

Avis de la Commission financement d'ESS France

Après à la présentation du pacte de croissance de l'ESS par le gouvernement le 29 novembre 2019, la Commission financement d'ESS France s'est réunie le 13 décembre en vue d'émettre un avis sur le contenu de ce pacte. Cet avis, qui aborde particulièrement les questions de financement, pourra alimenter celui que doit exprimer le conseil supérieur de l'ESS d'ici mi-février 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-La commission financement d'ESS France ne peut que reprendre à son compte les nombreuses critiques qui ont été adressées sur la méthode d'élaboration de ce pacte.

Si certains membres d'ESS France ont 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 2018¹- avant que le gouvernement n'arrête ses choix en réunion interministérielle sur un plan qui les concerne au premier chef.

Selon le Haut-commissaire, le Gouvernement serait parti d'une centaine de mesures proposées en réunions interministérielles pour n'en retenir finalement que 32. Les acteurs, consultés individuellement, sont tous mécontents à l'arrivée puisqu'ils comparent le nombre de propositions finalement retenu 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

¹ C'est d'autant plus surprenant que le II et le III de l'article 4 de la loi du 31 juillet 2014 prévoient d'une part sa consultation « *sur les projets de dispositions relatives à l'entrepreneuriat social* » et lui confient d'autre part la mission de contribuer « *à la définition, tous les trois ans, d'une stratégie nationale de développement de l'économie sociale et solidaire.* »

consultation et qui ont été réintroduites pour entretenir un vague espoir, sachant qu'elles sont reportées aux calendes grecques.

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 uniquement dictés par des considérations budgétaires comme on le verra ci-dessous (cf. IV).

2.1 ESS France ne peut que déplorer à cet égard qu'il ait été mis fin par le Haut-commissaire 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.

D'où également le décalage très net entre les propositions du gouvernement et les attentes des acteurs de l'ESS.

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 ; renforcement de la capacité d'autofinancement ; augmentation de la capacité d'investissement...), la commission 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 l'avenir de l'ESS.

2.3 ESS France le déplore d'autant plus qu'elle a 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 la cacophonie 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, comme si les associations ne formaient pas le noyau dur de l'ESS. Et l'observateur attentif n'a pas

manqué de remarquer que 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.

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 : la transformation du CITS en allègements de charges sociales patronales² ; 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 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 négatif pour l'ESS dans son ensemble depuis 2017, qui a été maltraitée par le gouvernement.

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.

Le 29 novembre, le Haut-commissaire a indiqué 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 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.

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

Pendant ce temps différé, il est vrai, le crédit d'impôt-recherche 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.

ESS France déplore au passage qu'aucune association des acteurs de l'ESS ne soit prévue pour élaborer ce référentiel qui les concerne au premier chef et qu'aucun lien ne soit établi avec les travaux déjà menés sur la mesure de l'impact social par des organismes tels que l'AVISE ou la FONDA afin de garantir une cohérence minimale entre ces démarches.

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 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 solidaires³. 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, 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 ?

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 (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...).

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 restrictifs lors des arbitrages interministériels.

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

S'il n'est pas interdit d'inclure quelques mesures institutionnelles fortes dans un pacte de croissance, leur abondance nuit à la clarté et à l'intelligibilité du contenu et de l'objectif poursuivi.

³ 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.

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 2019⁴ (cf. III, 6.5) ;
- La simplification de l'agrément ESUS (en réalité déjà prévu dans la loi PACTE) ;
- La labellisation de territoires au titre de « Le French Impact » ou d'entreprises innovantes au même titre ;
- La création d'un Fonds de promotion de l'évaluation de l'impact social et environnemental doté de 1 M€ par l'Etat (cf. IV, 2) et destiné à permettre aux entreprises de l'ESS de valoriser leur impact et leur utilité sociale ;
- 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 ;
- 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).

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 d'acteurs de l'ESS estiment que ce pacte de croissance n'en est pas un : c'est une collection de mesures pointillistes, sans intention de renforcer la part de l'ESS dans l'économie nationale.

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* ».

Les mesures proposées ne sont même pas triées selon leur nature fiscale, législative ou réglementaire et aucun calendrier n'est donné pour leur adoption.

⁴ 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.

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 par ailleurs rappeler que l'organisation institutionnelle de l'ESS a été entièrement 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). La méthode suivie, confirmée par le pacte, est étrange dans la mesure où elle va directement à l'encontre d'une volonté récente du législateur et où son point de vue sur une telle réforme aurait mérité d'être recueilli avant l'annonce unilatérale par le gouvernement d'une fusion entre ces trois représentations, qui ont été délibérément dissociées par le Parlement.

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.

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 s'interroge sur la cohérence et la viabilité d'une politique de vie associative 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.

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

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

S'il n'est pas interdit non plus d'inclure quelques mesures de promotion ou de communication fortes dans un pacte de croissance, 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 évènement 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 évènement 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 l'étude des conditions d'une clarification du périmètre des SSIG ;

- 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 ne sont ni justifiées ni détaillées de sorte qu'il est impossible d'engager le débat à leur sujet.

En outre, il est étrange de faire figurer dans un pacte de croissance pour l'ESS une collection de mesures de promotion ou de communication dont l'impact direct en termes de croissance pour les entreprises est 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 axé sur l'entrepreneuriat social et solidaire

La lecture approfondie du pacte par les acteurs de l'ESS laisse enfin à certains un sentiment de malaise, comme si l'ESS se réduisait à l'entrepreneuriat social ou solidaire et à l'investissement à impact, et comme si les mesures de politique publique dans ce domaine se réduisaient au soutien aux entrepreneurs sociaux ou solidaires, nouveaux champions qui représenteraient l'avenir ou le futur de l'ESS, pour ne pas dire de la France considérée uniquement comme une « *start-up nation* ».

Non pas qu'il ne faille pas les soutenir mais ils ne représentent qu'une petite partie de l'ESS, un millier d'entreprises au mieux sur les 170 000 environ qui sont employeur.

On chercherait à cet égard en vain dans ce pacte des mesures destinées à soutenir le développement des familles traditionnelles de l'ESS (coopératives, mutuelles, associations et fondations) comme l'a fait la loi du 31 juillet 2014 alors que leur modèle économique est fortement chahuté pour certaines d'entre elles (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 financement public de ces acteurs historiques alors qu'ils représentent 99 % des entreprises du secteur et 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 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 II, 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 et sans articulation avec le réel.

2-La dimension territoriale du développement de l'ESS

Si le pacte entend « *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 serait 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 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.

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.

3-La dimension environnementale

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

On peut aussi regretter l'absence 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 13 décembre 2018 : « *Feuille de route nationale des ODD : Quelle contribution des acteurs de l'ESS et de l'innovation sociale ?* ».

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 reprochait encore récemment de s'intéresser à ces questions que l'État 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.

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 et rate donc totalement sa cible.

5-L'emploi et la formation dans l'ESS et la dimension employeur de l'ESS (sa reconnaissance)

5.1 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 est 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 et ESS France 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.

5.2 Rien n'est dit non plus 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 dans l'ESS.

Sur ce dernier point, on doit regretter que le Pacte ESS 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.

5.3 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 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 Combexelle de septembre 2015, conduit également à réinterroger cette définition de l'interprofession.

L'enjeu est de taille pour l'ESS puisque, rappelons-le, 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-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.

6.1 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).

6.2 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 au pacte républicain par leurs idéaux 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 bonnes pratiques de mars 2016), ce guide n'est pas même mentionné dans le pacte alors que le législateur a confié au conseil supérieur un rôle de suivi (« *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.* »).

Aucun des six thèmes obligatoires de ce guide n'est d'ailleurs évoqué dans le pacte, comme s'ils 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.

Mais le pacte passe tout cela sous silence, comme si cet apport essentiel à la vie sociale était quantité négligeable.

7-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 car ce dernier évite soigneusement de traiter les sujets essentiels pour l'ESS.

7.1 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), ces investisseurs n'accepteront probablement pas d'investir dans ces fonds – très risqués puisqu'il s'agit d'amorçage- sans bénéficier 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 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.* ».

7.2 Rien sur le stade de la reprise/transmission

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, 7.1). Deux propositions avaient 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.

Les coopératives ont néanmoins indiqué qu'elles ne rencontraient pas de difficulté particulière pour reprendre des entreprises commerciales ou artisanales n'ayant pas trouvé de repreneur ou à la barre du tribunal de commerce.

Concernant les associations, la reprise d'associations en cas de difficulté par d'autres structures associatives ou non est possible, et suit les règles applicables aux entreprises classiques. La reprise d'une association en difficulté peut être réalisée avant l'ouverture d'une procédure collective par le biais d'une cession 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 de plan de cession ou de la reprise d'éléments d'actifs. Il est très difficile d'obtenir des statistiques fiables sur la reprise d'associations, et donc de pouvoir avoir des éléments d'appréciation sur les difficultés rencontrées par les associations.

7.3 Rien sur la montée en puissance des instruments 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 fondateurs...) 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 et démontre, une fois de plus, l'absence de continuité dans les politiques publiques, une mode chassant les précédentes.

7.4 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.

7.5 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 était 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 7.6 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 dispositif⁵, 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 ne s'était pas accompagnée des moyens financiers permettant de l'assumer.

Les crédits ayant été diminués à nouveau pour 2019, on comprend parfaitement que le Mouvement associatif reste attaché à son ciblage prioritaire sur les petites et moyennes associations employeurs.

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 soulève de nouvelles inquiétudes dans le milieu associatif.

Elle 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.

7.6 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.

Il complète à cet effet l'article L.221-27 du code monétaire et financier par un alinéa ainsi rédigé : « *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 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.* » La première utilisation retenue pour le LDDS consiste donc pour l'épargnant à faire don d'une partie du capital ou du revenu de son placement à une personne appartenant à l'ESS ou à un financeur solidaire (selon un mécanisme connu sous le vocable d' « épargne de partage »).

Il complète également 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 relative à l'économie sociale et solidaire.* » La mise en œuvre de cette seconde faculté pour la partie non centralisée de l'encours du LDDS restant dans le bilan des

⁵ 6710 organismes accompagnés en 2016, dont 97 % d'associations, avec un taux de satisfaction de 95 %.

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 mentionné au I de l'article 12 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire* », c'est-à-dire au suivi statistique spécifique auquel participent l'Institut national de la statistique et des études économiques, les services statistiques ministériels, la Banque de France ainsi que la Banque publique d'investissement.

Mais comme par ailleurs 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 2014 (« *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.* »), 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 les décrets nécessaires 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 leur 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 n'ait jamais été donnée à quiconque.

Dans l'intervalle également, les idées n'ont pas manqué pour flécher les ressources du LDDS 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.

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 et financement des entreprises de l'ESS) est intégralement respecté et que ce financement ne sera pas détourné de son objet initial.

7.7 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.

7.8 Rien sur le financement des associations.

Il est symptomatique que le pacte de croissance ne comporte –en dehors du relèvement de 60 000 € à 72 500 € du plafond de chiffre d'affaires annuel en franchise des impôts commerciaux⁶- aucune mesure concrète et immédiate destinée à faciliter le financement des associations et que l'initiative dans ce domaine ait été prise par une parlementaire qui a déposé une proposition de loi (proposition de loi N° 1415 visant à améliorer la trésorerie des associations, enregistrée par Mme Sarah El Hairy le 21 novembre 2018), adoptée en commission le même jour que la présentation du pacte de croissance.

Elle prévoit :

- La possibilité de consentir des prêts à taux zéro entre associations d'une même fédération ou d'un même Groupement Employeur ;
- L'alimentation du FDVA par le biais des comptes bancaires inactifs des associations ;
- La possibilité pour l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) de mettre à disposition, au bénéfice d'associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités sont désintéressées, à titre gratuit, à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales, un bien immobilier

⁶ Ce plafond de 60 000 € remonte à 2002. Depuis l'adoption de l'article 11 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, il est indexé sur l'indice des prix à la consommation, hors tabac. Il a été porté à 61 634 € en 2017 puis à 62 500 € en avril 2018 (BOFIP du 4 avril 2018, BOI-IS-CHAMP- 10-50-10-10, § 170). Le relèvement de 62 500 € -et non pas de 60 000€ - à 72 500 € ressort ainsi à 16 % et non pas à 20 %. Pour seulement compenser l'inflation survenue depuis 2002, il aurait fallu porter cette franchise à 75 662 €.

dont la propriété a été transférée à l'État ; cette demande d'ESS France (Le financement des entreprises de l'ESS p 164) avait été retoquée par le Conseil constitutionnel début 2017 comme dépourvue de tout lien avec la loi égalité et citoyenneté alors en discussion (cavalier législatif) ;

- La possibilité de conserver un excédent « raisonnable » sur les financements publics non consommés pour alimenter les fonds propres des associations à but non lucratif. A cet effet, la proposition complète l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations en prévoyant que la convention attribuant la subvention détermine « *conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver un excédent raisonnable sur les ressources non consommées affectées à une dépense déterminée* ».

Cette dernière mesure est fondamentale pour permettre aux associations de renforcer leurs fonds propres en conservant tout ou partie de leur résultat d'exploitation : ESS France l'avait d'ailleurs proposée dans son rapport de 2017 (Le financement des entreprises de l'ESS p 131 et 160) ainsi qu'une mesure voisine (proposition 28 p 131 consistant à doter une ligne budgétaire pour apporter des fonds propres à des associations dans le cadre d'un contrat d'objectif).

Figurant parmi les mesures les plus simples et les plus efficaces à mettre en œuvre par l'Etat, le pacte de croissance ne l'a pas reprise.

Fort heureusement, quelques parlementaires au fait des réalités de l'ESS jouent leur rôle en mettant l'accent sur les véritables mesures structurantes.

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 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 (cf II, 3.1). 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 régions⁷ ;
- 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€.

⁷ Sur le fonctionnement peu satisfaisant du FISO 1, voir Le financement des entreprises de l'ESS p 90 et 134.

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, 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 G Attal. 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 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 étatsunien 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.*»

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 impact (sur le panorama, voir Le financement des entreprises de l'ESS p 44 et s, et sur leur nécessaire renforcement, p 179 et s).

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

Le premier est celui des garanties accordées aux futurs investisseurs dans ces fonds (cf ci-dessus III, 7.1).

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 confier à la Bpi l'élaboration d'un référentiel en matière d'innovation sociale (cf ci-dessus II, 2.2).

Le deuxième 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 troisième 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 relais 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.

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 solidaire en laissant les assureurs et les épargnants choisir entre l'une ou l'autre alors qu'il faut les financer toutes les deux, sans les opposer.

La mesure proposée ne répond ainsi ni aux engagements du Président de la République ni aux attentes de l'ESS et n'ajoute pratiquement rien à l'état actuel du droit. La déception est donc immense.

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

Cette mesure étant controversée au sein même de l'ESS, 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 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 ?

ESS France ne peut pas manquer de relever non plus que lors de l'examen le 29 novembre 2018 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations un amendement a été adopté par l'Assemblée nationale pour limiter aux seules associations déclarées ou inscrites depuis trois ans au moins la possibilité de mise à disposition de biens immobiliers confisqués (cf III, 7.8). Les entreprises agréées d'utilité sociale, qui peuvent distribuer des bénéfices, ont donc été exclues de ce dispositif pour éviter l'application de la réglementation européenne sur les aides d'Etat.

3.2 Sur le fond, les avis restent partagés et mettent en cause la nature et la portée de l'agrément ESUS.

Pour le MOUVES, l'agrément ESUS donne une coloration d'intérêt général à l'activité et à l'organisme agréé. Celle-ci est en outre fortement encadrée par des contraintes multiples (lucrativité limitée ; obligation de réinvestir la majorité du résultat dans l'entreprise et distribution limitée des résultats ; encadrement de l'échelle des salaires ; dévolution de l'actif net à une autre entité agréée en cas de cessation d'activité...). Le vote de la loi PACTE devrait d'ailleurs délier les activités culturelles, environnementales ou d'aide au développement de la condition relative à la lutte contre la pauvreté ou à l'exclusion sociale, ce

qui revient à reconnaître une forme d'entreprendre qui n'est pas seulement tournée vers la réparation sociale.

Pour le Mouvement associatif, une entreprise agréée ESUS reste une entreprise lucrative, même si cette lucrativité est limitée. Elle ne peut donc pas être considérée comme poursuivant un but non lucratif ou une mission d'intérêt général, seuls les organismes de cette nature s'étant vu ouvrir par le législateur le bénévolat au titre du service civique (art L.120-1 du code du service national⁸). L'enveloppe financière réservée à cette forme de bénévolat étant limitée, le Mouvement associatif estime en outre qu'il convient d'en réserver le bénéfice aux organismes non lucratifs poursuivant une mission d'intérêt général ou ayant un objet civique.

En l'état de ces débats internes et de nature politique, ESS France estime qu'il revient au Parlement de trancher cette délicate question et de revenir, le cas échéant, sur la position qu'il a adoptée en 2017.

4-La commande publique

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).

Le pacte ne comporte dans ce domaine ni objectif chiffré pour l'Etat ni mesures structurelles.

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 2), il ne comporte 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 ...

⁸ 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 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. »

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 décevants (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). 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 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. Encore un rendez-vous manqué pour le pacte de croissance.

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 Bercy⁹.

⁹ 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.

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 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*.

*
* *

L'ESS peut apporter des éléments de solution à la grave crise sociale que traverse notre pays. Malheureusement, les arbitrages rendus par le gouvernement avant l'explosion de cette crise ne sont pas à la hauteur des enjeux et des contributions possibles de l'ESS à sa résolution.

Il convient donc de revoir le contenu du pacte de croissance dans le sens des observations qui précèdent et de revenir sur ces arbitrages qui restent très en-deçà des attentes des acteurs de l'ESS et des citoyens.