

Benoît Hamon
Président d'ESS France
34 bis rue Vignon
75009 Paris

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 10 septembre 2025

Objet : Rapport de la Cour des comptes sur les soutiens publics à l'économie sociale et solidaire

La Cour a bien voulu solliciter ESS France en tant qu'organisation représentative reconnue par la loi du 31 juillet 2014 afin qu'elle formule des observations jointes à l'enquête sur les "soutiens publics à l'ESS". Le champ de l'étude autant que le très grand nombre d'auditions réalisées donnent un caractère inédit à celle-ci. Elle constitue une contribution précieuse aux enjeux auxquels est confrontée l'ESS dans sa relation avec les pouvoirs publics d'une part et pour penser sa propre stratégie de développement d'autre part. ESS France souhaite insister sur plusieurs points saillants d'ordre général et propose d'apporter quelques nuances à plusieurs constats ou recommandations du rapport.

De manière générale, il convient d'emblée de saluer le fait que le mécanisme de saisine citoyenne ait pu conduire la Cour à se saisir d'un sujet qui jusque là n'avait pu faire l'objet d'une analyse globale et devait se contenter d'études relativement partielles. Considérée assez logiquement comme cible et partenaire de politique publique dans cette enquête, l'économie sociale et solidaire est d'abord une émanation de la société civile, sous la forme d'un « mode d'entreprendre et de développement ». Elle permet l'expression de préférences collectives de long terme en dialogue permanent avec l'Etat et le marché. Sa grande diversité d'activités, de modèles, d'organisations... trouve une cohérence dans la mise en œuvre de principes communs que sont la démocratie, l'encadrement de la lucrativité et surtout la poursuite de finalités contribuant à l'intérêt général. Bien au-delà de son poids -non négligeable- en termes d'emplois, elle représente un atout bien réel pour notre pays : sa contribution à la cohésion sociale, territoriale, démocratique est de plus en plus connue mais pas encore assez reconnue, ce qu'illustre d'ailleurs assez bien le présent rapport. Bien plus, contribuant à la résilience générale de notre modèle économique et social, l'ESS est à la fois une économie des protections (par le soin qu'elle accorde aux plus vulnérables ou encore l'organisation d'assurances collectives), des transitions (démographiques et écologiques) et de l'innovation ainsi que le démontrent la grande inventivité et variété des initiatives qu'elle accueille et déploie. Alors que la France a contribué fortement à ce que le potentiel de l'ESS soit intégré à l'agenda des Nations-Unies et

de l'Union Européenne afin d'apporter des réponses globales aux objectifs du développement durable ou encore à l'autonomie de l'économie du marché unique, cet aspect a été relégué au second plan dans la trajectoire économique suivie par notre pays ces dix dernières années. Sans doute la place prise dans le débat public par les enjeux de souveraineté contribuera à renouveler le regard sur l'ESS dans les années qui viennent, il n'apparaît néanmoins pas nécessaire d'attendre que cela advienne pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans ce rapport qui a bien des égards présentent un caractère urgent.

La Cour relève à raison que l'évaluation de l'impact social de l'ESS demeure un défi épistémologique en dépit d'expériences prometteuses, toutefois l'agrégation des résultats de services rendus par l'ESS à la société semble plus aisément quantifiable, au moins pour la partie faisant l'objet de financements publics. En effet, si le décompte des soutiens attribués à l'ESS est une référence précieuse, il aurait été souhaitable que le travail de la Cour complète ce constat du rappel que l'ensemble de ces transferts font l'objet de contreparties en termes d'actions réalisées dans le cadre de politiques publiques d'intérêt général.

Le contrôle par l'administration de l'atteinte des objectifs qualitatifs et quantitatifs est certes méconnu du grand public mais croissant. Il a par ailleurs une influence notable sur les modèles économiques des organisations et entreprises de l'ESS qui bénéficient de ressources publiques. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'un compte satellite ESS, à l'instar de ceux qui existent au Portugal ou en Belgique, constituerait un support très appréciable au pilotage et à l'évaluation d'une politique ESS transversale aux différentes missions de l'Etat et bien au-delà pour l'ensemble du périmètre des administrations publiques et de sécurité sociale. ESS France manifeste un soutien appuyé à cette recommandation dont le déploiement permettrait en outre, de mieux connaître à l'échelle macro et méso les modèles économiques de l'ESS ainsi que les tendances sociales qui les affectent et, dans une certaine mesure, les résultats que leur action permet d'atteindre.

Une telle avancée outillerait utilement l'action publique pour évaluer l'ajustement des financements publics à la réalité des modèles entrepreneuriaux de l'ESS. Elle permettrait également de mener des études comparatives sur la performance de l'ESS, notamment dans les secteurs où elle se trouve en concurrence avec des acteurs lucratifs dont les défaillances structurelles sont de plus en plus documentées.

L'insuffisance de données sur l'ESS complexifie sans nul doute la coordination des politiques publiques destinées à l'ESS quand elle existe. L'évaluation de la loi du 31 juillet 2014, réalisée et adoptée par le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) avait déjà signalé l'absence de vision globale et de cohérence de l'Etat sur l'ESS et regretté une interministérialité très lacunaire. ESS France se félicite par conséquent que l'enjeu de la stabilisation du pilotage de l'ESS figure au premier rang des recommandations formulées par la Cour. L'adoption prochaine d'une stratégie nationale en réponse à une recommandation du Conseil de l'Union Européenne apparaît comme une prochaine étape décisive. En tant que mode d'entreprendre, l'ESS pâtit notablement d'une action publique fragmentée. Composée de structures de plus en plus multi-activité, elle est particulièrement affectée par les orientations contradictoires des politiques publiques. Encore trop souvent placée dans l'angle mort des politiques dédiées aux entreprises, l'accès aux outils de droit commun de soutien aux entreprises (aides diverses et variées, appels à projet...) lui est rendu plus complexe de facto. À défaut de stratégie nationale d'accompagnement à l'ESS concertée et coordonnée, l'écosystème de soutien aux entreprises de l'ESS apparaît en quelque sorte « archipelisé » en une multitude de canaux peu lisibles : alors que l'architecture proposée par la loi de 2014 avait élaboré une organisation analogue à celle du modèle consulaire, de nombreux rapports ont constaté que le réseau des CRESS ne jouit pas des moyens lui permettant de réaliser les missions centrales qui lui ont été confiées. Toutefois, cette analyse ne figure pas

dans le rapport de la Cour. Il serait souhaitable, à coût net nul pour les finances publiques, qu'il puisse percevoir une partie de la taxe pour frais de chambre que versent certaines entreprises de l'ESS et leurs filiales. Cela permettrait de constituer un financement socle autorisant une présence territoriale appropriée, une coordination des outils d'accompagnement et surtout un dispositif d'information qualifié des entreprises de l'ESS qui manquent aujourd'hui. Dans un souci de rationalisation, les différentes politiques publiques économiques dédiées à l'ESS pourraient s'appuyer sur cette base commune. Les constats posés par la Cour sur les fonds européens apparaissent à cet égard très illustrateur de la situation décrite ici.

En plus des difficultés structurelles liées à l'organisation de la distribution de ces fonds, ceux-ci font l'objet d'un faible fléchage stratégique au regard des besoins exprimés par certaines filières dans lesquelles l'ESS joue ou pourrait jouer un rôle considérable. Les modèles belges et espagnols peuvent être en la matière des sources d'inspiration que ce soit en termes de programmation ou de facilitation de l'accès à ces ressources.

Enfin, si l'attachement des acteurs de l'ESS au Dispositif local d'accompagnement (DLA) en tant que principale politique économique étatique de soutien à ses modèles d'utilité sociale est fort, il convient d'observer qu'il se fonde sur la performance du dispositif et de son organisation. Ce constat n'épuise pas pour autant l'enjeu du dimensionnement des ressources qui lui sont affectées au regard de la taille de la cible de la politique publique.

Considérée comme « levier » de politiques publiques, l'ESS aspire enfin à être reconnue comme « partenaire » de celle-ci. Son caractère pionnier et bien souvent préfigurateur légitimerait une relation plus équilibrée dans sa relation aux acteurs publics. Incontournable dans bien des secteurs liés à la protection sociale au sens large et/ou à l'aménagement du territoire, l'ESS aspire légitimement à un équilibre nouveau plus soucieux de ses spécificités économiques et de l'engagement des citoyens qu'elle favorise. Dans cette optique, la notion de « soutien à l'ESS » recouvre une grande variété de relations financières et juridiques qui gagnerait à être mieux cartographiée pour mieux saisir les périmètres de ces liens partenariaux entre l'ESS et les politiques publiques. En effet, de la subvention dite « de fonctionnement » à la commande publique ou à la délégation ou quasi-délégation de service public en passant par les tarifications, les appels à projets, conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, l'ESS est l'objet d'un répertoire varié de relations qui contribue certes à l'hybridation de ses modèles mais qui n'est pas sans effet sur ses actions. Par ailleurs, l'alignement du financement des acteurs non-lucratifs sur les principes de financement des acteurs lucratifs dans certains champs où ils sont en concurrence peut conduire à un affaiblissement structurel des acteurs de l'ESS : la sélection des publics par les entreprises conventionnelles sur la base de critère de rentabilité segmente le marché au détriment de l'ESS dont la finalité sociale prévaut sur la recherche de profit. Dans le cas où le traitement entre non-lucratif et lucratif est différencié, les contraintes réglementaires pesant sur l'ESS doivent être soulignées : elles objectivent l'utilité et l'impact des missions des entreprises de l'ESS financées par les acteurs publics. Mieux, elles facilitent la compréhension que l'intérêt général n'est pas le monopole des opérateurs publics et qu'il fait l'objet d'une co-production qui repose principalement sur les acteurs privés non lucratifs. Malgré leur importance, ces éléments d'analyse ne semblent pas avoir été retenus par la Cour dans son rapport.

Dans ce paysage, le recours à la notion « d'utilité sociale » pour les entreprises à mission dans le rapport de la Cour nous paraît être une source de confusion. Entre les sociétés à mission et l'ESS, il ne s'agit pas seulement d'une différence de degré mais bien d'approche et de modèle notamment en matière de rapport à la lucrativité du capital. Dans une logique de précision du périmètre de l'ESS, la stabilisation du modèle juridique des sociétés commerciale de l'ESS par un meilleur contrôle effectif apparaît bienvenu.

ESS France note enfin que la Cour démontre qu'à champ constant et en corrigeant l'inflation, les subventions dédiées à l'ESS augmentent moins que le budget de l'Etat. Une comparaison

mutatis mutandis avec les aides apportées aux entreprises conventionnelles aurait sans doute constitué un point de référence utile. En tout état de cause, et malgré la hausse des besoins sociaux auxquels l'ESS apporte des réponses directes, il convient en conclusion de constater que malgré un poids non négligeable dans les dépenses publiques, l'ESS demeure un ensemble pour le moins frugal et tempérant.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de ma haute considération.

Benoît Hamon
Ancien ministre
Président d'ESS France

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Benoît Hamon', with a large circular flourish on the left and a vertical line ending in a horizontal bar on the right.