les entreprises privées que revendique ESS France dans tous les domaines (Le financement des entreprises de l'ESS, p 157).

Les associations rappellent aussi que du fait de la diminution des contrats aidés, elles ont perdu 1,8 Md€ en deux ans. Le bilan financier est donc largement négatif pour l'ESS dans son ensemble depuis 2017, qui a été maltraitée par le gouvernement et a bien subi un choc mais de sens contraire à celui indiqué.

l'instauration d'un plancher de 10 000 € en sus du plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires pour les dépenses de mécénat des TPE ; la possibilité d'inclure une unité de compte solidaire dans les contrats d'assurance-vie multi-supports ; la réforme de l'épargne salariale qui va permettre de mobiliser davantage d'épargne solidaire ; la modification de l'agrément ESUS ; l'éligibilité des SCOP et des SCIC au PEA-PME...

Bon nombre d'acteurs sont donc simplement déçus parce que le pacte de croissance de l'ESS, trop longtemps retardé, n'apporte rien de vraiment nouveau par rapport à une attente qui a été exacerbée dans l'intervalle par la sortie, jugée prioritaire par le gouvernement, d'un projet de loi PACTE intégralement dédié à l'économie de marché, où l'ESS n'avait pratiquement aucune place. Les priorités législatives du gouvernement sont donc claires.

2-Des mesures importantes différées grâce à la création de groupes de travail ou d'étude

Alors que le « Social business act » (SBA) promis par le candidat E Macron début 2017 et différé pendant 18 mois devait rassembler « *l'ensemble des mesures d'ordre fiscal, réglementaire et législatif permettant d'accélérer la performance économique, l'impact social et environnemental des entreprises de l'ESS, quel que soit leur statut* », le pacte de croissance renvoie à plus tard l'essentiel des mesures économiques et fiscales permettant d'améliorer la performance économique des entreprises de l'ESS, sous forme de groupes de travail !

2.1 Le développement de la « générosité embarquée » et du microdon est renvoyé à l'élaboration d'une stratégie à construire avec les acteurs, les organisations professionnelles, les filières et les employeurs sans autre précision de méthode, de calendrier ou de montant à mobiliser.

Il n'y a dans le pacte rien de plus que le constat déjà dressé en avril 2017 par ESS France (Le financement des entreprises de l'ESS p 80) et rien n'a été fait non plus pour donner suite aux propositions formulées dès 2014 par le HCVA.

2.2 La création d'ici 2020 d'un référentiel opérationnel qualifiant de l'innovation sociale est présentée comme un préalable à la reconnaissance de la R&D sociale, sous entendu de la création d'un crédit d'impôt-recherche pour l'innovation sociale réclamée de longue date par l'ESS.

Il est vrai que l'administration fiscale s'appuie sur la dernière version, publiée par l'OCDE en octobre 2015, du manuel de Frascati pour définir la R&D à l'aide de cinq critères et appliquer le régime du crédit d'impôt recherche (CIR), la doctrine administrative s'y référant pour définir les opérations de recherche éligibles au CIR.

ESS France ne partage pas la nécessité de ce préalable dans la mesure où l'article 15 de la loi du 31 juillet 2014 a défini l'innovation sociale³. Par ailleurs, le III de cet article 15 a confié au conseil supérieur le soin de définir « *des orientations permettant d'identifier un projet ou une*

³ « Est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :

- Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;
- Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale. »

activité économique socialement innovant ». Il n'est donc ni nécessaire ni conforme à la loi de vouloir imposer l'élaboration d'un référentiel analogue au manuel de Frascati préalablement à la mise en œuvre d'un CIR pour l'innovation sociale. La compétence conférée par la loi au conseil supérieur porte en effet sur la formalisation d'orientations et non pas sur l'édition d'un manuel comportant des centaines de références.

Le Conseil supérieur (sur proposition de sa Commission « Ecosystème de l'innovation sociale »)⁴ a d'ailleurs approuvé en février 2017 les orientations de caractérisation de l'innovation sociale entrepreneuriale qui visent à fournir une base commune à l'ensemble des acteurs concernés, tout en s'adaptant à la diversité de leurs besoins, et à faciliter l'accès des projets socialement innovants aux dispositifs classiques d'accompagnement et de financement de l'innovation.

Le conseil a donc déjà élaboré une grille de caractérisation, composée d'un faisceau de critères répartis en trois catégories : besoins sociaux et implication des acteurs, autres effets positifs, expérimentation et prise de risque. Cette grille s'accompagne d'une note de recommandations d'utilisation.

Le 29 novembre 2018, le Haut-commissaire a en outre annoncé, à la surprise générale, vouloir travailler sur ce sujet dès 2019 avec la Bpi.

Dans son rapport d'avril 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS, p 90 et p 134 et s), ESS France avait en effet déjà souligné les graves lacunes de la Bpi dans ce domaine et rappelé les critiques qui avaient accueilli son référentiel d'innovation, inadapté pour l'innovation sociale, et les demandes de modification formulées à son égard dès 2014.

ESS France avait donc invité la Bpi à conduire rapidement des travaux avec des universitaires ou des consultants pour mettre au point ce référentiel adapté à l'ESS dès 2017.

Qu'a donc fait la Bpi sur ce point, banque publique détenue et placée sous l'autorité de l'Etat, depuis 2015 et *a fortiori* depuis l'invitation d'ESS France début 2017 ? Comment l'Etat peut-il justifier en novembre 2018 qu'il faut ouvrir ces travaux seulement maintenant et attendre 2020 pour qu'ils débouchent ?

Pendant ce temps différé, il est vrai, le CIR adapté à l'ESS, tel que le propose l'UDES ou ESS France (Le financement des entreprises de l'ESS, p 135), ne sera pas institué et l'Etat n'aura pas à en supporter le coût (cf IV).

On comprend mieux son absence totale d'empressement sur le sujet et le choix de la Bpi pour différer encore et toujours, s'agissant de l'ESS.

ESS France déplore au passage que, malgré les termes ci-dessus de la loi de juillet 2014, aucune association des acteurs de l'ESS ne soit prévue pour élaborer ces orientations qui les concernent au premier chef et qu'aucun lien ne soit établi avec les travaux déjà menés sur la mesure de l'impact social et de l'utilité sociale par des universitaires⁵ ou des organismes de l'ESS⁶ afin de garantir une cohérence minimale entre ces démarches.

Enfin, le crédit impôt-recherche devrait comporter des mesures d'appui à la recherche-développement des structures non lucratives, non éligibles à ce dispositif, qui pourraient

⁴ On peut aussi utilement se reporter à l'annexe VII du rapport d'activité du CSESS pour 2011 (Rapport de synthèse du groupe de travail « Innovation sociale ») pour constater que ce conseil s'est investi sur ce thème depuis plusieurs années et qu'il s'agit du bon forum pour arrêter des orientations sur le sujet.

⁵ Tels que la chaire ESS Haut de France, la Chaire Economie Solidaire du Cnam, l'Université de Marne-la-Vallée...

⁶ L'AVISE, la FONDA, l'APES, le Mouvement pour l'Economie Solidaire, le MES Occitanie, l'Institut Godin...

favoriser une promotion du dispositif Cifre et son abondement par un financement public, un appui à l'ingénierie pour des TPE en coopération ainsi que le soutien à des programmes entre universités et entités non lucratives de l'ESS.

2.3 De même, en ce qui concerne les mesures propres à l'investissement et la fiscalité, le haut-commissaire propose-t-il de constituer un groupe de travail pour expertiser et évaluer un certain nombre de mesures relatives à la finance solidaire, dont la discussion est, pour nombre d'entre elles, ouverte depuis plusieurs années avec les pouvoirs publics sans avoir jamais débouché, à la transmission de PME aux salariés ou à l'éligibilité de différents titres de l'ESS aux plateformes de financement participatif.

Sur ce dernier point, par exemple, ESS France a déjà appelé l'attention du gouvernement sur ce problème en 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 157-158) et il lui semble curieux de différer encore cette éligibilité, qui aurait déjà pu ou dû être décidée si la volonté politique de soutenir l'ESS était réellement partagée par le gouvernement.

2.4 Le pacte propose de même de créer un groupe de travail sur les fonds européens, la création d'un dispositif bancaire d'avances de trésorerie et le développement de l'actionnariat solidaire.

A-t-on réellement besoin d'attendre la réunion d'un groupe de travail pour apporter une solution à ces problèmes parfaitement identifiés de longue date (Le financement des entreprises de l'ESS p 64 et s) et dont on ne comprend guère qu'elles ne soient pas déjà mises en œuvre ?

Quant au développement de l'actionnariat solidaire, le ministère de l'économie et des finances et le Parlement sont saisis de cette question depuis le projet de loi de finances 2018 qui a supprimé l'ISF et l'a remplacé par l'IFI dans des conditions que chacun connaît et avec des conséquences dramatiques à la fois pour la collecte de dons et la souscription en direct au capital d'entreprises solidaires⁷. Sans insister en outre sur leur télescopage, maladroit, avec la mise en œuvre du prélèvement à la source, qui a accru l'imprévisibilité au pire moment pour les donateurs et les investisseurs, et sur l'augmentation de la CSG des retraités qui assurent à eux seuls 58 % des dons.

Les acteurs de l'ESS et de la solidarité ont fait, depuis 2017, assaut de propositions pour remédier à cette situation mais elles n'ont été retenues ni par le gouvernement ni par sa majorité parlementaire jusqu'ici.

Qu'apporterait de plus la création d'un groupe de travail ? Ce sont des réponses urgentes et concrètes dont a besoin l'ESS et non pas de groupes de travail !

ESS France attend du gouvernement qu'il passe aux actes et donne des signes positifs et concrets de soutien à l'ESS au lieu de multiplier ces temps derniers les coups de canif fiscaux ou budgétaires aux différentes familles de l'ESS (non applicabilité du CICE à plusieurs types de coopératives ; gel en 2017 puis forte baisse des emplois aidés en 2018 et 2019 ; réforme des APL ; suppression de la déductibilité de 57,5% des sommes mises en réserves impartageables par les SCIC et remise en cause de la franchise d'impôt au titre de la provision pour investissement des SCOP ; prélèvements sur les mutuelles et transferts de charges à l'occasion de la mise en place du reste à charge 0 sur l'optique et les prothèses auditives ; projets d'ordonnances relatives à la coopération agricole prises en application de la loi pour

⁷ Selon France générosités, la collecte de ses membres a chuté de 6,6 % au premier trimestre 2018 et les fondations éligibles à l'ISF ont perdu 150 M€ mi-2018 lors de la mise en place de l'IFI. Quant à la baisse de la souscription en direct au capital des entreprises solidaires, elle peut atteindre jusqu'à 45 %, selon les bénéficiaires.

l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable ; remise en cause à tout moment des complémentaires santé conclues par les assureurs mutualistes...).

Au total, nombreux sont les acteurs de l'ESS qui ont attendu avec impatience le « Social business Act » à la française et ont découvert *in fine*, après une très longue attente, qu'ils allaient encore devoir patienter très longtemps parce que le gouvernement avait fait des choix défavorables à l'ESS lors des arbitrages interministériels.

3-Beaucoup de mesures institutionnelles, sans aucune portée avérée pour la croissance de l'ESS

Si quelques mesures institutionnelles fortes peuvent crédibiliser un pacte de croissance, leur abondance nuit à la clarté et à l'intelligibilité du contenu et de l'objectif poursuivi.

3.1 Sans mettre en cause le bien-fondé ou l'opportunité de tout ou partie de ces réformes, le pacte annonce de très nombreuses mesures institutionnelles ponctuelles :

- La réforme du DLA, dont le gouvernement continue à baisser les crédits en 2019⁸ (cf. III, 8.5) ;
- La simplification de l'agrément ESUS, insérée dans la loi PACTE sans avoir fait l'objet d'une consultation large des acteurs ;
- La labellisation de territoires au titre de « Le French Impact » ou d'entreprises innovantes au même titre ;
- La création d'un réseau de référents ESS au sein des services centraux et extérieurs de l'Etat ;
- La création d'une plate-forme unique de référencement sur les achats responsables à destination des acheteurs publics ou de l'établissement d'un classement annuel du volume et du montant des marchés de l'Etat orientés vers les entreprises de l'ESS ;
- L'instauration d'une réunion interministérielle annuelle dédiée à l'ESS et à l'innovation sociale (S 2-2) ;
- La création à l'horizon 2020 d'une représentation unifiée de l'ESS ;
- La réforme du conseil supérieur de l'ESS ;
- L'atteinte de la parité femmes/hommes dans la gouvernance des entreprises de l'ESS dès 2020 ;
- La relance d'un agenda européen de l'ESS ou de l'intégration de l'ESS dans les politiques européennes ;
- La poursuite des travaux au sein du groupe consultatif multipartite sur l'entrepreneuriat social (GECES) de l'Union européenne ;
- Le renforcement de la place de l'ESS dans la politique de coopération internationale de la France.

3.2 Mais ces mesures ne sont ni justifiées ni détaillées de sorte qu'il est impossible d'engager le débat à leur sujet, d'autant plus qu'il n'y a pas eu de concertation préalable permettant d'en apprécier la portée réelle (cf. I, 2.2).

Surtout, il est étrange de faire figurer dans un pacte de croissance pour l'ESS une collection de mesures institutionnelles dont l'impact direct en termes de croissance pour les entreprises est très incertain, pour ne pas dire nul. Surchargé de mesures institutionnelles, nombre

⁸ Les crédits du DLA s'élevaient à 10,4 M€ en 2017 tant qu'ils étaient rattachés à la DGEFP puis ont été diminués en 2018 et à nouveau de 2 M€ dans le PLF 2019. Un amendement largement adopté en Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale tendant à rétablir les 2 M€ a été rejeté par le gouvernement.

d'acteurs de l'ESS estiment que ce pacte de croissance n'en est pas un : c'est une collection de mesures pointillistes, dont l'impact en termes de renforcement de la part de l'ESS dans l'économie nationale paraît faible.

Et le contenu de ce pacte est loin du « Social business act » (SBA) promis par le candidat E Macron : « *Demain, nous établirons un SBA qui rassemblera l'ensemble des mesures d'ordre fiscal, réglementaire et législatif permettant d'accélérer la performance économique, l'impact social et environnemental des entreprises de l'ESS, quel que soit leur statut* ».

Contrairement à l'engagement présidentiel, les mesures proposées ne sont même pas triées selon leur nature fiscale, législative ou réglementaire – aucune mesure législative n'est d'ailleurs présentée à ce stade- et aucun calendrier n'est donné pour leur adoption.

3.3 ESS France tient néanmoins à marquer son désaccord sur deux de ces mesures institutionnelles qui la concernent directement.

La première est relative à la création à l'horizon 2020 d'une représentation unifiée de l'ESS. Président de Coop Fr, Jean-Louis Bancel exprime très bien le sentiment partagé sur cette question : « *J'estime que c'est l'affaire de la société civile, pas des pouvoirs publics. Nous ne choisissons pas nos interlocuteurs au gouvernement, ils n'ont pas non plus à choisir les leurs... Dans une démocratie, le gouvernement a le droit de dire que l'organisation actuelle n'est pas à ses yeux la meilleure, pas d'imposer sa solution.* » (La Croix, 20 décembre 2018).

Il faut aussi rappeler que l'organisation institutionnelle de l'ESS a été déterminée par le législateur : la loi du 31 juillet 2014 détaille en effet la composition et les missions du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (art 4), de la chambre française de l'économie sociale et solidaire (art 5) et des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (art 6), regroupées au sein d'un conseil national. Toute modification de cette organisation relève donc du législateur et ne saurait résulter d'une injonction du gouvernement. Et si un changement de circonstances peut justifier un réaménagement de la représentation de l'ESS, ni les acteurs concernés ni le Parlement ne peuvent en être tenus à l'écart.

Symétriquement, ESS France estime que l'organisation politique et administrative des services de l'Etat est loin de répondre aux attentes de l'ESS et de ses acteurs.

Ceux-ci ont de longue date une multiplicité d'interlocuteurs dans les administrations centrales (la DGCS et la direction des affaires civiles et du sceau pour les coopératives, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative pour les associations, le ministère de l'intérieur -bureau des associations et fondations pour les fondations reconnues d'utilité publique-...) et dans les ministères spécialisés (direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances pour les fonds de dotation, ; ministère de l'agriculture pour les coopératives agricoles, ministère de la santé pour les mutuelles, ministère du logement pour les coopératives HLM ...).

Ce qui manque toujours est la dimension interministérielle de l'ESS : la suppression du secrétariat d'Etat en charge de l'ESS et la nomination d'un Haut-commissaire n'a pas abouti jusqu'ici à ce que les acteurs de l'ESS disposent d'un interlocuteur interministériel qui puisse intervenir sur tous les grands sujets, en veille, en action ou en réaction, et qui assure la défense et la promotion de l'ensemble de l'ESS. La conséquence en est l'incohérence de la politique gouvernementale, qui conjugue coups portés aux acteurs et déclarations de soutien.

Le rattachement du haut-commissariat au ministère de la transition écologique et solidaire a d'autant moins réglé cette question que ce ministère n'est l'interlocuteur naturel d'aucune des grandes familles de l'ESS et ne dispose pas de services spécialisés sur ces sujets.

Le ministre de l'économie et des finances ayant refusé, lors de la constitution du gouvernement, de conserver l'ESS dans ses attributions comme c'était le cas auparavant avec le rattachement à Bercy du secrétariat d'Etat, la meilleure solution serait le rattachement du secrétariat d'Etat ou du ministre chargé de l'ESS au Premier ministre. La question doit rester ouverte.

La seconde est relative à la réforme du conseil supérieur de l'ESS.

Si le gouvernement n'utilise pas cette instance consultative comme il le devrait conformément à l'article 4 de la loi du 31 juillet 2014 (cf I), ceci justifie-t-il pour autant de réformer cette institution dont la mission a été reformulée par le législateur en 2014 ?

Du point de vue des acteurs de l'ESS, rien ne le justifie car ce conseil est la seule instance nationale au sein de laquelle peuvent être débattus les projets du gouvernement et formulées les propositions du secteur. Elle représente donc pour eux une garantie et vouloir marginaliser les corps intermédiaires ne pourrait qu'accroître la coupure entre l'opinion publique et le gouvernement.

Et le fait que les arbitrages interministériels sur le pacte aient été rendus avant la consultation du conseil supérieur confirme que le gouvernement a une lecture et une pratique de la loi du 31 juillet 2014 contraires à ce que voulait le Parlement.

Ce n'est pas une surprise pour les acteurs de l'ESS, qui aspirent simplement au respect de la loi par le premier ministre qui assure son exécution en vertu de l'article 21 de la constitution.

3.4 ESS France tient aussi à répercuter une inquiétude sur l'éloignement croissant des référents ESS au sein des services extérieurs de l'Etat.

L'Etat a fait le choix des grandes régions et concentre désormais à ce niveau l'expertise de ses services extérieurs, alors qu'auparavant elle se situait au niveau départemental, un niveau nettement plus cohérent avec la dimension territoriale de l'ESS (cf III, 2).

Après la Révision générale des politiques publiques de 2007 (RGPP), la modernisation de l'action publique de 2012, Action publique 2022 (CAP 2022) vise à repenser le modèle d'action publique en interrogeant en profondeur les métiers de l'Etat et ses modes d'intervention.

Rassembler des moyens sur une politique publique, notamment en matière de vie associative, c'est penser dans un même mouvement ceux de l'administration centrale et déconcentrée. Il ne semble pas en tout cas que l'assistance aux acteurs de l'ESS a été prise en compte dans les régions par les services déconcentrés de l'Etat.

A la suite de la parution de la circulaire du Premier Ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics, le Mouvement associatif et Coop FR s'interrogent en effet sur la cohérence et la viabilité d'une politique de vie associative ou coopérative ambitieuse au regard de l'allègement envisagé du périmètre d'action de l'Etat dans le département et de l'éloignement de la compétence et des interlocuteurs sur les enjeux de vie associative et coopérative.

Cette réforme concernant également la gestion du FSE par les DIRRECTE, le même éloignement est redouté.

De manière plus générale, certaines composantes de l'ESS comme le Mouvement de l'économie solidaire s'interrogent sur les orientations d'Action Publique 2022 avec son

objectif de 30 Mds€ d'économies d'ici 2022, ce qui pourrait être de nature à accroître encore le désengagement de l'Etat et des collectivités dans le financement public de l'ESS et à remettre en cause les capacités de co-construction fine des politiques territoriales, en particulier dans les territoires les plus pauvres de notre pays.

ESS France estime donc nécessaire, au titre des mesures structurantes du pacte, de renforcer le réseau des correspondants régionaux de l'ESS dans les administrations déconcentrées.

4-Beaucoup de mesures de promotion ou de communication, sans aucune portée avérée pour la croissance de l'ESS

Si des mesures de promotion ou de communication peuvent contribuer à mobiliser les acteurs sur le changement d'échelle de l'ESS, leur abondance nuit à la clarté et à l'intelligibilité du contenu et de l'objectif poursuivi.

4.1 Sans sous-estimer la nécessité de faire mieux connaître la contribution de l'ESS à la vie nationale et de développer les travaux universitaires à cet effet, par exemple avec l'ADDES ou le CIRIEC, le pacte comporte un nombre élevé de mesures de promotion ou de communication, dont ni le coût ni le financement ne sont au demeurant chiffrés ni pris en charge de manière claire par un acteur déterminé.

Il en va ainsi :

- Du soutien affiché aux travaux de valorisation des contributions en nature dans le bilan des associations ;
- De la poursuite du soutien au programme LEED (Développement économique et création locale d'emplois) de l'OCDE sur la mesure d'impact et la création d'emplois et aux travaux de l'OIT ;
- De la communication sur l'élargissement de la Médiation du crédit aux entreprises de l'ESS – qui fait suite à l'une des rares propositions d'ESS France retenues par le gouvernement et dont il faut se féliciter (Le financement des entreprises de l'ESS p 30 et 157) ;
- De la promotion de France Expérimentation auprès des innovateurs sociaux, de la promotion de l'emploi des doctorants sous convention CIFRE « innovation sociale » ;
- De la création d'un événement scientifique annuel sur la recherche en innovation sociale pour valoriser l'état de la recherche dans ce domaine ;
- De la création dès 2019 du premier grand événement national des décideurs économiques, politiques et publics dédié à l'ESS ;
- De la promotion des alliances stratégiques entre entreprises de l'ESS et de l'économie classique ;
- De la promotion d'initiatives pour l'emploi en intégrant l'ESS dans l'exercice de prospective des métiers et des qualifications conduit par France Stratégie et la DARES ;
- Du lancement d'une campagne de communication sur les coopératives d'activité et d'emploi et de la rédaction d'une circulaire pour mieux faire connaître leur fonctionnement ;
- De l'effort de sensibilisation et de formation à l'ESS en faisant la promotion des métiers de l'ESS en renforçant la présence de l'ESS dans les programmes d'enseignement ;
- De l'organisation au printemps 2019 à Paris d'une rencontre internationale en faveur du développement de l'ESS et de l'innovation sociale ;

- De la valorisation de la contribution de l'ESS au développement international au prisme des ODD ;
- Du renforcement de la coopération avec les pays méditerranéens...

4.2 La plupart de ces mesures n'étant ni détaillées ni justifiées, il est impossible d'engager le débat à leur sujet.

En outre, l'impact direct en termes de croissance pour les entreprises de cette collection de mesures de promotion ou de communication n'est pas chiffré (cf. I, 2.2) et apparaît très incertain, pour ne pas dire nul.

Au vu de ce contenu, nombre d'acteurs de l'ESS estiment que le pacte de croissance ne mérite pas son titre : c'est une collection de mesures pointillistes de communication, sans intention de renforcer la part de l'ESS dans l'économie nationale.

5-Un pacte pour quelle ESS ?

La lecture approfondie du pacte par les acteurs de l'ESS laisse à certains un sentiment de malaise, comme si l'ESS se réduisait à l'innovation sociale et au changement d'échelle d'un nombre limité d'entreprises, nouveaux champions qui représenteraient l'avenir ou le futur de l'ESS.

Le pacte reflète la volonté gouvernementale de favoriser des pionniers ou des entreprises emblématiques, sur lesquels il conviendrait de concentrer les moyens pour leur permettre de « changer d'échelle », les autres devant se débrouiller seules et l'Etat se bornant à distribuer des labels pour les encourager. Une telle approche oublie que ce changement d'échelle devrait porter sur l'ensemble de l'ESS, de telle sorte que ses principes deviennent, comme le suggérait Nicolas Hulot, la norme d'une économie renouvelée et plus démocratique.

Le « French impact » étant considéré par le Haut-commissaire comme la colonne vertébrale du pacte, on y chercherait en vain des mesures destinées à soutenir le développement des différentes familles de l'ESS (coopératives, mutuelles, associations, fondations, entreprises agréées ESUS, entreprises sociales et entreprises commerciales répondant aux exigences de l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014) comme l'a fait la loi du 31 juillet 2014, alors que le modèle économique de certaines d'entre elles est fortement chahuté (Le financement des entreprises de l'ESS p 118 et s) et que cette situation appelle des réponses adaptées de la part du gouvernement et du parlement.

Et pas un mot n'est consacré au maintien du financement public des entreprises de l'ESS alors qu'ESS France et ses membres ont souligné à maintes reprises qu'il restait primordial de pérenniser les financements publics et les subventions aux associations (Le financement des entreprises de l'ESS p 158 et s).

Bref, pour beaucoup, le pacte de croissance tel qu'il est ciblé, ne traite qu'une partie marginale des préoccupations de l'ESS.

III Sur les silences et les omissions du pacte

Si le pacte se présente comme l'addition de mesures structurantes et d'objectifs complémentaires, il est également éloquent par ses silences et ses omissions. Ce sont ces nombreux silences et omissions qu'ESS France a voulu interroger avant d'examiner le contenu de certaines des mesures retenues.

1-La dimension sectorielle ou par filière

Tous les observateurs sérieux de l'ESS relèvent l'extrême diversité des secteurs dans lesquels l'ESS est présente (agriculture ; industrie ; bâtiment ; services à la personne ; santé et médico-social ; transports ; distribution et commerce ; banques et assurances ; sport ; éducation et culture ; tourisme...) et par voie de conséquence la nécessité de croiser toute approche globale avec une approche sectorielle ou par filière et territoriale (cf. III, 2 ci-après).

Les modèles économiques et de financement varient également selon les statuts et les secteurs (Le financement des entreprises de l'ESS p 118 et s) de telle sorte qu'il est impossible de faire l'économie d'une approche sectorielle ou par filière pour dynamiser la croissance de l'ESS dans son ensemble.

ESS France s'est d'ailleurs essayée à brosser les perspectives à moyen terme des principaux secteurs de l'ESS (Les Perspectives de l'ESS édition 2016 et édition 2018) et cet exercice aurait pu être réutilisé pour enrichir le contenu du pacte. D'autant plus que ces travaux ont identifié des filières à fort potentiel d'innovation ou des filières émergentes et les leviers de développement à actionner.

Autre exemple, dans son rapport de 2017, ESS France avait retenu quelques propositions relatives au secteur de l'insertion par l'activité économique (Le financement des entreprises de l'ESS p 58 et s), tant l'apport de ce secteur est déterminant dans la lutte contre le chômage structurel ou de longue durée.

Or le pacte de croissance de l'ESS ne comporte aucune déclinaison sectorielle ou par filière des mesures qu'il envisage. L'exercice est donc largement incomplet.

2-La dimension territoriale du développement de l'ESS

Le pacte met l'accent sur la valorisation de l'initiative « French Impact » sur l'ensemble du territoire alors que ce dispositif contourne parfois des outils existants et efficaces⁹.

Leur oblitération et la multiplication de références territoriales renforcera l'illisibilité des dispositifs de l'ESS, qui souffrent déjà d'une méconnaissance par ses entreprises et le grand public. L'écosystème de l'accompagnement devrait être en mesure sinon de coordonner à tout le moins d'articuler les dispositifs publics (Etat, collectivités) et privés (proposés au sein de l'ESS ou à l'extérieur), en fonction des besoins des territoires et des entreprises qui y évoluent, sujet qui n'est malheureusement pas traité par le pacte (cf. III, 8.5). Un travail autour des portails et de ces dispositifs reste nécessaire pour assurer cette articulation.

La loi NOTRE ayant confié les compétences économiques relatives à l'ESS aux régions, cet échelon constitue sans aucun doute le niveau à privilégier pour l'animation des écosystèmes territoriaux, tout en garantissant une connaissance et une proximité avec les acteurs. La loi de juillet 2014 avait déjà retenu cette option : l'institutionnalisation des Chambres régionales de l'ESS garantit la présence d'un acteur sur le territoire en mesure de constituer une plateforme en faveur du développement économique et de mettre en réseau les différentes familles et entreprises de l'ESS. La région, pour exercer ses fonctions de chef de file, dispose à cet effet de deux outils : le schéma régional et la conférence régionale organisée avec la CRESS.

Malheureusement, aucun développement n'est consacré à l'organisation par le représentant de l'Etat de cette conférence régionale tous les deux ans (article 8 de la loi du 31 juillet 2014). Le

⁹ Le pacte de croissance mentionne par exemple la labellisation territoriale alors qu'il existe déjà les PTCE ou encore un grand événement national alors que plusieurs sont en préparation sur les territoires.

bilan de ces conférences et des actions mises en œuvre depuis 2014 aurait pourtant pu inspirer de bonnes pratiques et l'organisation de ces conférences dans le futur. Car, de l'avis des acteurs, celles-ci n'articulent pas encore réellement la mise en place de plans entre l'Etat et les collectivités territoriales au service d'une stratégie de développement partagée.

Si le pacte entend par ailleurs « *favoriser le développement de stratégies régionales de l'ESS* », cette déclaration d'intention, fort louable mais qui ne fait que répéter les termes de l'article 7 de la loi du 31 juillet 2014, n'est assortie d'aucun contenu ni d'aucun moyen financier.

On aurait par exemple aimé connaître les contributions financières que l'Etat sera disposé à apporter dans les futurs contrats de plan Etat-région pour développer l'ESS et financer ses projets structurants.

Aucun développement n'est non plus consacré dans le pacte (mesure C1-19) au rôle et à l'avenir des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) alors que l'Etat en a sélectionné dans le cadre d'appels à projets et doit décider des appuis qui leur sont apportés en « *comité interministériel associant les financeurs, après avis de personnalités qualifiées et de représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, parmi lesquels des conseils régionaux et généraux.* » selon les termes de l'article 9 de la loi du 31 juillet 2014.

Pour conforter leur succès, le CNCRESS (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019) et le Labo de l'ESS suggèrent de consolider les caractéristiques des PTCE et leur mode d'évaluation, de développer des moyens de financement au stade précoce (amorçage, ingénierie et montage de projet) et d'organiser une dynamique transversale entre PTCE.

Pour le Mouvement pour l'économie solidaire, les dynamiques de coopération territoriale dans leurs diverses formes (PTCE, CAE, SCIC, GE, collectifs sectoriels ou transversaux, tiers-lieux etc.), qui entretiennent des pratiques coopératives (gouvernance, économique...) et engagent des actions innovantes (innovation sociale, citoyenneté, exercice des droits ...), devraient être mieux observées et comprises et plus largement prises en compte, avec leurs spécificités et leurs fragilités, dans les mesures d'appui à l'ingénierie et au financement.

Le pacte n'évoque pas davantage les fonds territoriaux de développement associatif, conçus pour déployer sur les territoires les projets communs des associations et favoriser les coopérations entre elles, dont l'article 68 de la loi du 31 juillet 2014 précise que « *Les associations contribuent à leur financement pour mener des actions communes, lancer des programmes mutuels de recherche et de développement ou encore des cours de formation.* »

Ce dispositif n'a jamais été activé faute de moyens suffisants et le pacte de croissance de l'ESS aurait pu s'en préoccuper.

Afin de faciliter l'amorçage de tels fonds, le Mouvement associatif propose qu'ils puissent être abondés par le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le pacte pourrait reprendre à son compte cette proposition.

Pour faire progresser la co-construction des stratégies régionales de l'ESS, le CNCRESS vient également de formuler des propositions (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019).

3-La dimension environnementale et la contribution de l'ESS aux grandes transitions en cours

La contribution de l'ESS à la transition écologique (promotion des circuits courts, agriculture biologique, collecte et recyclage des déchets, mobilité solidaire, rénovation énergétique des

bâtiments, énergie citoyenne...) n'est pas même mentionnée dans le pacte et aucune mesure n'est proposée dans ce domaine, alors que l'économie sociale et solidaire a été rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire afin notamment de jumeler ces deux transitions !

Le RTES regrette ainsi que « *la dimension écologique n'est pas inscrite dans ce plan alors que c'est une des forces de ce ministère de pouvoir rassembler économie transformatrice et écologie.* » (Communiqué de presse du 3 décembre 2018).

D'autant plus que la loi « économie circulaire », qui fera finalement l'objet d'une ordonnance, ne reconnaît pas suffisamment que la transition écologique passera par un changement en profondeur de notre modèle de production, en engageant une transition industrielle, en limitant les matériaux non recyclables et en valorisant réellement le réemploi.

Pourtant, depuis plusieurs décennies, l'ESS a démontré sa capacité à faire évoluer les modes de production dans un sens qui soit davantage respectueux de l'humain et de l'environnement. Des entreprises se sont spécialisées dans la transition écologique et ont ouvert le chemin d'un développement durable en mettant en œuvre de nouveaux modèles économiques. Par leur capacité d'innovation, les acteurs de l'ESS se sont saisi de ces enjeux et, selon les secteurs d'activité, ont su proposer des alternatives. A titre d'exemples, le secteur de l'insertion par l'activité économique a su poser les bases de l'économie circulaire et du réemploi, les associations d'éducation à l'environnement ont enclenché le long travail de sensibilisation à l'urgence écologique, les pionniers de l'énergie citoyenne et de la mobilité douce ont ouvert une autre voie de la transition énergétique.

On doit aussi regretter l'absence dans ce pacte de toute référence aux 17 objectifs du développement durable (Agenda 2030 de l'ONU) alors que la Déclaration du Groupe de travail inter-institutions des Nations Unies sur l'économie sociale et solidaire, créé en 2013, insiste sur la contribution de l'ESS à leur atteinte.

Sollicitée par le Haut-commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale, la Fonda vient de copiloter le groupe de travail pour l'élaboration de la contribution des acteurs de l'ESS à la feuille de route nationale de la France pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des Objectifs de développement durable (ODD). Cette contribution vient de donner lieu à une note de synthèse rendue publique le 6 décembre 2018 : « *Feuille de route nationale des ODD : Quelle contribution des acteurs de l'ESS et de l'innovation sociale ?* ». Elle aurait dû figurer d'une manière ou d'une autre dans le pacte.

Au-delà de la transition environnementale, le CNCRESS souligne que la transition numérique va bouleverser les modèles économiques de l'ESS et suggère de créer un groupe de travail pour mieux appréhender ces conséquences dans le futur (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019).

4-La dimension européenne et internationale

Il est très heureux que le pacte de croissance évoque la dimension européenne et internationale de l'ESS, comme l'ont revendiqué de longue date les acteurs de l'ESS regroupés au sein d'ESS France à qui la déléguée interministérielle à l'ESS reprochait en 2017 de s'intéresser à ces questions que l'Etat considérait comme hors champ de ses attributions. Si cet état d'esprit est maintenant derrière nous, ESS France ne peut que s'en féliciter.

Depuis la présentation du pacte de croissance, le Haut-Commissaire a annoncé, outre l'organisation d'une manifestation internationale à Paris au cours du 1er trimestre 2019 (cf II, 4), le choix de Strasbourg comme capitale européenne de l'ESS en 2019.

Cependant, en la matière, les acteurs de l'ESS ne peuvent pas se satisfaire de l'annonce de la tenue en France de manifestations internationales ou de simples déclarations d'intention, même s'ils sont tous prêts à accompagner cet élan et à mobiliser leurs réseaux européens, sous réserve qu'ils puissent connaître les lignes d'action et le message qui sera porté par le gouvernement et contribuer à l'élaboration en amont de ce message.

Le pacte met par exemple en avant la relance d'un agenda européen de l'ESS ou l'intégration de l'ESS dans les politiques européennes, mais sans donner aucun contenu ni aucune échéance à ces bonnes intentions.

Quel le contenu précis de l'agenda européen de la France en matière d'ESS ou quelles sont les politiques européennes précises dans lesquelles le gouvernement veut instiller une dose d'ESS ? Comment va-t-il s'y prendre, quand et avec quels moyens ?

Sur tous ces aspects, ceux qui importent aux acteurs engagés de l'ESS, le pacte reste d'un mutisme total.

Par ailleurs, ESS France estime qu'il serait opportun d'inscrire à l'agenda européen le développement de la coopération transfrontalière en matière d'ESS

5- L'éducation et la formation à l'ESS

Alors que l'éducation à l'ESS devrait commencer à l'école dès le plus jeune âge pour montrer qu'il existe d'autres modèles d'entreprendre et de gouvernance que le modèle libéral de l'entreprise capitaliste, aucun développement n'est consacré à ce sujet.

La place de l'ESS à l'école, dans le primaire, le secondaire et l'université constitue un enjeu majeur afin de développer l'acculturation vers d'autres modes d'entreprendre plus soucieux de l'homme et de l'environnement. L'UDES, l'ESPER, ESS France et le consortium éducation plaident pour un enseignement *ad hoc* de l'ESS dans les programmes de troisième et, ensuite, au lycée dans le cadre des filières ES en première et terminale (Tribune du Monde du 30 janvier 2019)

De nombreuses actions sont d'ores et déjà menées par les acteurs de l'ESS (mon ESS à l'école, semaine de l'ESS à l'école, etc.), qui doivent être encouragées, développées et portées par les autorités en charge de l'ESS.

Aucune référence non plus n'est faite à l'accord-cadre de coopération signé en 2014 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère délégué à l'ESS et les acteurs de l'ESS, renouvelé en décembre 2018, en vue de la promotion et du renforcement de la formation des jeunes générations à l'ESS.

La formation et l'éducation à l'ESS dès le plus jeune âge sont pourtant une priorité d'action régulièrement identifiée comme majeure par les pouvoirs publics et les acteurs de l'ESS.

6-L'emploi et la formation dans l'ESS et la dimension employeur de l'ESS

Tous les acteurs de l'ESS ont pointé l'absence de la thématique « emploi » dans le pacte, sous ses différents aspects.

6.1 Rien n'est dit sur la formation des salariés de l'ESS

Dans les objectifs ou mesures complémentaires présentées au CSESS, il est proposé que les employeurs de l'ESS accueillent des stagiaires dans le cadre des stages de découverte en troisième. Si cette proposition est intéressante, elle ne saurait répondre à la nécessité de développer la formation des demandeurs d'emplois et des salariés de l'ESS.

Sur ce dernier point, on doit regretter que le pacte n'ait pas repris la position des syndicats d'employeurs de l'ESS qui ont appelé, le 24 juillet 2018, à la création d'un grand opérateur de compétences (OPCO) de l'ESS, santé, autonomie et cohésion sociale. Cet OPCO aurait eu vocation à regrouper l'ensemble des branches professionnelles dans une logique de filières métiers permettant de développer des parcours professionnels adaptés aux spécificités des entreprises du secteur.

De même, il conviendrait de prendre en compte la situation des jeunes adultes et leur insertion professionnelle et de renforcer à cet effet les liens avec des organismes tels que les universités, les missions locales..., à l'exemple du PIA AJIR dans le département de l'Ardèche et de décliner un volet ESS dans le programme Erasmus, en particulier pour les jeunes adultes des territoires ruraux ou des quartiers de la politique de la ville.

6.2 Le pacte ne consacre pas une ligne non plus à la place des employeurs de l'ESS dans la démocratie sociale

L'UDES, qui a été reconnue comme organisation patronale représentative en mars 2014, demande depuis plusieurs mois son entrée comme membre plein dans les instances nationales et territoriales de la protection sociale (hauts conseils et caisses). Le Pacte ESS ne fait aucun écho à cette demande.

En outre, il est indispensable de redéfinir dans le code du travail ce que recouvre exactement la notion d'interprofession. Actuellement limitée à l'industrie, au commerce, à la construction et aux services, elle n'englobe pas l'ensemble des secteurs économiques, ce qui obère par conséquent la capacité de l'UDES d'être un jour reconnue comme organisation patronale interprofessionnelle représentative.

Le regroupement des branches professionnelles, fortement recommandé depuis le rapport Combrexelle de septembre 2015, conduit également à réinterroger cette définition de l'interprofession.

L'enjeu est de taille pour l'ESS puisque c'est au niveau interprofessionnel que sont gérés les organismes paritaires de la protection sociale, négociés et signés les accords nationaux et que se détermine la participation à l'ensemble des instances de concertation tripartites.

6.3 Les acteurs de l'ESS sont également soucieux de savoir comment consolider l'emploi associatif sur les territoires après les coupes sombres intervenues dans les contrats aidés, qui

ont perturbé le fonctionnement des petites associations et entraîné un recul de l'emploi associatif depuis fin 2017¹⁰, pour la première fois depuis une bonne dizaine d'années.

Les contrats « Parcours Emploi Compétences », supposés prendre le relais, ne marchent pas selon l'UDES et leur nombre devrait être divisé par deux en 2019¹¹. Alors qu'il faudrait remettre ce sujet à plat, le pacte n'y consacre pas un mot.

Il s'agit en effet de créer des emplois d'utilité sociale en fonction des besoins repérés par les organismes de l'ESS sur les territoires et destinés à faciliter leur fonctionnement et non pas en fonction du statut des personnes candidates.

Il convient aussi de favoriser les expérimentations dans une perspective de territoires inclusifs et solidaires, alliant activités et emplois d'utilité sociale et permettant d'exercer une citoyenneté économique au sens large (revenus de base...). Et de soutenir le développement d'emplois en encourageant les expérimentations originales construites localement : groupement d'employeurs, GEIQ favorisant des emplois locaux et durables. L'expérience des territoires « Zéro Chômeur » est intéressante à cet égard, comme les foisonnantes expériences menées par les acteurs de l'insertion par l'activité économique.

6.4 La problématique de l'égalité femmes/hommes n'est pas davantage abordée dans ce pacte alors que certains secteurs de l'ESS ont connu une féminisation accélérée de leur main d'œuvre au cours des dernières années, notamment dans le secteur médico-social.

La commission égalité femmes/hommes du conseil supérieur suggère, parmi de nombreuses propositions, d'ajouter deux mesures structurantes au titre de l'axe 2 et un objectif complémentaire au titre de l'axe 1.

Ces deux mesures structurantes sont les suivantes¹²:

- Atteindre une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les instances dirigeantes élues des entreprises de l'ESS, en s'appuyant sur la création d'un groupe d'expert(e)s chargé de mener une analyse des conditions d'application, aux entreprises de l'ESS incluses dans le champ d'application de la loi du 31 juillet 2014, des obligations législatives et réglementaires relatives à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des instances de décision ;
- Renforcer les outils d'observation de l'ESS, dont l'Observatoire de l'égalité et la parité femmes/hommes, afin de constituer un centre de ressources dynamique, produisant des données sexuées éditées annuellement dans un baromètre de l'égalité femmes hommes dans l'ESS et un recueil de pratiques alimenté par les déclinaisons du Guide d'amélioration continue des pratiques des entreprises de l'ESS.

L'objectif complémentaire (inspiré des propositions n° 6 et 7 du Rapport sur l'égalité femmes hommes dans l'ESS, CSESS, 2017) consiste à appuyer auprès des financeurs la dynamique de promotion de la création d'entreprises par des femmes qui choisissent l'ESS, via notamment :

- Le renforcement des outils financiers existants dédiés aux femmes (ex FGIF) ;

¹⁰ En 2017, 140 000 contrats aidés ont été supprimés et plus de la moitié des bénéficiaires ont été licenciés. 55 000 d'entre eux n'ont pas retrouvé d'emploi selon les chiffres publiés par la DARES fin novembre 2018. Source : Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019.

¹¹ Vie associative et ESS : 2 plans du gouvernement, 2 leurres, Jean-Claude Boual et Patricia Coler, Jurisassociations 592, 1^{er} février 2019.

¹² La première est inspirée des Propositions n° 1 et 2 du Rapport sur l'égalité femmes hommes dans l'ESS, CSESS, 2017, la seconde des Propositions n° 9, 3 et 5 du même rapport.

- La valorisation de l'égal accès des femmes aux prestations financières, en particulier par Bpi France ;
- Une meilleure diffusion des opportunités proposées aux femmes de se distinguer et lever des fonds au travers de concours et appel à projets ;
- Une sensibilisation accrue des acteurs de l'accompagnement aux enjeux de l'égalité femmes/ hommes et de la lutte contre les stéréotypes de sexe.

7-Le lien avec les politiques sociales et avec les valeurs collectives et citoyennes

Si l'ESS se conçoit d'abord comme un mode d'entreprendre, sa contribution à la société ne saurait se réduire à ses activités économiques.

7.1 Sauf à l'occasion de la mention de la feuille de route de l'économie circulaire, dressée par le ministère de la transition écologique et solidaire, et du plan national pour un commerce équitable, le pacte de croissance n'est pas articulé avec d'autres plans (plan jeunesse ; plan pauvreté ; plan santé...) ou politiques publiques (aménagement du territoire...) alors que l'ESS contribue à l'inclusion sociale des publics fragiles et au maintien d'une activité économique sur les territoires fragiles (campagnes ; petites villes ; banlieues...).

Le pacte apparaît dans ces conditions comme un ensemble de mesures « hors sol », sans aucun lien avec les besoins concrets des populations et des territoires.

Comme le soulignent le Collectif des Associations Citoyennes (CAC) et le Mouvement pour l'économie solidaire (MES) dans leur communiqué commun, aucun des deux plans publiés le 29 novembre « ...ne témoigne d'une ambition réelle pour un bien-vivre ensemble solidaire. Ambition pourtant nécessaire dans une période où les mouvements sociaux et les mouvements citoyens posent des questions fondamentales sur la politique actuelle qui accroît les inégalités, concentre les richesses, limite la démocratie et détruit les protections sociales... Politique menée en contradiction avec les aspirations de la grande majorité de la population à plus de justice sociale. L'irruption des manifestations Gilets Jaunes -à leur manière- expriment le mal-être flagrant de la société. »

Le Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) souligne de même que « *Ce pacte peu opérationnel aujourd'hui ne peut avoir de sens que s'il était décliné et priorisé à partir d'une méthode qui reste à construire.* » (Communiqué de presse du 3 décembre 2018).

7.2 De manière plus large, les acteurs de l'ESS déplorent que le pacte ne fasse, dans le contexte social actuel très tendu, aucune allusion aux valeurs collectives et citoyennes qui irriguent l'ESS et à travers elle la société toute entière.

Les organismes de l'ESS contribuent fortement en effet au pacte républicain par leurs valeurs de fraternité et de solidarité mais aussi par leur gouvernance démocratique (une personne, une voix). Ils offrent des lieux d'apprentissage de la démocratie et d'engagement civique pour des millions de sociétaires, de bénévoles, d'élus...

Le législateur du 31 juillet 2014 ne s'y était pas trompé qui, à l'article 3 de cette loi, a confié au Conseil supérieur de l'ESS l'élaboration d'un guide « *définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la présente loi* » et normalisant son contenu obligatoire. Préparé grâce aux travaux d'ESS France (Guide des conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS, mars 2016) et adopté le 7 février 2017, ce guide

n'est pas même mentionné dans le pacte (cf. III 8.8) alors que le législateur a confié au conseil supérieur un rôle de suivi¹³ et surtout rendu ce guide obligatoire deux ans après sa publication pour toutes les entreprises de l'ESS, qui doivent rendre compte des pratiques mentionnées dans ce guide et organiser un débat à l'occasion de leur assemblée générale sur les réalisations et les objectifs de progrès. Ce guide comporte dans son livret 2 des questions et des indicateurs qui peuvent faciliter l'évaluation et la mesure d'impact.

Aucun des six thèmes obligatoires de ce guide¹⁴ n'est évoqué dans le pacte, comme si les progrès dans ces domaines n'avaient aucune importance pour ce « *mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine* » pour reprendre les termes de l'article 1^{er} de la loi.

De même, aucune référence n'est faite dans le pacte à la révision coopérative, acte positif de la gouvernance coopérative, qui permet de procéder à l'examen critique et analytique de l'organisation et du fonctionnement de la société coopérative au regard des principes coopératifs.

8-Les mesures relatives au financement

S'agissant d'un pacte de croissance de l'ESS, les acteurs de l'ESS s'attendaient à y trouver de nombreux développements sur tous les dispositifs financiers à améliorer en vue de doper la croissance de ses entreprises.

La revue de ces dispositifs était d'autant plus facile à conduire qu'ESS France en avait dressé un tableau complet début 2017, en temps utile pour que le « SBA à la française » les reprenne en tout ou partie à son compte.

Mais sur ce point aussi, le lecteur du pacte sera déçu.

8.1 Rien sur le régime des garanties et contre-garanties

Dans son rapport de 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 149 et s), ESS France a rappelé que la France était le pays de l'OCDE qui garantissait le plus les crédits bancaires accordés aux PME et TPE, mis en lumière l'effet multiplicateur joué par ces garanties accordées par l'Etat et, malgré ce constat unanimement partagé, la réduction des crédits budgétaires consacrés à ces dispositifs.

La mise en place de la Bpi s'est également accompagnée d'une baisse du niveau des garanties antérieurement accordées par Oseo à l'ESS.

Des propositions ont donc été faites pour qu'il soit remédié à ces réductions (Propositions 94, 95 et 37) et pour qu'il soit davantage communiqué sur ces dispositifs (Propositions 67 et 38).

A rebours de ces propositions, le pacte ne consacre pas une ligne au régime des garanties et ceci nuit évidemment à sa crédibilité et à celle de son financement.

Comme il sera fait appel à des investisseurs publics ou privés (INCO, Make Sense, RING, BNP Paribas, MIROVA...) pour doter les trois fonds d'amorçage prévus à hauteur de 80 M€ (cf. IV, 2 et V, 1), ces investisseurs n'accepteront probablement pas d'investir dans ces fonds

¹³ « *Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire suit l'application de ce guide et publie tous les trois ans un rapport d'évaluation du dispositif comprenant des données qualitatives et statistiques.* ».

¹⁴ Les modalités effectives de gouvernance démocratique ; la concertation dans l'élaboration de la stratégie de l'entreprise ; la territorialisation de l'activité économique et des emplois ; la politique salariale et l'exemplarité sociale, la formation professionnelle, les négociations annuelles obligatoires, la santé et la sécurité au travail et la qualité des emplois ; le lien avec les usagers et la réponse aux besoins non couverts des populations ; la situation de l'entreprise en matière de diversité, de lutte contre les discriminations et d'égalité réelle entre les femmes et les hommes en matière d'égalité professionnelle et de présence dans les instances dirigeantes élues.

– très risqués puisqu’il s’agit d’amorçage- sans bénéficiaire d’une garantie publique. Or rien n’est dit sur les garanties dont ils bénéficieront, sur l’identité de celui qui les accordera ni sur la manière dont elles seront couvertes.

Le flou complet qui entoure la création de ces fonds n’est guère rassurant du point de vue des acteurs de l’ESS (cf. IV, 2) alors que le pacte affirme que « *Ces fonds pourront soutenir dès 2019 plusieurs centaines de jeunes entreprises dont l’accompagnement sera financé par l’Etat.* ».

8.2 Rien sur le stade de la reprise/transmission

Le pacte, dans la seule mesure consacrée à ce sujet (C1-18), suggère de créer un groupe de travail « Investissement et fiscalité » chargé d’expertiser un certain nombre de mesures parmi lesquelles « *Favoriser la transmission de PME aux salariés en mettant en place, pour l’entreprise, une provision de type réglementée permettant à une société de s’assurer en franchise d’impôt d’une capacité financière pour faciliter sa transmission aux salariés* ».

Coop FR souligne que référence devrait être faite à la transmission au(x) salarié(s). En effet, si le modèle de transmission aux salariés sous forme de SCOP est bien connu, plusieurs familles coopératives sont tout autant concernées par la transmission, qu’il s’agisse de commerçants, d’artisans ou d’agriculteurs, et, dans ces cas, cette transmission peut ne concerner qu’un seul salarié.

Plus fondamentalement, dans son rapport de 2017 (Le financement des entreprises de l’ESS p 104 et s), ESS France avait souligné l’absence de données fiables sur cette phase de la vie des entreprises de l’ESS et le caractère généralement risqué de ces reprises, justifiant une garantie publique (cf. III, 8.1).

Deux propositions avaient en outre été formulées pour mieux estimer la taille du marché et la typologie des reprises et compléter, le cas échéant, l’offre de financement proposée aux entreprises de l’ESS.

Le pacte ne consacre pas une ligne à cette problématique et les études suggérées n’ont pas été conduites ; elles ne le seront pas davantage d’ici 2022 et ESS France ne peut que le regretter.

Concernant les coopératives, la loi de finances pour 2019 a en outre clarifié et pérennisé le Pacte Dutreil, ce qui constitue un signal fort adressé aux entrepreneurs soucieux de la stabilité et de la poursuite de leur exploitation par leurs héritiers. Mais tous les enfants n’ayant pas une vocation d’entrepreneur, beaucoup d’exploitations disparaissent alors que des forces vives sont présentes parmi les salariés. Il convient donc de compléter le Pacte Dutreil par un Pacte « Ascenseur social » afin d’inciter fiscalement à la transmission d’une entreprise à un ou plusieurs salariés. Que ce soit en vue de la reprise en coopérative de salariés (SCOP) ou en société ayant la qualité d’associé coopérateur personne morale (coopérative d’entrepreneurs), les solutions techniques existent.

Concernant les associations, la reprise d’associations en difficulté par d’autres organismes de l’économie sociale est possible et suit les règles applicables aux entreprises classiques. Elle peut être réalisée avant l’ouverture d’une procédure collective par le biais d’une cession partielle d’actifs ou d’une fusion. Le plus souvent, elle intervient dans le cadre d’une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire, par le biais d’un plan de cession ou de la reprise d’éléments d’actifs. Ces opérations de fusion, scission ou d’apports partiels d’actifs ont été simplifiées par les articles 71 et 72 de la loi du 31 juillet 2014.

Il n'existe toutefois pas de données statistiques fiables sur la reprise d'associations et on ne dispose donc pas d'éléments d'appréciation sur les difficultés rencontrées à cette occasion. C'est regrettable car les statistiques récentes sur le nombre des associations révèlent une croissance du nombre des très grandes associations et des petites, avec une diminution des associations de taille moyenne.

Un processus de reconfiguration du monde associatif, qui n'est pas sans lien avec les difficultés de financement, est en cours et cette carence statistique est dommageable à l'appréhension et à l'accompagnement de ce phénomène.

8.3 Rien sur la montée en puissance des instruments financiers rénovés par la loi de 2014

Dans son rapport de 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 82 et s), ESS France avait insisté pour que des mesures soient adoptées afin de faciliter la diffusion des instruments financiers propres à l'ESS qui ont été rénovés par cette loi (certificats paritaires et mutualistes ; obligations et titres associatifs ; titres fondatifs...) et pour que la période 2017-2022 soit consacrée à l'installation de ces nouveaux outils de financement dans leur environnement.

Le silence total du pacte sur ces aspects du financement de l'ESS et de ses différentes familles ne laisse pas d'inquiéter, alors que de nombreuses propositions ont été formulées sur ce sujet, et démontre, une fois de plus, l'absence de continuité dans les politiques publiques, une mode chassant les précédentes.

8.4 Rien sur les délais de paiement des collectivités publiques

Les collectivités publiques ne sont pas crédibles lorsqu'elles abordent les questions de financement, sans traiter des délais de paiement qu'elles appliquent à leurs fournisseurs ou à leurs cocontractants.

Dans son rapport de 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 159 et s), ESS France avait rappelé que le respect et l'accélération des délais de paiement par ces collectivités restait un enjeu à ne pas perdre de vue.

Force est de constater que sur ce point aussi le pacte se caractérise par un mutisme absolu, qui en dit long sur l'évitement des sujets difficiles et interministériels.

8.5 Rien sur le financement des réseaux d'accompagnement

Dans son rapport de 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 108 et p 139 et s), ESS France avait souligné que l'ESS avait la chance de disposer d'excellents réseaux territoriaux dédiés à l'accompagnement de la création et de la croissance des entreprises, réduisant de manière significative le risque d'échec.

Mais était-il ajouté, le financement de cet accompagnement est très mal assuré si bien que des propositions ont été formulées pour le pérenniser (Le financement des entreprises de l'ESS p 144 et s), dont l'utilisation des ressources du LDDS (cf. 8.6 ci-après) ou la création d'un fonds dédié comme au Québec ou au Royaume-Uni.

Malheureusement, le pacte de croissance de l'ESS oblitère complètement le sujet et laisse entièrement sur leur faim les acteurs de l'ESS qui espéraient que le financement de l'accompagnement serait conforté, condition *sine qua non* pour que davantage d'entreprises naissantes ou en croissance puissent être accompagnées dans de bonnes conditions.

En ce qui concerne le DLA, l'AVISE publie tous les ans les « *Chiffres clés de la mesure de performance du Dispositif local d'accompagnement* », qui témoignent d'un degré de satisfaction élevé à l'égard de ce dispositif¹⁵, tandis qu'ESS France avait déjà souligné en 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 142) que l'extension de son rôle en 2014-2015 en application de l'article 61 de la loi du 31 juillet 2014 ne s'était pas accompagnée des moyens financiers permettant de l'assumer.

Les crédits ayant été diminués à nouveau pour 2019, les inquiétudes des acteurs sont parfaitement justifiées.

Comme le pacte annonce une nouvelle réforme du DLA « *afin de tenir compte des nouveaux enjeux de l'ESS* », sans toutefois préciser lesquels, alors que sa mission est fixée par l'article 61 de la loi du 31 juillet 2014, cette annonce les aggrave dans le milieu associatif.

Le CNCRESS souligne à cet égard que le problème essentiel reste celui de sa pérennisation et de son renforcement régional, qu'une contractualisation sur cinq ans au lieu de trois garantirait mieux (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019). Le pacte de croissance n'apporte toutefois aucune réponse à cet égard, bien au contraire.

La réforme annoncée du DLA ne laisse guère présager non plus de solution rapide et durable à la lancinante question du financement de l'accompagnement à la création d'entreprises et d'emplois dans l'ESS.

Au-delà du DLA, il s'agit de soutenir les réseaux territoriaux auto-organisés et de proximité dans leur grande diversité. Car la concentration des moyens, déjà en baisse, risque de s'effectuer au détriment de la diversité des organismes accompagnés, alors qu'il convient d'encourager sur le terrain des coopérations renforcées, exigeant des ingénieries de durée plus longue et en capacité de répondre aux recompositions territoriales et sectorielles.

Il conviendrait donc de développer un dispositif d'amorçage permettant l'accès à une subvention pour les nouveaux entrepreneurs de l'ESS (moins de deux ans d'existence) afin de ne pas les engager durant les deux premières années dans une logique d'endettement mais de consolider leur modèle économique.

En résumé, soutenir l'écosystème des dispositifs d'accompagnement à la création d'activités dans l'ESS doit aller au-delà de ce qui est proposé aujourd'hui via le French impact, focalisé sur l'innovation sociale et les *start up* de l'ESS.

8.6 Rien de rassurant sur le LDDS

« *Mettre en œuvre le livret de développement durable et solidaire début 2019* », est-il indiqué au titre des objectifs complémentaires de l'axe 1 dans le document qui est soumis à l'avis de conseil supérieur de l'ESS début 2019.

Ceci oblige à effectuer un court retour en arrière.

Faisant suite à une annonce de F Hollande lors de la célébration du bicentenaire de la Caisse des dépôts en 2016, la transformation du LDD en LDDS a été actée par l'article 80 de la loi dite Sapin II du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Cet article a complété à cet effet l'article L.221-27 du code monétaire et financier¹⁶. La première utilisation retenue pour le LDDS consiste donc pour l'épargnant à faire don d'une

¹⁵ 6710 organismes accompagnés en 2016, dont 97 % d'associations, avec un taux de satisfaction de 95 %.

¹⁶ « Les établissements distribuant le livret de développement durable et solidaire proposent annuellement à leurs clients détenteurs d'un tel livret d'affecter, par leur intermédiaire et sans frais, une partie des sommes qui y sont déposées sous forme de don soit à une personne morale relevant de l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31

partie du capital ou du revenu de son placement à une personne appartenant à l'ESS ou à un financeur solidaire (selon un mécanisme assimilable à l'épargne de partage).

Il a également complété l'article L. 221-5 du même code pour que le LDDS serve, lors d'une seconde étape, au financement de « travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens ainsi qu'au financement des personnes morales relevant de l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 ... » La mise en œuvre de cette seconde faculté pour la partie non centralisée de l'encours du LDDS restant dans le bilan des banques supposant de pouvoir identifier les entreprises appartenant à l'ESS, le Parlement a subordonné l'entrée en vigueur de cette seconde étape à la mise en œuvre du suivi statistique spécifique auquel participent l'INSEE, les services statistiques ministériels, la Banque de France ainsi que la Bpi¹⁷.

Comme les CRESS publient depuis 2017 la liste des entreprises de l'ESS appartenant à leur ressort (Le financement des entreprises de l'ESS p 127) en application de l'article 6 de la loi du 31 juillet 2014¹⁸, il est désormais possible d'identifier les financements fléchés vers les entreprises de l'ESS à partir de l'encours non centralisé du LDDS dans les banques.

Dans son rapport de début 2017, ESS France avait invité le gouvernement à publier rapidement le décret nécessaire à l'application de l'article 80 de la loi Sapin II (Le financement des entreprises de l'ESS p 168-169). En raison d'une opposition des banques à la transmission des données relatives aux dons des épargnants aux organismes bénéficiaires, le secrétariat général du gouvernement a bloqué sa publication, pourtant maintes fois promise pour mai 2017 aux acteurs de l'ESS par la secrétaire d'Etat à l'ESS.

Et le gouvernement n'a rien fait non plus depuis mai 2017 pour activer la seconde possibilité offerte par l'article 80, à savoir financer les entreprises de l'ESS.

Depuis lors, il ne s'est rien passé, le texte étant bloqué à Bercy selon Matignon et à Matignon selon Bercy. Et ce médiocre jeu de ping pong dure depuis mai 2017, sans qu'aucune explication claire n'ait jamais été donnée à quiconque.

Dans l'intervalle également, les idées n'ont pas manqué pour flécher les ressources du LDDS uniquement vers le financement de la transition écologique ou le financement vert, en mettant une fois de plus de côté la volonté clairement exprimée par le Parlement dans la loi Sapin II que l'encours non centralisé de ce livret finance essentiellement l'ESS.

Pour les acteurs de l'ESS, il est rassurant de savoir que le LDDS va, après toutes ces promesses non tenues à leur égard, enfin être mis en œuvre début 2019, c'est-à-dire de manière imminente.

Ils seront naturellement extrêmement vigilants pour vérifier que le double fléchage voulu par le législateur en 2016 (produit de partage de l'épargne solidaire et financement des entreprises de l'ESS) sera intégralement respecté et que ce financement ne sera pas détourné de son objet initial, comme le gouvernement le laisse entendre depuis plusieurs mois, avec le risque d'ouvrir un nouveau sujet de conflit avec l'ESS.

juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, soit à un organisme de financement ou à un établissement de crédit répondant aux conditions prévues au III de l'article L. 3332-17-1 du code du travail. Un décret précise les modalités de cette affectation, notamment celles de la sélection des bénéficiaires par le client. »

¹⁷ Il s'agit du suivi statistique spécifique mentionné au I de l'article 12 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

¹⁸ « Dans des conditions définies par décret, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire tiennent à jour et assurent la publication de la liste des entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens des 1° et 2° du II de l'article 1er, qui sont situées dans leur ressort. »

8.7 Rien sur la taxe sur les salaires (TS)

Dans un référé adressé au Premier ministre fin juillet 2018 et rendu public le 3 octobre : "*La taxe sur les salaires est un impôt ancien, dont les règles de calcul doivent être réformées rapidement*", la Cour des comptes a invité le gouvernement à réformer ce dispositif et proposé "*une modification du barème de la taxe sur les salaires dans les textes financiers de l'automne*".

Applicable depuis 1968 aux seuls employeurs soumis à la TVA sur moins de 90 % de leur chiffre d'affaires, soit une grande majorité des employeurs de l'ESS, la TS repose sur un barème progressif comportant trois taux (4,25 %, 8,50 % et 13,60 %), assis sur la rémunération annuelle du salarié. Les seuils de rémunération auxquels s'appliquent les taux majorés sont aujourd'hui situés sous le salaire minimal annuel, ce qui a pour conséquence d'assujettir la majorité des salaires au taux maximal.

Pour tenir compte de cette anomalie, l'UDES rappelle qu'ont été mis en place un abattement pour les associations et une franchise. Puis, pour compenser l'inéligibilité des associations au CICE, l'abattement sur le montant de la taxe a été porté de 6 002 € à 20 000 €. Enfin, l'augmentation du taux du CICE en 2017 a conduit à compléter ces abattements et cette franchise par la mise en place du CITS.

Sans insister sur leur complexité pour les PME que sont les entreprises de l'ESS, ces règles vont à l'encontre des objectifs de la politique de l'emploi : le barème s'applique par salarié en fonction de seuils de rémunérations annuelles, non proratisés en fonction de la durée dans l'emploi. Recourir à des salariés à temps partiel ou employer plusieurs salariés successivement sur le même poste pendant l'année permet d'éviter ou de limiter l'application des taux majorés.

Pour la Cour, deux options sont envisageables :

- Maintenir la progressivité de la taxe mais en fixant des tranches au-dessus du Smic et en les proratisant en fonction de la quotité de travail ;
- Opter pour un taux unique, quel que soit le niveau de rémunération, quitte à ajuster le niveau des franchises ou des abattements dont bénéficient certains redevables.

Dans ces conditions, l'UDES insiste à juste titre sur l'urgence de la réforme de la TS mais ESS France ne peut que constater, après l'UDES, que cette réforme, très attendue par le milieu associatif, n'a pas été incluse dans le PLF 2019.

Le pacte de croissance ne l'évoque pas du tout non plus, ce qui confirme qu'il ne comporte pas les mesures importantes attendues par les acteurs de l'ESS.

8.8 Rien sur les outils d'amélioration et de mesure mis en place par la loi du 31 juillet 2014

En application de l'article 3 de la loi du 31 juillet 2014, un guide définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS a été adopté par le Conseil supérieur de l'ESS en février 2017, à la suite d'une contribution majeure d'ESS France présentée en mars 2016.

Aucune référence n'est faite à la mise en œuvre et au suivi de l'application de ce guide, qui a pourtant été très bien accueilli (cf. III 7.2)

L'article 25 de la loi du 31 juillet 2014 a par ailleurs instauré pour toutes les coopératives un contrôle dit « révision coopérative », destiné à vérifier la conformité de leur organisation et de

leur fonctionnement aux principes et aux règles de la coopération. De nombreux travaux ont été menés par le Conseil Supérieur de la Coopération, en lien étroit avec les familles coopératives, pour la mise en œuvre de cette disposition. Ces travaux se poursuivent et pourraient faire l'objet d'échanges et de discussions au sein de l'ESS.

Cette procédure de révision coopérative étant regardée en Europe comme un modèle, elle mériterait d'être portée et mise en avant par les autorités françaises au niveau européen dans le cadre de leur action de promotion de l'ESS.

8.9 Peu de choses sur la facilitation de l'accès aux financements européens

Dans son rapport de début 2017, ESS France avait dressé un inventaire des financements européens accessibles et des freins à lever pour faciliter l'accès à ces financements (Le financement des entreprises de l'ESS p 64-68 et p 170-172).

Le CNCRESS vient également de formuler des propositions complémentaires sur ce sujet (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019).

Le pacte de croissance reste discret sur cette nécessaire facilitation de l'accès aux financements européens des entreprises de l'ESS. S'il prévoit la création d'opérateurs de proximité (mesure S3-4), ceux-ci ne simplifieront rien s'il s'agit d'une couche supplémentaire appelée à se superposer à l'échelon régional et national et s'ils ne sont pas dotés de réelles prérogatives de simplification des contrôles et d'avance de trésorerie.

Très attendue, cette mesure fait malheureusement partie de celles, trop nombreuses (cf. II, 2), qui feront l'objet d'un groupe de travail (mesure C3-7) portant sur les fonds européens et la création d'un dispositif bancaire d'avances de trésorerie (cf. II, 2.4). Cette dernière mesure n'a d'ailleurs même pas été actée en réunion interministérielle.

Le Mouvement pour l'économie solidaire souhaite que l'Etat insiste particulièrement sur la prise en compte des TPE de l'ESS dans les orientations de la politique de cohésion sociale (FSE) et territoriale ainsi que dans la politique agricole commune. Les modèles alternatifs d'agriculture doivent en effet être mieux pris en compte au titre d'un entrepreneur autrement qui contribue au développement durable local (Feader, Leader...). L'appui d'un organisme intermédiaire et de dispositifs de trésorerie, l'accompagnement et le soutien dans l'ingénierie de coopération sont également déterminants pour elles. Des simplifications administratives sont également attendues ainsi qu'une meilleure adéquation des formes et indicateurs d'évaluation.

IV Sur le financement du pacte et les moyens d'action retenus

Les acteurs de l'ESS estiment, à tort ou à raison, que les soutiens accordés par l'Etat à un pan de l'économie se mesurent d'abord par l'ampleur des moyens de financement dégagés. Sur ce point aussi, la déception est grande pour les raisons suivantes.

1-Le Haut-commissaire a rappelé le 29 novembre 2018 l'engagement de l'Etat de mobiliser 1 Md€ de financement public ou privé en faveur de l'ESS durant la législature en soulignant que 340 M€ avaient déjà été mobilisés.

2-Le seul engagement budgétaire nouveau de l'Etat prévu dans le pacte consiste à doter d'1 M€ un Fonds de promotion de l'évaluation de l'impact social et environnemental.

Et décompter dans les crédits mobilisés par l'Etat les 90 M€ de crédits de fonctionnement du Haut-Commissariat d'ici 2022 alors que leur vote est soumis au principe de l'annualité budgétaire est en outre surprenant car il ne s'agit en aucun cas d'un financement nouveau.

Pour tout le reste, il sera fait appel à d'autres financements publics ou privés pour lesquels aucun engagement ferme n'a été indiqué, sauf de la part de la Banque des territoires:

- Pour le FISO 2 (21 M€), calibré pour financer 200 projets, il n'est pas précisé comment il sera financé, étant rappelé que le FISO 1 a été doté par le PIA et les régions¹⁹ ;
- Pour les trois fonds d'amorçage (80 M€), on compte sur des investisseurs à impact, publics ou privés ;
- La Banque des territoires a annoncé le 29 novembre 2018 des financements à hauteur de 150 M€.

3-Le pacte comporte par ailleurs plusieurs mesures visant à encourager le don ou le mécénat des entreprises en direction de l'ESS (cf. II, 1).

Ce n'est pas critiquable si ces financements nouveaux venaient s'ajouter sans se substituer aux financements publics.

Mais faute de la moindre indication dans ce pacte sur les intentions du gouvernement quant au maintien des financements publics de l'ESS, et notamment des subventions, et du recours à la convention pluriannuelle d'objectifs pour sécuriser les entités de petite et moyenne taille, nombre de ses acteurs y décryptent une intention de faire davantage financer l'ESS par la commande publique et par la philanthropie et le mécénat, ce qui nous rapprocherait du modèle anglo-saxon.

Cette même approche a été relevée lors de la présentation du Plan de développement associatif par Gabriel Attal le 29 novembre 2018. Ce dernier a ainsi indiqué qu'il souhaitait ouvrir le financement du FDVA aux fonds privés afin de « *développer une culture française de la philanthropie* », comme si cette dernière n'existait pas (voir par exemple les données publiées chaque année par France générosités). Et modifier le droit des successions pour encourager les legs par les plus fortunés de leur vivant (transposition du *giving pledge* américain).

Le Collectif des Associations Citoyennes (CAC) et le Mouvement pour l'économie solidaire (MES) relèvent à cet égard dans leur communiqué commun du 21 décembre 2018 que « *Cette politique témoigne aussi d'une injonction toujours plus forte à se soumettre au marché et à la concurrence. Les associations et les initiatives solidaires sont sommées d'adopter le modèle lucratif et capitalistique, de s'endetter auprès des banques et des fonds d'investissement dominés par les multinationales, de séduire les grandes entreprises pour espérer quelques subsides. L'annonce de mesures pour créer une culture « de la philanthropie à la française », sur le modèle du philanthro-business étasunien l'illustre bien. Elle est mise en avant alors que la philanthropie sous toutes ses formes (fondations, mécénat, financement participatif...) ne représente que 4 % des ressources des associations (et ne concerne, en grande majorité, que les plus grosses structures). ... Culture de l'endettement, recours au mécénat, généralisation des marchés publics au détriment de la subvention, désignation d'une vingtaine d'entreprises dites « pionnières », ouverture du service civique aux sociétés commerciales ESUS, le sens de la politique menée est clair. »*

¹⁹ Sur le fonctionnement peu satisfaisant du FISO 1, voir Le financement des entreprises de l'ESS p 90 et 134.

4-D'autres mesures, fondamentales pour la croissance future de l'ESS (Le financement des entreprises de l'ESS p 68 et 124), telles que le renforcement des outils d'observation et de prospective de l'ESS, restent dans ce pacte à l'état d'incantation car elles ne sont assorties d'aucune précision ni surtout d'aucun moyen financier permettant de leur accorder la moindre crédibilité.

La seule bonne nouvelle réside dans l'ouverture au secteur de l'ESS du champ de l'Observatoire du financement des entreprises, qui réalise d'excellentes études sur le financement des entreprises et dont on peut espérer à long terme une meilleure connaissance des modèles de financement au sein de l'ESS.

5-En définitive, pour la plupart des acteurs de l'ESS, le pacte fournit une nouvelle illustration d'une propension récente de l'Etat à conduire des politiques publiques sans y mettre de crédits budgétaires et à demander à d'autres de les financer (entreprises du secteur privé ; collectivités territoriales ; fonds d'investissement, Bpi ; banque des territoires ; philanthropie...).

C'est un mauvais signal quant à la volonté politique réelle de l'Etat de soutenir l'ESS et quant à la crédibilité de ses déclarations à son égard.

En résumé, pour de nombreux acteurs, l'ESS ne mérite à ce stade que 1 M€ de financement nouveau par l'Etat d'ici 2022.

V Sur différentes mesures proposées

ESS France a estimé utile de revenir plus en détail sur cinq mesures phare ou qui font débat en son sein.

1-Le lancement de trois premiers fonds d'amorçage

1.1 Dans son rapport de 2017, ESS France (Le financement des entreprises de l'ESS p 101 et s) avait pointé des lacunes dans le financement au stade de l'amorçage et formulé différentes propositions pour y remédier (p 179 et s).

La mise en place de trois nouveaux fonds d'amorçage pour des projets de moins de trois ans va dans le bon sens puisqu'elle devrait permettre de renforcer la catégorie des investisseurs de long terme ou à impact²⁰.

1.2 Le pacte reste toutefois très elliptique sur quatre points essentiels.

Le premier est celui des garanties accordées aux futurs investisseurs dans ces fonds (cf. ci-dessus III, 8.1).

ESS France regrette par ailleurs que ne soit pas reprise sa proposition d'élargissement du champ d'intervention du Fonds national d'amorçage, géré par la Bpi, à l'innovation sociale (Le financement des entreprises de l'ESS p 102 et 179). Cet élargissement serait cohérent avec la proposition du pacte de faire contribuer la Bpi à l'élaboration d'un référentiel en matière d'innovation sociale (cf ci-dessus II, 2.2).

²⁰ Sur le panorama, voir Le financement des entreprises de l'ESS p 44 et s, et sur leur nécessaire renforcement, p 179 et s ; voir aussi iiLab, Etat des lieux du marché français de l'investissement à impact social, février 2019, et Le rôle des fondations et fonds de dotation dans l'investissement à impact social en France, janvier 2019.

Le deuxième concerne le positionnement de ces fonds (secteurs économiques et typologie des entreprises visés par ces fonds ; profil des investisseurs recherchés), sur lequel aucune indication n'est donnée.

Le troisième est relatif au niveau de TRI attendu par ces fonds car les attentes en ce domaine ne peuvent qu'être inférieures à celles qui ont cours dans le capital-investissement privé (Le financement des entreprises de l'ESS p 47-48, p 99, p 121 et s, p 134).

Le quatrième est celui de l'articulation future entre les trois nouveaux fonds d'amorçage et les autres fonds d'investissement à long terme susceptibles de prendre le relai une fois franchi le stade de l'amorçage (Le financement des entreprises de l'ESS p 50 et s, p 175-177).

Car pour assurer la continuité du financement aux différents stades de la vie de l'entreprise, il convient de raisonner en termes d'écosystème financier et d'articulation entre les acteurs (Le financement des entreprises de l'ESS p 50 et s, p 183 et s).

Le pacte n'évoque aucun de ces aspects et raisonne comme si l'on pouvait procéder à des adjonctions ponctuelles dans l'écosystème financier de l'ESS, sans veiller à sa cohérence et à sa bonne articulation.

1.3 Le pacte de croissance se focalise sur trois nouveaux fonds, sans évoquer les fonds existants comme Coop'Veature ou les nouveaux fonds d'amorçage régionaux (comme le FRED en Occitanie). ESS France ne peut donc que regretter le silence du pacte sur les aides susceptibles d'être apportées pour développer les fonds existants.

Car sur le terrain, de nombreux fonds cherchent à financer l'ESS mais il manque à cet effet les accompagnements pour y accéder. Il est donc essentiel de renforcer les outils de financement, d'accompagnement et d'ingénierie dont on a vu que le pacte de croissance ne se souciait guère (cf. III, 8.5).

Enfin, aucun dispositif n'encourage la création d'entreprises de l'ESS. Pourtant le HCESSIS soutient que l'innovation sociale doit être encouragée en France au même titre que l'innovation technique ou scientifique. Or les « jeunes entreprises innovantes » bénéficient par exemple de nombreux avantages, notamment fiscaux, et d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les personnels participant à la R&D. C'est pourquoi ESS France propose d'encourager fortement la création de Jeunes Entreprises Solidaires d'Utilité Sociale et leur premier développement par un ensemble de mesures simples et concrètes, inspirées de celui dont bénéficient les JEI.

2- La contribution de l'assurance-vie au financement de l'ESS

La mesure proposée, qui vise à ouvrir la possibilité d'inscrire une unité de compte solidaire dans les contrats d'assurance-vie multi-supports, reste très en-deçà de la proposition d'ESS France (Le financement des entreprises de l'ESS p 169) et de la promesse du candidat E Macron, qui s'est engagé à rendre obligatoire au cours de la présente législature la présentation d'une UC solidaire dans tous les contrats multi-supports.

En l'état actuel du projet de loi PACTE sorti de l'Assemblée nationale, cette présentation reste facultative et ne sera pas obligatoire ; elle ne concerne que les nouveaux contrats conclus à partir de 2022 ; et elle oppose transition écologique et transition solidaire en laissant les assureurs et les épargnants choisir entre l'une ou l'autre alors qu'il faudrait les financer toutes les deux, sans les opposer.

La mesure proposée ne répond pas aux engagements du Président de la République et n'ajoute pratiquement rien à l'état actuel du droit.

3- L'ouverture du service civique à toutes les entreprises agréées ESUS

Cette mesure étant controversée au sein même de l'ESS et de l'Etat²¹, une précision de méthode et des précisions de fond s'imposent.

3.1 En 2017 déjà, lors de l'adoption de la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, le gouvernement s'était opposé à cette ouverture à toutes les entreprises agréées ESUS pour incompatibilité avec le droit européen des aides d'Etat et avait dû la limiter aux entreprises agréées de plein droit en vertu du II de l'article L.3332-17-1 du code du travail, en raison de l'impact social significatif de leur activité.

Mentionner dans le pacte que cette mesure sera mise en place « *sous réserve d'une analyse juridique complémentaire de compatibilité avec le droit communautaire* » ne manque pas de surprendre : cette vérification n'a-t-elle pas déjà été opérée en 2016 et 2017 lors du vote de la loi Egalité et citoyenneté et quel changement survenu en 2018 pourrait modifier l'analyse conduite en 2016-2017 ? Et pourquoi le gouvernement se contredit-il à dix huit mois d'intervalle ?

3.2 Sur le fond, les avis restent partagés et mettent en cause la nature et la portée de l'agrément ESUS, complexifié en 2014 et dont le régime n'apparaît pour cette raison pas encore stabilisé.

Pour le MOUVES, les organisations bénéficiant de l'agrément ESUS, eu égard aux critères très stricts qu'elles doivent respecter et à leur objet exclusivement tourné vers l'intérêt général et la cohésion sociale, sont légitimes à accueillir des jeunes en service civique.

En effet, cet agrément garantit que l'utilité sociale est au cœur de leur activité et que les règles de gestion qui en découlent encadrent le partage des bénéfices et interdisent l'enrichissement personnel des dirigeants. Il répond donc à l'objectif du service civique, qui vise à permettre aux jeunes de « *s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général, revêtant un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel* ».

Par ailleurs, l'article 10 de la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a ouvert l'agrément de service civique à toutes les entreprises ESUS agréées de droit. La norme inclusive en matière d'intérêt général reconnue au travers de l'agrément ESUS ne peut être ainsi restreinte lorsqu'il s'agit de la décliner concrètement. C'est pourquoi, par souci de cohérence avec la définition du périmètre de l'ESS et d'équité entre les acteurs de l'ESS, le MOUVES souhaite étendre le périmètre du service civique à celui déterminé par la loi ESS, soit à l'ensemble des entreprises agréées ESUS.

Le Mouvement associatif n'est pour sa part pas favorable à l'ouverture de l'agrément au titre du service civique à des organismes autres que ceux définis aujourd'hui par la loi (article

²¹ Lors de leur audition par ESS France le 7 février 2019, les représentants du Haut-Commissaire ont indiqué que cette mesure avait été incluse dans le pacte de croissance par la Haut-commissaire lui-même qui y tenait beaucoup et que le ministère de l'éducation nationale y était farouchement opposé si bien que l'arbitrage final a été rendu par le premier ministre.

L.120-1 du code du service national²²) compte tenu de la nature du service civique, qui vise, dans le cadre d'une politique d'engagement, à accueillir des jeunes volontaires sur des missions d'intérêt général, exercées par des organisations à but non lucratif ou publiques, ou reconnues ESUS de droit. Il considère que l'ouverture envisagée constituerait un risque fort de dévoiement, transformant une politique de l'engagement en un élément d'une politique d'insertion dans l'emploi.

De son côté, le CNCRESS souligne (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019) que le volontariat de service civique n'est pas et ne doit en aucun cas devenir un dispositif d'aide à la création d'emploi dans l'ESS, même s'il demeure par ailleurs indispensable et urgent de prévoir une aide directe venant compenser la fin des contrats aidés. Il ne faudrait pas créer de confusion entre besoin d'emploi ou de force de travail pour les organismes employeurs et missions citoyennes exercées par les jeunes en service civique. Ce dernier répond en effet à la volonté de favoriser et de soutenir l'engagement des jeunes sur des missions non nécessaires à l'équilibre économique ou financier de l'organisme d'accueil.

En l'état de ces débats, ESS France estime qu'il revient au Parlement de trancher, en toute connaissance des positions des acteurs.

4- La commande publique

La commande publique responsable constitue un levier fort pour le développement de l'ESS. Le nouveau code des marchés publics, qui va entrer en vigueur le 1^{er} avril 2019, ouvre à cet égard de nouvelles perspectives.

Sur ce point aussi, ESS France avait fourni un diagnostic de la situation et formulé des propositions (Le financement des entreprises de l'ESS p 160 et s).

De même, le CNCRESS vient-il de formuler des propositions pour renforcer l'échelon régional dans ce domaine, compte tenu du poids des collectivités territoriales dans la commande publique (Pour un pacte de croissance au service du développement de l'économie territoriale. Contribution du CNCRESS, février 2019).

4.1 S'agissant de la commande publique en général, un enjeu majeur consiste à utiliser la commande publique responsable comme outil de soutien aux activités d'utilité sociale des petites et moyennes entreprises de l'ESS qui luttent contre la désertification en milieu rural, soutiennent l'emploi dans les quartiers défavorisés ou populaires ou valorisent l'implication de la société civile.

²² Selon le II de l'article L.120-1, « La personne morale agréée est un organisme sans but lucratif de droit français, une personne morale de droit public, un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 du même code ou une société publique locale mentionnée à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, une société dont l'Etat ou la Banque de France détient la totalité du capital ou à laquelle le ministre chargé de la culture a attribué un label en application de l'article 5 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, une organisation internationale dont le siège est implanté en France ou une entreprise solidaire d'utilité sociale agréée en application du II de l'article L. 3332-17-1 du code du travail. La structure agréée recrute les volontaires en fonction de leur seule motivation et accueille en service civique des jeunes de tous niveaux de formation initiale. Une association culturelle, politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peuvent recevoir d'agrément pour organiser le service civique. »

Par conséquent, il est nécessaire de former les acteurs publics, et notamment les agents de l'Etat, à une pratique mieux adaptée à l'ESS (formation à la connaissance de la diversité de l'offre ESS ; montage de marchés publics plus intégrateurs en retenant des allotissements adaptés aux petites et moyennes entreprises de l'ESS ou à leurs groupements ; insertion de critères qualitatifs permettant de donner la priorité à ces entreprises à prix égal).

L'Etat devrait aussi créer des postes territoriaux de référents « *Commande publique responsable et clauses sociales* », facilitateurs de coopération, capables d'organiser l'interface entre l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises ESS et les entreprises locales hors ESS. De multiples études ont montré que ce type de poste contribue au développement de la commande publique responsable.

4.2 La commande publique et la commande privée représentent un levier majeur de développement des entreprises sociales. Aujourd'hui, trop peu d'entreprises publiques ou privées ont recours aux entreprises sociales, notamment du fait de la méconnaissance des offres de services proposées. Il est donc primordial de promouvoir l'offre des entreprises de l'ESS, dont les entreprises agréées ESUS, auprès des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices et des grands comptes²³ pour accélérer les collaborations entre les différents acteurs. Sur ce volet, si l'intention du gouvernement est manifeste, il manque d'objectifs concrets et surtout chiffrés à un horizon temporel déterminé.

Par ailleurs, les clauses sociales et environnementales sont présentes dans seulement 6,2% des marchés publics supérieurs à 90 000 euros. Le potentiel de développement de ces clauses et de l'impact social et environnemental correspondant est donc très important. Progressivement, d'ici 2022, 25% des appels d'offres devraient inclure des clauses sociales et environnementales, y compris pour les marchés de prestations intellectuelles. Le respect de ces clauses devrait être pris en compte dans les critères de notation des offres (entre 5 et 20% de la note) et pas seulement comme critère d'exécution du marché, susceptible de justifier l'infliction de pénalités en cas de manquement.

En dehors de l'ouverture du dispositif « Avance + » de Bpi France aux entreprises de l'ESS, qui est une bonne chose car elle s'inscrit dans la droite ligne de l'égalité de traitement revendiquée par ESS France (cf. note bas de page 2), le pacte ne comporte en effet à ce stade que des mesures anecdotiques, conjoncturelles, de promotion ou de communication :

- La création d'une plate-forme unique de référencement sur les achats responsables à destination des acheteurs publics ;
- L'établissement d'un classement annuel du volume et du montant des marchés de l'Etat orientés vers les entreprises de l'ESS ;
- La promotion d'une commande publique responsable dans les grands chantiers ou projets comme les JO 2024 ;
- Un bilan annuel de l'application des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables ;
- Le suivi de la mise en œuvre du plan national d'action pour des achats durables ;
- La diversification des secteurs d'activité dans l'ESS pris en compte dans la commande publique sur la base de l'étude de la DGEFP et du bilan annuel de l'Alliance Ville Emploi mais là encore sans aucun engagement quantitatif sectoriel précis ...

²³ Par exemple grâce aux actions suivantes : faciliter les rencontres via des rencontres d'affaires, faciliter l'accès à l'offre par l'élaboration et la diffusion d'un listing national de tous les entrepreneurs sociaux par secteur d'activité et par territoire, etc.

Rien n'est dit sur l'élaboration et l'avancement des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables prévus par l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 ni surtout sur les objectifs chiffrés, sectoriels ou non, que l'Etat et ses établissements publics entendent se fixer et sur la formation des acheteurs publics à l'achat responsable auprès de l'ESS à l'égard desquels il est seulement prévu de « *Viser à intégrer systématiquement un module ESS et innovation sociale dans toutes les formations à destination des acheteurs publics en central et dans les collectivités territoriales* » etc.

Car les résultats de l'Etat restent décevants²⁴. En effet 12,2 % des marchés de l'Etat comportaient en 2016 une clause environnementale et seulement 4,4 % une clause sociale. Ces clauses portent essentiellement sur l'emploi des personnes handicapées et se limitent généralement à un volume d'heures de travail à réaliser. Ainsi les entreprises d'insertion par l'activité économique concentrent 55 % des marchés publics contenant une clause sociale, essentiellement dans le BTP (58 %), le nettoyage (16,5 %) et les espaces verts (16,5 %). Néanmoins les établissements et services d'aide par le travail sont 70 % à déclarer dépendre majoritairement de la commande privée, contre 4 % de la commande publique. La santé et l'action sociale ne représentent que 5 % des marchés comportant des clauses sociales. 99 % des communes n'ont pas non plus recours aux marchés réservés !

Bref, les acteurs estiment qu'il ne s'en dégage aucune volonté politique d'avancer en pratique avec des objectifs précis et des rendez-vous déterminés. Alors que la commande publique dépasse désormais la subvention dans le modèle économique des associations.

4.3 Enfin, afin d'assurer un meilleur suivi dans ce domaine, il est suggéré que l'Observatoire économique de la commande publique (OCEP) intègre une représentation de ESS.

5- La relance des contrats à impact social (CIS)

Le pacte affiche une volonté de simplification et de relance *ambitieuse* des CIS auprès des collectivités territoriales, départements surtout, dès le début de 2019 en les adaptant.

5.1 Sur ce point aussi, ESS France avait apporté les mises en garde nécessaires quant au rôle et conditions de recours au CIS (Le financement des entreprises de l'ESS p 136 et s). Toutes n'ont malheureusement pas été entendues, notamment celles qui recommandaient l'adoption d'une charte éthique relative au bon usage de ces contrats et de privilégier les investisseurs d'intérêt général non lucratifs par rapport aux investisseurs privés pour préfinancer ces contrats.

De même, on ne peut que déplorer l'absence de toute évaluation de la première génération de contrats par l'Etat, qui dispose de toutes les données nécessaires puisque cette première génération de contrats a été directement pilotée par Bercy²⁵. Il semble d'ailleurs que la Société française d'évaluation a travaillé sur cette question mais son rapport n'a pas été rendu public.

²⁴ Brigitte Clavagner, Commande publique : le faible impact sur les entreprises de l'ESS, Jurisassociations, 15 avril 2018, n° 577, qui reprend l'étude publiée par le CESE « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », 6 avril 2018- Auteur Patricia Lexcellent.

²⁵ Le JO du 30 décembre 2018 a publié 3 conventions du 19 décembre 2018 de délégation de gestion pour les contrats à impact social entre le MTES (CGEDD et DAF) et le ministère du travail (DGEFP), entre le MTES et le MINEFI (DG Trésor) et entre le MTES et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGER). L'article 1^{er} de ces conventions indique qu'il est devenu nécessaire de mettre en place une organisation financière ad hoc et que « *La direction générale du trésor a déterminé des objectifs et exigences d'une telle organisation.* ». Suit la description de cette organisation. Il semble donc que la DGT conserve un leadership certain dans la conduite et la gestion de ces contrats.

Le conseil supérieur estime qu'il devrait l'être avant de relancer la conclusion de nouveaux contrats.

Enfin, aucune suite n'a été donnée à la recommandation d'ESS France de se préoccuper dès à présent des moyens culturels, organisationnels et financiers pour étendre les innovations qui auront fait la preuve de leur efficacité et infléchir en conséquence les politiques publiques concernées.

5.2 Sur le fond, les coûts et délais de montage de ces contrats complexes sont très élevés et très longs et ne sont amortissables que pour des contrats d'un montant unitaire significatif.

Ces contrats n'ont en outre de véritable justification que pour tester des innovations de rupture dans la conception ou la mise en œuvre des politiques sociales mais les quelques contrats signés jusqu'ici ne relèvent pas de cette catégorie. Une évaluation de la première génération de contrats aurait sans doute permis d'apporter quelques explications à cette situation.

La manière dont l'Etat, qui est le pilote naturel dans ce domaine, escompte inciter les collectivités territoriales à conclure de tels contrats n'est malheureusement pas non plus décrite dans le pacte.

Si elle passe par une simplification de l'appareillage contractuel, elle passe probablement aussi par un apport financier, la collectivité maître d'ouvrage abondant à concurrence de l'apport de l'Etat. Mais sur ce point, on peine à trouver le moindre engagement de financement de la part de l'Etat (cf. IV), qui serait de nature à susciter une mobilisation ambitieuse des collectivités territoriales et notamment des départements qui ont la charge de la plupart des actions sociales.

Et comme cela a été indiqué dès 2017, « ...il ne faut pas s'illusionner sur le potentiel de ces contrats...le CIS ne remplacera pas le mode de financement actuel de l'action sanitaire ou sociale ».

Sauf à vouloir afficher pour des raisons idéologiques une volonté de financiariser l'action associative, ce que l'écrasante majorité des acteurs associatifs écartent, à l'heure où les Anglais semblent revenir au financement de l'innovation sociale par la subvention compte tenu des résultats peu significatifs des *social impact bonds*.

*

*

*

Ces dernières années les incertitudes et les fragilités du modèle financier des entreprises de l'ESS se sont multipliées. La crise économique de 2008, si elle commence à s'estomper, a impacté les carnets de commande, surtout ceux des petites entreprises. L'annonce de la fin des emplois aidés, qui représentent 7% de l'emploi de l'ESS²⁶, met en danger la force de travail des associations et des petites entreprises, notamment dans le secteur social ou de l'insertion qui représentent 4 emplois sur 10 dans l'ESS. Plusieurs aides aux entreprises ont été annoncées ces dernières années, comme le CICE, mais ont constitué une occasion manquée au vu des faibles retombées pour les petites entreprises et de l'inadaptation du crédit d'impôt aux coopératives et aux associations.

²⁶ Atlas commenté de l'Economie sociale et solidaire, édition 2017 - Observatoire National de l'Economie Social et Solidaire (ONESS) – CNCRESS, éditions Dalloz.

Annoncé au départ à hauteur d'un milliard d'euros, le pacte de croissance reste bien en deçà de cette annonce et ne répond que partiellement aux difficultés que rencontrent les entreprises de l'ESS, les associations, les mutuelles et les coopératives. La baisse des emplois associatifs dans de nombreuses régions en 2017 en est une illustration (- 0,5% en glissement annuel)²⁷. Et les annonces relatives à la baisse des charges patronales, si elles sont à l'image du CICE, ne seront pas suffisantes pour libérer l'énergie des entreprises de l'ESS.

Alors que nous traversons une crise démocratique profonde (augmentation de l'abstention aux élections, diminution de la confiance dans les gouvernants et les institutions etc.), l'ESS y apporte, par ses valeurs, ses principes et ses réalisations, des éléments de réponse. En articulant son action autour de la solidarité et de la coopération, par opposition à la concurrence et à l'individualisme, elle participe à construire un vivre ensemble plus respectueux de l'humain et de l'environnement.

Les entreprises de l'ESS ont pour objectif, par leurs pratiques, leur mode de production, leur utilité sociale sur le territoire, de construire une citoyenneté économique et d'associer les citoyens au développement durable de notre pays.

L'ESS peut donc apporter des éléments de solution à la grave crise sociale et démocratique que traverse ce dernier.

Malheureusement, les arbitrages rendus par le gouvernement avant l'explosion de cette crise ne sont pas de nature à restaurer la confiance altérée de l'ESS à la suite de la succession ininterrompue de mesures négatives prises à son encontre et ne sont pas non plus à la hauteur des enjeux et des contributions possibles de l'ESS à la résolution de cette crise.

ESS France attend une expression et une orientation politique fortes sur le pouvoir d'agir de l'ESS. A cet effet, il convient de revoir le contenu du pacte de croissance dans le sens des observations qui précèdent et de revenir sur des arbitrages qui restent très en-deçà des attentes des acteurs de l'ESS et des citoyens.

²⁷ ACCOS-STAT n°277, associations relevant du régime général.

ANNEXES MESURES STRUCTURANTES ET OBJECTIFS COMPLEMENTAIRES DU PACTE DE CROISSANCE ESS

Par ordre d'apparition dans le texte

S2 – 2 Instaurer, dès 2019, une **Réunion de ministres annuelle présidée par le Premier Ministre**, dédiée à l'ESS et à l'innovation sociale

C1-19 Le Haut-commissariat à l'ESS et l'Innovation sociale propose de constituer un Groupe de travail sur le développement économique territorial afin d'articuler la démarche *French Impact Territoires* (suite à l'appel à manifestation d'intérêt AMI), le développement et l'évaluation des Pôles Territoriaux de Compétitivité et d'Emploi (PTCE) et les politiques de contractualisation avec l'Etat (Action Cœur de ville, QPV, Entreprises engagées ...)

C1-18 Le Haut-commissariat à l'ESS et l'Innovation sociale propose de constituer un Groupe de travail « Investissement et fiscalité » pour expertiser et évaluer un certain nombre de mesures, à savoir, par exemple :

- Encourager les dépôts sur les FCPE solidaires soit par un mécanisme d'affectation par défaut de l'épargne sur un FCPE solidaire, soit par un alignement de leur régime fiscal sur celui qui est applicable au PERCO + (forfait solidaire de 16% pour l'investissement orientés vers les PME)
- Faciliter la gestion des actifs solidaires en permettant qu'un fonds d'investissement à vocation généraliste (FIVG) solidaire puisse détenir jusqu'à 100% d'un FCPR ou d'un FPS solidaire
- Augmenter la proportion des actifs solidaires dans les Fonds Communs de Placement 90/10 en modifiant la période de référence retenue pour le calcul de cette proportion
- Afin de soutenir l'attractivité du plan d'épargne entreprise (PEE), adopter un forfait social dégressif en fonction de la part de capital détenu par les salariés. Augmenter également le plafond de l'abondement en cas d'investissement en actions de son entreprise
- Favoriser la transmission de PME aux salariés en mettant en place pour l'entreprise, une provision type réglementée permettant à une société de s'assurer en franchise d'impôt d'une capacité financière pour faciliter sa transmission aux salariés
- Etudier l'éligibilité des différents titres (associatifs, fondatifs...) aux plateformes de financement participatif, afin de permettre aux entreprises de l'ESS de se financer en fonds propres par ce biais.

S3-4 **Créer des opérateurs intermédiaires de proximité** afin de faciliter l'accès aux fonds européens.

C3-7 Le Haut-commissariat à l'ESS et l'Innovation sociale propose de créer un groupe de travail sur les fonds européens, la création d'un dispositif bancaire d'avances de trésorerie et le développement de l'actionnariat solidaire.