

AVIS

**DU CONSEIL SUPERIEUR DE
L'ECONOMIE SOCIALE ET
SOLIDAIRE**

SUR LE BILAN DE LA LOI 2014

Lettre de saisie du CS ESS, du 15 novembre 2022.....	8
Présentation de l'avis par Monsieur Frédéric Tiberghien	10
Contexte	20
Saisie du Conseil Supérieur de l'ESS.....	20
Périmètre couvert	20
Méthode et calendrier	21
Sources utilisées	22
SYNTHESE : OBJECTIFS DE LA LOI DANS SON ENSEMBLE.....	24
Titre Ier Dispositions communes à l'ESS	29
Article 1 ^{er} Principes et périmètre de l'ESS.....	29
Article 2 Définition de l'utilité sociale	31
Article 3 Guide des bonnes pratiques de l'ESS.....	36
Article 4 Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire	40
Article 5 ESS France	45
Article 6 Les chambres régionales de l'ESS	46
Article 7 La région et la stratégie régionale de l'ESS	49
Article 8 La conférence régionale de l'ESS	54
Article 9 Les pôles territoriaux de coopération économique.....	56
Article 10 Le contrat de développement territorial	58
Article 11 L'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »	59
Article 12 Le suivi statistique.....	68
Article 13 La commande publique.....	76
Article 14 Développement de l'ESS et fonds européens d'entrepreneuriat social.....	82
Article 15 Définition de l'innovation sociale	83
Article 16 Les monnaies locales complémentaires	86
Article 17 Le suivi de l'accès au financement des entreprises de l'ESS.....	90
TITRE II Dispositions facilitant la transmission d'entreprises à leurs salariés	93
Rappel des objectifs visés en 2014 par les articles 18 à 22.....	93
Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application des articles.....	94
Propositions de modification ou de complément à apporter aux articles	95
Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie.....	97
TITRE III Dispositions relatives aux coopératives.....	98
Article 23 Fonds de développement coopératif.....	99
Article 24 Modifications de la loi de 1947	100
Articles 25 La révision coopérative	103
Article 26 Remise d'un rapport sur les unions d'entreprises de l'ESS.....	109

Articles 27 et 28 Les SCOP d’amorçage.....	110
Article 29 Les groupements de SCOP	113
Articles 30 à 32 Autres dispositions relatives aux sociétés coopératives et participatives	116
Articles 33 et 34 Les sociétés coopératives d’intérêt collectif	116
Articles 35 à 40 Les sociétés coopératives de commerçants détaillants	130
Articles 41 à 43 Les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré	141
Article 44 Les sociétés coopératives artisanales et de transport.....	142
Articles 45 et 46 Les sociétés coopératives agricoles.....	143
Articles 47 et 48 Les coopératives d'activité et d'emploi (CAE)	145
Articles 49 et 50 Les coopératives maritimes	152
TITRE IV Dispositions relatives aux sociétés d’assurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance (Art 51 à 58).....	154
Articles 51 Mesures relatives à la coassurance.....	154
Article 52 Remise d’un rapport sur les administrateurs des mutuelles.....	155
Article 53 Gouvernance mutualiste et couvertures collectives d'entreprises	156
Article 54 Certificats mutualistes (mutuelles) et paritaires (institutions de prévoyance)	157
Article 55 Mesures relatives à l'union de gestion et de coordination des activités relevant du livre III du code de la mutualité.....	159
Article 56 Mesures relatives aux membres honoraires des mutuelles, unions et fédérations	160
Article 57 Mesures relatives à la gouvernance des sociétés d'assurance mutuelle	162
Article 58 Remise d’un rapport sur les administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles.....	163
Titre V Dispositifs de soutien et d’accompagnement	164
Articles 59 et 60 Définition de la subvention publique.....	164
Article 61 Le dispositif local d'accompagnement.....	169
TITRE VI Dispositions relatives aux associations.....	173
Article 62 Ordonnances de l’article 38.....	173
Article 63 le Haut Conseil à la vie associative.....	175
Article 64 Volontariat associatif	176
Article 65 Validation des acquis de l’expérience dans une association	177
Article 66 Extension du champ d’intervention du fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes	179
Article 67 Remise d’un rapport sur le bénévolat associatif, les congés et la validation des acquis de l’expérience	180
Article 68 Les fonds territoriaux de développement associatif	182
Article 69 (rectification d’une erreur matérielle dans le code de l’éducation).....	184
Article 70 La rénovation des titres associatifs.....	184
Articles 71 et 72 Fusion et scissions d’associations	187

Article 73 Plan de sauvegarde	189
Articles 74 Capacité pour les associations d'intérêt général à recevoir des libéralités et à détenir des immeubles de rapport	190
Article 75 Reversements en cas de cessation d'un établissement médical ou médico-social.....	193
Article 76 Modification de l'article 11 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901	195
Article 77 Fonds de garantie des apports en fonds associatifs	195
Article 78 Sanctions pénales pour absence de dépôt des comptes annuels au greffe.....	196
Article 79 Fonds de formation des dirigeants bénévoles des associations.....	197
TITRE VII DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES FONDATIONS ET FONDS DE DOTATION	199
Article 80 -Extension du chèque emploi associatif au bénéfice des fondations.....	199
Article 81 Extension de la capacité à effectuer des dons au profit d'une fondation d'entreprise .	200
Article 82 Prorogation de la durée des fondations d'entreprise	201
Article 83 Transformation d'une association en fondation reconnue d'utilité publique	201
Article 84 Emission par les fondations de titres analogues aux titres associatifs.....	202
Article 85 Aménagement des règles applicables aux fonds de dotation	203
Article 86 Fusion et scissions de fondations	204
Article 87 Transformation d'un fonds de dotation en fondation reconnue d'utilité publique.....	205
Titre VIII : DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉCO-ORGANISMES	209
Article 88 Favoriser le recours aux entreprises d'utilité sociale par les éco-organismes	209
Articles 89 à 92 Mesures relatives à la responsabilité élargie des producteurs	210
Titre IX : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES.....	211
Article 93 Le contrôle des entreprises de commerce solidaire et équitable	211
Article 94 Définition du commerce équitable	213
Article 95 Financement participatif.....	215
Article 96 Ordonnances de l'article 38 de la constitution.....	217
Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article	217
TITRE X AUTRES POINTS EXAMINES.....	219
1-Le rattachement du ministère chargé de l'ESS et la coordination interministérielle	219
2-Le contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement dans le domaine de l'ESS	223
3-Le silence de la loi de 2014 sur les banques coopératives et sur le fléchage du financement de l'ESS par les banques coopératives	223
4-Le partage de la valeur dans les entreprises de l'ESS	224
TITRE XI FAUT-IL UNE NOUVELLE LOI ET DE QUELLE NATURE ?.....	229
Liste des Annexes	231
Annexe 1 – Composition du Groupe de Travail (GT).....	233
Annexe 2 – Bibliographie	235

Articles.....	235
Dossiers	236
Etudes et guides réalisées par des acteurs de l'ESS ou des organisations internationales	236
Notes	237
Ouvrages.....	237
Rapports	237
Annexe 3 – Enquête ESS France et CRESS 2022 sur l'agrément ESUS.....	238
Annexe 4 – Position UNEA sur l'évaluation de la loi de 2014	254
Annexe 5 – Avis du CSESS du 3 novembre 2020	266
Annexe 6 – Les CRESS au service du développement de l'ESS, rapport ESS France	275
Où trouver le rapport ?	275
Synthèse du rapport.....	275
Annexe 7 – Le financement des entreprises de l'ESS, rapport ESS France.....	280
Où trouver le rapport ?	280
Synthèse du rapport.....	280
Annexe 8 – CNCRESS et RTES, ESS et régions	286
Où trouver le rapport ?	286
Bilan et piste de développement	286
Synthèse	287
Annexe 9 – Relancer les PTCE, rapport du Labo de l'ESS.....	289
Où trouver le rapport ?	289
Présentation du rapport.....	289
Synthèse des propositions	290
Annexe 10 – Evaluation de la loi ESS 2014 par le MIF	291
Annexe 11 – Le compte satellite des ISBL en Belgique.....	295
Où trouver le rapport ?	295
Synthèse du rapport.....	295
Annexe 12 – Monnaies Locales & Résilience Territoriales, Mouvement SOL	297
Où trouver le rapport ?	297
Synthèse du rapport.....	297
Annexe 13 – Les SCIC et les CAE, Mission IGF/IGAS, mai 2021	300
Où trouver le rapport ?	300
Annexe 14 – Proposition de loi de la députée AL PETEL	301
<i>visant à lever les freins au développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif</i> ,	301
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	302
TITRE I ^{er}	304

TITRE II.....	305
TITRE III.....	306
Annexe 15 – Propositions des coopératives de commerçants (FCA).....	307
AVERTISSEMENTS.....	309
SYNTHESE.....	310
1RE PARTIE - APPRECIATIONS SUR L’EFFECTIVITE DES ARTICLES 35 A 40 DE LA LOI DE 2014.....	311
2^E PARTIE - PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS ET DE COMPLEMENTS A APPORTER.....	316
ANNEXE – PROPOSITIONS DE REDACTION INTEGREES.....	338
Annexe 16 – Sur la nécessité d’unifier l’interprétation des textes par les administrations (art. 47 et 48).....	350
Annexe 17 – Subventions, Fiche du Conseil d'Etat	352
Notion de subvention.....	352
Usage économique des subventions	354
Compétence pour octroyer les subventions.....	354
Le respect des libertés économiques	357
Procédure d’octroi et de récupération.....	362
Contrôles	364
Annexe 18 – Besoin de financement du DLA.....	367
Annexe 19 – Sécurisation du mécénat de compétence.....	369
1. Base légale : le principe de l’interdiction du prêt de main d’œuvre à but lucratif	370
2. Les évolutions apportées en 2017 et 2018	370
3. Une insécurité juridique qui restreint le mécénat de compétence.....	370
4. La nécessité d’adapter le dispositif existant.....	371
Annexe 20 – Le partage de la valeur dans les SCOP.....	372
Annexe 21 – Contribution du Labo de l’ESS à l’Avis du CSESS	383
Annexe 22 – Remarques du Conseil supérieur de la coopération.....	386
Annexe 23 – Résultats du vote du CS ESS.....	389
Résultats du vote.....	389
Tableau de vote.....	389
Annexe 24 – Position de Régions de France	400
Annexe 25 – Position d’ESS France	403
Annexe 26 – Position de l’UDES	407
Annexe 27 – Position du MES.....	412
Annexe 28 – Position du Mouvement Associatif	415
Contexte	415

Eléments transverses de la loi ESS	416
Les dispositions spécifiques aux associations	417
Conclusions.....	419
Annexe 29 – Position de Monsieur Jonathan Jérémiasz, représentant du Mouvement Impact France jusqu’au 22 juin 2023	420
Annexe 30 – Discours de Madame la Secrétaire d’Etat auprès de la Première Ministre, chargée de l’Economie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative.....	422



**SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE
SOCIALE ET SOLIDAIRE
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Ministre

Paris, le **15 NOV. 2022**

Mesdames, Messieurs,

Chers membres du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire,

Vous êtes les éminents représentants de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) et répondez tous les jours aux besoins et aspirations des citoyens. Souvent, en suivant vos convictions, vous avez anticipé toute législation et avez pensé puis construit votre action en dehors d'un cadre fixé par l'État. L'ambition de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (dite « loi Hamon » ou « loi ESS ») a été de donner corps à ces convictions, en reconnaissant le rôle de l'ESS dans notre économie et de lui donner, un cadre pour son développement et ainsi changer d'échelle. A l'occasion du 10ème anniversaire à venir de cette loi, je souhaite mener une évaluation en profondeur de ces mesures législatives.

La loi repose sur trois piliers – la reconnaissance, la structuration et le développement de l'ESS. Elle en a défini le périmètre en incluant les acteurs historiques tels que les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations et les sociétés commerciales ayant fait le choix volontaire de s'appliquer à elles-mêmes les principes de l'ESS : concilier utilité sociale, performance économique et gouvernance démocratique. Cette loi a aussi renouvelé les missions et la composition du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS).

Aujourd'hui, si certaines dispositions ont atteint leur objectif et gardent pleinement leur pertinence, d'autres nécessiteraient certainement d'être adaptées aux évolutions de notre société durant cette décennie. Ainsi, je vous invite, dans le cadre de la commission dédiée, à identifier les mesures de cette loi qui mériteraient selon vous une analyse approfondie. Résolument convaincue des bénéfices de la coopération et de la co-construction, je souhaite confier par la suite à un comité d'experts du secteur de l'ESS et de parlementaires le soin d'approfondir l'évaluation des objets que vous aurez identifiés.

Votre analyse devra se fonder sur des critères d'impact économique, social et environnemental attendu, de faisabilité et de coût de la mesure pour les finances publiques. La mission pourrait notamment comprendre les objets suivants : l'agrément Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS), la reconnaissance de l'entrepreneuriat social au travers des « sociétés commerciales de l'ESS », le cadre juridique des sociétés coopératives, et les Pôles territoriaux de Coopération Économique (PTCE).

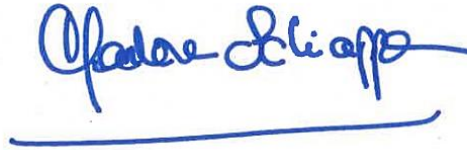
Pour cette mission, le CSESS bénéficiera du concours et du soutien de mes services et pourra avoir accès aux données utiles à l'exercice de sa mission. Il inscrira sa mission dans une approche de co-construction avec les différentes institutions, les centres de recherche et les

représentants du monde académique dont l'expertise est reconnue dans les domaines qui l'intéresse.

Je vous demande de me remettre ce rapport pour le mois d'avril 2023.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de mes salutations les meilleurs.

Marlène SCHIAPPA



Présentation de l'avis par Monsieur Frédéric Tiberghien

Présentation du projet d'Avis

Formule de politesse (Ministre, parlementaires, élus, organismes professionnels, représentants des différentes familles de l'ESS,...)

En simplifiant, jusqu'au Titre Ier « Dispositions communes à l'ESS » de la loi de 2014, il n'y a pas eu de législation générale ou transversale sur l'ESS. La législation se résumait depuis les années 1850 aux statuts des coopératives¹ et des mutuelles² puis des associations³. Le groupe de travail et les acteurs de l'ESS considèrent ce Titre Ier comme une avancée majeure pour sécuriser juridiquement la notion d'ESS et permettre sa reconnaissance [L'économie sociale désigne jusqu'à la deuxième guerre mondiale l'ensemble de ces trois familles, actives dans la protection sociale, l'assurance, le crédit, l'agriculture, la distribution, l'action sociale, l'éducation populaire, le sport, la culture ... mais il n'existe pas de lois qui la régissent en tant que telle. La loi de 2014 prend acte du développement récent des fondations et ouvre le périmètre de l'ESS aux entreprises sociales. Surtout, elle marque une rupture dans la mesure où elle ambitionne de la reconnaître comme un secteur d'activité spécifique et de la structurer au plan national et régional et de conforter son développement, avec une ambition de changement d'échelle.]

1 Titre III de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, Bull. off. 1513, n° 15328 ; loi dite Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels, Bull.off. n° 14353 qui abroge la loi Le Chapelier et l'article 416 du code pénal ; loi du 5 novembre 1894 relative à la création de sociétés de crédit agricole, JO 6 novembre, Bull. off. n° 28758 ; loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché, JO 1er décembre, Bull. off., n° 28799 ; loi du 31 mars 1899 ayant pour but l'institution des caisses régionales de crédit agricole mutuel et les encouragements à leur donner ainsi qu'aux sociétés et aux banques locales de crédit agricole mutuel, JO 1er avr. ; loi du 29 décembre 1906 autorisant les avances aux sociétés coopératives agricoles, JO 30 décembre, Bull. off. 2798, n° 48562 ; loi du 18 décembre 1915 sur les sociétés coopératives ouvrières de production et l'organisation du travail en France, JO 19 déc.; loi du 7 mai 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation, JO 9 mai ; loi du 12 mars 1920 sur l'extension de la capacité civile des syndicats professionnels, JO 14 mars, Bull. off., nouv. série, 269, n° 16238 ; loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopération agricoles, JO 7 août ; loi du 15 août 1920 portant fixation au régime légal des sociétés coopératives de reconstruction formées par les sinistrés en vue de la reconstitution des immeubles atteints par les événements de guerre, JO du 31 juillet, p. 3294 ; loi n° 45-2 325 du 12 octobre 1945 relative au statut juridique de la coopération agricole, JO 13 octobre, p. 6474 ; Loi-cadre n° 47-1 775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, JO 11 septembre, p. 9088.

2 Loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours ; décret du 26 mars 1852 ; loi du 25 mai 1864 sur le droit de coalition ; loi Waldeck-Rousseau relative aux sociétés de secours mutuels du 1er avril 1898 et Charte de la Mutualité qui en est issue ; ordonnance n° 45-2456 du 19 octobre 1945 portant statut de la mutualité.

3 Loi Waldeck-Rousseau du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association (publiée au Journal officiel du 2 juillet 1901 ; Décret-loi 12 avril 1939 portant statut particulier des associations étrangères et associations composées d'étrangers.

l Au-delà de l'examen article par article auquel le groupe de travail (GT) s'est livré, on peut **rendre compte de l'application de cette loi en classant ses articles en 7 catégories**, ce qui facilitera l'expression des membres du conseil supérieur sur le bilan de son application et sur ce que peut apporter ou non à l'ESS le recours à la loi.

1-Cette loi comporte (1^{ère} catégorie) **quelques articles qui sont restés inappliqués**.

Tout d'abord, **les 4 rapports demandés par le Parlement** au gouvernement [(art 26 sur les unions d'entreprises de l'ESS, 52 sur les administrateurs des mutuelles, 58 sur les administrateurs des sociétés d'assurance mutuelle et 67 sur le bénévolat associatif, les congés et la validation des acquis de l'expérience)] ne lui ont jamais été remis. La volonté du Parlement rencontre donc comme première limite celle de la coopération du pouvoir exécutif. Si celle-ci n'existe pas, la loi ne sert à rien dans un régime parlementaire de séparation des pouvoirs.

L'imagination du gouvernement et du parlement étant fertile, la loi de 2014 a créé **plusieurs fonds qui n'ont jamais débouché sur rien** (les fonds territoriaux de développement associatif de l'art. 68, les fonds de garantie des apports en fonds associatifs de l'article 77). On peut rattacher à cette catégorie l'article 95 sur le financement participatif local de projets de création d'entreprises. Cette inapplication renvoie à deux explications qui ne s'excluent pas :

.une absence d'étude amont sérieuse avec les acteurs pour déterminer l'objet des fonds et la nature de l'offre après analyse des besoins réels ;

.l'utilisation de la loi comme outil d'affichage politique, visant à faire croire à l'opinion publique, à des électeurs ou un secteur que la puissance publique va le soutenir alors que ce soutien ne sera jamais financé ou mis en œuvre. L'étude d'impact de 2013 reconnaît clairement (p 23-24) que les mesures de financement prévues en faveur de l'ESS viendront de la modernisation de certains outils financiers de l'ESS, de l'intervention des banques publiques (Bpi et Caisse des dépôts) et du suivi statistique de l'ESS mais il n'y a jamais été question que l'Etat y mette des crédits, cela relevant au demeurant de la seule loi de finances.

Quelques articles enfin sont restés **inappliqués parce qu'ils ont été rapidement abrogés par le législateur** (art 18 à 22 sur le droit de priorité reconnu aux salariés pour reprendre une entreprise du secteur privé menacée de disparition faute de repreneur). La décision du Conseil constitutionnel du 17 juillet 2015 sur l'atteinte disproportionnée portée à la liberté d'entreprendre par la nullité de toute transaction conclue sans respecter ce droit de priorité et l'opposition du MEFEF et de la GGPME à cette mesure en ont rapidement eu raison puisqu'elle a été abrogée par la loi du 6 août 2015. L'ESS restant un nain par rapport aux autres secteurs de l'économie (secteur privé et secteur public), il arrive qu'une loi soit remise en cause lorsqu'elle est perçue comme portant atteinte aux intérêts du secteur économique dominant, dont la voix et l'influence politique sont plus puissantes que celle de l'ESS. Cela étant, la sauvegarde des 100 à 200 000 emplois qui sont, selon l'étude d'impact de 2013, perdus chaque année faute de repreneur pour ces entreprises justifient que l'ESS continue, même si elle est isolée dans sa démarche, à se préoccuper de ce sujet d'intérêt national. Le Projet d'Avis propose donc une autre solution, celle de la création d'un nouveau fonds, étudié cette fois par des acteurs coopératifs connaissant bien leur sujet.

2-Par contraste, une multitude d'articles (2^{ème} catégorie) ont été appliqués à la satisfaction des acteurs.

Je pense aux articles sur les coopératives (art 24 sur les modifications de la loi de 1947 ; art 25 sur la révision coopérative ; art. 29 sur les groupements de SCOP ; art. 35 à 40 sur les coopératives de détaillants ; art. 41 à 43 sur les coopératives d'HLM ; art. 45 et 46 sur les coopératives agricoles ; art.

49 et 50 sur les coopératives maritimes), aux mutuelles (art. 51 à 58), aux associations (art. 62 à 70, art. 73 sur la liquidation, art. 76 sur l'article 11 de la loi de 1901), et aux fondations (art. 80 à 87).

Ceci ne surprendra pas les membres du conseil supérieur dans la mesure où ces articles avaient donné lieu à une large concertation en amont avec les acteurs et répondaient à leurs attentes. La loi est en outre parfaitement adaptée pour traiter des statuts des différentes familles puisque **le législateur est familier de ces statuts depuis 1850 au moins** et les modifie régulièrement en liaison avec les acteurs.

3-La loi de 2014 comporte (3^{ème} catégorie) quelques dispositions difficiles à appliquer ou dont l'application requiert une volonté politique qui n'est pas toujours au rendez-vous.

Les articles 59 sur les subventions et 75 sur les reversements en cas de cessation d'un établissement médico-social illustrent cette catégorie. La possibilité pour ses bénéficiaires de conserver un excédent « raisonnable » sur subvention a d'abord été actée par une circulaire du PM de 2015, à une époque où les rapports entre la société civile et l'Etat étaient meilleurs. **Cette circulaire ne s'appliquait qu'à l'Etat mais il ne l'a jamais réellement appliquée.** Pour rendre cette disposition applicable aux CT, sa valeur juridique a été rehaussée au niveau législatif par la loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations qui a modifié le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 [relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations]. Malgré cette loi, votée à l'initiative de parlementaires souhaitant réellement soutenir l'ESS et ayant utilisé le créneau qui leur est réservé à cet effet, cette disposition reste toujours inappliquée aussi bien par l'Etat que par les CT, spécialement les départements qui financent le secteur médico-social.

La non-application de cet article a des répercussions sur le titre associatif rénové par l'art. 70 de la loi, dont le projet d'Avis souligne qu'il reste sous-utilisé. Comme le déclenchement de la période de remboursement du titre est lié à l'accumulation par l'émetteur d'excédents d'exploitation correspondant au montant de l'émission, l'absence d'application de l'article 59 empêche d'émettre des titres associatifs dans ce secteur puisqu'il y a une incertitude sur la propriété des excédents d'exploitation des émetteurs, ce qui a pour résultat de faire fuir les souscripteurs potentiels et de rendre plus difficile le financement des investissements.

L'article 59 n'a donc eu aucun effet et est resté purement déclaratif puisque les exécutifs de l'Etat et des CT ne veulent pas l'appliquer. Ceci porte préjudice à la crédibilité de la loi et de l'action publique puisque Etat et CT maintiennent de ce fait une contrainte et un aléa très forts sur le niveau des fonds propres associatifs alors qu'il y a unanimité pour déplorer que leur bas niveau constitue la première de leurs faiblesses financières. Le projet d'Avis insiste donc sur la nécessité d'avancer sur le sujet, ce qui suppose que le CSESS organise un meilleur suivi de l'application de la loi puisque force ne reste pas encore à la loi. Il faut aussi noter que le HCVA avait parfaitement identifié ces problèmes d'application dans son avis du 13 avril 2018, notamment celle qui porte sur la quantification de cette notion d'excédent raisonnable.

En résumé, tout est sur la table depuis plus de 15 ans sur les difficultés d'application d'une telle disposition et il n'y a aucune excuse à l'inertie des exécutifs successifs. Il faut donc passer à la vitesse supérieure, par exemple en provoquant quelques contentieux de principe pour obtenir du juge administratif qu'il fasse enfin appliquer la volonté du parlement à l'encontre des exécutifs récalcitrants.

[Dans la même catégorie, on peut inclure l'article 65 sur la VAE bénévole dans une association. Dès 2013 le HCVA avait fourni un mode d'emploi très complet sur la manière de procéder pour y parvenir mais en lisant le projet d'Avis, on s'aperçoit que le sujet, marginal pour beaucoup puisqu'il ne concerne

ni les employeurs ni les salariés, n'a pas fait l'objet d'une mobilisation politique suffisante jusqu'à fin 2022, ce qui a changé récemment.]

4-La loi de 2014 comporte (4^{ème} catégorie) des articles qui doivent être largement remaniés pour deux raisons différentes.

Dans le droit des familles de l'ESS, **il y a des statuts qui ne sont pas aboutis parce qu'encore trop récents**. Le GT a particulièrement pointé deux statuts coopératifs, ceux des SCIC (art. 33 et 34) qui sont devenus un outil essentiel de coopération territoriale entre CT et acteurs de l'ESS, et des CAE (art. 47 et 48) qui permettent de combiner le statut d'entrepreneur et de salarié pour assurer une couverture sociale aux chômeurs qui se reconvertissent en entrepreneurs tout en bénéficiant d'un accompagnement. Le projet d'Avis comporte un nombre élevé de propositions pour les faire évoluer afin qu'ils puissent atteindre les objectifs recherchés, au prix il est vrai d'un accroissement de leur degré de complexité.

La deuxième raison tient précisément à la recherche d'une simplification lorsque cette complexité devient excessive. Le GT a identifié plusieurs articles relevant de cette catégorie : l'article 74 de la loi sur la capacité des associations déclarées, à rapprocher de la simplification opérée à l'article 76 en faveur des ARUP, car le législateur n'aurait fait que la moitié du chemin pour les associations déclarées. Un autre article concerne les fonds de dotation (art 85 et 87 et 5^{ème} et 6^{ème} propositions complémentaires du CFF). Rappelons aussi qu'à l'occasion de l'examen des articles 62 sur les ordonnances de simplification du droit des associations et fondations, 83 sur la transformation des associations en FRUP et 87 sur la transformation d'un fonds de dotation en FRUP, le GT est revenu sur un vieux débat qui oppose le Conseil d'Etat (rapport de 1997 sur le droit des fondations et de 2000 sur la reconnaissance d'utilité publique) et le gouvernement sur la prolifération des types de fondations appelant à une simplification et la place respective de la loi et du règlement dans la procédure de RUP, celle du règlement étant jugée excessive par les acteurs et celle de la loi insuffisante.

Les acteurs attendent donc que ces sujets soient traités, dans la foulée des assises de la simplification administrative tenues en février 2023, par la nouvelle feuille de route qui doit en résulter.

5-La loi de 2014 comporte (5^{ème} catégorie) quelques articles dont l'application reste incomplète, faute d'avoir dégagé les moyens nécessaires à cet effet.

Il s'agit de toutes les institutions représentatives des familles de l'ESS (le CSESS lui-même à l'article 4, les CRESS à l'article 6, le Conseil supérieur de la coopération à l'article 24, le HCVA à l'article 63) ou de dispositifs d'accompagnement tels que le DLA (art. 61), qui se caractérisent par un financement insuffisant pour assumer les missions légales de ces organismes ou dispositifs. **La loi ne remplit pas son rôle si les moyens de son application ne sont pas à la hauteur des missions confiées et des ambitions affichées.**

Un autre article est à classer dans cette catégorie, l'article 12 sur le suivi statistique de l'ESS. Notre pays souffre d'un retard généralement sous-estimé dans ce domaine, sauf par les chercheurs spécialisés (je pense notamment à l'ADDES). La statistique publique sur l'ESS est très en retard et, hormis la Banque de France, personne n'a pris ce sujet suffisamment au sérieux, y compris l'INSEE qui est une direction générale du ministère de l'économie et des finances. C'est d'autant plus paradoxal que l'article 1^{er} de la loi définit l'ESS comme un mode d'entreprendre et de développement économique. **Or il ne peut pas y avoir de développement d'un tiers secteur de l'économie, sans un appareil statistique public robuste et cet appareil n'existe pas encore.** Il est partiellement comblé par des initiatives privées de l'ESS ou de ses familles et par des chercheurs mais cette situation est anormale. Le projet d'Avis déplore à longueur de page le manque de données sur de nombreux articles,

ce qui renvoie à deux questions fondamentales qu'il aborde également en Partie X : l'interministérialité reste mal exercée dans l'ESS, ce qui n'est pas étranger à sa stagnation globale, et ses sujets ne sont jamais prioritaires lorsqu'il y a des choix d'allocations de ressources à opérer, y compris au sein des organismes chargés de la statistique publique.

6-La loi de 2014 comporte (6^{ème} catégorie) plusieurs articles sur des définitions ou le contrôle.

La loi n'ayant pas vocation à se transformer en dictionnaire Robert mais à édicter des normes opposables, on peut légitimement se demander quel allait être et quel est leur effet réel.

Les définitions introduites par la loi concernent l'utilité sociale (art. 2), l'innovation sociale (art. 15), la coopérative (art. 24), la subvention (art. 59), le contrôle des allégations en matière de commerce équitable (art. 93) et le commerce équitable (art. 94).

La définition et les rôles de l'utilité sociale ont suscité de larges débats au sein du GT et mériteraient que le CSESS y revienne dans sa propre discussion et le Parlement à sa suite.

L'article 15 sur la définition de l'innovation sociale n'a pas servi à grand-chose, même s'il a donné lieu à de nombreux travaux de notre conseil, puisqu'il se rattache à la catégorie précédente des articles restés lettre morte puisque l'exécutif n'a jamais voulu y consacrer les moyens financiers suffisants. Notre pays continue donc à connaître une discrimination entre l'innovation technologique qui est bien financée, notamment par le CIR, et contribue à l'attractivité internationale de la France et une innovation sociale qui l'est mal alors qu'elle permettrait de rénover de nombreuses politiques publiques qui ne parviennent pas à résoudre correctement les problèmes sociaux auxquels elles tentent de remédier et grèvent lourdement les finances publiques.

Les articles 24 et 25 sur la définition des principes coopératifs et la révision coopérative ont eu pour effet de limiter l'usage abusif de l'appellation « coopérative » que l'on peut constater dans d'autres pays, moins bien équipés pour le prévenir.

Il en va de même pour la modification de la définition et le contrôle de l'usage abusif de l'appellation « *commerce équitable* ». Sa définition a permis d'ajouter une dimension Nord-Nord à une activité qui était exclusivement Sud-Nord. Grâce à elle, le commerce équitable d'origine française assure à présent environ 35 % des ventes, ce qui mérite d'être souligné. Autrement dit, une définition légale et un dispositif de contrôle peuvent avoir pour effet de donner naissance à une nouvelle activité économique ou à un nouveau marché. La loi peut donc, dans certains cas, revêtir une dimension performative.

7-Sans aller jusqu'à identifier une septième catégorie de lois, qui seraient les lois silencieuses ou inexistantes mais nécessaires, le GT a identifié **deux sujets insuffisamment couverts par la législation transversale sur l'ESS : le droit des groupes et le droit des procédures collectives**.

L'examen des articles 26 sur les unions d'entreprises de l'ESS, 29 sur les groupements de SCOP, 55 sur les unions de mutuelles, 71 et 72 sur les fusions d'associations, 73 sur les difficultés et liquidations d'associations, 75 sur la cessation d'un établissement médico-social et 86 sur les fusions de fondations conduit le GT à signaler que ces deux pans du droit tiendront une place de plus en plus importante. Le conseil supérieur, la chancellerie et le ministère en charge de l'ESS doivent l'anticiper.

Car l'ESS est victime d'un mimétisme bien connu, qui consiste à appliquer ou transposer les solutions du droit des sociétés (code de commerce), par exemple le recours au GIE pour coopérer dans l'ESS. Or celui-ci ne convient pas à l'ESS et à l'occasion de l'examen de l'article 75 de la loi, le GT a tenu à le rappeler à propos d'une expérimentation prévue dans le projet de loi d'orientation et de programmation 2023-2027 du ministère de la justice, déposé au Sénat le 3 mai 2023, qui consiste à

transformer comme en Belgique les tribunaux de commerce en tribunaux des activités économiques et à étendre leur compétence aux associations relevant de la catégorie des personnes morales non commerçantes.

Dans le point 4 du Titre X, le projet d'Avis rappelle également que la plupart des dispositifs de partage de la valeur, y compris leurs formules de calcul, sont uniquement conçus pour le secteur privé lucratif et donc inapplicables à l'ESS.

L'ESS se caractérise aussi par un régime de dévolution des biens hérité de celui des biens de mainmorte du Moyen-âge et le droit des procédures collectives du code de commerce ne lui convient pas.

Il faudrait donc ouvrir sans trop tarder avec le gouvernement et le parlement ce chapitre nouveau, qui reste à écrire, sur un droit des groupes et des procédures collectives de l'ESS qui ne soit pas le décalque mécanique du droit des sociétés de capitaux.

Il Après cet exercice de classification sur l'application plus ou moins effective de ses articles, l'évaluation de la loi de 2014 met en évidence que **l'ESS constitue un objet global difficile à saisir par la loi et sa nature transversale pose des problèmes de cohérence du corpus législatif**, traditionnellement organisé par matières ou par codes depuis l'ère napoléonienne. J'en retiendrai un exemple emblématique.

L'ESS est définie au I de l'article 1^{er}, auquel le GT a estimé à une très large majorité qu'il ne fallait pas toucher, comme « *un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes...* ». Cette définition, qui a inspiré le Plan d'action de la Commission Européenne, la Recommandation du Conseil aux Etats membres et la résolution récente de l'ONU, est-elle parfaitement aboutie ou n'est-elle pas trop réductrice ? N'explique-t-elle pas, par exemple, la divergence d'appréciation manifestée par Régions de France au sujet des articles 7 et 8 de la loi ?

Pour Régions de France, l'article 7 relatif à **l'élaboration d'une stratégie régionale de l'ESS** est parfaitement traduite, depuis la loi NOTRe de 2015 - qui relève d'un autre bloc de la législation, la répartition des compétences entre CT par le CGCT- par l'élaboration du SRDEII puisque la région est le chef de file en matière de développement économique et territorial (art. L.4251-12 CGCT) et que ce schéma « *définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire.* » (art. L.4251-13 CGCT). Si l'ESS est uniquement un mode d'entreprendre et de développement économique, la lecture de la loi par Régions de France se comprend si l'on veut articuler correctement ces deux blocs de la législation. Mais si comme le pensent certains acteurs, l'ESS est davantage qu'un mode d'entreprendre et de développement économique, alors une stratégie régionale au sens de l'art. 7 de la loi de 2014 ne peut ni se réduire à une liste d'actions économiques, ni se résumer à des actions mentionnées dans un SRDEII.

Pour départager entre ces deux lectures toutes deux plaidables de la loi, **il faut se référer à la procédure d'élaboration de la stratégie régionale** qui, selon l'article 7, implique une concertation avec la CRESS ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'ESS. Comme par ailleurs l'art. L.4251-13 CGCT prévoit que le SRDEII définit les orientations en matière de développement de l'ESS, **en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'ESS**, les acteurs de l'ESS et notamment le MES n'ont pas tort de souligner que la loi NOTRe a réduit l'ESS à un mode de développement économique et privé les acteurs de l'ESS de la faculté de coconstruire les politiques publiques et la stratégie régionale puisque l'article 8 de la loi de 2014 dispose que participent à la conférence régionale de l'ESS notamment **les membres de la CRESS, les réseaux locaux d'acteurs de**

l'ESS, les représentants des collectivités territoriales concernées ainsi que les partenaires sociaux concernés et qu'y sont débattus les orientations, les moyens et les résultats **des politiques locales de développement de l'ESS**, débats qui donnent lieu à la formulation **de propositions pour le développement de politiques publiques territoriales de l'ESS**. Si les choses n'étaient pas assez claires, cet article précise encore que *« Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'économie sociale et solidaire peuvent s'inscrire dans des démarches de coconstruction avec l'ensemble des acteurs concernés. Les modalités de cette coconstruction s'appuient notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique. »*

La nature des participants aux conférences régionales, qui va des acteurs directs jusqu'aux partenaires sociaux et même aux citoyens, ces aspects très particuliers de procédure et les résultats à atteindre, à savoir la formulation de politiques locales de développement de l'ESS et de politiques publiques territoriales de l'ESS, mettent parfaitement en évidence que l'ESS ne se réduit pas, pour le législateur de 2014 et malgré les termes restrictifs de l'article 1^{er}, à un mode d'entreprendre et de développement économique, qu'elle est aussi un mode d'exercice de la citoyenneté économique, sociale et environnementale et qu'elle implique des politiques publiques nationales et territoriales coconstruites au-delà du seul domaine économique (éducation, travail, santé, citoyenneté, inclusion sociale...). Si l'on adopte cette lecture de la loi de 2014, la loi NOTRe a effectivement réduit les compétences normales du département en matière sociale et de soutien direct à l'ESS dans ce champ, en réduisant l'ESS à un mode d'entreprendre et de développement économique et la stratégie régionale à une collection d'actions économiques enfermées dans la seule logique du SRDEII, piloté par la région chef de file de l'action économique.

En résumé, l'exercice d'évaluation mené par le GT révèle une incohérence dans la loi de 2014 entre l'article 1^{er} et les articles 7 et 8, incohérence pleinement manifestée depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe de 2015, et **qui se cristallise sur ce qu'implique la notion de stratégie régionale de l'ESS**, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une définition légale mais d'une simple procédure d'élaboration, ce que le projet d'Avis relève car elle aggrave la difficulté d'interprétation de la loi.

Le Titre Ier de la loi de 2014 me semble ainsi facteur d'incohérence dans le temps et dans l'espace puisque le projet d'Avis montre bien que ces articles 7 et 8, transversaux et nouveaux, sont interprétés différemment selon les régions et suscitent une controverse sur les niveaux de collectivités habilitées à soutenir directement l'ESS. Mais le CSESS ne doit pas s'en étonner. Légiférer présente des avantages mais aussi des inconvénients que l'étude d'impact de 2013 pouvait difficilement anticiper.

Légiférer est aussi très complexe dès lors qu'on aborde un objet nouveau et j'ai délibérément rappelé en introduction que l'ESS considérée dans sa transversalité au-delà des statuts de ses différentes familles était **un objet juridique entièrement nouveau en 2014 et très difficile à appréhender compte tenu de la diversité de ses principes, de ses organisations, de ses finalités, de ses modes d'intervention et de gouvernance démocratique, de ses modèles économiques et de financement, de ses règles spécifiques d'allocation de ses résultats économiques et de dévolution de ses biens, de la part non marchande qui la caractérise toujours, de son émanation à partir de la société civile qui est primitivement non marchande et repose sur la réciprocité, le don et l'échange non monétaire** (cf remarque du MES sur l'art. 1^{er}), etc. Et la réduction par l'article 1^{er} de l'ESS à un simple mode d'entreprendre et de développement économique fait partie du problème en ce qu'elle a pour effet de restreindre ses champs d'intervention qui sont nettement plus larges si l'on considère cet article indépendamment des autres. C'est pourquoi les membres du conseil supérieur rassureront Régions de France en confirmant que ce conseil n'entend pas remettre en cause la loi NOTRe en tant qu'elle confère à la région le rôle de chef de file en matière de développement économique mais que l'ESS ne se réduit pas, en vertu des articles 7 et 8 de la loi de 2014, à un mode de développement économique

et qu'il y a donc place pour une intervention directe d'autres collectivités territoriales dans les domaines autres que le développement économique.

Pour remédier et prévenir ces risques d'incohérence qui pourraient se multiplier, le CSESS devrait beaucoup insister vis-à-vis du gouvernement et du parlement sur son rôle consultatif préalable prévu à l'article 4 de la loi. Mais cet article est également ambigu et imparfaitement rédigé puisqu'il limite sa consultation obligatoire aux « *projets de dispositions législatives et réglementaires communes à l'économie sociale et solidaire ainsi que sur les projets de dispositions relatives à l'entrepreneuriat social* », ce qui fait écho à l'existence d'autres instances de représentation (par familles) au sein de l'ESS et, à travers l'allusion à l'entrepreneuriat social, à la définition purement économique de l'ESS mentionnée à l'article 1er, tout en prévoyant ensuite qu'il « *Il veille à améliorer l'articulation entre les réglementations et les représentations assurées par l'économie sociale et solidaire à l'échelon national et à l'échelon européen.* » Les mots importants auxquels personne n'a assez prêté attention jusqu'ici sont « **Il veille à améliorer l'articulation entre les réglementations** » Cette tâche indispensable mais très difficile à exercer si le conseil n'est pas saisi de tous les textes qui posent un problème d'articulation avec le Titre Ier de la loi de 2014 n'est actuellement pas assurée et ne peut pas l'être tant que le gouvernement retiendra une approche restrictive de sa consultation obligatoire. Il pourrait pourtant être saisi à titre facultatif par ce dernier ou s'autosaisir. En tout cas, ma conviction est que cette incohérence entre la loi de 2014 et la loi NOTRe de 2015 est la première manifestation de potentiels conflits de loi qu'il appartient au CSESS de prévenir en application de l'article 4 de la loi, autant qu'il le peut, en amont des votes du parlement car il connaît l'ESS de l'intérieur et sous toutes ses coutures. Il est probablement le mieux placé pour les détecter et ceci justifie pleinement le mandat de notre conseil comme lieu de dialogue privilégié entre l'ESS et les pouvoirs publics.

On retombe ici encore sur une posture de principe : le gouvernement et le parlement sont-ils disposés à admettre que l'ESS est un objet juridique spécifique et complexe qui implique la coconstruction de ses règles et de ses politiques avec les acteurs et les citoyens comme l'article 8 en réserve la possibilité, sans aller jusqu'à en faire une norme juridique impérative ? Cette contradiction relevée au cœur de la loi entre l'article 1er et les articles 7 et 8 pointe la voie à suivre pour demeurer cohérent et efficace mais suscite des divergences de lecture jusque et y compris parmi les acteurs de l'ESS. Il faudra qu'on en sorte collectivement par le haut.

III-Je finirai par 3 remarques

1-Pour nourrir le débat qui va suivre, le GT a placé en tête du projet d'Avis un texte reflétant son point de vue sur l'atteinte des objectifs globaux mentionnés dans l'étude d'impact de la loi. En résumé, ces objectifs n'ont pas été atteints faute de politiques publiques volontaristes et de moyens à la hauteur de l'ambition d'un changement d'échelle de l'ESS. Cette constatation dicte le choix proposé par le Titre XI : s'il devait y avoir une nouvelle loi complétant ou révisant la loi de 2014 ce ne pourrait être qu'une loi de programmation afin de prévoir enfin les moyens adéquats. A l'occasion de l'examen de quelques articles (art 6 sur les CRESS, art 16 sur les MLC, art. 18 à 22 sur la reprise d'entreprise par les salariés, art. 61 sur le DLA), le GT a chiffré les crédits nécessaires sur plusieurs années, ce qui confirme que l'exercice de programmation est faisable, avant de le lancer à une échelle plus vaste pour englober la totalité des activités de l'ESS.

2-Pour répondre à la lettre de commande de novembre 2022, le GT a identifié 3 articles qui méritent une évaluation plus approfondie : l'art. 3 sur le Guide des bonnes pratiques de l'ESS (par le CSESS), l'art. 64 sur le volontariat associatif (par le HCVA ?), art. 67 sur le bénévolat associatif, les congés et la VAE (par les Partenaires sociaux et Mouvement associatif).

Mais aussi quelques articles qui méritent des approfondissements sur des aspects limités : l'art. 3 sur le Guide des bonnes pratiques (ESS France), l'art. 8 sur la préparation, l'organisation et le suivi des conférences régionales (Etat et Régions de France), l'art. 28 sur la reprise en SCOP d'amorçage, l'art. 48 en ce qui concerne le sort des salaires dans les CAE en cas de procédure collective (ministères du travail et de la justice), l'art. 54 en ce qui concerne les certificats paritaires émis par les institutions de prévoyance (ministères de la santé et des solidarités), l'art. 62 sur la simplification du droit des associations et fondations (Etat), l'art. 79 sur la formation des dirigeants bénévoles d'associations (Mouvement associatif et UDES) et l'art. 80 sur l'extension du chèque emploi associatif aux associations (URSSAF).

Le CSESS devrait de son côté retravailler sur le guide des bonnes pratiques (art. 3), la stratégie de développement de l'ESS (art. 4) et l'innovation sociale (art. 15).

Le Parlement devrait prendre l'initiative de deux rapports d'information, l'un sur le rôle de la Bpi dans le financement de l'ESS (art. 15 et 17), l'autre sur l'accès des entreprises agréées ESUS et de l'ESS aux éco-organismes (art. 88).

Il devrait aussi clarifier ou modifier plusieurs articles de la loi (art. 1^{er}, art. 2, art. 4 en liaison avec l'art. 63, art. 7 et 8, art. 11, art. 12, art. 13, art. 16, art. 25, art. 29, art. 33 et 34, art. 35 à 40, art. 47 et 48, art. 70 et 84, art. 74, art. 78, art. 81, art. 85, art. 86), sécuriser le recours au mécénat de compétence (proposition complémentaire du CFF n° 2, p. 179), encourager le don de RTT comme nouvelle forme de générosité en modifiant le code du travail (proposition complémentaire du CFF n° 3, p. 180), exonérer d'IS les fonds de dotation à dotation consommable et étendre aux fonds de dotation l'abattement de taxe sur les salaires (propositions complémentaires du CFF n° 5 et 6, p. 180). Le GT a donc identifié une matière suffisante pour justifier une actualisation de la loi de 2014.

Le gouvernement devrait

.mieux utiliser les instances représentatives ou dispositifs d'accompagnement de l'ESS et leur donner les moyens de fonctionner correctement (art. 4 sur le CSESS ; art. 5 sur ESS France ; art. 6 sur les CRESS ; art. 9 sur les PTCE ; art. 24 sur le conseil supérieur de la coopération ; art. 61 sur le DLA ; art. 63 sur le HCVA) ;

.veiller à la correcte application d'articles importants pour le développement de l'ESS (art. 11 sur l'agrément ESUS ; art. 12 sur le suivi statistique de l'ESS ; art. 14 sur les fonds d'entrepreneuriat social ; art. 15 sur l'innovation sociale ; art. 16 sur les MLC ; art. 18 sur la reprise d'entreprises par les salariés ; art. 28 sur les SCOP d'amorçage ; art. 33 et 34 sur les SCIC ; art. 59 sur la définition de la subvention, en lien avec les collectivités territoriales ; art. 61 sur le DLA ; art. 65 sur la VAE bénévole ; art. 70 et 84 sur les titres associatifs et fondatifs) ;

.procéder à la publication ou à la modification de textes réglementaires (art. 25 sur la révision coopérative ; art. 35 à 40 sur les coopératives de commerçants ; art. 41 à 43 sur les coopératives HLM ; art. 47 sur les coopératives d'activité et d'emploi ; art. 70 et 83 sur les titres associatifs et fondatifs ; proposition complémentaire du CFF n° 4, p. 180) ;

.mettre en œuvre des politiques publiques de l'ESS (art. 12 et proposition complémentaire du CFF n° 7, p. 180 sur la statistique publique ; art. 13 sur la commande publique ; art. 62, 72, 86 sur la simplification du droit des associations et fondations).

3-Dans notre débat, deux points particuliers seront à évoquer.

Le CSESS devrait aborder la question de l'application du principe de parité soulevée aux art. 40 à 44 relatifs aux coopératives de commerçants (p. 117) dans la mesure où il se pose aussi dans les

coopératives et mutuelles agricoles et où la solution suggérée par la FCA ne semble pas compatible avec les avis précédemment émis sur le respect de la parité dans l'ESS.

Il devrait également aborder la manière dont il compte s'organiser pour assurer le suivi de son Avis.

Pour terminer, je tiens à remercier tout particulièrement les membres du GT, les experts associés, les contributeurs et les familles et acteurs de l'ESS, sans qui ce travail n'aurait pas pu être mené à bien.

Contexte

Saisie du Conseil Supérieur de l'ESS

Saisi par une lettre de la Secrétaire d'Etat chargée de l'ESS et de la vie associative en date du 15 novembre 2022 ([Annexe 1](#)), le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) a été chargé d'identifier dans la loi du 31 juillet 2014 les dispositions qui mériteraient une évaluation approfondie, qui serait ultérieurement confiée à un comité d'experts de l'ESS et de parlementaires.

Pour répondre à cette demande, le bureau du CSESS réuni le 15 décembre 2022 a décidé de constituer un groupe de travail (GT) spécifique conformément à l'article 4 du décret n° 2015-732 relatif au Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire et à l'article 13 de son règlement intérieur. La présidence en a été confiée à Frédéric TIBERGHIEN, président de FAIR, et la participation aux travaux de ce groupe a été étendue à tous les membres du CSESS qui le souhaitaient ainsi qu'à des experts proposés, selon les sujets traités, par les différentes composantes de l'ESS ([Annexe 2](#)).

Ce bureau a souhaité que le GT définisse le champ d'analyse retenu pour ce bilan, propose les objets à évaluer et les angles sous lesquels il conviendrait de les aborder. Il a été en outre souhaité que le GT puisse mentionner dans ses propositions de modification ou de complément à apporter à cette loi ce qui relève des différents niveaux normatifs (législatif, réglementaire ou infra-réglementaire), voire de la mise en œuvre de politiques publiques ou de la simple action administrative. Enfin, le bureau a souligné la nécessité d'articuler les travaux d'évaluation du GT avec la mission d'évaluation des chambres régionales de l'ESS confiée à ESS France et s'étant achevée fin février 2023 ([Annexe 7](#)).

Le GT a tenu sa première réunion le 10 février 2023, uniquement consacrée au périmètre à couvrir et à sa méthode de travail, et sa dernière réunion, consacrée à la relecture du projet d'Avis, le 10 mai 2023.

Périmètre couvert

Le GT ayant souhaité éviter la cacophonie entre les différentes évaluations de la loi qui pourraient être conduites, il a considéré que celle du CSESS était la première étape du processus de révision éventuelle de la loi de 2014. Elle alimentera les travaux ultérieurs du CESE et du Parlement dans la mesure où elle regroupera les analyses et recommandations des acteurs de l'ESS⁴ qui ont eu à appliquer la loi et ont un retour d'expérience sur cette application, qui sera très utile à ces deux institutions. Le CESE et les deux chambres du Parlement se saisiront ensuite du sujet, selon leurs désirs et préoccupations respectifs. Par exemple le Parlement attend fin juin 2023 de la part du gouvernement un rapport d'information sur « *les moyens et les dépenses des personnes publiques, notamment de l'Etat, en faveur du développement* » de l'ESS, prévu par l'article 185 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

4 Cette expression large recouvre les têtes de réseaux et fédérations de l'ESS, le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire, les CRESS qui ont recueilli des évaluations auprès de leurs membres et les ont transmises au groupe de travail du CSESS, les différentes publications ayant porté sur les sujets couverts par cette évaluation ([cf Annexe 3](#)), les enquêtes menées par les CRESS etc

5 Au plus tard le 30 juin 2023, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'information ... qui a vocation à s'intéresser notamment :

L'évaluation porte sur l'application ou la non-application de la loi de 2014 du fait de l'absence de publication des textes réglementaires ou autres, nécessaires à cette application (ce recensement en fait partie). Elle porte naturellement aussi sur les modifications postérieures qui ont été apportées à cette loi (cf par exemple celle de l'article 19 sur le droit de priorité reconnu aux salariés pour monter une opération de reprise d'une entreprise privée appelée à rejoindre l'ESS).

L'évaluation se penche sur les interfaces de l'ESS avec les différentes administrations centrales lorsque seront abordées les institutions de l'ESS et le rattachement du ministère en charge de l'ESS (aspect coordination interministérielle). Elle examine aussi les interfaces des administrations déconcentrées avec les niveaux de collectivités territoriales concernées par l'ESS

Elle examine aussi la dimension territoriale de l'ESS, incluant les relations avec les différents niveaux de collectivités territoriales et la question de l'articulation entre la stratégie régionale de l'ESS et les schémas régionaux de développement. A ce titre est notamment examinée la situation des départements après le vote de la loi NOTRE (suppression de la clause de compétence générale, et impossibilité pour les départements d'accorder des aides aux entreprises, ni de plein droit, ni par délégation de la région), mais aussi celle des communes et intercommunalités (nécessité d'un accord avec la Région pour les aides aux entreprises). Les CRESS et le RTES ont aidé à traiter cet aspect du sujet.

L'évaluation comporte naturellement la formulation de propositions pour modifier ou compléter la loi. A cet égard, les différentes familles ont pu présenter des projets de loi déjà préparés antérieurement mais non encore adoptés par le Parlement (sur les SCIC par exemple). Il en va de même pour les administrations.

Le GT a enfin décidé de se limiter à une évaluation de loi de 2014 et de ne pas aborder les politiques publiques de l'ESS, sauf si ces dernières ont un support direct dans la loi de 2014 (exemple du financement, de l'innovation sociale ou des PTCE...). Dans le même sens, il a estimé qu'il ne lui appartenait pas de définir une ligne politique pour l'ESS.

Méthode et calendrier

Comme ses travaux n'ont pas pu commencer avant la mi-février 2023, le GT a confirmé la date butoir de fin avril pour remettre son Avis, ce qui lui a imposé un rythme hebdomadaire de réunion. Les réunions physiques hebdomadaires étant difficiles à honorer par les provinciaux, les réunions ont toutes été tenues en distanciel, le vendredi en début d'après-midi (entre 14 h à 16 h).

« 1° Aux dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales, tant au titre de l'investissement que des dépenses de fonctionnement, réalisées à destination des associations, des fondations, des sociétés coopératives de production et des sociétés coopératives d'intérêt collectif ainsi que des autres structures relevant de l'économie sociale et solidaire ;

2° A la difficulté que représente un modèle de financement basé sur l'appel d'offres et l'appel à projets au détriment d'un modèle basé sur la subvention de fonctionnement ;

3° A l'intérêt de mettre en place des financements pluriannuels pour le secteur associatif ;

4° Aux difficultés d'accès aux subventions européennes par les structures de petite ou de moyenne taille relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire ;

5° Aux mesures à prendre pour permettre un accompagnement dans la gestion prévisionnelle territoriale des emplois des structures de l'économie sociale et solidaire. »

Il a également décidé de commencer par évaluer les dispositions transversales qui figurent au début de la loi car les différentes familles de l'ESS avaient besoin de temps pour préparer l'évaluation des dispositions qui les concernent directement.

Des experts, autres que ceux qui ont fait l'objet d'une désignation, ont été ponctuellement associés aux travaux pour présenter des articles spécifiques de la loi (spécialistes du domaine), en particulier à l'initiative des membres du GT.

Le GT a également décidé de procéder à un examen article par article. Un rapporteur présente le bilan de cet article (appartenant à la famille considérée pour les articles spécifiques et à ESS France pour les articles transversaux) et le président organise la discussion sur les différents points que le rapporteur ou les membres proposent de débattre. L'exercice se conclut par l'application de la grille de critères pour recommander ou non une évaluation plus approfondie et formuler des propositions d'évolution des textes (loi, décrets ou arrêtés d'application) ou des mesures d'accompagnement nécessaires en termes de moyens administratifs ou budgétaires, ces propositions pouvant concerner le gouvernement, le Parlement ou les collectivités territoriales.

La grille de critères utilisée pour déterminer si un article devait ou non faire l'objet d'une évaluation ultérieure plus approfondie a été la suivante :

- les objectifs visés par cet article en 2014 (par référence notamment à l'étude d'impact) ont-ils été atteints et peut-on mesurer de manière fiable cette atteinte par des indicateurs de réussite ou, à défaut, par consensus des acteurs ?
- l'article est-il entièrement mis en œuvre ou de façon incomplète ? Pourquoi (absence de publication des textes d'application ; absence de moyens humains financiers ; mauvaise coordination des acteurs...) ?
- l'article doit-il être révisé ou complété ou de nouvelles dispositions sont-elles nécessaires compte tenu des oublis de la loi de 2014 ou nouveaux défis qui attendent l'ESS dans les 10 prochaines années... ? Sur quels points ?
- l'article mérite-t-il d'être évalué de façon plus approfondie ? Sur quels points ?
- cette évaluation/modification est-elle facile ou complexe à traduire en termes législatifs ?
- quel serait le nouvel objectif et l'impact d'une telle évaluation/modification (notamment en termes de coût pour les finances publiques) ?

Un compte-rendu de chaque séance a été dressé article par article. Ce sont les comptes rendus des réunions successives et les différentes productions transmises par les membres du groupe de travail, par les experts ayant rapporté les différents articles de la loi ou par les familles de l'ESS ayant contribué à cette évaluation qui constituent, avec les recherches et vérifications complémentaires effectuées par le président du GT, l'ossature de l'Avis du CSESS, certaines étant annexés au présent Avis.

Sources utilisées

Pour émettre un avis en toute connaissance de cause, le GT a souhaité réunir le maximum d'informations auprès des meilleures sources ([Annexe 3](#)). Ses réflexions ont été alimentées

- par les contributions des membres du CSESS et des différentes familles de l'ESS qui ont fait remonter leurs analyses et suggestions ;

- par l'étude d'impact de la loi de 2014 datée de juillet 2013 et les travaux parlementaires préalables à son adoption ainsi que par les rapports spécifiques qui lui ont été consacrés par le CESE et le Parlement ;
- par un premier recensement des commentaires, articles de revues, travaux universitaires ou des think tanks de l'ESS dédiés à la loi de 2014 ;

Le GT aurait également aimé nourrir ses travaux de comparaisons internationales avec les pays ayant adopté récemment des lois ou lois-cadre sur l'ESS (Espagne en 2011, Mexique en 2012 et 2019, Portugal en 2013, Roumanie en 2015, Grèce et Italie en 2016, Bulgarie et Slovaquie en 2018...) mais il n'a pas disposé du soutien administratif nécessaire pour collecter en temps utile les données nécessaires auprès des organisations internationales ou de nos postes diplomatiques. Le présent Avis ne comporte donc malheureusement pas de suggestions issues du contenu des lois étrangères comparables.

Le bureau du CSESS du 16 février 2023 ayant validé le périmètre et la méthode proposée, le corps du présent Avis suit l'ordre des articles de la loi de 2014, répartis en IX Titres successifs, et pour chaque article un plan-type pour en faciliter la lecture et l'utilisation ultérieure :

- rappel des objectifs visés en 2014 par l'article ou le dispositif législatif ;
- appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif ;
- propositions de modification, ou de complément à apporter à l'article ou au dispositif ;
- appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie.

Il commence, en guise de synthèse, par une appréciation d'ensemble sur la loi par rapport aux objectifs globaux affichés dans l'étude d'impact de 2013.

Il s'achève par l'examen de quatre sujets transversaux qui ne figurent pas dans la loi de 2014 mais qu'il était impossible de ne pas aborder (Titre X) et par l'examen de la question de savoir s'il faut ou non une nouvelle loi sur l'ESS et, dans l'affirmative, de quelle nature (Titre XI).

SYNTHESE : OBJECTIFS DE LA LOI DANS SON ENSEMBLE

Une évaluation de la loi de 2014 ne peut pas faire abstraction, au-delà de l'approche article par article qui a été retenue, des objectifs globaux qui ont été attachés à cette loi, prise dans son ensemble.

Rappel des objectifs visés en 2014 par la loi dans son ensemble

L'étude d'impact (p 16 et s) mentionne trois objectifs poursuivis par cette loi :

.la reconnaissance de l'ESS comme secteur d'activité spécifique clairement défini (articles 1er et 2), en incluant dans son périmètre des acteurs nouveaux ne relevant pas de son cœur historique, tels ceux de l'insertion par l'activité économique. *« Depuis une vingtaine d'années ont émergé de nouveaux acteurs qui développent leurs activités en recourant aux statuts classiques des sociétés commerciales, mais ne font pas de la recherche de la maximisation du profit qu'elles réalisent la seule finalité de leur action. En effet, elles orientent leur activité ou la façon de les organiser, en vue aussi de répondre à un souci d'utilité et de finalité sociale et sociétale, d'où une manière d'entreprendre qui les caractérise et les différencie des autres acteurs de la vie économique. »*

La loi énumère donc l'ensemble des critères à remplir et les procédures à respecter pour qu'un acteur économique puisse revendiquer son appartenance à l'ESS et voir sa présence en son sein légitimement reconnue. Et les dispositifs de contrôle et d'autorégulation des grands principes caractérisant l'appartenance à l'ESS, de caractère largement déclaratif, sont largement délégués aux instances représentatives des acteurs, *« l'Etat ayant pour rôle de valider le contenu de règles et ces principes généraux et d'assurer la supervision de l'ensemble de ce dispositif »* ;

.une meilleure structuration du secteur au niveau national et régional en vue de *« faciliter et favoriser le dialogue entre les acteurs de l'ESS eux-mêmes alors qu'ils peuvent avoir des activités de nature très diverse et donc des préoccupations différentes... et de favoriser et faciliter le dialogue entre ces grandes familles d'acteurs avec les autorités publiques elles-mêmes »*, Etat et collectivités territoriales ;

.conforter le développement de ce secteur, en lui permettant d'amplifier ses activités, avec une ambition de changement d'échelle. Sont mentionnés à ce titre la rénovation de l'agrément ESUS (art. 11), la définition de la subvention (art. 59), le schéma de promotion des achats publics socialement responsables et les marchés publics à clauses sociales (art. 13), la rénovation des titres associatifs (art. 70), la création du titre fondatif (art. 84) et la création du certificat mutualiste (art. 54), la facilitation de la transmission d'entreprises à leurs salariés (art 18 à 22) , l'actualisation des principaux statuts applicables aux grandes familles de l'ESS (particulièrement les associations, les coopératives et les mutuelles), la création de la Bpi et les nouveaux outils de financement qu'elle va mettre en place ainsi que les politiques publiques en matière d'égalité hommes - femmes et de personnes handicapées.

L'étude d'impact assortit ces objectifs de quelques grands indicateurs chiffrés (p 25 et s):

- un accroissement des emplois de l'ordre de 5 à 10 %, soit de 100 000 à 200 000 nouveaux emplois dans un délai de 3 à 5 ans ;
- l'émergence de plusieurs milliers de nouvelles entités (nouvelles associations nées de fusions d'associations existantes ; coopératives d'amorçage ; plusieurs centaines de coopératives nées du dispositif relatif à la transmission d'entreprises ; plusieurs centaines de coopératives d'activités et d'emploi ; plusieurs centaines d'autres coopératives spécialisées).

Elle résume également ainsi les incidences de la loi sur la dépense et les recettes publiques (p 27):

« Au plan macroéconomique, le maintien et la création d'activités et d'emplois génèrent des recettes fiscales et une réduction des indemnités liées à la perte d'emploi et au chômage.

Le projet de loi ne comporte pas directement de dépenses budgétaires ou fiscales notables.

Toutefois, des concours financiers publics, des dispositions fiscales, des subventions de l'Etat dans le cadre des lois de finances et dans celui des budgets des collectivités territoriales devront être envisagés pour accompagner et soutenir la politique en faveur de l'Economie sociale et solidaire à l'instar des interventions de la BPI, en cours de définition. »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de la loi

Pour ESS France, la loi de 2014 constitue à ce jour l'œuvre législative la plus aboutie et la plus large en la matière :

- elle reconnaît l'ESS comme « mode d'entreprendre et de développement économique » ;
- elle délimite le périmètre de l'ESS selon une approche dynamique par référence à des principes communs de gestion et de gouvernance d'entreprise et y inclut les « sociétés commerciales de l'ESS » s'appuyant sur les mêmes principes que ceux mis en œuvre par les statuts historiques de l'ESS ;
- elle reconnaît ses organisations représentatives au niveau national et territorial et crée des instances de débat où peuvent être coconstruites les politiques publiques de l'ESS, même si la structuration de l'ESS est plus aboutie au plan régional (cf art. 6, 7, 8 et 10) qu'au plan national (cf Titre X) ;
- elle ébauche des politiques publiques fondées sur des notions ambitieuses en matière d'achats socialement responsables (art. 13) ou d'innovation sociale (art. 15) ;
- elle comporte nombre de mesures sectorielles, techniques ou financières, nécessaires au développement des entreprises et organisations de l'ESS.

Difficile à mesurer, la notoriété de l'ESS semble également avoir progressé auprès des élus des territoires et de la jeunesse, en partie parce que l'ESS est de plus en plus perçue comme un des leviers pour garantir une meilleure cohésion sociale, la prise en compte de la protection de l'environnement et l'implication directe de la société civile et des citoyens dans la construction d'une économie et d'une société plus démocratique et résiliente.

Elaborée dans une période de relance économique après plusieurs secousses financières qui ont montré les limites du modèle économique dominant, cette loi a donné l'opportunité aux acteurs de l'ESS de promouvoir une approche socialement et économiquement responsable.

Dans ce contexte, la résilience de l'ESS est apparue comme un solide argument pour asseoir son développement.

Toutefois, force est de constater, comme le prouvent les données établies par l'Observatoire national de l'ESS, que les objectifs de développement n'ont pas tous été au rendez-vous, même si l'ESS a pu, en d'autres occasions et notamment durant la crise sanitaire, démontrer la justesse de son modèle et son adéquation avec les aspirations des Français.

La part de l'ESS dans l'ensemble de l'économie n'a pas augmenté entre 2013 et 2019 et a même légèrement régressé selon les chiffres fournis par l'Observatoire de l'ESS :

- établissements employeurs : 9,5% en 2013 et 9% en 2019 ;
- nombre de postes au sein du secteur privé : 10,5% en 2013 et 9,9% en 2019 ;
- nombre d'ETP au sein du secteur privé : 9,9% en 2013 et 9,4% en 2019.

En valeur absolue, le nombre de postes en ETP dans l'ESS a progressé de +1,5% (+29 800 ETP entre 2014 et 2019), loin des 5 à 10 % anticipés, mais relativement moins que le reste du secteur privé, ce qui a réduit la part de l'ESS dans l'emploi total.

Si les données Urssaf en nombres de postes bruts en fin de mois (champ des salariés relevant du régime général, hors régime agricole, soit 94% de l'emploi dans l'ESS) mentionnent une dynamique plus favorable avec + 105 000 postes dans l'ESS entre fin 2014 et 2022 (+5,2%), le reste du secteur privé progresse là encore plus rapidement (+ 9,6 % en 2014 et 2022)⁶.

Quant à l'objectif portant sur l'émergence de plusieurs milliers de nouvelles entités, les lacunes de la statistique publique (cf art. 12) ne permettent pas de déterminer s'il a été globalement atteint. Si le présent Avis relève quelques succès sectoriels (CAE, SCIC, fondations et fonds de dotation...), les coopératives d'amorçage ont connu jusqu'à présent un succès limité (cf art. 27 et 28), de même que la reprise d'entreprises en SCOP puisque gouvernement et parlement sont rapidement revenus en arrière sur ce sujet (art. 18 à 22).

Au-delà d'une satisfaction globale portant sur les dispositions de cette loi, ESS France regrette la faiblesse des réalisations des politiques publiques qu'elle aurait dû fonder (cf art. 15 sur l'innovation sociale par exemple) et surtout le manque de volonté politique et de moyens administratifs et financiers pour conforter le développement de l'ESS et accompagner son changement d'échelle. Cette appréciation mitigée conduit ESS France à demander au Gouvernement, avant toute velléité de compléter ou modifier la loi telle qu'elle a été votée, de s'engager sur une loi de programmation qui permette de fonder une politique publique de l'ESS (cf Titre X) et d'atteindre les objectifs d'une loi votée en 2014 à la quasi-unanimité de la représentation nationale.

Cette loi de programmation devrait permettre de concrétiser les effets attendus de certaines des dispositions communes de la loi (Titre Ier), en commençant par celles relatives aux politiques territoriales et aux CRESS qui doivent les coordonner (articles 6 à 10) et aux dispositifs qui concourent au développement des entreprises de l'ESS (articles 11 à 16), lesquelles ont manqué des moyens nécessaires pour les rendre effectives, tant sur le plan budgétaire qu'en ce qui concerne l'organisation des services de l'Etat (Titre X). Par ailleurs, cette loi de programmation devrait plus clairement identifier les outils d'investissement public à la hauteur des enjeux (le mandat initial de la Bpi n'ayant pas été respecté à ce sujet) et permettre ainsi d'accompagner la création d'entreprises de l'ESS comme la conversion d'entreprises de statut commercial vers des statuts ESS (art. 18 à 22).

Cette loi de programmation devrait aussi comporter une véritable stratégie de développement de l'ESS et de déploiement des innovations sociales (art. 15), en soulignant tant ce qu'elles peuvent apporter de bénéfique à l'économie dans son ensemble, le rôle qu'elles peuvent jouer dans les planifications ou les transitions, par exemple démographique ou écologique, qu'elles peuvent favoriser ou encore l'indispensable pouvoir d'agir des citoyens pour qu'ils soient les organisateurs des transitions.

Sur ce même registre, le MES, dans sa contribution aux réflexions du groupe de travail, exprime très bien et de manière synthétique ce qu'a apporté la loi 2014 mais aussi ses lacunes : « *La loi sur l'ESS de 2014 a été une étape importante de reconnaissance par nos concitoyen.ne.s et par les collectivités publiques de l'espace socio-économique spécifique de l'ESS et de sa dynamique multiple.*

⁶ Pour analyser les facteurs de ces évolutions (politiques publiques, législation, contexte économique, etc.), se rapporter aux notes de conjoncture produites par l'Observatoire national de l'ESS : Ressources | ESS France (ess-france.org).

Toutefois, pour déployer son potentiel de transformation et faire bouger les imaginaires, pour développer les alternatives au modèle existant et mettre en œuvre une transition indispensable au devenir du vivant et du vivre-ensemble, il est nécessaire de modifier radicalement nos représentations de l'économie et développer bien plus puissamment les politiques publiques de soutien et d'accompagnement aux approches coopératives et d'innovations citoyennes. »

L'UNEA regrette aussi que la loi n'ait prévu, en dehors de la révision coopérative (art. 25), aucun système de contrôle de la cohérence entre les engagements statutaires et d'utilité sociale (art. 1er et 2) et les pratiques réelles des entreprises de l'ESS. Mais la loi de 2014 a renvoyé cette responsabilité aux acteurs de l'ESS eux-mêmes, en mettant l'accent sur la redevabilité interne et non pas externe des entreprises de l'ESS (art. 3 sur le Guide des bonnes pratiques).

En ce qui concerne spécifiquement le financement de l'ESS par les différents titres rénovés par la loi de 2014, le Rapport sur Le financement des entreprises de l'ESS publié par ESS France en mars 2017 mentionne (p 85) que « *L'impact de la loi du 31 juillet 2014 sur le financement des entreprises de l'ESS est difficile à appréhender avec un si faible recul. La modernisation de quelques outils financiers ne garantit pas que ceux-ci vont bouleverser le mode de financement de ces entreprises et justifie qu'ESS France continue à s'intéresser prioritairement au maintien des financements publics traditionnels (cf V, I).*

Ils font toutefois partie des moyens pertinents pour accompagner les évolutions des modèles économiques (cf V, A) et compléter des fonds propres manquants ou insuffisants (cf V, C) par des passifs de long terme.

*Quoiqu'il en soit, **après la période 2010-2016, qui a vu la mise en place de nombreuses initiatives, notamment d'origine publique, touchant à la politique vis-à-vis de l'ESS et aux outils de financement de ses entreprises (cf II, 3), spécialement au stade du développement, et qui fait de la France le pays de l'Union européenne le plus dynamique dans ce domaine, la période 2017-2022 devrait être consacrée à l'installation durable de ces nouveaux modes et outils de financement dans leur environnement. ESS France devra être particulièrement attentive au volume et à la qualité des financements qui seront mobilisés ou accordés durant cette période de consolidation.** »*

Le présent Avis relève, sur les articles de la loi relatifs aux nouveaux outils financiers (art. 54, 70, 84, 95) et aux nombreux fonds imaginés (art. 14, 23, 68, 77) leur succès limité jusqu'à présent, sauf pour le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (art. 66), notamment parce que la plupart de ces fonds n'ont pas été conçus en liaison avec les professionnels susceptibles de les mettre en œuvre et ne répondent pas aux attentes réelles des secteurs visés.

Cet Avis comporte donc quelques **suggestions de création de nouveaux fonds, notamment en ce qui concerne l'innovation sociale et la reprise d'entreprises par les salariés, deux sujets critiques pour l'avenir de l'ESS, qui n'ont jamais été sérieusement traités** par le gouvernement malgré, par exemple, les nombreuses recommandations du CSESS sur le premier.

Finalement, la seule novation significative relative au financement de l'ESS s'est produite en dehors de la loi de 2014 : il s'agit de la transformation du LDD en LDDS par l'article 80 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. L'histoire en retiendra que le ministère des finances a bloqué pendant trois ans, à la demande des banques, la sortie des textes d'application. Et c'est seulement à la suite d'un recours d'ESS France et de FINANSOL devant le Conseil d'Etat que le gouvernement les a en définitive publiés, avec beaucoup de retard (cf art. 17).

L'ambition du changement d'échelle de l'ESS affichée en 2014 ne s'est donc pas encore traduite dans les faits, faute de politiques publiques volontaristes et de moyens à la hauteur d'une telle ambition.

C'est une des raisons pour lesquelles le CSESS privilégie le choix d'une loi de programmation s'il devait y avoir une révision de la loi de 2014 (cf Titre XI). Le Labo de l'ESS et le mouvement coopératif appuient cette proposition en versant au débat leur propre appréciation sur la loi dans son ensemble (cf [Annexe 22](#) et [Annexe 23](#)).

Titre Ier Dispositions communes à l'ESS

Article 1^{er} Principes et périmètre de l'ESS

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Après avoir mentionné les principaux chiffres qui caractérisent l'ESS, l'étude d'impact de la loi de 2014 (p 29 et s) se réfère au Rapport Vercamer de 2010 pour justifier la nécessité pour une triple cible -les pouvoirs publics, les autres acteurs de la vie économique et le grand public- de mieux appréhender le périmètre de l'ESS. La loi se propose d'assimiler, au-delà des coopératives, des mutuelles, des fondations et des associations, d'autres entreprises à ce périmètre à la condition qu'elles s'en approprient et en respectent les principes dans leur fonctionnement et leur gouvernance.

Il s'agit de contribuer au changement d'échelle de l'ESS tout en garantissant sa cohérence et sa fiabilité. L'appartenance de ces entreprises à l'ESS sera rendue visible par une immatriculation au registre du commerce et des sociétés, tenu par le greffe du tribunal de commerce.

L'étude d'impact estime à environ 5 000 le nombre d'entreprises sociales et de fonds de dotation susceptibles de faire état, après accomplissement de cette formalité, de son appartenance à l'ESS.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

ESS France exprime son attachement à la définition de l'ESS donnée par l'article 1 de la loi. Les principes de gestion et de gouvernance communs aux entreprises de l'ESS, dont les statuts sont la traduction en droit, sont garants d'une économie :

- .non motivée par la lucrativité mais par le partage de la richesse et de la valeur, ainsi que par l'intérêt collectif ou général, voire par un « *engagement envers la communauté* » (comme le rappelle le septième principe coopératif) ;
- .animée par l'implication des personnes à travers le plus souvent la propriété collective et l'engagement bénévole ;
- .organisée selon des modalités de gouvernance démocratique.

ESS France observe également que l'on manque de données statistiques fiables sur les sociétés commerciales appartenant à l'ESS depuis 2016 et qu'il conviendrait de diligenter une enquête à ce sujet (nombre de sociétés ; statut ; effectif employé...).

Un premier jugement de tribunal de commerce (Tribunal de commerce de Bobigny, 11 avril 2023, CRESS IDF c/ Soc. Murfy, ordonnance 2023S00565) vient d'ordonner de radier du registre du commerce, faute de régularisation dans le délai d'un mois, la mention relative à l'adhésion aux principes de l'ESS d'une société commerciale dont l'objet social ne répondait pas à l'un des objectifs d'utilité sociale énoncés par l'article 2 de la loi et dont la gouvernance méconnaissait sur trois points l'article 1^{er} de la loi (affectation majoritaire des bénéfices au développement de l'activité ; caractère impartageable des réserves ; mise en œuvre des principes de gestion définis au c) du 2^o du II de l'article 1^{er}). Ce jugement est important dans la mesure où les articles 1^{er} et 2 de la loi servent au juge de référence pour vérifier, en application de l'article 1^{er} du décret n° 2015-858 du 13 juillet 2015 relatif aux statuts des sociétés commerciales ayant la qualité d'entreprises de l'économie sociale et solidaire⁷,

7 Son article 2 prévoit que ses dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

si une société commerciale adhère bien, à travers ses statuts, aux principes de l'ESS. Il admet également sans difficulté la recevabilité de la requête de la CRESS.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

ESS France fait observer que cette définition de l'ESS a largement inspiré les dynamiques en cours de reconnaissance de l'ESS aux niveaux européen et international (UE, OCDE, BIT, ONU...). Elle doit donc être préservée et réaffirmée dans sa rédaction actuelle car l'amender en ce moment créerait des perturbations inutiles alors qu'elle est en train de s'imposer en dehors de nos frontières.

L'UNEA observe néanmoins que l'approche essentiellement statutaire retenue par l'article 1^{er} de la loi ne garantit absolument pas l'utilité sociale ou environnementale effective, l'impact positif pour la société, et encore moins l'équité du partage de la richesse à l'intérieur de ces organisations puisqu'aucune limitation des rémunérations n'est prévue par cet article pour les entreprises de l'ESS. Parfaitement consciente que sa position est minoritaire au sein de l'ESS, elle suggère, en lieu et place d'une modification de l'article 1^{er}, la création d'un label ESS dont la délivrance reposerait sur six critères cumulatifs (cf Annexe 5 et art. 3).

Le MES remarque aussi que si l'article 1^{er} énonce que *“L'économie sociale et solidaire est un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine”*, il oublie que l'économie est plurielle et doit prendre en compte l'économie de la réciprocité, largement développée au sein de l'ESS, ainsi que les démarches initiées par les citoyens dans un cadre non monétaire.

Il suggère donc que l'article 1er évoque l'ensemble des formes de l'ESS, en particulier ses approches non monétaires et les innovations citoyennes.

Le CFF suggère que les têtes de réseaux de l'ESS mentionnés au 1^o du II de l'article 1er, lesquelles exercent une mission d'intérêt général, bénéficient en vertu de la loi, de financements publics et, au même titre qu'ESS France (art. 5), du statut d'association reconnue d'utilité publique (ARUP), notamment en vue de faciliter leur financement.

Par ailleurs, le CFF souhaite obtenir du Parlement une clarification sur cet article 1er au sujet de l'inclusion ou non dans le périmètre de l'ESS des fonds de dotation : au 1^o du II les « *fondations* » sont citées comme l'une des composantes de l'ESS sans mention explicite des fonds de dotation, lesquels sont expressément visés par ailleurs dans la loi (cf art. 85 et 87) ainsi que dans l'étude d'impact de cette même loi qui les mentionne comme entreprises susceptibles de faire état de leur appartenance à l'ESS. En l'état actuel, le CFF considère donc que les fonds de dotation sont inclus dans le périmètre de l'article 1er, cette lecture étant également celle d'ESS France. Le Parlement pourrait confirmer cette interprétation du champ d'application du 1^o du II de l'article 1^{er} de la loi de 2014 à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi la complétant ou la modifiant.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

En dehors de la clarification ci-dessus et du recueil de données statistiques sur les sociétés commerciales appartenant à l'ESS, le CSESS a estimé que l'article 1^{er} ne nécessitait pas une évaluation plus approfondie.

Article 2 Définition de l'utilité sociale

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact de la loi de 2014 (p 31 et s) retrace l'historique de l'apparition de cette notion à partir de 1973 dans un certain nombre de domaines (fiscalité des associations, emploi des jeunes, SCIC, lutte contre les exclusions, loi solidarité et renouvellement urbain) et fixe deux objectifs à cette nouvelle définition législative de l'entreprise recherchant une utilité sociale : d'une part faciliter l'instruction par l'administration du futur agrément « *entreprise solidaire d'utilité sociale* » (évoqué plus loin à l'article 11 de la loi) donnant accès au financement par l'épargne solidaire, d'autre part « *éclairer les entreprises qui souhaitent se revendiquer de l'utilité sociale auprès des financeurs publics et privés, des autres acteurs économiques et du grand public dès lors qu'elles prétendent appartenir à l'ESS* ».

Ce double objectif ressort bien de l'enquête menée mi-2022 par ESS France et par les CRESS sur l'agrément ESUS (234 répondants, dont 113 agréés, cf [Annexe 4](#)). La notion d'utilité sociale présente souvent plusieurs visages pour ceux qui le demandent, dont deux ressortent nettement : la demande répond d'abord à un souci d'image et de communication, c'est-à-dire au souhait de pouvoir être identifié comme appartenant au périmètre de l'ESS défini par le b) du 2° du II de l'article 1^{er} pour les entreprises commerciales et, en deuxième rang, par le désir de pouvoir bénéficier du financement solidaire et, à travers l'agrément ESUS, de donner confiance aux investisseurs. Cette double portée de la définition de l'utilité sociale est perçue comme rendant plus complexe sa compréhension et son potentiel de développement.

L'article 2 de la loi a été modifié par le V de l'article 105 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 (loi PACTE) pour reformuler les domaines couverts par l'utilité sociale, qui n'incluaient pas tous ceux qui étaient déjà couverts par la finance solidaire, issue de l'épargne salariale.

Pour être reconnue d'utilité sociale l'objet social d'une entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes : avoir pour objectif

.d'apporter, à travers son activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leurs besoins en matière d'accompagnement social, médico-social ou sanitaire, ou de contribuer à la lutte contre leur exclusion. Ces personnes peuvent être des salariés, des usagers, des clients, des membres ou des bénéficiaires de cette entreprise ;

.de contribuer à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ;

.de contribuer à l'éducation à la citoyenneté, notamment par l'éducation populaire et par la mise en œuvre de modes de participation impliquant, sur les territoires concernés, les bénéficiaires de ces activités. Elles participent ainsi à la réduction des inégalités sociales et culturelles, notamment entre les femmes et les hommes ;

.de concourir au développement durable, à la transition énergétique, à la promotion culturelle ou à la solidarité internationale, dès lors que leur activité contribue également à produire un impact soit par le soutien à des publics vulnérables, soit par le maintien ou la recréation de solidarités territoriales, soit par la participation à l'éducation à la citoyenneté.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Les acteurs de l'ESS considèrent que l'élargissement de la notion d'utilité sociale par la loi PACTE de 2019 a résolu la plupart des difficultés posées par la rédaction trop restrictive qui avait été retenue par le législateur en 2014 quant aux différentes composantes de l'utilité sociale à réunir pour bénéficier de l'agrément ESUS et du financement solidaire.

Ils soulèvent toutefois deux remarques sur la rédaction actuelle de l'article 2, qui sert en réalité à deux finalités distinctes.

En premier lieu, Il y aurait peut-être intérêt à distinguer plus nettement une notion d'utilité sociale propre à l'agrément ESUS qui soit très ciblée (cf art. 11 ci-après) et une autre, plus ouverte, propre à la définition de l'ESS et à l'extension de son périmètre aux sociétés commerciales (cf le b) du 2° du II de l'art. 1^{er}). Cette remarque va sans nul doute à l'encontre du souci de simplification et d'harmonisation des définitions poursuivi par la loi de 2014.

Elle doit aussi prendre en compte une troisième dimension possible de la notion d'utilité sociale.

Le RTES suggère en effet de s'appuyer sur la notion d'utilité sociale définie à l'article 2 pour fonder la compétence des collectivités territoriales, et en particulier des départements et des EPCI, en matière d'accompagnement de l'ESS (cf art. 7) et de maintien ou de recréation de solidarités territoriales, pour reprendre les termes du 4° de l'article 2. Compte tenu de l'impossibilité pour les départements d'accorder des aides aux entreprises depuis la loi NOTRe et de l'interprétation très large de l'entreprise (toute entité qui exerce une activité économique selon la définition du droit de l'UE), les possibilités de soutien des départements aux acteurs de l'ESS ayant une activité économique sont limitées, ce qui est paradoxal alors que la compétence des départements est le droit commun en matière sociale et de lutte contre les exclusions, composante principale de l'utilité sociale. Cette notion d'utilité sociale pourrait donc fonder directement la compétence des départements et d'autres collectivités territoriales ou de leurs groupements en matière d'ESS et de recréation de solidarités territoriales.

En deuxième lieu, la rédaction du 4° de l'article 2 nécessite des clarifications de la part du Parlement à l'occasion d'une révision éventuelle de la loi de 2014. La notion de « développement durable » mentionnée au 4° s'applique de toute évidence pour le CSESS à toutes les entreprises dont l'objet social est de protéger ou d'améliorer l'environnement, dans quelque domaine que ce soit. Mais cela ne va pas de soi pour tous ceux qui ont à appliquer la loi. Il faudrait donc clarifier ce point lors de prochains débats parlementaires.

Par ailleurs, compte tenu du choix rappelé plus loin qui consiste à privilégier l'utilité sociale en tant qu'elle favorise l'inclusion sociale de populations vulnérables (cf étude d'impact sur l'article 11), le 4° ne prend en compte l'objectif environnemental que s'il contribue lui-même « *également à produire un impact soit par le soutien à des publics vulnérables, soit par le maintien ou la recréation de solidarités territoriales, soit par la participation à l'éducation à la citoyenneté.* » En d'autres termes, un objectif environnemental ne serait pas par lui-même d'utilité sociale.

Une minorité d'entreprises poursuivant une activité essentiellement environnementale et d'acteurs de l'ESS tel que le MIF ou l'UNEA (cf [Annexe 5](#)), des membres de FAIR tels que Terre de Liens et l'UDES contestent cet assujettissement de tout objectif environnemental à un objectif social et estiment qu'il faudrait délier les deux ou alors imposer soit symétriquement qu'un objectif d'inclusion sociale ne puisse être admis que s'il concourt à produire un impact environnemental positif, soit imposer le principe européen du « *Do not significant harm* » pour les autres objectifs.

Sur ce point, les acteurs remarquent également que depuis 2014 d'autres composantes de l'utilité sociale sont apparues telles que les objectifs de développement durable de l'ONU ou la problématique des communs, qui mériteraient toutes deux d'être prises en compte dans l'interprétation et l'application de l'article 2 en tant qu'objectifs d'utilité sociale autonomes.

Au-delà de ces deux remarques de rédaction, le mouvement coopératif soulève un problème spécifique à régler au sujet des SCIC (cf art. 33 et 34), auxquelles l'article 2 n'est normalement pas opposable.

Comment combiner l'utilité sociale au sens de l'article 2 et l'utilité sociale caractérisant une SCIC ?

La CGSCOP souligne en effet qu'il existe au deuxième alinéa de l'article 19 quinquies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération une autre mention de l'utilité sociale dans la définition des SCIC : « *Elles ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. Ces biens et services peuvent notamment être fournis dans le cadre de projets de solidarité internationale et d'aide au développement.* »

Aucun texte législatif ou réglementaire n'a précisé ces notions d'intérêt collectif ou de caractère d'utilité sociale.

Si un projet de décret avait été rédigé par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) à l'époque où elle abritait l'administration en charge de l'ESS (cf Titre X, 1), il a ensuite été enterré car la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique et solidaire, à qui l'administration de l'ESS a été confiée en 2017, s'est estimée incompétente pour délivrer l'avis technique réclamé par le Secrétariat général du gouvernement.

Le caractère d'utilité sociale des SCIC découle de l'application la loi du 10 septembre 1947, modifiée en 2001

Si cette loi ne précise pas la notion d'utilité sociale, cette dernière a été définie notamment dans la circulaire DIES n° 2002-316 du 18 avril 2002 relative à la société coopérative d'intérêt collectif.

Celle-ci s'inspire des conclusions du commissaire du gouvernement DELMAS-MARSALET sous l'arrêt du 30 novembre 1973 (association Saint Luc, clinique du Sacré Cœur req. n° 85586 et 85598), pour qui l'utilité sociale découle des conditions dans lesquelles s'exerce l'activité. L'utilité sociale applicable aux SCIC ne se limite pas à la finalité de leur activité vis-à-vis de « publics bénéficiaires », comme l'a fait l'article 105 de la loi PACTE en 2019 (cf plus haut).

Le décret n° 2015-1381 du 29 octobre 2015, toujours en vigueur, prévoit une description du projet coopératif dans les statuts de la Scic « (...) *accompagnée des éléments attestant du caractère d'utilité sociale de la production de biens et services et décrivant notamment les conditions particulières dans lesquelles la société exerce son activité de production* ».

Le cahier des charges de la révision coopérative pour les SCIC (cf art. 25), adopté le 18 mars 2016 par le Conseil supérieur de la coopération, précise également que l'analyse de l'objet social d'une SCIC implique la « *vérification des éléments attestant du caractère d'utilité sociale de la production de biens et services et décrivant notamment les conditions particulières dans laquelle la société exerce son activité de production.* »

Il existe donc bien une notion spécifique d'utilité sociale pour les SCIC, qui implique d'apprécier l'action concrète de l'entreprise sur son environnement, par l'impact direct ou indirect de sa production ou de sa fourniture de service.

C'est cette définition propre qui explique certaines spécificités du régime fiscal des SCIC.

La suppression de l'agrément préfectoral n'a pas de conséquence sur cette définition

L'agrément préfectoral des SCIC, prévu par l'article 19 terdecies de la loi de 1947 et la circulaire de 2002 susmentionnée, devait permettre le contrôle du caractère d'utilité sociale de l'activité.

Mais cet agrément a été supprimé dans le cadre d'un train de mesures de « simplification administrative » au motif que la révision coopérative à laquelle les SCIC sont soumises de façon obligatoire depuis la loi de 2014 (cf art. 25) pouvait en tenir lieu.

Le risque de confusion et d'insécurisation issu de l'article 2 de de la 2014

L'article 2 de cette loi a retenu une définition de l'utilité sociale restrictive car limitée à une « *utilité sociale de la réparation* ».

En faisant ce choix, qui n'est pas contestable en soi, le législateur n'a sans doute pas eu conscience de l'usage antérieur de la notion ni voulu remettre en cause son emploi pour définir une SCIC. Si la coexistence des mêmes termes dans deux législations distinctes sur l'ESS créé en première lecture une certaine confusion, l'article 2 prend le soin de préciser que la notion d'utilité sociale qu'il définit doit s'entendre « *au sens de la présente loi* », c'est à-dire uniquement pour la mise en œuvre de ses dispositions. Les sociétés coopératives, dont la SCIC, ne sont donc pas soumises aux dispositions de l'article 2 de la loi du 31 juillet 2014 en application du 2° du II de l'article 1er.

C'est d'ailleurs aussi l'intention affichée par le gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi (cf ci-dessus).

S'il en allait autrement, l'application aux SCIC de cette notion d'utilité sociale fragiliserait leur statut et déstabiliserait ce pan du monde coopératif :

.bon nombre de SCIC existantes ne répondraient pas à la définition de l'utilité sociale de l'article 2 et ne pourraient plus fonctionner sous forme de SCIC ;

.le développement des SCIC serait fortement entravé, celles-ci ne pouvant plus exercer qu'une liste restreinte d'activités, au surplus en concurrence directe avec les entreprises agréées ESUS.

Ceci n'a jamais été l'objectif recherché par le gouvernement et par le législateur.

Les solutions envisagées

Le rapport IGF-IGAS de juillet 2021 ([Annexe 16](#)) avait parfaitement identifié le double problème né de la coexistence de deux définitions de l'utilité sociale, l'une applicable à l'ESS (cf art 2 de la loi de 2014), l'autre aux SCIC, et de la suppression de l'agrément préfectoral en 2012 en relevant (p 13) que l'article 3 du décret n° 2002-241 du 21 février 2002 relatif à la société coopérative d'intérêt collectif et la circulaire DIES n° 2002-316 du 18 avril 2002 relative à la société coopérative d'intérêt collectif n'étaient plus en vigueur et que depuis la suppression de cet agrément « *la révision coopérative est la seule modalité de contrôle du caractère coopératif des Scic* ».

Ce rapport rappelle aussi que le Ministre de l'économie et des finances avait indiqué à l'Assemblée nationale en 2019 que « *pour sécuriser le développement des Scic et pallier l'incertitude consécutive à la suppression de l'agrément préfectoral* », un projet de décret⁸ précisant la notion d'utilité sociale au sens de l'article 19 quinquies de la loi du 10 septembre 1947 serait élaboré⁹.

⁸ Ce projet de décret a donné lieu à un avis favorable du CSC en 2018 et est disponible au ministère de l'économie et des finances depuis trois ans déjà et n'a toujours pas été transmis au Conseil d'Etat ! Les acteurs de l'ESS s'étonnent qu'une promesse du ministre au Parlement n'ait toujours pas été honorée plus de trois ans après sa formulation. De là à penser que l'ESS n'est jamais prioritaire pour le gouvernement...

⁹ AN, question n° 22 947, avec sa réponse publiée au JO du 17 septembre 2019 : « ... Aussi, la poursuite d'une utilité sociale, au sens de la loi du 31 juillet 2014 ne peut être valablement utilisée pour définir l'utilité sociale de leur production de bien ou prestation de service. Pour sécuriser le développement des SCIC et palier l'incertitude consécutive à la suppression de l'agrément préfectoral, un projet de décret

Constatant que ce décret n'a pas été pris (cf supra), la mission a proposé deux solutions dans sa proposition n° 3 : définir l'utilité sociale au sens de la loi du 10 septembre 1947 ou recentrer le statut des SCIC sur la notion d'intérêt collectif.

Définir l'utilité sociale au sens de la loi du 10 septembre 1947 présentait pour elle « *l'avantage de préserver le caractère d'utilité sociale des biens et services produits ou fournis par les SCIC. En revanche, elle a pour désavantage de juxtaposer deux définitions distinctes de l'utilité sociale – en réalité trois car existe par ailleurs la définition de l'administration fiscale* ».

Pour la mission, « *contrairement à ce qui était initialement envisagé* », « *un texte de nature réglementaire n'apparaît pas nécessaire dans la mesure où cette définition n'est utile en pratique que dans le cadre de la révision coopérative* » et elle a estimé que cette définition pourrait être insérée dans le cahier des charges de la révision coopérative (cf art.25) applicable aux SCIC (proposition 3 du rapport).

C'est cette solution qui a été mise en œuvre par le CSC en septembre 2021 : le cahier des charges de la révision coopérative applicable aux SCIC prévoit une définition de l'utilité sociale qui reprend en partie la définition qui figurait dans le projet de décret, qui n'a jamais vu le jour, élaboré par la DGCS (cf ci-dessus) et tient compte des échanges avec les acteurs coopératifs. Le caractère d'utilité sociale, au sens de l'article 19 quinquies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, « *s'apprécie par les effets, directs ou indirects, de la coopérative sur le développement de la cohésion sociale, le renforcement de la cohésion territoriale, le développement durable, la transition énergétique ou environnementale. Ce caractère d'utilité sociale s'apprécie indépendamment de la nature des activités exercées.* »

La seconde solution envisagée par la mission consistait à supprimer à l'article 10 de la loi de 1947 toute référence à l'utilité sociale pour ne conserver que celle à l'intérêt collectif, avec une définition de cette dernière à insérer également dans le cahier des charges de la révision coopérative applicable aux SCIC.

Les SCIC étant particulièrement attachées au caractère d'utilité sociale et toujours en attente de la sortie du décret dont la première formulation avait été soumise dès 2018 au CSC, la première solution mise en œuvre leur est apparue insuffisante. Si bien qu'il a été proposé par la CGScop d'insérer dans l'article 19 quinquies de la loi de 1947 la définition validée par les acteurs coopératifs et inscrite dans le cahier des charges de la révision coopérative.

Cette inscription devait également confirmer l'autonomie de la notion de « *caractère d'utilité sociale* » des SCIC, sans modifier le reste de l'ordonnancement juridique, notamment les notions « *utilité sociale* » concurrentes dans d'autres textes juridiques, dont l'article 2 de la loi de 2014.

Le gouvernement étant resté inactif sur le sujet, la députée AL Petel a souhaité répondre à cette attente et clarifier une situation juridique qui aurait dû l'être depuis longtemps par le gouvernement, en proposant à l'article 2 de sa proposition de loi (cf art. 33 et 34) une nouvelle rédaction de l'article 19 quinquies de la loi du 10 septembre 1947: « *Le caractère d'utilité sociale, au sens du présent article, s'apprécie par les effets, directs ou indirects, de la coopérative sur le développement de la cohésion sociale, le renforcement de la cohésion territoriale, le développement durable, la transition énergétique*

précisant la notion d'utilité sociale au sens de l'article 19 quinquies de la loi du 10 septembre 2017 est actuellement en cours d'élaboration en vue d'une publication courant 2020. » Cette réponse confirme que la définition de l'article 2 de la loi, conçue pour agréer des organismes, ne fonctionne pas pour définir une activité de production de biens ou des services.

ou environnementale. Ce caractère d'utilité sociale s'apprécie indépendamment de la nature des activités exercées. »

Comme les coopératives appartiennent à l'ESS, la CGScop insiste pour que les définitions respectives de l'utilité sociale soient sinon unifiées du moins harmonisées, une SCIC s'étant heurtée à des difficultés pour se voir attribuer l'agrément ESUS (cf art. 11).

Le CSESS recommande donc au gouvernement de soutenir cette proposition de loi et de faciliter son inscription rapide à l'ordre du jour du parlement.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Si l'enquête réalisée par ESS France auprès de ses membres et par les CRESS sur la notion d'utilité sociale ([Annexe 4](#)) confirme qu'il existe bien deux acceptions différentes de l'utilité sociale (pour caractériser l'appartenance de sociétés commerciales au périmètre de l'ESS et pour obtenir l'agrément ESUS), elle n'a pas fait apparaître de demande claire des acteurs de voir évoluer sensiblement sa définition.

Les acteurs sont en revanche en attente des clarifications mentionnées ci-dessus et surtout d'exemples plus précis d'objets sociaux conformes à la définition de l'utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi de 2014 de manière notamment à faciliter la demande d'agrément ESUS. Car telle qu'actuellement définie, l'utilité sociale est applicable à un nombre limité d'acteurs.

Le MES souligne aussi qu'il existe au sujet de la notion de l'utilité sociale, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de sa polysémie et de la diversité de ses objectifs, un besoin d'accompagnement des acteurs (cf Titre V de la loi ci-après), plus qu'un besoin d'évolution du périmètre de l'ESS ou de la définition de l'utilité sociale.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de la définition de l'utilité sociale mais recommande au Parlement de se saisir des remarques ci-dessus pour leur donner la suite qu'il jugera appropriée quant à la réécriture limitée de cet article.

Article 3 Guide des bonnes pratiques de l'ESS

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'article 3 ne figurait pas dans le projet du gouvernement et a été ajouté lors des débats parlementaires.

Cet article prévoit au II que « Il A l'occasion de la tenue de leur assemblée générale annuelle, les entreprises de l'économie sociale et solidaire présentent des informations sur l'application des pratiques définies par le guide et, le cas échéant, organisent un débat sur les réalisations et les objectifs de progrès concernant les pratiques mentionnées au I. » et au III que « Ce guide est adopté au plus tard douze mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu au VII de l'article 4 de la présente loi. 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. »

En application de cet article, le CSESS a adopté en février 2017 un guide définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS¹⁰. Il précise que « *Il doit aider à identifier les voies d'amélioration de ses actions et fonctionnement. Une attention particulière sera portée sur les politiques de lutte contre les discriminations et l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes...Conçu pour que chaque entreprise de l'ESS puisse s'y reconnaître, quelles que soient sa taille, son activité, ce guide doit être considéré comme un appui méthodologique pour construire son propre plan de progrès...sur la base de ce diagnostic, une politique, fondée sur des engagements et un plan d'action, est élaborée. Dans une logique d'efficacité, de mobilisation voire de reddition ultérieure de comptes, il est conseillé de choisir et d'afficher des objectifs précis, mesurables, quantitatifs ou qualitatifs.* »

Les dispositions transitoires du IV de cet article 3 ont rendu obligatoire la présentation lors de l'assemblée générale des informations sur l'application des pratiques définies par ce guide au plus tard deux ans après sa publication (donc en février 2019) pour les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés et au plus tard un an après cette publication (donc en février 2018) pour les entreprises d'au moins deux cent cinquante salariés.

En cohérence avec le parti pris souligné dans l'étude d'impact (p17), le législateur a fait le choix de laisser une grande latitude au secteur pour définir le contenu de ce guide et procéder par autorégulation ou par contrôle interne et non pas par contrôle externe : « *Pour ce faire, le projet de loi privilégie une approche pragmatique concernant le contenu des dispositifs pratiques prévus pour assurer la mise en œuvre concrète des grands principes caractérisant l'appartenance à l'ESS. Tel est le cas par exemple du caractère largement déclaratif des démarches à entreprendre par les acteurs aspirant à être identifiés comme appartenant au secteur de l'ESS et le fait que ces acteurs ont vocation à apporter eux-mêmes la preuve qu'ils respectent bien les normes et les principes qui caractérisent les entreprises de ce secteur et dont la loi fixe le cadre.*

A cet égard, sont envisagés par voie réglementaire notamment des dispositifs de contrôle et d'autorégulation par les instances représentatives des acteurs eux-mêmes, sur la base de corps de règles et de prescriptions qu'ils auront eux-mêmes élaborés au-delà de ce que prévoit la loi, l'Etat ayant pour rôle de valider le contenu de règles et ces principes généraux et d'assurer la supervision de l'ensemble de ce dispositif. »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Les acteurs s'accordent sur le fait que le contenu de ce guide est complet et adapté à l'ESS et que son Livret 2 donne des indications pratiques sur sa mise en œuvre. Il comporte un double volet d'auto-évaluation et d'objectifs de progrès ; il est souple et adaptable sur les questionnements. Il comporte notamment un axe 3 sur la dimension territoriale.

Il reste malheureusement peu utilisé.

Une première raison tient à sa faible diffusion depuis qu'il a été rendu public en 2017 avec l'aide des CRESS et à l'absence de rappel sur l'obligation légale.

Une deuxième raison tient au fait que des acteurs comme les mutuelles ou les associations, notamment lorsqu'elles bénéficient d'un agrément, ou des secteurs particuliers comme le médico-social ou les EHPAD sont astreints à des évaluations ou reporting spécifiques. D'autres secteurs comme l'IAE ont développé un outil d'évaluation et de progrès adapté à leurs besoins. Les coopératives ne

10 https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2017/guide_bonnes_pratiques_ess.pdf

recourent de leur côté qu'à la révision coopérative (cf art. 25), qui débouche également sur des actions de progrès.

Dans ces cas-là, il vaudrait mieux intégrer les rubriques du guide dans les outils existants.

Une troisième raison tient à ce que les Mouvements et fédérations ne le font pas vivre et ne mettent pas à disposition de leurs membres un outillage différencié pour se l'approprier.

Une quatrième raison tient à ce que les pouvoirs publics n'ont jamais mentionné leur attachement à ce qu'il soit appliqué. Les financeurs non plus alors qu'ils devraient inciter à son utilisation comme outil de progrès.

Les acteurs insistent aussi sur le fait que le guide des bonnes pratiques est un outil de redevabilité interne et non pas externe pour les entreprises de l'ESS. Il alimente les discussions des membres réunis en assemblée générale et contribue à la gouvernance démocratique mentionnée à l'article 1^{er} de la loi. Il ne s'agit donc pas d'un outil de redevabilité tourné vers l'extérieur, par exemple à l'appui de demandes de subventions ou d'appels à la générosité publique ou au mécénat. Ni d'un outil assimilable à un reporting d'impact orienté vers l'extérieur.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

La Fédération du commerce associé (FCA) rappelle que l'article 3 a vocation à s'appliquer en vertu de ses I et IV aux coopératives qui se trouvent sous les seuils de la révision coopérative définis à l'article 25-1, alinéa 2 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, dont le deuxième alinéa dispose que «*Les sociétés coopératives qui satisfont aux obligations de la révision coopérative sont dispensées des obligations prévues au II de l'article 3 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.*» La FCA s'interroge sur la cohérence de cette obligation pour les coopératives, alors que les objectifs poursuivis par le guide ne sont pas les mêmes que ceux poursuivis par la révision coopérative (cf art. 25 de la loi). La FCA recommande donc de supprimer cette seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 25-1. Les coopératives, en raison de leur qualité de société (SA pour les coopératives de commerçants), sont déjà soumises à un certain nombre d'obligations en matière de RSE, parfois sous la condition de franchir certains seuils, telle celle qui va résulter de la transposition de la directive européenne» dite CSRD n° 2022/2464 du 14 décembre 2022 (seuil de 250 salariés).

En dehors de cette suggestion, les acteurs recommandent surtout que ce guide fasse l'objet d'une promotion régulière pour en assurer une utilisation plus large et de rappels tous les ans, avant la période des assemblées générales. Ils suggèrent aussi que des webinaires soient organisés par ESS France pour faciliter son appropriation et sa mise en œuvre par toutes les entreprises de l'ESS. Il serait également souhaitable que la communication des mouvements et fédérations illustre à l'aide d'exemples qu'il s'agit d'un outil utile pour toutes les entreprises de l'ESS.

L'assemblée générale (AG) ne pouvant pas tout examiner, il est recommandé de retenir un thème chaque année, assorti d'un plan de progrès dont les résultats seraient examinés l'année suivante. Les membres de l'AG doivent en tout cas insister pour qu'un débat ait lieu chaque année sur l'application du guide.

Le MIF, la FEI et l'UNEA, estimant insuffisante la redevabilité interne et les démarches volontaires, proposent de passer à un système de redevabilité externe obligatoire afin de prouver la cohérence entre les engagements statutaires et d'utilité sociale et les pratiques réelles des entreprises de l'ESS.

Le MIF suggère de rendre obligatoire un rapport annuel d'engagement, fondé sur l'Impact score et contrôlé par un organisme tiers indépendant (OTI), qui comporterait une trentaine d'objectifs sur lesquels seraient fondés une démarche de progrès.

L'UNEA (cf [annexe 5](#)) souligne que la loi actuelle ne garantit absolument pas l'utilité sociale ou environnementale effective, l'impact positif pour la société, et encore moins l'équité du partage de la richesse à l'intérieur des organisations puisqu'aucune limitation des rémunérations n'est prévue pour les entreprises de l'ESS à l'article 1er. Si la condition tenant à la recherche d'une utilité sociale apparaît dans l'article 2 de la loi, elle ne s'applique qu'aux sociétés commerciales de l'ESS tandis que la condition relative à l'encadrement des rémunérations n'apparaît qu'à l'article 11 et ne s'applique qu'aux organismes agréés ESUS.

L'UNEA propose donc, sans toucher à l'article 1^{er} de la loi, de créer un label d'entreprise de l'ESS qui serait délivré en fonction de six critères cumulatifs :

.un critère relatif à la poursuite d'objectifs sociaux et environnementaux en adoptant le statut de société à mission (sauf pour les organisations reconnues d'intérêt général ou poursuivant une utilité sociale ou environnementale à titre principal, les entreprises agréées ESUS et les SCIC) ;

.un critère relatif au partage de la valeur en limitant les écarts de rémunérations (de 1 à 10 dans les PME, 1 à 15 dans les ETI, 1 à 25 dans les grandes entreprises) ;

.un critère relatif au partage équitable des excédents en en mettant au moins 15% en réserves, en en distribuant au moins 15% aux salariés et au moins 5 % à des organismes d'intérêt général (sauf pour les organisations reconnues d'intérêt général ou poursuivant une utilité sociale ou environnementale à titre principal et les entreprises agréées ESUS). Le pourcentage distribué en dividendes aux détenteurs de parts du capital ne devra quant à lui jamais excéder le pourcentage de l'excédent distribué aux salariés ;

.un critère relatif au partage de la plus-value en cas de cession de parts (au moins 10 % aux salariés ou à une entreprise à impact (celle-ci étant définie comme titulaire de l'agrément « entreprise à impact » appelé à succéder à l'agrément ESUS) ;

.un critère relatif à la gouvernance partagée en adoptant une forme juridique de l'ESS ou en en définissant les modalités dans les statuts de l'entreprise (intégrer au moins un salarié et un représentant d'une autre partie prenante dans l'instance décisionnelle) ;

.un critère relatif au contrôle externe des engagements et impacts grâce à un dispositif inspiré pour la méthode de la révision coopérative et de l'Organisme Tiers Indépendant des sociétés à mission et pour les indicateurs du guide des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS et de l'Impact Score (à mettre en cohérence avec les indicateurs de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises qui s'appliquera à compter du 1er janvier 2024 aux entreprises de plus de 250 salariés).

Ce contrôle externe ne sera pas imposé en présence d'un mécanisme équivalent (révision coopérative...) mais nécessitera un financement public pour les petites organisations, notamment les associations.

A ce label seraient associés les avantages suivants :

.une préférence à égalité de rapport qualité-prix en matière de commande publique ;

.une réservation de 10% des subventions allouées aux entreprises labellisées ESS ;

.une réservation de 10% des moyens alloués aux start-up d'Etat à des Entreprises labellisées ESS ;

.une exonération de cotisations sociales, d'impôt sur le revenu et de droits de mutation pour les montants distribués (partie "excédents") et partagés (partie "plus-value") aux salariés et dirigeants ou à des entreprises à impact ;

.déductibilité de l'assiette imposable à l'impôt sur les sociétés des sommes mises en réserves impartageables et des montants distribués aux salariés et dirigeants ou à des entreprises à impact et

réduction du taux d'IS de 25% à 20% et de 15% à 10% ; et mise en place pour les OSBL d'un dispositif équivalent sur la taxe sur les salaires ;
.autorisation d'ouvrir des comptes sur Livret (ex : Livret A), actuellement réservés aux personnes physiques et aux organismes sans but lucratif.

Ces propositions n'ont recueilli qu'un soutien limité. Par exemple, le COORACE garde «...*un point de vigilance à ne pas renforcer la porosité entre une ESS non lucrative/à lucrativité limité et un monde du privé et de l'entreprenariat qui tente de plus en plus de se « colorer » de social et de solidaire dans l'optique, notamment, de récupérer des financements et marchés ou simplement de vernir leur communication externe. Une potentielle évolution du périmètre n'est donc, selon notre réseau, pas souhaitable.* »

Au-delà, plusieurs acteurs ayant participé à l'élaboration de la loi de 2014 ont rappelé que la création éventuelle d'un label ESS avait été soulevée par le rapport Vercamer puis écartée avant le dépôt du projet de loi. Par ailleurs, les acteurs de l'ESS estiment impossible de conférer son attribution à l'Etat, même s'il devait s'accompagner d'avantages publics, et qu'il reviendrait à la société civile de s'organiser par elle-même. Dans ces conditions, les acteurs préfèrent infléchir le guide des bonnes pratiques vers une démarche de progrès plutôt que de recourir à une labellisation difficile à mettre en œuvre.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Une enquête mériterait d'être menée par ESS France auprès des entreprises de l'ESS pour mieux connaître les raisons pour lesquelles elles appliquent si peu le guide.

Le CSESS estime qu'il devrait se ressaisir ensuite du sujet car il s'agit d'un outil commun à toute l'ESS et auditionner G Leseul, qui a été le principal artisan de la rédaction du guide. Car il y a un travail de réappropriation de l'outil à organiser et à accompagner. Il conviendrait à cette occasion de se redemander si le contenu du guide est réellement adapté pour les petites organisations.

Le CSESS, qui n'a pas publié en 2021 ou en 2022 le rapport d'évaluation du dispositif comprenant des données qualitatives et statistiques comme le requiert l'article 3, est donc le mieux à même de se charger de cette tâche.

Article 4 Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Instauré par le décret du 13 février 2006, le CSESS assure la concertation entre les pouvoirs publics et les différents secteurs de l'ESS. Selon l'étude d'impact de la loi de 2014 (art. 3, p 32 et s), l'article 3 du projet de loi se proposait de consacrer l'existence et les missions de ce conseil en étendant ces dernières à l'évaluation des politiques publiques européennes, nationales et territoriales concernant l'ESS et transformant en compétence de droit la consultation précédemment facultative sur tous les textes législatifs et réglementaires touchant à l'organisation, au fonctionnement et au financement des entreprises de l'ESS. Il était donc prévu d'augmenter le nombre de saisines d'une dizaine par an et par conséquent le nombre de réunions du conseil et de ses commissions.

Il était également prévu d'accroître par voie réglementaire les missions du conseil, avec par exemple l'organisation d'une conférence annuelle sur l'ESS se déroulant tous les trois ans ou l'élaboration de lignes directrices en matière notamment d'innovation sociale (voir sur ce point l'article 15 ci-dessous). Les moyens humains estimés nécessaires pour assurer le fonctionnement du conseil aux missions élargies a été chiffré à 2 ou 3 ETP.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Les acteurs de l'ESS estiment que le CSESS est une instance indispensable et irremplaçable s'il joue effectivement son rôle d'instance de dialogue ou de co-construction des politiques publiques affectant le secteur entre l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs de l'ESS. Son rehaussement au niveau législatif l'a mis à l'abri d'une suppression décidée par le gouvernement dans le cadre des vagues récurrentes de simplification (ou de suppression) des organismes consultatifs jugés « inutiles ». Le fait qu'il ait été doté de moyens de fonctionnement avec le PESSI de la Direction générale du Trésor facilite son fonctionnement.

Le CSESS regrette que, présidé par le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire, il soit rarement réuni en Plénière, le nombre minimal de réunions ayant été fixé à 3 par le I de l'article 4 du décret du 24 juin 2015. La pratique montre que le ministre en charge du secteur ne le réunit que lorsqu'il a l'obligation de recueillir un avis obligatoire sur les projets de loi ou de règlement communs à l'ESS et sur les projets de dispositions relatives à l'entrepreneuriat social.

Rares sont ainsi les consultations portant sur les textes concernant toutes les entreprises : à titre d'exemple, il suffit de rappeler l'absence de consultation du conseil sur toutes les aides qui ont accordées aux entreprises durant la crise sanitaire et de ce fait refusées dans un premier temps aux entreprises de l'ESS !

Or, pour assurer un dialogue entre les acteurs, les collectivités territoriales et les administrations de l'Etat, et une coconstruction de la politique publique, il faut un rythme régulier de réunions et une animation volontariste du ministre en charge de l'ESS, incluant une consultation sur tous les textes susceptibles de s'appliquer à l'ESS, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle compte tenu de la rédaction limitative du II de l'article 4. Deux exemples l'illustrent. Si le HCVA a été saisi du projet de loi qui est devenu la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, alors que cette loi, en imposant à son article 12 (nouvel art. 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations), la souscription d'un contrat d'engagement républicain aux associations et fondations a soulevé et soulève encore de très fortes inquiétudes sur son application par certains préfets depuis 2022¹¹ et est considérée comme un recul par rapport à la Charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein de la CPCA du 1er juillet 2001, le CSESS n'en a pas été saisi. Cette loi modifiait par ailleurs sensiblement le régime juridique applicable aux fonds de dotation. Il présentait donc une portée qui

11 Au § 20 de sa décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, le Conseil constitutionnel a interprété ainsi la portée de la loi : *« Il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que les obligations prévues au titre de ce contrat sont celle de respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, c'est-à-dire l'emblème national, l'hymne national et la devise de la République, celle de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et, enfin, celle de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Il résulte des travaux parlementaires que cette dernière obligation vise les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques. Dès lors, le législateur a défini précisément les obligations prévues par le contrat d'engagement républicain. »*

dépassait une seule famille de l'ESS et aurait dû être interprété comme comportant des « dispositions communes » à l'ESS.

Autre exemple récent, le CSESS n'a pas été saisi du projet de loi qui est devenu la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, dont l'article 13 habilite le gouvernement à prendre par ordonnance avant le 5 août 2022 « toute mesure relevant du domaine de la loi permettant, dans le but de renforcer l'attractivité du territoire français, de définir la nature et les conditions, notamment de délai, et les modalités d'octroi par le Gouvernement des privilèges et immunités nécessaires pour garantir l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national :... 2° Des associations ou fondations de droit français ou de droit étranger qui exercent des activités non lucratives d'intérêt général et de dimension internationale similaires à celles d'une organisation internationale, auxquelles participent plusieurs Etats ou représentants officiels d'Etats dont la France et qui ont en France leur siège principal ou un bureau de taille significative, ou qui souhaitent y organiser des conférences internationales, ainsi que de leur personnel et des personnes officiellement invitées à participer à leurs travaux. » Cet article qui introduit une concurrence entre ONG étrangères et françaises sur le territoire de la République et octroie à des ONG étrangères des avantages d'extra-territorialité sans contrepartie équivalente pour les associations et fondations françaises agissant dans les pays étrangers aurait mérité un débat préalable sur la politique suivie par le gouvernement et ses effets sur les ONG françaises.

Le CSESS n'a pas davantage été saisi du projet d'ordonnance pris en application de cette loi alors qu'elle soulevait de délicats problèmes de délimitation¹².

Le CSESS a par ailleurs été très rarement saisi par le ministre d'une demande d'avis sur une question précise ne portant pas sur un projet de texte, excepté par le HCESSIS en juin 2019 sur l'engagement sociétal des entreprises de l'ESS et sur l'initiative « 10 % pour tout changer » et par la ministre actuelle sur l'évaluation de la loi de 2014 en novembre 2022.

Il est vrai aussi que le CSESS n'a pas fait usage de la faculté de s'autosaisir comme le lui permet le II de l'article 4 selon lequel « Il peut également se saisir de toute question relative à l'économie sociale et solidaire, en particulier de tout projet de directive ou de règlement européens la concernant. »

La portée de cet article est large si l'on se reporte aux travaux parlementaires et ne se limite pas à l'aspect international¹³. Le décret du 24 juin 2015 ne mentionne cet aspect de sa mission qu'à l'article 3 qui confie au secrétaire général la coordination des travaux préparatoires, des auto-saisines et des consultations et résume à l'article 4 ses productions aux trois catégories traditionnellement attendues

12 Dans son avis n° 400969 du 15 septembre 2020 sur un projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, le Conseil d'Etat relève au § 28 que « Enfin, s'agissant de l'octroi de privilèges et immunités à des associations ou fondations à but non lucratif exerçant une activité similaire à celle des organisations internationales et comptant parmi leurs membres plusieurs Etats dont la France, le Conseil d'Etat rappelle que la catégorie des personnes concernées, présentées par le Gouvernement comme des « quasi organisations internationales », qui ne sont ni des personnes dotées d'une personnalité juridique internationale, ni des organisations internationales non gouvernementales, devra être définie au moyen de critères objectifs et rationnels, en rapport avec l'objet de la mesure. »

13 Voir en ce sens la précision apportée par Marc Daunis lors de l'examen par la Commission des affaires économiques du Sénat le 16 octobre 2013 de l'art 3 du projet de loi : « L'amendement n° 68 est légitime, mais l'auto-saisine ne peut être sans limite. C'est pourquoi je propose la rédaction suivante : « Il peut également se saisir de toute question relative à l'économie sociale et solidaire ». Cette rédaction a été adoptée et c'est celle qui figure dans le texte publié.

d'un organisme consultatif: des avis, des propositions et des rapports. Sans mentionner des alertes issues de l'autosaisie ou la contribution à la stratégie de développement de l'ESS.

Par exemple, le CSESS aurait pu s'autosaisir du Plan d'investissement France 2030 dans lequel l'ESS fait figure de grande oubliée et sur lequel le gouvernement n'a pas jugé utile de le consulter. Ce plan, doté de 54 Mds€, doit permettre de rattraper le retard industriel français et d'investir massivement dans les technologies innovantes mais ses appels à projets sont mal paramétrés pour les acteurs de l'ESS (innovation sociale non éligible, niveau d'allotissement, etc.) et ne leur permet guère de candidater.

De la même manière, le CSESS n'a jamais utilisé jusqu'ici la faculté qui lui est reconnue par le I de l'article 4 du décret du 24 juin 2015 de se réunir à la demande de la majorité de ses membres.

Certaines des missions confiées au CSESS ne sont pas exercées, par exemple celle prévue au III de l'article 4 : « *Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire contribue à la définition, tous les trois ans, d'une stratégie nationale de développement de l'économie sociale et solidaire.* »

A l'heure actuelle, il n'y a plus en effet de déclinaison d'une stratégie nationale de développement de l'ESS. La dernière en date est le Pacte de croissance de l'ESS qui avait été présenté le 29 novembre 2018, d'ailleurs sans consultation préalable du conseil, et portait sur la période 2018-2022.

Cette fonction de contribution à la définition d'une stratégie nationale de développement de l'ESS implique en amont une fonction de veille de la part du conseil et la transmission par le gouvernement d'une information permanente sur tous les sujets ayant un impact sur l'ESS et l'entrepreneuriat social.

Le CSESS regrette aussi très fortement que certains de ses travaux n'aient connu aucune suite, du fait de l'inertie du gouvernement ou de la faiblesse de l'interministérialité (cf Titre X). Un exemple frappant est rappelé à l'article 15 de la loi sur les nombreux travaux menés par le CSESS sur l'innovation sociale, qui n'ont débouché sur rien alors que l'innovation sociale joue, y compris pour le législateur, un rôle déterminant dans l'ESS et n'a jamais été traitée de manière égale avec l'innovation technologique.

En revanche, le conseil a apporté une contribution significative à la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et de la parité dans l'ESS conformément au V de l'article 4 de la loi, grâce aux travaux de sa commission « Egalité femmes/hommes ».

De même sa commission « Europe et international » a fortement contribué à la sensibilisation de l'Union européenne à l'importance de l'ESS et à la formulation de son Plan d'action publié en 2022. Son rapport triennal 2019-2021 « *L'évolution de la prise en compte de l'ESS dans le droit européen et ses politiques* » en témoigne, en particulier par les fonds structurels européens et par la réglementation sur les marchés publics. Et son avis du 3 novembre 2020 a fortement soutenu cette initiative en formulant des recommandations dans quatre domaines ([Annexe 6](#)).

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

Sur la composition du conseil et sa représentativité, qui est jugée bonne, les acteurs suggèrent de compléter sa composition (art 1^{er} du décret du 24 juin 2015) par l'ajout de représentants du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, actifs en matière d'ESS¹⁴. Une autre proposition

14 Le MES fait aussi observer qu'il serait souhaitable que soient représentés au sein du conseil « *des organisations transversales. Il s'agit de toute autre personne morale, de type fédération, réseau, collectif ou regroupement de niveau national, qui participe à la promotion de l'économie sociale et solidaire et à la défense des intérêts des acteurs de l'économie sociale et solidaire quel que soit leur*

consisterait à élargir la représentation des élus territoriaux au-delà de l'ARF, de l'ADF, de l'AMF car il n'y a aucun représentant des intercommunalités et des métropoles, qui jouent désormais un rôle important dans l'ESS. Le RTES est favorable à cet élargissement (le RTES réunit des collectivités de tout niveau actives dans l'ESS).

Une autre question soulevée concerne les fondations et fonds de dotation, qui, contrairement à toutes les autres familles de l'ESS, ne disposent pas d'une instance de dialogue avec les pouvoirs publics. Une proposition consiste à élargir la compétence du HCVA aux fondations (cf art. 63) mais la majorité des acteurs, notamment le CFF (tête de réseau représentative du secteur), préfèrent la rattacher directement au CSESS, qui est le réceptacle naturel des débats portant sur la transversalité de l'ESS. Il conviendrait donc de formaliser cette extension de la compétence du CSESS en ajoutant à l'article 4 de la loi qu'il est également consulté « *sur tous projets comportant des dispositions relatives aux fondations et fonds de dotation* », afin d'articuler la compétence du CSESS avec les autres organes consultatifs (art. 63 sur le HCVA...).

Les acteurs regrettent également la faiblesse de la représentation de l'Etat et un relatif absentéisme de ses représentants, qui ne permettent pas d'assurer une véritable interministérialité de l'ESS (cf Titre 10, 1), bien traduite par le législateur qui a voulu au I de l'article 4 que ce conseil soit « *placé auprès du Premier Ministre* ».

A titre d'exemple, le IV de l'article 4 de la loi a confié au CSESS le soin de définir une stratégie tendant à « *1° Promouvoir l'économie sociale et solidaire auprès des jeunes, notamment dans le cadre du service public de l'éducation ; 2° Aider les jeunes qui aspirent à entreprendre au service de projets d'économie sociale et solidaire et valoriser leurs initiatives ; 3° Favoriser l'intégration des jeunes dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire.* » Cette formulation est assez exceptionnelle car un organisme consultatif n'est normalement jamais chargé de définir une stratégie qui s'imposerait aux pouvoirs publics.

Mais l'absence de toute représentation du ministère de l'éducation au sein du CSESS fait que cette mission n'a de fait jamais été exercée, hormis grâce aux efforts de l'ESPER et du CJDES, et que le ministère de l'éducation n'y prête guère d'attention.

Autre exemple, le 6° du VI de l'article 4 de la loi prévoit que le conseil comprend notamment « *6° Des représentants des services de l'Etat qui contribuent à la préparation ou la mise en œuvre de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, y compris dans sa dimension internationale ;* ». Force est de constater l'absence de représentation des administrations en charge de la dimension internationale de l'ESS, même si le CSESS s'est doté d'une commission « Europe et international ». Pourtant le I de l'article 4 du décret du 24 juin 2015 prévoit que le conseil peut « *associer à ses travaux toute personne dont l'expertise est utile* ».

Le II de l'article 4 qui définit le champ de la consultation obligatoire du conseil (sur « *sur tous les projets de dispositions législatives et réglementaires communes à l'économie sociale et solidaire ainsi que sur les projets de dispositions relatives à l'entrepreneuriat social.* ») s'avère trop restrictif à l'usage car il a pour effet de faire échapper à son examen de très nombreux textes ayant une incidence majeure sur l'ESS comme le présent Avis l'illustre à plusieurs reprises. Si l'on comprend l'objectif visé, à savoir éviter une double consultation du conseil propre à la famille concernée (HCVA, CSC...) et du CSESS, la rédaction retenue s'avère trop restrictive et mériterait d'être revue.

secteur d'activité et qui souhaite s'investir dans les activités de l'association. », constituant le 3^{ème} collège d'ESS France.

Le CSESS devrait aussi assurer une fonction de suivi de l'application des lois (notamment quant à la publication des décrets et arrêtés) et de ses propres propositions, par exemple en matière d'égalité Femme/Homme.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de l'article mais recommande au gouvernement de compléter la composition du conseil et surtout de le réunir plus régulièrement en veillant à ce qu'il exerce, avec les moyens nécessaires, l'intégralité des missions qui lui ont été confiées par la loi, ce qui n'est pas le cas actuellement, et qu'il contribue à installer une interministérialité encore très insuffisante (cf Titre X).

Article 5 ESS France

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Non mentionnée dans l'étude d'impact, la création de la Chambre française de l'économie sociale et solidaire résulte d'une initiative parlementaire. L'article 5 lui confère au plan national une fonction de représentation des intérêts de l'ESS, notamment auprès des pouvoirs publics nationaux, « *sans préjudice des missions de représentation des organisations professionnelles ou interprofessionnelles du secteur* », et de promotion de l'ESS. Association jouissant de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique, elle conclut une convention d'agrément avec l'Etat.

Dans sa rédaction issue de l'article 24 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, cet article a étendu, après l'adhésion des CRESS à ESS France, la mission d'ESS France au soutien et à l'animation du réseau des CRESS et à la consolidation au niveau national des données économiques et sociales et des données qualitatives recueillies par celles-ci.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

ESS France est rapidement devenue l'instance au sein de laquelle toutes les composantes de l'ESS se retrouvent pour définir des positions communes, commenter l'actualité du secteur, coordonner leurs actions et plaidoyers, proposer des évolutions ou des réformes au gouvernement et au parlement, assurer la représentation de l'ESS auprès des autorités nationales mais également européennes et étrangères, lancer des travaux communs, faire mieux connaître l'ESS dans l'opinion publique...

Un pas supplémentaire dans sa légitimation, sa visibilité et son audience a été franchi lors de l'adhésion des CRESS en 2020. L'ESS se définissant particulièrement par son enracinement dans les territoires, le fait qu'ESS France fédère désormais à la fois les CRESS et les différentes composantes, statutaires ou non de l'ESS, en fait l'interlocutrice la mieux renseignée et la plus experte sur toutes les problématiques du secteur, nationales, régionales ou locales. Et sa fonction de représentation s'en est trouvée *de facto* élargie auprès des collectivités territoriales, soutien historique et puissant de l'ESS.

ESS France assure aussi de fait en amont une bonne articulation avec le CSESS puisque bon nombre de ses membres sont également adhérents de la chambre. Le but est d'éviter la redondance des travaux entre ces organismes complémentaires mais surtout de bien veiller au respect du partage des rôles

voulu par le législateur : réflexion en amont pour ESS France ; dialogue et coconstruction avec l'Etat et les collectivités territoriales pour le CSESS.

Des conventions sont en cours de signature avec les CRESS, l'AVISE, l'UDES etc. pour mieux coordonner les travaux et ultérieurement les offres de services.

De l'avis de ses membres, la création d'ESS France a été, même s'il reste fragile, un succès, conforté par l'adhésion des CRESS. Le Plan d'action de l'Union européenne sur l'ESS de 2012 recommande d'ailleurs aux Etats membres de mettre en place une organisation analogue.

L'équipe d'ESS France reste toutefois limitée à une douzaine de personnes.

Si l'Etat contribue de manière significative à son financement conformément au quatrième alinéa de l'article 5 (à hauteur de 627 K€ en 2022) aux côtés de la Banque des territoires, de l'ADEME et de l'ANCT, la chambre ne pourrait pas vivre sans les cotisations de ses membres et des CRESS (380 K€ en 2022) et sans le mécénat des grands acteurs de l'ESS (314 K€). Parmi les possibilités non encore utilisées figure l'accès aux crédits européens.

Les acteurs de l'ESS estiment que l'Etat doit financer les missions d'intérêt général confiées à la chambre (dont la mission de représentation auprès des pouvoirs publics) mais que ses missions de promotion de l'ESS et de plaidoyer relèvent des cotisations et du mécénat de ses membres. Et la diversité de ses ressources constitue une garantie de son indépendance politique.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les missions d'intérêt général d'ESS France n'appellent pas nécessairement de complément dans la loi, la loi récente du 7 décembre 2020 ayant déjà tiré les conséquences de l'adhésion des CRESS à ESS France. Le MES suggère toutefois d'officialiser dans la loi la fonction d'animation et de coordination des réseaux de l'ESS qu'elle assure¹⁵.

Les autres missions de la chambre résultent de la volonté de ses membres et de ses statuts.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de l'article mais recommande au gouvernement de veiller à ce que toutes les missions d'intérêt général confiées par la loi à ESS France soient bien exercées et financées par l'Etat.

Article 6 Les chambres régionales de l'ESS

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact de la loi de 2014 (art. 4, p 35 et s) indique que cet article a pour objectif de favoriser une plus grande structuration des acteurs territoriaux de l'ESS en s'appuyant sur le réseau des 26 CRESS qui s'est organisé à partir de 2002, en relevant que la grande majorité des entreprises de l'ESS n'était pas affiliée aux établissements publics consulaires. Pour réduire l'hétérogénéité constatée dans leur

¹⁵ La première phrase de l'article 5 pourrait être ainsi complétée « *ESS France, espace de coordination et de coopération entre les différents réseaux de l'économie sociale et solidaire, assure, au plan national, sa représentation et sa promotion.* »

organisation, missions et moyens, le gouvernement avait confié, après le rapport Vercamer d'octobre 2010, une mission au Contrôle économique et financier qui a suggéré trois voies possibles dans son rapport de janvier 2013 (ne rien modifier ; ériger les CRESS en chambre consulaire ; conserver leur statut associatif en leur conférant des missions de service public).

C'est la troisième voie qui a été retenue pour des raisons d'efficacité et d'économie (le doublement progressif du budget des CRESS de 7 à 16 M€ par an, financé à 80 % par des concours publics, devait suffire).

L'article de loi redéfinit donc les missions de service public des CRESS dans un souci d'homogénéisation avec des domaines d'intervention variés (représentation auprès des pouvoirs publics ; appui à la création et au développement des entreprises ; appui à la formation des dirigeants et des salariés à l'ESS ; contribution à la collecte, à l'exploitation et à la mise à disposition des données économiques et sociales relatives aux entreprises de l'ESS ; tenue à jour et publication de la liste des entreprises relevant de l'ESS ; information des entreprises sur la dimension européenne de l'ESS ; développement de la coopération en matière d'ESS pour les collectivités relevant de l'article 73 de la constitution), leur confère un statut d'association jouissant de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique et prévoit un conventionnement d'agrément avec le représentant de l'Etat et le président du conseil régional pour définir notamment ses modalités de financement.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

A la demande de la Secrétaire d'Etat, ESS France vient de lui remettre le 28 février 2023 un rapport *Les CRESS au service du développement de l'ESS (Annexe 7)*, qui fait le point sur la question et comporte 5 propositions, reprises ci-après de manière succincte.

Il rappelle dans son introduction que la naissance des CRESS remonte aux années 1960 et qu'elles se sont transformées en CRES dans les années 1990, sous forme associative.

Au cours des années récentes, elles ont eu à absorber les conséquences de la loi NOTRE, qui a modifié la hiérarchie des partenaires territoriaux, et les conséquences du redécoupage territorial à la suite de la création en 2015 de 13 grandes régions en métropole et de 4 outre-mer. Depuis lors, elles s'efforcent d'améliorer leur présence territoriale par le maintien ou la création d'antennes locales ou de pôles locaux pour mieux accompagner les EPCI, grâce aux moyens supplémentaires dont elles se sont dotées. Les missions exercées par les CRESS ont été homogénéisées à la suite du vote de la loi de 2014 et l'article 24 de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) a confié à ESS France le soin d'animer et coordonner le réseau des CRESS et de consolider, au niveau national, les données économiques et sociales et les données qualitatives recueillies par celles-ci. Depuis l'adhésion des CRESS en 2020, ESS France s'efforce de déployer des actions communes des CRESS sur l'ensemble du territoire (transition écologique, études sectorielles prospectives, mois de l'ESS...), de mutualiser les moyens et de renforcer l'implantation des CRESS outre-mer (cf art. 96). ESS France a également conclu des accords de partenariat avec quelques grands réseaux nationaux couvrant l'ensemble du territoire (le RTES, La France s'engage, les Canaux...).

Sur le terrain, elles ont fortement gagné en reconnaissance (par exemple elles sont toutes membres du CESER, sauf en Pays de la Loire), en expertise et en capacité d'action. Le RTES souligne que les CRESS font un bon travail et sont un partenaire reconnu et important pour les élus en charge de l'ESS.

Le modèle économique et le financement des CRESS

Le rapport sur les CRESS souligne que les crédits budgétaires de l'Etat destinés aux CRESS, passant soit par la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs, soit par des subventions accordées par les

directions régionales des services de l'Etat, stagnent depuis des années à 1,4 M€ (hors PTCE), ce qui représente environ 11 % de leurs ressources, et ne couvrent pas le financement des missions légales prévues par la loi de 2014. L'Etat français se comporte comme s'il était un Etat fédéral lorsqu'il s'agit de financer des missions légales, y compris lorsqu'elles relèvent de sa compétence. A l'opposé, les financements émanant des régions n'ont pas cessé de croître (2/3 des subventions en proviennent) tandis qu'a été observé un recul sensible des départements depuis 2014, en partie relayé par la montée en puissance des EPCI (40 % des CRESS ont été financées par des EPCI en 2021). Les fonds européens sont encore peu mobilisés, sauf en outre-mer et par la CRESS Bretagne.

Les 17 CRESS comptent un peu plus de 1870 membres, dont un nombre croissant d'adhérents individuels, répartis en 6 collèges et plus de 215 salariés en région.

Le rapport remis le 28 février 2023 à la ministre détaille pour chacune des missions légales des CRESS les moyens humains et financiers mobilisés ainsi que les principales actions menées. Malgré l'augmentation significative du budget des CRESS (+ 46 % entre 2018 et 2021), il souligne que leur sous-financement, qui reste dominé par la subvention de fonctionnement ou sur appel à projet (76 % des ressources)¹⁶, les a conduites à rechercher des partenariats de projets notamment avec les collectivités territoriales, qui les éloignent parfois de leurs missions légales et recréent de l'hétérogénéité dans l'offre de service des CRESS, qui devrait être focalisée sur le développement de l'ESS.

Certaines CRESS soulignent aussi que les financements publics par l'Etat et la région restent indispensables et déterminants pour assurer l'équité entre les territoires (zones de revitalisation rurale...).

[L'établissement et la tenue à jour de la liste des entreprises de l'ESS](#)

La première liste des entreprises de l'ESS a été publiée en 2017 sur la base des données 2014 de l'INSEE (Le financement des entreprises de l'ESS, Proposition 11, p 127, ESS France, mars 2017, [annexe 8](#)). Elle fait l'objet d'une mise à jour régulière, arrêtée fin mai, par l'Observatoire national de l'ESS à partir de nombreuses sources (API SIRENE, INSEE...cf art.12) et donne lieu à une publication nationale ainsi qu'à une extraction régionale fin juin/début juillet. Cette liste permet notamment de vérifier si les organismes sélectionnés par les banques et habilités à recevoir des dons de la part des détenteurs de LDDS (effectués au choix de l'épargnant sur les revenus et/ou le capital déposé) appartiennent bien à l'ESS.

Pour ce faire, ESS France a mis en place un système d'information (SI) pour centraliser l'ensemble des données publiques (loi Pour une République Numérique - open data) sur les entreprises de l'ESS en s'appuyant sur la technologie API.

Le SI est paramétré sur le périmètre statistique de l'ESS (cf art. 12) et alimenté par diverses sources : API SIRENE Insee, données de géolocalisation, marché de l'inclusion, index égalité femme/homme, etc. La CGSCOP contribue également à alimenter et fiabiliser la liste des SCOP grâce aux données issues du ministère du travail. De nombreuses CRESS soulignent les difficultés qu'elles rencontrent dans l'obtention de données sur l'ESS par les greffes des tribunaux de commerce.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

¹⁶ Le reste provient des cotisations des membres (8 %) et des ventes de services (5 %), lesquelles correspondent à des études, des formations, de l'ingénierie de projet...

La proposition principale du rapport d'ESS France (p 38 à 42) consiste à proposer un financement étatique de la fonction d'Accueil, d'information et d'orientation (AIO) des CRESS, fonction issue d'une des missions légales des CRESS ("L'appui à la création, au développement et au maintien des entreprises"), étant rappelé qu'elles ont accueilli 2400 porteurs de projet en 2022 qui ont été accompagnés individuellement par les salariés des CRESS ou par des pairs et qu'elles justifient d'une large expérience antérieure dans ces domaines (crise sanitaire ; PTCE ; projets de territoires...). Cette fonction complète celles exercées actuellement par les dispositifs d'accompagnement des têtes de réseaux ou spécifiques tel que le DLA (art. 61) et contribuerait à mieux les articuler et les animer et à les rendre plus lisibles et plus accessibles pour les acteurs de l'ESS grâce à sa fonction d'orientation. Pour couvrir tout le territoire de manière homogène, ce dispositif devrait reposer sur un financement-socle provenant de l'Etat, complété par des financements locaux ou européens. Il devrait être testé à titre expérimental dans quelques régions dès 2023.

Les autres propositions tendent à

- .porter les effectifs de chaque CRESS à un chiffre compris entre 50 et 70 salariés pour pouvoir assurer un maillage territorial satisfaisant de l'AIO et le développement du secteur ;
- .confier aux CRESS de nouvelles missions de développement économique (soutien aux entreprises en difficulté ; accès au foncier ; structuration et animation des clusters ; soutien de l'innovation ; cellules de veille...)
- .ajouter à leurs missions actuelles une mission d'ingénierie de coopération territoriale ;
- .imaginer pour les CRESS une forme moderne de consularité leur donnant une forme de garantie sur le niveau de leurs ressources, leur indépendance et la pérennité de leurs actions, sans abandonner le statut associatif auquel les CRESS sont attachées.

Pour mieux les financer, un chercheur a également rappelé que selon l'article 6 elles « *sont constituées en associations jouissant de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique.* »

Les acteurs de l'ESS pourraient donc consentir des dons aux CRESS, associations d'intérêt général susceptibles d'émettre des reçus fiscaux. Il y aurait là un soutien public indirect à ces institutions essentielles pour le développement de l'ESS.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Le CRESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de cet article mais recommande au Parlement de doter, à travers une loi de programmation, les CRESS des moyens budgétaires permettant d'assurer leurs missions légales et de jouer pleinement leur rôle d'animation régionale et territoriale de l'ESS.

Article 7 La région et la stratégie régionale de l'ESS

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

Ne figurant pas dans le projet de loi déposé par le gouvernement, **l'article 7 confie à la région le soin d'élaborer, en concertation avec la CRESS ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'ESS, une stratégie régionale de l'ESS** et prévoit qu'elle peut contractualiser avec les départements, les

communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'ESS sur le territoire régional.

Cet article est difficilement dissociable de l'article 8 qui porte sur la conférence régionale de l'ESS.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Cet article a logiquement attribué le rôle de chef de file à la région, collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique (cf art. L.4251-12 CGCT) et à ce titre de l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui « *définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale.* » (cf art. L.4251-13 CGCT).

La formalisation d'une stratégie régionale de l'ESS

Les données disponibles sur le sujet sont rares. On dispose d'une étude réalisée par le CNCRESS et le RTES en juin 2017 « ESS et régions » qui donne une photographie effectuée trois ans après le vote de la loi ([Annexe 9](#)). Seulement 2 régions sur 13 avaient formulé à cette date une stratégie ESS en métropole (Bretagne et Pays de la Loire) et aucune outre-mer. Une seule (Centre-Val de Loire) avait une stratégie en cours d'élaboration.

Dans la plupart des régions, ces stratégies régionales de l'ESS se limitent au volet ESS du SRDEII, définissant les orientations en matière de développement de l'ESS. Ce volet prend parfois la forme de feuilles de route, issues des conférences régionales de l'ESS (cf art. 8), annexées au SRDEII. La région Bretagne est la seule à disposer d'un cadre de pilotage continu faisant coopérer les acteurs publics et l'ESS (CRESS et organisations et entreprises de l'ESS), afin d'élaborer et de piloter une stratégie régionale de l'ESS dépassant le strict cadre légal de la loi NOTRe, l'ESS y étant envisagée dans la globalité de ses apports à la société, au-delà du seul prisme du développement économique et territorial.

Pour certains acteurs de l'ESS, notamment les CRESS, le RTES et le MES, la stratégie prévue par l'article 7 de la loi de 2014, dont le contenu n'est au demeurant pas défini, ne peut pas être réduite au développement économique visé par le SRDEII et couvre par exemple l'innovation sociale, l'enseignement et la recherche dans l'ESS, le soutien des PTCE, la culture et la citoyenneté, la place de la vie associative, la santé publique, le sport et les loisirs ... Bref, selon la volonté du législateur de 2014, la reconnaissance de la transversalité de l'ESS passait par l'élaboration d'une stratégie régionale de l'ESS, que le législateur de 2015 semble avoir réduite à sa seule dimension économique. Et si l'inscription d'un volet ESS dans le SRDEII a sans aucun doute contribué à la reconnaissance du rôle de l'ESS en matière de développement économique, sa réduction après le vote de la loi de 2014 à un catalogue d'actions incluses dans le SRDEII est perçue par les acteurs comme un rétrécissement regrettable de la nature et du rôle de l'ESS, qui ne saurait se limiter à un mode d'entreprendre et de développement économique, malgré les termes de l'article 1^{er} de la loi.

Le portage politique de l'ESS au sein des conseils régionaux est très variable selon les régions : les vice-présidences à l'ESS sont moins nombreuses lors de cette mandature (même si la plupart des régions, mais pas toutes, ont des conseillers régionaux avec une délégation ESS). On peut également regretter la suppression de la Commission ESS au sein de Régions de France.

L'articulation de la stratégie régionale de l'ESS et des schémas régionaux

La difficulté soulignée ci-dessus provient de ce que la loi NOTRe a également prévu que le SRDEII «...définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. » (art. L.4251-13). Si ces orientations ne constituent pas une stratégie de développement de l'ESS au sens de l'article 7 de la loi ESS, elles prennent en compte la contribution de l'ESS considérée comme un secteur économique au développement économique de la région, ce qui constitue une reconnaissance appréciée par les acteurs de son rôle économique, trop fréquemment cantonné à une économie de la réparation.

Sur le plan procédural, l'article L.4251-14 du CGCT prévoit que « *Le projet de schéma est élaboré par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.*

Il fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1, avec les chambres consulaires et avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire... »

Les acteurs de l'ESS notent que la loi NOTRe a conféré le pilotage du SRDEII à la conférence territoriale de l'action publique, qui est donc chargée de veiller à la transversalité de l'ESS et de ses diverses actions.

Ils notent aussi que la loi NOTRe a opéré un basculement en confiant un rôle de premier plan aux régions en lien avec les métropoles et les EPCI à fiscalité propre alors que sous l'empire de la loi de 2014 les départements étaient également concernés au premier chef puisque l'article 7 de la loi de 2014 prévoit que « *la région...peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional.* »

La loi NOTRe, postérieure à la loi de 2014, pose donc un problème d'articulation avec cette dernière qu'il faut reconsidérer (cf ci-après), sans naturellement remettre en cause l'échelon régional de structuration des politiques économiques de soutien à l'ESS.

La place de la contractualisation dans la mise en œuvre de la stratégie

L'étude réalisée en juin 2017 par le CNCRESS et le RTES mentionne qu'aucun contrat n'avait encore été signé entre la région, les départements et les autres niveaux de collectivité (EPCI et communes), même si des discussions étaient en cours, pour mettre en œuvre une stratégie régionale et déployer l'ESS sur le territoire.

A l'heure actuelle, la contractualisation concerne surtout les aides aux entreprises et le financement de l'immobilier d'entreprise : 47 % des EPCI ont signé une convention à cet effet avec la région et 17 % des métropoles (cf ci-dessous).

On peut cependant noter qu'en Nouvelle-Aquitaine par exemple, une convention de coopération bilatérale dans le domaine de l'ESS est signée entre le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et cinq de ses douze départements. Et depuis 2021, une convention de coopérations entre la Région Nouvelle-Aquitaine, le Département de la Gironde, Bordeaux Métropole et la ville de Bordeaux en faveur de l'ESS permet de définir des axes d'intervention partagés.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

L'importance de l'élaboration d'une stratégie régionale de l'ESS devrait être rappelée car, au-delà du SRDEII, il y a besoin d'un espace de pilotage et de coordination pour tous les projets ESS de la région concernant l'environnement, le social, la culture et la citoyenneté...

Il serait utile aussi de préciser par voie réglementaire ou par une simple circulaire en quoi devrait consister une bonne « concertation » au sens de l'article 7 de la loi et comment l'organiser pour élaborer la stratégie régionale de l'ESS, cette concertation ne pouvant se résumer au recueil d'informations ou de données auprès des acteurs.

Il serait également souhaitable d'associer les départements et les EPCI à l'élaboration de la stratégie régionale : ces collectivités sont associées à la conférence régionale qui débat des orientations, des moyens et des résultats des politiques locales de développement de l'ESS en application de l'article 8 mais trop peu à l'élaboration de la stratégie régionale ! L'UDES fait également remarquer que les partenaires sociaux ne sont pas non plus associés à l'élaboration de cette stratégie alors qu'ils sont nommément mentionnés à l'article 8.

Un autre sujet important à clarifier concerne la délimitation du périmètre d'intervention des départements en matière d'ESS.

L'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe)¹⁷, après avoir rappelé la possibilité donnée aux départements de « *contribuer au financement de projet dans leur champ de compétence* » (ou en dehors de ce champ, au titre de la solidarité territoriale), rajoute « *Cependant, le financement du département ne devra pas constituer une aide à une entreprise, même indirectement.* »

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a toutefois indiqué, dans sa réponse à une question parlementaire du 23 avril 2020¹⁸, que

« *Les départements, en revanche, ne peuvent pas financer des aides aux entreprises, ni en mettant en place un fonds personnel ni en participant au fonds régional, sauf si ce fonds vise à financer les secteurs qui relèvent de la compétence du département – je pense par exemple à l'économie sociale et solidaire.* » puis, dans son adresse du 5 mai 2020 relative à l'intervention des collectivités locales en faveur des entreprises¹⁹, que « *Les départements peuvent aussi intervenir dans les domaines de l'économie sociale et solidaire en se fondant sur une de leurs compétences fixées par la loi, dès lors que son intervention a pour finalité le soutien direct à des populations vulnérables ou à une action relevant de ses compétences.* ».

Les acteurs de l'ESS estiment problématique l'interprétation donnée par l'instruction de décembre 2015 car les départements ont en charge en application de la loi NOTRe la solidarité dans toutes ses

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=40359>

¹⁸ Question d'actualité au gouvernement n° 1273G de M. Jean-Marc Gabouty (Haute-Vienne - RDSE) publiée au JO Sénat du 23/04/2020 <http://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ20041273G.html>

¹⁹

https://www.collectiviteslocales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Covid19/Archives%20covid/soutien_des_cl_en_faveur_des_entreprises.pdf

dimensions (personnes âgées, en situation de handicap, insertion, jeunesse...) et donc l'innovation sociale ainsi que la cohésion territoriale (transition numérique et écologique, culture, sport, tourisme, ...) et sont donc parfaitement légitimes à intervenir au soutien de l'ESS à ces divers titres sans avoir à passer par une convention préalable avec la région.

Régions de France a fait connaître par courriel au président du groupe de travail le 10 mai 2023 puis par lettre du 12 mai 2023 adressée au président du CSESS qu'elle s'opposait fermement à cette analyse et à toute modification de la loi NOTRe sur ce point et que le gouvernement s'y opposait également de manière constante.

Cette question se pose également pour les autres niveaux de collectivités.

Les acteurs de l'ESS observent sur le terrain des interprétations très différentes de la capacité des EPCI ou des métropoles à financer une association ayant une activité économique ou une SCIC sur leur territoire, alors même qu'elles contribuent à une de leurs compétences.

Dans certains cas, l'accord de la région, sous forme d'une convention ou d'une référence aux orientations du SRDEII, est recherché et considéré comme suffisant.

Dans d'autres cas, l'accord de la région est demandé au cas par cas, peut prendre du temps, et n'est pas toujours accordé.

Il arrive aussi que des services juridiques de l'EPCI ou de la Métropole s'appuient sur l'absence de régimes d'aides spécifiques (par exemple pour les SCIC) dans le SRDEII pour refuser la possibilité de financer une entreprise de l'ESS.

Il convient donc de recenser les problèmes posés, de préciser l'état actuel du droit et d'explorer quelques pistes pour sortir de cet imbroglio.

Par exemple, en précisant par circulaire que « *Les CT et leurs groupements, peuvent aussi intervenir dans les domaines de l'économie sociale et solidaire en se fondant sur une de leurs compétences fixées par la loi, dès lors que leur intervention a pour finalité le soutien direct à une action relevant de leurs compétences, quand bien même ce soutien se formalise indirectement par une aide à une entreprise.* »

Ou bien en clarifiant la définition de l'« entreprise » retenue pour l'application des dispositions relatives aux « aides aux entreprises ». Cette définition pourrait par exemple considérer la finalité principalement lucrative ou non de l'organisme, ou s'appuyer sur l'agrément ESUS (cf art. 11 de la loi de 2014), délivré par les DREETS. Cet agrément est en effet destiné à toute entreprise de l'ESS dont « *La charge induite par son objectif d'utilité sociale a un impact significatif sur le compte de résultat ou la rentabilité financière de l'entreprise* ».

A défaut de régler cela par circulaire, il faudra compléter ou modifier l'article 7, pour clarifier son articulation avec les articles du CGCT issus de la loi NOTRe. Et la proposition de contracter les articles 7 et 8 formulée ci-après (art. 8) va dans le même sens.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Le CSESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de cet article mais recommande au Parlement de revoir la rédaction des articles 7 et 8 dans le sens des observations ci-dessus et ci-dessous.

Article 8 La conférence régionale de l'ESS

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet de loi déposé par le gouvernement et complémentaire de l'article 7, l'article 8 prévoit que le préfet de région et le président du conseil régional organisent, au moins tous les deux ans, une conférence régionale de l'ESS à laquelle participent notamment les membres de la CRESS, les réseaux locaux d'acteurs de l'ESS, les représentants des collectivités territoriales concernées ainsi que les partenaires sociaux concernés.

Au cours de cette conférence, sont débattus les orientations, les moyens et les résultats des politiques locales de développement de l'ESS. Ces débats donnent lieu à la formulation de propositions pour le développement de politiques publiques territoriales de l'ESS. Est également présentée l'évaluation de la délivrance de l'agrément ESUS (cf art 11).

Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'ESS peuvent s'inscrire dans des démarches de coconstruction avec l'ensemble des acteurs concernés. Les modalités de cette coconstruction s'appuient notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

L'organisation des conférences régionales

L'étude réalisée par le CNCRESS et le RTES en juin 2017 « *ESS et régions* » donne une photographie nettement plus positive sur l'organisation de ces conférences (**Annexe 9**) puisque 13 régions de métropole sur 18 en ont organisé une (avec en moyenne 220 participants) mais aucune en outre-mer. Et leur préparation a associé l'Etat, la région et les CRESS mais jamais les métropoles et très peu les autres niveaux de collectivité. Les CRESS estiment donc que la règle devrait être d'associer systématiquement les départements et EPCI à ces conférences et à leur préparation.

Le SRDEII définissant les orientations en matière de développement l'ESS, « *en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire* » (art L.4251-13), l'étude relève que selon les régions, les conférences ont formulé entre 2 et 13 propositions et que ces dernières ont donné lieu à une organisation préalable d'ateliers territoriaux dans seulement 5 cas sur 13 et à des contributions en ligne dans 9 cas sur 14. Et que les propositions des conférences régionales ont été retenues dans une fourchette allant de 9 % à 100 %.

Les CRESS estiment que ces conférences présentent un caractère fédérateur pour tous les acteurs régionaux et mobilisent une participation importante de leur part. Elles soulignent aussi le caractère déséquilibré de leur financement, qui repose essentiellement sur la région, l'Etat se bornant le plus souvent à fournir 10 % du financement. Les services extérieurs de l'Etat (DRAC etc.) y sont également trop peu présents, ce qui renvoie à la question de la déclinaison de l'interministérialité de l'ESS en région (cf Titre X). Globalement, la participation et l'implication de la région et des services de l'Etat à l'organisation de la conférence régionale de l'ESS restent en deçà des attentes et de l'ambition attendues par les acteurs de l'ESS

La concertation préalable à l'organisation de la conférence

Elle est estimée faible dans la plupart des régions par le RTES et le MES, en l'absence de forum désigné pour organiser le dialogue avec les acteurs en amont de la conférence, le I de l'article 7 se bornant à

évoquer la liste des participants à la conférence. Au même titre que pour la stratégie régionale, la notion de concertation mériterait d'être plus détaillée ou définie : il serait utile à cet égard de formaliser et de proposer une méthodologie pour cette concertation préalable, qui puisse être appliquée de manière homogène sur tout le territoire. Une approche fondée sur la coconstruction devrait être promue, en faisant du dialogue entre les collectivités, les acteurs de l'ESS et les citoyens un processus si possible permanent.

Les suites de la conférence régionale

Si l'obligation légale est remplie, les CRESS soulignent l'absence fréquente de suivi des orientations décidées ou des propositions adoptées.

Le MES et les CRESS suggèrent d'organiser, selon une périodicité à définir (2 fois par an ?), des réunions pour que le trio organisateur Etat/région, départements et EPCI /CRESS assure ce suivi avec les acteurs.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Le deuxième alinéa du II de l'article 8 n'est pas bien rédigé et sa rédaction s'harmonise mal avec celle de l'article 7 qui se place sur le registre de la seule concertation avec les acteurs de l'ESS pour élaborer la stratégie régionale de l'ESS. L'article 8 retient quant à lui celui de la coconstruction, qui correspond le mieux à l'esprit qui doit présider aux rapports entre les collectivités publiques et l'ESS, mais sans préciser ce qui est attendu d'une "co-construction" : « *Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'économie sociale et solidaire **peuvent** s'inscrire dans des démarches de coconstruction avec l'ensemble des acteurs concernés. Les modalités de cette coconstruction s'appuient notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique.* »

Les acteurs de l'ESS et notamment le RTES et le MES estiment que l'article doit être réécrit pour indiquer clairement que la conférence régionale est préparée et organisée par l'Etat et la région, en co-construction avec l'ensemble des acteurs de l'ESS. Il pourrait aussi être mentionné que la conférence, dont la périodicité tous les deux ans est jugée pertinente, est présidée alternativement par le préfet de région et le président du conseil régional.

Compte tenu de la confusion et de l'imbrication entre stratégie régionale de l'ESS, SRDEII et conférence régionale, les acteurs estiment également souhaitable de fusionner les articles 7 et 8, d'uniformiser les modalités de coconstruction et de clarifier l'articulation entre stratégie régionale et les divers schémas qui la déclinent.

Un nouvel article pourrait être consacré aux interventions des autres niveaux de collectivité territoriale (départements, métropoles et EPCI) en légitimant leur intervention au soutien de l'ESS, par exemple par référence à la définition de l'utilité sociale pour le département (cf art. 2).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CRESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de cet article mais recommande au Parlement de revoir la rédaction des articles 7 et 8 dans le sens des observations ci-dessus. Il serait néanmoins utile de demander à l'Etat (ministère de l'intérieur) et/ou à Régions de France s'ils disposent de données et d'éléments sur la préparation, l'organisation et les suites des conférences régionales pour mieux apprécier la qualité des stratégies et plans régionaux en matière d'ESS et comment est assurée l'interministérialité de l'ESS en région.

Article 9 Les pôles territoriaux de coopération économique

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact de la loi de 2014 (art. 5, p 37) est très brève sur ce sujet puisqu'elle se borne à mentionner un double objectif à cet article : d'une part donner un cadre législatif à ces pôles, à l'instar de ce qui a été fait pour les pôles de compétitivité par l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, d'autre part définir les grandes lignes selon lesquelles l'Etat les reconnaîtra et soutiendra.

L'étude d'impact est néanmoins intéressante car elle caractérise la nature particulière des PTCE dans les termes suivants : *« ces « clusters » innovants socialement et économiquement ... se distinguent des grappes d'entreprises classiques non seulement par l'hybridation entre les structures de l'ESS et les entreprises privées lucratives, mais également par la stratégie de mutualisation qui les anime, au service de l'utilité sociale et du développement durable. »*

Il en va de même pour leur rôle : *« Cette action relève plus globalement du développement économique territorial de l'ESS, qui doit désormais franchir un saut quantitatif et qualitatif : passer d'initiatives dispersées et de petite ampleur à un modèle économique générateur d'activités et d'emplois dans les territoires, quels que soient les secteurs et filières concernées. »*

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

L'existence d'une définition légale des PTCE au I de l'article a été jugée importante et éclairante quant au mode de gouvernance, protéiforme, retenu par chacun d'eux puisqu'il s'agit d'associer des acteurs très divers par leur nature : entreprises de l'ESS, entreprises publiques ou privées, collectivités territoriales et leurs groupements, centres de recherche, établissements d'enseignement supérieur et de recherche, organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale ayant décidé de mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable.

Pour le COORACE, cette définition légale protège également cette jeune démarche des aléas de la politique gouvernementale : si le soutien des PTCE a été fort au départ, il a ensuite sensiblement reculé, les priorités du HCESSIS s'étant ensuite orientées sur le financement du « French Impact ». Le soutien de l'Etat a repris avec le lancement de nouveaux appels à projets lancés par l'Etat conformément au II de l'article, grâce à la mobilisation de plusieurs réseaux et PTCE.

De 56 actifs en 2020, le nombre de PTCE est passé à plus de 200 en 2023. Le succès est donc au rendez-vous, même si tous ne présentent pas le même modèle économique et de financement.

Plusieurs CRESS se sont impliquées dans la création, le soutien ou l'animation de PTCE, en particulier au sein des conférences régionales d'animation des PTCE.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les acteurs de l'ESS remarquent que la création des PTCE a été portée au départ par les réseaux de l'ESS et que la distinction opérée au II de l'article 9 entre PTCE sélectionnés par des financeurs et soutenus par l'Etat et ceux qui ne le sont pas a perdu sa pertinence et sa raison d'être. Ceci correspondait à l'époque où il s'agissait de tester le concept à travers des appels à projet, étape

désormais close. Il conviendrait donc d'abroger le II de l'article ou de le réécrire, en reconnaissant que l'initiative revient aux acteurs locaux en lien avec les territoires, en maintenant le principe d'un soutien de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs groupements et en faisant le cas échéant évoluer la formule de l'AMI, dont le nombre et le contenu sont jugés insuffisants par rapport au nombre et à la diversité des coopérations territoriales.

Par ailleurs, les PTCE ne sont plus le seul dispositif de coopération territoriale et il convient de les articuler avec les autres dispositifs qui ont émergé au cours des dernières années (tiers-lieux ; fabriques de la transition, TZCLD, EBE, FABLAB, Programme d'Alimentation Territoriale, TEPOS, Projet culturel de territoire...), qui devraient pouvoir y adhérer le cas échéant.

Le gouvernement devrait pouvoir présenter, selon une périodicité à définir (tous les 3 ans ?), un rapport sur toutes ces formes de coopération territoriale pour leur donner une visibilité d'ensemble, inventorier les soutiens dont ils disposent et mesurer les résultats de ces coopérations du point de vue de tous les acteurs impliqués.

L'article 9 de la loi devrait donc traiter de tous ces dispositifs de coopération territoriale.

Le COORACE mentionne aussi à cet égard que le système de gouvernance actuel des PTCE semble s'être stabilisé avec une Cellule Nationale d'Animation (associant ESS France, le RTES, le MES, le COORACE et le Labo de l'ESS) et des Cellules Régionales d'Animation. Leur mode d'organisation pourrait faire l'objet, le cas échéant, de dispositions réglementaires.

Si des moyens ont été consacrés à l'émergence de ces pôles, les possibilités de financement dans la durée de la fonction animation de ces pôles, pourtant indispensable à leur pérennité, n'ont pas été trouvées. Une évaluation des résultats obtenus reste à conduire. On dispose seulement d'un rapport du Labo de l'ESS « Relancer les PTCE » publié début 2021 à la demande de la Secrétaire d'Etat à l'ESS ([Annexe 10](#)). La commission « Territoire et transition écologique » du CSESS pourrait éventuellement mettre à jour ce bilan.

Enfin, les PTCE constituent une innovation, qui peut être rattachée aux « clusters de l'innovation sociale et écologique »²⁰ mentionnés par l'Union européenne dans son récent Plan d'action. Il convient donc de les articuler avec la politique régionale de l'Union.

Au-delà des PTCE et des autres formes de coopération territoriale, l'article 9 devrait aussi reconnaître un droit à l'expérimentation et à la coopération sur les territoires, appuyé par un dispositif spécifique de financement national et territorial. Ce soutien aux formes de coopération territoriale pourra passer par un fonds national dédié et par des soutiens aux projets de territoire mis en œuvre par les acteurs et actrices de l'ESS via la contractualisation sur des politiques nationales (ruralité, QPV...).

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Le CSESS n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de cet article mais souligne avec le COORACE que l'adoption d'une loi de programmation permettrait d'assurer un

²⁰ Voir aussi sur l'innovation sociale et citoyenne au service des territoires la recherche-action en cours du MES

https://www.le-mes.org/IMG/pdf/mes_synthese_innov-sociale-transition-ecologique-solidaire_v3.pdf

financement dans la durée des PTCE par l'Etat et de stabiliser ainsi leur activité et leur animation, en complément des financements apportés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Article 10 Le contrat de développement territorial

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art. 6 sur le Grand Paris, p 37) précise que le but de cet article est d'intégrer un volet relatif à l'ESS dans chacun des contrats de développement territorial (CDT) prévus par l'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris²¹. Ces CDT déclinent le contrat de plan Etat/région et mettent en œuvre le développement économique, urbain et social de territoires définis comme stratégiques au sein de la région capitale et en particulier ceux desservis par le réseau de transport public « Grand Paris Express ».

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Le conseil supérieur ne dispose d'aucune information spécifique sur la mise en œuvre de cet article en région parisienne. Questionnée, la CRESS Ile-de-France a répondu ne pas avoir été associée aux travaux d'élaboration des CDT. Si ces documents d'aménagement peuvent comporter des orientations favorables à l'ESS, aucun des 21 CDT répertoriés ne contient d'éléments identifiables comme dédiés à l'ESS. Et si depuis 2022, avec un appui important de la CRESS IDF, la Métropole du Grand Paris s'est dotée d'une Stratégie d'Economie Circulaire et Solidaire, cette dernière n'inclut pas les CDT dans son périmètre car ceux-ci ne relèvent pas de sa compétence.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les acteurs de l'ESS estiment que cet article isolé a perdu sa raison d'être et qu'il conviendrait de regrouper dans un article unique tout ce qui concerne les compétences des différentes collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'ESS (art 7 et 8 notamment). Ce serait aussi une occasion de clarifier les conséquences de la loi NOTRE (cf art 7).

En toute hypothèse, ce nouvel article devrait reconnaître la capacité de chaque niveau de collectivité à développer des politiques ESS dans son domaine de compétence, sans avoir à passer par une convention préalable avec la région.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Cet article n'ayant selon ses informations pas été appliqué, le conseil supérieur n'estime pas nécessaire de procéder à son évaluation approfondie.

21 Cet article 21 dispose que « Les contrats définissent, dans le respect des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, y compris en matière d'économie sociale et solidaire, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles. »

Article 11 L'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art. 7, p 38 et s) rappelle que l'agrément entreprise solidaire a été créé en 2001 par la loi dite Fabius du 19 février 2001 et revu par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, complété par son décret d'application du 18 mars 2009. Délivré par les préfetures sur instruction des services déconcentrés du ministère du travail (DIRECCTE, devenue DREETS), il donne accès au financement par les fonds solidaires définis à l'article L.214-39 du code monétaire et financier et gérés par les sociétés de gestion de l'épargne salariale. Elle rappelle aussi, outre les chiffres disponibles sur cet agrément en 2013, l'existence d'un agrément de droit pour les entreprises d'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées, principales utilisatrices de cet agrément puisqu'il supposait d'employer au moins 30 % de salariés en contrat aidé ou en situation d'insertion, et l'exigence que la moyenne des sommes versées aux cinq salariés ou dirigeants les mieux rémunérés ne doit pas excéder cinq fois la rémunération annuelle perçue par un salarié à temps complet sur la base de la durée légale du travail et du SMIC.

L'étude d'impact, qui qualifie cet article d'important, mentionne que son ambition est de rendre cet agrément plus sélectif en le réservant aux entreprises poursuivant à titre principal un objectif d'utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi et en conditionnant son attribution à la justification d'un besoin de financement lié à cette recherche d'utilité sociale. Le nombre de conditions pour l'obtenir est donc passé de 4 à 10, avec en particulier celle qui consiste à démontrer que « *La charge induite par ses activités d'utilité sociale a un impact significatif sur son compte de résultat ;* »²², mais deux contreparties ont été prévues pour alléger les conséquences de ce durcissement également justifié par une crainte de fraude²³ : d'une part, la liste des organismes susceptibles de bénéficier d'un agrément de droit a été sensiblement allongée ; d'autre part, l'échelle des salaires a été portée de 1 à 5 à 1 à 7, qualifiée d' « *élargissement mesuré* ».

L'étude d'impact affiche enfin un objectif ambitieux en termes de nombre d'entreprises susceptibles de bénéficier de l'agrément ESUS : alors que le gouvernement estimait que 5 000 entreprises avaient bénéficié de l'agrément entreprise solidaire entre 2004 et 2012, il a avancé un objectif de 10 à 12 000 entreprises agréées, sans préciser toutefois l'horizon de temps pour y parvenir. Quant au surcroît de travail administratif qui pourrait en résulter pour les DIRECCTE, il devait être compensé par une standardisation de certains éléments du dossier, notamment en matière d'appréciation des écarts de rémunération.

L'article 97 de la loi, qui se rattache à l'article 11, précise les conditions d'entrée en vigueur du nouvel agrément ESUS : les entreprises bénéficiant de l'agrément solidaire, dans sa rédaction antérieure à la

²² Rédaction résultant du V de l'article 157 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 (dite loi PACTE). Dans sa version initiale, cette condition était ainsi rédigée en 2014 « *La charge induite par son objectif d'utilité sociale a un impact significatif sur le compte de résultat ou la rentabilité financière de l'entreprise ;* ». Cette loi a également rendu applicable aux entreprises agréées de droit l'échelle des salaires mentionnée ci-dessus, ce qui n'était pas le cas auparavant. Elle a également élargi (V de l'article 105) la notion d'utilité sociale pour la mettre en conformité avec les emplois du financement solidaire réellement constatés (cf article 2 de la loi).

²³ Cette crainte semble rétroactivement avoir été exagérée. Car aucun acteur n'a eu vent d'une fraude à l'agrément depuis 2014.

présente loi, sont réputées bénéficier de l'agrément ESUS prévu dans sa rédaction résultant de la présente loi, pour la durée restante de validité de l'agrément lorsque celle-ci dépasse deux ans et pour une durée de deux ans dans le cas contraire.

L'article 11 de la loi a été modifié notamment par le V de l'article 105 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 (loi PACTE) pour reformuler la condition relative à l'impact significatif sur le compte de résultat de la charge induite par les activités d'utilité sociale.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Les organisations interrogées sur l'agrément ESUS²⁴ par ESS France et par les CRESS (**Annexe 4**) regrettent en particulier l'absence de valorisation et de notoriété de l'agrément dans d'autres cadres (accès aux subventions, à la commande publique, à des financements privés). Elles souhaitent aussi que le fait d'être agréé soit un facteur positivement discriminant auprès de décideurs publics et privés, grâce à une meilleure incarnation du dispositif.

Leurs principales attentes sont donc les suivantes : améliorer la lisibilité de ses conditions d'attribution, compte tenu de la grande diversité d'interprétation de l'article par les DREETS ; associer plus d'avantages à l'obtention de l'agrément ; améliorer la communication sur l'intérêt et la portée de l'agrément non pas vers le grand public mais vers les candidats, les partenaires de l'ESS et les investisseurs. Ces priorités affichées n'éliminent pas bien d'autres aspects de cet agrément.

Les bénéficiaires de l'agrément

Selon un état des lieux établi par le CNCRESS à la date du 1^{er} mars 2017²⁵, les entreprises agréées sont surreprésentées dans les secteurs de l'action sociale (27,2 %), du soutien aux entreprises (17,3 %), des autres industries et de la construction (8,7 %).

34 % des entreprises agréées disposent par ailleurs d'un agrément de droit au titre de l'insertion par l'activité économique (IAE) et 7 % au titre de l'emploi de salariés handicapés (Entreprises adaptées et ESAT).

La grande majorité des entités agréées étaient des associations (68 %), devant les sociétés commerciales (20 %) et les coopératives (12 %)²⁶, avec pour ces dernières deux fois plus de SCOP que de SCIC.

Et c'est au sein des sociétés commerciales de l'ESS qu'on trouve la plus forte proportion d'entreprises agréées (80 %). Par contraste, les coopératives sollicitent peu l'agrément (0,4 % seulement, comme pour les associations), en raison du recentrage de l'agrément opéré par l'article 11 sur l'utilité sociale, qui ne correspond généralement pas à l'objet social principal des coopératives.

24 Les principales organisations représentatives concernées par l'agrément ESUS sont le Mouvement Impact France au titre des sociétés commerciales de l'ESS, le Mouvement associatif, les coopératives et leurs fédérations représentatives, les fédérations de l'insertion, la FEHAP via l'agrément de droit, FAIR, par l'histoire de la finance solidaire ainsi que par les financeurs solidaires dont France Active, les CRESS, au titre de leur rôle d'ensemblier régional et de leurs offres d'accompagnement.

25 Les entreprises agréées ESUS, quelle réalité aujourd'hui ? Observatoire national de l'ESS, CNCRESS, 2017.

26 L'agrément ne satisfait que moyennement les acteurs de l'ESS selon les notes attribuées lors de la consultation : (2,89/5 pour les associations et les coopératives, 3,26/5 pour les sociétés commerciales). Il existe naturellement des variations en fonction de la taille et des secteurs.

L'instruction des demandes

Comme rappelé plus haut (cf objectifs visés en 2014), l'instruction de l'agrément a été confiée, dans la droite ligne de l'ancien agrément entreprise solidaire, aux services extérieurs du ministère du travail puisque cet agrément a pour principal effet de donner accès au financement par l'épargne salariale (participation, intéressement...), matière qui relève traditionnellement du ministère du travail (direction générale du travail).

Le manque de moyens ou d'expertise économique et financière des DREETS pour traiter les demandes d'agrément limite la fiabilité de cet agrément, compte tenu de larges variations dans l'interprétation de la notion d'utilité sociale selon les territoires, et peut déboucher sur des octrois d'agrément discutables, voire illégaux²⁷. L'application du principe « *silence vaut acceptation* » à cette procédure, qui constitue une garantie appréciable pour les demandeurs, renforce ce risque.

Une des pistes d'amélioration évoquées consiste à organiser et reconnaître formellement une pré-instruction par des acteurs habilités ou reconnus pour leur expertise économique et financière (CRESS²⁸, URSCOP, financeurs solidaires, DLA...) ²⁹, notamment pour apprécier la condition relative à l'impact significatif sur le compte de résultat de la charge induite par les activités d'utilité sociale³⁰, les DREETS conservant leur rôle de validation finale. La détermination des moyens nécessaires aux DREETS pour améliorer l'instruction de l'agrément mériterait un examen plus approfondi, à moins que la dématérialisation de la procédure et la généralisation de la pré-instruction ne soient mises en œuvre.

La ministre chargée de l'ESS a en effet confié une mission à l'ancien responsable du PESSI du ministère de l'économie en vue de dématérialiser cette procédure à l'horizon 2024. Le chantier informatique comprend trois modules : la création d'un guichet unique pour déposer la demande ; la possibilité d'obtenir un appui à la présentation de la demande à l'aide d'un QCM ; la faculté de faire un appel à un accompagnateur pour faciliter la démarche, incluant celle de lui donner mandat à cet effet.

L'existence d'un guichet unique devrait faciliter et simplifier la démarche tandis que la faculté de la déléguer (aux CRESS³¹, aux financeurs solidaires, à l'URSCOP, au DLA par exemple) ou de se faire accompagner devrait moins dissuader les entreprises isolées et de petite taille de solliciter cet agrément et se traduire par un accroissement du nombre de demandes conformément à l'objectif

²⁷ Par exemple, dans le cas de sociétés commerciales, les DREETS ne vérifient pas toujours que ces dernières sont immatriculées, sous réserve de la conformité de leurs statuts, au registre du commerce et des sociétés avec la mention de la qualité d'entreprise de l'économie sociale et solidaire, comme l'exige le III de l'article 1^{er} de la loi. Les greffes des Tribunaux de Commerce ignorent souvent cette possibilité pour une société de choisir de mettre ses statuts en conformité avec l'ESS, condition préalable à l'agrément.

²⁸ Par exemple, la CRESS des Pays de la Loire procède déjà à un tel accompagnement pour les demandeurs qui le veulent, en partenariat avec d'autres réseaux. Elle estime à 4 heures le temps passé pour un dossier simple.

²⁹ Cette pré-instruction devrait à tout le moins pour les CRESS et le DLA être financée par l'Etat pour que ces pré-instructeurs puissent réaliser dans des conditions satisfaisantes une telle mission.

³⁰ C'est de l'avis des acteurs qui ne sont pas agréés la condition la plus difficile à établir et à prouver avec un compte d'exploitation prévisionnel sur 5 ans.

³¹ Le fait de donner aux CRESS la faculté de pré-instruire les demandes contribuerait également à répondre à la préoccupation exprimée quant au « contrôle » de l'agrément (cf ci-après). Car les CRESS sont les mieux à même de vérifier en amont dans le cadre d'une procédure de pré-agrément le respect de toutes les conditions impliquées par l'appartenance à l'ESS telles que définies par l'article 1^{er}. A condition naturellement que cette mission soit financée par l'Etat. Le MES suggère d'ailleurs à ce sujet de rendre obligatoire le recueil d'un avis conforme de la CRESS.

affiché en 2014 et non encore atteint, à condition que cette faculté de délégation soit financée par l'Etat (cf art. 6). ESS France appelle également l'attention du gouvernement sur le fait que les bénéficiaires d'un agrément de droit, actuellement soumis à un formalisme très léger, représentent la majorité des bénéficiaires de cet agrément et que les assujettir à la demande dématérialisée au même titre que les entreprises se présentant à titre individuel changerait radicalement la nature de la procédure actuelle.

Pour remédier à la diversité des analyses émanant des DREETS et harmoniser les conditions de délivrance de l'agrément sur l'ensemble du territoire, des acteurs souhaitent qu'à l'issue de la mise en place de la nouvelle application informatique, qui devrait contribuer à cette harmonisation, l'instruction de l'agrément soit reconcentrée et ne donne plus lieu qu'à un avis de la DREETS sur l'utilité sociale dont fait état le demandeur. Cette option ne fait toutefois pas consensus, certains considérant essentiel de garder le contact avec le terrain grâce à l'intervention décisionnaire des DREETS.

L'établissement et la mise à jour des listes nationale et régionales des entreprises agréées devraient aussi s'en trouver facilités.

L'établissement de la liste des entreprises agréées

L'établissement de la liste des entreprises agréées a été confié aux DIRECCTE par le décret n° 2015-719 relatif à l'agrément ESUS (art R.3332-21-3 du code du travail). Les préfets publient les décisions d'agrément au fil de l'eau au Recueil des actes administratifs du département et la Direction générale du travail a été chargée par le décret de 2015 d'établir et de tenir à jour une liste nationale.

Lors de la recodification du code du travail, la responsabilité de l'établissement de la liste nationale a été confiée par le V de l'article R.3332-21-3 du code du travail au ministre chargé de l'ESS : « *Une liste nationale des entreprises bénéficiant de l'agrément est mise à la disposition du public à l'initiative du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire.* » et devait déboucher sur une liste nationale mise à la disposition du public sur le site du ministère de l'économie (Le financement des entreprises de l'ESS, Proposition 11, p 127, ESS France, mars 2017). Si une liste a été publiée en décembre 2019³², sa mise à jour régulière est laborieuse et se heurte à des difficultés : seule la région Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à sa mise à jour en avril 2022.

Il convient par ailleurs de veiller à la consolidation de cette liste avec celle des entreprises de l'ESS que tient à jour ESS France (cf art 6).

Une des deux listes essentielles pour mener des travaux statistiques fiables sur le périmètre de l'ESS défini par la loi (cf art. 12) - la liste des entreprises de l'ESS prévue à l'article 6 et la liste des entreprises agréées ESUS prévue en application de l'article 11 - n'est donc pas disponible de manière actualisée et fiable, ce qui constitue un handicap pour conduire des travaux statistiques robustes sur l'ESS.

Les contreparties liées à l'agrément

Le constat largement partagé est qu'hormis l'accès au financement solidaire et l'accueil de jeunes en service civique pour les entreprises solidaires d'utilité sociale agréées de droit en vertu du II de l'article L. 3332-17-1 du code du travail, l'agrément n'ouvre pas droit à d'autres contreparties. Plusieurs pistes sont donc suggérées pour les accroître.

Est évoqué en premier lieu l'accès à la commande publique. La FEI et l'UNEA (cf [Annexe 5](#)) suggèrent ainsi de réserver une partie des marchés publics aux entreprises ESUS, au même titre que les TPE/PME.

32 <https://www.tresor.economie.gouv.fr/banque-assurance-finance/finance-sociale-et-solidaire/liste-nationale-agrements-esus>

En 2021, un amendement en ce sens a été soutenu lors du vote de la loi Climat et Résilience, à l'initiative de la FEI et soutenu par ESS France³³.

Au-delà de la commande publique, il y aurait lieu, dans la foulée de l'article 88 de la loi de 2014 (cf ci-après) qui vise à élargir l'accès des entreprises d'insertion aux contrats passés par les éco-organismes, de retenir l'agrément ESUS comme un marqueur de différenciation et de ciblage dans le cadre de l'attribution de contrats au titre de la responsabilité élargie des producteurs et des achats socialement et écologiquement responsables.

Sont évoqués en second lieu les contreparties fiscales.

Sur ce point, il faut d'abord mentionner la création par l'article 26 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015³⁴ d'un dispositif de réduction d'impôt spécifique aux entreprises agréées ESUS, dit IR-PME ESUS. Ce régime permet à un particulier d'obtenir une réduction de son IR lorsqu'il souscrit au capital de l'une de ces entreprises³⁵. Une bonification pérenne de son taux de réduction (par exemple 25 % au lieu de 18 % pour l'IR-PME de droit commun) semble justifiée à beaucoup d'acteurs de la finance solidaire.

Au-delà, l'agrément ESUS pourrait conditionner un accès bonifié à certains financements (ex. taux d'emprunt Bpi réduit de 50 points de base, durée d'emprunt allongée de 1 an...)³⁶ ou un taux de subventionnement augmenté de 50 à 75% dans les AAP de l'Etat et des collectivités locales. Dans le même ordre d'idées, le montant des aides *de minimis* pourrait être porté à 500 k€ sur 3 ans glissants pour les entreprises agréées ESUS (contre 200 K€ pour les sociétés en général).

Dans le même ordre d'idées la poursuite d'une utilité sociale pourrait justifier dans certains cas l'accès à une forme de crédit d'impôt recherche adapté à l'ESS dans la mesure où l'article 15 de la loi de 2014 (cf ci-après) définit pour la première fois l'innovation sociale pour faciliter l'accès au financement de l'innovation, s'agissant de répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits par le marché ou les politiques publiques ou par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail.

L'UNEA suggère également (cf [Annexe 5](#)) d'y associer une baisse de l'impôt sur les sociétés (réduction du taux de l'IS de 25% à 15% et de 15% à 5% et mise en place pour les OSBL d'un dispositif équivalent sur la taxe sur les salaires) et un financement plus aisé de l'innovation (réservation de 10 % des crédits d'Impôt Innovation (CII), Recherche (CIR) et Jeune Entreprise Innovante (JEI)).

La poursuite d'une utilité sociale pourrait également justifier une taxation à taux réduit pour certaines activités soumises à la TVA.

33 Cette extension ne soulève pas de difficulté de principe pour l'application des articles L.2113-15 et 16 du CCP aux entreprises ESUS (marchés réservés à l'ESS) dans la mesure où les entreprises agréées ESUS appartiennent à l'ESS selon l'article 1^{er} de la loi de 2014, y compris au sens de l'article R.2113-8 du CCP (cf art. 13 de la loi ci-après). Sur le régime d'accès des PME à la commande publique (art. L.2171-8 et R.2171-23 CCP), on peut se reporter au Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique, OECF, juin 2019.

34 « L'article 199 terdecies-0 A s'applique sous les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions aux souscriptions en numéraire au capital des entreprises d'utilité sociale mentionnées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail, sous les mêmes réserves que celles prévues aux 1° à 4° de l'article 885-0 V bis B. »

35 Suite au vote de loi de finances pour 2020, ce dispositif a été notifié à la Commission européenne et un critère d'ancienneté maximale de l'entreprise a notamment été réintégré.

36 Quelques organismes (Bpi, Caisse des dépôts) réservent des quotas aux entreprises agréées ESUS pour l'accès à certains fonds. Il en est allé de même pour le PIA-ESS et le FISO.

Sont évoqués en troisième lieu des contreparties telles que la capacité à accueillir des jeunes en service civique, ce qui est le cas depuis la loi du 27 janvier 2017 qui a ouvert ce dispositif à d'autres organismes comme les organismes HLM, les entreprises solidaires d'utilité sociale agréées de droit en application du II de l'article L. 3332-17-1 du code du travail, certaines sociétés d'économie mixte ou certaines sociétés publiques locales, ou l'éligibilité au régime du mécénat pour les entreprises agréées ESUS. L'UNEA suggère sur ce dernier point (cf [Annexe 5](#)) d'admettre la déductibilité du mécénat dédié aux entreprises agréées ESUS ou à Impact non OSBL à hauteur de 37,5%-33%-30%, soit deux fois moins que pour le mécénat fléché vers les organismes d'intérêt général (75%-66%-60%). L'UNEA propose aussi de manière plus large l'accès au bénévolat et aux emplois aidés.

Deux points de vigilance ont toutefois été soulevés par la Mouvement associatif, le HCVA et le Centre Français des Fonds et Fondations (CFF) à l'égard de ces nouvelles contreparties : il convient de ne pas créer de confusion ou de concurrence de dispositifs entre les organismes d'intérêt général et les entreprises d'utilité sociale (agréées ESUS) qui se rattachent à la catégorie intermédiaire des organismes à lucrativité limitée (ex : fiscalité du mécénat et de la donation).

Le Mouvement associatif et le HCVA sont très attachés au maintien de cette différenciation des avantages selon la nature des organismes bénéficiaires. De même, pour le CFF, fondations et fonds de dotation sont, en vertu des textes qui les régissent, des organismes sans but lucratif, à gestion désintéressée et créés dans un unique but d'intérêt général. Ce socle est particulièrement exigeant et justifie l'éligibilité au régime fiscal du mécénat. La DJEPVA observe dans le même sens que cette proposition, déjà portée au plus haut niveau de l'Etat, a déjà été rejetée car ces avantages pour les contribuables doivent être réservés à des libéralités au profit des seuls organismes d'utilité publique ou d'intérêt général à but non lucratif exerçant leurs activités dans certains domaines. L'extension de cette éligibilité à des structures situées hors du champ de l'intérêt général serait délicate et *a minima* nécessiterait un examen très approfondi ;
.restreindre des dispositifs ouverts à toute l'ESS aux seules entreprises bénéficiant de l'agrément ESUS.

[Le contrôle de l'agrément postérieurement à sa délivrance](#)

La question du contrôle de l'agrément a été soulevée notamment par le MIF (cf [Annexe 11](#)) qui souhaite décalquer l'obligation faite aux entreprises à mission de faire réviser par un organisme tiers indépendant (OTI) le rapport qui leur est imposé sur le respect de leur mission. L'enjeu de ce contrôle externe renvoie à la notion de redevabilité des entreprises agréées ESUS, qui seraient amenées à prouver régulièrement leur exemplarité, au-delà des critères obligatoires de l'agrément.

Cette redevabilité pourrait prendre la forme d'un bilan "utilité sociale et/ou environnementale" ou d'un rapport de mission « sociale, environnementale et/ou solidaire » annuel, approuvé par l'Assemblée Générale ou le principal organe de gouvernance, validé par un OTI (pour les entreprises de plus de 50 salariés, à l'exception des associations) tous les ans pour les Grandes entreprises, tous les deux ans pour les ETI et tous les trois ans pour les PME (10 à 250 salariés).

Plusieurs objections ont été articulées à ce sujet.

En premier lieu, un agrément constitue une variété d'autorisation administrative et n'est pas assimilable à un statut comme celui d'entreprise à mission. Il appartient à toute autorité administrative qui délivre un agrément de vérifier si les conditions de son attribution restent remplies et, dans la négative, de le retirer. La charge du contrôle de l'agrément repose donc sur l'autorité qui l'a délivré et la transférer au bénéficiaire de l'agrément irait à l'encontre de cette composante du droit administratif et de la pratique administrative. Pour une forte proportion des acteurs de l'ESS, il existe une incompatibilité entre un agrément public et une évaluation externe par un organisme privé.

En deuxième lieu, le parti pris du législateur dans la loi de 2014 a été de renvoyer à l'autorégulation par les acteurs de l'ESS (cf art 3 sur le guide des bonnes pratiques) et de leur laisser une grande latitude pour procéder par autorégulation interne et non pas par contrôle externe et pour définir le contenu de ce guide. C'est la raison pour laquelle le CSESS recommande d'utiliser les outils déjà existants comme ce guide qui obligent la plupart des entreprises de l'ESS (hormis les coopératives qui ont leur propre mécanisme de révision) à rendre compte vis-à-vis de leurs membres de leur performance sociale et écologique. Si cette obligation reste mal appliquée dans les faits, elle a le mérite d'exister et une rubrique spécifique sur l'agrément ESUS pourrait y être introduite pour mieux rendre compte de sa mise en œuvre. Elle pourrait inviter à décliner les composantes de l'utilité sociale recherchée par l'entreprise, avec si possible quelques indicateurs-clés adaptés au secteur d'activité, à identifier d'éventuelles externalités négatives en matière sociale et écologique. La mention de l'existence d'un plan de progrès et de son contenu serait également bienvenue.

En troisième lieu, la possibilité de faire contrôler l'agrément par un organisme tiers indépendant pose des questions de coût pour les entreprises agréées, souvent de petite taille. Avec le risque d'affecter son attractivité, en l'absence d'avantages plus significatifs attachés à son obtention.

La communication sur l'agrément

Pour expliquer le relatif insuccès de l'agrément ESUS en termes quantitatifs, beaucoup d'acteurs insistent sur la faible connaissance et notoriété de cet agrément et prônent donc un effort de présentation et de communication à son sujet auprès des réseaux d'accompagnement, des organismes consulaires, des collectivités territoriales, des porteurs de projets, des investisseurs ...

ESS France a édité à ce titre un document de 4 pages, accessible sur son site internet, et repris par les CRESS.

Il a également été suggéré de rédiger une charte d'engagement permettant d'identifier et de vulgariser les points forts de la distinction qu'introduit l'agrément ESUS dans le modèle d'entreprendre de l'entreprise, en valorisant principalement la gouvernance partagée, la régulation des excédents et l'objectif d'utilité sociale. Elle pourrait être signée lors de l'instruction de la demande et faire l'objet d'une promotion nationale.

Le MIF (cf [Annexe 11](#)) et l'UNEA (cf [Annexe 5](#)) ont également suggéré de changer l'appellation de l'agrément "ESUS", technocratique et incompréhensible pour le grand public, en agrément "entreprise à impact à social et écologique" ou « entreprise à impact » pour clarifier l'ouverture de l'agrément aux entreprises du secteur environnemental (cf art. 2), renforcer l'attractivité de cet agrément par une nouvelle formulation qui permettrait de mieux identifier et promouvoir ce dispositif notamment auprès des jeunes, mais aussi pour placer la notion "d'impact" au cœur de l'ESS.

Ce changement de nom est très majoritairement rejeté par les acteurs de l'ESS, qui préféreraient la création d'un logo national associé à l'agrément où la notion d'impact pourrait figurer dans une « base line » ou une signature. Ils seraient libres de l'utiliser pour le valoriser. Tous les acteurs ne se retrouvent pas dans ce concept encore neuf d'impact, plus familier aux entreprises sociales, notamment les associations qui constituent la majorité des bénéficiaires de l'agrément (cf plus haut) et qui voient dans l'impact social une notion différente de celle d'utilité sociale.

Les acteurs de la finance solidaire restent également très attachés à la dimension « solidarité » de l'agrément, lié à son lien historique avec l'épargne salariale et à l'implication des représentants des salariés dans sa gestion, et estiment le plus souvent que le changement d'appellation intervenu en 2014 lui a fait perdre en visibilité et en lisibilité. Ils préfèrent donc l'appellation antérieure : « agrément

entreprise solidaire ». Et pour eux, la notion de solidarité ne doit absolument pas disparaître de l'appellation, la notion d'impact ne la reflétant pas suffisamment.

Et le fait d'avoir rehaussé au niveau législatif une appellation qui relève normalement du domaine réglementaire ne facilite évidemment pas sa modification.

Les objectifs chiffrés

Concernant l'atteinte des objectifs quantitatifs de l'agrément ESUS mentionnés dans l'étude d'impact de 2013, le nombre d'agréments délivrés est à ce jour inférieur aux 10 000 agréments espérés. Cet écart entre le nombre prévu et observé d'agréments ne saurait pour autant être lu comme une limite du dispositif car il résulte probablement de la conjugaison d'une série de facteurs : surestimation initiale du nombre d'entreprises concernées ; complexification des conditions d'obtention surtout pour les petites entreprises récentes et désir d'une sélectivité accrue ; double finalité de l'agrément ; faiblesse des avantages associés en dehors de l'accès au financement solidaire et de l'accueil de volontaires du service civique pour les entreprises d'utilité sociale agréées de droit.

Le nombre relativement restreint d'agréments délivrés ne peut à ce stade être considéré comme synonyme d'un échec du dispositif. Le nombre de demandes d'agrément serait un indicateur plus intéressant à suivre pour évaluer la montée en puissance du dispositif que le nombre d'entreprises agréées.

Une exploitation statistique systématique et périodique de la liste des entreprises agréées, et en amont des demandes, mériterait d'être conduite périodiquement pour analyser le profil, dont la taille, et le secteur d'activité des demandeurs, le taux de refus de l'agrément et la nature des motifs de rejet, le nombre d'agréments tacites obtenus, la localisation des entreprises concernées, leur structure juridique, le taux de renouvellement de l'agrément après cinq ans ... En l'absence de telles données, il est difficile de procéder à une évaluation judicieuse de cet article.

L'évaluation de la délivrance de l'agrément par les conférences régionales

L'article 8 de la loi de 2014 prévoit que lors de la conférence régionale de l'ESS qui se tient au moins tous les deux ans « *Est également présentée l'évaluation de la délivrance de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » mentionné à l'article L. 3332-17-1 du code du travail.* »

De fait, cette disposition semble inappliquée et le CSESS n'a recueilli au cours de ses travaux aucun témoignage de CRESS confirmant l'inscription de ce point à l'ordre du jour de la conférence régionale.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Si les organisations interrogées ont peu de demandes de modification sur les critères de l'agrément, plusieurs évolutions sont envisageables mais ne recueillent pas nécessairement un soutien majoritaire.

La grille des salaires

Le MIF (cf **Annexe 11**) propose également de faire évoluer le critère de l'agrément relatif à l'encadrement du salaire du dirigeant³⁷, en le liant à la taille de l'entreprise. A titre indicatif, la grille

³⁷ Selon le b) du 3° du I de l'article L3332-17-1 du code du travail, « *Les sommes versées, y compris les primes, au salarié ou dirigeant le mieux rémunéré n'excèdent pas, au titre de l'année pour un emploi à temps complet, un plafond fixé à dix fois la rémunération annuelle mentionnée au a ;* », le plafond mentionné au a) étant « *fixé à sept fois la rémunération annuelle perçue par un salarié à temps complet*

pourrait être la suivante : rapport de 1 à 5 dans les TPE (contre 1 à 10 actuellement), de 1 à 10 dans les PME, de 1 à 15 dans les ETI et de 1 à 20 dans les grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ ou plus de 5 000 salariés, avec transposition de la réglementation applicable aux entreprises publiques).

Il convient de rappeler à cet égard que lors du vote de la loi en 2014 une des contreparties à la complexification et à la sélectivité accrue de l'agrément ESUS avait été l'allongement de la liste des entreprises agréées de droit et leur non assujettissement à la règle d'encadrement des salaires. La logique d'un agrément de droit est en effet implacable : si une organisation a déjà obtenu un agrément au titre d'une autre législation poursuivant également un objectif d'utilité sociale, il est cohérent de ne pas lui appliquer les critères de délivrance d'un autre agrément, au risque de dénaturer la notion d'agrément de droit ou d'aboutir à des incohérences ou contradictions entre agréments. C'est la loi PACTE qui, en 2019, a assujetti les entreprises agréées de droit à la grille des salaires applicable jusque-là aux seules demandes individuelles de l'agrément ESUS. Une solution pourrait donc consister à revenir à la rédaction initiale de la loi, s'il s'avérait que cet encadrement soulève une difficulté.

Sur ce point, la majorité des acteurs estime qu'il s'agit d'un faux problème et personne n'a été capable de mentionner un seul cas dans lequel cette grille aurait empêché l'obtention d'un agrément. Si le secteur hospitalier ou médical est souvent mis en avant, aucun groupe présent dans le médico-social n'a confirmé l'existence d'une difficulté.

A l'opposé les acteurs de la finance solidaire se sont déclarés très attachés au maintien des plafonds actuels figurant dans la loi, car celle-ci, avec un écart de 1 à 10 SMIC pour le dirigeant, ne correspond pas à la réalité des salaires dans les entreprises solidaires. La solidarité joue en effet d'abord dans la répartition de la valeur créée au sein de l'entreprise et ce double encadrement est jugé indispensable. Bref, toucher à ces grilles soulève des réactions sensibles et symboliques, dans un sens ou dans un autre. Lors du vote de loi PACTE, cette question a été abordée à nouveau et, avec sagesse, le Parlement n'y a pas touché.

Les acteurs de la finance solidaire craignent également qu'en cherchant à résoudre un problème limité, rencontré par quelques grandes entreprises n'ayant généralement aucun problème d'accès au financement, on renforce la focalisation des financements solidaires sur les gros tickets au détriment de petits acteurs ESUS qui, eux, rencontrent de réelles difficultés d'accès au financement.

L'UDES prône de même une réduction de la grille relative aux écarts de salaire.

Deux autres suggestions ont été émises par FAIR.

La première consiste à se référer non pas au SMIC ou au salaire minimum de branche pour déterminer l'écart de rémunération mais au plus petit salaire versé par l'entreprise, l'objectif étant d'inciter l'employeur à rehausser les plus bas salaires avant d'augmenter les plus élevés.

La seconde consisterait à rendre obligatoire dans un délai à préciser (2 ans après l'obtention de l'agrément par exemple) la signature d'un accord de participation et/ou d'intéressement, quel que soit son effectif, dans toute entreprise agréée assujettie à une imposition sur les bénéfices, les associations ne pouvant proposer qu'un accord d'intéressement (cf Titre X). La juste répartition de la valeur créée au sein de l'entreprise (cf Titre X, 4) fait en effet partie de la notion de solidarité et ces nouveaux avantages ouverts aux salariés viendraient compléter la rémunération de base que constitue le salaire. La diffusion de modèles-type d'accord devrait faciliter leur mise en place dans les plus petites d'entre

sur la base de la durée légale du travail et du salaire minimum de croissance, ou du salaire minimum de branche si ce dernier est supérieur. »

elles. Cette proposition aurait aussi pour conséquence d'augmenter les volumes de financement vers les entreprises agréées ESUS. Le mouvement coopératif rappelle aussi à cet égard que l'épargne salariale peut être maintenue dans l'entreprise sous forme de compte-courant bloqué et rémunéré. Le MIF suggère dans le même esprit de rendre obligatoire la représentation des salariés au conseil d'administration. L'application de la notion de gouvernance démocratique reste en effet assez floue et dans les faits peu exigeante : la mise en place de cette suggestion la clarifierait.

[La répartition de la plus-value en cas de cession](#)

Une proposition plus consensuelle du MIF vise à encadrer l'usage des plus-values de cession réalisées par les sociétés commerciales appartenant à l'ESS (cf Titre X, point 4), en en réservant une part (plancher de 10 %) aux salariés de l'entreprise, avec une répartition liée à l'ancienneté dans l'entreprise, ou au financement d'entreprises d'intérêt général ou ESUS.

[Les fonds solidaires assimilés ESUS](#)

FAIR a proposé que pour les fonds mentionnés au 1° du III de l'article L.3332-17-1 du code du travail³⁸ de remonter de 25 % à 50 % au moins la proportion d'entreprises agréées ESUS présentes dans le fonds (hors poche pour la gestion de la liquidité), et donc à 70 % celle des titres émis par des entreprises de l'ESS.

Par ailleurs, rien dans la rédaction de l'article du code du travail ne fait obstacle à ce qu'un fonds étranger ou une entreprise étrangère, européenne notamment, soient agréés ESUS. Il conviendrait, en cas de modification de la loi de 2014, de préciser ce point lors des futurs débats parlementaires.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

En conclusion, cet article ne semble pas appeler une évaluation plus approfondie mais des modifications ciblées des dispositions législatives et surtout de leurs modalités d'application

Article 12 Le suivi statistique

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

L'étude d'impact (art. 8, p 41 et s) constate que « *Les données statistiques disponibles à l'heure actuelle permettant de cerner l'activité économique des entreprises de l'ESS ainsi que leurs modalités de financement (dont, les concours bancaires) ne permettent pas d'avoir une perception claire et quantitative de l'insertion économique de ces entreprises, de leur solidité financière et de leurs sources de financement.* » alors que « *une meilleure connaissance de ces entreprises est nécessaire pour mieux apprécier leurs particularités, permettre d'assurer leur financement de manière adéquate en démontrant à leur financeurs potentiels leur solidité et, éventuellement, à identifier les difficultés qu'elles pourraient rencontrer afin de renforcer l'efficacité des interventions publiques dont elles feront l'objet au travers de l'intervention de la Banque publique d'investissement. La mise en place d'un suivi*

³⁸ « 1° Les organismes de financement dont l'actif est composé pour au moins 35 % de titres émis par des entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 précitée dont au moins cinq septièmes de titres émis par des entreprises solidaires d'utilité sociale définies au présent article. »

de qualité est un préalable à l'appropriation effective de ces enjeux par les institutions bancaires et financières ».

Pour remédier à cette lacune, le projet de loi souhaitait mettre en œuvre deux suivis complémentaires :

.un suivi statistique coordonné (art. 12), notamment entre l'INSEE et la Banque de France s'agissant de mieux connaître l'activité et le bilan des entreprises de l'ESS (particulièrement leurs modalités de financement) ;

.et un suivi complémentaire de leur accès au financement comportant une contribution de la Banque publique d'investissement pour mieux appréhender les entreprises de l'ESS faisant l'objet d'une intervention (art 17).

Pour assurer le second, l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement a été modifié pour permettre l'exploitation à des fins statistiques d'informations couvertes par le secret des affaires et le secret bancaire.

Les institutions concernées par ce double suivi devaient donc mettre en place, en application du IV de l'article L.141-6 du code monétaire et financier, les conventions permettant de régler les échanges d'information nécessaires dans le cadre de leurs travaux statistiques, étant précisé que la Banque de France devait également conclure une convention avec l'Etat sur ce point.

Le recours à la loi a été jugé nécessaire au regard des règles de confidentialité entourant les données mobilisables (exploitation par la Banque de France des différentes sources de données à sa disposition, travaux statistiques conduits avec le concours de la Banque publique d'investissement).

L'étude d'impact souligne également que la mise en œuvre de ce suivi repose de manière déterminante sur l'enregistrement des entreprises de l'ESS prévu à l'article 1er qui permettra d'identifier ces acteurs dans les bases de données existantes et dont les données régionales sont fournies par les CRESS (cf art. 6).

Il faut en effet rappeler que les articles 5 et 6 de la loi de 2014 impartissent aux CRESS et à ESS France un rôle essentiel en matière de suivi statistique de l'ESS.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application des articles 12 et 17 et du suivi statistique](#)

Au cours des discussions parlementaires, le contenu de l'article 8 du projet du gouvernement a été éclaté et ventilé entre deux articles distincts : l'article 12 dédié au suivi statistique qui maintient toutefois une certaine confusion car il vise toujours le suivi de l'activité et des modalités de financement des entreprises de l'ESS et l'article 17 dédié au seul suivi de l'accès au financement de ces mêmes entreprises.

Les acteurs concernés ne sont plus les mêmes que dans le projet initial du gouvernement :

.dans le premier cas, il s'agit de l'INSEE, des services statistiques ministériels, de la Banque de France et la Banque publique d'investissement ;

.dans le second, il s'agit du CSESS, d'ESS France et des CRESS, en lien avec la Banque publique d'investissement.

Le premier suivi étant seul traité ci-dessous, il convient de se reporter à l'article 17 pour ce qui concerne le suivi de l'accès au financement des entreprises de l'ESS.

L'article 12 de la loi comporte néanmoins une ambiguïté car il énonce que « *L'activité et les modalités de financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er font l'objet d'un suivi statistique spécifique auquel participent l'Institut national de la statistique et des études économiques...* » En d'autres termes, les services statistiques mentionnés à cet article ne font que participer au suivi que la loi confie par ailleurs aux CRESS au plan régional (au 4° de l'article 6) et à ESS France au plan national (3^{ème} alinéa de l'article 6), qui consolide au niveau national les données économiques et sociales et les données qualitatives recueillies par les CRESS.

Une organisation complexe et une mission sous-rémunérée

Les CRESS comportent des Observatoires régionaux de l'ESS (1 ETP en moyenne par CRESS sur la fonction), qui capitalisent les données régionales, produisent des études et travaux (pour leurs membres, les pouvoirs publics, les collectivités locales, les réseaux et fédérations, etc.).

ESS France accueille en son sein l'Observatoire national de l'ESS (3,5 ETP), qui collecte les données, anime le réseau, produit diverses études (partenariats, prestations) et projets et coordonne le système d'information « liste des entreprises de l'ESS » (mission légale). Cet Observatoire national est membre des comités scientifiques de l'ADDES (association pour le développement des données sur l'économie sociale) et de FAIR, et participe en tant qu'expert à certaines enquêtes nationales (Enquête Associations de l'Insee, etc.).

Ce suivi statistique et la production d'études qui lui est associée constitue une mission stratégique transversale qui alimente l'ensemble des missions des CRESS et d'ESS France : promotion et sensibilisation, actions de plaidoyer, appui au développement économique et territorial, accompagnement de la transition écologique, projets autour de l'emploi (égalité femmes-hommes, besoins en compétences, etc.), prospective et analyse de conjoncture...

Les CRESS et ESS France ont noué des partenariats avec les producteurs de données publics avant la loi de 2014 car :

- .elles ne sont pas Centre de formalité des entreprises (CFE) et ne collectent pas directement les informations administratives à la source sur les entreprises de l'ESS ;
- .la production de données sur l'ESS est très parcellaire et imparfaitement couverte par la statistique publique (en raison de sa diversité sectorielle et statutaire) ;
- .la définition légale du périmètre de l'ESS (article 1er) n'a pas été accompagnée d'une transposition statistique (nomenclatures, effets de bords, etc.) et nécessite d'être précisée pour les besoins de sa déclinaison statistique.

Si le réseau des observatoires (national/régional) fait aujourd'hui autorité sur la donnée relative à l'ESS, il dispose de peu de moyens et achète beaucoup de données à l'Insee sur ses crédits et prend intégralement en charge le développement du système d'information nécessaire à la gestion de la liste des entreprises de l'ESS (investissement et maintenance). Dans ce domaine, des opportunités majeures sont offertes par le développement des API et la mise en relation de bases de données : actions de sourcing dans le cadre des achats socialement et écologiquement responsables (ASER), co-construction et évaluation de politiques publiques, déclinaison territorialisée de la donnée (quartiers de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale, etc.), diagnostics territoriaux, etc.

La passation des conventions et les relations avec les différents services statistiques

L'INSEE est un partenaire historique puisque dès 2008 a été mis en place un périmètre statistique de l'ESS (réévalué en 2020) en vue d'obtenir un système de mesure fiable dans le temps et homogène entre les territoires.

Depuis 2014, est identifiée une référente « ESS » au sein de l'Insee, affectée à la Direction des statistiques d'entreprises. Des relations permanentes ont également lieu avec le service « Appui et diffusion sur mesure » dans le cadre des commandes de données payantes. Des liens ponctuels sont aussi noués avec les autres services (comptabilité nationale, etc.).

L'Insee et les CRESS produisent ensemble des études régionales.

Jusqu'en 2016, l'INSEE fournissait une extraction du fichier SIRENE sur le périmètre ESS et à la suite du vote de la loi de 2014 une volonté commune s'est manifestée pour intégrer une variable « ESS » dans le fichier SIRENE mais la fiabilité de cette variable est faible selon ESS France, qui ne l'utilise pas pour la gestion de la liste des entreprises (cette liste s'appuie principalement sur le périmètre statistique de l'ESS et des retraitements manuels).

Depuis 2018, les administrations publiques ont développé des API qui facilitent les échanges de fichiers. L'Observatoire national de l'ESS a connecté son système d'information (SI) avec l'API Sirene de l'INSEE.

Avec l'INSEE, les points de vigilance sont les suivants :

.la variable ESS du fichier SIRENE doit être complétée par une modalité « entreprises à mission » selon le décret n° 2022-1014 du 19 juillet 2022 relatif au Registre national des entreprises (RNE) et portant adaptation d'autres registres d'entreprises ;

.les relations avec les services de l'Insee sont inégales car les CRESS ne sont pas partout considérées comme exerçant une mission légale sur le suivi et la production de statistiques (n'étant pas productrices de données à la source) ;

. la mise en place d'un compte satellite de l'ESS. A la suite d'un appel d'offres d'Eurostat à la suite duquel l'INSEE avait été sélectionné pour ce faire, les travaux ont été interrompus car les priorités de l'Institut ont été modifiées. Le CRESS note que le Portugal, lauréat en même temps que la Belgique et la France de cet appel d'offres, s'est doté entretemps d'un compte satellite de l'ESS³⁹ de même que la Belgique⁴⁰ (annexe 12).

Le manque de volonté politique et les fréquents changements de priorité au sein de la sphère publique font que la France n'est toujours pas dotée de cet outil indispensable pour évaluer l'impact de la loi de 2014, élaborer des politiques publiques pertinentes et mesurer leurs effets.

Malgré des résultats décevants, les travaux conduits avec la Banque de France, la Banque des territoires, le Crédit Coopératif et la Direction générale du Trésor permettent d'avancer sur les questions comptables et financières.

Indispensables pour appréhender la situation des salariés de l'ESS relevant du régime général de la sécurité sociale et notamment ceux des associations, les relations avec les URSSAF sont plus récentes : un partenariat n'a été mis en place avec l'ACOSS et les Urssaf qu'en 2018, mettant fin à des années de blocage. Les interlocuteurs actuels sont considérés comme fiables et réactifs. Il permet la fourniture gratuite de données trimestrielles sur l'emploi, les établissements et la masse salariale (et depuis 2022,

39 Ces travaux ont été conduits entre 2013 et 2020 en partenariat entre l'Etat (institut de la statistique) et 6 entités de l'ESS, qui a pris la forme d'une coopérative. Ce compte recense 71 885 entités appartenant à l'ESS, qui représente 3 % de la VA, 5,3 % de la masse salariale et 6,1 % de l'emploi du pays.

40 La Belgique dispose d'un compte satellite depuis 2004, développé par la Banque nationale de Belgique selon la méthodologie recommandée par l'ONU en 2003 (Manuel sur les ISBL dans le système des comptes nationaux). Les ISBL représentaient 5 % du PIB et 12,6 % de l'emploi salarié en 2017.

sur le salaire moyen par tête), avec un décalage limité à 6 mois. Des partenariats régionaux analogues concernent environ la moitié des CRESS, dont certains sont assez anciens (Bretagne, Normandie, etc.).

Pour les salariés du régime agricole, un partenariat ancien existe avec la MSA qui fournit gratuitement les données sur ces salariés (en juin de chaque année pour les données de l'année précédente).

En ce qui concerne la Banque de France, la mesure du financement bancaire de l'ESS est inscrite dans sa mission de suivi statistique de l'épargne réglementée et de ses obligations d'emplois. Grâce à la liste des entreprises de l'ESS fournie par ESS France, le Service Central des Risques (SCR) de la Banque de France centralise mensuellement les concours accordés par les établissements de crédits et les entreprises d'investissement. Et des partenariats ponctuels ont été organisés entre ESS France et certains de ses membres et la Banque de France (Direction des statistiques d'entreprises).

Un travail d'étude a également été conduit en 2022 en coopération sur les données comptables et financières utilisées pour les cotations BDF des entreprises de l'ESS (données sur les défaillances, principaux ratios du Fichier Bancaire des Entreprises, le FIBEN).

Parmi les institutions visées à l'article 12, la Banque de France a pris très au sérieux la mission de suivi statistique prévue par l'article 12. Elle a amélioré et adapté la notation des entreprises de l'ESS, ouvert en juillet 2018 la médiation du crédit aux entreprises de l'ESS (Atlas 2020 de l'ESS, p 65) conformément à la proposition d'ESS France (Le financement des entreprises de l'ESS, Proposition n° 17, p 30 et 157, mars 2017, [Annexe 8](#)) et inclus l'ESS dans le périmètre de son Observatoire sur le financement de l'ESS, où siège désormais un représentant d'ESS France. La Banque de France s'est également mise à exploiter les données statistiques en sa possession pour donner des premières indications sur le financement bancaire de l'ESS, par le LDDS (L'épargne réglementée, Rapport annuel 2021, p 60 et s.) ou de manière plus générale (Olivier Garnier, Le financement bancaire des entreprises de l'ESS au cours de la dernière décennie, in Pour une finance à impact au service des défis environnementaux et sociaux, FAIR, 2013, p 16).

La Banque des territoires ne produit pas directement de données sur l'ESS mais soutient l'Observatoire national de l'ESS depuis de nombreuses années à travers des publications ou pour l'expérimentation sur les données comptables et financières.

Avec la DG Trésor, il y a une difficulté qui concerne le suivi et l'établissement de la liste des entreprises agréées ESUS (cf art. 11). Un partenariat conclu en 2022 permet d'exploiter les données issues des liasses fiscales (FARE/ESANE) à partir de la liste des entreprises de l'ESS.

Aucun lien n'a cependant été établi avec les services statistiques ministériels mentionnés à l'article 12.

Et il n'y a pas d'échanges réguliers avec la Bpi sur la question des données. L'observatoire national a toutefois participé à des travaux de l'Observatoire des PME en 2019. A ce sujet, la DG Trésor a mentionné qu'elle avait accès aux données de la Bpi sur le financement de l'innovation sociale et à d'autres tables de données qu'il serait possible d'apparier avec la liste des entreprises de l'ESS. Mais rien n'a été entrepris jusqu'ici pour exploiter ces données⁴¹. Ce pan de la loi est donc resté inappliqué.

⁴¹ Dans son Rapport de 2017 sur le financement des entreprises de l'ESS, ESS France avait recommandé en note 91 (p 124) de rendre publique cette convention qui était alors en cours de négociation et les données transmises en open data car la mission de suivi statistique confiée par la loi à ESS France et aux CRESS n'a pas pour seule destinataire le Trésor mais bien l'ensemble de l'ESS.

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France a été la première institution à publier en mars 2017 un Rapport sur Le financement des entreprises de l'ESS, élaboré avec la participation des CRESS avant qu'elles ne rejoignent ESS France, qui comporte un état des lieux très complet et formule de très nombreuses propositions, **dont l'une porte sur l'activation de cette mission de suivi statistique de l'ESS** (Proposition 10, p 124). A ce sujet, **ce rapport souligne le caractère urgent, indispensable et majeur de ce travail**, en particulier en ce qui concerne la notation des entreprises de l'ESS et l'appréciation de leur risque de défaut. Il souligne aussi le caractère décevant de l'action de la Bpi et son rôle marginal dans le financement de l'ESS (p 87 à 97).

L'Atlas commenté de l'ESS préparé sous l'égide de l'Observatoire national de l'ESS par son conseil scientifique fait également une large place à des thématiques comme les créations d'entreprises, l'emploi dans l'ESS ou les nouveaux outils de financement (Edition 2020, p 64 à 73, éditions Dalloz).

L'inertie de la Bpi et de la Direction générale du Trésor justifie que le Secrétariat d'Etat à l'ESS et, à travers lui, le gouvernement prenne enfin au sérieux cette mission essentielle et assure la coordination interministérielle nécessaire, avec un programme et un plan d'action précis à la clé. A défaut, les choses resteront durablement en l'état.

Après la sortie du rapport d'ESS France en 2017, la Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire a en effet considéré que cette mission, posant la question du secret des affaires pourtant réglée par le législateur, ne méritait pas d'action de sa part.

Encore une fois, la faiblesse de l'interministérialité dans la conduite d'un chantier essentiel (cf Titre X, 1) explique en bonne part qu'il ait peu avancé, sauf exceptions, puisqu'il repose toujours et encore sur le seul dynamisme d'ESS France et des CRESS aux moyens limités. L'absence regrettable de données qui en résulte sur beaucoup d'aspects de l'ESS se retrouve de manière répétitive, pour ne pas dire lassante, lors de l'examen de nombreux articles de la loi de 2014.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

En dehors de la clarification éventuelle sur la répartition des responsabilités en matière de suivi statistique de l'ESS (cf ci-dessus), les compléments ou modifications à prévoir ne sont pas d'ordre législatif mais visent à rendre effectif le suivi statistique prévu par l'article 12, avec deux angles morts à combler en priorité.

La création d'entreprises dans l'ESS

L'appareil statistique français n'est pas structuré pour suivre la création d'entreprise dans l'ESS. La source principale pour la suivre est le fichier SIRENE REE de l'INSEE, mais ce dernier ne couvre que le secteur marchand non agricole. D'autres sources sont intéressantes mais parcellaires pour l'ESS comme le Registre national des associations (JOAFRE), qui ne couvre que les associations et fondations d'entreprise, ou l'enquête SINE de l'Insee sur la création d'entreprises dont l'échantillon inclut très peu d'entreprises de l'ESS, etc.

Les CRESS n'exercent pas la fonction de Centre de formalités des entreprises (CFE) pour l'ESS et donc ne collectent pas directement à la source leurs données administratives (création, modification,

Comme bien d'autres, **cette recommandation n'a été suivie d'aucun effet et explique que les données transmises par la Bpi au Trésor ne servent actuellement à rien.**

disparition). Ceci explique le caractère peu fiable de ces données au plan régional. Il conviendrait sans doute de la leur conférer, mais avec les moyens humains et budgétaires nécessaires.

Les données administratives sur les entreprises de l'ESS relèvent aujourd'hui de divers CFE (CCI, CMA, URSSAF, Préfecture, Chambre d'Agriculture...), qui sont progressivement centralisées par la CNIL dans le Répertoire national des entreprises (RNE).

En attendant que cette mission soit confiée aux CRESS, il est urgent de créer un groupe de travail interministériel pour harmoniser les remontées de données en provenance de la grande diversité de CFE ayant à connaître des créations d'entreprises dans l'ESS.

Des données comptables et financières éclatées

Les obligations de déclarations comptables varient selon la nature des organisations : fiscalisées (pour lesquelles les informations sont de qualité) ou non (ESANE/FARE), niveau de chiffre d'affaires (FIBEN), niveau de ressources publiques (JOAFRE), etc.

Des sources incomplètes mais complémentaires sont utilisables et utilisées: les enquêtes de la statistique publique (Enquête Associations de l'Insee, dont la dernière parue en 2021 porte sur les données 2018), du monde académique (Enquête Paysage associatif du Centre d'économie de la Sorbonne dont la dernière édition date de 2022), des réseaux et fédérations de l'ESS ainsi que l'annuaire des fondations produit par le Centre Français des Fonds et Fondations (CFF).

En résumé, les missions légales des CRESS et d'ESS France se heurtent à une organisation peu adaptée de la statistique publique sur le champ de l'ESS et à l'absence d'une fonction de CFE pour les CRESS. Mais les producteurs de données cités à l'article 12 assurent globalement le suivi de l'ESS, en lien avec ESS France et les CRESS, même s'il est encore imparfait.

Enfin, il faut prendre en considération la dimension internationale du sujet : le suivi statistique national renvoie à la question du périmètre ESS dans le contexte européen⁴² et international (OCDE, ONU, BIT) où des évolutions sont envisagées, qui auront en retour des implications sur notre système national.

De multiples difficultés encore à surmonter

A titre d'illustrations, les acteurs de l'ESS ont fait remonter les difficultés suivantes :

- .les données sur les associations sont délicates à utiliser car pour obtenir un SIRET une association doit avoir employé un salarié et/ou avoir demandé une subvention publique et/ou exercer une activité fiscalisée. Les statistiques disponibles proviennent, en complément, d'enquêtes périodiques comme celles menées par Viviane Tchernonog sur les associations ;
- .pour améliorer la collecte des données sur les comptes des associations (cf art. 60 et 78), des fondations et des organisations de l'ESS qui n'y sont pas tenues, il est suggéré de mettre en place un système automatisé de dépôt obligatoire des comptes annuels, afin de permettre un suivi centralisé et exhaustif des données et de pouvoir conduire des études ne reposant pas pour partie sur des

42 Par exemple EUROSTAT a lancé un appel à projet sur l'établissement de comptes satellites pour l'ESS en 2019, qui comporte la question de l'harmonisation du périmètre de l'ESS et celle de son ouverture à d'autres acteurs. Et le comité européen des régions vient de rendre les 8 et 9 février 2023 un avis « *Créer un environnement favorable à l'économie sociale — la perspective locale et régionale* » dans lequel (point 26) il souligne « *la nécessité d'améliorer les données relatives à l'économie sociale, et suggère que l'Union européenne mette en place des indicateurs appropriés pour évaluer les investissements dans cette économie;* ».

données déclaratives, et d'autoriser la réutilisation des données pour améliorer la connaissance statistique dans ce domaine⁴³ ;

.l'identification des fondations n'est pas toujours aisée non plus, d'où la mise en place en décembre 2022 du premier répertoire exhaustif par le CFF, permettant un suivi statistique et qualitatif des organismes du secteur. La mise en place de ce répertoire a nécessité des investissements importants et suppose une maintenance onéreuse. Au sein du CFF, 1 ETP est dédié à ce projet mais le CFF n'est pas financé à ce titre ;

.on connaît mal les associations, fonds de dotation ou fondations qui deviennent inactives. Peut-être faudrait-il convenir de critères à définir en concertation avec les représentants des secteurs concernés permettant de les identifier. Par exemple, l'absence de dépôt durant deux années des comptes en préfecture si une telle organisation est tenue de les y déposer. La possibilité de transposer l'obligation de mise en sommeil prévue pour les sociétés commerciales pourrait également être envisagée ;

.les données contenues dans les CERFA remplis par les associations qui demandent des subventions ne sont pas toutes exploitables ;

.des coopératives comme les CUMA n'ont pas de salariés et ne sont pas employeurs mais on peut obtenir une liste des CUMA agréées auprès du Haut-conseil de la coopération agricole ; de même des SCOP et des SCIC restent mal identifiées par la statistique publique (mais un suivi sérieux est assuré par la CGSCOP) ;

.les liens avec les greffes des tribunaux de commerce restent rares et les remontées d'informations souvent médiocres. Il conviendrait donc de renforcer ces liens (par exemple pour le contrôle du statut de société commerciale de l'ESS au sens de l'article 1^{er} de la loi lorsqu'une telle société sollicite l'agrément ESUS prévu à l'article 11 de cette même loi).

Autre exemple de ces relations trop rares et souvent infructueuses, ESS France, la CGScop et Coop Fr ont saisi le 21 septembre 2021 la Commission de coordination des CFE en lui demandant de répertorier la douzaine de formes juridiques sous lesquelles sont constituées les coopératives afin notamment d'améliorer leur suivi juridique et statistique. La présidente de la commission a, par lettre du 15 février 2022, accueilli cette demande en ce qui concerne la suppression du terme « ouvrière » dans d'appellation des SCOP mais l'a rejetée pour l'essentiel au motif que les catégories à créer concernaient parfois des effectifs réduits et présentaient donc un intérêt très limité et que le coût d'adaptation des systèmes d'information ne pouvait pas être exposé en 2022, avec la perspective de la suppression des CFE à compter de 2023. Cette réponse d'attente illustre une fois de plus l'absence d'un pilotage volontariste de ce sujet interministériel.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

En conclusion, cet article ne semble pas appeler une évaluation plus approfondie mais des modifications ciblées des dispositions législatives et surtout de leurs modalités d'application.

En particulier, l'établissement d'un compte satellite de l'ESS reste un préalable à une meilleure connaissance de ce secteur économique à part entière.

43 La DJEPVA observe à ce sujet que certaines associations sont d'ores et déjà soumises à une telle obligation, sans toutefois toujours la respecter. Il s'agit des associations qui sont les plus importantes en termes économique ou financier pour l'Etat. Dans le cadre des relations entre ces associations et les pouvoirs publics, ceux-ci s'assurent de cette publication. Depuis peu, les commissaires aux comptes doivent vérifier que cette obligation est respectée. Si le secteur associatif comme les pouvoirs publics conviennent de l'importance de ces publications, il n'a jamais été question de l'imposer au million d'associations vivantes eu égard à la faiblesse du budget de la grande majorité d'entre elles, même pour des raisons statistiques. Cela serait contraire à toutes les politiques publiques de simplification de la vie associative menée depuis de nombreuses années.

Article 13 La commande publique

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Après avoir rappelé les grands chiffres sur la commande publique, l'étude d'impact (art. 9, p 43 et s) affirme que « *La commande publique peut ... être considérée comme un levier majeur au service de l'insertion sociale. Et les collectivités publiques qui concluent des marchés se doivent d'adopter un comportement exemplaire dans ce domaine afin de provoquer un effet d'entraînement à l'ensemble des autres acteurs de la société.* ». Il s'agit donc pour le législateur « *de renforcer les initiatives prises par le secteur associatif en faveur de l'insertion sociale.* » et « *... de faciliter le retour à l'emploi de publics défavorisés grâce à l'introduction de clauses sociales dans les cahiers des charges ou encore par la fixation de critères d'attribution à caractère social lorsque l'objet du marché le permet.* »

Elle constate aussi que la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics reste encore trop limitée et surtout ne traduit pas suffisamment l'ambition affichée, en indiquant que la moyenne des marchés des collectivités territoriales à clause sociale a atteint 5,5 % en 2011 mais 1,7 % seulement pour l'Etat et, au mieux, 2,5 % si l'on enlève les quelques très gros marchés peu adaptés à leur mise en œuvre⁴⁴. Et si la réglementation relative aux contrats de la commande publique comporte déjà des dispositions permettant de prendre en compte les difficultés d'emploi rencontrées par les personnes handicapées, les résultats obtenus restent bien en deçà des ambitions affichées pour les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), malgré les efforts déployés par l'Etat depuis la circulaire du 7 mai 2010 ayant initié un programme national de l'offre d'insertion avec pour objectif d'accroître l'accès des SIAE à la commande publique.

Cet article⁴⁵ prévoit par conséquent l'obligation d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables (SPASER) dès lors que le montant total annuel des achats du pouvoir adjudicateur ou de l'entité adjudicatrice sera supérieur à un seuil fixé par décret (seuil qui a été fixé à 100 M€ HT par le décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 et qui a été ramené à 50 M€ à compter du 1^{er} janvier 2023 en vertu du décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 pris en application de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021), à la fois par les collectivités territoriales et par l'Etat, pour ce dernier par voie réglementaire. 160 collectivités territoriales sont concernées.

L'étude d'impact, prétextant que les clauses sociales sont plus faciles à insérer dans les marchés de travaux (57,9 %) que dans certains marchés de services (28,8 %) ou de fournitures (13,3 %), n'a fixé aucun objectif quantitatif en la matière même si elle affirme que « *... le développement par les acheteurs publics d'une stratégie d'achats publics socialement responsables devrait mécaniquement avoir un impact immédiat sur le volume d'activité et les embauches des structures d'insertion par l'activité économique* ».

⁴⁴ Selon le rapport d'ESS France sur Le financement des entreprises de l'ESS, ce pourcentage était remonté à plus de 7 % pour l'Etat en 2015 alors que les collectivités territoriales se situaient en dessous de 2 %. Ce qui soulève un problème d'homogénéité dans le calcul de ce pourcentage avec les chiffres mentionnés dans l'étude d'impact.

⁴⁵ L'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 a codifié le code de la commande publique, inséré les dispositions correspondantes aux articles L. 1211-1 et L. 1212-1 du code de la commande publique et abrogé le I de l'article 13 de la loi de 2014.

Pour les acheteurs ne dépassant pas le seuil fixé par le futur décret, « *c'est ... plutôt à travers un accompagnement et par la mise à disposition d'outils (guides, documents techniques...) que ces petits acheteurs publics seront orientés et incités à mettre en place des clauses sociales ou à recourir à des procédures réservées pour les marchés qui paraîtront les mieux adaptés.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France a formulé dans son Rapport de mars 2017 sur Le financement des entreprises de l'ESS, des propositions sur l'accès à la commande publique (propositions n° 49 et n° 68 à 71, p 160 et s), en insistant sur l'effectivité de l'utilisation par toutes les collectivités publiques des dispositions de la loi de 2014 et en invitant ESS France et ses fédérations de membres à inciter les entreprises commerciales appliquant une politique d'achat responsable à adopter à leur tour de telles clauses sociales et à participer à la formation de leurs acheteurs.

Le SPASER et le PNAD

Sur les 160 collectivités territoriales qui devaient adopter un SPASER, seulement 21% d'entre elles l'avaient fait au 31 décembre 2020. Ce pourcentage est actuellement estimé à 25 % : la diffusion est donc lente. L'abaissement du seuil à 50 M€ devrait étendre cette obligation à 160 nouvelles collectivités.

Le MES suggère de rendre son établissement obligatoire dans les communes de plus de 15 000 habitants pour développer la promotion des achats responsables sur davantage de territoires et développer des écosystèmes permettant des plans d'action sur les achats responsables et les marchés réservés à l'ESS pour faire mieux correspondre l'offre des entreprises de l'ESS et les besoins des collectivités.

Son élaboration est importante car elle fournit l'occasion de fixer des objectifs à atteindre (augmentation du nombre de clauses environnementales ou sociales dans les marchés publics, de la part des achats équitables, du nombre de marchés réservés à l'ESS ou de la part des entreprises ESS dans les entreprises attributaires etc.), de nouer de nouveaux partenariats ou bien de repérer de nouveaux fournisseurs potentiels sur le territoire.

L'élaboration d'un plan national d'action de promotion des achats publics durables (PNAD) répond quant à lui à une politique européenne impulsée dès 2003. Juridiquement non contraignant, il a pour vocation d'inspirer les organisations publiques et de les inciter à adopter une politique d'achats durables. Le Plan national pour des achats durables (PNAD) 2022-2025 formalise la politique nationale en faveur de l'achat durable, tant public que privé.

En 2019, la part des marchés publics intégrant une disposition environnementale représentait 15,8 % du nombre de marchés notifiés, résultat inférieur à l'objectif de 30 % fixé par le précédent PNAD, dont l'atteinte est repoussée à 2025 par le nouveau PNAD.

En 2019, la part des marchés publics intégrant une considération sociale représentait 12,5% du nombre de marchés notifiés, résultat également inférieur à l'objectif de 25 % fixé par le précédent PNAD, dont l'atteinte est également repoussée à 2025 par le nouveau PNAD.

Là encore, les progressions sont lentes- 2 à 3 points par an- et renvoient à des difficultés d'application, étant aussi rappelé que les pourcentages réels d'accès à la commande publique sont souvent inférieurs, de moitié au moins.

L'apport européen est néanmoins jugé important par les acteurs de l'ESS car le cadre juridique européen de l'achat public a évolué dans le bon sens (obligation d'allotissement reprise à l'article L. 2113-10 du CCP avec les exceptions prévues aux articles L.2113-11 et L.2171-1 pour les marchés globaux ; reconnaissance des marchés réservés...) et a été transposé dans le code de la commande publique.

Selon le RTES, la prise de conscience de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs élus sur l'importance de cet outil de politique publique augmente et s'accompagne de la fixation d'objectifs ambitieux, même si sa mise en œuvre relève de démarches volontaires. Des moyens d'accompagnement ont aussi été mis en place pour former et outiller les acheteurs : kit de formation commun « *achats publics durables* » piloté par l'ADEME ; Réseau des administrations publiques intégrant le développement Durable (RAPIDD) ; le Marché de l'Inclusion, outil numérique favorisant la mise en relation entre acheteurs et fournisseurs inclusifs (lemarche.inclusion.beta.gouv.fr) et référant 6 000 structures, dont les structures du secteur adapté et du secteur protégé ; Guide sur les aspects sociaux de la commande publique publié en 2022 par la DAJ de Bercy ...

Parmi les difficultés rencontrées sur les marchés de l'Etat a été mentionnée la faiblesse de l'allotissement, en dehors de l'effort spécifique consenti pour l'organisation des JO 2024.

Les clauses sociales dans les marchés publics

Selon le Guide ci-dessus de 2022, « *Les articles L. 2113-1546 et L. 2113-16 du CCP permettent de réserver un marché ou des lots, quelle que soit leur valeur estimée, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (EES). Ils doivent porter exclusivement sur des services de santé, sociaux ou culturels listés à l'annexe 3 (III) du code la commande publique (avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques).*

Pour les contrats réservés à certaines entreprises de l'ESS dédiées à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi qui emploient majoritairement des travailleurs handicapés ou défavorisés, ou aux entreprises de l'économie sociale et solidaire (secteur du handicap et de l'insertion par l'activité économique, voir la partie 2 du guide). »

Le CCP distingue donc deux régimes différents :

.un régime propre de réservation de marchés aux opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés et défavorisés lorsque la proportion minimale mentionnée aux articles L. 2113-12, L. 2113-13 ou L. 2113-13-1 est d'au moins 50 % (art. R.2113-7 du CCP) ;

.un régime pour les entreprises de l'ESS lorsque l'acheteur décide, en application des articles L. 2113-15 et L. 2113-16, de réserver un marché à une ou des entreprises de l'ESS (art. R.2113-8). Ce régime comporte à l'article L.2113-16 une contrainte forte découlant du droit européen et du principe fondamental de libre accès la commande publique mentionné à l'article L.1 du CCP : « *Une entreprise ainsi attributaire d'un marché ne peut bénéficier d'une attribution au même titre au cours des trois années suivantes.*

La durée d'un marché réservé aux entreprises de l'économie sociale et solidaire ne peut être supérieure à trois ans. »

46 « *Des marchés ou des lots d'un marché, qui portent exclusivement sur des services sociaux et autres services spécifiques dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, peuvent être réservés par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ou à des structures équivalentes, lorsqu'elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation de services mentionnés sur cette liste. »*

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les acteurs de l'ESS ne sollicitent pas de mesures législatives ou réglementaires nouvelles mais insistent sur la mise en œuvre effective d'une politique d'achat responsable par les collectivités publiques et la résolution d'un certain nombre de difficultés.

Si le repérage des fournisseurs a beaucoup progressé en matière d'IAE ou de handicap, le reste de l'ESS n'a pas fait l'objet d'un tel inventaire, qui reste à mener sous plusieurs angles thématiques eu égard à la grande diversité des considérations sociales susceptibles d'être prises en compte et donc des segments d'achat (économie circulaire ; commerce équitable ; égalité femme/homme...).

Car pour progresser, l'Observatoire économique de la commande publique (OEC) insiste sur l'identification et la connaissance des acteurs et du *sourcing*.

Dans le Rapport sur les CRESS de février 2023 adressé par ESS France à la ministre chargée de l'ESS, il est mentionné à ce titre (p 25) l'initiative Carteco, carte collaborative des organisations de l'ESS œuvrant à la transition écologique, qui référence, dans le cadre d'un partenariat avec l'ADEME et les CRESS, une liste de 4 000 organisations actives dans les domaines de la gestion des ressources et des déchets et de l'agriculture et de l'alimentation durable. Cette liste sera étendue à d'autres secteurs. Depuis 2022, Carteco est identifiée par la Direction des achats de l'Etat comme outil de sourcing des entreprises de l'ESS par les acheteurs publics ou pour la rédaction de marchés publics ou d'appels d'offres.

L'utilisation du SIRET pour identifier les fournisseurs potentiels peut beaucoup aider et l'on retrouve ici l'importance du suivi statistique de l'ESS (art 12) et de l'exactitude des deux listes d'entreprises, celles de l'ESS (art 6) et des entreprises agréées ESUS (art. 11) si ces dernières entreprises devaient bénéficier à l'avenir d'un accès facilité à la commande publique.

A l'heure actuelle, il reste toutefois difficile de donner une vision globale sur l'accès de l'ESS à la commande publique. La multiplication des plates-formes régionales d'achat public comportant des allotissements régionaux devrait y contribuer de même que le passage en *open data* de toutes les données sur les marchés publics à compter de 2024.

Une conséquence de cette législation est d'inciter à la création de consortiums inclusifs pour répondre à des marchés dont le montant est élevé.

Le CRESS rappelle aussi que les acteurs de l'IAE tels que le COORACE proposent également des modifications réglementaires (telles que le conditionnement de l'octroi des subventions d'investissement aux établissements publics à la mise en œuvre de parcours d'insertion dans leurs opérations).

Les acteurs de l'ESS attachent par ailleurs beaucoup d'importance à la décision C/436-20 Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) rendue par la 4^{ème} chambre de la CJUE le 14 juillet 2022 dans laquelle celle-ci se demande en substance « *si les articles 76 et 77 de la directive 2014/24 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui réserve aux entités privées sans but lucratif la faculté de conclure des accords en vertu desquels ces entités fournissent des services sociaux d'aide à la personne, en contrepartie du remboursement des*

coûts qu'elles supportent, quelle que soit la valeur estimée de ces services, et sans que cette réglementation exige que lesdites entités respectent les exigences fixées à cet article 77. »

Sans entrer dans le détail de son raisonnement, il faut relever les paragraphes suivants :

. « L'article 77, paragraphe 2, de la directive 2014/24 précise les conditions strictes dans lesquelles un opérateur économique peut être considéré comme étant une « organisation », au sens de cet article. Ainsi, il est requis que cet opérateur économique ait pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation des services sociaux ou spéciaux visés par cet article, que les bénéfices dudit opérateur économique soient réinvestis en vue d'atteindre un tel objectif et que, lorsque ces bénéfices sont distribués ou redistribués, une telle opération soit fondée sur des principes participatifs. En outre, les structures de gestion ou de propriété du même opérateur économique doivent reposer sur l'actionnariat des salariés ou des principes participatifs ou exiger la participation active des salariés, des utilisateurs ou des parties prenantes. » (point 77) ; ...

. « Cet article 76 contraint les États membres, d'une part, à mettre en place des règles de passation imposant aux pouvoirs adjudicateurs de respecter les principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques et, d'autre part, à veiller à ce que ces règles permettent aux pouvoirs adjudicateurs de tenir compte des spécificités des services faisant l'objet de telles procédures de passation. À ce dernier égard, les États membres doivent autoriser les pouvoirs adjudicateurs à prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité de ces services, les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, la participation et l'implication des utilisateurs ainsi que l'innovation. » (point 84) ;

. « Ainsi, comme le confirme le considérant 114 de la directive 2014/24, le régime juridique que celle-ci établit à son article 76 se caractérise par le large pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres pour organiser, de la manière qu'ils jugent la plus appropriée, le choix des prestataires des services énumérés à l'annexe XIV de cette directive. Il ressort encore de ce considérant que les États membres doivent également tenir compte du protocole n° 26, lequel consacre, notamment, le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales pour faire exécuter les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs. » (point 85) ; ...

. « À cet égard, il importe de rappeler qu'un État membre peut, dans le cadre de sa compétence retenue pour aménager son système de sécurité sociale, considérer qu'un système d'assistance sociale implique nécessairement, en vue d'atteindre ses objectifs, que l'admission d'opérateurs privés à ce système en tant que prestataires de service d'assistance sociale soit subordonnée à la condition qu'ils ne poursuivent aucun but lucratif (arrêts du 17 juin 1997, Sodemare e.a., C-70/95, EU:C:1997:301, point 32, ainsi que du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 58) » (point 88) ;

. « En l'occurrence, il ressort de la réglementation nationale en cause au principal et des réponses aux questions posées par la Cour que les accords d'action conventionnée prévus par cette réglementation doivent être conformes, notamment, aux principes de solidarité et d'efficacité budgétaire. En particulier, d'une part, les services sociaux d'aide à la personne pouvant faire l'objet de tel accords doivent être offerts à tous, en principe gratuitement, et le montant de l'éventuelle redevance susceptible d'être perçue complémentaiement auprès des usagers dépend de leur capacité financière. D'autre part, les entités privées sans but lucratif concernées par lesdits accords peuvent seulement obtenir le remboursement des coûts variables, fixes et permanents supportés afin de fournir les services sociaux d'aide à la personne qui font l'objet de ces mêmes accords, l'obtention d'un bénéfice commercial étant expressément exclue. » (point 89) ;

. « Ainsi, le recours exclusif aux entités privées sans but lucratif afin d'assurer la fourniture de tels services sociaux est susceptible d'être motivé tant par les principes d'universalité et de solidarité, propres à un système d'assistance sociale, que par des raisons d'efficacité économique et d'adéquation, en tant qu'il permet que ces services d'intérêt général soient assurés dans des conditions d'équilibre

économique sur le plan budgétaire, par des entités constituées essentiellement en vue de servir l'intérêt général et dont les décisions ne sont pas guidées, comme le relève le gouvernement espagnol, par des considérations purement commerciales (voir, par analogie, arrêt du 28 janvier 2016, CASTA e.a., C-50/14, EU:C:2016:56, point 57). » (point 90) ;

. « Lorsqu'elle est motivée par de telles considérations, l'exclusion des entités privées à but lucratif des procédures de passation des marchés publics ayant pour objet la fourniture de tels services sociaux n'est pas contraire au principe d'égalité, pour autant que cette exclusion contribue effectivement à la finalité sociale ainsi qu'à la poursuite des objectifs de solidarité et d'efficacité budgétaire sur lesquels ce système est fondé (voir, par analogie, arrêts du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 60, ainsi que du 28 janvier 2016, CASTA e.a., C-50/14, EU:C:2016:56, point 63). » (point 91) ; ...

. « Il s'ensuit que le principe d'égalité de traitement des opérateurs économiques, tel qu'il est désormais consacré à l'article 76 de la directive 2014/24, autorise les États membres à réserver le droit de participer à la procédure d'attribution des marchés publics de services sociaux d'aide à la personne aux entités privées sans but lucratif, y compris à celles qui ne sont pas strictement bénévoles, pour autant, d'une part, que les éventuels bénéfices qui résultent de l'exécution de ces marchés soient réinvestis par ces entités en vue d'atteindre l'objectif social d'intérêt général qu'elles poursuivent et, d'autre part, que l'ensemble des conditions rappelées aux points 90 et 91 du présent arrêt soient remplies. » (point 95).

Cette décision étend donc le champ des services sociaux réservables aux acteurs non lucratifs à l'ensemble des services sociaux mentionnés à l'annexe XIV de la directive 2014/24 à condition de limiter la contrepartie financière du service social au remboursement des coûts variables, fixes et permanents supportés afin de fournir ces services.

Les acteurs de l'ESS souhaitent donc qu'un dialogue avec les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales s'instaure rapidement pour pouvoir tirer toutes les conséquences de cette décision en matière de marchés réservés à l'ESS, examiner s'il convient ou non de compléter à cet effet la partie législative du code de la commande publique et diffuser l'information pratique sur sa mise en œuvre.

Enfin, certains élus locaux chargés de l'ESS regrettent que le droit européen ne permette pas aux collectivités de recourir à des contrats *in house* avec les SEM ou les SCIC dans lesquels ils détiennent une participation. La doctrine du ministère des finances (direction des affaires juridiques) et du ministère de la cohésion des territoires⁴⁷ l'interdit en l'état pour les SEM⁴⁸. Ils souhaitent donc que le gouvernement intervienne pour faire évoluer le droit européen sur ce point.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

En conclusion, cet article ne semble pas appeler une évaluation plus approfondie mais peut-être un complément législatif pour préciser les dispositions relatives aux marchés réservés à l'ESS à la suite de l'arrêt récent de la CJUE.

47 Réponse ministérielle n° 20276 du 28 janvier 2020 à M Hervé Saulignac, <https://2017-2022.nosdeputes.fr/15/question/QE/20276>

48

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/champs-application/contrats-entre-entites-secteur-public-2019.pdf

Il est surtout suggéré de documenter mieux au plan statistique l'accès réel de l'ESS à la commande publique (typologie des bénéficiaires, secteur d'activité...) et surtout de mieux diffuser les outils de formation et d'information relatifs à leurs modalités d'application.

Article 14 Développement de l'ESS et fonds européens d'entrepreneuriat social

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet du gouvernement, cet article a été rajouté lors des débats parlementaires.

Il dispose que « *Les investisseurs mentionnés à l'article L. 214-144 peuvent investir dans des fonds professionnels spécialisés mentionnés à l'article L. 214-154 ou des fonds professionnels de capital investissement mentionnés à l'article L. 214-159 qui ont reçu l'autorisation d'utiliser la dénomination " EuSEF " en application du règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2013, relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens, dans des conditions fixées par décret. »*

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Cet article visait à encourager les investissements dans des FPS ou des FPCI bénéficiant du label et du régime des fonds d'entrepreneuriat social européens (EuSEF), définis par le Règlement (UE) n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens. Le règlement délégué (UE) 2019/819 a complété le règlement (UE) no 346/2013 en établissant des règles en matière de conflits d'intérêts et le règlement délégué (UE) 2019/819 a détaillé les procédures de mesure de l'impact social positif et les exigences relatives aux informations précontractuelles fournies aux investisseurs dans le domaine des EuSEF.

Un seul fonds français a demandé et reçu l'autorisation d'utiliser le label EuSEF, malgré l'existence en France d'un vivier important de fonds soutenant l'entrepreneuriat social, porté par un écosystème dynamique. Le GT n'a pas identifié de données accessibles sur le succès de ces fonds dans d'autres pays de l'UE.

Cette très faible mobilisation du label peut s'expliquer par deux facteurs principaux : un régime peu adapté aux spécificités de l'écosystème français et ouvrant accès à trop peu de bénéficiaires pour les gestionnaires d'actifs susceptibles de la solliciter.

Sur le premier point, la majeure partie des encours de l'épargne solidaire est constituée par les « fonds 90/10 », qui comportent une poche solidaire constituée d'actifs non cotés dans la limite de 10% de leurs actifs, ces 10% étant parfois logés dans des fonds professionnels spécialisés, qui n'ont pas jugé utile de demander le label EuSEF.

L'épargne solidaire repose par ailleurs en grande partie sur les investisseurs particuliers non-qualifiés. Or, le régime EuSEF est réservé aux fonds s'adressant uniquement aux investisseurs qualifiés (>100k€).

Sur le second point, les fonds recherchant un impact au même titre qu'un rendement financier sont régulés par l'AMF et répondent à des exigences qui ne correspondent pas à celles du régime EuSEF. Et le label Finansol garantit pour ceux qui l'ont obtenu la nature sociale des investissements.

Par ailleurs, la plupart de ces fonds sont soumis à la réglementation AIFMD, qui permet la commercialisation des fonds auprès des investisseurs professionnels. Les gestionnaires d'actifs ne perçoivent donc pas l'intérêt de bénéficier en outre du label EuSEF, même dans le cas où ils pourraient y prétendre.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Le dispositif EuSEF pourrait devenir un véritable outil d'identification et de consolidation des fonds d'entrepreneuriat social en Europe. Dans ce but, FAIR propose de rendre les fonds EuSEF éligibles au portefeuille des fonds UCITS⁴⁹.

Pour garantir la liquidité nécessaire à la protection de l'épargnant exigée par la directive UCITS, les fonds EuSEF pourraient être limités au « ratio poubelle » - les 10% maximum d'actifs définis à l'article 50(2) de la directive UCITS. Cela permettrait de fléchir davantage de capital vers les entreprises sociales éligibles au label EuSEF sous la forme d'instruments qui reflètent la réalité du secteur (notamment instruments de créance titrisés ou non, prêts avec ou sans garantie, quasi-capitaux propres...).

Une telle évolution permettrait de répliquer et de diffuser des modèles de fonds « 90/10 », où des fonds UCITS pourraient investir à hauteur de 10% dans des entreprises sociales à travers des fonds EuSEF. En effet, des fonds UCITS investissant moins de 10% dans des EuSEF pourraient être distribués par-delà les frontières aux épargnants individuels, par différents canaux (bancaires, épargne salariale, assurance vie...) comme c'est aujourd'hui le cas en France avec les fonds 90/10.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

En conclusion, cet article n'appelle pas une évaluation plus approfondie mais une action des autorités françaises auprès des autorités européennes pour faire évoluer le Règlement EuSEF et la directive UCITS dans le sens proposé par FAIR.

Article 15 Définition de l'innovation sociale

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet de loi déposé par le gouvernement, l'article 15 définit l'innovation sociale comme un projet d'entreprise consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes : répondre à des besoins sociaux

⁴⁹ Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (refonte), modifiée en dernier lieu par la Directive 2014/91/UE du 23 juillet 2014 modifiant la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), pour ce qui est des fonctions de dépositaire, des politiques de rémunération et des sanctions.

. non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;

. par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Il ajoute que « *Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale.* »

Et pour bénéficier des financements publics au titre de l'innovation sociale, « *le caractère innovant de son activité doit, en outre, engendrer pour cette entreprise des difficultés à en assurer le financement intégral aux conditions normales de marché. Cette condition ne s'applique pas aux financements accordés au titre de l'innovation sociale par les collectivités territoriales.* »

Et le CSESS est chargé de définir des orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique socialement innovant.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France a publié en mars 2017 un Rapport sur *Le financement des entreprises de l'ESS*, (p 108 et 108 et p 131 et s.), qui comporte un état des lieux très complet sur les insuffisances du financement de l'innovation sociale et formule de très nombreuses propositions pour y remédier, dont la plupart restent d'actualité.

Ce Rapport mentionne en particulier (p 132) les travaux du CSESS, qui comportait à l'époque une commission dédiée sur ce sujet, dont le Rapport de synthèse du groupe de travail « *Innovation sociale* », annexé au rapport d'activité du conseil pour 2011. Ses analyses et propositions restent pertinentes.

Le CSESS est revenu sur le sujet avec deux avis rendus en 2016 et 2018 puis avec le Rapport « *Financer l'innovation sociale* » de Jérôme Schatzman en juin 2020⁵⁰, qui comporte une bibliographie. Ce dernier rapport souligne le caractère peu opérant de la définition légale de l'innovation sociale qui n'a permis d'asseoir, hormis le FISO géré par la Bpi et dont le déploiement s'est avéré très limité, quasiment aucun dispositif public ou privé, en particulier de financement. Il prend également acte du non assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS) de bon nombre d'entreprises de l'ESS et suggère de mettre en place un crédit d'impôt « recherche » sur la taxe sur les salaires pour celles qui ne sont pas assujetties à l'IS (Proposition 14 du rapport, p 83). Le CFF et le Mouvement associatif sont particulièrement préoccupés par cette question dans la mesure où les fondations et l'écrasante majorité des associations ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés et ne bénéficient d'aucun dispositif public spécifique alors que l'innovation sociale est au cœur de leur raison d'être.

A défaut, le CFF propose la création d'un fonds dédié au financement de l'innovation sociale émanant des associations et fondations.

Dans l'intervalle, le CSESS avait adopté le 7 février 2017, conformément au III de l'article 15, des orientations permettant la Caractérisation d'un projet ou d'une activité socialement innovants⁵¹ en se limitant à l'innovation sociale entrepreneuriale, sans aborder d'autres formes d'innovation sociales comme l'innovation sociale citoyenne ou l'innovation sociale dans les politiques publique.

50 <https://www.le-frenchimpact.fr/wp-content/uploads/Rapport-Schatzman.pdf>

51 https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20170522/csess_caracterisation-innovation-sociale_201702.pdf

Ce référentiel, qui n'a pas fait l'objet d'une diffusion volontariste, est resté relativement confidentiel et l'écosystème national d'innovation ne se l'est pas approprié et n'a pas intégré l'innovation sociale dans ses actions. Il faut ajouter que l'absence de dispositions fiscales et de financement dans ce domaine a bloqué tout l'effet d'entraînement recherché par la loi de 2014.

Le CSESS observe également un recul de l'intégration de l'innovation sociale dans les programmes d'investissements publics. A titre d'illustration, le plan France Relance comporte un volet social considérablement réduit comparé au Programme d'investissement d'avenir (PIA). De même, les banques publiques d'investissement n'accordent plus beaucoup d'attention particulière à la notion d'innovation sociale, lui préférant celle, à la mode, d'impact social, confondue avec la première. La notion d'innovation sociale gagnerait donc à être d'avantage précisée, illustrée, et plus clairement distinguée de celle d'impact social ou d'utilité sociale.

En résumé, il ne s'est quasiment rien passé de substantiel en matière de soutien à l'innovation sociale depuis 2014. Le gouvernement, en particulier, n'a donné aucune suite aux nombreux travaux et propositions formulées par les acteurs de l'ESS et le CSESS, ce qui constitue un handicap grave pour son développement.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

La définition actuelle, **qui ne traite que de l'innovation sociale émanant des entreprises**, mérite de devenir davantage opérationnelle et devrait surtout être élargie pour inclure l'innovation à l'initiative des collectivités territoriales et des acteurs publics, des associations citoyennes et des organismes de recherche, des fondations, l'innovation sociale résultant le plus souvent d'une co-construction entre plusieurs de ces acteurs.

La loi n'affirme pas leur co-responsabilité pour résoudre les problèmes de la société et réduit l'innovation sociale à un jeu de deux acteurs : un Etat qui n'a formalisé aucune stratégie d'innovation sociale mais qui commandite et finance (au demeurant mal) et des entreprises opératrices et quémandeuses de financement.

Le HCVA propose ainsi de faire évoluer la seule définition légale de l'innovation sociale en droit français dans le sens suivant :

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

1° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;

2° Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale.

3° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits en visant un changement des conditions actuelles du marché ou du cadre des politiques publiques;

II. - Pour bénéficier des financements publics au titre de l'innovation sociale, le caractère innovant de son activité doit, en outre, engendrer pour cette entreprise des difficultés à en assurer le financement

intégral aux conditions normales de marché. Cette condition ne s'applique pas aux financements accordés au titre de l'innovation sociale par les collectivités territoriales.

III. - Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire définit des orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique socialement innovant au sens du I.

IV - Outre les projets décrits au I., certains projets qui n'entrent pas dans le champ économique peuvent relever de l'innovation sociale, notamment les innovations sociales citoyennes ou l'innovation sociale relatives aux politiques publiques. »

La question du lien des entreprises de l'ESS avec l'écosystème de recherche serait également une problématique à adresser en cas de révision de la loi de 2014.

De même la dimension territoriale de l'innovation sociale en est totalement absente selon le RTES et le COORACE alors qu'elle devrait à l'évidence trouver sa place dans les stratégies régionales de l'ESS et plusieurs des schémas régionaux de développement, incluant des partenariats avec les universités et les laboratoires (cf art. 7).

L'innovation sociale pourrait également être rapprochée plus explicitement de la notion d'expérimentation et consacrée par un droit d'initiative citoyenne (dans le cadre d'un droit européen d'initiative citoyenne).

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

En conclusion, cet article ne semble pas appeler une évaluation plus approfondie mais des modifications ciblées des dispositions législatives et surtout des décisions concrètes de soutien à l'innovation sociale attendues du gouvernement depuis plusieurs années déjà.

Par ailleurs, le CSESS estime nécessaire d'interroger la Caisse des dépôts et la Bpi sur leur action dans ce domaine, les thématiques d'innovation sociale retenues, le nombre de projets financés et leurs résultats car ces deux institutions ne semblent pas avoir de stratégie identifiée de financement de l'innovation sociale.

Article 16 Les monnaies locales complémentaires

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

Ne figurant pas dans le projet de loi déposé par le gouvernement, l'article 16 complète le code monétaire et financier pour y introduire une section sur les monnaies locales complémentaires (MLC). Son nouvel article L. 311-5 prévoit que les titres de MLC peuvent être émis et gérés par une des personnes mentionnées à l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 (cf art 1^{er}) et son article L. 311-6 que les émetteurs et gestionnaires de titres MLC « *sont soumis au titre Ier du livre V lorsque l'émission ou la gestion de ces titres relèvent des services bancaires de paiement mentionnés à l'article L. 311-1, ou au titre II du même livre lorsqu'elles relèvent des services de paiement au sens du II de l'article L. 314-1 ou de la monnaie électronique au sens de l'article L. 315-1.* »

Et si les titres de MLC doivent être gérés par des organisations de l'ESS dont c'est l'objet unique, ils sont utilisables par l'ensemble des parties prenantes d'un territoire : citoyens, entreprises, associations et collectivités locales, membres ou non de l'ESS.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Selon le Mouvement SOL, près de 80 MLC circulent sur le territoire, utilisées par 40 000 particuliers, 10 000 entreprises et associations adhérentes ([Annexe 13](#)), pour un montant de 6 M€. La France, pays d'Europe où les utilisateurs et le nombre de MLC sont les plus importants, est pionnière en matière de reconnaissance et de développement d'un large écosystème⁵² accompagnant la structuration et le changement d'échelle des MLC. Leur usage par les collectivités territoriales s'inscrit dans une logique de relance économique locale et de transition écologique et solidaire des territoires. Le RTES, qui a œuvré pour l'inclusion de cet article dans la loi de 2014 et anime régulièrement Les Rencontres Collectivités territoriales/MLC, souligne aussi que la crise sanitaire des années 2020-2022 a renforcé leur intérêt pour les MLC dans la mesure où elles peuvent contribuer à relocalisation d'activités économiques, stratégiques ou non, en France et orienter les activités de production et de distribution ainsi que la consommation vers des richesses durables. Pour que cet intérêt se concrétise, il faut toutefois une initiative citoyenne.

Signe qui ne trompe pas, de grandes métropoles comme Nantes, Lyon, Bordeaux, Strasbourg, le Grand Avignon... se sont impliquées dans le soutien à leur MLC. Le territoire de circulation des MLC varie : il correspond généralement à un bassin de vie ou d'emploi, parfois à une métropole ou à un département et dans un seul cas à une région (le Rollon en Normandie)⁵³.

Si l'article 16 a contribué à sécuriser le cadre juridique des MLC comme moyen de paiement⁵⁴, ce cadre reste inabouti et l'usage des MLC par ces collectivités reste trop compliqué pour changer d'échelle. Il est donc nécessaire de le faire évoluer pour qu'elles puissent utiliser les MLC de façon optimale et leur donner leur plein potentiel.

Cette réforme est d'autant plus importante que l'étude d'impact publiée en avril 2021 par le Mouvement Sol (cf [Annexe 3](#) Sources utilisées) a démontré le potentiel des MLC dans cinq domaines d'intérêt général : la vitalité économique des territoires, les coopérations territoriales, la transition écologique, les solidarités et le pouvoir d'agir citoyen. Un paiement en monnaie locale génère 1,25 à 1,55 fois plus de revenus pour le territoire qu'un paiement en euro.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Faciliter l'usage des MLC par les collectivités territoriales

Si ces collectivités peuvent utiliser les MLC en recettes et en dépenses, cet usage reste trop contraint (pour les contraintes pesant par exemple sur les TPG, voir l'annexe 2 de [l'Annexe 13](#)).

En recettes, les encaissements sont possibles uniquement via les régies de recettes, et les sommes perçues doivent obligatoirement être reconverties en euros pour être déposées au Trésor (pour

⁵² Il comporte notamment Lokavaluto (pôle de coopération numérique), l'Institut des Monnaies locales (IML), organisme de formation professionnelle, et le Mouvement Sol, qui coordonnent une stratégie commune d'accompagnement des monnaies locales en France.

⁵³ Lancée à l'initiative de la région, le Rollon n'a pas encore rencontré le succès attendu. Selon les acteurs, il manquait à cette initiative une base citoyenne et la mobilisation du tissu économique et associatif.

⁵⁴ Les MLC ne sont pas des devises et les acteurs n'entendent pas remplacer l'euro puisque ces monnaies sont qualifiées de « complémentaires ». Le caractère souverain de l'émission monétaire n'est contesté par personne.

respecter l'obligation de dépôt des fonds au Trésor). Ainsi, un paiement en MLC réalisé auprès d'un service public local géré en régie interrompt la chaîne de circulation de la monnaie locale et, par conséquent, la dynamique d'économie circulaire recherchée, car il s'ensuit systématiquement une reconversion en euros. De plus, les recettes non gérées en régie ne peuvent contribuer à la circulation de la monnaie locale.

En dépenses, chaque créancier de la collectivité locale acceptant d'être réglé pour tout ou partie de sa créance en MLC doit signer un mandat d'encaissement (art. 1984 du Code civil) autorisant l'association gestionnaire de MLC à encaisser pour son compte la créance mentionnée dans le mandat. Ce mandat d'encaissement est transmis au Trésor par la collectivité, avec la liasse habituelle rassemblant le justificatif de la dépense et le mandat de paiement, à charge pour le Comptable public d'exécuter le mandat d'encaissement. Il verse alors le montant concerné en euros à l'association gestionnaire de la MLC sur la foi de ce mandat d'encaissement (le paiement est donc bien libératoire), l'association versant ensuite au créancier la somme en MLC.

Il conviendrait donc de simplifier ce processus de paiement en MLC par les collectivités et ainsi le travail des agents locaux du Trésor. Le Mouvement SOL souhaite examiner avec la DGFIP et la DG Trésor comment avancer sur ce sujet.

Le Mouvement SOL propose que l'usage des MLC par les collectivités territoriales soit facilité par deux amendements :

. le premier introduirait une nouvelle dérogation à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor à l'article 1618-2 du CGCT55 afin de permettre aux comptables publics, dans le respect des dispositions du Code monétaire et financier (CMF) et du Code général des collectivités territoriales (CGCT), d'ouvrir un compte au nom des collectivités territoriales auprès des émetteurs et gestionnaires de MLC respectant les dispositions de l'article 16 de la loi sur l'ESS du 31 juillet 2014 (l'unité de compte de ces comptes en MLC est bien l'euro, mais ils sont crédités sous forme de titres de MLC sur la base de 1 unité de MLC = 1 €) ;

. le deuxième consisterait à mettre à jour l'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2012 pris en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et dressant la liste limitative des moyens de paiement acceptés pour acquitter les dépenses publiques afin de tenir compte du vote, postérieur à cet arrêté, de la loi ESS du 31 juillet 2014. Cet arrêté devant lister l'ensemble des moyens de paiement intégrés au CMF, sa mise à jour permettrait d'inclure dans sa liste les titres de MLC56.

55 Le MES propose d'ajouter à cet article du CGCT un V ainsi rédigé : « V- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent ouvrir un ou plusieurs comptes libellés en monnaie locale complémentaire auprès des émetteurs et gestionnaires de monnaies locales complémentaires respectant les dispositions de la Section IV du chapitre 1er du Titre I du Livre Troisième du Code monétaire et financier.

Ces comptes peuvent recevoir l'ensemble des recettes collectées en titres de monnaie locale complémentaire par les collectivités territoriales et leurs établissements publics auprès des personnes physiques et morales adhérentes à la monnaie locale complémentaire.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent régler toutes dépenses en monnaie locale complémentaire en faveur des adhérents à la monnaie locale complémentaire qui l'acceptent. »

56 Voir en ce sens l'arrêt de la CAA de BORDEAUX, Juge des référés, 04/05/2018, 18BX01306, Inédit au recueil Lebon, qui suspend sur ce fondement et à la demande du préfet une convention par laquelle la ville de Bayonne s'engageait à payer certaines dépenses libellées en euskos en réalisant un virement en euros à l'association Euskal Moneta-Monnaie locale du Pays Basque qui opère la conversion du paiement en euskos et le règlement en monnaie locale sur le compte en euskos du destinataire du paiement, tenu par l'association. Une solution a été trouvée via le mandat d'encaissement pour tiers,

Soutenir financièrement le changement d'échelle des MLC

Les soutiens publics (nationaux ou locaux) aux MLC sont aujourd'hui très limités selon le MES : plus de 50% des associations gérant une MLC ont un budget annuel inférieur à 10 000€.

Il convient donc d'accroître sensiblement le financement des associations gestionnaires de MLC et des acteurs de l'écosystème national. Dans une logique de co-financements publics-privés, l'Etat devrait jouer un rôle prépondérant d'impulsion dans les prochaines années en assurant 80 % de ce financement dès 2024, les autres financeurs publics et privés en assurant 20 %. Ce rapport s'inversera ensuite, la part de l'Etat étant ramenée à 20% en 2028.

Le besoin de financement des MLC est estimé à 8 M€ sur la période 2024-2028 (annexe 4 de l'**annexe 13**), pour financer l'ingénierie et les postes-clefs nécessaires au changement d'échelle, lui-même lié au passage à la monnaie électronique.

En outre, pour permettre sur la même période l'accompagnement, la formation et la digitalisation des MLC, les acteurs nationaux de l'écosystème nécessiteront des financements extérieurs à hauteur de 1,27 M€ (Mouvement Sol), 1,5 M€ (Lokavaluto) et 1 M€ (Institut des monnaies locales).

Afin d'encourager la logique de financements publics-privé et d'hybridation des ressources, il est également suggéré de reconnaître dans la loi le caractère d'intérêt général des MLC afin de les faire bénéficier de dons et du mécénat. Car plusieurs associations gérant des MLC se sont vu refuser ce caractère lorsqu'elles en ont fait la demande auprès de l'administration.

Il va également de soi que tous les organismes et entreprises de l'ESS devraient être moteurs dans l'utilisation des MLC, pour contribuer à leur diffusion et à la pédagogie auprès du grand public.

Accompagner ce changement d'échelle par des mesures de formation et d'information

L'implication des collectivités territoriales étant une condition *sine qua non* du changement d'échelle des MLC, la formation des acteurs et des élus locaux est indispensable (cf annexe 5 de l'**Annexe 13**), de même qu'une solide pédagogie auprès du grand public sur le rôle des MLC et l'évaluation des richesses. L'Etat, en concertation avec le Conseil National de la Formation des Elus Locaux (CNFEL), devrait encourager la formation des élus par les acteurs du secteur et contribuer au financement de l'Institut des monnaies locales.

L'Etat pourrait également conduire trois actions pour accélérer le développement des MLC :

- .mener une campagne de communication nationale afin de lever les freins au changement d'habitudes des consommateurs et des entreprises et ainsi contribuer à massifier l'utilisation des MLC ;
- .organiser avec le Mouvement Sol une journée nationale d'échanges sur le thème des MLC pour mobiliser les acteurs du développement territorial et l'attention des médias ;
- .informer et former ses services, notamment les services extérieurs du Trésor, pour fluidifier les relations et les échanges avec les collectivités territoriales.

mandat de droit privé, mais celle-ci, impliquant une lourdeur administrative, ne permet pas de massifier l'usage des MLC par les collectivités (cf ci-dessus).

Le MES suggère d'amender ainsi l'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2012 portant application des articles 25, 26, 32, 34, 35, 39 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012: « Il est ajouté au g) dudit article le moyen de règlement des dépenses publiques suivant : « - Les titres de monnaies locales complémentaires » ».

Mieux utiliser les réserves pour investir sur les territoires

Un autre aspect, trop rarement abordé, de la gestion des MLC concerne l'utilisation des réserves qui garantissent le montant des MLC en circulation. Ces réserves sont déposées à hauteur de 95 % dans des banques de l'ESS et leur usage est laissé à la discrétion de ces banques. Une association gestionnaire de MLC a toutefois décidé d'investir dans des entreprises locales une partie de ces réserves pour soutenir leur développement. Il y a là un autre levier pour augmenter l'effet multiplicateur des MLC sur l'économie locale⁵⁷.

En dehors de la conservation de liquidités pour garantir la conversion de la MLC en euro, il y a place pour des investissements soutenant des entreprises locales de l'ESS. Les acteurs de la finance solidaire et à impact social comme les Cigales pourraient aider à identifier des cibles d'investissement, en faciliter le suivi et contribuer ainsi à la promotion des circuits courts dans la finance.

Le cadre juridique de la gestion de ces réserves n'étant pas parfaitement clair, la Communauté d'agglomération Pays Basque et l'Eusko, monnaie locale du territoire, travaillent sur une étude juridique approfondie, suivie par le Mouvement SOL qui pourra se rapprocher le cas échéant ultérieurement de l'ACPR pour clarifier ce cadre juridique et permettre d'activer ce volet important de la gestion des MLC.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Les acteurs de l'ESS estiment que les éléments nécessaires à une évaluation de cet article sont disponibles et qu'il n'y a pas besoin d'une évaluation plus approfondie. Comme pour d'autres articles de la loi de 2014, les leviers pour donner tout son potentiel à l'article 16 supposent quelques évolutions de la législation et de la réglementation, combinées avec l'allocation de moyens financiers nécessaires au changement d'échelle à moyen terme et de solides actions de formation et de sensibilisation du grand public.

Article 17 Le suivi de l'accès au financement des entreprises de l'ESS

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Cet article résultant d'un éclatement des dispositions contenues dans l'article 8 du projet déposé par le gouvernement au Sénat en 2013, il convient de se reporter à l'article 12 de la loi pour prendre connaissance des objectifs visés par cet article 8.

Les organismes chargés d'assurer le suivi de l'accès au financement sont différents de ceux chargés du suivi statistique prévu à l'article 12. Les premiers sont les suivants : le CSESS, ESS France et les CRESS, en lien avec la Banque publique d'investissement (Bpi).

L'étude d'impact (p 24) fait toutefois preuve de modestie quant au résultat attendu de ce suivi : « *Ces mesures d'incitation émanant de la puissance publique pour que le secteur bancaire intervienne plus*

⁵⁷ Dans de nombreux pays en développement, notamment en Amérique du Sud, les MLC donnent également souvent lieu à une activité de prêt aux populations marginalisées ou rencontrant des difficultés d'accès au crédit bancaire (micro-crédit...). C'est une autre contribution potentielle au développement de l'économie locale. Mais comme la distribution du micro-crédit est bien structurée en France, les acteurs des MLC n'envisagent pas et ne demandent pas à pouvoir procéder à des opérations de crédit, ce que leur petite taille et la dimension modeste de leurs équipes ne permet au demeurant pas.

largement au profit de ce secteur peuvent apparaître certes modestes, si l'on appréhende le sujet sous le seul prisme de ce que comporte le projet de loi. Mais ces bilans statistiques périodiques devraient permettre d'inciter à une meilleure prise en compte de ce secteur en se traduisant par un volume de concours financiers amplifié. »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France a été la première institution à s'emparer de ce sujet essentiel pour l'ESS et à publier en mars 2017 un Rapport sur *Le financement des entreprises de l'ESS*, (p 104 et s., **Annexe 8**), qui comporte un état des lieux très complet et formule de très nombreuses propositions, dont la plupart restent d'actualité.

ESS France travaille en ce moment à l'élaboration d'un tableau de bord sur le financement des acteurs de l'ESS, en lien avec la Banque de France pour l'accès à ses données.

Dans son rapport de 2017, ESS France a largement évoqué la mission de la Bpi (p 34 à 38), sa contribution très modeste au financement de l'ESS (p 87 à 97) avec 0,6 % des crédits accordés par la banque en 2014 et peut-être 1,6 % en 2015, le succès limité de son fonds d'investissement en faveur de l'innovation sociale (p 131 à 135), le caractère souvent inadapté de son offre (p 101, p 103, p 115, p 121), le recul de l'offre de garanties, pourtant le levier le plus efficace pour développer l'ESS (p 149 à 152).

La médiocrité de son bilan en matière de soutien à l'ESS jusqu'en 2016 apparaissait ainsi en complet décalage avec l'étude d'impact de la loi de 2014 qui avait identifié son intervention comme un facteur essentiel du changement d'échelle de l'ESS (p 23-24, p 25 et p 27).

A titre d'exemple l'ESS n'est depuis lors toujours pas représentée au conseil d'administration de la Bpi. Ses outils d'intervention restent inadaptés au financement de l'ESS (le régime des garanties dont bénéficient les investisseurs reste à améliorer, de même que celui des cautions bancaires ; les services de la Bpi considèrent, de manière très isolée, les titres participatifs comme des outils de dette et ne les assimile pas à des fonds propres comme le fait par exemple la BEI qui ne les garantit pas pour cette raison au titre du programme EaSI, ce qui vaut à de nombreuses coopératives d'être considérées comme des entreprises en difficulté et d'être exclues du financement par la Bpi...).

En outre la nouvelle répartition des rôles entre la Caisse des dépôts, la banque des territoires et la Bpi a plutôt dégradé la situation dans la mesure où, à la différence de la Caisse des dépôts, la Bpi n'est guère familière des spécificités du financement de l'ESS.

On ne connaît pas non plus le montant des fonds propres alloués par la Bpi à l'ESS.

Les acteurs de l'ESS estiment donc qu'il n'existe plus de banque publique de l'ESS et que ceci constitue un handicap sérieux pour ce secteur économique qui n'est pas encore pleinement reconnu comme tel.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Aucune modification n'est suggérée, sachant que le besoin de suivre l'accès au financement a été parfaitement identifié par le législateur mais que sa mise en œuvre reste difficile, faute de moyens ou de bonne volonté de certains acteurs publics.

Sans que cela nécessite forcément une modification de l'article 17, il convient aussi d'acter qu'est inclus dans le périmètre de cet article 17 le suivi du fléchage de la collecte du LDSS vers l'ESS résultant

des dispositions du décret n° 2019-1297 ouvrant le LDD au secteur de l'ESS et de l'arrêté modifié du 4 décembre 2008 relatif aux règles d'emploi des fonds collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'aux informations permettant le suivi de ces emplois.

Selon le rapport 2021 de la Banque de France (BdF) sur l'Épargne réglementée, le montant en cause est de près de 36 Mds€. Ce suivi apparaît d'autant plus indispensable que des évolutions sont à l'étude sur les emplois des livrets A et LDDS dans le cadre d'un projet de loi sur l'économie ou l'industrie verte qui devrait être soumis au Parlement durant l'été 2023.

Pour le CSESS, la transformation éventuelle du LDDS en livret vert ne peut absolument pas avoir pour effet de priver l'ESS d'une source de financement récente et très importante en volume (art. 80 de la loi n° 2016-169 du 9 décembre 2016).

En décembre 2020, les encours les plus élevés concernent le secteur de l'enseignement et les autres activités de service (43,9 %), le commerce, la réparation d'automobiles et de motocycles (16,2 %) et les activités immobilières (11,7 %). À l'inverse, les activités de transport et entreposage représentent moins de 1 %. En pourcentage, les encours de crédits à l'ESS sont principalement concentrés dans les PME – hors microentreprises – (46,8 %) et les entreprises de taille intermédiaire (32,2 %).

Ce suivi renvoie à la capacité qu'a la BdF de centraliser des informations exactes de la part des banques, qui elles-mêmes ne disposent pas toujours les bons éléments de classification pour repérer les entreprises de l'ESS dans leur financement (cf art 6 et 11).

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

L'écart manifeste par rapport aux intentions initiales justifie que le Parlement initie un nouveau rapport d'information sur le rôle de la Bpi dans le soutien à l'ESS et vérifie par lui-même si les choses ou non réellement changé depuis lors, en particulier depuis la nouvelle répartition des rôles entre la Banque des territoires et la Bpi. Car de l'avis des acteurs de l'ESS, ce n'est pas le cas depuis 2017.

TITRE II Dispositions facilitant la transmission d'entreprises à leurs salariés

Rappel des objectifs visés en 2014 par les articles 18 à 22

L'étude d'impact (art. 11 et 12, p 21 et p 49 et s), après avoir relevé que 8 000 PME disparaissent annuellement en raison du décès du chef d'entreprise, souligne que *«Plusieurs milliers d'entreprises saines ne sont pas reprises alors qu'une information préalable des salariés aurait pu faciliter leur transmission à ces derniers. Alors même que l'entreprise est en bonne santé, chaque année plusieurs dizaines de milliers d'emplois sont détruits faute de repreneurs ou parce que les repreneurs procèdent à leur démembrement ou à leur liquidation.»* et estime *« que 100 000 à 200 000 emplois disparaissent pour ce motif. »*

Elle rappelle aussi que si *« la consultation du comité d'entreprise est de droit (article L.2323-19 du code du Travail) pour toutes les cessions entraînant un transfert des pouvoirs de direction et de contrôle de l'entreprise, »*, ce n'est pas le cas pour les entreprises de moins de 50 salariés dans lesquelles il n'y a pas d'obligation d'information ni de consultation des salariés et de leurs représentants. Les articles ont donc pour objet de *« permettre aux salariés de présenter au cédant une offre de rachat du capital de l'entreprise ou du fonds de commerce en leur octroyant un délai suffisant pour entreprendre les démarches techniques et financières nécessaires dans toutes les hypothèses où leur employeur (ou le propriétaire) aurait manifesté une intention de cession. »*

Le gouvernement a étudié deux options à cet effet : accorder un droit de préférence collectif ou individuel aux salariés pour la reprise des entreprises ; ou mettre en place une obligation préalable d'information des salariés. La première option a été écartée en raison de la lourdeur et de la complexité de mise en œuvre et de sa fragilité juridique.

L'étude d'impact évoque ensuite de manière détaillée les conditions de mise en œuvre et les conséquences du non-respect de cette obligation d'information, qui distingue entre les entreprises de moins de 50 salariés et celles employant entre 50 et 249 salariés.

Ce dispositif vise à favoriser la pérennité des entreprises et donc le maintien des emplois grâce à l'expression de l'intention de cession du dirigeant auprès des salariés, dans un délai compatible avec l'expression d'une éventuelle offre alternative de reprise de l'activité par ces derniers tout en respectant la réalité d'une offre de rachat émanant d'un tiers.

Estimant difficile de déterminer l'impact sur l'emploi de ces mesures, l'étude d'impact indique que si une reprise par les salariés intervenait dans 5 % des cas de disparition d'entreprises saines, 5 000 à 10 000 emplois seraient maintenus chaque année.

L'article 98 de la loi prévoit enfin que *« Les articles 19 et 20 s'appliquent aux cessions conclues trois mois au moins après la date de publication de la présente loi. »*

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application des articles

L'application de ces dispositions a donné lieu à une QPC renvoyée par le Conseil d'Etat au Conseil constitutionnel⁵⁸. Par sa décision n° 2015-476 QPC du 17 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a jugé que l'obligation d'information des salariés n'interdisait pas au propriétaire de céder librement sa participation dans la société à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il estime les plus conformes à ses intérêts mais que l'action en nullité prévue par les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 23-10-1 et les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 23-10-7 du code de commerce portait une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Il a donc censuré ces dernières dispositions.

Ce dispositif s'étant rapidement heurté à l'hostilité des organisations d'employeurs (ESS France, *Le financement des entreprises de l'ESS*, mars 2017, p 106), l'article 204 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques les a entièrement réécrites, en supprimant la faculté de présenter une offre de rachat et en ramenant le devoir d'information à une obligation triennale de portée générale : «...*Cette information est organisée au moins une fois tous les trois ans et porte, en particulier, sur les conditions juridiques de la reprise d'une entreprise par les salariés, sur ses avantages et ses difficultés, ainsi que sur les dispositifs d'aide dont ils peuvent bénéficier.*

L'information porte également sur les orientations générales de l'entreprise relatives à la détention de son capital, notamment sur le contexte et les conditions d'une cession de celle-ci et, le cas échéant, sur le contexte et les conditions d'un changement capitalistique substantiel. »

ESS France, au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014 (cf art. 17 ci-dessus), a abordé la question du financement de la transmission d'entreprise dans son Rapport *Le financement des entreprises de l'ESS*, mars 2017 (p 104 et s.), en soulignant la faiblesse des données publiques accessibles sur le marché de la transmission et sur les montages financiers privilégiés. Sa proposition n° 9 (p 106) suggérait par conséquent d'estimer la taille du marché de la transmission d'entreprises au sein de l'ESS et du secteur privé concurrentiel vers l'ESS et de dresser une typologie de ces reprises de manière à pouvoir adapter l'offre de financement, purement embryonnaire. Sa proposition n° 77 (p 107) invitait à identifier les acteurs de la reprise dans l'ESS et à confirmer s'il fallait ou non compléter l'offre de financement, spécifiquement pour les TPE.

Comme la plupart des propositions formulées par ESS France en 2017, ces deux propositions sont restées lettre morte et, à la connaissance du CSESS, aucun progrès n'a été accompli dans ce domaine depuis 2017. Tout cela au détriment du maintien des emplois dans notre pays..., spécialement dans les territoires dits en déshérence.

Le groupe de travail a tenu à souligner qu'un dispositif efficace de reprise d'entreprise par les salariés restait indispensable dans le secteur de l'édition et des médias où se posent de manière récurrente des problèmes de concentration et de cession d'actifs et où la reprise sous forme coopérative a

⁵⁸ Conseil d'Etat, 1/6 SSR, 22/05/2015, req. n° 386792. Dans cette décision, le Conseil juge au § 4 « *que le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit de propriété et, à les supposer applicables, aux principes de proportionnalité et de personnalité des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux ; qu'ainsi, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée ;* ».

toujours fait partie des solutions, notamment pour assurer l'indépendance des rédactions et la liberté de la presse.

Propositions de modification ou de complément à apporter aux articles

Création d'un fonds dédié à la reprise d'entreprise par les salariés

Les principes fondamentaux de mise en réserve impartageable des résultats font des coopératives des entreprises ni revendables, ni délocalisables. La reprise par les salariés répond à la problématique d'entreprises qui ne trouvent pas de repreneur tant du point de vue du cédant (qui cherche un acquéreur et ne connaît pas suffisamment cette solution) que des salariés repreneurs (qui veulent conserver leurs emplois et ne pensent pas possible de réunir les fonds nécessaires). Il est vrai que la reprise puis transformation d'une société privée en SCOP ou SCIC se heurte souvent au coût de rachat des parts du cédant.

Pourtant, cette modalité de reprise d'une entreprise par ses salariés n'est pas négligeable puisque 1 534 SCOP et SCIC en ont fait l'objet fin 2022, employant 35 738 salariés pour un chiffre d'affaires de près de 3,5 Mds€. Ces coopératives sont celles qui connaissent le taux de pérennité à 5 ans le plus élevé, 92%, pour les transmissions saines et transformations et 72% pour les reprises à la barre. Selon les chiffres de la CGScop et des Scic, sur les 4 122 sociétés qu'elle comptait fin 2021, 8 % provenaient de la reprise d'entreprises en difficulté et 15 % de la transmission d'entreprises saines, ce qui représente au total près d'un quart de sa population. L'ampleur de ces reprises reste donc modeste.

La création d'un fonds national dédié à la reprise d'entreprises par les salariés constituerait une réelle avancée pour la pérennisation d'emplois⁵⁹. Il serait d'autant plus performant :

.qu'il prendrait en compte la prise de risques par les salariés comme c'est le cas pour tous les investisseurs de fonds, à savoir la mise en place de lignes de garanties du capital injecté par les salariés associés ;

.qu'il serait mobilisable rapidement, le temps étant un facteur clé de succès, en particulier pour les reprises à la barre du tribunal. Cette réactivité serait au rendez-vous si la gestion de ce fonds était déléguée au mouvement des SCOP, comme l'ont fait les régions PACA et Auvergne-Rhône-Alpes qui en ont mis en place. La création d'un fonds national permettrait d'uniformiser l'accès à ces dispositifs régionaux incitatifs (subventions, prêts personnels, avances remboursables, garantie tant à destination des salariés que de la coopérative avec pour principe de base le renforcement des fonds propres).

Les dispositifs régionaux actuels ne sont pas nombreux et revêtent une portée relativement modeste, soit par :

.le montant mobilisable, de 1000 à 5000 € par salarié investissant en capital dans la majorité des cas ; avec un plafonnement à 100 k€ par reprise ;

.la complexité du dispositif, puisqu'il est parfois nécessaire de déposer autant de demandes individuelles que le nombre de salariés candidats à la reprise ;

⁵⁹ A l'heure actuelle, l'article L3332-16 du code du travail permet qu'un plan d'épargne d'entreprise établi par accord avec le personnel prévoit l'affectation des sommes versées à un fonds dédié au rachat des titres de cette entreprise ou d'actions émises par des sociétés créées dans les conditions prévues à l'article 220 nonies du code général des impôts, ainsi que de titres d'une entreprise du même groupe au sens du deuxième alinéa de l'article L. 3344-1, dans le cadre d'une opération de rachat réservée aux salariés. Il s'agit donc d'un FCPE dit de « reprise ».

.la temporalité de mise en œuvre, pas toujours adaptée pour les reprises à la barre du tribunal, qui impose de trouver un dispositif intermédiaire supplémentaire pour faire l'avance aux salariés.

Même s'ils sont parfois un peu lourds à manier, ces fonds régionaux ont souvent permis la réussite de la reprise d'entreprise en coopérative par les salariés grâce à une aide financière significative au regard des possibilités d'apports personnels. Ces fonds présentent cependant l'inconvénient de ne pas couvrir tout le territoire national ... et de ne pas être pérennes, certains ayant disparu. La dimension nationale du fonds permettrait également de contourner l'écueil de financements octroyés sous la pression d'élus locaux, mobilisés sur la sauvegarde des emplois.

Ce fonds national dédié pourrait intervenir de la manière suivante :

.abondement du capital à hauteur d'1€ pour 1€ investi, sans plafonnement par salarié mais avec un plafonnement par entreprise, par exemple à 500 K€ ;

.abondement en quasi-fonds propres avec des titres participatifs ou équivalents ;

.avance remboursable sur 5 à 7 ans pour aller au-delà du 1€ abondé pour 1€ investi ;

.garantie de l'investissement en capital des salariés à la même hauteur que pour les autres investisseurs (cf ci-dessus).

Le besoin a été évalué lors de la crise sanitaire sur la base de ce qui s'est passé lors de la crise financière de 2008. Durant les années 2009 et 2010, le fonds Socoden (outil financier des Scop) a investi 6 M€ dans la reprise d'entreprises par les salariés en co-investissement avec d'autres investisseurs partenaires (effet de levier de 3).

Le besoin pour doter ce fonds dédié est évalué à 5 M€ par an sur les deux prochaines années. Côté Socoden, le besoin a été estimé par les Unions régionales à 11,2 M€ en fourchette basse et à 20 M€ en fourchette haute. L'effet levier a été relevé à 4 en moyenne, compte tenu des co-investissements réalisés ces 10 dernières années.

Le fonds dédié interviendrait donc en complémentarité avec l'outil Socoden et les investisseurs très présents auprès des coopératives (Scopinvest, outil financier des Scop en quasi fonds propres, France Active, Crédit Coopératif, Esfin-Ides).

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Reprise à la barre du tribunal	3 500 000 €	7 500 000 €
Transmission saine	5 200 000 €	8 000 000 €
Transformation	2 500 000 €	4 500 000 €
Total général	11 200 000 €	20 000 000 €

[Mettre en place une garantie des prêts personnels au profit des salariés repreneurs analogue à celle des investisseurs professionnels](#)

Les levées de fonds réalisées dans le cadre du rachat d'une entreprise par les salariés sont réalisées auprès de ces derniers mais aussi auprès d'investisseurs professionnels tels que les financeurs solidaires, les banques privées, les banques publiques d'investissement. Ces investisseurs peuvent bénéficier de garanties, ce qui n'est pas le cas pour les prêts personnels contractés par les salariés.

L'extension de cette garantie à ces prêts personnels remédierait à une inégalité de traitement au détriment de l'ESS et permettrait de développer et de sécuriser les engagements financiers des salariés.

Mise à jour des dispositions législatives

L'UDES observe que la rédaction de ces articles n'a pas été mise à jour pour tenir compte des modifications postérieures du code du travail. Une nouvelle instance représentative du personnel a en effet été créée dans l'intervalle : le comité social et économique. Les dispositions des articles 19 et 20 se réfèrent toujours aux comités d'entreprise ou aux délégués du personnel alors qu'ils ont été réunis au sein de ce comité.

Par exemple, l'article 19 de la loi mentionne le comité d'entreprise tout comme les alinéas 1er de l'article L. 141-23, 3 de l'article L. 141-25, 1, 2 et 6 de l'article L. 141-28, 3 de l'article L. 141-30 et 2 de l'article L. 141-31 du code du commerce. L'alinéa 6 de l'article L. 141-28 du même code se réfère toujours aux délégués du personnel.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Les acteurs de l'ESS estiment que ces articles déjà modifiés par le parlement ne nécessitent pas une évaluation plus approfondie mais d'y ajouter une loi de programmation pour assurer une mise en œuvre effective de ces articles à l'avenir.

TITRE III Dispositions relatives aux coopératives

L'étude d'impact (p 22-23) regroupe sous 4 thèmes fédérateurs les modifications statutaires proposées pour les différentes familles de l'ESS, avec un accent particulier sur les coopératives.

a) Actualisation et compléments apportés aux statuts de certaines coopératives en fonction de leur champ d'activité.

« Il s'agit de faciliter la gestion et de favoriser le développement de plusieurs catégories d'entreprises coopératives (sociétés coopératives d'intérêt collectif, coopératives de commerçants détaillants, de logement, coopératives artisanales et de transport, agricoles, maritimes, d'activité et d'emploi). Une part importante du projet de loi est ainsi consacrée à ces actualisations statutaires sectorielles. »

b) Allègement de contraintes imposés à certaines familles d'acteurs grâce à la suppression de certaines mesures d'interdiction ou de limitation quant aux moyens autorisés pour constituer leurs ressources financières.

« C'est le cas en particulier des associations pour lesquelles vont être levées certaines interdictions actuelles en matière par exemple d'acquisition et de gestion d'immeubles de rapport et de réception de dons et de legs. »

c) Adaptation et modernisation des statuts pour une meilleure adéquation avec les besoins des familles d'acteurs concernés et l'évolution de l'environnement.

Outre la simplification des opérations de fusion entre associations, *« Tel est le cas en particulier pour les coopératives où le projet de loi modernise leur définition mais aussi vient reformer certaines des obligations que s'imposent à cette famille de l'ESS, comme le dispositif de la révision coopérative qui vise à s'assurer périodiquement que la pratique de chaque entité est bien conforme au statut coopératif qu'elle s'est donnée. »*

d) Introduction de dispositifs nouveaux en vue de rendre plus attractifs et opérationnels certains statuts et de contribuer à la sauvegarde de l'emploi.

«... le projet de loi s'attache aussi plus spécifiquement à moderniser l'outil que constituent les sociétés coopératives de production (Scop) créées par les salariés eux-mêmes pour reprendre leur entreprise qui, confrontée à des difficultés financières majeures, est menacée par une mise en liquidation.

Ainsi des dispositions nouvelles s'attachent à lever certains des obstacles auxquels sont confrontés les salariés qui souhaitent reprendre leur entreprise mais sont dans l'impossibilité de réunir les fonds nécessaires.

C'est dans ce but qu'est introduite la formule de la Scop d'amorçage qui permet de limiter l'investissement initial à opérer par les salariés (moins que les 50 % actuellement exigés), tout en prévoyant une montée en puissance progressive de ces derniers dans le capital de la Scop (pour atteindre dans les 5 ans, les 50 %) dont la création et la mise en route auront été ainsi facilitées. »

Elle comporte aussi un aperçu statistique du secteur et une présentation générale des articles du Titre III relatif aux coopératives (p 52 et s), qui insiste sur la nécessaire modernisation de la loi n° 47-1175 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération pour favoriser la création de nouvelles coopératives dans le seul cadre de cette loi. *« Les entrepreneurs pourront ainsi choisir entre un statut « général » de coopérative ou un statut spécifique qui restera plus adapté dans le cas de coopératives s'inscrivant dans les secteurs d'activité ou type de sociétariat pour lesquels ils sont conçus. »*

Article 23 Fonds de développement coopératif

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Non prévu par le projet de loi du gouvernement, l'article 23, introduit par le Sénat, permet la création de fonds de développement coopératif financés par les coopératives, dont la mission est de soutenir la création de sociétés coopératives, de prendre des participations dans des sociétés coopératives et de financer des programmes de développement et des actions de formation.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Une voie de financement possible, qui n'a pas, à ce stade, été retenue par le mouvement coopératif français aurait consisté à s'inspirer du modèle italien où selon une disposition législative l'ensemble des coopératives qui dégagent des excédents sont tenues d'abonder (à hauteur de 3 % de cet excédent) un ou des fonds sectoriels ou intersectoriels pour contribuer au développement des coopératives soit en Italie, soit à l'international. Une analyse avait été conduite par Coop FR sur cette possibilité mais n'a été retenue ni dans une dimension sectorielle, ni dans une dimension intersectorielle, en particulier parce que la déductibilité fiscale de cet abondement n'était pas garantie. La voie utilisée par le législateur a consisté à prévoir la création de fonds de financement initiés par des promoteurs du secteur, avec la participation financière de la Bpi.

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France mentionne dans son Rapport sur *Le financement des entreprises de l'ESS* de mars 2017, que deux fonds avaient été créés et que Coop.Fr travaillait également sur la mise en place d'un fonds intersectoriel (p 84-85).

Il s'agit des fonds Impact coopératif et CoopVenture.

Le premier, lancé en 2017 pour une durée de 12 ans, est géré par ESFIN gestion, avec un montant sous gestion de 80 M€. Ce fonds est clos. Impact Coopératif apporte de 1 à 7 M€ en fonds propres et quasi-fonds propres aux structures rentables de l'ESS et à leurs filiales afin de les accompagner sur le moyen et long termes dans leurs projets de développements, en particulier par croissance externe. Impact Coopératif accompagne également les projets de transmissions d'entreprises saines aux salariés en SCOP.

Les principaux investisseurs sont Bpifrance, le Crédit Coopératif, la CGSCOP ainsi que d'autres partenaires historiques d'Esfin Gestion (comme la MAIF, la MACIF, la Casden, la SIFA, la BRED, Banque Populaire Rives de Paris) ou de nouveaux partenaires (Acmil, MNT, Mutlog, CNP Assurances...).

Il est envisagé de lancer un nouveau fonds, Impact coopératif 2.

Le second fonds, CoopVenture, lancé en mars 2021, est doté de 4,5 M€. Initié par le Mouvement Scop, la French Tech in the Alps-Grenoble et la Scop Alma, il s'agit d'un fonds ouvert destiné à financer les startups du numérique à statut coopératif ou « éthique » pour accompagner leur développement patient et maintenir les emplois de ces startups sur les territoires. Son objectif est à terme d'être doté de 16 M€. Il a démarré par une phase pilote sur le territoire d'Auvergne Rhone-Alpes.

Plusieurs financeurs ont rejoint le fonds (Crédit coopératif, les entreprises Groupe Up et Idea Groupe, ainsi que deux collectivités territoriales). Contrairement au fonds Impact coopératif où une banque publique d'investissement (bpifrance) a participé à la création du fonds, CoopVenture n'a pas obtenu de financement des banques publiques d'investissement.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les acteurs n'ont pas proposé de modification ou de complément à apporter à cet article.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Il ne semble pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie, tout en regrettant que dans le cadre des plans de financement initiés par le gouvernement en application des plans de relance européens aucun emploi à destination du secteur coopératif ou de l'ESS n'a été envisagé.

Article 24 Modifications de la loi de 1947

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Cet article donne une nouvelle définition d'une coopérative à l'article 1^{er} de la loi de 1947 qui met en avant les principes fondateurs du statut coopératif (étude d'impact, p 56) :

« - le principe d'exclusivisme et de satisfaction des besoins, non seulement, économiques, mais aussi sociaux, des coopérateurs est repris au premier alinéa, et sa mise en œuvre est précisée à l'article 3 de la loi précitée ;

- le principe de gestion démocratique, exprimé selon l'adage « une personne, une voix » pour les membres coopérateurs, quel que soit le nombre de parts sociales détenues figure au deuxième alinéa ; les associés non coopérateurs sont soumis à d'autres modes de représentation développés à l'article 3 de la loi de 1947 ;

- le caractère lucratif limité de la coopérative figure au troisième et dernier alinéa. L'affectation des excédents donne lieu à ristournes en fonction de l'activité de l'associé et non au versement de dividendes en fonction du capital détenu ; ces excédents alimentent également les réserves de la coopérative. »

Si l'article 3 de la loi de 1947 prévoit qu'une coopérative ne peut exercer son activité qu'au profit de ses membres (principe d'exclusivisme), il prévoit aussi qu'une loi particulière peut y déroger, ce que plusieurs lois particulières ont fait (étude d'impact, p 57) au profit des coopératives agricoles, de consommation, artisanales ou des SCOP.

La loi de 1947 est donc modifiée pour permettre aux coopératives d'exercer une partie de leur activité avec des tiers, à la condition que cette partie d'activité n'excède pas 20 % du chiffre d'affaires. Ce plafond de 20 % (sauf dispositions spéciales antérieures qui continuent de s'appliquer), proportionné, permet de ne pas dénaturer la portée du principe d'exclusivisme puisque 80 % au minimum du chiffre d'affaires restera consacré à l'activité des membres.

Issue de la loi n° 92-643 du 13 juillet 1992 et reprise par plusieurs lois particulières (coopératives agricoles, pêche maritime...), l'ouverture du capital social d'une coopérative à des associés non coopérateurs, introduite à l'article 3 bis de la loi de 1947 afin que ces derniers contribuent, par l'apport de capitaux exclusivement, à la réalisation des objectifs de la coopérative fait l'objet d'une extension pour prendre en compte les apports en nature ou en industrie (étude d'impact, p 59).

L'article 5 de la loi de 1947 prévoyant que les coopératives peuvent constituer entre elles, pour la gestion de leurs intérêts communs, sous le nom d'unions de coopératives, des sociétés coopératives est étendu au développement d'activités des membres de l'union.

L'article 6 traite des indemnités compensatrices des mandataires sociaux des coopératives (étude d'impact, p 56) en partant du constat que si des lois relatives à certaines familles coopératives prévoient que les mandataires sociaux de certaines coopératives peuvent recevoir une indemnité compensatrice de l'activité consacrée à l'administration de la coopérative, ce n'est pas le cas général. La loi de 2014 adapte donc la règle de la gratuité des fonctions de mandataire prévue à l'article 15 de la loi de 1947 dès lors qu'elles ne portent pas sur la direction effective de la coopérative : les mandataires sociaux n'exerçant pas une fonction de direction pourront percevoir une indemnité compensant en partie le temps consacré à l'administration de leur coopérative.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Sur la nouvelle définition légale des coopératives

Les modifications apportées par la loi de 2014 sur la base des propositions de CoopFR rapprochent la définition nationale des standards internationaux de définition des coopératives, contenus dans la déclaration sur l'identité coopérative⁶⁰ adoptée par le congrès mondial des coopérateurs, convoqué à Manchester en 1992, par l'Alliance Coopérative Internationale. Cette déclaration sur l'identité coopérative fait partie du référentiel de droit souple international issu de la résolution 193/2002 de l'OIT et la déclaration de l'ONU consacrant 2012 comme année internationale des coopératives.

Cette nouvelle définition permet de conforter l'appartenance des coopératives à l'ESS, regroupant des acteurs de la gestion démocratique de l'intérêt général et/ou de l'intérêt collectif. En effet, l'évolution de la définition de l'exclusivisme d'une part et la consolidation/limitation de la place des financeurs tiers ne repose pas sur la question habituelle de la non-lucrativité ou de la lucrativité limitée mais sur le respect de l'indépendance et de l'autonomie de l'association volontaire de coopérateurs qui ne peuvent se mettre ou se retrouver en situation de dépendance par rapport aux financeurs publics ou privés. Tant au niveau international qu'au niveau national les règles définies dans le domaine financier visent à garantir l'effectivité de la gestion démocratique des coopératives. Pour cette raison, les coopératives considèrent que l'appartenance à l'ESS ne saurait se réduire à la question de l'utilité sociale au sens de l'article 2 de la présente loi.

CoopFR souligne aussi que le respect de cette définition doit être vérifiée pour lutter contre l'usage abusif de l'appellation « coopérative », qui fait l'objet de sanctions pénales déclenchées par le parquet.

La Fédération du commerce associé (FCA) souligne de son côté que les modifications apportées à la définition de la coopérative (art 1er loi 1947) et au principe de l'exclusivisme (art. 3) s'appliquent aux coopératives de commerçants et répondent pleinement à leurs attentes et à celles de leurs membres.

Sur le Conseil Supérieur de la Coopération (CSC)

Un article 5-1, ajouté lors des discussions parlementaires sur le projet du gouvernement à la demande du mouvement coopératif français, crée un Conseil supérieur de la coopération, devant inscrire son action en cohérence avec le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire. Il « *peut être saisi pour avis, par le ministre chargé du secteur coopératif, de tout projet de texte législatif ou réglementaire*

60 <https://www.ica.coop/fr/coop%C3%A9ratives/identite-cooperative>

relatif au fonctionnement des coopératives ou de leurs unions et fédérations, ainsi que de tout projet de règlement ou de directive communautaire ayant le même objet avant son examen par le Conseil de l'Union européenne... (II) présente au ministre chargé du secteur coopératif toute suggestion concernant la coopération, notamment sur son fonctionnement et ses relations avec ses membres. Il peut être saisi par le ministre de toute question et peut proposer au Gouvernement toute modification de nature législative ou réglementaire relative à la coopération. Il définit les principes et élabore les normes de la révision coopérative, sous réserve de l'article L. 528-1 du code rural et de la pêche maritime. »

CoopFR est satisfait des missions confiées au CSC tant en ce qui concerne la sortie du statut coopératif que la procédure de révision coopérative généralisée par la loi (énonciation des cahiers des charges et agrément des réviseurs coopératifs), en sus de la mission classique de formulation d'avis sur des projets de textes ou de politiques publiques.

CoopFR regrette que le concept de ministre en charge des coopératives soit devenu flou, en particulier au moment de la publication des décrets d'attribution des ministres. Le mouvement coopératif a connu, lors du rattachement de l'ESS à Bercy, un hiatus avec le maintien du rattachement du CSC pour son fonctionnement au ministère des affaires sociales, qui avait été antérieurement en charge de l'ESS (cf Titre X, 1 sur l'historique sur le rattachement ministériel de l'ESS). Le rattachement du CSC à Bercy a conduit à un transfert des postes budgétaires à la DG Trésor mais avec corrélativement une dilution des moyens antérieurement affectés au seul secteur coopératif. Ceci conduit à s'interroger sur les moyens permettant de garantir la continuité de fonctionnement du CSC pour ses missions relatives à la sortie du statut coopératif et à la révision coopérative. De ce point de vue le dispositif de pérennisation du Haut Conseil de la Coopération Agricole constitue une référence qui devrait être transposée au CSC.

En parallèle, le mouvement coopératif a constaté un déclin du nombre de convocations en réunions plénières du CSC par un ministre en charge des coopératives qui n'est plus clairement identifié par les décrets d'attribution. Néanmoins l'essentiel des activités clés concernant la sortie du statut et la révision restent assurées par le bureau du CSC, même s'il faut regretter la perte d'assiduité et de présence de plusieurs administrations comme interlocutrices tant pour le CSC plénier que pour le bureau. Dans les manques les plus criants, il faut citer la décision de la Direction générale de Entreprises de ne plus s'occuper des coopératives et la présence de plus en plus rare du bureau du droit des entreprises de la Direction des affaires civiles à la Chancellerie. Il faut aussi souligner la disparition d'interlocuteurs au ministère du logement alors que le recueil de son avis est obligatoire dans certaines matières coopératives (cf art. 25).

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

CoopFR n'estime pas nécessaire d'apporter de modification à la nouvelle définition légale de la coopérative ou à la rédaction actuelle du texte législatif sur le CSC.

En revanche il est absolument nécessaire que le gouvernement décide de dégager les moyens humains et matériels garantissant l'effectivité du fonctionnement du CSC dans les missions qui lui ont été confiées par le législateur.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Sous ces réserves, il n'est pas apparu nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de cet article 24.

Articles 25 La révision coopérative

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Prévue par différents textes législatifs, la révision coopérative, obligatoire tous les 5 ans à la demande de la coopérative, obéit à des règles de procédure fixées par le décret n° 84-1027 du 23 novembre 1984, complété par l'arrêté du même jour relatif au cahier des charges de cette procédure. Elle a pour objet d'assurer le respect des principes⁶¹ et des règles relatifs à la coopération et donne lieu à la suggestion, par le réviseur agréé qui en est chargé, d'actions susceptibles d'améliorer le fonctionnement et la situation de la coopérative.

Selon l'étude d'impact (p 61 à 64), l'objet l'article 25 est généraliser la révision à l'ensemble des familles coopératives et d'intégrer cette procédure dans la loi de 1947 en la concentrant sur le respect des principes et règles de la coopération, laissant le volet relatif à la gestion financière au commissaire aux comptes. Il sera complété par des dispositions réglementaires.

S'agissant des coopératives agricoles qui étaient soumises à des dispositions spécifiques, la loi de 2014 étend au IV de l'article 25 la révision à toutes les sociétés coopératives ou unions dépassant des seuils fixés en fonction de la taille du bilan, du montant du chiffre d'affaires et du nombre de salariés. Elle devient également obligatoire en cas de déficits récurrents ou de pertes constatées importantes. Enfin, elle peut être demandée par des personnes internes (associés, administrateurs) ou externes (ministres compétents ou autorité qui délivre l'agrément le cas échéant) à l'entreprise. Mais le secteur agricole conserve son propre dispositif d'organisation, mis en place en 1967 et réformé en 2006, qui fait intervenir le Haut Conseil de la coopération agricole, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, l'Association nationale de révision, les fédérations agréées pour la révision et les réviseurs agréés, de sorte que les nouveaux articles 25-2 à 25-4 de la loi de 1947 ne lui sont pas rendus applicables.

Enfin, pour que les observations et recommandations les plus significatives du réviseur soient prises en compte par la coopérative, la loi instaure un régime gradué de mesures allant de la mise en demeure adressée aux dirigeants, en passant par la convocation d'une assemblée générale des coopérateurs qui

61 L'étude d'impact relève que « ces principes fondamentaux du droit coopératif ont inspiré le règlement CE n°1435/2003 du 22 juillet 2003 relatif aux statuts de la société coopérative européenne » et que, dans un arrêt du 8 septembre 2011 (Paint Graphos, aff. C-78/08 à C-80/08), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé aux § 55 à 61 que les sociétés coopératives « obéissent à des principes de fonctionnement particuliers qui les distinguent nettement des autres opérateurs économiques ». Eu égard à leurs caractéristiques particulières, elles « ne sauraient, en principe, être considérées comme se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des sociétés commerciales » à condition toutefois qu'elles soient gérées dans le respect des dits principes, et qu'elles agissent dès lors « dans l'intérêt économique de leurs membres et qu'elles entretiennent une relation non pas purement commerciale, mais personnelle particulière avec ces derniers, dans laquelle ces membres sont activement impliqués et ont droit à une répartition équitable des résultats économiques. »

s'interprète comme une procédure d'avertissement, jusqu'à une véritable sanction par retrait de l'agrément (lorsque l'agrément existe) ou à la perte de la qualité coopérative (en l'absence de procédure d'agrément).

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article et du dispositif de révision

Tous les décrets d'application ont bien été publiés pour les différentes familles coopératives.

Un cahier des charges propre à chaque type de coopérative précise les principes et les normes de cette révision obligatoire par un réviseur indépendant et les différents points à examiner, ce dont se félicitent l'ensemble des familles coopératives. Les opérations de révision coopérative prévues aux articles 25-1 à 25-4 de la loi du 10 septembre 1947 ne peuvent en effet être effectuées que par des réviseurs agréés par le ministre en charge de l'économie sociale et solidaire après avis du Conseil supérieur de la coopération (CSC).

Ce ministre met à disposition des coopératives la liste des réviseurs agréés, sachant que la dernière liste vient d'être publiée par arrêté du 5 avril 2023⁶². Agréés pour cinq ans, ces réviseurs sont soumis à des règles déontologiques⁶³ et perçus comme des experts indépendants et objectifs du modèle coopératif et des alliés dans l'analyse qu'ils livrent aux dirigeants et qu'ils exposent aux sociétaires dans leur rapport⁶⁴. Et l'examen des demandes d'agrément par le CSC doit être conservé.

CoopFR rappelle que la généralisation de la révision coopérative avait été demandée par le secteur coopératif, en lui donnant une portée autre que celle qu'elle avait au XIX^{ème} siècle où elle visait à renforcer la gestion démocratique en propageant des éléments de bonne gestion comptable et financière. Inspirée des évolutions imprimées dans la coopération agricole, la révision coopérative nouvelle formule vise toujours à maintenir cette dimension démocratique, en permettant le contrôle par un tiers indépendant du respect des principes coopératifs internationaux transposés dans la nouvelle définition légale nationale des coopératives⁶⁵. Elle est surtout devenue un outil de progrès d'ordre interne pour contribuer à objectiver le dialogue dans les organes de la gouvernance démocratique (assemblée générale des adhérents, conseil d'administration et direction). C'est pour cela que les coopératives assujetties à l'obligation de révision sont exonérées de l'application du code des bonnes pratiques de l'ESS (cf art. 3).

La révision coopérative ne substitue pas et n'est pas redondante avec les éventuelles obligations de contrôle par des tiers indépendants en matière comptable et financière, en matière de RSE ou pour tout autre reporting dans le domaine environnemental.

Elle constitue un élément de bouclage de la cohérence entre le statut juridique et la dénomination. Ceci permet à la France, à la différence d'autres pays qui, ne disposant pas d'un tel dispositif de mise en cohérence, souffrent de l'existence de « fausses coopératives », d'identifier peu d'utilisation abusive de la dénomination coopérative.

Le mouvement coopératif français reste donc très attaché à ce que tout autre dispositif légal de labellisation débouchant sur une assimilation à l'ESS ne conduise pas à des énonciations qui ne puissent

62 Elle est disponible sur le site de Coop FR, rubrique Révision coopérative.

63 La question de l'impartialité du réviseur est examinée par le CSC lors de l'agrément, certains avocats et certaines sociétés de conseil ayant candidaté à l'agrément.

64 La durée (entre 4 et 5 jours) et le coût de la révision coopérative (environ 5 K€) est jugé supportable par les acteurs, sauf par les petites CUMA.

65 Le non-respect des principes coopératifs tels que mentionnés dans le cahier des charges peut conduire après une procédure contradictoire à une perte du statut coopératif.

être vérifiées par un tiers de confiance, avec à la clé une perte effective de cette appellation en cas d'usage abusif ou fallacieux.

Pour CoopFR, la révision coopérative, qui a pu être perçue comme une contrainte réglementaire pour les nouvelles familles coopératives concernées, s'est imposée comme un véritable outil à valeur ajoutée. Acte positif de la gouvernance coopérative, elle permet de procéder périodiquement à l'examen critique et analytique de l'organisation et du fonctionnement de la société coopérative au regard des principes coopératifs définis par la loi et des règles spécifiques de la société révisée ainsi que par comparaison avec d'autres entreprises analogues. Ces vérifications et ces appréciations sont mises en perspective avec l'objet social de la coopérative. Dans ce but, la révision coopérative constitue un examen qui aborde les aspects juridiques, administratifs et de gouvernance des coopératives. Ainsi, la révision coopérative permet de dégager les aspects favorables et le cas échéant les points d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des coopératives dans les divers domaines abordés. Elle offre une belle occasion de prendre du recul sur le projet coopératif et, le cas échéant, de s'en servir pour se projeter sur les cinq prochaines années.

La Fédération du commerce associé (FCA) souligne que cet article a étendu la procédure de révision coopérative aux coopératives de commerçants. Le bilan de cette extension et le cahier des charges du réviseur spécifique à chaque famille coopérative donnent satisfaction car les coopératives ont su en tirer des avantages pour leur organisation et leur fonctionnement.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Reconcentrer la délivrance de l'agrément

Les familles coopératives font état d'une méconnaissance de la procédure d'agrément des réviseurs par les services déconcentrés de l'Etat, de délais de traitement longs dans les préfectures où la procédure est rarement utilisée, d'une conception et d'une rédaction différente des arrêtés d'agrément ainsi que de pratiques différentes d'une région à une autre. Elles craignent aussi une augmentation du nombre d'agréments implicites par application de la règle selon laquelle le silence de l'Administration pendant 4 mois à compter du dépôt de la demande vaut acceptation, sans que n'aient été vérifiées les obligations d'honorabilité et les compétences des postulants.

Pour des raisons d'efficacité de traitement et de cohérence par rapport à la nature de l'agrément, le mouvement coopératif estime indispensable de reconcentrer la délivrance de l'agrément⁶⁶, dévolue aux préfets de région par le décret n° 2019-1383 du 18 décembre 2019, à l'administration centrale auprès de qui le CSC assure sa mission d'expertise et d'avis consultatif en abrogeant l'article 3 du décret

⁶⁶ Initialement, l'instruction de la demande et la décision étaient de la compétence de l'administration centrale.

Traiter au niveau national les demandes d'agrément de réviseur coopératif répondait aux caractéristiques de cet agrément qui a une portée nationale et est soumis à l'avis consultatif préalable du Conseil supérieur de la Coopération, facilement sollicité par l'administration centrale.

Par ailleurs, les demandes étant inégalement réparties sur le territoire, certaines régions sont très rarement sollicitées (avec des conséquences sur le suivi des dossiers) et d'autres beaucoup plus (notamment en Ile-de-France, où se trouvent les sièges sociaux de la plupart des personnes morales réviseurs).

n° 2015-706 du 22 juin 2015 relatif aux conditions d'agrément des réviseurs coopératifs et aux conditions et modalités d'exercice de leurs fonctions⁶⁷.

La FCA abonde dans le même sens, une procédure centralisée d'agrément des réviseurs permettant de mieux identifier et plus rapidement les renouvellements d'agrément auxquels procéder.

CoopFR regrette en tout état de cause l'incapacité de l'Etat à mettre en place un site Internet de référence pour publier les décisions d'agrément des réviseurs coopératifs. Ces décisions, diffusées actuellement sur le site de CoopFR, ne sont de ce fait pas opposables au public, la publication sur un site privé étant insuffisante à cet égard.

Créer une obligation déclarative pour les SCIC à l'article 19 sexdecies de la loi du 10 septembre 1947

La CGScop fait observer que certaines SCIC (cf art. 33 et 34) n'ont jamais nommé de réviseur et ne réalisent pas de révision coopérative, sans subir aucune sanction.

Ce constat a également été dressé par le rapport IGAS/IGF de mai 2021 ([Annexe 14](#)) qui relève que « *cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où les Scic bénéficient d'un régime fiscal avantageux en matière d'IS à raison de leur caractère coopératif, que garantit en théorie la révision coopérative* » qui, depuis la suppression de l'agrément préfectoral, « *est la seule modalité de contrôle du caractère coopératif des Scic* ». La mission « *préconise de s'assurer que la révision coopérative est bien réalisée en instituant une obligation déclarative annuelle similaire à celle des Scop, comprenant le rapport de révision coopérative* ».

Il s'agirait de mettre en place un mécanisme s'inspirant de l'article 54 de la loi du 19 juillet 1978 portant statut des Scop : pour pouvoir bénéficier des dispositifs fiscaux et sociaux en faveur des SCIC et de cette appellation, les sociétés devront obligatoirement être inscrites sur une liste officielle des SCIC avec production de pièces justificatives, dont le rapport de révision (proposition 1 du rapport).

Le rapport considère que les modifications réglementaires découlant de cette obligation législative pourraient être intégrées dans le décret n° 2002-241 du 21 février 2002.

Afin de sécuriser le statut des SCIC, la proposition de loi de la députée AL Petel prévoit en ce sens une modification de l'article 19 sexdecies de la loi du 10 septembre 1947 qui introduit des obligations déclaratives, crée un registre des SCIC tenu par le ministère en charge de l'ESS, une procédure de radiation du registre des SCIC, et une interdiction d'utiliser l'appellation SCIC ou de prétendre aux avantages qui lui sont associés en cas de non-inscription sur le registre⁶⁸.

La CGScop suggère de suivre les préconisations du rapport IGAS/IGF et de mettre en place la déclaration selon des modalités semblables à celles applicables aux Scop, mais sans l'attribution d'un

⁶⁷ Ce décret a été pris malgré un avis défavorable et circonstancié du CSC qui craignait les effets pervers de cette mesure présentée comme simplificatrice. De plus, le gouvernement a adopté cette disposition, sans aucunement l'accompagner dans sa mise en œuvre par les services déconcentrés.

⁶⁸ « *Les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont tenues, indépendamment des obligations imposées à toutes les entreprises, et sous peine des sanctions prévues à l'article 23 de la présente loi, de s'inscrire sur un registre dédié, tenu par le ministère en charge de l'économie sociale et solidaire. Pour leur inscription sur ce registre, les sociétés doivent transmettre leurs statuts ainsi qu'une preuve d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés. Elles sont tenues de transmettre, annuellement, toute modification intervenue dans leur situation et à chaque échéance prévue par l'article 25-1, leur rapport de révision.* »

agrément, en modifiant l'article 19 sexdecies de la loi du 10 septembre 1947. Comme pour les Scop, l'établissement de cette liste pourrait être réalisé sous l'égide du ministère du travail et délégué à la CGScop pour en assurer l'instruction dans le cadre d'une délégation de service public.

Il conviendrait également de modifier l'article 25-2 pour que les SCIC n'ayant jamais nommé de réviseur ou ne réalisant pas de révision coopérative soient sanctionnées.

Prévoir, en cas de sortie de statut, un contrôle du respect de l'inaliénabilité des réserves pendant 10 ans

Si l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014 rappelle au b) du 3^o de l'existence de réserves obligatoires impartageables et non distribuables et si l'article 25 de la loi de 1947 prévoit une inaliénabilité des réserves pendant 10 ans en cas de sortie de statut, à l'issue de cette sortie personne ne contrôle son respect. De ce fait, il existe un risque de distribution des réserves. Il est donc proposé de rendre obligatoire pendant 10 ans pour toute SCIC sortie du statut coopératif l'envoi annuel de son bilan au Conseil supérieur de la coopération ou à la fédération dont dépendait cette coopérative (Scop, agricole, commerçants...). Le réviseur serait chargé de ce suivi (étant rappelé que pour les Scop, l'inaliénabilité n'a pas de limite temporelle selon l'article 3 bis de la loi du 19 juillet 1978).

Assurer une application effective de l'alinéa 3 de l'article 25-1 de la loi de 1947

Si cet alinéa prévoit une révision obligatoire au terme de trois exercices déficitaires ou si les pertes d'un exercice s'élèvent à la moitié au moins du montant le plus élevé atteint par le capital social de la coopérative, le réviseur ne peut pas vérifier ce point lorsque la révision est quinquennale.

La CGScop propose donc l'envoi annuel du bilan au réviseur agréé, que ce bilan soit bénéficiaire ou déficitaire.

Proposer une évolution/adaptation de l'alinéa 4 de l'article 25-1

Si cet alinéa prévoit notamment que la révision coopérative est de droit lorsqu'elle est demandée par le dixième au moins des associés, la FFCGA souhaite une évolution/adaptation de cette disposition bien adaptée aux SA mais pas forcément aux petites coopératives constituées en SARL ou en SAS, très nombreuses.

Modifier le décret n° 2015-706 du 22 juin 2015

Outre celle qui porte sur la reconcentration de l'agrément des réviseurs, trois modifications sont suggérées par la CGScop.

La première, appuyée par la FCA, consiste à supprimer à l'article 10 l'obligation superflue de nommer un réviseur suppléant alors qu'il s'agit le plus souvent d'une personne morale. Cette nomination devrait constituer une simple option, à tout le moins lorsque le réviseur désigné par la coopérative est une personne morale.

La deuxième porte sur l'allègement de la procédure pour le renouvellement d'agrément (art. 2).

En l'absence dans le décret de toute disposition explicite sur la procédure à suivre, le renouvellement d'un agrément suit la même procédure que la demande initiale, régie par l'article 2.

Or, cette procédure initiale n'est pas adaptée à une demande de renouvellement :

- une partie des documents ont été déjà transmis et, pour la personne morale, une liste des personnes physiques a déjà été validée ;

- elle revient à examiner à nouveau l'expérience professionnelle d'un réviseur agréé qui exerce toujours depuis près de 5 ans.

Il serait donc pertinent de revoir, pour le renouvellement d'agrément :

- la liste des documents à transmettre ;
- l'obligation de fournir, pour un réviseur personne physique, des éléments attestant d'une expérience de révision coopérative ou relative aux coopératives ;
- pour les personnes morales, le traitement des personnes physiques exerçant au nom et pour le compte de la personne morale. Il paraît peu utile de demander de fournir à nouveau à l'administration un dossier complet pour des personnes qui auraient été ajoutées juste avant la demande de renouvellement. Pour les personnes exerçant depuis plus longtemps, la même obligation que pour le réviseur personne physique pourrait être exigée.

La troisième concerne la détermination du point de départ du délai de 5 ans prévu à l'articles 25-1 de la loi du 10 septembre 1947 et donc la date d'achèvement du mandat du réviseur.

Le délai de cinq ans pour procéder à la révision coopérative court, peut-on raisonnablement penser, à compter de la date de nomination du réviseur en AG selon l'article 10 du décret du 22 juin 2015, qui prévoit aussi en son article 8 que « *Le réviseur ou, le cas échéant, son suppléant accomplit sa mission jusqu'à son terme.* » Pour dissiper toute ambiguïté sur ce terme, il conviendrait sans doute de mentionner que la révision quinquennale doit intervenir au plus tard durant la cinquième année qui suit la désignation.

[Adapter le décret n° 93-455 du 23 mars 1993 relatif à la sortie du statut coopératif](#)

Ce décret, qui n'a pas été modifié depuis sa publication, énumère les pièces demandées en cas de demande de sortie de statut dont « - *le cas échéant, le rapport de révision datant de moins d'un an* ». Or la loi de 2014 (article 25-1 de la loi de 1947) a élargi à toutes les coopératives l'obligation de réaliser une révision coopérative, si elles dépassent les seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour la famille à laquelle elles appartiennent.

Mais la rédaction actuelle de ce décret ne permet plus de savoir quand un rapport est obligatoire et, dans l'affirmative, de quand il doit dater.

En l'absence de clarification sur ce point, il conviendrait de demander la transmission d'un rapport de révision *ad hoc* en cas de demande de sortie de statut.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Une évaluation ayant déjà été réalisée par CoopFR pour le CSC en 2020, dont les retours ont été très positifs, CoopFR n'estime pas nécessaire une évaluation plus approfondie de l'article 25 mais souhaite une adaptation de la loi et des décrets d'application dans le sens ci-dessus.

Au-delà de ces observations limitées à l'évaluation de la loi ESS, le mouvement coopératif s'interroge sur l'opportunité d'un nouveau cadre législatif, ce à quoi plusieurs familles coopératives sont particulièrement attachées eu égard aux remises en question des spécificités du modèle coopératif observées ces dernières années et à quelques pistes de simplification identifiées pour la loi du 10 septembre 1947, applicable à toutes les familles coopératives.

Article 26 Remise d'un rapport sur les unions d'entreprises de l'ESS

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Ne figurant pas dans le projet déposé au Sénat par le gouvernement, l'article 26 demande à ce dernier de remettre au Parlement, avant le 31 décembre 2014, un rapport pour déterminer si la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération pourrait être modifiée pour créer des unions d'entreprises de l'ESS qui constitueraient un nouvel instrument de coopération entre ses différentes familles. « *Ce rapport s'assure de la conformité des unions d'entreprises de l'économie sociale et solidaire avec les principes coopératifs et, dans ce cas, précise les conditions et modalités de constitution et de fonctionnement de ces unions, ainsi que les règles de transparence et de contrôle légal des comptes qui leur sont applicables.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Statut créé par la loi n° 85-703 du 12 juillet 1985, l'union d'économie sociale (UES) permet de regrouper, sous une forme coopérative, d'autres coopératives, des mutuelles ou des associations. Elles sont régies par le titre II bis de la loi de 1947 portant statut de la coopération.

La loi de 2014 a ajouté de nouvelles formes d'union, particulièrement pour les mutuelles et les institutions de prévoyance (art. 55). Quelques unions créées entre 1985 et 2014 ont eu, depuis lors, recours à la révision coopérative (art. 25).

Cette disposition de la loi semble restée inappliquée : le rapport que le Gouvernement devait remettre au Parlement avant le 31 décembre 2014 sur la création d'une union d'entreprises de l'ESS, s'il a fait l'objet de travaux internes à l'administration, n'a jamais été finalisé ni remis.

L'objectif, qui était de favoriser la coopération entre entreprises de différentes familles de l'ESS et donc son développement pour faire face aux grands défis en matière de transitions, ne peut donc pas être considéré comme atteint.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Si certains acteurs estiment que le statut d'UES de la loi de 1985 a perdu de son intérêt et pourrait être supprimé, d'autres estiment qu'il reste utile dans certaines circonstances spéciales, par exemple pour éviter de recourir aux formes commerciales de la coopération telles que le GIE.

Certains acteurs et experts signalent aussi qu'il n'existe pas beaucoup de formules permettant de constituer des groupes au sein de l'ESS et qu'il manque toujours une formule pour organiser la coopération entre acteurs des différentes familles de l'ESS, en dehors du recours à un statut coopératif comme l'UES. L'absence de remise du rapport prévu à l'article 26 a donc gelé cette question qui reste toujours sans réponse depuis le début des années 2000.

69 François Soulage, ancien Délégué interministériel à l'Économie sociale, avait déjà bien posé cette problématique dans un article de la RECMA de 2003 (cf Bibliographie en annexe 3).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le rapport prévu n'ayant pas été transmis, cet article ne mérite pas d'évaluation plus approfondie. Mais des travaux mériteraient d'être relancés sur cette question d'un droit des groupes permettant d'associer des acteurs appartenant à différentes familles de l'ESS.

Articles 27 et 28 Les SCOP d'amorçage

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Après avoir inventorié les obstacles limitant la reprise d'entreprises sous forme de SCOP, notamment l'obligation pour les salariés de détenir d'emblée la majorité du capital social, l'étude d'impact (p 65-66) précise que l'article 27 de la loi a pour objet de compléter la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production en créant un statut transitoire de SCOP d'amorçage permettant la détention majoritaire du capital par des associés extérieurs pendant une période limitée de 7 ans, la possibilité d'attribuer des droits de vote proportionnels à la détention du capital tout en garantissant la majorité des droits de vote aux salariés selon des pratiques coopératives et le maintien du régime fiscal spécifique des SCOP de droit commun pour le surplus.

L'étude d'impact relève également que « *La dérogation au statut fiscal des Scop relève d'une disposition à introduire dans la plus proche Loi de finances après l'adoption de ce projet de loi.* »

En réalité, l'article 16 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a étendu le bénéfice des avantages fiscaux spécifiques aux SCOP aux "SCOP d'amorçage" avant l'adoption de la loi de 201470.

L'article 28 permet en outre, pendant une durée de 7 ans après la transformation d'une entreprise en SCOP, d'utiliser ses réserves pour procéder à l'acquisition de tout ou partie des parts sociales proposées à la vente par un associé non salarié.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Développé aux articles 49 bis à 52 ter de la loi du 19 juillet 1978, le dispositif des Scop d'amorçage a commencé à s'appliquer aux transformations réalisées à compter du 2 janvier 2015, le lendemain de la publication au Journal officiel du décret n° 2014-1758 du 31 décembre 2014.

Ce dispositif vise à permettre une transmission progressive d'une société à ses salariés, à l'occasion d'une transformation d'une société en Scop. Il permet le portage d'une partie importante du capital social par un ou des associés non salariés pendant une période de 7 ans. Les associés salariés peuvent ainsi monter progressivement au capital, tout en étant majoritaires en droits de vote.

Les associés non-salariés peuvent détenir plus de 50 % du capital (les associés salariés conservant 65 % des droits de vote), à l'issue de la transformation en Scop et ce pendant 7 ans.

70 Voir en ce sens le BOFIP: BIC - IS - IF - Régime fiscal des "SCOP d'amorçage" (loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, art. 16)

<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/9440-PGP.html/identifiant%3DACTU-2015-00175>

Les associés non coopérateurs s'engagent à céder ou à obtenir le remboursement d'un nombre de titres permettant aux associés coopérateurs d'atteindre le seuil de 50 % du capital au plus tard le 31 décembre de la septième année suivant celle de la transformation en Scop.

La CGSCOP a recensé 4 Scop d'amorçage⁷¹, et une cinquième en cours de constitution.

Ce dispositif reste méconnu mais satisfait ceux qui l'ont utilisé, même si des salariés craignent parfois de ne pas parvenir à monter suffisamment au capital et que le cédant reste majoritaire. Il est pertinent pour les reprises d'entreprises industrielles mais connaît des limites : s'il laisse 7 ans aux salariés pour le rachat de leur entreprise, il demeure peu attractif pour les cédants qui doivent patienter 7 ans pour que le rachat de tous leurs titres soit effectif.

Propositions de modification ou de complément à apporter au dispositif

Celui-ci mérite d'être adapté et complété au plan budgétaire et fiscal pour le rendre plus attractif en raccourcissant le délai de remboursement au cédant quand le coût de rachat des parts du chef d'entreprise sortant est élevé.

Mise en place d'une réserve spécifique

Il est proposé de mettre en place un dispositif favorisant l'épargne de trésorerie avant transformation, facilitant le rachat par l'entreprise d'actions du ou des associés sortants avant transformation.

Ce dispositif est inspiré de la déduction pour aléa (DPA) prévue aux articles 72 D bis et ter du CGI et de la déduction pour épargne qui l'a remplacé en 2019 (article 73 CGI). Elles permettent à un exploitant agricole de verser une partie de son résultat sur un compte bancaire spécifique, pour ne l'utiliser que dans des conditions prévues par la loi. Les sommes versées sont exclues de l'assiette de l'impôt sur les sociétés mais réintégréées dans cette assiette lors de leur utilisation.

Il est proposé de créer un dispositif analogue pour les entreprises souhaitant se transformer en Scop. Elles pourront verser une partie de leur résultat sur un compte spécifique pour être utilisé au plus tard dans les 7 ans pour le rachat des actions ou parts sociales des associés sortants.

Lors de leur utilisation, ces sommes seront réintégréées dans l'assiette de l'IS. Et en cas de non-utilisation ou de mauvaise utilisation, ces sommes seront réintégréées dans cette assiette et majorées au taux d'intérêt légal ou de retard.

Introduction d'une déduction des intérêts des prêts contractés dans l'objectif de financer la transformation en Scop

Un dispositif de déduction de l'impôt sur les sociétés des intérêts d'emprunt existe déjà pour le rachat de leur entreprise par les salariés sous forme de holding (article 220 nonies CGI).

La transformation en Scop constituant également un rachat d'entreprise par ses salariés, il est proposé d'étendre ce dispositif aux transformations en Scop en accordant un crédit d'impôt à la Scop transformée correspondant aux intérêts de l'emprunt qu'elle aurait souscrit pour racheter les parts des anciens associés de l'entreprise avant sa transformation.

⁷¹ Delta Meca en 2015; Menuiserie SAME (SOCIETE D'AMENAGEMENT DE MENUISERIE ET D'EBENISTERIE) en 2016 ; Carmelec en 2018; Confluence conseil en 2018. Et CLIMAX Groupe ADEC au premier trimestre 2023.

L'ESOP coopératif, véhicule financier permettant la transmission d'entreprises aux salariés par l'intermédiaire d'un trust

Aux Etats-Unis, depuis de nombreuses années⁷², et au Royaume-Uni, depuis 10 ans, un véhicule financier nommé ESOP (Employee Stock Ownership Plan) permet la transmission d'entreprises aux salariés par l'intermédiaire d'un trust.

Des initiatives européennes s'en sont déjà inspirées, par exemple en Slovénie⁷³, ou vont être prises prochainement en ce sens en Belgique.

Le projet de créer en France un ESOP peut répondre aux objectifs de transmission d'entreprise de type PME/ETI aux salariés dans un cadre coopératif (cf art 18 à 22). Il s'agit en effet de favoriser la détention du capital par les salariés dans une coopérative d'actionnaires salariés.

Dans un premier temps, les bénéfices de l'entreprise et des emprunts permettent l'achat de parts sociales pour le compte des salariés qui ont vocation à devenir majoritaires. La gouvernance doit donc être adaptée au fonctionnement coopératif (démocratie dans la prise de décisions) et s'accompagner de mesures d'information et de formation des salariés.

Un des leviers pour encourager l'investissement productif dans les PME/ETI consiste à renforcer le dispositif de l'IR-PME en le portant à 33 %, taux déjà atteint dans le passé pour les reprises en SCOP, pour toute souscription de parts de PME effectuée par des salariés, sans condition d'ancienneté et pour toute souscription complémentaire ultérieure, indépendamment de la notion d'investissement de suivi.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Ce dispositif mérite une évaluation plus approfondie sur un point : le délai pendant lequel le cédant doit attendre le remboursement de ses parts sociales et les modalités selon lesquelles les salariés peuvent monter au capital lorsque le coût de rachat de ses parts est élevé.

Il doit surtout être complété, dans le cadre d'une loi de programmation, par des dispositions financières et fiscales permettant son application effective.

⁷² Sur une idée du banquier Louis Kelso, les États-Unis ont créé le premier cadre juridique des ESOPs dès 1974 avec l'Employee Retirement Income Security Act (ERISA), qui a également été à l'origine des fonds de pension. Ce sont ensuite les Tax Reform Acts de 1984 et 1986 qui sont venus renforcer le développement des ESOPs en mettant en place des incitations fiscales.

Aux Etats-Unis, on comptait en 2019 près de 6 500 ESOPs, dont une majorité de PME. Elles couvraient 13,9 millions de travailleurs pour fonder le « shared capitalism », un capitalisme de partage. Dans le contexte américain, les ESOPs constituent ainsi un outil supplémentaire d'épargne pour la retraite.

⁷³ Il y est recouru à une coopérative, sur la base de quatre principes :

- .la majorité des salariés doivent accéder à la propriété ;
- .le capital doit être distribué équitablement ;
- .le droit de vote ne doit pas dépendre du nombre d'actions mais de la personne ;
- .le droit de propriété doit dépendre d'une participation productive à l'entreprise.

L'expérimentation de cette Employee Ownership Cooperative (EOC), appelée SloEsop, a déjà permis la création de quatre coopératives, dont la plus importante emploie 90 salariés. L'objectif est de couvrir 1 000 emplois d'ici la fin de l'année 2023. Ce développement devrait permettre de réduire les inégalités économiques et sociales, pérenniser les entreprises et sécuriser les emplois.

Article 29 Les groupements de SCOP

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Après avoir relevé que les SCOP les plus importantes détenaient de nombreuses filiales non coopératives à la suite d'opérations de croissance externe (étude d'impact, p 66), l'article 29 entend « *favoriser la constitution de groupements de production en inscrivant dans le droit non seulement la notion même de telles structures, mais également en prévoyant les conditions de leur constitution ou de leur transformation.* » et fixe leur régime juridique.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Cet article a pour but :

- .d'inciter les Scop à transformer leurs filiales non coopératives en Scop, en étant majoritaires en capital et en droits de vote, sans perdre pour autant le régime fiscal de la Scop ;
- de leur permettre de prendre des participations dans d'autres Scop.

Un groupement de SCOP peut être constitué selon les modalités suivantes:

- .constitution par au moins 2 Scop et par accord unanime des Scop fondatrices ;
- .la loi n'impose pas de détention majoritaire du capital et des droits de vote par une SCOP dans un groupement, ce dernier pouvant être constitué sans aucun lien capitalistique entre les SCOP de ce groupement ;
- .la loi prévoit toutefois deux cas de constitution de groupement par prise de participation majoritaire d'une SCOP dans une autre SCOP : par prise de participation dans une Scop (existante ou à créer) et par transformation d'une filiale en Scop.

Les premiers groupements de SCOP ne sont apparus qu'en 2016, en raison de l'absence de dispositifs fiscaux jusqu'à la fin de l'année 2015. La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a étendu le régime fiscal des Scop aux Scop membres du groupement, alors même que les filles ne remplissent pas les conditions de détention majoritaire du capital par des associés salariés. Dès lors, 3 groupements de SCOP ont été constitués en 2016 et 3 en 2018.

Après un ralentissement notamment pendant la période de crise sanitaire, le groupement de SCOP est de nouveau utilisé de plus en plus fréquemment, soit par transformation en SCOP de filiales existantes de SCOP mères, soit à l'occasion d'opérations de croissance externe. Ce groupement constitue, avec la société de groupe d'assurance mutuelle (SGAM), un exemple réussi de statut de groupe au sein de l'ESS (cf art. 26).

En 2022, les 10 plus importantes Scop réalisent ensemble plus de 2,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires (filiales comprises), contre 830 millions en 2013. Ces 10 Scop, qui comptent 5 400 salariés, détiennent 118 filiales en France et à l'étranger, qui emploient plus de 6 700 salariés. Le taux de sociétariat médian des salariés de ces 10 SCOP est de 67 % (contre 70 % pour l'ensemble des SCOP en 2022).

La CGSCOP recensait en mars 2023 9 groupements de Scop⁷⁴. A fin 2022, ces 9 groupements réalisaient un CA de 190 409 977 €, soit 3,25% du total des CA de toutes les SCOP. Ces groupements comptaient 2 756 salariés, soit 4,75% du nombre de salariés de toutes les SCOP. Sont également en cours de constitution deux groupements, sous l'égide des SCOP Quonex et UTB75.

En prenant en compte les deux groupements en cours de constitution, les groupements réaliseraient un CA de 350 115 272 €, soit 6% du total des CA de toutes les SCOP. Et ces groupements emploieraient 3 915 salariés, soit 6,75% du nombre de salariés de toutes les SCOP.

Pour la CGSCOP, le groupement de SCOP constitue un outil de croissance externe efficace et un modèle qui permet de transformer une société en SCOP, en offrant aux salariés la capacité d'accéder à ce projet de transformation, ce qu'ils n'auraient pas pu faire autrement (la Scop mère peut détenir pendant dix ans plus de 50 % du capital et, à l'issue de cette période, jusqu'à 51 % du capital).

Des SCOP préfèrent néanmoins parfois utiliser d'autres dispositifs permettant une prise de participation majoritaire comme celui prévu à l'article 25 de la loi de 1978⁷⁶.

Les éventuels freins constatés quant à l'utilisation de l'article 29 n'ont aucun lien avec la rédaction de la loi de 2014 : ils tiennent à l'absence d'appétence pour le développement ou pour se développer en coopérative ou à la méconnaissance et à la non appropriation de ce dispositif.

Les SCOP préfèrent aussi parfois procéder par étapes : elles font l'acquisition de filiales « classiques », recherchant simplicité et souplesse, et reportent l'examen de sa dimension coopérative dans un second temps.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Un seul point mériterait d'être revu : la façon de décompter les salariés des filiales, associés dans la mère, qui sont actuellement comptabilisés comme des associés extérieurs, dans le cas de création d'un groupement de SCOP par prise de participation dans une Scop (existante ou à créer) ou par transformation d'une filiale en Scop.

74 Calice, 1er groupement de SCOP constitué par la SCOP TPC et la SCOP SEFARD en mai 2016; Copland, né du rapprochement entre la SCOP Copland et la SCOP Copelec en mai 2016 ; Moulin Roty, constitué en décembre 2016 entre Moulin Roty SCOP et sa filiale Moulin Roty Prestations, transformée en SCOP; Titi Floris (groupement de SCOP constitué fin 2017/début 2018 entre Titi Floris SCOP et sa filiale Titi Services, transformée en SCOP ; Ethiquable, groupement constitué entre les Scop Café Michel et Gourmandes et Cie en 2018; Aquabio en 2018 ; Aerem, groupement créé en 2022 entre Aerem et la SARL PALMIERI 2022, transformée en SCOP ; Valoprest, groupement constitué entre la SCOP Valoprest et sa filiale SCOP Valo TTI ; ATB, groupement constitué entre la SCOP ATB et sa filiale Gourdon, transformée en SCOP.

75 La Scop Mère détiendrait des Scop filiales issues de la filialisation de parties d'UTB, de transformations en Scop d'entreprises rachetées et d'intégration de Scop existantes au sein du groupe.

76 « Une société coopérative de production peut participer au capital d'une autre société coopérative de production. Après l'expiration d'un délai de dix ans, cette participation ne doit pas excéder directement ou indirectement la moitié du capital. Les statuts doivent prévoir les modalités suivant lesquelles il est procédé, s'il y a lieu, au remboursement ou au rachat des parts excédentaires encore détenues par la société coopérative de production participante à l'issue de ce délai. »

Les articles 47 quinquies⁷⁷ et 47 sexies⁷⁸ de la loi du 10 septembre 1947 prévoient que la détention majoritaire de capital et de droits de vote de la société mère dans des filiales SCOP membres du groupement est subordonnée à ce que les salariés de ces filiales détiennent ensemble un pourcentage de droits de vote au sein de cette société supérieur à un seuil fixé par les statuts des sociétés du groupement. Ainsi certains salariés de filiales SCOP au sein du Groupement peuvent devenir associés de la mère.

L'article 47 quater de la loi de 1978 prévoit qu'ils sont décomptés comme des coopératives pour le calcul des limitations de droit de vote, en renvoyant à l'article 3 bis de la loi du 10 septembre 1947⁷⁹.

Ce dernier article dispose que les coopératives peuvent admettre des associés non coopérateurs, à la condition que ces derniers ne détiennent ensemble pas plus de 49% du total des droits de vote quand ils sont des coopératives ou 35% des droits de vote quand ils sont des personnes physiques⁸⁰.

Ces dispositions combinées impliquent que les salariés des filiales, associés de la mère, sont considérés comme des associés extérieurs pouvant détenir au maximum 49% des droits de vote dans la mère.

Plusieurs SCOP, étudiant la mise en place d'un groupement de SCOP, ont fait part de leur souhait que ces salariés des filles, associés dans la mère, puissent être décomptés comme des salariés de la mère, ce qui suppose une modification de ces articles.

77 « Par dérogation au second alinéa de l'article 25 de la présente loi ainsi qu'à l'article 3 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 précitée, une société membre du groupement peut détenir jusqu'à 51 % des droits de vote au sein des autres sociétés du groupement, à condition que les salariés employés par ces autres sociétés détiennent ensemble un pourcentage des droits de vote au sein de cette société supérieur à un seuil fixé par les statuts des sociétés membres du groupement.

Sous la même condition, cette société peut également détenir, à l'expiration du délai de dix ans prévus au premier alinéa de l'article 25 de la présente loi, jusqu'à 51 % du capital de ces sociétés ».

78 « Lorsqu'une société coopérative de production qui détient la majorité des droits de vote au sein d'une société, quelle qu'en soit la forme, décide la modification des statuts de cette société pour les adapter aux dispositions de la présente loi, dans les conditions prévues au chapitre Ier du présent titre, elle peut conserver, à l'expiration d'un délai de dix ans, jusqu'à 51 % du capital et des droits de vote, par dérogation aux articles 25,47 quinquies et 50 de la présente loi ainsi qu'à l'article 3 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 précitée.

Toutefois, les conditions prévues à l'article 47 quinquies de la présente loi doivent être satisfaites dans un délai de cinq ans à compter du jour où ces deux sociétés sont membres d'un même groupement de sociétés coopératives de production. »

79 « Les salariés employés par une des sociétés membres du groupement sont assimilés à des coopératives pour le calcul des limitations de droits de vote en application de l'article 3 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ».

80 « Les coopératives peuvent admettre comme associés non coopérateurs, dans les conditions et limites fixées par leurs statuts, des personnes physiques, notamment leurs salariés, ou morales qui n'ont pas vocation à recourir à leurs services ou dont elles n'utilisent pas le travail mais qui entendent contribuer notamment par l'apport de capitaux à la réalisation des objectifs de la coopérative.

Les associés non coopérateurs ne peuvent détenir ensemble plus de 49 % du total des droits de vote, sans que les droits des associés qui ne sont pas des sociétés coopératives puissent excéder la limite de 35 %.

Les statuts peuvent prévoir que ces associés non coopérateurs ou certaines catégories d'entre eux disposent ensemble d'un nombre de voix proportionnel au capital qu'ils détiennent.

Lorsque la part de capital que détiennent les associés non coopérateurs définis au premier alinéa excède, selon le cas, 35 % ou 49 % du total des droits de vote, le nombre de voix attribué à chacun d'entre eux est réduit à due proportion. »

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Pour les raisons indiquées ci-dessus, il n'est pas nécessaire, selon la CGSCOP, de procéder à une évaluation plus approfondie du dispositif de création d'un groupement de SCOP.

Articles 30 à 32 Autres dispositions relatives aux sociétés coopératives et participatives

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

L'article 30 remplace dans tous les textes législatifs les termes « sociétés coopératives ouvrières de production » par ceux de sociétés « coopératives de production » et remet en cohérence les appellations facultatives prévues par l'article 4 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978.

Les articles 31 et 32 sont des articles de coordination.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de ces articles et propositions de modification ou de complément à leur apporter

Ces articles étant des articles de coordination, ils n'ont aucune conséquence pratique et n'ont suscité aucune demande de modification ou de complément.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Pour la même raison, ils ne nécessitent pas d'évaluation plus approfondie.

Articles 33 et 34 Les sociétés coopératives d'intérêt collectif

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Après avoir relevé la croissance significative du nombre des SCIC, l'étude d'impact (p 68-69) estime qu'il s'agit d'un outil particulièrement adapté à la création de projets d'activité économique en associant les travailleurs, les collectivités et les usagers et d'un outil supplémentaire en faveur de l'emploi.

L'article 33 vise donc à favoriser le développement des SCIC en relevant de 20 à 50 % le plafond du capital pouvant être détenu par les collectivités territoriales, ce qui en fait pour elles un outil complémentaire des SEM. Il donne aussi la possibilité aux travailleurs non-salariés de monter une SCIC.

L'article 34 ouvre la possibilité pour les SCIC de recruter des jeunes en emploi d'avenir sous la forme du contrat d'accompagnement dans l'emploi et modifie en conséquence le code du travail.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article ou du dispositif

Lors de la célébration des 20 ans des SCIC en 2021⁸¹, il a été relevé que le cap de 1000 SCIC avait été franchi en 2020 avec plus de 10 000 salariés et que celles-ci étaient présentes dans des secteurs aussi divers que la santé, l'énergie, la mobilité, la formation, l'alimentation, le bâtiment... Elles se sont imposées dans le paysage institutionnel avec une forte présence des collectivités territoriales en leur sein : selon la CGSCOP, près d'une SCIC sur deux accueillait dans son capital en 2016 des communes (pour 69% des SCIC concernées), des intercommunalités (42%), des régions (22%) ou des départements (9%).

Même si ce statut reste méconnu en dehors de l'ESS, il est de plus en plus utilisé comme support pour des projets ou des dynamiques territoriales. Il permet en effet des partenariats très larges entre collectivités territoriales et d'autres acteurs économiques ou sociaux et repose sur une implication des citoyens et des bénéficiaires dans la gestion.

Une mission conjointe IGAS/IGF a publié en mai 2021 un rapport sur *Les SCIC et les coopératives d'activité et d'emploi (CAE)*, qui a mis en lumière les insuffisances de la législation et les obstacles au développement de ces deux types de coopératives ([Annexe 14](#)).

A l'occasion de cette mission et de l'audition de FAIR, plusieurs de ses membres (3 Colonnes ; EHD ; Enercoop ; Finacoop ; Habitat & Humanisme ; Habitats solidaires ; Terrafine ; Urban Coop ; Lita et Ecofi), ont identifié les difficultés suivantes, rencontrées par les SCIC pour accéder au financement :

- .très faible attractivité financière des parts sociales, les SCIC faisant état de vrais obstacles au lancement d'appels de fonds. Les adhérents de FAIR ont évoqué sur ce point un problème d'équité entre les actionnaires d'une SCIC et les apporteurs de capitaux sous forme de titres participatifs de sorte que les investisseurs institutionnels préfèrent intervenir en titres participatifs et n'interviennent presque jamais en parts sociales ;

- .les sociétés par actions simplifiée (SAS) ne peuvent avoir recours aux titres participatifs, contraignant les coopératives qui souhaiteraient bénéficier de ce mode de financement, à modifier leur forme juridique ;

- . les fonds solidaires ne peuvent aujourd'hui détenir plus de 10% du capital des SCIC et cette limitation n'est pas adaptée dans la mesure où le principe « une personne, une voix » n'autorise pas, quel que soit l'apport fait en capital, un fonds à peser sur la gouvernance.

A la suite des travaux de la mission conjointe et d'une large concertation entre la CGSCOP, ESS France, l'AVISE, France active, le RTES, le Labo de l'ESS, l'UDES et le Mouvement associatif, une proposition de loi dont les principales mesures ont été au préalable validées par les administrations concernées (ministères des finances, du travail et de la justice) a été déposée à l'Assemblée nationale le 10 mai 2022 par Anne-Laurence PETEL ([Annexe 15](#)) et un projet de décret a été préparé pour donner suite aux recommandations de ce rapport.

Destinée à résoudre certains des problèmes relevés par la mission conjointe IGAS/IGF (cf art. 2), la proposition de loi visant à lever les freins au développement des SCIC recueille le plein soutien des acteurs, notamment de la CGScop. Cette proposition n'a toutefois pas encore été examinée par le Parlement.

Un nouveau développement prometteur des SCIC est intervenu en mai 2022 avec le projet Licoornes qui rassemble neuf SCIC proposant aux consommateurs un modèle de transition écologique coopératif (Enercoop, Telecoop, Mobicoop, Commown, Coop circuits, Nef, Citiz, Railcoop, Labelemmaüs) pour

⁸¹ La loi qui les a instituées est la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (art. 36).

des produits et services du quotidien (électricité renouvelable en circuit court, location longue durée de matériel électronique écoconçu, services de covoiturage solidaire et d'autopartage, services bancaires éthiques, téléphonie, transport ferroviaire, objets de seconde main...) et recourant à des campagnes de levée de fonds en parts sociales. Cette initiative vise à renforcer l'intercoopération pour construire un modèle économique alternatif aux multinationales, fondé sur un socle démocratique, collectif, écologique et solidaire, chaque citoyen pouvant devenir sociétaire.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Sur la définition de l'utilité sociale et la déclaration des SCIC

Sur la question de la double définition de l'utilité sociale par la loi de 1947 sur les coopératives, applicable aux SCIC, et par l'article 2 de la loi de 2014, il convient de se reporter à l'article 2 du présent Avis, qui retrace l'origine de cette difficulté et les solutions successivement envisagées.

Sans reprendre ici le fond du débat sur cette notion, le rapport IGF/IGAS de juillet 2021 sur les SCIC ([Annexe 14](#)) avait relevé que la loi de 2014 n'avait pas instauré pour les SCIC d'obligation déclarative à l'image de la déclaration annuelle s'imposant aux SCOP soumises à l'obligation de révision.

La mission conjointe a donc proposé de créer une obligation déclarative pour les SCIC, permettant de suivre le bénéfice des dispositifs fiscaux et sociaux, mais aussi de vérifier que l'appellation de « SCIC » est bien utilisée par les seules coopératives inscrites sur une liste officielle, sans leur faire subir les désavantages de l'ancienne procédure d'agrément, abrogée.

Elle a donc proposé, pour surmonter la difficulté née de la suppression en 2012 de l'agrément des SCIC, d'organiser une déclaration décalquant celle des SCOP, à savoir :

- . une obligation de déclaration avec dépôt de pièces (statuts, rapport de révision, cf art 25) ;
- . suivie de l'inscription sur une liste des SCIC publiée annuellement (cf art. 25).

Et seules les SCIC inscrites sur cette liste pourront bénéficier de cette appellation et des avantages sociaux et fiscaux qui lui sont attachés (cf art. 25).

Comme pour les Scop, cette liste pourrait être établie sous l'égide du Ministère du travail et faire l'objet d'une délégation de service public à la CGScop.

Sur le financement des SCIC

Les propositions identifiées par les membres de FAIR en 2021 et par la CGScop sont les suivantes.

En premier lieu, il convient de rééquilibrer les investissements solidaires tant en parts sociales qu'en titres participatifs en améliorant « l'attractivité » des souscriptions au capital des SCIC (parfois agréées ESUS), en les faisant bénéficier des dispositions prévues à l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération⁸² permettant aux sociétés coopératives

⁸² Art 16 : « Dans les limites et conditions prévues par la loi et les statuts, les sommes disponibles après imputation sur les excédents d'exploitation des versements aux réserves légales ainsi que des distributions effectuées conformément aux articles 11 bis, 14, 15, 18 et 19 viciés de la présente loi sont mises en réserve ou attribuées sous forme de subvention soit à d'autres coopératives ou unions de coopératives, soit à des œuvres d'intérêt général ou professionnel...

Les statuts de la coopérative peuvent autoriser l'assemblée générale à incorporer au capital des sommes prélevées sur les réserves et à relever en conséquence la valeur des parts sociales ou à procéder à des distributions de parts gratuites.

d'incorporer la moitié de leurs réserves au capital et ainsi de revaloriser les parts d'associés retrayants dès lors qu'elles étaient détenues depuis plus de cinq ans à la date du retrait et ceci dans la limite de l'évolution du barème officiel de revalorisation des rentes viagères.

A cet effet, il suffit de modifier l'article 19 nonies de la loi de 1947⁸³ en supprimant au quatrième alinéa les mentions « *les troisième et quatrième alinéas de l'article 16* » et « *le "deuxième alinéa de l'article 18"* qui y figurent et de compléter le troisième alinéa sur les subventions en précisant que cet alinéa est également applicable au processus de revalorisation des parts. Cette modification du dernier alinéa de cet article permettrait d'aligner les SCIC sur le régime de droit commun des coopératives, en consacrant leur capacité prévoir une réserve de revalorisation. Et cette revalorisation des parts ne pourrait porter que sur un montant de réserves statutaires duquel on aurait soustrait les subventions reçues année après année.

Cette proposition avait été soutenue par la mission IGAS-IGF de 2021 et la proposition de loi de la députée AL Petel l'a également reprise ([Annexe 15](#)) afin de « *stabiliser l'attractivité pour les Scic qui, ayant une lucrativité réglementairement limitée, ne peuvent assurer aujourd'hui aux investisseurs un rendement suffisamment important pour ne serait-ce que compenser les effets de l'inflation* ».

En deuxième lieu, il convient d'autoriser les SCIC constituées en SAS à émettre des titres participatifs. La possibilité pour les SCIC de recourir à la forme sociale de la SAS a été introduite par l'article 33 de la loi du 31 juillet 2014 qui a modifié l'article 19 quinquies de la loi de 1947.

La liberté d'organisation des SAS se trouve fortement limitée et encadrée pour les Scop et les SCIC ayant choisi ce statut, car elles sont soumises aux règles de gouvernance, de transparence mais également de répartition des résultats de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives de production et/ou de la loi du 10 septembre 1947 sur la coopération.

Actuellement, seules les coopératives constituées sous forme de SA ou de SARL peuvent émettre des titres participatifs selon l'article L 228-36 du code de commerce.

Les titres/prêts participatifs sont pourtant un outil indispensable au développement des SCIC sous forme de SAS et la CGSCOP souhaiterait que ces dernières puissent émettre de tels titres.

La première incorporation ne pourra porter que sur la moitié des réserves disponibles existant à la clôture de l'exercice précédant la réunion de l'assemblée générale extraordinaire ayant à se prononcer sur l'incorporation, les incorporations ultérieures ne pouvant porter que sur la moitié de l'accroissement desdites réserves enregistré depuis la précédente incorporation. »

Art 18 « L'associé qui se retire, qui est radié ou qui est exclu, dans le cas où il peut prétendre au remboursement de ses parts, a droit au remboursement de leur valeur nominale.

Lorsqu'ils ne prévoient pas le recours aux dispositions de l'article 16, les statuts peuvent prévoir que l'associé sortant ayant cinq ans d'ancienneté révolus a droit, en outre, en proportion de sa part de capital social et dans la limite du barème en vigueur fixant le taux de majoration applicable aux rentes viagères, à une part de la réserve constituée à cet effet.... »

83 Les statuts déterminent la dotation annuelle à une réserve statutaire. Celle-ci ne peut être inférieure à 50 % des sommes disponibles après dotation aux réserves légales en application de l'article 16.

Le montant total de l'intérêt servi aux parts sociales ne peut excéder les sommes disponibles après les dotations prévues au premier alinéa du présent article.

Les subventions, encouragements et autres moyens financiers versés à la société par les collectivités publiques, leurs groupements et les associations ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'intérêt versé aux parts sociales et, le cas échéant, des avantages ou intérêts servis en application des articles 11 et 11 bis.

L'article 15, les troisième et quatrième alinéas de l'article 16 et le deuxième alinéa de l'article 18 ne sont pas applicables.

Le rapport IGAS/IGF mentionne que « *la liberté contractuelle offerte par la société coopérative en SAS ne paraît pas présenter de risque excessif pour les porteurs de titres participatifs, [la Direction générale du Trésor] relevant que l'objectif de protection de l'épargne est déjà pris en compte via le strict encadrement des possibilités d'offres au public de titres par les SAS* » et que cette interdiction a pu conduire certaines coopératives à changer de statut pour pouvoir émettre de tels titres (proposition 8).

Considérant que « *la gouvernance des Scic, y compris sous forme de SAS, est rigoureusement encadrée et empêche les dérives possibles pour une société classique* », la proposition de loi de la députée AL PETEL prévoit également à son article 7 la modification de l'article L. 228-36 du code de commerce pour permettre aux SCIC sous forme de SAS d'émettre de tels titres.

En troisième lieu, il convient de reconnaître clairement aux fondations et fonds de dotation la faculté de :

- .subventionner les SCIC agréées ESUS au titre du mécénat. A ce propos, le CFF soulève le point plus général relatif à l'éligibilité des SCIC au régime fiscal du mécénat, point abordé ci-dessous (ouvrant la possibilité de dons par les particuliers, entreprises, fondations et fonds de dotation). Il n'existe pas d'exemples d'organismes habilités à recevoir des financements de fondations sans être par ailleurs éligibles au régime du mécénat ;
- .investir en capital, en titres participatifs ou en compte courant dans les SCIC (au minimum pour celles agréées ESUS).

En quatrième lieu, il conviendrait de faciliter l'apport en nature de biens par les collectivités territoriales, qui pourraient être rémunérés sous forme de titres ou de prêts participatifs plutôt que de parts de capital social. L'article 221 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, qui a modifié l'alinéa 4 de l'article 19 septies de la loi de 1947, a apporté une partie de la réponse puisqu'il dispose que « *Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif. Ils peuvent, en leur qualité d'associés, prendre part aux modifications de capital ou allouer des avances en compte courant d'associés aux sociétés coopératives d'intérêt collectif dans les conditions définies à l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales. L'incorporation de ces avances au capital de ces sociétés, de même que la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements aux modifications affectant le capital desdites sociétés, sont réalisées dans le respect du plafond mentionné au présent alinéa* ». Dans ces conditions un tel apport en nature pourrait être rémunéré en titre ou prêt participatif ou en compte courant, sans que la participation en capital de la collectivité ne soit modifiée, dans la limite du plafond de 50 %.

Sur la sécurisation des soutiens des collectivités et de l'implication des représentants des collectivités au sein des SCIC

Il s'agit de codifier l'état actuel du droit (Loi coopérative et réponses ministérielles) sur les conditions de participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dès lors qu'au moins une activité de la SCIC concourt à au moins une compétence publique locale, dépassant la seule compétence économique. En reprenant le même régime que celui applicable aux entreprises publiques locales (EPL : SEM, SEMOP, SPL, etc.).

En effet, des collectivités se sont encore récemment vues contester le fondement de leur participation à une SCIC par les services préfectoraux car ces derniers pensaient (*a contrario* de la réponse ministérielle du 17/09/2020) que seule la compétence "développement économique" permettait de

participer à une SCIC, la réduisant à sa qualité d'entreprise, en ignorant la nature et finalité de ses activités et leurs concours aux différentes compétences de ces collectivités.

En terme de risque de qualification de prise illégale d'intérêt pour l' élu local mandaté par sa collectivité ou un groupement sociétaire dans une SCIC dès lors qu'il s'exprime à ce sujet en assemblée territoriale, l'article L1111-6 du CGCT, qui renvoie à une "loi" prévoyant ce mandat, ne couvre en l'état que les élus locaux membres des conseils d'administration (CA) ou du conseil de surveillance (CS) des SCIC à forme de SA (Société Anonyme) puisque les articles L225-20 et L225-76 du code de commerce ne mentionnent que ces deux mandats, sans évoquer ni les élus appelés à siéger au sein de l'assemblée générale (AG) des SCIC, ni les élus nommés aux organes de gouvernance des SCIC à forme de SAS (Société par Actions Simplifiée). Il est donc proposé d'étendre cette couverture à l'ensemble des élus mandatés par les collectivités au sein des SCIC, quelle que soit leur forme de société commerciale (SA, SAS ou société à responsabilité limitée), dans les mêmes termes que pour les élus locaux mandatés par leur collectivité pour siéger en EPL.

Il existe, selon les articles L. 207, L. 231 et L. 343 du code électoral, un risque juridique sérieux d'inéligibilité ou d'incompatibilité (perte du mandat), pour les élus mandatés par leur collectivité pour la représenter au sein d'une SCIC à laquelle elle est associée, dans l'hypothèse où ils sont désignés aux organes de gouvernance de la SCIC et dans le cas où la SCIC opèrerait comme « *entrepreneur de services municipaux, départementaux ou régionaux* » (ce dont la jurisprudence a une acception large pouvant recouvrir non seulement le cas de marchés publics réguliers et a fortiori de DSP, mais également certaines missions subventionnées). Or les relations entre SCIC et collectivités sont encouragées à se développer et par conséquent, le risque pour les élus volontaires ira croissant.

Une exception a été aménagée pour sécuriser le mandat des élus locaux dans les EPL (SEML et les SPL par renvoi) par l'alinéa 9 de l'article L1524-5 du CGCT,⁸⁴ où la situation était par essence fréquente. Il est dès lors proposé de recourir à la même exception au bénéfice des élus qui se trouvent dans la même situation dans une SCIC présentant un intérêt public local motivant une participation de la collectivité territoriale ou d'un groupement.

Sur la sécurisation de la qualité de PME des SCIC à participation de collectivités

La plupart des dispositions, notamment en termes d'aides directes ou indirectes, bénéficiant en premier lieu aux PME, s'appuient sur la définition de la PME formulée par la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises. Cette recommandation tend à exclure depuis 2003, en raison d'une présomption de perte d'autonomie, les entreprises qui, bien que de taille relative, comptent parmi leur actionnariat des personnes publiques représentant « 25 % ou plus de son capital ou de ses droits de vote » et « à titre individuel ou conjointement ». Une interprétation stricte de cette recommandation tend à priver de la qualité de PME et des dispositions qui s'y réfèrent, les SCIC qui compteraient des collectivités territoriales à hauteur de plus de 25% de leur capital alors qu'elles ne disposent pour autant chacune que d'une seule voix à l'assemblée générale du fait de la gouvernance démocratique en SCIC. La recommandation de la Commission (qui a bien valeur normative) posant un critère soumis à alternative, par la mention «

⁸⁴ Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant, à l'exclusion de toute autre fonction dans la société, les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et de président assurant les fonctions de directeur général d'une société d'économie mixte locale ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services municipaux, départementaux ou régionaux au sens des articles L. 207, L. 231 et L. 343 du code électoral.

ou » au paragraphe 4. de l'article 3 de son Annexe, le législateur est fondé à s'en saisir pour préciser notamment quelle alternative privilégier. En l'espèce, il apparaît avisé que, s'agissant d'une SCIC, ce soit bien d'une part le poids en droit de vote qui soit retenu et non en capital et d'autre part que ce seuil s'applique individuellement et non pas conjointement dans la mesure où il n'est pas constaté d'entente au sens d'agissement de concert de différentes collectivités pour s'immiscer dans la gestion d'une SCIC. Il s'agit de tirer la conséquence de la possibilité pour une collectivité de monter à 50% du capital selon la loi coopérative, sans qu'il ait été constaté de dérive ou d'abus de contrôle des collectivités sur la SCIC (qui justifierait de leur faire perdre la qualité de TPE/PME) alors même qu'une SCIC sur deux (47%) compte une collectivité territoriale au capital, voire plusieurs, souvent au-delà de 25 % du capital ou droits de vote.

Sur l'accès au bénévolat, au service civique et au mécénat

Les trois points ci-dessous sont importants pour les SCIC, en particulier parce qu'ils freinent également la transformation d'une association en SCIC, synonyme d'un basculement dans la catégorie des organisations lucratives au sens fiscal et de la perte de l'accès au bénévolat, au service civique et au mécénat en matière sportive ou culturelle.

Le bénévolat

Parmi les associés identifiés des SCIC, figure dans l'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947 « toute personne physique souhaitant participer bénévolement à son activité ». Si la loi consacre la possibilité pour les bénévoles d'être sociétaires d'une SCIC et de participer à son activité, leur participation à cette activité pose cependant des difficultés d'application au regard des règles concernant le bénévolat. Et il convient de la sécuriser.

Le bénévolat n'est pas défini par la loi mais le Conseil économique, social et environnemental le définit de la manière suivante : « est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial. »

Cependant, une société commerciale ne peut en principe faire appel au bénévolat sans encourir le risque d'être poursuivie pour travail dissimulé, incrimination prévue à l'article L8221-3 du code du travail.

Les critères qui permettent traditionnellement de caractériser le bénévolat sont l'absence de rémunération et l'absence de lien de subordination. L'appréciation de ces critères est délicate, particulièrement celle tenant au lien de subordination alors que l'activité du bénévole doit être encadrée pour être cohérente avec l'activité de la coopérative et que, parfois, les coopératives prévoient un engagement d'activité bénévole pour certains de leurs sociétaires relevant de la catégorie des « bénévoles ».

Si les SCIC bénéficient, en raison de leur spécificité, d'une dérogation au droit commun pour recourir au bénévolat, le rapport IGAS/IGF relève que le risque d'une requalification du bénévolat en contrat de travail par le juge existe, y compris dans un cadre associatif et en l'absence de rémunération. Le juge apprécie en effet l'existence d'un lien de subordination entre l'intéressé et les dirigeants de la structure. Cependant la mission indique ne pas avoir eu connaissance de cas de requalification en travail salarié pour des bénévoles intervenant dans des SCIC.

Cette incertitude sur la possibilité d'intervention, sans risque, des bénévoles dans les SCIC dont ils sont sociétaires, ne permet pas à cette catégorie d'associés de jouer pleinement son rôle.

Il serait donc souhaitable de préciser, dans les articles dédiés aux SCIC dans la loi de 1947, dans quelle mesure leur participation pourrait être effectuée sans risque pour la SCIC à l'égard du travail dissimulé. Après l'article L.8221-6-1 du code du travail, serait inséré un article L.8221-6-2 ainsi rédigé :

« En application du premier alinéa de l'article 19 septies de la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, toute personne physique peut participer bénévolement à l'activité d'une société coopérative d'intérêt collectif sous réserve qu'elle s'engage librement et sans rémunération pour mener une action non salariée en dehors de son temps professionnel et familial. »

Le service civique

L'inclusion de droit des SCIC ayant été écartée lors du vote la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, ces dernières ne peuvent plus accueillir de personnes en service civique. Les SCIC ne sont en effet pas des organismes à but non lucratif et ne peuvent être éligibles à l'agrément de service civique en l'application du II de l'article L.120-1 du code du service national.

Le rapport IGAS/IGF a proposé d'expertiser la possibilité de qualifier d'OSBL certaines SCIC (proposition 11 et annexe sur le mécénat, [Annexe 14](#)) pour leur ouvrir l'accès à certains dispositifs comme le service civique puis d'insérer un nouvel alinéa à l'article 19 quinquies de la loi du 10 septembre 1947 pour ajouter une *« qualification expresse par la loi d'OSBL »*.

La proposition de loi de la députée A-L PETEL ([Annexe 15](#)) propose d'autoriser le recours au service civique pour les SCIC titulaires de l'agrément ESUS (cf art. 11), *« donc remplissant déjà un cahier des charges précis assurant qu'elles œuvrent dans le même esprit que le service civique qui a pour « objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général »*.

Son article 5 modifie donc l'article L 120-1 du code du service national en complétant la troisième phrase du premier alinéa du II de l'article L. 120-1 du code du service national par les mots : *« ou une société coopérative d'intérêt collectif régie par les articles 19 quinquies et suivants de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération et étant titulaire de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » conformément à l'article 11 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire »*.

L'ouverture du service civique aux SCIC implique, pour ne pas prendre de risque, que leurs statuts garantissent leur non lucrativité par des stipulations adaptées puisque ces coopératives, bien que se distinguant par leur utilité sociale, ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services et revêtent un caractère lucratif à raison de leur forme juridique. Les activités confiées aux personnes qui accomplissent un service civique devant être d'intérêt général et ne pas se substituer à un emploi, il existerait un risque de requalification de la situation du jeune en service civique si ce dernier participait à une activité de nature commerciale.

Le mécénat

Le mécénat peut ouvrir droit à une réduction d'impôt pour les personnes effectuant les versements, sous réserve que le bénéficiaire remplisse un certain nombre de conditions (art. 200-1 et 238 bis CGI), dont une gestion désintéressée.

Seule l'administration fiscale, dans le cadre d'une procédure de rescrit, peut statuer sur l'éligibilité d'une SCIC à ce régime. Certaines SCIC, dans le domaine de la culture, se sont vu

reconnaitre la nature d'OSBL, leur non-lucrativité étant organisée par leurs statuts (affectation de l'intégralité des excédents en réserves impartageables, absence de rémunération des dirigeants...).

Toutefois, l'administration fiscale a récemment publié une position plus restrictive (BOI-RESBIC-000076 17 février 2021). Interrogée sur l'éligibilité d'une SCIC, dont les dispositions statutaires permettaient de garantir le caractère désintéressé de sa gestion, au bénéfice des dispositions du f) du 1. de l'article 200 du CGI et du e) du 1. de l'article 238 bis du code général des impôts, l'administration a répondu que « la forme juridique de société commerciale fait obstacle au régime fiscal du mécénat, qui est en principe réservé aux organismes sans but lucratif, fondations et structures publiques » et que les SCIC, « ... soumises de plein droit aux impôts commerciaux », ne pouvaient « pas bénéficier des dispositions fiscales prévues en faveur du spectacle vivant quand bien même elles adopteraient des dispositions statutaires permettant de garantir le caractère désintéressé de leur gestion ».

Le rapport IGAS/IGF a proposé d'expertiser la possibilité de qualifier certaines SCIC d'OSBL (proposition 11) en distinguant des SCIC lucratives et des SCIC non lucratives qui pourraient accéder à certains ou aux mêmes avantages que les associations, notamment en matière fiscale, puis une « qualification expresse par la loi d'OSBL » par « ajout d'un nouvel alinéa à l'article 19 quinquies de la loi du 10 septembre 1947 » (cf ci-dessus).

Les SCIC non lucratives devraient prévoir « statutairement d'affecter l'intégralité de leurs excédents en réserves, qui resteraient strictement impartageables » et être agréées « entreprise solidaire d'utilité sociale » « de façon à s'assurer qu'au-delà de l'intérêt collectif, elles répondent à un objet d'utilité sociale telle que définie à l'article 2 de la loi du 31 juillet 2014, tout en encadrant leur politique salariale ». Elles « devraient être soumises à la révision coopérative sur une base annuelle » et « la mise en place d'une liste ministérielle annuelle des SCIC qui devrait distinguer les SCIC lucratives et à but non lucratif permettrait de s'assurer que les dispositions statutaires des secondes sont conformes et que les pièces justificatives nécessaires sont à disposition de l'administration pour d'éventuels contrôles ». Ainsi, les SCIC non lucratives qualifiées d'OSBL pourraient devenir éligibles au mécénat.

La CGScop propose en définitive que les SCIC puissent accéder au régime du mécénat via l'ajout, dans les articles 200 et 238 bis du code général des impôts, des versements faits à des SCIC répondant aux caractéristiques mentionnées à l'article 200 1. b) et f) et à l'article 238 bis 1. b) et e) du CGI, et à l'égard desquelles la notion de gestion désintéressée s'apprécierait à l'aune du seul critère tenant à l'engagement pris dans leurs statuts de ne pas affecter leurs excédents au versement d'un intérêt aux parts sociales.

Sur le traitement fiscal de la survaleur en cas de transformation en SCIC

A l'occasion de la transformation d'une société en SCIC, les associés qui se seraient opposés à la transformation peuvent opter pour le rachat ou le remboursement de leurs parts sociales par la société selon l'article 19 quaterdecies de la loi du 10 septembre 1947, modifié par le 5° de l'article 33 de la loi du 31 juillet 2014, en le calquant sur l'article 49 de la loi du 19 juillet 1978 sur les SCOP⁸⁵.

⁸⁵Le traitement fiscal d'une opération de transformation en SCOP est prévu par l'article 210 D du CGI : « Les plus-values que peut faire apparaître une opération visée à l'article 48 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives de production sont imposables au nom de la société coopérative de production dans les conditions suivantes :

a. Les plus-values afférentes aux immobilisations non amortissables font l'objet d'un report de taxation jusqu'à la cession, à titre onéreux, de ces immobilisations par la société coopérative de production.

b. Les plus-values afférentes aux autres immobilisations sont réintégrées, par cinquième, dans les excédents nets de gestion imposables sur une période de cinq ans suivant la transformation. En contrepartie, les amortissements et les plus-values ultérieurs afférents à ces immobilisations sont calculés d'après la valeur qui leur a été attribuée lors de l'opération visée au premier alinéa.

Si la valeur de remboursement arrêtée par les parties ou par un expert est supérieure à la valeur nominale de la part augmentée des réserves disponibles, l'écart entre ces deux valeurs, appelé écart de valorisation, peut être comptabilisé. 86

Le règlement de l'Autorité des normes comptables n° 2021-04 du 2 juillet 2021 (modifiant le règlement n° 2009-07 du 3 décembre 2009 relatif à la transformation d'une société en SCOP), a fixé pour les SCIC les règles de comptabilisation de cet écart de valorisation, en reprenant celles applicables pour les SCOP, suivant en cela les préconisations du rapport IGAS/IGF (proposition 7).

L'article 210 D du CGI a créé un régime de faveur, qui reporte ou étale l'imposition de la plus-value constatée sur des éléments d'actifs, mais uniquement à l'occasion d'une transformation en SCOP.

Alors que l'article 19 quaterdecies de la loi du 10 septembre 1947 permet la transformation en SCIC d'une société existante dans les mêmes conditions que la transformation d'une SCOP, que le règlement de l'ANC du 2 juillet 2021 applique aux transformations de sociétés en SCIC les mêmes règles comptables que celles prévues pour les transformations de sociétés en SCOP, l'article 210 D du CGI ne peut s'appliquer, selon l'administration fiscale, qu'à « l'opération visée à l'article 48 de la loi n°78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives de production ».

Ainsi, il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition similaire pour les SCIC, ce qui freine également tout projet de transformation en SCIC.

Pour les transformations en SCOP, l'article 160 quater du CGI prévoit aussi que la plus-value réalisée est assimilée à une plus-value de cession, taxable dans les conditions de l'article 150 O A du même code. Mais rien n'est prévu concernant les plus-values réalisées par des associés se retirant à l'occasion d'une transformation en SCIC.

Par souci de cohérence et pour faciliter le processus de transformation en SCIC, la CGScop a proposé un projet d'amendement à la loi de Finances 2022 adaptant les articles 160 quater et 210 D du CGI pour qu'ils soient rendus applicables à la fois aux SCOP et aux SCIC. Déposé par deux membres de la commission des finances du Sénat et adopté par ce dernier, le rejet de l'article d'équilibre qui clôture la première partie de la loi de Finances a entraîné le rejet du projet de loi de finances dans son ensemble et donc de la nouvelle rédaction de ces deux articles.

Il convient donc de la reprendre à l'occasion du dépôt du prochain projet de loi de finances.

[Sur le maintien des agréments et des subventions en cas de transformation d'association en SCIC](#)

Depuis 2001, des SCIC peuvent être créées par la transformation d'associations. Plusieurs articles de la loi du 10 septembre 1947 sont applicables dans cette hypothèse.

Son article 28 bis conditionne la continuité de la personne morale à la poursuite, sous forme de coopérative, d'une activité analogue à celle exercée sous forme associative. Il prévoit également que

L'écart de valorisation mentionné au dernier alinéa de l'article 49 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 précitée ne peut donner lieu à aucune déduction au titre de l'exercice de réalisation de l'opération de transformation ou d'un exercice ultérieur ».

86 Extrait de l'article 19 quaterdecies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 « *L'écart de valorisation qui peut résulter de l'opération entre la valeur nominale des parts sociales annulées et la valeur déterminée lors de la modification des statuts peut être comptabilisé, pour tout ou partie, à l'actif du bilan de la société, dans les conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables.* ».

cette transformation ne remet pas en cause les habilitations, conventionnements et agréments dont bénéficie l'association ainsi que les aides et avantages financiers qui leur sont attachés⁸⁷.

L'article 19 sexdecies A ajoute que « *sans préjudice de l'article 28 bis, lors de la transformation de toute personne morale en société coopérative d'intérêt collectif, l'agrément, précédemment accordé, d'éducation à l'environnement, d'éducation à la santé ou d'éducation populaire est automatiquement transféré à la société coopérative d'intérêt collectif constituée. L'agrément transféré permet à la société coopérative d'intérêt collectif de poursuivre les activités objet de l'agrément. La société coopérative d'intérêt collectif demeure soumise aux obligations de l'agrément précédemment accordé* ».

Malgré ces dispositions très claires, force est de constater que l'administration les interprète ou applique parfois de manière très restrictive, ce qui peut freiner un certain nombre de transformations d'associations en SCIC.

Ainsi par exemple, s'agissant de l'article 19 sexdecies, sans prendre en compte la rédaction de l'article 28 bis, une instruction ministérielle émanant du ministère de l'éducation nationale n° 2017-19488 du 19 décembre 2017 indique-t-elle que « *conformément à la loi, dans l'hypothèse où une association transformée en SCIC ou en fondation aurait bénéficié d'une subvention versée par l'intermédiaire du FONJEP (fonds de coopération de la jeunesse et d'éducation populaire), il conviendra de supprimer immédiatement la subvention* » et ce alors même que l'agrément de jeunesse et d'éducation populaire aura été conservé. »

Selon le rapport IGAS/IGF de 2021 sur les SCIC (Annexe II p 23 et suivantes, [Annexe 14](#)), l'interprétation donnée par cette instruction découlerait de ce que si l'article 19 sexdecies A prévoit effectivement le transfert automatique de l'agrément d'éducation populaire et permet à la coopérative de poursuivre son activité, il ne prévoit pas expressément le maintien des avantages financiers auxquels il donne droit !

Cette interprétation ne tient aucun compte de l'article 28 bis qui fixe un cadre général pour les transformations d'associations en SCIC.

L'article 19 sexdecies A a simplement rappelé, de manière redondante avec l'article 28 bis, que l'agrément d'éducation populaire se poursuit en cas de transformation en SCIC. Mais ce faisant, il a ajouté de la confusion, en n'indiquant pas que les subventions et aides sont maintenues en cas de transformation en SCIC, comme la règle générale de l'article 28 bis le prévoit pour tous les agréments. Il conviendrait donc, après validation de cette interprétation, de modifier l'instruction ministérielle de 2017 sur ce point, qui est contraire à l'article 28 bis.

Le rapport IGAS/IGF suggère aussi que « *la transformation des associations en SCIC pourrait être facilitée en clarifiant par voie de circulaire la liste des agréments et conventions pouvant être conservés au titre de l'article 28 bis de la loi du 10 septembre 1947, et sous quelles conditions. Pour les agréments*

⁸⁷ « ... Les agréments, habilitations et conventions, ainsi que, s'il y a lieu, les aides et avantages financiers directs ou indirects auxquels ils donnent droit, sous réserve de la conformité de l'objet statutaire de la nouvelle société coopérative et de ses règles d'organisation et de fonctionnement aux conditions législatives et réglementaires requises, d'une part, ainsi que les conventions d'apports associatifs, d'autre part, se poursuivent dans la société coopérative issue de la transformation ».

⁸⁸ INSTRUCTION INTERMINISTRIELLE N°DJEPVA/DGCS/CGET/2017-194 du 19 décembre 2017 relative aux subventions d'appui au secteur associatif versées par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) sur les crédits des programmes 163 et 147 pour les secteurs « Jeunesse et éducation populaire », « Cohésion sociale » et « Politique de la ville ».

<https://www.education.gouv.fr/bo/18/Hebdo1/MENV1733923J.htm>

et conventions qui ne seraient accordés que sous condition que les SCIC s'engagent statutairement à placer l'intégralité de leurs excédents en réserve, cette condition devrait être précisée explicitement dans les textes les régissant, sans faire référence à leur caractère ou non lucratif, de façon à conserver une acception unique, fiscale, de la lucrativité de ces sociétés » (Proposition 6).

Sur les autres questions financières et fiscales à résoudre

Est attendue l'actualisation du décret n° 2002-241 du 21 février 2002 régissant les subventions accordées par les collectivités territoriales aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) à la suite du vote de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS.

En effet, le 2° de l'article 221 de cette loi a précisé l'article 19 decies de la loi du 10 septembre 1947 en prévoyant que les groupements de collectivités territoriales peuvent accorder des subventions aux SCIC et le 1° de l'article 19 septies que ces collectivités et leurs groupements peuvent prendre part aux modifications de capital ou allouer des avances en compte courant d'associés aux SCIC.

De même, l'article 222 de cette loi a prévu que *« les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société coopérative d'intérêt collectif dont l'objet est de fournir des services de transport, dans les conditions prévues aux articles 19 quinquies à 19 sexdecies A de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, dès lors que cette participation est justifiée par un intérêt local. »*

Le décret de 2002 susmentionné n'a pour l'instant pas encore été adapté.

Ce décret aurait dû déjà être actualisé avant même l'intervention de la loi 3DS, un certain nombre de ses dispositions n'étant plus en vigueur. Ce point avait été souligné dans le rapport de la mission IGAS/IGF de 2021 (proposition 4).

Sa première section relative à l'agrément des SCIC n'a plus d'effet juridique, depuis la suppression de l'agrément préfectoral.

Sa seconde section, intitulée *« les subventions accordées par les collectivités territoriales aux sociétés coopératives d'intérêt collectif »*, avait pour objectif de clarifier l'applicabilité aux SCIC, alors nouvelles, du régime des aides d'Etat, mais n'a pas été mise à jour alors que la législation sur ces aides a fortement évolué.

Le ministère de l'économie et des finances a indiqué en janvier 2022, à l'occasion d'une réponse à une question écrite de M Gérard LESEUL (Question n° 40942, Rép. au JO du 11/01/2022, p 189)89, que la section II du décret n° 2002-241 devait être considérée comme *« obsolète, car il fait référence à des textes qui ne sont plus en vigueur, parmi d'autres dispositions qui devront être actualisées. »* et que les règles applicables aux SCIC en matière d'aides d'Etat *« sont celles issues du droit positif européen »* (règlement de *minimis* et règlement général d'exemption par catégories de juillet 2013).

Le ministre a également indiqué que *« Le Gouvernement a entamé, à la suite de ce rapport, un travail de concertation avec les acteurs concernés pour dynamiser le statut applicable aux Scic et revoir la rédaction de ce décret. »*. Mais pour l'heure, aucun texte n'a vu le jour. (Question Ecrite n°40942, réponse publiée au JO du 11/01/2022 p.189 - QST-AN-40942QE).

En outre, le RTES et la CGScop préconisent une codification *a minima* à droit constant dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ou, à tout le moins, un renvoi aux dispositions des articles 19 decies et 19 septies de la loi du 10 septembre 1947, modifiées par la loi 3DS, relatives au soutien

que les collectivités et leurs groupements peuvent apporter aux SCIC (et notamment la possibilité d'en devenir sociétaire).

Le rapport IGAS/IGF de 2021 considérait aussi que le cadre juridique applicable au soutien des collectivités territoriales et de leurs groupements méritait d'être explicité par voie de circulaire, la circulaire DIES n° 2002-316 du 18 avril 2002 n'étant plus en vigueur (proposition 9).

Il proposait aussi l'actualisation du cadre juridique des SCIC dans la doctrine fiscale (BOI-IS-CHAMP-10-20-20) (proposition 4). Ces préconisations restent à mettre en œuvre.

Sur la gouvernance des SCIC

Trois compléments à la loi semblent indispensables.

Clarifier la place de la catégorie obligatoire des salariés

L'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947 définit les catégories d'associés de façon assez ouverte : « *La société coopérative d'intérêt collectif comprend au moins trois catégories d'associés, parmi lesquelles figurent obligatoirement les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative et les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative.* »

Il existe donc deux catégories obligatoires :

.les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux des activités de la coopérative ;

.les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative.

La rédaction actuelle de la loi n'est pas claire sur la nécessité ou non d'avoir des salariés dans le sociétariat dès lors que la coopérative emploie des salariés. Car, d'une part les salariés peuvent ne pas souhaiter devenir sociétaires, d'autre part une coopérative peut connaître des fluctuations dans l'emploi de salariés. Le texte législatif actuel peut donc être interprété comme faisant potentiellement perdre la qualité de SCIC à une coopérative employant des salariés qui ne souhaitent pas devenir sociétaires.

Il est donc souhaitable de clarifier le texte en précisant que s'il y a des salariés associés, ils sont considérés comme une catégorie obligatoire d'associés, sans en imposer la présence.

La proposition de loi d'A-L PETEL ([Annexe 15](#)) reprend cette précision dans son article 3.

Sécuriser l'obligation de candidature des salariés au sociétariat de la SCIC

L'obligation de candidature au sociétariat n'est encadrée que par l'article 19 septies de la loi de 1947 qui prévoit que « *Les statuts déterminent les conditions (...) dans lesquelles les salariés peuvent être tenus de demander leur admission en qualité d'associé.* »

Cependant, contrairement au premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 sur les SCOP90, la loi de 1947 ne prévoit aucune conséquence sur le contrat de travail en cas de refus de demande d'admission en qualité d'associé.

90 « *Les statuts peuvent également prévoir que le contrat de travail conclu avec toute personne employée dans l'entreprise fera obligation à l'intéressé de demander son admission comme associé dans le délai qu'ils précisent et au plus tôt à sa majorité ; à défaut, celui-ci sera réputé démissionnaire à l'expiration de ce délai.* »

Cette disposition ajoute un motif de rupture supplémentaire aux hypothèses habituelles de rupture du contrat de travail prévues par le code du travail. En l'absence d'une telle précision, il est impossible de rompre le contrat de travail d'un salarié qui n'aurait pas présenté sa candidature, même si cette obligation, essentielle pour une coopérative, a été inscrite dans son contrat de travail.

De nombreuses SCIC intégrant cette obligation, elles supportent un risque juridique très élevé en cas de sanction à son manquement.

En coordination avec le point précédent, il est donc proposé de compléter l'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947 pour permettre aux SCIC de prévoir une intégration plus ou moins obligatoire de leurs salariés dans le sociétariat, en s'inspirant de ce qui existe pour les SCOP.

Les statuts de SCIC pourront prévoir l'obligation de candidature des salariés, avec mention dans le contrat de travail et sanction par la démission en cas d'absence de présentation de cette candidature. Corrélativement et en cas de candidature obligatoire, les candidatures de salariés ayant plus d'un an d'ancienneté devront être présentées en assemblée générale.

Ces modalités seront accessibles sur la base du volontariat, permettant à chaque SCIC d'adapter ses règles de gouvernance en fonction de son objet et de son projet.

La proposition de loi de la députée AL PETEL ([Annexe 15](#)) traite également de la conséquence, en matière de droit du travail, de l'obligation pour un salarié de devenir sociétaire de la SCIC qui l'emploie, en reprenant les dispositions applicables aux SCOP. Elle encadre l'éventuel frein à l'investissement financier préalable pour le salarié en limitant l'obligation de souscription à une seule part.

[Aligner le statut du dirigeant de SCIC sur celui de dirigeant de SCOP](#)

Les dirigeants de SCIC sont soumis au dispositif de droit commun concernant les dirigeants d'entreprise, à la seule différence qu'ils relèvent toujours du régime général.

La mission IGAS/IGF ([Annexe 14](#)), qui a identifié comme un frein au développement des SCIC et plus particulièrement à la transformation d'associations en SCIC la situation des dirigeants de SCIC au regard de l'assurance chômage, préconise d'aligner le régime d'affiliation à l'assurance chômage des dirigeants de SCIC sur celui des SCOP (proposition 5).

Pour la CGScop, il serait cohérent, au vu du sociétariat des SCIC mais aussi pour sécuriser leur modèle, d'instaurer un régime juridique équivalent à celui dont bénéficient les dirigeants de Scop rémunérés au titre de leur mandat qui sont, en vertu de l'article 17 de la loi du 19 juillet 1978, considérés comme employés de l'entreprise.

La proposition de loi de la députée A-L PETEL prévoit d'aligner le statut social du dirigeant de SCIC sur celui de dirigeant de SCOP en insérant trois alinéas nouveaux à l'article 19 undecies de la loi du 10 septembre 1947.

[Appréciation globale sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie des articles 33 et 34](#)

L'évaluation des articles 33 et 34 a d'ores et déjà été réalisée avec le rapport IGAS/IGF de mai 2021, dont certaines propositions ont déjà été suivies d'effets et d'autres sont reprises dans la proposition de loi de la députée AL PETEL. Cette dernière devrait être rapidement soutenue par le gouvernement et inscrite à l'ordre du jour du parlement. Car le régime des SCIC modifié par la loi de 2014 reste, à l'usage, inachevé et doit être complété pour qu'il trouve enfin toute sa place, en particulier comme outil privilégié d'organisation de la coopération territoriale entre acteurs de l'ESS et collectivités locales (cf art 9).

Les acteurs de l'ESS ont également formulé des propositions complémentaires pour appuyer le développement des SCIC.

Articles 35 à 40 Les sociétés coopératives de commerçants détaillants

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Après avoir relevé les données et caractéristiques de ces coopératives, l'étude d'impact (art 23 à 27, p 69 à 73) souligne qu'il est nécessaire de moderniser et adapter le statut de ces sociétés coopératives issu de la loi du 2 août 1949, déjà modifié à de multiples reprises, et codifié au code de commerce.

L'article 35 traite de la coopération financière entre les membres du groupe coopératif dans le but de promouvoir les mécanismes de solidarité financière entre coopératives visant au développement du réseau commercial, « *en limitant le recours aux investisseurs extérieurs* ». Elle s'exerce conformément au principe coopératif d'exclusivisme « *soit au travers de la création d'une structure dédiée, soit directement par des services fournis par la coopérative.* » Ces structures de financement, qui peuvent être agréées par l'ACPR lorsqu'elles réalisent des opérations de crédit, n'ont pas vocation à remplacer les soutiens bancaires mais interviennent en complément : le montant de l'investissement de la structure de coopération financière est souvent plafonné par rapport au projet et ne doit pas dépasser un certain pourcentage de l'apport principal du candidat ou de l'associé bénéficiaire. L'article 35 prévoit que le capital de ces sociétés financières doit être détenu exclusivement par les coopératives et les associés coopérateurs pour en garantir le contrôle par les membres de la coopérative.

L'article 36 élargit le champ d'action de ces coopératives aux ventes en ligne et l'article 37 précise que la répartition des bénéfices réalisés s'effectue « *au prorata des opérations traitées avec chacun d'eux ou réalisées par la coopérative dans un rôle d'intermédiaire entre ces associés et des tiers.* », conformément aux principes coopératifs qu'il s'agit d'adapter à la vente en ligne.

L'article 39 « *vise à rendre possible la constitution d'une coopérative sous forme de SARL, entre au moins quatre associés, pour faciliter la création de nouvelles coopératives.* » alors qu'elle n'était possible que sous forme de société anonyme à capital variable entre sept associés au minimum. Et à faciliter ensuite le passage à la forme de SA, une fois que les conditions requises sont remplies et que les associés le souhaitent.

L'article 40 vise à éviter la fuite des fonds de commerce les plus importants, notamment lors du départ en retraite ou du décès d'un associé, vers les réseaux « intégrés » en organisant, sous la forme d'une période de négociation exclusive, un droit de priorité pour négocier le rachat du fonds de commerce qu'un associé aurait l'intention de céder. Il prévoit donc la possibilité d'inclure dans les statuts de ces coopératives une clause qui prévoit qu'une cession par un associé de son fonds de commerce, ou d'un immeuble dans lequel ce fonds s'exerce, doit être précédée d'une période de trois mois pendant laquelle la coopérative peut négocier avec le cédant le rachat de son bien, sauf en cas de succession, de liquidation du régime matrimonial ou de cession à un conjoint, à un ascendant ou à un descendant.

Appréciation des acteurs sur l'application de l'article 35

La loi de 2014 a incorporé dans les dispositions du code de commerce spécifiques aux coopératives de commerçants détaillants un mécanisme fondamental d'accompagnement financier du développement du réseau coopératif et de transmission des points de vente.

L'inscription de cette solution dans la loi a eu pour effet d'en encourager l'utilisation alors que la question de la transmission des entreprises et des points de vente se situe au cœur des préoccupations des réseaux de coopératives de commerçants.

Afin d'aider au développement et à la reprise de points de vente, certaines coopératives ont fait preuve de créativité en créant des filiales financières appartenant, directement ou indirectement, à l'ensemble des membres du réseau et dont la finalité est d'apporter par tous moyens un soutien à l'achat, à la création et au développement du réseau.

Ces structures, fruit d'une réelle coopération financière puisqu'elles sont alimentées par les adhérents (cotisations supplémentaires, pourcentage de chiffre d'affaires, etc.), interviennent le plus souvent en complément des solutions bancaires classiques, par exemple en assistant la préparation des plans de financement et des dossiers de concours financiers.

Appréciation des acteurs sur l'application des articles 36 et 37

Ces modifications étaient nécessaires et s'inscrivent dans la ligne d'une longue tradition d'adaptation de la loi à l'évolution du commerce. Ainsi,

.la loi n° 72-652 11 juillet 1972 a procédé à un élargissement de l'objet social des coopératives notamment par la possibilité de fournir à ses membres une assistance technique ou financière ;

.la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, dite loi Doubin, a prévu, pour permettre aux coopératives de s'adapter à la concurrence née du développement de réseaux de distribution en franchise, la possibilité pour la coopérative de définir et mettre en œuvre par tous moyens une politique commerciale commune propre à assurer le développement et l'activité de ses associés, notamment par la mise à disposition d'enseignes ou de marques dont elles ont la propriété ou la jouissance ;

.la loi n° 2001-1420 du 15 mai 2001, dite loi NRE, a poursuivi cet élargissement de l'objet social des coopératives, notamment en leur permettant de réaliser des opérations commerciales, publicitaires ou non, pouvant comporter des prix communs.

La loi du 31 juillet 2014 s'inscrit dans cette ligne et a répondu à la nécessité de légitimer les nouvelles activités d'e-commerce exercées par les coopératives de commerçants.

S'agissant de la vente en ligne, les coopératives de commerçants conçoivent et gèrent depuis plusieurs années des sites de vente en ligne pour le compte des associés coopérateurs afin de répondre aux nouvelles attentes de consommation et communiquer de manière cohérente, généralement sous l'égide d'une enseigne commune.

A ce titre, la coopérative peut, en qualité d'intermédiaire, être amenée à réaliser des ventes auprès des consommateurs pour le compte des associés coopérateurs et distribuer aux associés les excédents ainsi réalisés. Il en va de même lorsque la coopérative agit en qualité de centrale de référencement et intervient en qualité d'intermédiaire entre les associés coopérateurs et les fournisseurs qu'elle référence.

Cette mesure législative a démontré toute son utilité durant la crise sanitaire 2020-2022. Les associés coopérateurs, exploitant des magasins physiques fermés en raison de mesures administratives, ont pu ainsi bénéficier des excédents réalisés par la coopérative au travers les ventes en ligne. La coopérative, organisation de moyens, a pu ainsi apporter un soutien à ses membres, alors que d'autres formes de réseaux de distribution n'ont pas permis d'apporter un soutien semblable aux commerçants

indépendants. Cet épisode a démontré une fois de plus la pertinence du modèle coopératif et sa résilience particulière en période de crise.

Appréciation des acteurs sur l'application de l'article 38

A l'instar des coopératives d'artisans et d'autres formes coopératives, la loi de 2014 (art 24 ayant modifié l'article 3 de la loi de 1947) a permis aux coopératives de commerçants d'ouvrir tout ou partie de leurs activités à des tiers non associés. Cette ouverture a été réalisée dans le respect du droit des associés puisqu'une modification des statuts de la coopérative est nécessaire. Par ailleurs, la nature de la coopérative, qui consiste à servir ses membres, n'a pas été remise en question en raison d'un plafonnement de l'activité avec les tiers, fixé à 20 % du chiffre d'affaires.

La FCA estime qu'il convient de conserver cet assouplissement modéré du principe coopératif d'exclusivisme.

Plus de la moitié des coopératives de commerçants ont intégré cette ouverture aux tiers dans leurs statuts, ce qui confirme l'utilité de ce cet article.

En pratique, l'ouverture aux tiers a permis aux coopératives de commerçants de répondre à deux principaux besoins :

- .élargir la puissance de négociation auprès des fournisseurs grâce à l'activité réalisée avec des tiers, tout en réservant l'accès aux autres services de la coopérative (ex : mise à disposition d'une enseigne) aux associés coopérateurs ;
- .tester leurs relations réciproques avec des candidats à l'entrée dans le réseau, avant de permettre à ces derniers, s'ils le souhaitent, de devenir des associés coopérateurs.

Appréciation des acteurs sur l'application de l'article 39

La seule forme juridique admise pour constituer une coopérative de commerçants détaillants était, avant la loi de 2014, la société anonyme à capital variable. Les conditions liées à ce statut, notamment quant au nombre minimum d'associés (7 à cette époque), constituaient parfois un frein au choix de la forme coopérative pour les commerçants indépendants qui souhaitaient démarrer et mutualiser leurs forces au sein d'un réseau, sans attendre d'être en mesure de réunir ce minimum d'entrepreneurs.

La SARL coopérative de commerçants à capital variable a donc été mise en place afin de faciliter la création de coopérative de commerçants.

Toutefois, à ce jour, le bilan de cet élargissement au statut de SARL reste très limité car la plupart des nouvelles coopératives de commerçants identifiées ont continué à choisir la forme de SA à capital variable.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la permanence de ce choix :

- .la législation a évolué et il est désormais possible de créer une SA coopérative de commerçants détaillants à partir de trois associés par application combinée des articles L. 227-1 et L. 124-6 du code de commerce ;
- .la SA bénéficie d'une notoriété dominante dans le monde des commerçants et présente des avantages pour les associés (contrôle d'un commissaire aux comptes, gouvernance bicéphale avec un organe collégial, le Conseil d'administration, et un Président ou avec Conseil de surveillance et Directoire).

La FCA estime qu'il faut conserver l'option entre SA et SARL à capital variable et qu'une meilleure sensibilisation, voire même formation des acteurs, devrait contribuer à mieux diffuser le statut de SARL.

Appréciation des acteurs sur l'application de l'article 40

Cette disposition a été perçue comme un message fort adressé par le législateur aux coopératives de commerçants et à leurs associés, en invitant les réseaux coopératifs à intégrer dans leurs statuts et règlement intérieur des dispositifs permettant de sécuriser leur réseau commercial.

L'article 40 encadre le mécanisme statutaire d'information préalable de la coopérative avant cession, premier niveau de sécurisation parmi les différents éléments contribuant à l'exercice d'un droit de priorité.

Les commerçants ne sont pas tenus par la durée d'un contrat, à l'instar d'un contrat de franchise, car en leur qualité d'associé coopérateur ils sont dans une relation d'actionariat, ou plus exactement de sociétariat, par nature à durée indéterminée.

Le droit de priorité vise à apporter une certaine maîtrise des risques de sortie du réseau afin d'encourager les investissements collectifs et l'implication économique des membres.

L'élargissement du rôle du groupement (développement de la fonction stockage, services plus nombreux, plus pointus donc plus coûteux) a considérablement augmenté les risques financiers liés aux sorties du réseau. Beaucoup de groupements ne peuvent remplir correctement leur fonction et se développer sans une certaine sécurisation. Ce besoin de sécurité, recherché par chacun des membres du réseau, explique cette acceptation par anticipation d'une limitation de leurs droits au moment de la cession de leur point de vente. En intégrant le réseau, le commerçant en accepte les conditions de sortie conçues de manière à faire converger son intérêt individuel (cession à prix de marché) et l'intérêt général du réseau (conservation du point de vente sous l'enseigne).

De plus en plus de coopératives de commerçants, environ 70 % d'entre elles, prévoient d'ores et déjà dans leurs statuts et règlement intérieur des mécanismes de sécurisation, tels que ce droit d'information avant cession, mais aussi des clauses de droit de préemption et parfois même des clauses de préférence ou d'OPV (Offre prioritaire de vente).

Cet article 40 s'inscrit ainsi dans la ligne d'une législation spéciale relative aux coopératives de commerçants qui tient compte des spécificités de cette forme de coopérative par rapport à d'autres formes de réseau de distribution.

Dans la même veine, l'article 31 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a créé au sein du code de commerce un nouveau Titre IV intitulé « *Des réseaux de distribution commerciale* » et prévu à l'article L. 341-1, alinéa 3 une exception spécifique pour les coopératives (s'agissant d'une règle relative à l'échéance commune des contrats).

Bref cet article 40 contribue grandement à la stabilité des coopératives de commerçants et de leurs membres. L'enjeu n'est pas mince en termes économiques puisqu'elles regroupaient en 2021 plus de 31 000 entreprises gérant plus de 50 000 points de vente, employant près de 600 000 employés et réalisant un chiffre d'affaires de 163 Mds€ (30 % du commerce de détail et 6,5 % du PIB).

Propositions de modification ou de complément à apporter aux articles 35 à 40

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2014, de nombreux contentieux ont tenté de remettre en question les spécificités du modèle coopératif par une application uniforme de règles de droit commercial.

La Cour de cassation est ainsi intervenue à plusieurs reprises afin de consacrer la spécificité de la relation entre une coopérative et ses associés, tant au regard du principe de la double qualité qu'au regard du corpus particulier organisant leurs relations, à savoir des statuts et un règlement intérieur, et non une relation purement contractuelle entre deux partenaires commerciaux.

Des décisions de cours d'appel statuent également périodiquement sur ces questions, parfois en adoptant une interprétation si restrictive de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'elles tendent à remettre en cause le fondement, et *in fine*, le fonctionnement même du modèle coopératif en l'assimilant à un réseau purement contractuel.

Dans d'autres domaines analogues, seule une doctrine administrative et une interprétation de praticiens « sécurisent » cette reconnaissance des spécificités du modèle coopératif.

L'application uniforme d'une règle de droit commercial sans prise en compte des spécificités du modèle coopératif pouvant être de nature à en remettre en question le fonctionnement et le développement du modèle coopératif, il est indispensable selon la FCA (cf [Annexe 16](#) sur ses propositions détaillées) de poursuivre l'œuvre de modernisation du statut de la coopérative de commerçants au regard du droit commun des relations commerciales.

Sur le formalisme de la négociation commerciale

L'article L. 441-3 du code de commerce impose de formaliser la négociation commerciale entre deux partenaires commerciaux dans un document unique ou dans un ensemble formé par un contrat-cadre et des contrats d'application. Une convention écrite conclue entre le fournisseur et le distributeur ou le prestataire de services doit donc mentionner les obligations réciproques auxquelles se sont engagées les parties à l'issue de la négociation commerciale, dans le respect des articles L. 442-1 à L. 442-3.

La coopérative se trouve dans une relation de mandat avec ses associés coopérateurs, par exemple pour acheter, négocier avec et/ou payer un fournisseur pour leur compte.

En pratique, la coopérative négocie avec les fournisseurs des conditions commerciales pour le compte de ses membres en se conformant comme tout distributeur, dans le cadre de sa relation avec le fournisseur, au formalisme de la convention d'affaires prévu à l'article L. 441-3.

En revanche, imposer ce formalisme pour encadrer les relations entre la coopérative et ses membres serait contreproductif et inutile puisque la coopérative est à la fois mandatée et contrôlée par ces derniers qui en sont les actionnaires.

Si la Commission d'examen des pratiques commerciales a déjà précisé que l'obligation de convention écrite prévue à l'article L. 441-3 ne s'impose pas aux relations entre le mandataire et son mandant (CEPC, avis n° 12-05 du 10 avril 2012 sur l'établissement d'une convention écrite lors de l'intervention d'un commissionnaire à l'achat ; CEPC, Avis n° 20-6 du 17 décembre 2020 relatif à une demande d'avis d'un professionnel portant sur l'applicabilité des articles L. 441-3 et L. 441-4 du code de commerce), il est nécessaire de consacrer cette exclusion dans la loi spéciale sur les coopératives de commerçants, car les avis de la CEPC ne s'imposent pas au juge en cas de contentieux.

Il est donc proposé de compléter l'article L. 124-1-1 du code de commerce, en y insérant un 2ème alinéa ainsi rédigé : « *Les associés coopérateurs ne sont pas soumis au formalisme de la convention écrite prévue à l'article L. 441-3 du code de commerce dans le cadre de leur relation avec leur coopérative.* »

Sur le respect des délais de paiement prévus à l'article L. 441-10, I du code de commerce

Le I de l'article L. 441-10 du code de commerce prévoit que, sauf dispositions contraires figurant aux conditions de vente ou convenues entre les parties, le délai de règlement des sommes dues ne peut

dépasser trente jours après la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation demandée et soixante jours après la date d'émission de la facture.

Par dérogation, un délai maximal de « quarante-cinq jours - fin de mois » après cette date d'émission peut être convenu entre les parties, sous réserve que ce délai soit expressément stipulé par contrat et qu'il ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier.

Et, en cas de facture périodique au sens du 3 du I de l'article 289 du code général des impôts, le délai convenu entre les parties ne peut dépasser quarante-cinq jours après la date d'émission de la facture.

La coopérative se trouve dans une relation de mandat avec ses associés coopérateurs, par exemple pour payer un fournisseur et centraliser les factures pour leur compte.

La Commission d'examen des pratiques commerciales a déjà précisé que, dans le cadre d'une relation de mandat, les délais de paiement n'ont pas à s'appliquer entre le mandant et le mandataire (Avis n° 20-2 du 27 février 2020 relatif à une demande d'avis d'un cabinet d'avocats). Le délai de paiement s'applique pour tout achat de produits ou toute prestation de service intervenant au titre d'une activité professionnelle et en principe à la relation directe entre un fournisseur et un distributeur. Et, selon la CEPC, le délai de paiement s'applique au flux de marchandises et non au flux financier.

Si toute coopérative de commerçants est tenue de respecter les délais de paiement dans ses relations avec ses fournisseurs, une fois les fournisseurs payés, les relations entre la coopérative (mandataire) et ses associés coopérateurs (mandants) ne sont pas soumises au respect des plafonds prévus à l'article L. 441-10 lorsque la coopérative intervient en qualité de centrale de paiement et de facturation pour le compte de ses membres.

La nécessité de légiférer résulte du fait que les avis de la CEPC ne s'imposent pas au juge en cas de contentieux.

Il est donc proposé de compléter l'article L. 124-1-1 du code de commerce en y insérant un 2ème alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation au I de l'article L. 441-10 du code de commerce, les délais de règlement par les associés coopérateurs des montants acquittés pour leur compte auprès des tiers par la coopérative ou son prestataire, sont librement convenus. »

Sur les pratiques restrictives de concurrence

Les dispositions relatives aux pratiques restrictives de concurrence ont vocation à réguler les pratiques commerciales abusives entre partenaires commerciaux. Trois pratiques restrictives principales sont codifiées à l'article L. 442-1 du Code de commerce récemment renuméroté : l'avantage sans contrepartie ou manifestement disproportionné ; le déséquilibre significatif ; la rupture brutale des relations commerciales établies.

La soumission à des obligations créant un déséquilibre significatif est la pratique la plus invoquée par les plaideurs, après la rupture brutale des relations commerciales établies. Entre le 1er janvier et le 31 décembre 2019, elle a fait l'objet de 58 décisions par les juridictions civiles, commerciales et pénales. Les 2° du I et II de l'article L. 442-1 du Code de commerce prévoient que :

.« engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, dans le cadre de la négociation commerciale, de la conclusion ou de l'exécution d'un contrat, par toute personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services : [...] De soumettre ou de tenter de soumettre l'autre partie à des obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties ; » ;

.« engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, par toute personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services de rompre brutalement,

même partiellement, une relation commerciale établie, en l'absence d'un préavis écrit qui tienne compte notamment de la durée de la relation commerciale, en référence aux usages du commerce ou aux accords interprofessionnels. ».

La Cour de cassation juge de manière constante que ces deux dispositions sont inapplicables aux relations nouées entre une société coopérative et l'un de ses associés (Cass. com., 8 févr. 2017, n°15-23.050 ; Cass. com., 16 mai 2018, n° 17-14.236 ; Cass. com., 18 oct. 2017, n° 16-18.86491) puisque les rapports entre la coopérative et ses adhérents sont régis par l'article 7 de la loi du 10 septembre 1947, selon lequel les statuts de la coopérative déterminent les conditions d'adhésion, le cas échéant d'agrément, de retrait, de radiation et d'exclusion des associés, et l'étendue et les modalités de la responsabilité qui incombe à chacun d'eux dans les engagements de la coopérative. La Cour de cassation considère donc que les dispositions du code de commerce relatives aux pratiques restrictives de concurrence *« sont étrangères aux rapports entretenus par les sociétés adhérentes d'une société coopérative de commerçants détaillants avec cette dernière »*, et fait primer le droit spécial des sociétés coopératives sur le droit commun des relations commerciales.

Comme il n'existe pas actuellement dans le code de commerce de disposition qui exclut l'application des 2° du I et II de l'article L. 442-1 du Code de commerce aux relations entre une coopérative de commerçants et ses adhérents, une intervention législative paraît indispensable afin de clarifier le champ d'application de l'article L. 442-1 de ce code, aseoir dans la durée une jurisprudence parfaitement en phase avec la spécificité du fonctionnement d'une coopérative de commerçants et sécuriser leur situation juridique. D'autant plus qu'un arrêt récent de la Cour d'appel de Paris a jugé que si les conditions dans lesquelles les liens unissant une société coopérative de commerçants détaillants et un associé peuvent cesser sont régies par les dispositions légales propres aux coopératives et ne relèvent pas du régime de la rupture brutale d'une relation commerciale établie, ce régime trouve néanmoins à s'appliquer en l'absence de règle régissant spécialement les délais dans lesquels il peut être mis fin au courant d'affaires existant entre la coopérative et son adhérent (CA Paris, 6 nov. 2019, n° 17/13200).

Ce faisant, la Cour d'appel a distingué entre un lien social et un lien d'affaires dans la relation entre une coopérative et un associé en méconnaissance manifeste du fonctionnement même d'une coopérative de commerçants, structure gouvernée, y compris pour la partie opérationnelle, par la collectivité de ses associés, conformément au principe de la double qualité.

Il est donc proposé de compléter l'article L. 124-10 du code de commerce en y insérant un 6^{ème} alinéa ainsi rédigé : *« Les dispositions des I et II de l'article L. 442-1 du code de commerce sont étrangères à la relation entre la coopérative et les associés coopérateurs pour l'ensemble de ses activités au sens de l'article L. 124-1. »*

[Autres propositions de modification ou de complément à apporter au statut des coopératives de commerçants](#)

Sur le remboursement des parts sociales et qualité d'associé

En l'état de la réglementation et en l'absence de disposition statutaire, le conseil d'administration de la coopérative ne peut pas imposer un différé total pendant 5 ans du remboursement des parts de

91 *« Mais attendu que l'arrêt énonce à bon droit que les dispositions de l'article L. 442-6, I, 2° et 5° [aujourd'hui L. 442-1, I, 2° et II], du code de commerce sont étrangères aux rapports entretenus par les sociétés en cause, adhérentes d'une société coopérative de commerçants détaillants avec cette dernière »*

l'associé sortant qui dispose d'un droit au remboursement, dès lors que la société ne justifie pas de l'existence de pertes au jour de son départ (Cass. com., n° 83-16126 du 15 janvier 1985).

De même, le conseil d'administration ne peut pas subordonner le remboursement des parts à la fourniture par l'associé de sûretés suffisantes.

Or, il apparaît nécessaire d'introduire une possibilité de différer le remboursement des parts de l'associé sortant pour trois raisons :

. il peut être difficile pour une coopérative de répondre favorablement à une telle demande car celles-ci ne peuvent pas être anticipées ;

. la coopérative devrait pouvoir se prémunir contre tout manquement de l'ancien associé qui, en raison de la nature de société à capital variable de la coopérative, reste tenu, pendant cinq ans, envers les associés et envers les tiers, de toutes les obligations existant au moment de son départ ;

. il est souhaitable de pouvoir dissocier le moment de la perte de la qualité d'associé du moment du remboursement des parts sociales, car un associé sortant, quelle que soit la cause de son départ (retrait, radiation, exclusion), peut être gêné dans l'exercice de sa nouvelle activité, le cas échéant au sein d'un réseau concurrent, si la perte de la qualité d'associé est retardée parce que subordonnée au remboursement de ses parts. La pratique comptable tend généralement à dissocier ces deux situations, l'associé sortant n'étant plus véritablement un associé mais un créancier de la coopérative relativement au remboursement de ses parts dont la date d'exigibilité aura été reportée.

Il est donc proposé de modifier ainsi l'article L. 124-11 du code de commerce (**nouveautés en gras**) :

« S'il s'agit d'une coopérative exerçant les activités prévues au 2° de l'article L. 124-1, le remboursement des parts sociales de l'associé qui se retire ou qui est exclu s'effectue, par dérogation à l'article 18 de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, dans les conditions prévues par les articles L. 125-17 et L. 125-18.

Pour toute coopérative exerçant l'une des activités prévues à l'article L. 124-1, l'associé reste cependant tenu pendant cinq années à compter du jour où il a définitivement perdu la qualité d'associé, tant envers la coopérative qu'à l'égard des tiers, de toutes les obligations existant à la clôture de l'exercice au cours duquel il a quitté la coopérative. Le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou la gérance, selon le cas, peut, pendant cinq ans au plus, conserver tout ou partie des sommes dues à l'ancien associé, en application de l'alinéa précédent, dans la limite du montant nécessaire à la garantie des obligations dont il est tenu en application du présent alinéa, et à moins que l'intéressé ne fournisse des sûretés suffisantes.

Les statuts peuvent prévoir un différé de remboursement des parts à compter de la perte définitive de la qualité d'associé dans la limite de cinq ans. »

Cette solution est généralisable à l'ensemble des coopératives et concerne également l'hypothèse de la liquidation de la société coopérative. Le membre sortant n'est en effet plus porteur de parts et est devenu un simple créancier de la coopérative. Un précédent existe pour les coopératives agricoles et les mutuelles.

Le CSESS estime qu'il serait préférable de ne pas adopter une solution valable uniquement pour les coopératives de commerçants mais plutôt une règle de portée générale pour toutes les coopératives, auquel cas il conviendrait de refondre l'article 18 de la loi de 1947.

Sur les fonctions permettant de devenir administrateur d'une coopérative de commerçants

L'article L. 124-6 du Code de commerce dispose dans son premier alinéa que : *« Dans une coopérative constituée sous forme de société anonyme, les administrateurs ou les membres du directoire et du conseil de surveillance sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel,*

soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général, de membre du directoire ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé. »

Or le Président de SAS (société par action simplifiée) n'y figure pas, de même que le Directeur général Délégué alors qu'il s'agit de mandataires sociaux disposant de la faculté de représenter légalement la société⁹².

Il est donc proposé de remplacer le premier alinéa de l'article L.124-6 et l'article L.124-6-1 :

. « Dans une coopérative constituée sous forme de société anonyme, les administrateurs ou les membres du directoire et du conseil de surveillance sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général ou directeur général délégué, de membre du directoire, de président au titre de l'article L. 227-6 du code de commerce ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé. » ;

. « Dans une coopérative constituée sous forme de société à responsabilité limitée, le ou les gérants sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général ou directeur général délégué, de membre du directoire, de président au titre de l'article L. 227-6 du code de commerce ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé. Les sociétés coopératives comptant plus de vingt associés doivent être administrées par trois gérants ou plus. » (L124-6-1).

Faculté de prendre des décisions en Assemblée générale par voie de consultations écrites

L'organisation d'une assemblée générale dématérialisée est possible lorsque les statuts le prévoient. En revanche, la réunion d'une assemblée générale par consultation écrite est actuellement prohibée dans la SA.

Par exception, les règles du code de commerce prévues pour les assemblées d'actionnaires de SA ne sont pas applicables à la société par actions simplifiée (SAS).

Dans la SAS, la réunion d'une assemblée générale par consultation écrite des associés est possible si les statuts le prévoient (C. com, art. L.227-1, alinéa 3 qui exclut l'application de l'article L. 225-100 à la SAS).

Dans la SARL, les statuts peuvent stipuler qu'à l'exception de celles prévues pour l'approbation des comptes, toutes les décisions ou certaines d'entre elles peuvent être prises par consultation écrite des associés ou pourront résulter du consentement de tous les associés, exprimé dans un acte (C. com., L. 223-27, al. 1).

Les modalités de consultation et les compétences des assemblées d'actionnaires étant définies dans la partie législative du code de commerce, il convient d'autoriser les SA coopératives de commerçants à inscrire dans leurs statuts la faculté de prise de certaines décisions relevant de la compétence des assemblées par consultation écrite des associés

Cette option s'inspire des pratiques ayant cours dans d'autres formes de sociétés, notamment la SARL ou la SAS, tout en respectant strictement les règles particulières de quorum et de majorité prévues dans la SA coopérative. Elle aurait été particulièrement utile durant la crise sanitaire des années 2020 à 2022.

L'article L. 124-9 du code de commerce devrait à cet effet être complété par un 3^{ème} alinéa ainsi rédigé : *« Les statuts peuvent prévoir qu'à l'exception de celle visée au 1 de l'article L. 225-100 du code de commerce, toutes les décisions relevant de la compétence des assemblées ou certaines d'entre elles*

⁹² En 2017, les SAS ont représenté 61 % des créations de sociétés après 56 % en 2016, soit une hausse continue du recours à cette forme statutaire par les entreprises (source : Insee « Démographie des sociétés et des EI », 26 mars 2019).

peuvent être prises par voie de consultation écrite de leurs membres. Les règles de quorum et de majorité sont celles applicables aux décisions prises en assemblée. »

Il est également suggéré d'ajouter dans la partie réglementaire du code un nouvel article R. 124-2 ainsi rédigé :

« Lorsque les statuts prévoient la consultation écrite des associés conformément à l'article L. 124-9 du code de commerce, le texte des résolutions proposées ainsi que les documents nécessaires à l'information des associés sont adressés à chacun de ceux-ci par lettre simple ou recommandée.

Les associés disposent d'un délai minimal de quinze jours, à compter de la date de réception des projets de résolution, pour émettre leur vote selon les conditions fixées dans les statuts.

Un procès-verbal fait mention du recours à la consultation écrite et indique la date de la décision, les nom, prénoms et qualité du président, les nom et prénoms des associés ayant répondu à la consultation avec l'indication du nombre de parts sociales détenues par chacun, les documents et rapports soumis à l'assemblée, le texte des résolutions mises aux voix et le résultat des votes. »

Sur ce point aussi, Coop FR suggère de retenir une solution valable pour l'ensemble des coopératives et de ne pas se limiter à la situation des coopératives de commerçants.

Faculté de prendre des décisions en conseil d'administration par voie de consultations écrites

La loi de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés (loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019) a créé une procédure écrite de consultation pour certaines décisions au sein du conseil d'administration ou de surveillance (art. 15 - C. com. L. 225-37, L. 225-82).

En l'occurrence, la FCA souhaite pouvoir user de la consultation écrite pour accélérer l'instruction des demandes d'adhésion au réseau commercial dans les SA à capital variable, dont les conseils ne se réunissent généralement que trois ou quatre fois par an.

Il est donc proposé d'insérer un deuxième alinéa à l'article L. 124-6 du code de commerce⁹³, ainsi rédigé : *« Sans préjudice des dispositions des articles L. 225-37 et L. 225-82 du code de commerce, les statuts peuvent prévoir que les décisions relatives à l'adhésion de nouveaux membres peuvent être prises par consultation écrite des administrateurs. »*

Adaptation du principe de parité au sein du conseil d'administration

Depuis la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011, les conseils d'administration, les conseils de surveillance et les directoires de toutes les sociétés anonymes sont composés en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes (articles L. 225-17, L. 225-58 et L. 225-69 du code de commerce). Les sociétés anonymes cotées ainsi que celles qui, pour le 3^{ème} exercice consécutif, emploient un nombre moyen d'au moins 250 salariés permanents et présentent un montant net de chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 M€, sont soumises à un quota de 40 % au moins d'administrateurs de chaque sexe au sein du conseil d'administration (C. com., articles L. 225-18-1) ou du conseil de surveillance (C. com., L. 225-69-1).

En outre, lorsque le conseil d'administration ou le conseil de surveillance est composé d'au plus huit membres, l'écart entre le nombre des administrateurs ou des membres du conseil de chaque sexe ne peut être supérieur à 2 (C. com., art. L. 225-17 et L. 225-18-1).

S'il était initialement prévu par la loi que la nullité des nominations intervenues en violation de ces obligations de parité n'entraînait pas celle des délibérations auxquelles avait pris part l'administrateur irrégulièrement nommé (seconde phrase du second alinéa des anciens articles L. 225-18-1 et L. 225-

⁹³ Cet emplacement n'est pas idéal puisqu'il porte sur la composition et la rémunération des membres du conseil d'administration. Mais il n'y a aucun autre article sur le sujet.

69-1), la loi « PACTE » du 22 mai 2019, en modifiant cette disposition, sanctionne désormais de nullité les délibérations des conseils d'administration ou de surveillance ne respectant pas leurs obligations de parité.

Dans les SA coopératives de commerçants détaillants, deux spécificités requièrent une adaptation de cette obligation (C. com., art. L. 124-6) :

.d'une part, la qualité d'administrateur ou de membre du directoire et du conseil de surveillance n'est ouverte qu'aux associés, ce qui réduit le vivier de candidats aux associés du groupement, à savoir les commerçants détaillants ;

.d'autre part, cette qualité n'est ouverte qu'aux personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général, de membre du directoire ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé, ce qui réduit encore plus le vivier de candidats. Or, la proportion de chefs d'entreprise associés de chaque sexe au sein des réseaux coopératifs ne permet parfois pas d'atteindre le quota de 40 % d'administrateurs élus de chaque sexe au niveau du groupement, faute de candidat potentiel.

La FCA propose donc une disposition spécifique aux coopératives de commerçants pour mettre en cohérence le principe de parité du droit commun avec les règles de composition des conseils propres au modèle des coopératives de commerçants détaillants, qui ne peuvent pas toujours, en pratique, respecter le quota. Cette disposition serait insérée sous la forme d'un troisième alinéa à l'article L.124-6 : *« Par dérogation aux articles L. 225-18-1 et L. 225-69-1 du code de commerce, le conseil d'administration, le directoire ou le conseil de surveillance d'une société anonyme coopérative de commerçants détaillants qui emploie un nombre moyen d'au moins deux cent cinquante salariés permanents et présente un montant net de chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros, est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes à proportion du nombre de femmes et d'hommes pouvant prétendre effectivement à la qualité d'administrateur, de membre du conseil de surveillance ou du directoire en application du premier alinéa. »*

Cette proposition doit faire l'objet d'un examen plus général pour deux raisons. D'une part, les coopératives agricoles et la mutualité agricole rencontrent des difficultés analogues, ce qui requiert une solution générale et non pas particulière aux coopératives de commerçants. D'autre part, cette proposition ne semble pas, en l'état, compatible avec les avis précédemment émis par le CSESS sur le respect de la parité dans l'ESS.

Corrections de pure forme

La FCA suggère enfin de corriger une erreur à la première phrase de l'article L. 124-4 du code de commerce, qui a oublié la mention de l'établissement sur le territoire français et qu'il convient de lire ainsi : *« Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 3 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, tout commerçant, exerçant le commerce de détail, régulièrement établi sur le territoire **de l'Etat français ou d'un Etat étranger**, peut être membre de coopératives de commerçants. Il en est de même des sociétés coopératives régies par le présent chapitre, ainsi que des entreprises immatriculées à la fois au registre national des entreprises en tant qu'entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat et au registre du commerce et des sociétés. »*

Par ailleurs, à l'article L.124-4 du code de commerce, il est suggéré de bannir au dernier alinéa l'emploi du terme « affilié » et de le remplacer par celui de « membre » car le terme affilié peut renvoyer à une relation purement contractuelle découlant d'un contrat d'affiliation, à l'instar d'un contrat conclu entre un franchiseur et un franchisé. Il est donc proposé de modifier sa rédaction dans le sens suivant

: « Les commerçants de détail dont la coopérative est membre d'une autre coopérative de commerçants de détail peuvent bénéficier directement des services de cette dernière ».

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

La FCA et CoopFR estiment qu'il n'y a pas lieu de procéder à une évaluation plus approfondie des articles 35 à 40, qui donnent entière satisfaction, mais d'actualiser les dispositions législatives et réglementaires du code de commerce dans le sens ci-dessus, en veillant à leur bonne articulation avec les règles générales contenues dans la loi de 1947.

Articles 41 à 43 Les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Après avoir rappelé les données et caractéristiques de ces coopératives, l'étude d'impact (art 28, p 73) indique que la loi (art 41 et 42) a pour objet de continuer à permettre des collaborations qui facilitent le développement d'une offre de logements par les acteurs de l'économie sociale, notamment en matière d'accession sociale à la propriété.

L'article 43 soumet à agrément ministériel la dissolution d'une SA HLM consécutive à une fusion absorption avec une société non agréée et règle le régime de dévolution de ses réserves à d'autres organismes d'HLM après approbation du ministre du logement.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de ces articles

L'article 41 complète l'objet social des coopératives HLM fixé par le code de la construction et de l'habitation (art. L.422-3) en leur permettant de fournir des prestations de services à d'autres structures de l'ESS œuvrant dans le domaine du logement. Il permet de resserrer les liens entre certains de ses adhérents et des associations ou coopératives non HLM. Son bilan est donc positif selon la Fédération des Coop HLM.

L'article 42 autorise les sociétés d'HLM comme les sociétés coopératives de production d'HLM à adopter les statuts de SCIC HLM. Il met donc en œuvre le principe de liberté de choisir le statut coopératif promu par la loi de 1947 et décliné au cas présent au secteur HLM.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », est allée encore plus loin, en facilitant la transformation des offices publics de l'habitat (EPIC) en sociétés coopératives. Depuis 2014, 3 sociétés d'HLM et 13 OPH ont adopté le statut coopératif, contribuant à la valorisation et à la pertinence de ce statut, notamment auprès des élus locaux.

L'article 43 a été inséré dans la loi de 2014 après concertation entre la Fédération des Coop HLM et le ministère du logement pour encadrer les cas de sortie du statut HLM, tout en conservant le statut coopératif. Il convient à la Fédération.

Propositions de modification ou de complément à apporter aux articles

Aucune modification ni aucun complément n'est suggéré pour ces articles.

A l'occasion de leur examen, il a toutefois été mentionné qu'un des décrets d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, n'avait toujours pas été pris. Il concerne les coopératives d'habitants, formule de plus en plus utilisée, et plus précisément les apports en industrie. Ce décret est absolument nécessaire pour permettre à des personnes à bas revenu d'investir sous cette forme dans une coopérative d'habitants. Le délai de près de 10 ans écoulé depuis le vote de cette loi dépasse de très loin le délai raisonnable, de l'ordre de 12 à 18 mois selon la technicité du sujet, imparti au gouvernement par la jurisprudence du Conseil d'Etat pour prendre les mesures d'application de la loi.

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) est également pointée du doigt par les acteurs du logement social coopératif en ce qui concerne l'émission de son avis dans le cadre de l'agrément des réviseurs coopératifs (cf art. 25). Cet avis n'est plus donné au Conseil supérieur de la coopération, signe parmi de nombreux autres du recul de l'interministérialité dans le domaine de l'ESS (cf Titre X, 1).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, une évaluation plus approfondie des articles 41 à 43, qui donnent entière satisfaction, n'est pas jugée nécessaire.

Article 44 Les sociétés coopératives artisanales et de transport

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Après avoir rappelé les données et caractéristiques de ces coopératives, l'étude d'impact (art 29, p 74-75) indique que la loi (art 44) a pour objet de faciliter le financement de ces coopératives de petite taille en leur permettant de lever et de rémunérer des fonds propres non seulement auprès d'associés non coopérateurs mais aussi auprès d'associés coopérateurs visés aux 1°, 3° et 5° de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1983, en imposant que la participation au capital social de la coopérative des associés coopérateurs comporte une majorité de parts non rémunérées.

Cet article prévoit également, pour renforcer les fonds propres, que le montant des plus-values de cession d'actif est affecté à une réserve impartageable.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Cet article a apporté quatre modifications à la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale.

La première insère à l'article 1^{er} de cette loi un deuxième alinéa qui permet aux coopératives artisanales de « *mettre en œuvre, par tous moyens, une politique commerciale commune, notamment par la réalisation d'opérations commerciales ou publicitaires, pouvant comporter des prix communs.* », disposition inspirée de celle applicable aux coopératives de commerçants détaillants. Utilisée

ponctuellement par des coopératives, cette disposition leur assure, selon la Fédération française des coopératives et groupements d'artisans (FFCGA) qui fédère depuis 1978 les coopératives artisanales de toutes tailles et de tous secteurs d'activité (bâtiment, métiers de services, métiers de bouche), une sécurité juridique vis-à-vis du droit de la concurrence (entente) et valide la spécificité de la relation entre la coopérative et ses associés (contrat coopératif).

La deuxième complète l'article 11 de cette loi en prévoyant la possibilité de rémunérer les parts sociales à avantages particuliers détenues par les associés coopérateurs⁹⁴. La souscription de ces parts à avantages particuliers est, selon la FFCGA, de plus en plus utilisée par les coopératives artisanales pour renforcer leurs fonds propres tout en validant l'engagement (en activité et en capital) des associés. Attractives pour les associés coopérateurs, ces mesures sont également positives pour le financement et le développement des coopératives.

La troisième abroge l'article 13 de cette loi, qui permettait, sur option des statuts adoptée à l'unanimité des associés, d'étendre leur responsabilité dans le passif de la coopérative à son patrimoine, dans la limite de trois fois le montant des parts sociales détenues. Cette abrogation a également eu pour effet, selon la FFCGA, de renforcer l'engagement en capital des associés en limitant leur risque financier.

La quatrième complète l'article 23 de cette loi en prévoyant au 1° bis nouveau l'affectation à une réserve indisponible de l'excédent issu de la cession d'éléments de l'actif immobilisé. Cette mesure est également, selon la FFCGA, favorable au renforcement des fonds propres des coopératives car cette plus-value, stockée dans une réserve indisponible des cessions, est insusceptible de distribution entre les associés.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Ces quatre modifications de la loi de 1983 ayant eu, selon la FFCGA, un impact positif pour le développement et la sécurisation du fonctionnement des sociétés coopératives artisanales et des sociétés coopératives d'entreprises de transport, cette fédération ne suggère aucun complément à ces articles.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, une évaluation plus approfondie de l'article 44 n'est pas jugée nécessaire.

Articles 45 et 46 Les sociétés coopératives agricoles

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

⁹⁴ Dans les limites fixées à l'article 14 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 précitée, les statuts des sociétés coopératives artisanales peuvent prévoir la rémunération de parts sociales à avantages particuliers souscrites par les seuls associés coopérateurs mentionnés aux 1°, 3° et 5° de l'article 6 de la présente loi.

Les parts sociales qui donnent droit au versement d'un intérêt à titre d'avantage particulier ne peuvent représenter, pour chaque associé coopérateur, plus de la moitié du capital qu'il détient.

Après avoir rappelé les données et caractéristiques de ces coopératives, l'étude d'impact (art 30 et 31, p 75 à 77) indique que la loi a pour objet de moderniser leurs règles de fonctionnement et d'en permettre le développement.

L'article 45 vise à consolider la pratique statutaire de l'apport ou de l'approvisionnement couvrant la totalité des besoins des coopérateurs en lui donnant une base légale et à rendre possible la radiation des membres pour absence d'activité, le premier point ayant été contesté par l'Autorité de la concurrence dans une décision de contrôle de concentration.

L'article 46 vise au I à étendre la faculté d'intervention des CUMA pour réaliser des travaux agricoles ou d'aménagement rural auprès des intercommunalités alors qu'elle est aujourd'hui cantonnée aux communes de moins de 2 000 habitants dans la limite de 10 000 € (15 000 € en zones de revitalisation rurale) et de 25 % de leur chiffre d'affaires en l'absence de stipulation expresse sur ce point dans leurs statuts. Il relève par la même occasion à moins de 3 500 habitants le seuil d'intervention auprès des communes et élargit au II la nature des travaux autorisés aux opérations de déneigement et de salage des routes.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de ces articles

L'article 45 a modifié les articles L. 521-3 et L.524-2-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le a) de l'article L.521-3 a été modifié pour préciser que l'obligation faite à chaque coopérateur d'utiliser les services de la société coopérative pour une durée déterminée, et corrélativement de souscrire une quote-part du capital en fonction de cet engagement d'activité, pouvait porter sur tout ou partie de son activité. Si la loi de 2014 a consacré une pratique qui était possible avant son intervention, cette dernière faisait l'objet de débats, notamment sur la possibilité de maintenir l'exigence d'un apport total. Il s'agit donc d'une opération de sécurisation juridique d'une pratique commerciale.

L'article L.521-3 a également été complété par l'ajout d'un g) qui oblige les statuts de toute coopérative agricole à prévoir « *Les conditions d'adhésion, de retrait, de radiation et d'exclusion des associés coopérateurs* ». Si elles y figuraient déjà avant l'intervention de la loi de 2014, leur base légale était contestée de telle sorte que cette loi les a sécurisées juridiquement.

L'article L.524-2-1 a également été complété sur deux points.

Au premier alinéa de l'article, il est précisé que le rapport annuel de gestion « *comporte également les informations mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, dès lors que la coopérative remplit les conditions fixées au sixième alinéa du même article. Ces informations font l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant, dans les conditions prévues audit article.* » En bref, il s'agit d'ajouter un reporting extra-financier ou RSE au rapport de gestion de la coopérative, qui doit faire l'objet d'une certification externe.

L'article 46 a modifié l'article L. 522-6 du même code et l'article 10 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Comme indiqué ci-dessus, la première modification a permis d'élargir le champ d'intervention des CUMA en matière de travaux agricoles ou d'aménagement rural conformes à leur objet.

Il s'agissait de répondre à une demande ponctuelle des CUMA qui souhaitaient sécuriser des prestations pour les communes rurales alors qu'elles étaient considérées comme étrangères à leur objet social.

La seconde modification complète l'article 10 de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole en prévoyant que les communes, intercommunalités et départements peuvent solliciter le concours de toute coopérative mentionnée à l'article L. 522-6 du code rural et de la pêche maritime pour assurer, dans les conditions prévues par cet article, le déneigement des routes ou le salage de la voirie. Là encore, il s'agissait d'une demande ponctuelle des CUMA qui souhaitaient sécuriser des prestations qui étaient considérées comme étrangères à leur objet social. Cette disposition répondait aussi à une attente des collectivités territoriales et EPCI de montagne.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les coopératives agricoles se déclarant satisfaites de ces dispositions qu'elles mettent régulièrement en œuvre, elles ne suggèrent aucun complément ou modification de ces articles.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, une évaluation plus approfondie des articles 45 et 46 n'est pas jugée nécessaire.

Articles 47 et 48 Les coopératives d'activité et d'emploi (CAE)

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Après avoir rappelé le rôle, les données et caractéristiques de ces coopératives, l'étude d'impact (art 32 et 33, p 78 à 80) mentionne que le principal frein au développement des CAE réside dans « *l'insécurité du statut de l'entrepreneur salarié et, de ce fait, de la coopérative elle-même.* » et que l'objectif de la loi est « *de sécuriser les dispositifs d'insertion par l'activité économique mettant en cohérence les cadres juridiques et organisationnels mobilisés, et en distinguant la phase de test de l'activité de la phase durant laquelle l'entrepreneur est intégré comme partie prenante de la coopérative.* »

L'article 47 introduit dans la loi de 1947 une définition de la CAE.

L'article 48 introduit dans le code du travail (partie VII) une définition de l'entrepreneur salarié d'une CAE et précise les conditions d'exercice de l'activité par cet entrepreneur dans la coopérative ainsi que son statut, salarié par assimilation légale.

L'article L. 7332-1 du code du travail permet de faire précéder le contrat d'entrepreneur salarié par un Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE), ce qui permet d'organiser une transition de la phase de test de l'activité à sa phase pérenne. La durée du CAPE est déduite de la période d'essai⁹⁵ et de la période triennale d'accès au sociétariat.

⁹⁵ Le CAPE est d'une durée maximale de 12 mois renouvelable 3 fois. Dans la pratique, il est généralement mobilisé de 6 à 18 mois en CAE, durée variable fonction de l'avancée du développement des projets et activités. C'est la possibilité de prévoir une période d'essai en Contrat Entrepreneur

« La mise en œuvre de ces mesures devrait permettre un accroissement du nombre des créations de CAE et, par suite, du nombre de salariés qu'elles emploient. A titre d'exemple, de 2006 à 2011, le développement des emplois des CAE a été de 19 % par an pour un accroissement annuel des CAE de 10 %. Les mesures nouvelles prévues par la loi pourraient permettre d'atteindre un objectif de 3 à 4 fois supérieur. »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de ces articles

La loi ESS96 a permis de sécuriser et de développer l'entrepreneuriat salarié associé en CAE, régime unique permettant de créer et de développer son activité économique et son emploi dans un cadre à la fois autonome, protecteur et coopératif.

En témoigne son fort développement.

En 2022, plus de 160 CAE sont recensées en France contre 100 en 2014 (+ 60 %). 61 % des CAE sont multi-activités, c'est-à-dire accueillent une grande diversité de métiers (services, commerce, artisanat) ; les autres sont spécialisées dans différents domaines (numérique, service à la personne, bâtiment, communication, culture, agriculture...). Elles réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 260 M€

Elles accueillent au moins 11 700 entrepreneurs contre 5 000 en 201497 (+ 140%).

Parmi ces entrepreneurs (54 % de femmes et 46 % d'hommes), on compte en 2022 près de 5 200 entrepreneurs en Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE) au cours duquel ils testent leur activité avant d'atteindre un chiffre d'affaires suffisant et stable permettant de signer un contrat d'entrepreneur salarié et plus de 6 500 entrepreneurs salariés (56% des effectifs entrepreneuriaux en CAE) dont 4 400 entrepreneurs salariés associés, avec un taux de sociétariat de 20% à 68%.

Par ailleurs, les salariés de droit commun constituant les équipes d'appui de ces CAE sont près de 900. En témoigne également la naissance de la Fédération des CAE en décembre 2020 pour représenter les CAE et accompagner le développement de l'entrepreneuriat en CAE (www.les-cae.coop)98.

De nombreuses études conduites depuis la loi ESS de 2014 documentent les multiples impacts qualitatifs de l'entrepreneuriat en CAE : réponse à la demande sociétale d'évolution du rapport au travail, renforcement du pouvoir d'agir par la gouvernance partagée de l'entreprise, épanouissement des personnes (revenus, droits sociaux notamment, équilibre vie privée/travail, qualité de vie au travail), sécurisation des parcours entrepreneuriaux et socio-professionnels, contribution au

Salarié Associé (CESA) ouverte par la loi ESS qui est limitée à 8 mois, déduction faite d'un éventuel contrat antérieur (dont le CAPE). Mais cette période d'essai n'est généralement pas mobilisée en CAE (le CAPE faisant office de test de viabilité et d'acquisition / vérification des compétences et capacités entrepreneuriale avant la signature du CESA).

96 Complétée par le décret n° 2015-1363 du 27 octobre 2015 relatif aux coopératives d'activité et d'emploi et aux entrepreneurs salariés et par la loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

97 Source : Réponse de la DGEFP à une question du Sénat « Il y a une diversité de statuts de ces entrepreneurs : tantôt CAPE, convention d'accompagnement ad hoc, contrat de travail. Même s'ils sont salariés, la plupart ne sont pas associés (environ 20%). En outre le contrat de travail intervient, selon les coopératives, à différents stades de développement du projet et de l'activité. »

98 Fondée par les CAE au sein du mouvement des Scop et Scic, elle a été accompagnée depuis 2016 par la CGScop en partenariat avec les réseaux historiques Coopérer pour Entreprendre et Copéa. La Fédération fédère aujourd'hui 136 CAE (www.les-cae.coop) et déploie un plan d'action ambitieux pour doubler le nombre d'entrepreneurs en CAE d'ici 2026.

développement économique durable et solidaire des territoires, résilience et adaptabilité face aux crises.

La Fédération des CAE relève que la loi a permis une reconnaissance de cette modalité entrepreneuriale ainsi que son développement. Sa mise en œuvre met en exergue la nécessité de certains ajustements pour renforcer d'une part la capacité de pérennisation des activités entrepreneuriales au sein d'une CAE, d'autre part le statut et la protection sociale des entrepreneurs.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article 47

L'article 47 de la loi de 2014 a introduit dans la loi de 1947 sur les coopératives (art. 26 à 41) une définition de la CAE qui repose sur quatre points majeurs :

.l'objet principal de la CAE, sans être exclusif, concerne l'accompagnement à la création et au développement d'activités économiques portées par des personnes physiques, ayant vocation à devenir associées de la coopérative ;

.l'engagement des entrepreneurs salariés associés dans la gouvernance. La CAE ne peut en effet être constituée que sous forme de Scop, de SCIC ou de coopérative dite Loi de 47 dont les associés sont notamment les entrepreneurs salariés⁹⁹. Aujourd'hui, les CAE sont constituées à 60% sous statut Scop, 30% SCIC et moins de 10% sous forme de coopérative dites Loi de 47. Cette diversité des formes statutaires envisageables a représenté un levier de développement important ;

.l'exclusivité du cadre juridique de la CAE pour la mise en œuvre du régime du contrat d'entrepreneur salarié associé prévu par le code du travail ;

.la révision coopérative permet de s'assurer du respect des principes coopératifs, de la mise en œuvre des principes associés aux CAE et de vérifier la pérennité de l'entreprise (cf art. 25).

Cependant, le choix d'entreprendre en CAE ne jouit pas encore d'une reconnaissance suffisante dans les dispositifs économiques qui facilitent ou soutiennent le développement d'une activité économique. Un entrepreneur salarié en CAE doit pouvoir pleinement rendre effective sa double qualité d'entrepreneur et celle de salarié. Or, en tant qu'entrepreneur, il ne bénéficie pas de l'équité de traitement en matière de soutien à l'activité économique.

L'entrepreneur en CAE génère sa rémunération, ses cotisations sociales salariales et patronales financées par son activité et le chiffre d'affaires réalisé.

A ce titre, l'entrepreneur en CAE supporte intégralement le risque lié à son activité économique, au même titre qu'un entrepreneur immatriculé à son compte.

La CAE est responsable des engagements pris vis-à-vis des tiers dans le cadre de l'activité économique développée par l'entrepreneur salarié (art. L. 7332-5 du code du travail). Or, le fait que la CAE soit seule immatriculée et dispose seule d'un SIREN et d'un code APE rend délicat l'accès aux diverses aides de soutien à l'activité économique (prêts ou subventions) aux yeux de l'administration et des tiers.

Parmi les aides concernées, certaines ont eu un impact majeur sur le tassement de la progression de l'entrepreneuriat salarié depuis 3 ans (1% de progression des effectifs d'entrepreneurs entre 2020 et

⁹⁹ Introduit par la Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

2022) : l'éligibilité aux aides sectorielles pendant la crise économique liée à la pandémie du Covid 19¹⁰⁰ et aujourd'hui les aides liées à la crise énergétique¹⁰¹.

Pour développer durablement son activité au sein de la CAE, l'entrepreneur peut ainsi se trouver dans l'obligation de la quitter pour immatriculer son activité et bénéficier des aides afférentes.

Pour garantir l'équité de traitement¹⁰² des entrepreneurs qui font le choix d'entreprendre en CAE, la Fédération des CAE préconise l'introduction d'une disposition leur permettant d'être éligibles aux dispositifs soutenant l'exercice d'une activité économique.

Il s'agirait donc d'ajouter un alinéa au Titre III ter dans la loi de 1947 (Article 26-41) :

« Les activités économiques exercées par des entrepreneurs personnes physiques mentionnées au 1er alinéa, dans la mesure où ces derniers supportent pleinement le risque de leur activité économique, sont éligibles aux dispositifs et aides publiques en matière économique dont elles auraient bénéficié si elles avaient été exercées sous un autre statut nécessitant une immatriculation ».

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie de l'article 47

Si aucune évaluation plus approfondie ne semble nécessaire, le complément ci-dessus devrait être rapidement apporté pour que la personne physique titulaire d'un CESA, à la fois entrepreneure et salariée, soit assurée de pouvoir bénéficier de tous les moyens de développement de son activité économique en CAE, y compris les aides accordées aux entrepreneurs et entreprises exerçant sous un statut nécessitant une immatriculation.

Il est donc essentiel de garantir que ces aides économiques seront calculées au niveau du compte analytique de chaque entrepreneur et non au niveau de la CAE pour qu'elles ne soient pas limitées par les plafonds fixés par les réglementations nationales et européennes.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article 48

Pour renforcer la rémunération de l'entrepreneur

L'article 48 de la loi de 2014 a inséré un livre III dans la septième partie du code du travail et assujéti l'entrepreneur salarié au régime général de la sécurité sociale.

La création d'un régime spécifique d'entrepreneur salarié associé dans la septième partie du code du travail a été, selon la Fédération des CAE, un facteur de grand progrès, car elle permet, tout en affirmant l'autonomie de l'entrepreneur salarié, d'appliquer le droit du travail au contrat

100 Les entrepreneurs salariés ont été éligibles à l'activité partielle (dont les droits étaient générés par leur activités, donc en baisse régulière pour les plus impactés), mais n'ont pas pu bénéficier des mêmes niveaux d'aides, en particulier sectorielles, que celles des micro-entrepreneurs ou entreprises immatriculées de mêmes tailles dans des secteurs similaires (restauration, tourisme notamment).

101 Particulièrement le bouclier tarifaire auquel sont éligibles les TPE notamment dans l'artisanat, secteur dont les activités sont très consommatrices d'énergie (seule la CAE est éligible aux aides).

102 La réglementation européenne sur les aides d'Etat assimile l'activité économique autonome en CAE à la définition d'une entreprise donnée par l'article premier de l'Annexe 1 au RÈGLEMENT (UE) No 651/2014 DE LA COMMISSION du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité : *« Est considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique. Sont notamment considérées comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial, les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique. »*

d'entrepreneur salarié conclu entre cet entrepreneur salarié associé et la CAE, bien que ce contrat ne soit pas un contrat de travail.

Malgré ce progrès incontestable, l'article L.7332-3 du code du travail sur la rémunération de l'entrepreneur nécessite un ajustement.

La rémunération d'un entrepreneur salarié associé d'une CAE comprend une part fixe et une part variable, calculée en fonction du chiffre d'affaires de son activité, après déduction des charges directement et exclusivement liées à son activité, et de sa contribution.

L'entrepreneur salarié n'a pas la possibilité de constituer au sein de la CAE l'équivalent de « *fonds propres* » comme dans une activité entrepreneuriale immatriculée, qui lui permettrait de soutenir le développement de son activité ou de sécuriser son parcours dans des périodes de transition.

L'entrepreneur peut en outre avoir à financer des investissements, mais il n'a pas la possibilité de constituer des « *provisions* » sur son compte analytique qui lui serviraient de l'équivalent de « *fonds propres* » puisque le solde de son compte analytique a principalement pour vocation à lui être versé chaque année en solde de part variable au plus tard un mois après l'assemblée générale de clôture des comptes (art. R. 7331-12 du code du travail).

Par ailleurs, l'entrepreneur peut subir des aléas à titre personnel (maladie, arrêt de travail, maternité, paternité, suivi d'une formation) et, durant ces périodes, devoir autofinancer son salaire avant de reprendre progressivement son activité. Or l'entrepreneur n'a pas la possibilité de constituer des « *provisions* » qui seraient utilisables pendant ces périodes de transition.

La Fédération des CAE propose donc d'introduire une disposition permettant la constitution de provisions fiscalisées pour le développement de l'activité ou pour sécuriser son parcours professionnel, et ce à partir du solde positif du compte analytique de l'entrepreneur salarié. Il s'agirait d'éviter à l'entrepreneur salarié d'avoir à verser le solde de son activité analytique en salaire en fin d'exercice. Ces sommes seraient assujetties aux règles fiscales de droit commun, et entreraient dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés de la CAE. A cet effet, serait ajouté l'alinéa suivant à l'article L. 7332-3 du code :

« La rémunération d'un entrepreneur salarié associé d'une coopérative d'activité et d'emploi comprend une part fixe et une part variable calculée en fonction du chiffre d'affaires de son activité, après déduction des charges directement et exclusivement liées à son activité, de la contribution mentionnée au c du 2° de l'article L. 7331-2 et des provisions fiscalisées pour développement de l'activité ou sécurisation du parcours professionnel. »

Pour renforcer le statut et la protection sociale des entrepreneurs

L'article L. 7331-3 du code du travail fixe un délai maximal de trois ans à compter de la conclusion du contrat pour que l'entrepreneur salarié devienne associé de la coopérative.

Cependant, comme l'a relevé le rapport de l'IGAS/IGF ([annexe 14](#)), ce délai maximal de trois ans ne peut pas, en l'état, être interrompu en cas de suspension du contrat d'entrepreneur salarié.

En effet, un tel contrat peut être suspendu pour différents motifs, notamment la maternité, la paternité, la maladie, l'accident ou la formation. La période triennale étant essentielle pour accompagner les entrepreneurs dans le développement de leur activité et vers le sociétariat, elle ne doit pas être considérée comme un délai préfix mais doit pouvoir être suspendue et donc prorogée pour que l'intéressé puisse en bénéficier complètement.

Reprenant la préconisation du rapport IGAS/IGF, la Fédération des CAE propose l'introduction d'une disposition permettant de suspendre le CESA dans des conditions précises, notamment pour la computation de ce délai.

La neutralisation des périodes d'absence de l'entrepreneur salarié dans le décompte de ce délai passerait par l'ajout d'un alinéa à l'article L. 7331-3 du code du travail, ainsi rédigé :

« Toute période d'absence qui suspend un contrat de travail par application de la loi, ou d'une convention ou d'un accord collectif de travail, ou d'un commun accord des parties, suspend le contrat d'entrepreneur salarié et suspend le délai de trois ans précité ».

Proposition de modification de la règle de prise en compte des entrepreneurs salariés dans l'effectif pour l'application des règles du droit du travail

L'article L. 1111-2 du Code du travail prévoit que les salariés à temps partiel sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise en divisant la somme totale des horaires inscrits dans leurs contrats de travail par la durée légale ou la durée conventionnelle du travail. Or en application de l'article L. 7332-2 du code du travail les dispositions relatives à la durée du travail, notamment celles relatives au temps partiel, ne sont pas applicables lorsque la CAE ne fixe pas les conditions de travail de l'entrepreneur salarié (hypothèse la plus répandue dans les CAE). Les entrepreneurs salariés comptent donc toujours pour une unité dans l'effectif.

La règle appliquée pour déterminer l'effectif de la CAE en droit de la sécurité sociale est différente. Selon le Bulletin officiel de la Sécurité sociale (BOSS, « Effectifs », § 420, oct. 2022), les entrepreneurs salariés des CAE dont la durée du travail ne peut pas être déterminée sont pris en compte dans l'effectif au prorata du rapport entre leur rémunération effectivement perçue pour la période habituelle de paie (généralement mensuelle) et la valeur mensuelle du Smic, sur la base de la durée légale du travail. Par exemple un entrepreneur ayant perçu la moitié du Smic mensuel sera décompté pour 0,5 unité dans l'effectif du mois considéré. Un entrepreneur ayant perçu un Smic mensuel ou un salaire supérieur l'est pour 1 unité.

Cette méthode de calcul conduit à des différences très importantes d'effectif en droit de la sécurité sociale et en droit du travail car l'essentiel de l'effectif d'une CAE est constitué d'entrepreneurs salariés.

Pour les entrepreneurs salariés dont la durée du travail ne peut pas être déterminée, la Fédération des CAE propose d'aligner les modalités de décompte des entrepreneurs salariés dans l'effectif en droit du travail sur celles prévues par le BOSS en droit de la sécurité sociale (Bulletin Officiel de la Sécurité Sociale - BOSS, § 420 - octobre 2022)¹⁰³ en insérant à cet effet un article L. 7332-2-1 ainsi rédigé après l'article L. 7332-2 du Code du travail :

« Pour la mise en œuvre des dispositions du présent code, les entrepreneurs salariés qui ne sont pas soumis aux dispositions relatives à la durée du travail en application de l'article L. 7332-2 sont pris en compte dans l'effectif au prorata du rapport entre :

.leur rémunération pour la période habituelle de paie soumise à cotisations et contributions de sécurité sociale ;

.et la valeur mensuelle du Smic, sur la base de la durée légale du travail. »

¹⁰³ L'Annexe 17 rédigée par la Fédération des CAE est intéressante car elle révèle dans le domaine particulier du droit du travail et de la sécurité sociale les obstacles que les acteurs de l'ESS rencontrent quotidiennement sur le terrain du fait d'interprétations divergentes de la règle de droit selon les territoires ou de l'absence de prise en compte des spécificités de l'ESS. La faiblesse de l'administration de l'ESS (cf Titre X) n'aide pas à y remédier et cette Annexe 17 illustre l'effet de report sur les fédérations de l'ESS d'une mauvaise prise en compte de ces spécificités et de la faiblesse de l'administration centrale de l'ESS.

Rendre obligatoire la tenue d'une comptabilité analytique pour les entrepreneurs en CAPE

L'article L 7332-1 autorise une CAE à conclure un Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE) dans les conditions de droit commun de ces contrats, préalablement à un contrat d'entrepreneur salarié¹⁰⁴ (cf ci-dessus Objectifs des articles 47 et 48 selon l'étude d'impact).

La Fédération des CAE souhaiterait que l'entrepreneur ayant conclu un CAPE avec la CAE puisse bénéficier des dispositions de l'article R. 7331-5 du Code du travail qui oblige la CAE à gérer l'activité économique d'un entrepreneur salarié au sein d'un compte analytique autonome. Ainsi le changement de statut de l'entrepreneur (du CAPE vers l'entrepreneuriat salarié) n'aurait aucune incidence sur la gestion comptable de son activité. A cet effet, il est proposé de modifier l'article R. 7331-5 du Code du travail dans le sens suivant :

« *La coopérative d'activité et d'emploi tient, pour chaque activité économique autonome exercée en Contrat d'Entrepreneur Salarié Associé ou en Contrat d'appui au projet d'entreprise pour la création ou la reprise d'une activité économique prévu à l'article L. 127-1 du code de commerce : [...]* »

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie de l'article 48

Certaines CAE ont été confrontées à des procédures collectives et une incertitude plane sur le statut juridique des sommes d'argent inscrites au crédit des comptes analytiques des entrepreneurs salariés (ESA). La CGSCOP et la Fédération des CAE considèrent, à la lecture des textes, que tout le chiffre d'affaires tiré de l'activité de l'ESA a vocation à constituer par principe une rémunération¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Le contrat CAPE défini par la loi n° 2003-721 pour l'initiative économique est d'une durée de 12 mois maximum et limité à deux renouvellements. Il permet à la personne qui porte un projet de création ou de reprise d'activité économique de bénéficier d'un programme d'accompagnement tout en continuant à bénéficier de ses droits au chômage ou sociaux préalablement acquis. Tout comme dans les couveuses, il était alors déjà mobilisé par une part des CAE afin de permettre d'encadrer le programme d'accompagnement proposé par la coopérative pendant la phase de test d'activité. Une partie d'entre elles mobilisaient également des conventions d'accompagnement. La loi a effectivement permis la diffusion de la mobilisation du Contrat CAPE pendant la phase de test en CAE, d'une durée variant généralement de 6 à 18 mois. Les porteurs de projet en CAE constituent 41% des effectifs entrepreneuriaux en CAE en 2022.

¹⁰⁵ La rémunération de l'entrepreneur salarié (ESA) est calculée en fonction du chiffre d'affaires après déduction des charges directes et exclusives de l'activité et de la contribution coopérative (article L.7332-3 du Code du travail). Le chiffre d'affaires perçu permet le versement d'une part fixe de rémunération, et au-delà de son montant, d'une part variable de rémunération (Article R.7331-11 du Code du travail). La pratique des acomptes, qui ne sont pas liés au chiffre d'affaires encaissé, est une exception à cette règle de principe. Une régularisation au regard du chiffre d'affaires encaissé doit être réalisée. En tout état de cause, le chiffre d'affaires après déduction des charges et de la contribution coopérative, qui n'aurait pas été versé en fin d'année au titre des rémunérations fixe et variable, constitue une rémunération due qui doit être versée au plus tard un mois suivant l'AG d'approbation des comptes. La pratique du « résultat », c'est-à-dire les sommes issues de ce solde existant en fin d'année qui ne seraient pas versées en rémunération, mais se fondraient dans le résultat de la CAE est l'exception à cette règle de principe. Elle nécessite l'accord des parties.(Article R.7331-12 du Code du travail). Dès lors, en application de la combinaison de ces trois textes, toute somme encaissée par la CAE au titre des prestations de l'ESA doit, après déduction des charges :

- .soit être versée en rémunération fixe ou variable en cours d'année ;
- .soit être versée en rémunération au titre du solde restant dû en fin d'année.

Le chiffre d'affaires, après déduction des charges et de la contribution coopérative constitue donc par principe une rémunération et doit se voir appliquer son régime. La seule exception à ce principe est

Les dispositions de l'article L. 7332-4 du Code du travail ne couvrent cependant pas cette situation. Elles se contentent d'étendre à 90 jours la prise en charge des sommes dues aux entrepreneurs salariés, contre 60 jours pour les créances de salaires de droit commun¹⁰⁶.

Si la Fédération des CAE n'a pas de modification à proposer pour cet article, elle estime nécessaire une évaluation plus approfondie de son application concrète pour sécuriser les sommes dues aux entrepreneurs salariés en cas de procédure collective.

Elle souhaiterait être certaine qu'en cas de procédure de redressement ou de liquidation judiciaires les sommes d'argent inscrites dans les comptes analytiques des entrepreneurs salariés sont bien considérées comme des créances de salaire et qu'elles ne sont pas saisissables. Il doit en être de même des créances (factures) que recouvre la CAE auprès des clients des entrepreneurs salariés.

Articles 49 et 50 Les coopératives maritimes

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

Ces deux articles, qui ne figuraient pas dans le projet initial du gouvernement ont été incorporés lors de la discussion parlementaire.

L'article 49 prévoit que le gouvernement remet « *au Parlement, avant le 1er septembre 2015, un rapport concernant l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes.* »

L'article 50 a pour objet principal d'élargir à l'article L.512-69 du code monétaire et financier (CMF) la liste des organismes habilités à pratiquer le crédit maritime mutuel par les catégories d'établissements de crédit affiliés à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de ces articles

celle de la pratique du « résultat » en fin d'année qui nécessite l'accord des parties et doit être prévue dans le contrat de l'ESA. Le montant de ce résultat résulte soit d'une règle fixée au contrat lui-même, soit d'un accord qui doit être réitéré chaque année entre les parties. Les sommes qui ne seraient affectées en « résultat » du fait de l'accord des parties constituent un salaire.

¹⁰⁶L'article L.7331-1 du code du travail prévoit que l'ensemble des dispositions de ce code s'appliquent au contrat d'entrepreneur salarié. En conséquence, les rémunérations dues aux ESA bénéficient des dispositions des articles L.3253-8 et suivants du code. Elles suivent le régime de droit commun, à l'exception d'une dérogation portant sur une extension de la période couverte par le super privilège des salaires. Toutes les créances de rémunération (article L.3253-8) ainsi que les éventuels droits au titre des accords de participation et de l'intéressement (article L.3253-10) doivent faire l'objet d'une prise en charge au titre de la garantie des salaires. Cette garantie a les mêmes limites que celles applicables aux créances de droit commun, c'est à dire principalement le plafond prévu à l'article L.3253-17 du code. La seule disposition dérogatoire aux articles L.3253-2 à 23 du code, prévue au régime du contrat d'entrepreneur salarié, est celle de l'article L.7332-4 du même code qui prévoit une extension du super privilège des salaires à 90 jours, contre 60 jours pour les créances de salaires de droit commun.

Dans son Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017¹⁰⁷, le Sénat relève qu'aucun des rapports que le Gouvernement devait remettre au Parlement n'a été présenté dans les délais impartis et notamment « en application de l'article 49, un rapport sur l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes (date-limite dépôt fixée au 1^{er} septembre 2015). L'inspection générale des affaires maritimes a été saisie en juillet 2015 seulement d'une demande de constitution de mission contribuant à l'élaboration de ce rapport. Les administrateurs généraux Marie-Henriette Esquivié et Henri Poisson ont été désignés et ont rendu leurs travaux le 5 février 2016 au secrétaire d'État chargé des transports. Pourtant, depuis lors, aucun rapport n'a été remis au Parlement. ».

L'objectif visé par l'article 49 n'a donc pas été atteint.

L'article 50 a modifié

.l'article L.512-68 du code monétaire et financier (CMF) sur le rôle du crédit maritime mutuel ;

.l'article L.512-69 du même code en prévoyant que cinq catégories d'établissements de crédit affiliés à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires peuvent pratiquer ce crédit (des caisses régionales de crédit maritime mutuel ; des unions de crédit maritime mutuel que des caisses régionales peuvent former entre elles avec, éventuellement, des groupements tels que ceux qui sont définis à l'article L. 512-74 ; une société centrale de crédit maritime mutuel ; des banques populaires régies par les articles L. 512-2 à L. 512-13 ; des sociétés de caution mutuelle régies par les articles L. 515-4 à L. 515-12 et appartenant au réseau des banques populaires conformément à l'article L. 512-11) ;

.l'article L.512-70 relatif aux formalités de publicité exigées lors de la création des établissements mentionnés aux 1 à 3 de l'article L. 512-69 ;

.ainsi que l'article L.512-83 relatif à la dévolution du reliquat d'actif, en cas de dissolution suivie de liquidation d'une caisse régionale ou d'une union, à d'autres établissements de crédit maritime mutuel, à des organismes de coopération maritime ou à des œuvres d'intérêt social maritime agréées à cet effet.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article 50

Aucune proposition de modification de ces articles du CMF n'a été recueillie.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, une évaluation plus approfondie de ces articles n'a pas été jugée nécessaire

107 <https://www.senat.fr/rap/r16-677/r16-67722.html>

TITRE IV Dispositions relatives aux sociétés d'assurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance (Art 51 à 58)

Articles 51 Mesures relatives à la coassurance

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Après avoir rappelé la définition de la coassurance et ce qui la différencie de la réassurance¹⁰⁸, l'étude d'impact (art 34, p 81 à 83) mentionne que l'assurance de personnes peut être effectuée par des entreprises d'assurance relevant du code des assurances, par des mutuelles relevant du code de la mutualité ou par des institutions de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale, ces deux dernières étant soumises à des règles spécifiques d'encadrement des opérations qu'elles réalisent. L'objectif de l'article 51 est de permettre la réalisation d'opérations de coassurance entre organismes relevant du code des assurances, du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale, spécialement dans le domaine des contrats collectifs à adhésion obligatoire de santé et de prévoyance couvrant l'ensemble des salariés d'une entreprise ou d'une branche professionnelle, en plein développement.

Elle justifie l'option de rédaction retenue par le gouvernement, qui consiste à aligner dans les trois codes l'ensemble des dispositions relatives aux contrats entrant dans le périmètre choisi, notamment sur les points suivants (information précontractuelle, notice d'information à remettre aux salariés, clauses bénéficiaires, facultés de renonciation et de résiliation, délais de prescription et interruption de la prescription, poursuite de la garantie en cas de procédure de sauvegarde ou de redressement ou de liquidation judiciaires de l'employeur).

Elle justifie également l'option retenue par le gouvernement quant aux conséquences de la coassurance sur la composition du sociétariat et la gouvernance des co-assureurs : offrir à chaque salarié le statut de sociétaire et d'adhérent de chacune des mutuelles et sociétés d'assurance mutuelles participant à l'opération de coassurance, afin de ne dénaturer ni la notion de sociétariat, ni celle de coassurance.

L'impact pour les organismes mutualistes sera de compter parmi leurs membres l'ensemble des salariés des contrats qu'ils co-assureront ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires de gestion de la relation avec les membres et des difficultés à réunir les quorum en assemblée générale.

Le Parlement a toutefois modifié ce dernier choix lors de l'examen du texte, en retenant une solution différente au sein du code de la mutualité (nouvel article L.227-1)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ « La réassurance consiste pour un assureur à s'assurer lui-même auprès d'un autre organisme pour lui céder une partie du risque : dans ce cas, le premier assureur est l'unique responsable de son engagement vis-à-vis de son client. En particulier, le défaut du réassureur n'exempte pas l'assureur du respect de son engagement. Au contraire, la coassurance consiste en une opération par laquelle plusieurs organismes d'assurance garantissent au moyen d'un seul contrat un même risque ou un même ensemble de risques. Dans ce cas, chaque assureur n'est responsable devant son client qu'à hauteur de sa quote-part dans l'opération, sauf clauses de solidarité incluses dans le contrat. »

¹⁰⁹ « Par dérogation à l'article L. 221-2, lorsque le contrat collectif est coassuré par plusieurs mutuelles et unions, il détermine la mutuelle auprès de laquelle chaque personne physique adhérant au contrat collectif coassuré devient membre. Cette répartition s'effectue en fonction de critères préalablement déterminés par les organismes coassureurs et précisés dans le contrat coassuré. Les critères sont fondés sur des éléments objectifs. Dans ce cadre et par dérogation à l'article L. 111-1, les mutuelles et unions

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Cet article a permis de sécuriser les mutuelles ayant déjà recours à cette technique assurantielle et de leur ouvrir la possibilité de proposer des offres co-assurées lors de l'émergence de nouveaux marchés ou produits (comme l'ancienne aide pour une complémentaire santé - ACS - par exemple).

Un contrat de coassurance peut être conclu entre mutuelles et unions du livre II ou entre des mutuelles et d'autres organismes assureurs.

Cet article ouvre la possibilité pour les assureurs mutualistes de proposer des offres coassurées, dont la définition est donnée à l'article L.227-1 du code des assurances¹¹⁰. Son utilisation peut s'avérer nécessaire pour faire face à des risques importants qui nécessiteraient un partage d'un même risque entre plusieurs assureurs.

La Mutualité française et l'Association des assureurs mutualistes se félicitent de l'extension de la coassurance aux mutuelles du Livre II du code de la mutualité et estiment que cet article répond bien aux attentes des assureurs mutualistes, des gestionnaires d'établissements sanitaires et sociaux relevant du Livre III et des unions exerçant plusieurs activités.

La coassurance devrait continuer à se développer à l'avenir avec les contrats collectifs à adhésion obligatoire de santé et de prévoyance appelés à couvrir les fonctionnaires et agents publics.

En ce qui concerne le choix de sociétariat effectué par le Parlement, les acteurs indiquent que l'application de l'article 51 ne soulève pas de difficulté pour eux.

Il n'y a donc pas de demande de modification de cet article.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS considère, compte tenu du point de vue exprimé par les acteurs concernés, que cet article ne nécessite pas d'évaluation approfondie.

Article 52 Remise d'un rapport sur les administrateurs des mutuelles

L'article 52, ajouté durant la discussion parlementaire, prévoit que « *Dans les douze mois qui suivent la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur l'intérêt de modifier les règles applicables aux administrateurs d'une mutuelle, union ou fédération, afin de renforcer leurs droits et de faciliter l'accomplissement de leurs missions.* »

peuvent mener une action de prévoyance au profit des bénéficiaires du contrat collectif coassuré non membres participants de l'organisme et de leurs ayants droit. »

¹¹⁰ « *...En application de ce contrat, tout membre participant est garanti pendant une même durée et par un même contrat collectif par au moins deux organismes assureurs, chacun d'eux proportionnellement à la part, prévue au contrat de coassurance, qu'il accepte de couvrir.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Selon les acteurs, ce rapport qui devait porter sur la formation et le statut des élus des mutuelles n'a jamais été remis au Parlement (cf art. 58 et 67).

Mais la question principale qui se posait, à savoir la faculté pour un fonctionnaire ou un agent public de pouvoir exercer une fonction d'administrateur ou de dirigeant bénévole dans une mutuelle, aurait été résolue par une loi postérieure portant sur le statut de la fonction publique qui a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une activité professionnelle incompatible avec le statut de fonctionnaire ou d'agent public.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, une évaluation plus approfondie de cet article n'est pas jugée nécessaire.

Article 53 Gouvernance mutualiste et couvertures collectives d'entreprises

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Après avoir rappelé la croissance des couvertures collectives d'entreprise, l'étude d'impact (art. 35, p 84-85) indique que les mesures législatives proposées visent à adapter la gouvernance mutualiste afin notamment de modifier l'équilibre des pouvoirs en matière d'opérations collectives entre assemblée générale, qui joue un rôle central dans la détermination de l'équilibre économique des contrats, et conseil d'administration.

L'assemblée générale des mutuelles se limitera à des débats et à des décisions sur les grands principes (notamment en matière de politiques tarifaires), le détail des cotisations et de la tarification étant traité en conseil d'administration sur délégation de l'assemblée générale.

L'article 53 a donc modifié en ce sens les articles L.114-9 et suivants du code de la mutualité (dispositions communes relatives à l'assemblée générale).

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Pour les contrats souscrits entre la mutuelle et une entreprise, l'assemblée générale intervient désormais pour fixer les principes généraux à respecter pour ces opérations (art L.114-9) et il appartient au conseil d'administration de fixer le montant ou les taux de cotisation ainsi que les prestations offertes (art L.114-17).

La subdélégation éventuelle par le conseil d'administration est encadrée : elle ne peut excéder un an et ne bénéficie qu'au président de la mutuelle ou au dirigeant (art L.114-17).

Le conseil d'administration rend compte à l'assemblée générale des décisions qu'il prend en la matière.

Ce schéma dans lequel l'assemblée générale des mutuelles se limite à des débats et à des décisions sur les grands principes (notamment en matière de politiques tarifaires), le détail des cotisations et de la tarification étant traité en conseil d'administration, constitue donc une modification de la gouvernance mutualiste traditionnelle mais permet de la rendre plus adaptée à la couverture collective d'entreprise. Il a inspiré la réforme introduite par l'article 3 de l'ordonnance n° 2017-734 du 4 mai 2017 portant modification des dispositions relatives aux organismes mutualistes en vertu de laquelle les statuts peuvent prévoir que le conseil d'administration adopte les règles générales en matière d'opérations

individuelles, les règles générales en matière d'opérations collectives auxquelles doivent obéir ces opérations étant définies par l'assemblée générale.

Les acteurs se déclarent satisfaits par cet article qui est largement utilisé pour faciliter la gestion de milliers de contrats collectifs. Dans ces conditions, ils ne formulent aucune demande de modification à apporter à cet article.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS considère, compte tenu du point de vue exprimé par les acteurs concernés, que cet article ne nécessite pas d'évaluation plus approfondie.

Article 54 Certificats mutualistes (mutuelles) et paritaires (institutions de prévoyance)

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Après avoir rappelé que les sociétés d'assurance mutuelle, les institutions de prévoyance et les mutuelles relevant du code de la mutualité sont des sociétés de personnes ne disposant pas de capital social et que leurs fonds propres sont principalement composés des résultats successifs mis en réserve, l'étude d'impact (art. 36, p 85 à 89) affirme que, s'agissant d'outils de fonds propres, « *L'objectif de la création de certificats mutualistes et paritaires est de lever les difficultés d'accès aux capitaux rencontrés par les organismes mutualistes et paritaires... dans le respect le plus strict des principes mutualistes fondamentaux et de la protection des souscripteurs* ».

Elle rappelle qu'une concertation approfondie a eu lieu avec les parties prenantes et que plusieurs options ont été examinées, après comparaison des mécanismes de financement des mutuelles dans quatre pays européens où le secteur mutualiste occupe une part de marché importante sur le secteur de l'assurance. Il en a été conclu que « *la création d'un nouvel outil, bénéficiant du traitement prudentiel le plus favorable dans les régimes actuels et à venir* » était le meilleur choix et déterminait un nombre important de caractéristiques de ces certificats, en particulier quant à leur liquidité.

Il a en particulier été décidé de restreindre le cercle des souscripteurs de certificats aux sociétaires ou adhérents de l'organisme, y compris les personnes morales, afin de respecter le principe démocratique fondé sur la règle du « *un homme, une voix* ».

Et la souscription par des investisseurs qualifiés a été limitée aux sociétés d'assurance mutuelle, aux institutions de prévoyance et aux mutuelles relevant du code de la mutualité puisqu'elles partagent les mêmes valeurs et les mêmes principes de fonctionnement mais elle ne leur confèrera aucun droit de vote.

Pour faciliter une circulation plus aisée des fonds propres entre entités d'un même groupe mutualiste et paritaire, la souscription est également ouverte à toutes les entreprises du groupe pour qu'elles puissent s'apporter des fonds propres par émission - souscription de certificats entre elles.

L'ouverture à l'ensemble des clients du groupe a également été jugée positive : elle évite que chaque mutuelle d'un groupe soit obligée de mener sa propre levée de fonds par l'émission de certificats auprès de ses seuls sociétaires mais permet au contraire que l'émission soit centralisée au sein de quelques mutuelles qui allouent ensuite de manière plus efficace le capital obtenu.

Pour éviter toute divergence d'intérêts dans l'arbitrage entre baisse des tarifs et rémunération des certificats, la rémunération des certificats est fixée par l'assemblée générale. Cette dernière est limitée à une fraction des bénéfices réalisés, ce plafond étant fixé par décret en Conseil d'Etat.

L'étude d'impact donne également des éléments sur le coût d'émission et de gestion de ces certificats et précise que l'article comporte également toutes les dispositions assurant la protection du consommateur lors de la commercialisation des certificats (rendement non garanti, risque de perte en nominal, faible liquidité...).

Les certificats étant considérés comme des éléments d'unrestricted Tier One dans le cadre de Solvabilité II, c'est-à-dire des fonds propres de la meilleure qualité, admissibles sans limite à la couverture de l'exigence de capital, l'étude d'impact estime qu'ils pourraient permettre aux mutuelles et institutions de prévoyance de lever plus de 20 % de fonds propres supplémentaires.

L'article 54 a donc créé le certificat mutualiste, nouvel outil de financement inséré aux articles L. 114-45-1, L. 221-19 et L. 221-20 du code de la mutualité.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article](#)

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France a mentionné dans son Rapport sur *Le financement des entreprises de l'ESS* de mars 2017 (p 82-83, [annexe 8](#)) que le décret n° 2015-204 du 23 février 2015 en a fixé les conditions d'émission et de rémunération et que les premières émissions de certificats mutualistes avaient eu lieu dès 2015 et qu'il en avait été placé pour environ 500 M€ par une dizaine de mutuelles, essentiellement auprès d'autres mutuelles. Aucune donnée n'était disponible sur les certificats paritaires.

L'AAM a confirmé que deux de ses membres, AG2R La Mondiale et Groupama, avaient émis des certificats mutualistes pour un encours global émis de 1 037 M€ à fin mars 2023, en soulignant qu'il existe peu d'instruments financiers à la disposition des assureurs mutualistes pour leur permettre de faire face à leurs besoins de financement (obligations, titres subordonnés, titres participatifs) et que les certificats mutualistes représentaient une alternative aux instruments traditionnels.

Selon l'ACPR, 14 certificats mutualistes admis en fonds d'établissement (dont ceux émis par Groupama et AG2R La Mondiale) ont été émis pour 4 583 522 916 €¹¹¹, représentant 33,7 % de leurs capitaux propres.

Les mutuelles du Livre II ont jusqu'à présent peu émis de certificats mutualistes pour deux raisons : les assureurs recourent volontiers à la réassurance, ce qui limite leurs besoins en fonds propres ; d'autre part durant la période de baisse et de faible taux d'intérêt qui a prévalu entre 2012 et 2022, l'accès au crédit était facile et peu coûteux. Pour recourir aux certificats mutualistes il faut rencontrer des circonstances qui obligent à renforcer les fonds propres et que le coût de cet instrument soit compétitif par rapport à celui de la dette bancaire, ce qui n'a pas été le cas jusqu'en 2022. Il n'est pas donc pas exclu de voir les émissions reprendre à l'avenir, raison pour laquelle les acteurs estiment qu'il ne faut surtout pas toucher à l'article 54, qui ménage une faculté de renforcer les fonds propres en cas de besoin.

¹¹¹ Ce chiffre est sans doute minoré par rapport à la réalité, certains assureurs ne remplissant pas exactement l'état FR04 à partir duquel ces données sont extraites.

Des mutuelles relevant du Livre III auraient également examiné cette possibilité, car le calcul du risque en santé serait plus facile à évaluer qu'en matière d'assurance de biens, mais elles y ont renoncé car elles ont à mobiliser moins de fonds propres.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS considère, compte tenu du point de vue exprimé par les acteurs concernés, que cet article ne nécessite pas d'évaluation plus approfondie mais qu'il conviendrait d'interroger les institutions de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale pour tenter de savoir quel a été le montant des certificats paritaires éventuellement émis depuis 2014, auprès de qui et pour quel montant.

Article 55 Mesures relatives à l'union de gestion et de coordination des activités relevant du livre III du code de la mutualité

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Selon l'étude d'impact (art. 37, p 89 à 91), les mutuelles du Livre III déploient des activités très diverses dans les domaines sanitaire et social et ont à mener des restructurations, ce qui conduit à renforcer le cadre du juridique les régissant, à clarifier les engagements financiers des mutuelles et à formaliser davantage les coopérations avec des acteurs non mutualistes (collectivités publiques, autres acteurs de l'économie sociale et solidaire).

Pour répondre à cet objectif, l'article 55 crée à l'article L.111-4-3 du code de la mutualité une nouvelle union mutualiste, ouverte aux autres composantes de l'économie sociale et solidaire mais qui reste majoritairement contrôlée (assemblée générale et conseil d'administration) par les mutuelles des Livres II et III. Chaque adhérent sera tenu d'effectuer un apport et verra sa responsabilité engagée proportionnellement à cet apport.

Cet article 55 permet également aux statuts d'organiser le contrôle « *du fonctionnement, notamment dans le domaine financier, des activités sanitaires, sociales et culturelles de ses membres* ».

Les articles réglementaires d'application de la loi figurent aux articles R.115-8 et suivants du code de la mutualité.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Les mutuelles du livre III exercent une grande variété d'activités et gèrent un grand nombre de services, essentiellement dans le domaine sanitaire (centres de soins, médico-social, EHPAD, centres d'accueil pour personnes handicapées, crèches...) et des biens médicaux. La fragmentation du secteur malgré l'existence de quelques réseaux d'envergure nationale nécessite de mieux structurer ces activités, voire d'en restructurer certaines. Les mutuelles souhaitent donc un renforcement du cadre juridique régissant les activités du livre III et recherchaient une nouvelle formule pour mieux les structurer, clarifier les engagements financiers des mutuelles du livre II et formaliser des coopérations avec des acteurs non mutualistes.

Les acteurs mutualistes se déclarent satisfaits de cette formule d'union de gestion et de coordination des activités qui permet de gérer des établissements relevant du Livre III avec des partenaires non mutualistes mais sous un statut mutualiste et au sein d'un groupe mutualiste. Utilisée soit à titre transitoire, soit à titre définitif, elle répond à l'ensemble des attentes, notamment en termes de contrôle et d'aide à la structuration des activités du livre III. Les UTLIII ont désormais la possibilité de rester sous forme d'union classique ou de prendre celle d'une union régie par l'article L.111-4-3 du code.

Si une difficulté d'application est apparue postérieurement au vote de la loi, elle a été réglée par le décret n° 2022-388 du 17 mars 2022 relatif au fonctionnement des mutuelles et unions et aux institutions de prévoyance dont le 6° de l'article 1^{er} et le 4° de l'article 3 ont modifié les règles de calcul du quorum pour la tenue de l'assemblée générale (art. R.115-10 du code de la mutualité et art. R.931-3-19 du code de la sécurité sociale).

A l'occasion de l'examen de l'article 55, certains acteurs se sont demandé s'il n'était pas plus pertinent de recourir à l'article 26 de la loi qui a envisagé la création d'unions d'entreprises de l'ESS, nouvel instrument de coopération entre les différentes familles de l'ESS. La Mutualité française fait observer que le régime des unions de gestion et de coordination permet à chaque membre de l'union d'apporter sous forme de cotisation une quote-part du financement du projet, ce qui n'est pas possible sous le régime des unions d'entreprises de l'ESS.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article 55](#)

Les acteurs ne demandent aucune modification de l'article 55.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Le CSESS considère, compte tenu du point de vue exprimé par les acteurs concernés, que cet article ne nécessite pas d'évaluation plus approfondie, même si l'on ne dispose pas de données sur cette nouvelle forme d'union et les éventuelles difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre.

Article 56 Mesures relatives aux membres honoraires des mutuelles, unions et fédérations

[Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article](#)

Selon l'étude d'impact (art. 38, p 91-92), cet article se propose, à la demande du secteur, de clarifier dans le code de la mutualité et d'élargir la notion de « membre honoraire »¹¹², aussi bien pour les personnes morales que pour les personnes physiques (L. 114-16) ainsi que de mieux intégrer ces membres dans le fonctionnement des unions (L. 114-7).

¹¹² A la différence des membres participants, qui ont la double qualité d'adhérent de la mutuelle au fonctionnement de laquelle ils participent et de bénéficiaires des prestations en contrepartie de cotisations, les membres honoraires ne bénéficient pas des prestations.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

S'agissant d'une survivance du XIX^{ème} siècle, qui concernait plutôt des donateurs financiers, l'article 56 a permis de prendre en compte de nouvelles formes de service rendu, notamment le bénévolat en temps ou en expertise, y compris celui de personnes morales. Cet article permet également de mobiliser et d'honorer les signataires de contrats collectifs mentionnés à l'article 51.

Cet article a donc permis, selon la nature de l'organisme :

.d'élargir la notion de membre honoraire pour les mutuelles de manière à autoriser l'admission de membres honoraires personnes physiques ayant réalisé des contributions à caractère non financier. Les mutuelles peuvent désormais admettre en cette qualité non seulement les personnes physiques leur apportant des contributions financières mais également celles qui « *leur ont rendu des services équivalents* » dans des conditions qui devront être précisées dans leurs statuts. Ainsi, les contributions non financières peuvent également être prises en compte ;

.de redéfinir plus largement la notion de membre honoraire dans les unions, en opérant clairement une distinction selon la nature de l'activité de l'union.

Les unions ayant des activités relevant du livre III ou du livre I du code de la mutualité (autres que les unions mutualistes de groupe visées à l'article L 111-4-2) peuvent désormais admettre comme membres honoraires toute personne morale leur apportant des contributions sans bénéficier de leurs prestations. Ainsi que la loi le prévoit pour les mutuelles, il peut s'agir de contributions financières (cotisations, dons, ...) ou de « *services équivalents* » (contributions non financières).

Pour les unions ayant des activités relevant du livre II, la situation est restée inchangée : elles peuvent, comme auparavant, avoir comme membres honoraires les personnes morales souscriptrices de contrats collectifs.

Postérieurement à la loi ESS, l'ordonnance n° 2017-734 du 4 mai 2017 portant modification des dispositions relatives aux organismes mutualistes a autorisé les mutuelles et les unions régies par le livre II à admettre comme membres honoraires les personnes morales souscrivant des contrats collectifs et, selon des modalités définies par les statuts, les représentants des salariés de ces personnes morales.

Par ailleurs, cet article autorise la participation aux instances des unions de toutes les catégories de membres honoraires définies ci-dessus. Désormais, aux termes de l'article L 114- 7 du code de la mutualité, les assemblées générales des unions sont en effet composées non seulement des délégués des organismes adhérents, mais également des membres honoraires admis par ces unions. En outre, comme les délégués, les membres honoraires peuvent être élus administrateurs de l'union (article L 114-16). Toutefois, à l'instar des règles s'appliquant aux mutuelles, les membres honoraires d'une union ne pourront pas représenter plus du tiers de son conseil d'administration.

Sur cet article également, les acteurs ne demandent aucune modification ni aucun complément.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS considère, compte tenu du point de vue exprimé par les acteurs concernés, que cet article ne nécessite pas d'évaluation approfondie.

Article 57 Mesures relatives à la gouvernance des sociétés d'assurance mutuelle

Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article

Selon l'étude d'impact (art. 39, p 92-93), cet article vise à compléter, sur quelques points ponctuels et de principe, le dispositif législatif encadrant la gouvernance des sociétés d'assurance mutuelle (SAM), régies par le code des assurances, qui sont qualifiées de personnes morales de droit privé (art. L. 322-26-1 du code).

L'article 57 vise à permettre aux unions de SAM d'adhérer à des sociétés de groupe d'assurance mutuelles et à ancrer dans la loi des principes fondamentaux de la gouvernance de ces sociétés qui relevaient jusque-là du décret (article R. 322-58 du code des assurances).

Il vise aussi à exempter de reporting RSE les plus petites SAM conformément aux dispositions similaires introduites pour les autres sociétés par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

L'article 57 a inséré dans le code des assurances un article L. 322-26-1-1 qui consacre le principe selon lequel « *Tout sociétaire a droit à une voix, sans qu'il puisse être dérogé à cette règle par les statuts.* ».

Il a inséré à l'article L. 322-26-2 du même code un nouvel alinéa qui prévoit que « *Les sociétaires ou leurs délégués élisent en leur sein, au suffrage direct ou indirect, les administrateurs et les membres du conseil de surveillance, à l'exception de ceux qui sont élus par les salariés. Tout élu ou agent public peut siéger au conseil d'administration ou de surveillance d'une société d'assurance mutuelle en tant que représentant d'une personne morale de droit public elle-même sociétaire.* ».

Les modifications apportées à l'article L322-26-1 rappellent que les sociétés d'assurance mutuelles sont des personnes morales de droit privé ayant un objet non commercial et précisent qu'elles peuvent recevoir paiement d'une cotisation fixe ou variable.

L'article L322-1-3 consacre la possibilité d'affiliation à une société de groupe d'assurance.

L'article L.322-26-2-2 rend applicable aux SAM diverses dispositions du code du commerce relatives à la publication dans le rapport annuel des informations relatives à la responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise et à la responsabilité des dirigeants et administrateurs.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Ses dispositions consacrant et sécurisant la gouvernance démocratique des sociétés d'assurance mutuelle, l'AAM n'estime pas nécessaire de réformer cet article 57.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS considère, compte tenu du point de vue exprimé par les acteurs concernés, que cet article ne nécessite pas d'évaluation approfondie.

Article 58 Remise d'un rapport sur les administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles

Similaire à l'article 52, l'article 58, également ajouté durant la discussion parlementaire, prévoit que *«Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 15 juillet 2015, un rapport portant sur les conditions d'introduction, dans le code des assurances, de dispositions similaires à celles figurant à l'article L. 114-24 du code de la mutualité, relatives aux droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles, salariés du secteur privé ou agents du secteur public.»*

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Comme pour l'article 52, le rapport prévu à l'article 58 n'a pas été remis par le gouvernement au parlement.

Il s'agissait alors d'étendre aux administrateurs des assurances les dispositions applicables aux administrateurs des mutuelles.

Les acteurs poursuivent leurs réflexions sur cette question et n'ont pas encore de propositions à formuler à ce sujet.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, le CSESS estime que cet article ne nécessite pas dès à présent une évaluation plus approfondie.

Titre V Dispositifs de soutien et d'accompagnement

Articles 59 et 60 Définition de la subvention publique

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art. 10, p 45 et s), après avoir rappelé les montants en jeu, la typologie des associations bénéficiaires et la palette des collectivités qui les financent, constate que « *Ce soutien public, indispensable au fonctionnement du monde associatif, est ... en diminution constante.* » Elle renvoie aux études de Viviane TCHERNONOG (CNRS, centre d'économie de la Sorbonne) qui montrent « *une diminution de la fréquence des subventions publiques en six ans de 17 %, soit une baisse annuelle moyenne de 3 % tandis que les commandes publiques ont augmenté à un rythme très rapide : 73 % sur la période soit 10 % en moyenne annuelle. En 2005, les subventions publiques représentaient plus du tiers du financement total, soit un poids deux fois supérieur à celui des commandes publiques à la même date. Subventions et commandes publiques occupent désormais un poids comparable dans le budget total du secteur (respectivement 24 % et 25 %).* »

Deux explications de ce recul de la subvention sont retenues : la crise économique qui contraindrait les entités publiques à restreindre leurs dépenses et les incertitudes juridiques sur le recours aux subventions.

Ces dernières découleraient de ce que la réglementation sur les marchés publics et les aides publiques a été renforcée, notamment par le droit européen, avec des sanctions à la clé, tandis que le régime juridique de la subvention serait resté d'origine purement jurisprudentielle, qui « *reste source de contentieux* ». L'étude d'impact ajoute toutefois que l'article 10 de la loi n° 321 du 12 avril 2000 a instauré l'obligation de passer par une convention d'objectifs et de moyens pour les financements supérieurs à 23 000 € et que si la circulaire du Premier Ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics a défini la notion de subvention, elle n'est pas opposable aux collectivités territoriales.

L'article 59 du projet de loi vise donc à rétablir l'indispensable équilibre entre la voie des marchés publics et celle de l'attribution de subventions, en donnant un cadre normatif solide à ces dernières. Seule une disposition de nature législative pouvant inscrire dans le droit une définition précise et encadrée de la subvention, le gouvernement a souhaité répondre par ce biais « *A la demande répétée des bénéficiaires de subventions, mais aussi de nombreuses collectivités territoriales soucieuses d'œuvrer dans un cadre juridique sécurisé...* » en incorporant l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dite « DCRA »¹¹³. L'objectif affiché est « *... de préserver un tissu associatif entreprenant, innovant et capable de répondre aux besoins d'intérêt général que, selon les cas, les collectivités ne veulent pas ou surtout ne peuvent plus intégralement prendre en charge.* » et de donnera à la subvention « *toute l'assise juridique nécessaire au cadrage des démarches publiques.* ».

Et l'étude d'impact de conclure sur un mode optimiste que « *Cette sécurisation du recours à la subvention constituera une incitation à utiliser de manière plus équilibrée et judicieuse, selon les cas, la voie des marchés ou des subventions afin d'accentuer l'efficacité de l'action des associations*

¹¹³ Voir en ce sens la fiche 2 sur les subventions rédigée par le Conseil d'Etat sur l'état du droit applicable en 2021/2022, tirée de son Guide des actions économiques en **Annexe 18**. La définition légale de la subvention donnée par l'article 59 se borne à reprendre sa jurisprudence.

bénéficiaires, de permettre une meilleure continuité de leur fonctionnement et d'améliorer la qualification professionnelle des personnes employées par elles. »

L'article 60 complète le premier alinéa de l'article L.612-4 du code de commerce qui détermine le seuil à compter duquel les associations recevant des subventions doivent établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Il précise que seules les subventions en numéraire sont prises en compte pour sa détermination.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article 59

Deux textes postérieurs à ces deux articles de la loi de 2014 sont venus compléter le régime de la subvention.

D'une part, la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations rappelle en annexe 1 la nature et les caractéristiques de la subvention, qui la distinguent des contrats de la commande publique. Elle recommande de privilégier le recours aux conventions pluriannuelles et de verser dans ce cas les avances avant le 31 mars de chaque année et reconnaît aux associations le droit de conserver un « excédent raisonnable » sur les subventions reçues (cf ci-dessous).

D'autre part, la loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations consacre, au quatrième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, la faculté pour une OSBL de conserver, sous certaines conditions, tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée et fixe, à l'article 2, à 60 jours à compter de la notification de la subvention le délai dans lequel celle-ci doit être payée.

Sa définition légale, d'application étroite¹¹⁴, semble avoir eu jusqu'à présent un effet limité sur le modèle économique des associations. Si la définition juridique de la subvention et sa distinction de la commande publique constituent une avancée, il n'en demeure pas moins, selon le HCVA, que l'analyse des aides publiques (ou fonds publics) à l'aune de cette définition peut aboutir, selon les usages de la loi, les conseils (avocats, experts comptables) et les autorités administratives, à des conclusions divergentes.

Selon Lionel PROUTEAU et Viviane TCHERNONOG¹¹⁵, si la proportion ressources privées/ressources publiques reste à peu près constante et égale à 50 % entre 2005 et 2012, du côté des financements publics, les subventions ont reculé de 34 % à 24 % et la commande publique est passée de 17 à 25 %¹¹⁶. A l'intérieur des collectivités publiques, on relève également des évolutions substantielles entre 1999 et 2012 :

114 Voir en ce sens l'arrêt de la CAA de BORDEAUX, 4ème chambre, 10/01/2023, 21BX00401, Inédit au recueil Lebon, qui juge, dans un contentieux portant sur le crédit d'impôt recherche, au § 4 que « *la requérante n'est pas fondée à se prévaloir de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations repris par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dès lors que l'assiette de calcul du crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche n'est pas gouvernée par ces dispositions.* »

115 Evolutions et transformations des financements publics des associations, Revue française d'administration publique n° 163, 2017, p. 531-542.

116 On trouve un écho récent à cette préoccupation dans la motivation du rapport demandé par le Parlement au gouvernement avant le 30 juin 2023 sur le financement de l'ESS par l'article 185 de la

- .un recul du financement de l'Etat de 15 % à 11,3 % et des organismes sociaux de 8,6 à 6,7 % ;
- .une progression des départements de 9,3 % à 12,3 % et des régions de 2,9 à 3,5 % ;
- .un recul des communes de 15,2 à 11,5 % ;
- .une stabilisation des financements européens (1,2 et 1,1 %) ;
- .une progression des autres financements publics de 1,5 à 3,2 %.

Selon la nouvelle enquête publiée en mai 2023 par V Tchernonog, en 2020 ces pourcentages montrent une certaine stabilisation sur la répartition des financements publics :

- . Etat : 10%
- . organismes sociaux : 8%
- . départements : 12%
- . régions : autour de 5%
- . communes : 12%
- . autres financeurs publics : 5%

Alors que les subventions représentaient 25% du budget global des associations en 2011, elles en représentent 20% en 2017. En 2020, ce taux reste à 20% du fait du COVID qui a vu le budget global des associations redescendre à 113 Mds€ alors qu'il était de 117 Mds€ en 2019.

Dans le même temps, la commande publique est passée de 17 % en 2005 à 29 % en 2020. Alors qu'en 2011, la commande publique et la subvention représentaient chacun un quart du budget des associations, on note au minimum 9 points d'écart entre commande publique et subvention.

Deux conséquences résultent de cette baisse de la subvention.

En dehors des chiffres de 2020 marqués par l'incidence de la crise sanitaire, les précédentes études ont toujours montré que les baisses des subventions sont en premier lieu amorties par une participation accrue demandée aux usagers. A titre d'exemple, quand la part des subventions est revenue de 34 % à 20 % entre 2005 à 2017, la participation des usagers au budget des associations est passée de 32 % à 42 %. Cette dernière est redescendue à 36 % en 2020 du fait de l'impact de la crise sanitaire notamment sur les associations sportives et culturelles.

Par ailleurs, le renforcement de la commande publique aux dépens de la subvention favorise les plus grosses associations au détriment des plus petites.

L'enquête de 2020 confirme l'accroissement des écarts entre :

- .es plus petites associations (budget inférieur à 1 000€), qui sont de plus en plus nombreuses (31,5% des associations) mais représentant 0,2 % du budget associatif cumulé ;
- .les plus grosses associations (budget > 500 K€) représentant 1,3% des associations mais 73% de ce budget global ;
- .les associations de taille intermédiaire (entre 10 K€ et 200 K€) sont donc moins nombreuses et captent une proportion moindre de ce budget global.

Les acteurs estiment aussi que les difficultés des associations sont, après la crise sanitaire qui a vu une stabilisation des subventions des collectivités territoriales, plutôt devant elles avec le retour de l'inflation, l'augmentation des taux d'intérêt, du coût de l'énergie et des matières premières et celle des salaires qui en découle.

loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Cet article évoque notamment au 2° «... la difficulté que représente un modèle de financement basé sur l'appel d'offres et l'appel à projets au détriment d'un modèle basé sur la subvention de fonctionnement ; ».

En définitive, les associations observent que les directives gouvernementales sont mal appliquées : la convention trisannuelle n'est pas devenue la norme ; les appels à projet continuent à se développer au détriment de la subvention de fonctionnement ; des collectivités territoriales ont des pratiques d'octroi et de gestion de la subvention très différentes selon les services... En un mot, la subvention reste principalement conçue comme un instrument de court terme ou comme un outil de cadrage étroit de l'intervention publique avec les AAP et AMI.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article 59

La comptabilisation des subventions, modifiée lors de l'adoption en 2018 du nouveau plan comptable des associations, soulève également des remarques car il en a modifié le modèle économique. En dehors des subventions d'équipement, les règles comptables distinguent depuis lors deux régimes d'enregistrement, selon l'objet de la subvention de fonctionnement :

.au crédit : Compte 74 pour les subventions d'exploitation ; Compte 7715 pour les subventions d'équilibre.

.au débit : Compte 4417 pour les premières et Compte 4418 pour les secondes.

Cette distinction semble équivoque dans la mesure où la plupart des subventions visent à financer une activité, économique ou non, et pénaliser les associations dans l'obtention de soutiens régionaux à l'activité économique. Il y aurait donc lieu de discuter cela avec l'ANC.

Au titre du contrôle du bon usage des deniers publics, la Cour des comptes exige également une traçabilité élevée sur l'emploi des subventions, le recours à l'AAP étant supposé permettre cette meilleure traçabilité.

Si la subvention au sens de la loi ESS se limite aux hypothèses de dépenses facultatives librement décidées par les autorités administratives, il serait opportun, selon le HCVA, de clarifier la définition juridique de la subvention en précisant que l'allocation de fonds publics imposée par la loi sur la base d'une tarification ou bien de paramètres d'attribution ne constitue pas une subvention.

Le Mouvement associatif estime aussi que l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes lorsque le montant des subventions reçues dépasse 153 K€ est fixée à un seuil trop bas. Par comparaison, les sociétés, quelles que soient leurs formes, doivent depuis la loi PACTE de 2019 faire certifier leurs comptes si deux des trois seuils suivants sont dépassés : 4 000 000 € de bilan ; 8 000 000 € de chiffre d'affaires HT ; 50 salariés. Les associations, oubliées lors du rehaussement de ces seuils en 2019, ont donc l'impression de subir, comme de coutume, un régime moins favorable que celui réservé aux entreprises lucratives.

Mettre réellement en œuvre la disposition législative permettant de conserver un excédent raisonnable sur subventions

Dans son avis du 13 avril 2018 sur le rapport « *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement* », le HCVA renvoie dans son annexe 3 à son avis de novembre 2012 sur le paquet Almunia où il rappelle que la notion de « bénéfice raisonnable » du droit européen n'est pas applicable au secteur associatif : « *La notion de bénéfice raisonnable se fonde sur le taux de rendement interne du capital et n'est donc pas adaptée au secteur associatif pour lequel la notion d'excédent doit être préférée, afin de bien marquer la différence de nature avec la notion de bénéfice utilisée pour les organismes à but lucratif. Le coût de rémunération des capitaux sert en effet précisément en économie marchande à rémunérer les actionnaires, ce qui n'a pas lieu d'être pour le secteur associatif* ».

La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations a donc retenu la notion d' « excédent raisonnable » :

"Le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre, ce qui suppose l'établissement d'un budget prévisionnel. Il est cependant possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet que l'association réalise un excédent ; cet excédent, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention."

Si certains, comme le MES, ont suggéré de rehausser les dispositions de cette circulaire au niveau législatif pour les rendre opposables aux collectivités territoriales et pour sécuriser le risque de basculer dans l'activité concurrentielle et marchande pour les services non économiques d'intérêt général, une réponse de principe vient d'être apportée récemment par l'article 1er de la loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations, qui a complété 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 qui attribue une subvention fixe « ...les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée. »

Trop de collectivités publiques ont encore du mal à admettre que des OSBL bénéficiaires d'une subvention puissent conserver, en application de cet article 10 de la loi du 12 avril 2000, tout ou partie de l'excédent constaté à son sujet.

Des régions imposent, par exemple, que l'association soit en situation de déficit pour pouvoir conserver un excédent sur subvention ; d'autres n'admettent toujours pas qu'un budget d'association soit présenté avec un excédent lorsqu'il s'agit de fixer un prix de journée et exigent qu'il soit au mieux présenté à l'équilibre !

Le HCVA avait très bien pressenti toutes ces difficultés d'application dans son avis du 13 avril 2018 en indiquant qu'il restait à préciser ce que signifie « raisonnable » et à essayer de mesurer le niveau de fonds propres nécessaires en fonction de l'association : selon sa taille (employeuse ou non), son activité, son projet à plus ou moins long terme.

Il est donc urgent de dissiper ce flou sur la notion d'excédent raisonnable, de sécuriser la constitution d'excédents versés aux réserves/fonds propres associatifs pour pérenniser les associations¹¹⁷ et leur assurer un fonctionnement sain. Un ratio de 10 à 20% de la subvention pourrait ainsi être consacré au renforcement structurel des associations.

Car parmi les justifications sur le montant nécessaire de fonds propres figure celle pour toute association employeuse de pouvoir faire face à ses obligations sociales vis-à-vis de ses employés en cas de cessation d'activité ou de liquidation.

Il faut aussi observer que les apports en numéraire ou en nature restent peu utilisés par les collectivités territoriales pour renforcer le haut de bilan des associations. Ceci mérite aussi d'être évoqué avec leurs représentants.

Il reste donc un long travail d'éducation et de formation à conduire auprès de tous les décideurs publics dans ce domaine pour que l'application de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 2021 devienne effective. L'on touche ici aux limites de la loi : même rehaussées à son niveau, ses dispositions restent inappliquées lorsque prévaut une longue histoire et pratique administrative, assez discrétionnaire, de la subvention. Et penser les associations comme des partenaires dans la co-construction des politiques

117 France Active, Guide associations et fonds propres, 2ème édition

<https://www.calameo.com/read/001124445ac56f1660486?language=fr&view=book&page=3>

publiques selon les termes de la circulaire de 2015 ne va pas de soi pour les collectivités et les administrations publiques. C'est donc d'un urgent et profond changement de mentalité qu'il s'agit.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article 60

Pour le HCVA, il est essentiel de maintenir l'exclusion des aides autres qu'en numéraire de la définition de la subvention au sens de l'article L.612-4 du code de commerce.

Cette exclusion a permis d'éviter que de petites associations avec peu de moyens financiers mais disposant d'aides publiques en matériel, soient tenues de nommer un commissaire aux comptes (coût supplémentaire évité et mesure de simplification).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Les acteurs estiment qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de ces deux articles mais pour l'Etat et les collectivités territoriales de mettre énergiquement en œuvre des orientations et des dispositions satisfaisantes au plan des principes mais demeurées largement inappliquées.

Article 61 Le dispositif local d'accompagnement

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Cet article, qui ne figurait pas dans le projet initial du gouvernement, a été incorporé lors de la discussion parlementaire. Il vise à conforter, en complément de l'action des réseaux et regroupements, le rôle des dispositifs locaux d'accompagnement qui « *ont pour mission d'accompagner les structures de l'économie sociale et solidaire relevant du 1° du II de l'article 1er de la présente loi ou de l'article L. 3332-17-1 du code du travail qui sont créatrices d'emploi et engagées dans une démarche de consolidation ou de développement de leur activité*¹¹⁸. Cette mission d'intérêt économique général est mise en œuvre par des organismes à but non lucratif faisant l'objet d'un conventionnement avec l'Etat ou avec tout autre organisme public ou collectivité territoriale intéressé. Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret. »

Le décret n° 2015-1103 du 1er septembre 2015 relatif au dispositif local d'accompagnement en précise les modalités d'application.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article et du dispositif

Au-delà du seul DLA, le Rapport sur *Le financement des entreprises de l'ESS* publié en mars 2017 par ESS France souligne (Annexe 8, p 81) que l'accès aux financements disponibles, notamment des petites structures, reste difficile pour les porteurs de projets car leur accompagnement reste mal financé (p 81), y compris pour le DLA. Il formule des propositions à cet égard (p 141 à 145), qui n'ont jamais été reprises jusqu'à présent.

¹¹⁸ Il s'agit donc des structures appartenant aux 4 familles historiques de l'ESS et des entreprises solidaires agréées ESUS (cf art. 11 de la loi de 2014).

Créé en 2002, le DLA vise au développement de l'emploi et à l'amélioration de la qualité de l'emploi des organismes de l'ESS, via le renforcement de leur modèle économique au service de leurs projets et du développement de leur territoire.

Depuis sa création, il a accompagné plus de 71 000 employeurs de l'ESS et 49 000 depuis 2014¹¹⁹. 5 612 ont été accompagnées en 2021, dont 94 % d'associations, 3 % de coopératives et 2 % d'entreprises sous statut commercial.

Il appuie plus particulièrement, dans les secteurs les plus divers et dans ceux en émergence, les petites et moyennes structures employeuses de l'ESS¹²⁰, qui rencontrent généralement le plus de difficultés à se faire accompagner.

96% des structures ont jugé « pertinent » le plan d'accompagnement proposé. 97% d'entre elles se déclarent satisfaites du diagnostic établi par le chargé.e d'accompagnement DLA – il en existe 220 sur le territoire- et de la capacité de ces derniers à « les comprendre » et à s'adapter aux particularités de leur secteur et à leurs besoins/contraintes.

Le DLA est donc reconnu pour son accessibilité, sa proximité (ancrage territorial), son expertise en matière d'accompagnement, sa pertinence (parcours sur-mesure et participatif). Il est très mobilisé dans les territoires fragiles : 13,3% des structures accompagnées sont implantées en QPV alors que 4,7% des structures de l'ESS y sont implantées.

Il sait également s'adapter aux circonstances. Durant la crise sanitaire, il a contribué à la mise en œuvre du Dispositif de Secours ESS (DSESS) et des autres dispositifs d'urgence.

Il se mobilise auprès des structures de l'ESS pour qu'elles bénéficient des dispositifs publics (le DLA a accompagné près de la moitié des PTCE labellisés) ou des opportunités des politiques publiques, par exemple en matière d'IAE.

Le DLA accompagne aussi la transformation numérique et écologique de l'ESS.

La gouvernance du DLA, qui a évolué depuis 2020, implique services déconcentrés, collectivités territoriales et têtes de réseau de l'ESS à tous les échelons du territoire. Elle se caractérise par :

.une présence accrue des organisations représentant les bénéficiaires du dispositif (ESS France, Le Mouvement Associatif) au sein de ses différentes strates de gouvernance, ainsi qu'une présence systématique des Conseils régionaux ;

.une bonne articulation entre les orientations nationales et les orientations régionales, grâce à la mise en œuvre des comités stratégiques régionaux, appuyés par des comités régionaux d'orientation élargis.

L'Avisé est l'opérateur national du DLA et bénéficie du soutien de 7 centres de ressources sectoriels et thématiques qui appuient les chargé.es d'accompagnement. Il est géré localement par des structures aux statuts divers (associations territoriales France Active, BGE, CRESS, Ligue de l'enseignement...) ayant une connaissance fine des écosystèmes locaux ESS, en lien avec les autres missions relatives à l'ESS qu'elles exercent.

L'accompagnement des porteurs de projet ayant un coût qui ne leur est pas répercuté, le financement du budget du DLA (26,659 M€) était ventilé de la manière suivante en 2021: Etat (45 %), Banque des

119 Une nouvelle Mesure de Performance du DLA 2023 est en cours de réalisation avec l'appui du cabinet Pluricité, portant sur la convention 2020-2022. Les résultats seront disponibles au début du second semestre 2023.

120 En 2021, 6,9 % des structures accompagnées n'avaient pas de salarié, 66,7 % avaient entre 1 et 10 salariés ETP, 14,3 % entre 11 et 25 salariés ETP et 12,5 % 26 salariés ETP ou plus. Le cœur de cible est l'entreprise de moins de 10 ETP.

territoires (22 %), Fonds européens du FSE (13 %)121, conseils régionaux (10 %), conseils départementaux (4 %), autres collectivités (2 %), participation des bénéficiaires (2 %)… Les financements socles de l’Etat, qui ont baissé entre 2017 et 2020, sont stabilisés depuis 2021122, ceux de la Banque des Territoires sont stables depuis 2014 et ceux des collectivités territoriales ont baissé après le vote de la loi NOTRe (2015) et sont stables depuis.

En euros constants 2014, le budget du DLA est revenu de 27,589 M€ en moyenne 2014-2016 à 24,384 M€ entre 2017 et 2019, à 23,496 M€ en 2020 et à 24,502 M€ en 2021.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l’article

L’AVISE estime qu’il n’y a pas de complément ou de modification à apporter à la loi et à son décret d’application.

La pérennisation et l’augmentation des engagements financiers actuels de l’Etat est en revanche indispensable pour assurer la bonne couverture des besoins par le DLA, notamment au regard du poids économique de l’ESS, de son impact sur l’emploi en France et des défis sociétaux auxquels elle répond. La stagnation des moyens depuis 2017 a eu les effets suivants : l’accompagnement est limité à une durée de 5 jours (3 jours pour le diagnostic et 2 jours pour l’accompagnement) ; des files d’attente sont apparues en Ile-de-France et dans les métropoles, ce qui est pénalisant pour les dirigeants qui souhaitent être accompagnés rapidement ; si le cœur de cible est bien adressé, les accompagnements des organisations employant des effectifs plus importants sont plus longs et plus coûteux et ne sont donc pas servis à hauteur des attentes.

Des attentes à l’égard du DLA restent mal satisfaites :

.le besoin d’accompagnement des structures de l’ESS de dimension nationale qui ne rentrent pas aujourd’hui dans son périmètre d’intervention (têtes de réseaux nationales, structures en essaimage territorial, montage de programmes sur des secteurs à enjeux, ayant plus de pertinence au niveau national que territorial) ;

.l’offre d’un parcours d’accompagnement sans rupture pour tout porteur de projet, en renforçant le maillage du DLA avec l’écosystème territorial d’accompagnement amont (incubation) et aval (changement d’échelle).

Le contexte fait aussi que les associations entrent dans une période de plus grande fragilité (retour de l’inflation, augmentation des taux d’intérêt et des salaires ; risque de reprise de la baisse des subventions par les collectivités territoriales après leur stabilisation durant la crise sanitaire…).

Le DLA, réseau structurant de l’accompagnement qui a fait la preuve de son efficacité et de son adaptabilité rapide, doit donc être particulièrement soutenu dans les années qui viennent.

Dans ce contexte, l’AVISE propose d’inclure dans une future loi de programmation une montée en puissance étalée sur 4 ans des crédits de l’Etat à hauteur de 1,5 M€ par an (entre le PLF 2024 et le PLF

121 Au regard du droit européen le DLA est considéré comme un SIEG, ce qui implique la passation de conventions avec les financeurs et justifie le concours des fonds européens. L’article 61 énonce sur ce point que « *Cette mission d’intérêt économique général est mise en œuvre par des organismes à but non lucratif faisant l’objet d’un conventionnement avec l’Etat ou avec tout autre organisme public ou collectivité territoriale intéressé.* »

122 Le financement par l’Etat était inscrit au budget du ministère de l’écologie et de la solidarité entre 2017 et 2021, avant d’être rattaché en 2021 au ministère de l’économie et des finances. Le rattachement budgétaire du DLA au sein de l’Etat n’est donc pas neutre.

2027), ce qui correspond aussi à un calage sur la programmation du FSE+ 2021-2027 pour laquelle il existe une bonne visibilité). L'Annexe 19 détaille et justifie la teneur de cette proposition.

Par ailleurs, le Mouvement associatif reconnaît que beaucoup d'associations ignorent encore l'existence du DLA en dehors des métropoles et que sa visibilité reste insuffisante. Les acteurs relèvent aussi que le paysage de l'accompagnement s'est densifié au cours des dernières années et qu'il est plus difficile de s'y repérer. Le DLA devrait donc utilement renforcer ses liens avec ses prescripteurs naturels (les CRESS, le Mouvement Associatif, les têtes de réseaux associatifs...), en particulier avec la future mission d'accueil, d'information et d'orientation (AIO) qui devrait être confiée aux CRESS (cf art. 6).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

L'évaluation du DLA s'appuie sur deux types d'instruments :

.le suivi annuel de l'activité (chiffres clés), un suivi conventionnel entre financeurs et opérateurs et des suivis sectoriels ;

.la mesure de ses effets sur ses bénéficiaires (exercice de Mesure de performance) incluant analyse quantitative et interrogations qualitatives, deux ans après l'accompagnement.

Ils sont articulés entre eux pour permettre l'amélioration continue du fonctionnement du DLA. En particulier, la refonte de son système d'information en 2023 permettra d'optimiser l'accès aux données et leur analyse, en mettant en relation les données issues du DLA avec les autres systèmes d'observation existants dans l'ESS.

Une évaluation plus approfondie du DLA, qui donne satisfaction aux acteurs, n'est donc pas nécessaire.

TITRE VI Dispositions relatives aux associations

La présentation générale par l'étude d'impact de 2013 des mesures propres à toutes les familles de l'ESS insiste sur deux points quant aux associations (cf Titre III, p. 22): d'une part l'allègement de contraintes avec la levée de certaines interdictions actuelles en matière par exemple d'acquisition et de gestion d'immeubles de rapport et de réception de dons et de legs, d'autre part la simplification des opérations de fusion entre associations.

Article 62 Ordonnances de l'article 38

Cet article, qui ne figurait pas dans le projet initial du gouvernement, a été incorporé lors de la discussion parlementaire. Il prévoit que le gouvernement prenne dans un délai de douze mois à compter de la date de promulgation de la loi « *par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations, notamment en adaptant les modalités d'enregistrement, d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique et les conditions d'obtention de financements.* » et qu'un projet de loi portant ratification de chaque ordonnance sera déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la publication de celle-ci.

Sans attendre le vote de la loi, le Premier ministre avait confié en avril 2014 au député Yves Blein une mission de réflexion sur cette simplification. Elle a débouché en octobre 2014 sur la publication du rapport « 50 mesures de simplification pour les associations », dont s'est inspirée l'ordonnance prévue par l'article 67. Ce rapport n'a toutefois pas traité, contrairement à ce qu'avait prévu la loi, de la simplification des démarches des fondations. Ce travail n'a donc pas été réalisé en ce qui les concerne.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations¹²³, suivie de plusieurs décrets d'application¹²⁴, est bien intervenue dans le délai prévu après avoir recueilli deux avis du HCVA en date des 18 juin et 10 juillet 2015 et du Conseil national de l'évaluation des normes des 2 et 9 juillet 2015.

Les acteurs du monde associatif regrettent que des sujets importants mentionnés dans l'habilitation ont été oubliés. Parmi ces derniers figure celui de la procédure de RUP, qui aurait dû donner lieu à une ordonnance, l'article 67 ayant habilité le gouvernement à prendre plusieurs ordonnances sur les associations et fondations et non pas une seule.

Les associations regrettent donc l'absence de toute disposition législative en la matière, la complexité croissante de la procédure, son long délai compte tenu de la charge supplémentaire qu'elle induit pour le bureau compétent du ministère de l'intérieur et des coûts parfois élevés de conseil juridique que cela entraîne pour elles. Une simplification est donc fortement attendue dans ce domaine.

123 Voir l'étude d'impact du Sénat sur ce texte <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl15-329-ei/pjl15-329-ei.html>

124 Décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 portant diverses dispositions relatives au régime juridique des associations ; décret n° 2019-504 du 22 mai 2019 fixant les seuils de la déclaration préalable et d'établissement du compte d'emploi annuel des ressources...

Les fondations rencontrent des difficultés similaires pour leur reconnaissance d'utilité publique (délais, doctrine interne du ministère, statuts et règlements intérieurs types¹²⁵...), soit lors de leur création, soit au cours de leur existence. Dans son plaidoyer, le CFF demande des mesures de simplification pour les FRUP. Le rapport des députées Sarah El Hairy et Naima Moutchou de février 2020 préconisait également de « *démocratiser, sécuriser et stimuler* » la RUP¹²⁶.

L'ordonnance de 2015 a supprimé l'obligation légale de tenir un registre spécial au siège social de l'association et simplifié les démarches liées à quatre procédures :

- .la création d'association et de fondation ;
- .la gestion associative courante, dont les demandes d'agrément et de subventions (RUP reconnue de plein droit aux fédérations sportives et affiliation d'une association sportive à une fédération valant agrément de cette dernière ; formulaire unique de subvention prévu par le décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 ; tronc commun reposant sur trois critères pour l'obtention d'agrément);
- .le financement privé des associations (suppression du pouvoir d'opposition du préfet quant à l'acceptation d'une libéralité par les associations et fondations reconnues d'utilité publique ; remplacement de la déclaration préalable systématique en cas d'appel à la générosité publique par une déclaration déclenchée par le dépassement d'un seuil de collecte fixé à 153 K€);
- .les obligations comptables des associations culturelles.

Les associations ont regretté que l'ordonnance ne reprenne pas l'intégralité des propositions du rapport d'Yves Blein de 2014 et par exemple que la simple affiliation à une fédération ne vaille pas agrément en matière de Jeunesse et d'éducation populaire comme cela a été admis en matière sportive. Cette mesure a été partiellement reprise par l'article 63 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 qui a modifié en ce sens l'article L.121-4 du code du sport.

Elles regrettent aussi que le formulaire unique de subvention soit peu utilisé et que les services de l'Etat aient toujours des plateformes utilisant des modèles différents. Le compte emplois-ressources à utiliser en cas d'appel à la générosité publique, s'il est appliqué, est considéré comme lourd ; sa simplification suppose des négociations, jugées difficiles, avec l'ANC.

Il reste à travailler sur la simplification des déclarations et leur dématérialisation...

Plus récemment, la Secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Economie sociale et solidaire et de la Vie Associative a lancé fin 2022 une consultation sur une nouvelle vague de simplifications ayant débouché en février 2023 sur des assises de la simplification administrative. Une

125 Le Conseil d'État a publié début 2019 deux recueils de jurisprudence sur les statuts types des associations et fondations reconnues d'utilité publique. Ces guides accompagnent les nouveaux statuts types, approuvés par un avis du Conseil d'État du 19 juin 2018, et publiés par le ministère de l'Intérieur le 6 août 2018. Ces statuts types ont été révisés après audition, par le Conseil d'État et en concertation avec les ministères de l'intérieur et des finances, des principaux acteurs des mondes associatif et fondatif. Un résumé de ces débats et des difficultés d'application qui restaient posées est consultable sur le site d'un cabinet d'avocats

<https://blog.landot-avocats.net/2020/01/23/les-nouveaux-statuts-types-pour-les-fondations-et-associations-reconnues-dutilite-publique-sont-enfin-fournis-avec-un-vrai-mode-demploi-par-le-conseil-detat-mise-a-jour-2/>

126 Voir la proposition n°2 du rapport - <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-philanthropie-vf-11022020.pdf>

nouvelle feuille de route devait être rendue publique en avril 2023 - elle ne l'a pas été à cette date - et une proposition de loi devrait être déposée sur ce sujet en juin 2023.

Ce projet de loi devrait, pour le HCVA, étendre aux associations reconnues d'utilité publique l'éligibilité à la réduction de l'IFI au titre du mécénat.

Si les fondations n'étaient initialement pas incluses dans ces assises de la simplification, après action du CFF auprès du cabinet de la Secrétaire d'Etat, il a été convenu que la loi de simplification irait au-delà des seules associations.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Une ordonnance ayant été prise en 2015, les acteurs estiment inutile une évaluation plus approfondie de cet article 62 mais indispensable la poursuite de l'effort de simplification en faveur des associations mais aussi des fondations, oubliées en 2015.

Article 63 le Haut Conseil à la vie associative

Cet article, qui ne figurait pas dans le projet initial du gouvernement, a été incorporé lors de la discussion parlementaire. Il complète le panorama des institutions de l'ESS en rehaussant du niveau réglementaire au niveau législatif les principaux conseils existant dans l'ESS (voir par exemple l'article 4 sur le CSESS ou l'article 24 sur le Conseil supérieur de la coopération).

Ses missions sont ainsi définies :

- .il est saisi des projets de loi et de décret comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations ;
- .il se saisit de toute question relative aux associations, quel que soit leur secteur d'activités, et peut être saisi par au moins cent associations couvrant au moins trois régions et ayant un objet statutaire comparable sur toute question intéressant l'ensemble des associations ;
- .il propose toutes mesures utiles au développement de la vie associative et formule des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif ;
- .il établit tous les deux ans un bilan de la vie associative.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article et du dispositif

Le rehaussement du niveau réglementaire au niveau législatif constitue du point de vue des acteurs un progrès et une garantie de longévité pour cette institution appréciée et dont les avis sont solidement argumentés.

De l'avis des acteurs, le premier point du mandat du HCVA (il est saisi des projets de loi et de décret comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations) n'est pas toujours respecté par le gouvernement car cette rédaction implique de saisir le conseil de textes généraux portant sur l'ESS et comportant des dispositions spécifiques aux associations.

Le Mouvement associatif et le HCVA regrettent que les recommandations émises dans les avis rendus par ce haut conseil soient insuffisamment prises en compte par les pouvoirs publics et peu suivies d'effet. Les moyens accordés au HCVA restent par ailleurs très faibles, la réalisation des travaux et leur promotion reposant très fortement sur l'investissement de ses membres bénévoles.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Une suggestion émanant du monde associatif et du HCVA a porté sur l'élargissement éventuel de la compétence de ce conseil aux fondations et fonds de dotation. Il existe en effet une imbrication entre fondations et associations du fait de la procédure de reconnaissance d'utilité publique et cette imbrication est également de plus en plus forte car les fondations jouent un rôle croissant dans le financement des associations. L'effectif du conseil pourrait à cet effet être augmenté de 5 nouveaux membres.

La majorité des membres du groupe de travail a cependant estimé que cette compétence serait mieux exercée au sein du CSESS (cf art. 4).

Mais comme il arrive parfois au HCVA d'émettre des avis ou recommandations relatives aux fondations et fonds de dotation, pour le CFF la proposition ci-dessus tendant à élargir la compétence du HCVA devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie, en concertation avec les parties prenantes intéressées, à moins que le HCVA ne décide de se dessaisir systématiquement au profit du CSESS sur les thématiques liées aux fondations et fonds de dotation si la compétence de ce dernier était étendue.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Sous cette réserve, les acteurs estiment que cet article ne nécessite pas une évaluation plus approfondie.

Article 64 Volontariat associatif

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Cet article, qui ne figurait pas dans le projet initial du gouvernement, a été incorporé lors de la discussion parlementaire. Il crée au sein du code du service national, après la suspension en 1996 du service national puis sa suppression en 1997 et à côté du service civique créé par la loi du 10 mars 2010 relative au service civique, un volontariat associatif d'une durée de six à vingt-quatre mois, ouvert aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans, auprès d'associations de droit français ou de fondations reconnues d'utilité publique.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article

S'agissant d'un simple changement d'appellation de l'ancien volontariat de service civique en volontariat associatif, les acteurs, notamment le Mouvement associatif, n'ont aucun commentaire particulier à formuler.

Ce volontariat permet d'effectuer des missions d'intérêt général dans des domaines variés (social, éducation, environnement, humanitaire, sport, science, culture...). On doit toutefois regretter l'absence de données sur ce sujet et d'analyses sur les secteurs bénéficiaires.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Compte tenu de la portée très limitée de cet article, les acteurs ne recommandent pas d'évaluation plus approfondie sur la mesure elle-même.

Les modalités de développement, de promotion, de valorisation et de facilitation à l'accès au volontariat associatif pourraient en revanche utilement faire l'objet de travaux spécifiques.

Article 65 Validation des acquis de l'expérience dans une association

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet initial du gouvernement, l'article 65 complète l'article L. 335-5 du code de l'éducation en prévoyant l'intervention du conseil d'administration de l'association ou, à défaut, de l'assemblée générale pour émettre un avis destiné à éclairer le jury sur l'engagement du membre bénévole qui a formé une demande de validation des acquis de l'expérience.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article et du dispositif

Une convention entre le Ministère de l'Éducation nationale et France Bénévolat a été signée en juin 2018 afin de promouvoir conjointement le Passeport Bénévole et la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE).

Cette convention visait à

- .mieux faire connaître le bénévolat aux publics accueillis dans les services de formation professionnelle continue de l'éducation nationale, les espaces Bilan-orientation, GRETA et DAVA, dans le but de susciter des vocations ;
- .sensibiliser les associations à la démarche de VAE ;
- .mieux prendre en compte les acquis issus de l'action bénévole dans une démarche de certification des compétences.

Des données statistiques et des analyses sur la VAE ont été publiées en 2018 :

- .respectivement par l'INSEE dans Formations et emploi, Édition 2018127, qui présente les principales analyses sur les sortants du système éducatif, leur insertion professionnelle et la formation tout au long de la vie (avec une Fiche 3.4 sur la VAE) ;
- .et par le HCVA dans son Rapport de suivi des propositions formulées par le Haut Conseil à la vie associative en 2013 sur La validation des acquis de l'expérience bénévole associative, adopté le 14 juin 2018128.

L'article 10 de la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi a modifié les codes de l'éducation et du travail et modifié au sein de ce dernier l'organisation du service public de la VAE et créé à cet effet un GIP. L'examen de ce projet de loi a fourni l'occasion de rappeler que la plupart des bénévoles ne connaissent pas ce dispositif et qu'y souscrire restait compliqué.

Sur 42.000 personnes inscrites chaque année en VAE, seulement 20 % proviennent du circuit associatif. Avec la loi de 2022, l'objectif du ministère du travail est qu'à fin 2023 un tiers des 100.000 VAE visées par la réforme concernent des citoyens apportant leur soutien bénévole à des associations.

127 https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3526082/Formemp18h4_F3.4_formation.pdf

128 https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/hcva_-_rapport_suites_vae.pdf

La loi instaure donc un accès universel à la VAE et élargit l'objet des actions de VAE. Elle offre en particulier la possibilité d'accéder à une VAE partielle, laquelle ne visera plus forcément l'acquisition d'une certification complète mais permettre d'acquérir un bloc de compétences d'une certification. La loi permet aussi aux associations Transitions pro, présentes dans chaque région et coordonnées par l'association paritaire nationale Certif Pro, de prendre en charge les frais afférents à une procédure de VAE, ce qui n'est pas négligeable pour des bénévoles qui sont par ailleurs au chômage.

D'ici l'été 2023, une plateforme numérique unique, dédiée à la VAE, devrait voir le jour. Les bénévoles pourront l'utiliser en quelques « clics ». Cette plateforme permettra d'entreprendre une démarche pour faire valider des années d'investissement associatif par un diplôme. Au préalable, le secrétariat d'État réunira sur un site internet dédié toutes les informations utiles pour les bénévoles.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Sur les 8 recommandations contenues dans le rapport du HCVA de 2013 mentionné ci-dessus, 2 sont mises en œuvre, 3 sont en cours et 3 restent non réalisées.

Les 2 recommandations mises en œuvre

Mieux accompagner les candidats au cours de la procédure de VAE proprement dite

Les accompagnateurs sont en général choisis parmi les enseignants des structures qui forment au titre, certificat ou diplôme auquel le candidat postule.

L'accompagnement est assuré :

- .pour les salariés par le FONGECIF dans le cadre du droit individuel à la formation ou par les OPCA dans le cadre de la formation professionnelle continue ;
- .pour les demandeurs d'emploi par l'intervention de Pôle Emploi.
- .pour les bénévoles depuis l'entrée en vigueur de la loi de fin 2022. Si certaines régions avaient déjà mis en place une aide financière afin de permettre à tous les candidats de se préparer dans de bonnes conditions, le nouveau dispositif national devrait permettre de répondre à cette attente.

L'allongement de la durée du congé pour validation des acquis de l'expérience est évoqué à l'article 67.

Assouplir les délais pour le suivi d'une formation complémentaire

Il est rare que le titre ou diplôme auquel postule un candidat soit acquis en totalité au titre de la VAE. Le jury de validation impose la plupart du temps le suivi d'une formation complémentaire que le candidat doit valider dans un délai de cinq ans. Ce délai, qui peut paraître important, se révèle en pratique souvent insuffisant. Il conviendrait donc d'assouplir les règles actuellement en vigueur pour la procédure de VAE dans son ensemble.

Les 3 recommandations en cours de mise en œuvre

Fournir aux associations et aux bénévoles un support méthodologique en vue de la constitution des dossiers de VAE

L'objectif est d'élaborer un support utilisable par l'ensemble des secteurs associatifs, qui devrait répondre aux trois objectifs suivants : l'accessibilité, l'opérationnalité, et l'adaptabilité aux différentes situations concrètes.

Assurer la sensibilisation et la formation des jurys

Il s'agit ici d'apprécier la réalité de l'expérience vécue par les candidats à la VAE et d'organiser un retour de cette expérience vers des jurys qui sont généralement issus de validations académiques.

Réexaminer la composition des jurys

En complément de la proposition précédente, le HCVA propose que soit réexaminée la composition des différents jurys, de façon à assurer une meilleure représentation des acteurs de la vie associative.

Les 3 recommandations encore à mettre en œuvre

Informer les bénévoles et les associations sur la possibilité de validation de l'expérience bénévole

Les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB), les délégués départementaux à la vie associative (DDVA), les missions d'accueil et d'information des associations (MAIA), les maisons des associations ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Cette information systématique doit s'appuyer sur les têtes des réseaux associatifs, sans pour autant négliger les petites associations dont les bénévoles ont eux aussi vocation à bénéficier du dispositif. L'identification au niveau national d'un référent pour la VAE bénévole, qui appréhenderait tous les secteurs associatifs permettrait de mieux prendre en compte leurs spécificités.

Aider les associations à accompagner les bénévoles tout au long de leur démarche

Il s'agit d'assurer un suivi personnalisé du parcours de VAE par des personnes compétentes et disponibles, dont la formation serait prise en charge à titre expérimental par le FDVA.

Réactiver un comité interministériel de développement de la VAE

Sa mission serait centrée sur l'évaluation du dispositif, en se fondant sur une durée de mise en œuvre de plus de dix années. Il proposerait toutes les adaptations qui lui paraîtraient nécessaires pour améliorer son efficacité au regard des différents publics concernés, notamment les bénévoles associatifs.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie de l'article 65

L'article 65, de pure procédure, n'a pas eu par lui-même d'impact sur la démarche de VAE. Dans ces conditions, les acteurs n'ont pas formulé de demande d'évolution de l'article 65 et n'estiment pas nécessaire une évaluation plus approfondie de cet article.

Article 66 Extension du champ d'intervention du fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet initial du gouvernement, l'article 65 complète le premier alinéa de l'article 25 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA ayant créé un fonds

d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes (FAEJ)¹²⁹, géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour y ajouter un volet relatif au développement de la mobilisation des jeunes au service de causes d'intérêt général.

Ce fonds fonctionne par appel à projets, qui font l'objet d'une évaluation systématique.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de l'article et du dispositif

L'INJEP a publié en 2014 à la Documentation française un ouvrage dressant le bilan de ces expérimentations¹³⁰ et en 2017 des notes d'étape « *Présentation des expérimentations et des résultats*

du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse »¹³¹. Le FEJ a ainsi contribué à expérimenter le service civique en milieu rural mais il n'existe pas de bilan particulier de l'extension de son champ d'action.

Depuis janvier 2016, le FEJ est piloté par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), service à compétence nationale rattaché au directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA). Ce rattachement renforce la dimension scientifique des expérimentations et la capacité à valoriser et diffuser leurs résultats et enseignements auprès des acteurs des politiques publiques de la jeunesse, mais également des chercheurs.

Sur la période 2021-2023, l'INJEP, via la Mission Expérimentation et Évaluation des Politiques Publiques (MEEPP), prend en charge le suivi, l'analyse et la capitalisation des enseignements des expérimentations sociales en cours de déploiement.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article et appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le fonds donnant satisfaction aux acteurs, ceux-ci ne suggèrent aucune évolution particulière pour cet article, ni d'évaluation plus approfondie.

Article 67 Remise d'un rapport sur le bénévolat associatif, les congés et la validation des acquis de l'expérience

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ajouté durant la discussion devant l'Assemblée nationale à la suite du dépôt d'un amendement par M Juanico, l'article 67 prévoit que dans les six mois suivant la promulgation de la loi et après concertation avec les partenaires sociaux «...le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évaluation des

¹²⁹ Ce fonds finance des programmes expérimentaux visant à favoriser la réussite scolaire des élèves, à contribuer à l'égalité des chances et à améliorer l'insertion sociale et professionnelle durable des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

¹³⁰ De l'éducation à l'insertion : dix résultats du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, Sous la direction de Jean Bérard et Mathieu Valdenaire.

https://www.experimentation-fej.injep.fr/IMG/pdf/De_l_education_a_l_insertion_-_10_resultats_du_FEJ.pdf

¹³¹

https://www.experimentationfej.injep.fr/IMG/pdf/presentation_des_experimentations_et_resultats_du_fej_vf.pdf

dispositifs de congés existants pour favoriser le bénévolat associatif et sur la création d'un congé d'engagement pour l'exercice de responsabilités associatives bénévoles. Ce rapport porte également sur l'évaluation du congé pour validation des acquis de l'expérience et, plus généralement, sur les modalités d'accès des bénévoles à la validation des acquis de l'expérience.»

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Le rapport « L'engagement associatif des actifs » du groupe de travail piloté par le ministère chargé de la vie associative et l'association Le Rameau a été remis au Parlement le 6 novembre 2014. (https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_actifsBDF_.pdf)

Suite au dépôt de ce rapport au Parlement, les dispositifs de congés ont été renforcés, en particulier par la création du congé engagement par l'article 10 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui facilite l'exercice de responsabilités associatives en permettant l'obtention de six journées de congés (non rémunérées) par an, pour l'exercice de responsabilités de dirigeant bénévole ou l'encadrement d'activités bénévoles (art. L3142-54-1 et s. du code du travail). Il existe par ailleurs un congé de représentation pour les salariés désignés représentant d'une association pour siéger dans une instance (9 jours maximum par an pour participer aux réunions de cette instance).

Quelques autres congés peuvent être aussi utilisés par les bénévoles, soit limités à certains secteurs associatifs (congé de cadres et d'animateurs de jeunesse), soit dépassant la vie associative mais utilisables dans ce cadre (CIF, RTT, congé solidaire, congé de solidarité internationale).

Dans son Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017¹³², le Sénat relève qu'aucun des rapports que le Gouvernement devait remettre au Parlement n'a été présenté dans les délais impartis et notamment « *en application de l'article 67, un rapport d'évaluation des congés favorisant le bénévolat associatif et des possibilités de valorisation des acquis de l'expérience dans le cadre du bénévolat (date limite de dépôt 31 janvier 2016).* »

Il relève cependant que ce rapport a en partie perdu sa pertinence : « *Toutefois, ce rapport a perdu une partie de son objet dès lors que l'article 10 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a instauré un congé de six jours par an, fractionnable, au profit de tout dirigeant ou encadrant bénévole dans une association déclarée ou inscrite au registre des associations depuis trois ans au moins, ou dans un conseil citoyen reconnu par le préfet.* »

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Comme cela a été relevé dans le rapport « *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement* » remis au Premier ministre le 8 mai 2018, tous ces dispositifs restent relativement méconnus et ne sont pas toujours adaptés. Il serait donc souhaitable de disposer d'une évaluation sur la façon dont ils sont utilisés et mobilisés ainsi que sur les éventuels freins à leur mise en œuvre et de travailler sur leur harmonisation. Le HCVA pourrait travailler ensuite à partir d'une telle évaluation.

Des propositions de renforcement de l'effectivité du congé engagement ont par ailleurs été formulées dans le cadre d'un plaidoyer commun en 2022 par la Coalition Générosité.

¹³² <https://www.senat.fr/rap/r16-677/r16-67722.html>

Le rapport de 2018 soulignait aussi la nécessité de voir s'engager une concertation entre les partenaires sociaux et les acteurs associatifs, notamment pour évaluer la mise en œuvre des différents congés existants (congé représentation, congé de solidarité internationale etc.), et leur adéquation aux besoins.

Cette concertation reste d'autant plus indispensable que les articles L3142-58 et 58-1 du code du travail renvoient à une convention ou un accord collectif d'entreprise ou, à défaut, à une convention ou un accord de branche pour déterminer les conditions de ce congé. Et les dispositions de l'article L3142-59133 de ce code ne sont que supplétives par rapport à ces convention et accords.

Les acteurs estiment ainsi que la question de la couverture sociale durant ces congés mériterait d'être débattue entre les partenaires sociaux.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Une évaluation plus approfondie de cet article pourrait s'avérer utile et être confiée aux partenaires sociaux, en concertation avec le Mouvement associatif.

Article 68 Les fonds territoriaux de développement associatif

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ajouté durant la discussion parlementaire, l'article 68 prévoit que « *Des fonds territoriaux de développement associatif peuvent être créés. 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.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Symétrique de l'article 23 sur les fonds de développement coopératif, l'article 68 n'a, à la connaissance des acteurs associatifs, jamais été utilisé, en tout cas sous cette dénomination. Ces acteurs ne disposent d'aucun retour de terrain sur le sujet.

Pour expliquer cette absence de succès, les acteurs observent que la notion de fonds territorial, en vogue à cette époque avec la perspective de mobiliser des financements émanant de régions, de départements et d'entreprises, n'a fait l'objet d'aucun travail de modélisation préalable permettant un développement structuré. Son interprétation et sa portée suscitent toujours des interrogations.

133 « A défaut de convention ou d'accord mentionné à l'article L. 3142-58, les dispositions suivantes sont applicables :

1° Le nombre maximal total de jours pouvant être pris au titre du congé est de six jours ouvrables par an ;

2° Le congé ne peut se cumuler avec le congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale qu'à concurrence de douze jours ouvrables pour une même année ;

3° Le délai dans lequel le salarié adresse sa demande de congé à l'employeur est fixé par décret ;

4° Les règles selon lesquelles est déterminé, par établissement, le nombre maximal de salariés susceptibles de bénéficier de ce congé sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Le sujet de la formation étant en facteur commun entre ces fonds territoriaux et le FDVA, le HCVA a tenu à rappeler à l'occasion de l'examen de cet article les constats et propositions formulés dans son rapport de mai 2022.

“Alors qu'en 1985, les crédits du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) se répartissaient entre 75 % pour la formation des bénévoles et 25 % pour les études et les expérimentations, le décret n°2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative a plafonné ces crédits de formation à 25 % du budget annuel en provenance de l'État.

Ne pas investir massivement dans la formation des bénévoles est un handicap majeur pour les associations dont l'humain est la première ressource. Sans bénévoles, il ne peut y avoir d'association. C'est pourquoi, considérant que le FDVA a pour mission première la formation des bénévoles, et qu'avec l'augmentation continue du nombre de bénévoles, les budgets alloués à cette mission ne peuvent que mécaniquement baisser, le Haut Conseil à la vie associative propose d'assouplir le décret précité de 2018 en octroyant une place prépondérante à la formation des bénévoles dans les enveloppes budgétaires, et en lui affectant la totalité des crédits issus des comptes inactifs à ce même objet.

Il alerte en outre sur la nécessaire vigilance quant à l'attribution d'une part importante des crédits concernés aux associations sportives qui pourraient bénéficier d'autres enveloppes existantes.

Parce qu'il n'existe pas une seule manière de s'engager et d'être bénévole, il est nécessaire que la formation à l'accompagnement au bénévolat et à l'engagement soit mieux structurée, reconnue et prise en compte par le FDVA et plus largement par les politiques publiques de soutien à la vie associative. Il est nécessaire de faire confiance aux associations dans l'expression de leurs besoins de formation qui ne peuvent être tous normés et qui diffèrent selon les acteurs.

A ce titre, si la formation individuelle est évidemment centrale ; elle ne peut être décorrélée des dispositifs d'accompagnement eux-mêmes. Associations nationales, têtes de réseaux nationales et locales doivent pouvoir être financées pour mettre en œuvre des dispositifs d'ingénierie de projets. Trop souvent, ces mécanismes de financement sont des angles morts des politiques publiques. Si la DJPEVA s'est lancée dans une structuration des mécanismes de financements de l'accompagnement avec la pleine implication des acteurs associatifs, cette dynamique doit être largement accélérée et plus nettement financée.”

Dans sa note sur les propositions de simplifications de mars 2023, le HCVA ajoute que « *Le bénévolat est le fondement de la vie associative, il constitue sa première richesse et il doit être encouragé, accompagné. La formation constitue une des formes de cet accompagnement.*

Augmenter les sommes consacrées à la formation des bénévoles est une nécessité que le HCVA a formulée dans le dossier remis en juin 2022. Le financement peut s'appuyer sur les sommes se trouvant sur les comptes inactifs des associations, en augmentant le pourcentage versé au FDVA.

Les dossiers sont à constituer sur mon compte asso – le hic technique : ex en nouvelle Aquitaine : appel du 9 décembre au 9 janvier. Dans les pièces justificatives, le déposant doit intégrer ses bilans financiers de l'année n-1 (2022 dans le cadre de la campagne 2023) – MAIS ceux-ci ne sont accessibles qu'au 1er janvier sur mon compte-asso.

Décaler les appels à projets permettrait aux associations de clôturer leurs comptes de l'année N-1, plus sereinement ou donner un délai minimum de 2 mois pour déposer le dossier. »

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

L'article 68 n'ayant pas eu d'écho, les acteurs ne suggèrent pas son évaluation plus approfondie.

Article 69 (rectification d'une erreur matérielle dans le code de l'éducation)

Article 70 La rénovation des titres associatifs

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art. 40, p 20 et 21 et p 94-95) constate que ces titres, créés en 1985 et qui constituent une variété d'obligations qui ne sont remboursables qu'à l'initiative de l'émetteur, ont rencontré très peu de succès¹³⁴ « *jusqu'à présent, compte tenu de leur faible attractivité en termes de taux de rémunération et de leur très faible liquidité* » et que la rénovation de leur régime contribuera au renforcement des fonds propres des associations, « *qui le plus souvent en manquent cruellement.* » La loi de 2014 prévoit donc « *d'abord la possibilité de mieux rémunérer qu'aujourd'hui ces titres*¹³⁵. Ensuite, en instaurant la possibilité dans les contrats de souscription de voir figurer une clause contractuelle prévoyant un remboursement possible de ces obligations associatives à l'issue d'une période minimum de sept ans, si l'association emprunteuse a généré depuis l'émission de ces titres des excédents nets de gestion supérieurs au montant de ladite émission.

Enfin, ces titres associatifs vont être rendus éligibles aux quotas des Fonds Communs de Placement à Risques (FCPR) et des Sociétés de Capital-Risque (SCR), structures financières qui pourront ainsi se porter acheteuses de ces titres, favorisant ainsi la constitution d'une forme de marché spécifique pour ces titres et augmentant ainsi leur liquidité et donc leur attractivité. »

Elle ajoute que de telles émissions visent en priorité les associations qui recherchent des fonds à hauteur de 500 000 à 2 M€, soit plusieurs centaines d'associations.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Créée par la loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 autorisant l'émission de valeurs mobilières par certaines associations, le titre associatif était une obligation remboursable à la discrétion de l'émetteur selon l'article 2 de cette loi : « *Les obligations visées à l'article 1er peuvent n'être remboursables qu'à la seule initiative de l'émetteur. Elles constituent alors des créances de dernier rang, doivent être émises sous forme nominative et prennent la dénomination de titres associatifs.* ». Et, lorsqu'il n'était pas fait appel public à l'épargne, le taux d'intérêt stipulé dans le contrat d'émission ne pouvait être supérieur au taux moyen du marché obligataire (TMO) du trimestre précédant l'émission selon l'article 6 de la loi, abrogé par l'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000. Selon les experts, entre 5 à 10 obligations auraient été émises entre 1985 et 2014.

Un groupe de travail réuni avant le vote de la loi de 2014 proposa trois mesures pour renforcer l'attractivité et la diffusion de cet outil de financement : introduire une fenêtre de remboursement assurant la liquidité du placement (lorsque, au-delà d'une période initiale de 7 ans, les résultats

¹³⁴ Quelques dizaines d'émissions depuis l'origine essentiellement sous forme d'émission privée.

¹³⁵ Le plafond actuel de rémunération limité par la loi pour toutes les émissions privées à trois points au-dessus du taux moyen du marché obligataire du trimestre précédant l'émission serait rehaussé de 2,5 points pour les seules émissions de titres associatifs.

cumulés nets des éventuels déficits constitués depuis la date de l'émission deviennent supérieurs au montant de l'émission ; relever le plafond du taux de l'émission à TMO + 5 % ; étendre le régime de l'IR-PME à la souscription de ces titres par des particuliers dans la mesure où les associations n'ont pas de capital et où les titres associatifs nouvelle formule sont des quai-fonds propres).

Si la troisième proposition n'a pas été retenue, le vote de la loi de 2014 a fourni l'occasion de faire coexister à l'article L.213-9 du code monétaire et financier (CMF) l'obligation remboursable à l'initiative discrétionnaire de l'émetteur (dette subordonnée) avec un titre associatif remboursable au-delà de 7 ans lorsque les résultats accumulés le permettent. Le taux d'intérêt a également été relevé à TMO + 3 % maximum par l'article L.213-13 du CMF, rémunération à laquelle peut s'ajouter pour les titres associatifs nouvelle formule une majoration fixée par arrêté ministériel dans la limite de 2,5 %.

Au titre de la mission de suivi de l'accès au financement qui lui a été confiée par l'article 17 de la loi de 2014, ESS France mentionne dans son Rapport sur *Le financement des entreprises de l'ESS* de mars 2017 (p 83-84), que la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a supprimé l'interdiction pour les personnes physiques ou morales de détenir directement des obligations émises par leur association et que les premières émissions de titres associatifs avaient eu lieu en 2015 et 2016 (ADIE ; CRESS PACA ; Bretagne Ateliers ; ACTED ; UCPA) pour un montant d'environ 20 M€.

Ce rapport ajoute que « *L'avenir dira si les conditions de liquidité associées au titre associatif rénové sont suffisamment attractives pour attirer les prêteurs, sachant que les associations estiment plutôt élevée la rémunération de ces titres comparativement aux autres financements accessibles en période de taux bas mais il ne s'agit pas pour ces derniers de quasi fonds propres.*

Au vu de ces frémissements, la commission estime que ces nouveaux outils de financement ont du potentiel et qu'ils peuvent contribuer à résoudre certaines problématiques comme le renforcement du haut de bilan.

Il faudrait toutefois que, pour les titres associatifs dont le remboursement est conditionné par la constitution d'excédents, l'Etat accepte de fixer avec l'émetteur une règle du jeu stable et engageante, voire renonce à reprendre les excédents de gestion durant la durée de vie du titre (cf V, A, 5) : à défaut il ne sera pas remboursé et aucun investisseur n'acceptera jamais de voir son remboursement dépendre d'un aléa annuel discrétionnaire entièrement dans les mains de l'Etat.

Il appartient aussi aux réseaux et fédérations, aux entreprises et aux financeurs de se saisir pleinement de ces nouveaux outils, de les faire mieux connaître et de définir la doctrine de leur bon emploi. Pour en faciliter la diffusion, la commission formule plus loin quelques recommandations (cf V, C et V, E, 5). »

Depuis ce rapport, aucune donnée officielle n'a été publiée sur le montant des émissions, la nature des émetteurs et le montant des fonds recueillis.

Selon Pierre Valentin, ancien président du fonds Ecofi investissements, la réforme du titre associatif s'avère un succès puisque n'ont été émis depuis 2015 que des titres associatifs nouvelle formule, assurant une garantie de remboursement aux prêteurs. Les principaux investisseurs sont des fonds 90/10 gestionnaires d'épargne salariale et des fonds à impact (IDES, NOVESS, INCO, Banque des territoires...). Au cours des cinq dernières années une vingtaine d'émissions sont intervenues dans les secteurs où existe une réglementation des fonds propres (ADIE), dans celui de la solidarité internationale (ACTED ; ALIMA) où les bailleurs publics internationaux veillent à ce que les budgets des organisations ne dépassent pas un multiple de leurs fonds propres, du sport, du tourisme social (UCPA), de l'insertion (Bretagne Ateliers, qui a procédé à une émission auprès de particuliers) et de la formation. Dans tous les cas, il s'agit pour l'émetteur de financer des projets structurants.

Le montant moyen d'une émission se situe entre 1,5 et 2 M€ et l'émission la plus élevée reste celle de l'ADIE avec 10 M€.

Il s'agit en définitive d'un titre utile mais au potentiel limité dans la mesure où il s'adresse surtout aux grandes associations et parmi celles-ci à celles qui ont la capacité à dégager des excédents sur le long terme et à les utiliser pour financer des investissements. Et la hausse des taux d'intérêt qui aura pour effet de relever les plafonds de rémunération devrait relancer l'intérêt des investisseurs pour ce titre.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Le succès du titre associatif reste toutefois limité pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le secteur médico-social où les besoins de financement de projets structurants sont élevés ne figure pas dans les secteurs émetteurs. Car son financement très majoritaire par les collectivités publiques fait que les excédents dégagés sur ce financement peuvent être repris par les financeurs¹³⁶, ce qui ôte pour les investisseurs toute visibilité sur la date de remboursement du titre. La réponse à cette problématique, qui concerne l'application de textes réglementaires et donc le gouvernement, est abordée dans le commentaire des articles 59 et 60 de la loi sur la notion d'excédent raisonnable de gestion.

En deuxième lieu, les collectivités territoriales ne peuvent pas souscrire des titres associatifs ou fondatifs (art. 84). Ce problème a été notamment soulevé lors de l'examen de la possibilité pour certaines CRESS de procéder à une émission de titre associatif (à ce jour, seule la CRESS PACA a procédé à une telle émission).

Ces collectivités ne peuvent pas y souscrire pour deux raisons :

. les associations que sont les CRESS (cf art. 6) ne sont par définition pas des sociétés commerciales (seules entités dans lesquelles les régions peuvent prendre une participation au capital selon l'article L.4211-1 du CGCT) ;

. la règle du dépôt obligatoire de leurs fonds libres au Trésor prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, avec cependant des dérogations mentionnées à l'article L.1618-2 du CGCT qui ne citent pas les titres associatifs, leur interdit tout placement financier et donc toute souscription de ces titres (cf Question écrite n° 21731 - 9e législature- de M. PERREIN, publiée au JO Sénat du 13/08/1992, p. 1892).

Il faudrait donc modifier ces deux articles pour rendre possible la souscription de titres associatifs par les régions. Il serait logique d'aller au-delà et de le prévoir également pour les départements pour couvrir le secteur du médico-social.

En troisième lieu, la loi 6 août 2015 ayant supprimé l'interdiction pour les personnes physiques de détenir directement des obligations émises par leur association, il serait cohérent, afin d'encourager le financement des entreprises de l'ESS qui n'ont pas de capital, d'ouvrir l'IR-PME à la souscription de titres associatifs et fondatifs (art. 84) et, au-delà, de certificats mutualistes ou paritaires (cf art. 54) et de titres participatifs de coopératives afin de leur permettre de renforcer leurs quasi fonds propres pour financer leurs investissements.

Ceci relève naturellement de la loi de finances. Compte tenu des faibles montants budgétaires en jeu, il s'agit davantage d'une question de volonté politique que de coût budgétaire.

¹³⁶ Avec pour les collectivités, y compris lorsqu'elles ont signé des conventions d'objectifs et de moyens avec des associations, la crainte que des deniers publics, soumis au contrôle des CRC, ne soient irrégulièrement transformés en deniers privés sous couvert de l'abandon d'un excédent raisonnable. Par prudence, les collectivités préfèrent raisonner sur la base de résultats prévisionnels et réels faisant apparaître un excédent nul.

En quatrième lieu, les fondations et fonds de dotations ne peuvent placer leurs disponibilités que dans les catégories d'actifs énumérées à l'article R. 332-2 du code des assurances, lequel a été modifié par le décret n° 2016-707 du 30 mai 2016 portant réforme des titres de créance négociables pour y inclure au c) du 6° du A les « *Obligations, titres participatifs, certificats mutualistes, le cas échéant certificats paritaires, et titres subordonnés émis par les sociétés d'assurance mutuelles, les mutuelles, unions et fédérations régies par le code de la mutualité et les institutions de prévoyance régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ayant leur siège social sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OCDE* ». Les fondations et fonds de dotation ne peuvent donc toujours pas souscrire librement des titres associatifs, ce qui est regrettable compte tenu de leur rôle croissant dans le financement des associations (cf art. 63).

En cinquième lieu, les acteurs reconnaissent que le titre associatif reste largement méconnu et qu'il conviendrait de faire davantage de pédagogie et de communication sur son bon emploi. Le CFF observe que les retours d'expérience sur les titres associatifs pourraient nourrir la réflexion sur les titres fondatifs, et que si des mesures d'amélioration sont prises, elles pourraient concerner les deux modèles (titres associatifs et titres fondatifs).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Le CSESS est d'avis que les cinq points ci-dessus doivent être traités si le parlement et le gouvernement confirment vouloir atteindre les objectifs ambitieux mentionnés dans l'étude d'impact de la loi de 2014 et loin d'être atteints à ce jour.

Le HCVA estime que le succès limité de ces titres mérite une évaluation plus approfondie à laquelle il se propose de procéder, en fonction de son urgence, avec des spécialistes des titres associatifs et autres instruments financiers, des financiers (notamment des banques) ainsi que des associations ayant émis des titres associatifs nouvelle formule. Cette évaluation pourrait également porter sur les obligations émises par des fondations (article 84).

Articles 71 et 72 Fusion et scissions d'associations

Rappel des objectifs visés en 2014 par ces articles

L'étude d'impact (p 22 et p 96 et s) souligne l'importance de ces articles sous la rubrique « actualisation des principaux statuts applicables aux grandes familles de l'ES » : « *C'est cette même motivation qui conduit le projet de loi à introduire des dispositions nouvelles pour sécuriser les opérations de fusion, de scission et d'apport partiels d'actifs entre associations (cf. titre V). En remédiant à un vide juridique sur ces sujets, ces dispositions vont permettre des regroupements d'associations, d'ailleurs souvent demandés par les pouvoirs publics eux-mêmes, en particulier dans les secteurs de la santé, du médico-social et du social. Or ce secteur constitue une part très importante de l'ESS et se trouve largement financé par la puissance publique. D'où un potentiel d'économies d'échelle non-négligeables qui ne peuvent qu'être bénéfiques pour les finances publiques.* »

Après avoir rappelé le flou juridique qui entoure ces opérations de fusion et scission (p 96), au nombre d'environ 200 par an, l'article 71 vise à les sécuriser en les définissant et en prévoyant leurs modalités générales (publication, information de l'ensemble des tiers et notamment des créanciers et des débiteurs privés ou publics, poursuite des contrats de travail des salariés, faculté de solliciter un rescrit

en matière d'agrément, de conventionnement et d'autorisations administratives...).

L'étude d'impact (p 99-100) rappelle également que les associations peuvent constituer des GIE en vue de coopérer et mentionne que le gouvernement va faire connaître cette possibilité, complémentaire du recours à une fusion.

L'article 72 insère ces dispositions dans le code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de ces articles

Les acteurs considèrent que les articles 71 et 72 ont rapproché le droit applicable du droit commun et facilité les opérations de fusion, en particulier du fait que sans disposition législative sur laquelle se fonder le ministère des finances ne pouvait pas appliquer le régime de faveur au moment de la cessation d'activité d'une association.

Ils ne disposent cependant pas de données précises sur le nombre de fusions intervenues chaque année depuis 2015 de telle sorte qu'il est difficile de procéder à une évaluation de leur incidence sur les pratiques associatives se traduisant par une cessation d'activité provisoire ou définitive (mise en sommeil ; absence de dépôt des comptes ; fusion ; dissolution ; liquidation).

De même, il n'est pas certain que le gouvernement ait réellement communiqué sur le GIE comme alternative à la fusion d'associations et le groupe de travail n'a identifié aucun chiffre ni aucune étude sur les créations de GIE par des associations.

Le HCVA estime également qu'il reste des simplifications à apporter, au-delà de la simple recopie du code de commerce. En particulier pour minimiser les coûts de telles opérations.

Il conviendrait à cet égard de remplacer la publication de l'opération dans un Journal d'annonces légales (prix élevé et publication limitée au département du siège de l'association) par une publication gratuite au Journal officiel où sont rendues publiques les déclarations de création (les associations pourraient déposer le texte dont le contenu est cadré par décret comme les fonds de dotation peuvent déposer leurs comptes annuels). Ceci permettrait aussi d'assurer une meilleure publicité et un meilleur suivi des dissolutions d'associations (cf art. 12).

Le recours à un commissaire aux apports, à la fusion ou à la scission lorsque la valeur totale de l'ensemble des apports dépasse le montant de 1 550 000 € fixé à l'article 1^{er} du décret n° 2015-1017 du 18 août 2015 semble bas et pourrait être relevé.

Un régime simplifié pour les petites opérations, avec un recours facultatif au commissaire à la fusion, aux apports ou à la scission et des délais plus courts, serait bienvenu, comme il en existe un pour les sociétés commerciales.

La question de la situation comptable intermédiaire est également posée car il est long et coûteux d'en établir une, alors que les comptes d'une association sont beaucoup plus stables d'une année sur l'autre que ceux d'une société commerciale. Il est donc suggéré de pouvoir procéder au cours de toute l'année n à une fusion ou scission sur la base des comptes de l'année n - 1 et d'abroger le 6° de l'article 15-4 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Le HCVA questionne aussi l'automatisme de la reconnaissance de la qualité de membre de l'association absorbante aux membres de l'association absorbée, ce qui peut aboutir à un changement complet de la gouvernance lorsque l'absorbante comporte peu de membres comparativement à l'absorbée. Sensible pour les associations qui poursuivent un objet politique, la question mérite un approfondissement à l'occasion d'une nouvelle vague de simplification dans ce domaine.

A l'occasion de l'examen de ces articles, le CSESS a également abordé la question de la fiabilité des chiffres mis en avant quant au nombre d'associations en France, leur création et leur disparition. Si le nombre de créations est bien connu grâce à la publication au JO des déclarations, le nombre des disparitions n'est pas connu avec certitude, ce qui entraîne probablement une surestimation du nombre d'associations en activité (cf art. 12). A la connaissance du CSESS, seul Lionel Prouteau se serait livré à une telle estimation dans le département de la Loire-Atlantique.

Il conviendrait donc d'approfondir ce sujet complexe puisque les associations ne sont pas rattachées à un CFE et que les solutions sont inévitablement plurielles¹³⁷.

Quant à la création de GIE par des associations, envisagée dans l'étude d'impact comme une alternative à leur fusion, on ne dispose pas non plus de données statistiques. La communication du gouvernement sur le sujet semble s'être limitée à une communication du ministère de l'économie et des finances du 14 juin 2016 comparant les formules du GIP, du GIE ou GEIE et de l'association¹³⁸.

Mais le but de cette communication était différent de celui visé dans l'étude d'impact puisqu'elle était centrée sur le GIP : *« Il n'est pas toujours nécessaire d'avoir recours à un GIP pour qu'une personne de droit public puisse coopérer avec des tiers publics et/ou privés. Cette coopération peut s'effectuer selon d'autres modalités d'organisation qui peuvent paraître plus souples : groupement d'intérêt économique ou groupement européen d'intérêt économique (GIE / GEIE), ou association. Cependant, dès lors qu'il existe une nécessité d'instaurer une coopération stable entre plusieurs organismes chargés d'une mission de service public, le GIP doit être privilégié. »*

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Si une évaluation plus approfondie des deux articles n'est pas apparue nécessaire, il serait souhaitable de travailler, dans le cadre du prochain train de simplification associative envisagé par le gouvernement (cf art 62), sur une deuxième vague de simplification dans ce domaine et sur une meilleure quantification du nombre de disparitions d'associations (cf art. 12).

Article 73 Plan de sauvegarde

[Rappel des objectifs visés en 2014 par cet article](#)

Inséré durant la discussion parlementaire, l'article 73 ajoute deux articles au code de commerce.

Le premier prévoit que le débiteur à l'initiative de l'établissement d'un plan de sauvegarde et exerçant une activité bénéficiant d'une autorisation administrative, d'un agrément, d'un conventionnement ou d'une habilitation, mentionnée au II de l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014, doit consulter l'autorité administrative ou l'autorité de contrôle et de tarification pour l'élaboration du projet de plan et que ces autorités rendent leur avis dans le délai d'un mois.

¹³⁷ Il a par exemple été suggéré de considérer comme inactives les associations qui ne déposent pas leurs comptes durant deux années de suite. Mais toutes les associations ne sont pas assujetties à cette obligation...

¹³⁸ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/gip/guide-relatif-aux-gip/comparatif-GIP-GIE-associations.pdf

Le second que l'auteur de l'offre de reprise, le liquidateur ou l'administrateur *ad hoc* consulte ces mêmes autorités, qui rendent également leur avis dans le délai d'un mois.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Les acteurs associatifs soulignent que, comme pour l'application de nombreux autres articles de la loi, il n'existe aucune donnée fiable et consolidée sur le nombre de plans de sauvegarde établis chaque année pour des associations. Ce chiffre doit néanmoins être limité puisqu'il faut cumuler une condition relative au montant du chiffre d'affaires et détenir des agréments ou des autorisations administratives. En dehors de cette remarque, cet article est considéré comme une bonne mesure car il sécurise la poursuite des activités concernées.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

S'agissant d'un article de pure procédure, il se suffit à lui-même et ne nécessite pas de modification ou de complément.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, une évaluation plus approfondie n'a pas été jugée nécessaire.

Articles 74 Capacité pour les associations d'intérêt général à recevoir des libéralités et à détenir des immeubles de rapport

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art. 43, p 101 à 104) relève que la création de fonds de dotation par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, pouvant recevoir des donations et legs et détenir des immeubles de rapport, a conduit certaines associations déclarées¹³⁹ à créer des fonds de dotation dont l'objet est de soutenir leurs actions, dans le but de bénéficier de libéralités par l'intermédiaire de ces fonds de dotation, et de posséder et administrer des immeubles de rapport.

Elle relève également que la création de fondations abritées par l'article 20 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a également conduit des associations déclarées à créer une fondation abritée, dont l'objet est le soutien aux actions de ces associations, afin de bénéficier, via la fondation abritante, des avantages qui s'attachent à la reconnaissance d'utilité publique, et notamment la capacité à recevoir des libéralités et la possibilité de détenir des immeubles de rapport.

L'article 43 du projet de loi devenu l'article 74 de la loi a pour objet, dans un but de clarification de l'univers du mécénat, d'étendre la « grande capacité », à savoir celle de recevoir des libéralités (donations ou legs), aux associations d'intérêt général justifiant de plus de trois années d'existence « *agissant dans les domaines visés par l'article 200 du code général des impôts, c'est-à-dire celles qui ont un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social humanitaire, sportif, familial, culturel ou*

¹³⁹ Selon une étude de 2012, sur 200 fonds de dotation étudiés, 28% avaient été créés par des OSBL.

*concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».*¹⁴⁰

L'article 44 du projet de loi, incorporé à l'article 74 de la loi, avait quant à lui pour objet de remédier à une incohérence de la législation et d'autoriser les associations reconnues d'utilité publique à acquérir et administrer des immeubles de rapport et, plus largement, à faire tous les actes de la vie civile que leurs statuts ne leur interdisent pas. Lors de la discussion du texte, le Parlement est allé plus loin en autorisant les associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du CGI à « *posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Ces dispositions ont été perçues par les acteurs comme favorables aux associations, même si elles ne règlent pas les aspects fiscaux (les droits de mutation à titre gratuit restent applicables dans de nombreux cas).

S'agissant des données permettant d'évaluer une éventuelle évolution des libéralités en faveur des associations concernées, il est difficile de disposer de chiffres pertinents, une dizaine d'années constituant une période assez courte à l'échelle des libéralités. On peut néanmoins relever les éléments suivants.

Le Panorama national des générosités de l'Observatoire de la Philanthropie - Fondation de France estimait l'ensemble des libéralités au profit des OSBL en 2019 à près d'1.3 Md€¹⁴¹, soit près du quart des 5 Mds€ de générosité des particuliers dont bénéficient les organismes faisant appel à la générosité du public. Ce chiffre, en constante croissance, continue de progresser au point qu'il s'agit d'un des piliers de développement des ressources pour de nombreuses organisations caritatives.

Le dernier Panorama des libéralités réalisé par France générosités en 2022 (sur un panel de 69 organisations membres) confirme que les legs et autres libéralités représentent 25% des ressources privées des membres de France générosités et 10% de l'ensemble de leurs ressources. Ceci représente une croissance de 42% entre 2013 et 2021, qui bénéficie aujourd'hui à davantage d'organisations (même s'il s'agit surtout de grandes associations) et qui devrait se poursuivre compte tenu de l'âge moyen des donateurs français, qui est de 62 ans avec une forte représentation parmi les donateurs des plus de 75 ans.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

¹⁴⁰ Voir peu après CE, 10/9 SSR, 07/11/2014, n° 383872, qui renvoie au Conseil constitutionnel une QPC sur la conformité à la constitution de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et sa décision n° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015 (§ 9) : « *...en réservant la capacité d'accepter des libéralités aux seules associations déclarées « qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale », le législateur a entendu favoriser, par la loi du 23 juillet 1987, l'affectation de dons et legs à des associations déclarées en raison de l'intérêt général spécifique qu'il a reconnu à leur objet et à la nature de leur activité ; que les différences de traitement qui en résultent entre les associations déclarées sont en rapport direct avec l'objet de la loi ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté ; »*

¹⁴¹ Son montant en 2014 est estimé à 750 M€.

Le HCVA estime qu'en réécrivant le septième alinéa de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, l'article 74 n'a fait qu'une partie du chemin nécessaire : alors qu'une association déclarée était précédemment obligée de vendre rapidement les immeubles reçus gratuitement puisqu'elle ne pouvait posséder que « *Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose* », elle peut aujourd'hui théoriquement les conserver.

Mais la loi n'a pas apporté une solution globale consistant à reconnaître la pleine capacité aux associations déclarées¹⁴² puisqu'elle se réfère au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts pour déterminer le champ d'application de cette nouvelle mesure¹⁴³.

Or la notion d'intérêt général au sens fiscal est nettement plus restrictive que la notion d'intérêt général en droit administratif et couvre un nombre limité de secteurs (cf ci-dessus). S'agissant de déterminer la capacité juridique d'une personne morale, la référence au CGI n'est pas entièrement convaincante et a pour inconvénient de susciter des difficultés d'interprétation et d'application.

Revenir sur la « petite capacité » des associations déclarées et l'interdiction des immeubles « de rapport » constituerait un grand choc de simplification et donnerait un moyen supplémentaire aux associations de diversifier leurs ressources.

Il conviendrait également que l'article 795 du Code général des impôts mentionne l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les libéralités reçues par les associations déclarées visées au 5ème alinéa de l'article 6 de la loi de 1901.

Les acteurs regrettent que la même référence ait été retenue par l'article 4 de la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale ayant complété l'article 706-160 du code de procédure pénale par un alinéa relatif à l'AGRASC ainsi rédigé : « *L'agence peut mettre à disposition, le cas échéant à titre gratuit, un bien immobilier dont la gestion lui est confiée en application du 1° du présent article au bénéfice d'associations dont les activités entrent pour leur ensemble dans le champ du b du 1 de l'article 200 du code général des impôts ainsi que d'associations, de fondations reconnues d'utilité publique et d'organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation. Les modalités de cette mise à disposition sont définies par voie réglementaire.* » Cette rédaction a ainsi pour effet, à titre d'exemple, d'exclure les coopératives et les mutuelles du bénéfice de ces dispositions puisqu'elles ne remplissent pas la condition d'une gestion désintéressée au sens fiscal.

Le ministère de l'intérieur s'est toutefois déclaré opposé à ce type d'évolution pour deux raisons qui doivent être prise en considération.

En effet, le monde associatif s'exposerait aux risques que les pouvoirs publics essaient précisément d'endiguer, tels que la spéculation immobilière sous couvert d'une association ou encore la contagion lucrative.

Cette extension irait en outre à l'encontre des observations émises par le GAFI lors de son évaluation de la France, qu'il mène depuis 2020, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement

142 Une association déclarée ne peut, par exemple, toujours pas acheter un immeuble qui ne serait pas strictement nécessaire à l'accomplissement du but qu'elle se propose. De même, elle reste tenue de vendre les immeubles qui ne sont plus strictement nécessaires à son activité. Elle ne peut toujours pas non plus acheter un immeuble de rendement grâce au recueil de legs ou de dons pour diversifier ses sources de financement.

143 L'ensemble des activités devant être conformes au B du 1 de l'article 200 du CGI, une association qui aurait une activité lucrative très accessoire (même à hauteur de 0,5 %) serait exclue de l'exception de l'article 6 de loi de 1901.

du terrorisme. Parmi ses exigences figure en effet le renforcement très significatif du contrôle des associations simplement déclarées. Si la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République ayant force constitutionnelle depuis 1971, ne saurait être remise en cause, il serait contre-indiqué de les encourager à mener des activités sources de risques substantiels, préjudiciables à l'ensemble du monde associatif.

La question de la reconnaissance de la pleine capacité juridique aux associations déclarées étant donc particulièrement délicate, les acteurs de l'ESS ne peuvent que s'en remettre à la sagesse du Parlement sur ce point.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

En dehors des clarifications ci-dessus, les acteurs n'estiment pas nécessaire une évaluation plus approfondie de l'article 74.

Article 75 Reversements en cas de cessation d'un établissement médical ou médico-social

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

Non prévu dans le projet de loi initial, l'article 75 de la loi complète le code de l'action sociale et des familles en ajoutant à son article L313-19 deux rubriques aux sommes que l'exploitant d'un établissement ou d'un service médical ou médico-social doit, en cas de cessation définitive des activités, reverser à une collectivité publique ou à un établissement privé poursuivant un but similaire, apportées par l'Etat, par l'agence régionale de santé, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ou par les organismes de sécurité sociale. Il s'agit du solde des subventions amortissables et transférables et des plus-values sur les actifs immobilisés ayant fait l'objet d'amortissements pris en compte dans le calcul des tarifs administrés et non dévolus au repreneur.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article](#)

Sur cet article, les acteurs ne disposent pas non plus de données statistiques sur son application et les sommes récupérées chaque année par les financeurs publics du secteur médical ou médico-social qui, s'agissant de deniers publics, sont parfaitement légitimes à vouloir les recouvrer en cas de cessation d'activité.

Sa portée semble parfois mal comprise puisque des associations animées par des bénévoles restructurent parfois leurs actifs immobiliers sous forme de SCI ou de fonds de dotation pour les faire échapper à ce qui est à tort assimilé ou perçu comme un droit de préemption des financeurs publics.

L'application de cet article renvoie aussi à la question délicate de l'application, très limitée à ce stade, de la notion d'excédent raisonnable qui peut être laissé par les financeurs publics à la disposition du bénéficiaire d'une subvention (cf art 59), qui, si elle l'était de bonne foi, réduirait beaucoup les appréhensions des associations à ce sujet.

L'article mériterait donc un effort de pédagogie de la part de ces financeurs.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

A l'occasion de l'évaluation de cet article, les acteurs de l'ESS ont soulevé la question de savoir s'il ne fallait pas réfléchir à un droit des procédures collectives adapté aux associations, et à tout le moins à un droit de la liquidation volontaire, déterminant notamment le rang de préséance des différents créanciers. Le HCVA pourrait se charger de cette réflexion.

La Belgique ayant créé des tribunaux des affaires économiques, également compétents pour les associations, une expérimentation de juridictions de même nature a été annoncée par le Garde des sceaux début 2021 après avoir pris connaissance du plan d'action issu des Etats généraux de la Justice qui propose la transformation, à titre expérimental, de certains tribunaux de commerce en tribunaux des activités économiques¹⁴⁴. Le projet de loi n° 569 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, déposé au Sénat le 3 mai 2023¹⁴⁵, comporte un article 6 qui prévoit qu'elle sera « applicable à titre expérimental à au moins neuf et au plus douze tribunaux de commerce désignés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, pendant une durée de quatre ans à compter de la date fixée par cet arrêté adopté dans les douze mois de la publication du décret pris pour l'application du présent article, pour le jugement des procédures ouvertes à compter de cette date. » et, comme pour chaque expérimentation « Six mois au moins avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport procédant à son évaluation. L'ensemble des acteurs judiciaires et économiques est associé à cette évaluation. L'évaluation repose notamment sur la durée des procédures de liquidation judiciaire, le taux de réformation des décisions, la qualité du service rendu au justiciable et l'appréciation des auxiliaires de justice, au vu des statistiques fournies par le ministère de la justice, d'une part, et de questionnaires de satisfaction, d'autre part. »

Même si le Conseil national des barreaux s'est prononcé dès décembre 2021 contre cette expérimentation, la question conserve une actualité certaine, là encore si l'ESS veut qu'il soit tenu compte des spécificités de ses statuts, notamment sur le sort des réserves impartageables, et que ne lui soient pas appliquées sans discernement les dispositions du code de commerce. L'implication de l'ESS dans le suivi et l'évaluation de cette expérimentation sont donc essentielles.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

En dehors des éléments ci-dessus, les acteurs n'estiment pas nécessaire une évaluation plus approfondie de l'article 75.

144 Voir dans le même sens le Rapport d'information du Sénat n° 615 (2020-2021), déposé le 19 mai 2021, qui propose l'extension de la compétence du tribunal de commerce à l'égard des agriculteurs, des professionnels indépendants, incluant les membres des professions libérales réglementées, et des personnes morales non commerçantes, les associations pouvant relever de cette dernière. Le rapport du comité de suivi des Etats Généraux de la justice remis au Président de la République le 8 juillet 2022 les y incluent clairement. Il reprend sur ce point la proposition contenue dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce (JO 16 sept.).

145 <https://www.senat.fr/leg/pjl22-569.html>

Article 76 Modification de l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Non prévu dans le projet de loi initial, l'article 76 de la loi complète l'article 11 de la loi de 1901 pour permettre aux associations reconnues d'utilité publique de faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, de placer leurs fonds sur les actifs autorisés par le code de la sécurité sociale pour la représentation des engagements réglementés des institutions et unions exerçant une activité d'assurance et d'accepter les libéralités entre vifs et testamentaires, dans les conditions fixées à l'article 910 du code civil.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Le Mouvement associatif estime que la levée des restrictions qui pesaient sur les ARUP et que la reconnaissance de leur pleine capacité juridique à l'occasion du vote de la loi de 2014 marque une évolution importante pour elles. Il ne dispose toutefois d'aucun retour sur l'usage de la liberté de placement qui leur est désormais reconnue, ni de données statistiques sur l'application de cet article.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Le Mouvement associatif ne suggère aucune modification ou complément à cet article qui se suffit à lui-même.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, les acteurs n'estiment pas nécessaire une évaluation plus approfondie de l'article 76.

Article 77 Fonds de garantie des apports en fonds associatifs

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Non prévu dans le projet de loi initial, l'article 77, rédigé en termes proches de ceux de l'article 23 sur les fonds coopératifs, permet la création de fonds de garantie des apports en fonds associatifs dont la mission est de garantir la reprise des apports en fonds associatifs dont bénéficient les associations qui financent ces fonds de garantie.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Aucun fonds de garantie ne semble avoir été mis en place en application de cet article qui visait, en particulier, à encourager le financement d'associations par des financeurs, notamment pour rendre les titres associatifs plus attractifs (cf art. 64). Une des explications à cette absence d'usage de l'article résiderait dans l'incertitude qui règne en droit bancaire sur la nature des fonds associatifs avec droit de reprise.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Le Mouvement associatif ne suggère aucune modification ou complément à cet article qui n'a pas été appliqué.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Dans ces conditions, les acteurs n'estiment pas nécessaire une évaluation plus approfondie de l'article 77.

Article 78 Sanctions pénales pour absence de dépôt des comptes annuels au greffe

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Non prévu dans le projet initial du gouvernement, l'article 78 rend applicable aux dirigeants d'une association ayant bénéficié de subventions les sanctions pénales prévues par l'article L.242-8 du code de commerce s'ils n'ont pas établi de comptes annuels ou n'ont pas assuré la publicité de ces comptes et du rapport du commissaire aux comptes.

Il permet aussi au président du tribunal, statuant en référé, d'enjoindre sous astreinte aux dirigeants d'assurer la publicité de ces comptes et du rapport du commissaire aux comptes ou de désigner un mandataire chargé d'effectuer ces formalités.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Le Mouvement associatif ne dispose pas d'information sur le nombre de décisions de justice rendues pour absence de publicité des comptes et/ou sur le nombre et le montant des sanctions pénales infligées.

Néanmoins, malgré l'absence criante d'éléments d'évaluation, le législateur a cru opportun de renforcer encore ces sanctions dans le cadre de la loi du 24 août 2021 sur le respect des principes de la République (montant de l'amende porté à 9 000 € et possibilité pour le préfet de saisir le juge).

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Un rapport de l'IGAS de 2017¹⁴⁶ estime (p. 15) à 43% le nombre d'associations concernées assurant la publicité de leurs comptes. La faiblesse de ce chiffre devrait conduire à interroger la qualité de l'information mise à disposition sur cette obligation, mais aussi la proportionnalité de ces obligations au regard des conditions de fonctionnement associatif, reposant largement sur le bénévolat, et la pertinence des seuils déclenchant ces obligations.

146 https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/igas_rapport_2017_appel_generosite_publicque.pdf

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

En dehors du point ci-dessus, l'article 78 n'a pas été estimé mériter une évaluation plus approfondie.

Article 79 Fonds de formation des dirigeants bénévoles des associations

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Non prévu dans le projet de loi initial, l'article 79, rédigé en termes similaires à ceux des articles 23 sur les fonds coopératifs et 77 sur les fonds de garantie des apports associatifs, permet la création par les organismes paritaires collecteurs agréés de fonds de formation, financés par les associations à but non lucratif, dont la mission est de financer et d'organiser la formation des dirigeants bénévoles des associations à but non lucratif.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Cet article ne semble pas avoir reçu un grand écho entre 2014 et 2018 dans la mesure où les bénévoles, qui ne reçoivent par définition aucune rémunération, n'acquittent, ni d'ailleurs les associations au profit desquelles ils exercent leur activité, aucune cotisation auprès des organismes paritaires collecteurs agréés de fonds de formation.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément modifié l'organisation de la formation professionnelle en créant à l'article 39 des « *opérateurs de compétences* » (OPCO). Antérieurement, une profonde restructuration des branches professionnelles avait été engagée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 et amplifiée par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, en vue de ramener de plus de 700 à environ 200 le nombre de branches professionnelles à l'horizon 2019.

Depuis cette réforme de la formation professionnelle de 2018, l'OPCO Uniformation propose des formations destinées aux dirigeants associatifs bénévoles.

Le Mouvement associatif ne dispose pas de données sur le nombre, le volume et l'évaluation des formations suivies chaque année par les dirigeants associatifs.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

L'OPCO Uniformation proposant une offre de formation destinée aux dirigeants associatifs bénévoles, la question posée est désormais celle du maintien ou non de l'utilité d'un article conçu avant la réforme de 2018, qui a profondément modifié les conditions de financement de la formation professionnelle. Si l'article 79 a introduit un facteur de souplesse dans l'élaboration des programmes de formation destinés aux dirigeants associatifs bénévoles, les acteurs de l'ESS sont incapables de répondre aujourd'hui à cette question.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Sans qu'il y ait forcément lieu de procéder à une évaluation plus approfondie de cet article, il serait intéressant de demander au Mouvement associatif et à l'UDES de documenter un peu mieux l'offre existante proposée aux bénévoles associatifs et de déterminer si elle est satisfaisante ou doit être complétée, et dans l'affirmative, dans quels domaines et pour quels contenus.

TITRE VII DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES FONDATIONS ET FONDS DE DOTATION

Les fondations ont été intégrées en 2014 dans le périmètre de l'ESS par article 1er de la loi comme constituant l'une des familles statutaires de l'ESS. Depuis cette date, le secteur a connu des évolutions notables.

Fin 2013, l'observatoire de la philanthropie de la Fondation de France recensait environ 4 000 structures, dont 1 842 fonds de dotation. Elles dépensaient 7,4 Mds€, détenaient environ 22 Mds€ d'actifs et employaient 84 100 salariés.

Le CFF recense à l'heure actuelle plus de 7 000 structures, dont environ 4 200 fonds de dotation. Leurs dépenses en faveur de l'intérêt général s'élèvent à 15 Mds€ chaque année ; elles détiennent environ 30 Mds€ d'actifs et employaient, au 31 décembre 2018, 130 000 salariés.

La physionomie du secteur a donc évolué de manière très significative depuis la promulgation de la loi de 2014 avec quelques phénomènes saillants : une croissance ininterrompue du secteur, un ralentissement des créations de fondations RUP et une forte montée en puissance des fonds de dotation (près de 300 créations chaque année).

La répartition géographique a également évolué : en 2014, 61% des structures avaient leur siège en région parisienne. Aujourd'hui, la répartition est inversée (60% hors Ile de France) et l'axe territorial est devenu un aspect important de l'action du secteur.

Malgré toutes ces avancées, le secteur peine à être identifié, connu et reconnu par le grand public comme contributeur à l'intérêt général.

Article 80 -Extension du chèque emploi associatif au bénéfice des fondations

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art 45, p 106), après avoir relevé que fondations n'ont accès ni au chèque emploi associatif, ni au chèque emploi-service universel ouvert aux seuls particuliers, précise que l'article 80 a pour objet de simplifier les déclarations sociales en étendant aux fondations la faculté d'utiliser le chèque emploi associatif dans les mêmes conditions que ce qui est prévu pour les petites associations (neuf salariés au plus). Il complète donc en ce sens l'article L. 1272-1 du code du travail.

Près de 1 000 fondations pourraient être concernées par cette extension représentant environ 6 000 salariés.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Si le chèque emploi associatif a bien été étendu comme prévu aux fondations, le CFF a souligné qu'il ne disposait d'aucune donnée sur son utilisation effective par les fondations. Le Mouvement associatif a opéré le même constat pour les associations. Il serait donc intéressant de demander aux URSSAF si

elles disposent de statistiques en la matière pour vérifier en particulier si l'utilisation réelle du chèque correspond à l'ordre de grandeur donné par l'étude d'impact.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Compte tenu de la portée limitée de cet article, une évaluation plus approfondie n'est pas jugée nécessaire.

Article 81 Extension de la capacité à effectuer des dons au profit d'une fondation d'entreprise

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

L'étude d'impact (art 46, p 107), après avoir relevé que les fondations d'entreprise créées par la loi du 23 juillet 1987 ne peuvent recevoir de dons que de leurs salariés, indique que l'article 81 a pour objet d'étendre cette faculté de don aux adhérents, sociétaires, actionnaires et mandataires sociaux de l'entreprise fondatrice dès lors que celle-ci recherche une utilité sociale au sens de la présente loi.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article](#)

Cette mesure est jugée utile par les fondations d'entreprise.

Le CFF ne dispose toutefois d'aucune donnée sur son utilisation effective, sur le nombre de fondations qui en ont bénéficié, sur la typologie des donateurs et sur les montants collectés. Le recueil de ces données par l'Etat reste à organiser.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

Le CFF suggère que la faculté de don soit étendue aux clients de l'entreprise fondatrice dans la liste dressée par le dernier alinéa de l'article 19-8 de la loi du 23 juillet 1987, en notant que certaines entreprises ont créé des fonds de dotation à cet effet. Plutôt que de contourner la loi, il serait plus simple d'étendre aux clients cette faculté de don.

Le CFF reconnaît que la mise en œuvre d'une telle proposition suppose, comme cela s'est déjà posé pour les sociétaires, de pouvoir identifier ces clients. La proposition nécessite donc un approfondissement technique.

Le HCVA rappelle néanmoins avoir proposé de supprimer au dernier alinéa de l'article 19-8 de la loi de 1987 cette liste limitative des mécènes potentiels d'une fondation d'entreprise car cette règle, dont le fondement remonte à 1991, n'a pas plus vraiment de sens en 2023.

Le ministère de l'intérieur s'est déclaré opposé à cette proposition en alertant sur les risques de détournement de la mission première des fondations d'entreprise et de confusion des genres et sur les risques d'opacité qui en découleraient. Il rappelle à cet égard la position du GAFI qui prône un renforcement du contrôle des organismes philanthropiques français.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

La mesure ayant été jugée utile par les acteurs, elle ne nécessite pas d'évaluation plus approfondie mais une appréciation de sa balance avantages/risques par le Parlement.

Article 82 Prorogation de la durée des fondations d'entreprise

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet de loi initial, l'article 82 précise à l'article 19-2 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le mécénat les modalités de prorogation d'une fondation d'entreprise au-delà de sa durée initiale minimale de 5 ans.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

L'extension de durée doit désormais porter sur une durée minimale de trois ans, avec à la clé un nouveau programme d'action pluriannuel. Ce dispositif est entré dans les mœurs et ne soulève pas de difficulté d'application selon le CFF. Il ne nécessite donc pas de modification.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

L'article ayant été jugé utile par les acteurs, il ne nécessite pas d'évaluation plus approfondie.

Article 83 Transformation d'une association en fondation reconnue d'utilité publique

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet de loi initial, l'article 83 précise à l'article 20-2 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le mécénat les modalités de transformation d'une association de la loi de 1901 ou de droit local dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en fondation RUP, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Cette disposition de simplification est très appréciée par les acteurs, spécialement par les associations titulaires d'autorisations administratives. Régulièrement utilisée, le CFF ne dispose pas de données précises sur l'ampleur de cette utilisation. Il note à ce sujet qu'il n'existe pratiquement plus de création de FRUP *ex nihilo* et que la plupart des créations résultent aujourd'hui de transformation d'ARUP en FRUP, le principal objectif poursuivi étant la pérennisation du projet. Par ailleurs, certains projets donnent lieu depuis lors à la création d'associations de préfiguration qui sont ensuite transformées en FRUP dès qu'ils ont atteint la phase de stabilisation.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Cet article donnant entière satisfaction, aucune suggestion de modification n'a été formulée à son sujet.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

S'agissant d'une avancée pleinement reconnue par les acteurs, cet article ne nécessite pas une évaluation plus approfondie.

Article 84 Emission par les fondations de titres analogues aux titres associatifs

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art 47, p 108), après avoir relevé que le besoin de financement des fondations est proche de celui des associations et comporte des caractères voisins en termes d'outils financiers à développer ou à encourager, précise que l'article 84 a pour objet de permettre aux fondations et fonds de dotation d'émettre des titres analogues aux titres associatifs (cf art 70). Il ajoute donc en ce sens un article L. 213-21-1 A au code monétaire et financier.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Utilisables surtout par les grandes fondations qui ont besoin de renforcer leurs fonds propres ou par des fondations adossées à de grands établissements financiers, ces titres restent méconnus.

S'agissant de placements privés auprès d'investisseurs, le CFF ne dispose pas de données sur le nombre et le montant des émissions réalisées depuis 2015. Au moment de l'élaboration de la loi, la cible pressentie était celle des fondations gestionnaires d'établissements sanitaires ou médico-sociaux, ayant des investissements significatifs à réaliser et à financer.

Selon Pierre Valentin, ancien président d'Ecofi, quelques obligations ont été émises par des fondations et dans les quatre émissions de titres associatif ou fondatifs en cours, une émission concernerait une fondation sur le thème de l'éducation et du décrochage scolaire.

La forte décline des taux d'intérêt entre 2012 et 2021 a également rendu cet outil de financement peu attractif au regard du financement bancaire durant cette période.

Les acteurs estiment que cet outil de financement est intéressant même s'il concerne un nombre limité de fondations et doit être absolument conservé.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Le CFF n'a pas formulé de propositions de modification de la loi mais insiste sur la nécessité de mieux faire connaître cet outil financier pour que davantage de fondations se l'approprient.

Les propositions d'évolution formulées à l'article 70 sur le titre associatif valent aussi pour les fondations puisqu'il s'agit de titres de même nature.

Par ailleurs, le CFF estime que le contrat à impact social constitue également un outil pouvant être utilisé par les fondations, qui pourraient à la fois en émettre en qualité d'opérateur et en acquérir à titre de placements de leurs réserves pour soutenir l'innovation sociale d'autres acteurs de l'ESS (cf art. 15). Ce sujet fait actuellement l'objet de travaux avec le PESSII.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

L'évaluation de cet article révèle encore une fois la faiblesse des outils statistiques disponibles dans l'ESS (cf art 12) et la nécessité de remettre rapidement ce sujet en chantier. A part cela, l'article, de portée limitée, ne nécessite pas une évaluation approfondie.

Article 85 Aménagement des règles applicables aux fonds de dotation

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

L'étude d'impact (art 48, p 109), après avoir rappelé que l'article 140 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoit que « *Le ou les fondateurs peuvent apporter une dotation initiale au fonds* » et le nombre de créations de fonds de dotation (1300 en moins de 5 ans), mentionne qu'il est « *nécessaire, pour conforter le sérieux de ce nouvel instrument au service de projets d'intérêt général de prévoir un montant minimum de dotation initiale marquant ainsi les engagements des fondateurs.* » L'article 85 complète donc en ce sens le III de cet article 140 en précisant que ce montant, qui ne peut pas dépasser 30 000 €, est fixé par voie réglementaire.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article](#)

Le décret n° 2009-158 du 11 février 2009 ayant fixé les modalités de gestion financière des fonds de dotation a été modifié par le décret n° 2015-49 du 22 janvier 2015 qui a fixé à 15 K€ le montant minimum de dotation initiale des fonds. Et plus récemment par le décret n° 2022-813 du 16 mai 2022, pris en application de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Cette disposition fait l'objet d'une appréciation positive par le CFF qui relève que certains fondateurs créaient des fonds de dotation sans réel apport uniquement pour pouvoir collecter des fonds, ce qui les empêchait d'investir et aboutissait à créer des fonds de dotation rapidement inactifs. L'exigence d'un apport minimal de 15 K€ a eu pour effet de donner plus de solidité aux fonds de dotation créés depuis 2015, le CFF étant attaché à ce que les organismes créés aient une activité d'intérêt général réelle et ne soient pas des coquilles vides. Le CFF a d'ailleurs proposé dans son livre blanc de 2022 de dissoudre les fonds de dotation inactifs, pour aller plus loin dans cette démarche vertueuse.

Le HCVA s'était pour sa part déclaré défavorable à cette mesure en 2013 en se référant à la liberté associative et à la nécessité de garder facilement accessibles aux associations ces outils permettant d'étendre leur capacité juridique (réception de dons et détention d'immeubles, cf art. 74).

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

Compte tenu des positions exprimées ci-dessus, le Mouvement associatif estime qu'il ne faut pas relever le plancher de 15 K€, même s'il se situe à mi-chemin du plafond autorisé par le législateur. Le CFF ne le suggère pas non plus, estimant le montant actuel de 15 K€ satisfaisant.

Un débat s'est instauré à ce sujet entre ceux qui estiment absurde de devoir créer ou multiplier les statuts pour acquérir des capacités juridiques ou des compétences au risque de les empiler et de perdre en transparence sur les flux financiers et ceux qui estiment que devraient être attachés à chaque régime juridique, notamment à celui des associations, les capacités juridiques nécessaires à l'exercice complet des missions. La complexité de la législation actuelle reflète plutôt le premier de ces partis-pris.

A titre d'exemple, les fondations d'entreprise créées en 1991 peuvent recevoir des subventions publiques mais disposent d'une faible capacité juridique ; en sens inverse, les fonds de dotation créés en 2008 ne peuvent pas recevoir de subvention publique mais disposent d'une grande capacité juridique.

Le HCVA propose, à titre de mesure de simplification, de supprimer l'alinéa 3 du III de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie en vertu duquel « *Aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut être versé à un fonds de dotation. Il peut être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité. Les dérogations sont accordées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget* ». Cette restriction complique la structuration des projets comportant des financements hybrides (subventions/mécénat).

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Cet article ne nécessite pas une évaluation plus approfondie.

Article 86 Fusion et scissions de fondations

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

Ne figurant pas dans le projet de loi initial, l'article 86, analogue à l'article 71, rétablit dans la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le mécénat un article 20-1 qui détaille le régime de fusion, scission ou apport partiel d'actif entre fondations, similaire à celui qui est retenu pour les associations.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article](#)

La procédure allégée prévue par la loi est appréciée par les acteurs car auparavant les fondations appliquaient de manière contractuelle le régime de la fusion entre entreprises. S'agissant d'opérations rares sinon exceptionnelles, l'article reste peu utilisé : le cas le plus cité est celui de la fusion entre deux entreprises disposant chacune d'une fondation d'entreprise.

Mais le CFF ne dispose pas de données sur le nombre d'opérations intervenues en application de cet article.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

Le CFF soulève une question de clarification sur le champ d'application de l'article 20-1 de la loi de 1987 dans la mesure où son I mentionne « *La fusion de plusieurs fondations dotées de la personnalité morale* » : cet article s'applique-t-il aux fonds de dotation ?

La réponse est sans doute affirmative car l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie dispose que « *Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif* ».

Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014 mentionne au 1° du II les « fondations » comme l'une des composantes de l'ESS¹⁴⁷ mais sans avoir retenu l'expression « les fondations et fonds de dotation », ce qui introduit chez certains une certaine hésitation sur ce point (cf art. 1^{er}).

Toutefois, la loi de 2014 leur consacrant certains articles, il ne fait guère de doute pour les acteurs que les fonds de dotation sont implicitement inclus sous l'appellation « fondations » utilisée par l'article 1. Lors des travaux préparatoires à l'adoption éventuelle d'une loi complétant la loi du 31 juillet 2014, ce point pourrait être définitivement clarifié.

Le HCVA propose d'étendre expressément le régime des fusions/scissions/apports partiel d'actifs des fondations aux fonds de dotation.

Il suggère également d'étendre la possibilité de fusion/scission/apport partiel d'actifs entre une association et une fondation aux opérations de fusion/scission/apport partiel d'actifs entre une association et un fonds de dotation et aux opérations de fusion/scission/apport partiel d'actifs entre un fonds de dotation et une fondation.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Cet article étant rarement appliqué mais apprécié par les acteurs, il ne nécessite pas une évaluation approfondie.

Article 87 Transformation d'un fonds de dotation en fondation reconnue d'utilité publique

[Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article](#)

Ne figurant pas dans le projet de loi initial, l'article 87 ajoute un XI à l'article 140 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie pour préciser les modalités de transformation d'un fonds de dotation en FRUP, comme l'a fait l'article 83 pour les associations, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle.

[Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article](#)

147 Selon cet article, le périmètre actuel de l'ESS comprend « *les personnes morales de droit privé constituées sous la forme de coopératives, de mutuelles ou d'unions relevant du code de la mutualité ou de sociétés d'assurance mutuelles relevant du code des assurances, de fondations ou d'associations* ».

Cette disposition de simplification est très appréciée par les acteurs, même si elle est encore peu utilisée, car elle permet d'utiliser le fonds de dotation comme structure de préfiguration avant une transformation en FRUP.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Aucune suggestion de modification de cet article n'a été formulée.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Cet article étant rarement appliqué mais apprécié par les acteurs, il ne nécessite pas une évaluation approfondie.

Autres propositions du CFF

Le CFF formule les sept autres propositions suivantes dans l'hypothèse où une nouvelle loi sur l'ESS viendrait compléter la loi de 2014.

Il propose en premier lieu la création d'un fonds de développement fondatif, à l'instar des fonds de développement coopératif (art. 23) et associatif (art. 68).

Il suggère en deuxième lieu de sécuriser, dans le cadre de la future loi de simplification, le mécénat de compétence en modifiant à cet effet le code du travail (cf [Annexe 20](#)). En effet, le mécénat de compétence sous forme de prêt de main d'œuvre à but non lucratif est encadré par les articles L.8241-1, qui prohibe le prêt de main d'œuvre à but lucratif à l'exception des cas où il est réalisé sans but lucratif, et L.8241-2 du code du travail, qui délimite les contours de cette exception, afin de sécuriser juridiquement les opérations et de protéger les salariés prêtés.

En 2017, un dispositif ad hoc de mise à disposition de personnel par les grandes entreprises auprès des jeunes ou petites et moyennes entreprises a été instauré avec une visée de développement économique et codifié à l'article L.8241-3 du même code. Il se distingue donc du mécénat de compétence.

Or, depuis une réforme de 2018, la référence à l'article 238 bis du code général des impôts relatif aux dons et au mécénat insérée à l'article L. 8241-3 du code du travail a créé une confusion et entraîné une insécurité juridique, certains praticiens considérant que cet article encadrerait désormais le mécénat de compétence dont bénéficient les organismes sans but lucratif.

Selon cette interprétation :

.les PME, représentant 99,99 % du total des entreprises en France, pourraient se retrouver entièrement exclues de la possibilité de faire du mécénat de compétence car l'article L.8241-3 du code du travail restreint aux grandes entreprises uniquement (entreprises d'au moins 5 000 salariés) la capacité de mettre gratuitement à disposition du personnel ;

.une mise à disposition de salarié ne pourrait excéder deux ans. Or, nombres de projets portés par des associations ou fondations se conçoivent sur un temps long et les grandes entreprises mécènes, dont 54 % font du mécénat de compétence, le font majoritairement sous forme de mise à disposition de longue durée de leurs salariés. La limitation à deux ans de la mise à disposition irait ainsi à l'encontre des pratiques constatées ;

.le mécanisme de l'article L. 8241-3 restreint par ailleurs les objectifs poursuivis uniquement à l'amélioration de la qualification de la main d'œuvre, la promotion des transitions professionnelles ou

à la constitution de partenariats d'affaires ou d'intérêt commun. Cette liste limitative ne prend pas en compte le caractère désintéressé du mécénat de compétence et n'est pas adaptée à la réalité de la pratique.

Il en résulte une insécurité juridique et une forte perte de potentiel de déploiement du mécénat de compétence, raison pour laquelle il convient de sécuriser ce point en rattachant expressément le mécanisme du mécénat de compétence à l'article L.8241-1 du code du travail.

En effet, le prêt de main d'œuvre à titre gratuit n'a, *de facto*, pas de caractère lucratif, ne donne lieu à aucune refacturation et doit pouvoir rentrer dans la définition du prêt de main d'œuvre à but non-lucratif tel qu'autorisé par l'article L.8241-1 du code du travail.

Ce point avait d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation du rapport « Pour une philanthropie à la française » des députées Sarah El Hairy et Naima Moutchou présenté le 9 juin 2020, malheureusement resté sans suite sur ce point.

Il propose en troisième lieu d'encourager le don de RTT comme une nouvelle forme de générosité et à cet effet de modifier le code du travail en introduisant au Chapitre II du Titre IV du Livre Ier de sa Troisième partie une sous-section 5 « *Dons de congés monétisés en faveur des organismes éligibles à la réduction d'impôt pour don* » avec renvoi à un décret pour en fixer les modalités pratiques.

Il souhaite en quatrième lieu revoir l'encadrement des placements ouverts aux fondations et fonds de dotation et encourager les placements à impact. A cet effet, il demande la suppression dans les statuts types des FRUP établis par le ministère de l'Intérieur des stipulations encadrant ces placements et l'abrogation du second alinéa de l'article 1er du décret n° 2009 -158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation.

Il souhaite dans le même sens simplifier le régime d'emprunt actuellement applicable en supprimant dans les statuts types établis par le ministère de l'Intérieur l'autorisation préalable à l'emprunt par les FRUP ou, à tout le moins, de remplacer cette autorisation par une simple déclaration en préfecture.

Il suggère en cinquième lieu d'exonérer d'impôt sur les sociétés les fonds de dotation à dotation consommable.

Ceci permettrait d'éviter des écueils importants que rencontrent ces fonds lors de leur démarrage et au cours de leur vie, mais également de libérer une fraction des dotations actuellement bloquées et d'allouer des moyens supplémentaires au profit d'actions d'intérêt général.

Pour ce faire, au 5. de l'article 206 du code général des impôts, il conviendrait de supprimer les mots suivants : « *dont les statuts ne prévoient pas la possibilité de consommer leur dotation en capital*, ».

A titre de proposition de repli, il faudrait prévoir un mécanisme permettant aux fonds de dotation d'utiliser une fraction de leur dotation en vue d'assumer leurs charges, sous réserve que cette dotation soit reconstituée dans un délai de 5 ans. A cet effet, l'alinéa 7 du III de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie pourrait être ainsi rédigé : « *il ne peut, si ce n'est à titre exceptionnel durant le premier exercice et sous réserve de reconstituer la dotation initiale dans un délai ne pouvant excéder cinq ans, disposer des dotations en capital dont il bénéficie ni les consommer et ne peut utiliser que les revenus issus de celles-ci* ».

Il propose en sixième lieu d'étendre l'abattement sur la taxe sur les salaires aux fonds de dotation, en les intégrant sur la liste figurant à l'article 1679 A du code général des impôts.

Enfin, il attend en septième lieu de la DILA et du ministère de l'intérieur une modernisation de tous les outils publics (déclarations obligatoire et formalités) et par voie de conséquence une amélioration

considérable de la diffusion des statistiques publiques. A l'heure actuelle, les données publiées au JO de même que les comptes déposés sous des formats les plus variés et en PDF sont inexploitable et inexploités. L'objectif serait de parvenir à la publication de données exploitables, notamment pour les données financières des fondations et fonds de dotation.

Titre VIII : DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉCO-ORGANISMES

Article 88 Favoriser le recours aux entreprises d'utilité sociale par les éco-organismes

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art 49, p 110), après avoir rappelé que l'ESS est particulièrement active dans la gestion des déchets et que cette dernière constitue un gisement important d'emplois difficilement délocalisables et souvent peu qualifiés, correspondant à la mission des entreprises d'insertion, mentionne que l'article 88 vise à ce que « *les éco-organismes facilitent le recours à ces entreprises par la prise en compte de ce critère d'insertion dans leurs cahiers des charges.* » afin de permettre un ancrage territorial plus important des emplois et faciliter l'insertion des personnes défavorisées. Il modifie donc en ce sens l'article L. 541-10 du code de l'environnement.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

L'article L.541-10 de ce code dispose que « *Les cahiers des charges des éco-organismes prévoient notamment : ... 4° Les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées en application de l'article L. 3332-17-1 du code du travail ; ... Les cahiers des charges peuvent prévoir, selon les filières, la mise en place par l'éco-organisme d'incitations financières définies en concertation avec les parties prenantes, à la prévention des déchets et à leur gestion à proximité des points de production.*»

Le 4° de cet article incitait les cahiers des charges des éco-organismes à privilégier les entreprises d'insertion par l'activité économique (IAE) agréés ESUS, ce qui contribue à expliquer leur poids significatif dans cet agrément (cf art. 11). Les filières concernées étaient notamment les éléments d'ameublement, les équipements électriques et électroniques, les textiles... avec des associations bien connues comme Le Relais (Emmaüs). Si les éco-organismes disposent de données sur les activités confiées aux entreprises d'IAE depuis 2014, les acteurs de l'ESS ne les connaissent pas et ne peuvent donc pas procéder à une évaluation rigoureuse de cet article.

L'univers des éco-organismes a été transformé par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC), qui a créé à compter de 2022 des Fonds de Réemploi-Réutilisation (FRR) régis par l'article L.541-10-5 et R.541-153 à 157 du code de l'environnement. Les filières ci-dessus auxquelles s'ajoutent les jouets, les articles de sport et de loisirs et les articles de bricolage et de jardin contribuent à ces fonds à hauteur de 5 % de leur contribution à leur filière REP. Ces fonds sont destinés à soutenir les acteurs qui réparent les objets et leur donnent une deuxième vie, soit pour être donnés, soit pour être revendus.

Conformément à une promesse qui avait été faite par Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, et Olivia Grégoire, secrétaire d'Etat à l'économie sociale, solidaire et responsable, un amendement au projet de loi climat et résilience adopté par le Sénat en juin 2021¹⁴⁸ a fléchi l'intégralité de ces fonds vers l'ESS et non plus vers les seules entreprises agréées ESUS (qui continuent

¹⁴⁸ Article 31 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

à recevoir 50 % du total). Ce dispositif, qui s'adresse désormais à tous les acteurs de l'ESS ayant une activité de réemploi, permet de favoriser l'insertion des publics éloignés de l'emploi, d'allonger la durée de vie des équipements et de participer à une dynamique d'économie circulaire.

Les six filières ayant créé un fonds de réemploi sont les déchets d'ameublement, les produits électriques et électroniques, le textile, les articles de sport et loisirs, les jouets, le bricolage et jardinage.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Les acteurs du recyclage appartenant à l'ESS se déclarent très inquiets car l'effet des lois de 2021 et 2022 a également été d'ouvrir ces activités au secteur lucratif qui s'est positionné sur les produits à valeur ajoutée (téléphones portables, vêtements...) et dont les grands réseaux commerciaux, dont l'accès aux capitaux est aisé, ouvrent des *corners* dédiés au réemploi qui couvrent progressivement tout le territoire (Boulanger ; Décathlon...). Certains offrent même des bons d'achat à ceux qui rapportent leurs produits d'occasion ou usagés.

L'accès aux gisements de réemploi de qualité est donc de plus en plus étroit pour les structures de l'ESS, en raison de la concurrence de plateformes de revente en ligne ou d'offres de seconde-main développées par les distributeurs généralistes. Les organisations non lucratives du réemploi, qui ont été pionnières et longtemps seules, se heurtent ainsi à une érosion des gisements de qualité, ainsi que du geste de don. Et lorsqu'elles bénéficient des FRR, le soutien de l'ADEME et des EPCI est généralement retiré.

Les structures du réemploi appartenant à l'ESS appellent donc de leurs vœux une meilleure imbrication des thèmes de la solidarité et de l'économie circulaire dans les législations sur le réemploi afin de mettre fin à cet écrémage qui met en péril de nombreux établissements de l'ESS, dont les recycleries.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

Cette situation de fragilité ressentie par les acteurs pourrait justifier un rapport d'information du Parlement. Et la stabilisation des ressources des acteurs du réemploi pourrait aussi s'inscrire dans le cadre d'une loi de programmation.

Articles 89 à 92 Mesures relatives à la responsabilité élargie des producteurs

Ces articles qui ne concernent pas directement l'ESS sont des articles de coordination (art 90) ou d'organisation de nouvelles filières REP (art 91 sur les équipements électriques et électroniques ; art 92 sur la collecte des déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants produits par les patients en auto-traitement).

Titre IX : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 93 Le contrôle des entreprises de commerce solidaire et équitable

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art 50, p 111), après avoir rappelé que l'application de l'article L.121-2 du code de la consommation par les agents de la DGCCRF est malaisée lorsque le producteur est implanté hors du territoire national, mentionne que l'article 93 vise à « *contraindre les importateurs et responsables de la première mise sur le marché français à obtenir, auprès des producteurs situés à l'étranger, des documents attestant des propriétés sociales et équitables de leurs produits, lorsque celles-ci sont alléguées auprès du consommateur.* »

L'article 93 complète donc en ce sens cet article L.121-2 et ajoute au titre Ier du livre Ier du code de la consommation un chapitre VII Transparence sur les conditions sociales de fabrication d'un produit dont le nouvel article L. 117-1 organise le régime de transmission par le fabricant, le producteur ou le distributeur d'un bien commercialisé en France au consommateur, qui met en doute le fait que ce bien a été fabriqué dans des conditions respectueuses des conventions internationales relatives aux droits humains fondamentaux, toute information dont il dispose portant sur un des éléments ci-après : origine géographique des matériaux et composants utilisés dans la fabrication, contrôles de qualité et audits, organisation de la chaîne de production et identité, implantation géographique et qualités du fabricant, de ses sous-traitants et fournisseurs.

L'article 173 de la loi PACTE relative à la croissance et la transformation des entreprises de 2019 a complété l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises pour mettre fin aux pratiques abusives en précisant que tout produit portant une allégation renvoyant à la promesse du commerce équitable est tenu de respecter les six principes de la démarche (cf art. 94 et notes 147 et 148).

Puis le I de l'article 275 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 a complété de nouveau cet article 60 pour tenir compte du caractère obligatoire de la labellisation dans les termes suivants : « Il bis.-*Seuls les produits satisfaisant aux conditions définies au II et soumis à des systèmes de garantie ou conformes à des labels reconnus dans les conditions prévues au III peuvent comporter le terme "équitable" dans leur dénomination de vente.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

L'article 93 de la loi a permis d'asseoir la fiabilité des allégations de commerce équitable au bénéfice du consommateur.

L'enquête menée par la DGCCRF courant 2019 et début 2020, qui avait pour objectif de contrôler la loyauté des allégations utilisées par les professionnels pour les produits issus du commerce équitable dans les domaines alimentaire et non alimentaire, a permis de relever quelques irrégularités et de sensibiliser les acteurs aux enjeux de la réglementation.

Les contrôles de la DGCCRF ont permis de relever des irrégularités chez 8 % des professionnels visités. La moitié d'entre elles était relative au non-respect de la réglementation encadrant le commerce équitable (allégations trompeuses ou non justifiées). Deux tiers des entreprises contrôlées étaient des distributeurs, dont la moitié d'entre eux étaient des magasins spécialisés. Dans la plupart des cas, il est apparu que les distributeurs faisaient confiance à leurs fournisseurs pour justifier du caractère équitable des produits vendus, dans le cas où le produit disposait d'un label. Lorsque le produit vendu ne disposait pas d'un label connu, de nombreux distributeurs (par exemple, un boucher charcutier pour du safran, ou un site internet pour des produits textiles ou du café), ignorant la réglementation sur le commerce équitable, mettaient en avant ce caractère équitable sans aucune justification.

Les centrales d'achat qui adhèrent à une association nationale ou internationale de commerce (filiales intégrées) respectent majoritairement la réglementation relative au commerce équitable, même si elles peuvent quelquefois méconnaître la réglementation sur l'information précontractuelle ou l'étiquetage du produit ou des réglementations spécifiques (IGP).

En revanche, les contrôles auprès des autres centrales d'achat/importateurs non adhérents à des organisations de commerce équitable ont révélé des anomalies dans l'application de la réglementation protectrice du commerce équitable.

De même, le contrôle de certains fabricants revendiquant les termes « *commerce équitable* » pour leurs produits a montré la méconnaissance de ces professionnels quant à cette réglementation.

Enfin, les investigations ont parfois révélé une certaine confusion entre « *commerce équitable* » et « *origine biologique* ». Etre certifié « *bio* » ne suffit pas à être équitable car il convient en outre pour cela de respecter les principes et les conditions propres au commerce équitable. Pourtant, certains professionnels se fournissant en produits certifiés biologiques considèrent à tort que cela autorise à mettre en avant une caractéristique équitable des produits alors qu'aucune justification de ce caractère équitable n'est fournie.

L'autre moitié des anomalies constatées concerne des manquements ou infractions à d'autres réglementations : information précontractuelle, emploi de la langue française, information sur les prix et les conditions générales de vente, obligations en matière d'étiquetage de sécurité des produits, dates limites de consommation...

Sur la base des infractions et manquements relevés auprès des 593 établissements contrôlés, les enquêteurs de la DGCCRF ont rédigé 77 avertissements, 23 injonctions et 2 procès-verbaux pénaux, établis en cas de pratique commerciale trompeuse définie à l'article L. 121-2 du code de la consommation.

Si la législation reste partiellement méconnue et mérite donc de continuer à être promue auprès des professionnels, la proportion d'allégations trompeuses ne dépasse pas 4 % chez les professionnels qui ont été contrôlés. Le caractère obligatoire de la labellisation depuis début 2023 devrait contribuer à faire baisser cette proportion.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article](#)

Aucune demande d'évolution du régime des sanctions applicables au commerce équitable n'est sollicitée par les acteurs relevant de l'ESS.

[Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Dans ces conditions, l'article 93 ne nécessite pas une évaluation plus approfondie.

Article 94 Définition du commerce équitable

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet de loi initial déposé par le gouvernement, l'article 94 introduit au II de l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises la définition du commerce équitable, détaillant son objet et ses trois conditions¹⁵⁰, et prévoit, en faisant écho à l'article 93, que « *Chaque entreprise intervenant dans ces filières est en mesure de produire des informations relatives à la traçabilité des produits.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Les acteurs et notamment Commerce Equitable France soulignent que la définition du commerce équitable donnée par la loi a eu un effet structurant pour ce secteur et pour les nombreux labels qui en identifient les produits. Cette définition légale qui reprend les fondamentaux de la relation équitable¹⁵¹ constitue désormais le tronc commun à tous ces labels.

Cette définition a également eu un retentissement international puisque le Guide international des labels de commerce équitable s'appuie largement sur la définition française pour déterminer les critères du commerce équitable et comparer les labels entre eux.

Le commerce équitable relève de l'ESS à deux titres : par son objet et parce qu'il s'appuie sur des organisations collectives de producteurs à gouvernance démocratique pour promouvoir l'émancipation, l'entraide et le rééquilibrage des rapports de force dans les filières agricoles et alimentaires. Ces organisations, qui sont des coopératives agricoles, des associations, des SCIC et parfois des SAS ayant développé des gouvernances participatives de type coopératif, relèvent bien de l'ESS. En particulier, la prime perçue par les producteurs en sus du prix d'achat est versée sur un fonds de développement géré par le collectif des bénéficiaires qui détermine les besoins à satisfaire et les

¹⁵⁰ Le commerce équitable a pour objet d'assurer le progrès économique et social des travailleurs en situation de désavantage économique du fait de leur précarité, de leur rémunération et de leur qualification, organisés au sein de structures à la gouvernance démocratique, au moyen de relations commerciales avec un acheteur, qui satisfont aux conditions suivantes :

- 1° Un engagement entre les parties au contrat sur une durée permettant de limiter l'impact des aléas économiques subis par ces travailleurs, qui ne peut être inférieure à trois ans ;
- 2° Le paiement par l'acheteur d'un prix rémunérateur pour les travailleurs, établi sur la base d'une identification des coûts de production et d'une négociation équilibrée entre les parties au contrat ;
- 3° L'octroi par l'acheteur d'un montant supplémentaire obligatoire destiné aux projets collectifs, en complément du prix d'achat ou intégré dans le prix, visant à renforcer les capacités et l'autonomisation des travailleurs et de leur organisation.

Chaque entreprise intervenant dans ces filières est en mesure de produire des informations relatives à la traçabilité des produits.

Les entreprises faisant publiquement état de leur appartenance au commerce équitable participent à des actions de sensibilisation et d'éducation à des modes de production et de consommation socialement et écologiquement durables.

¹⁵¹ Des prix justes et rémunérateurs pour les producteurs ; un partenariat commercial sur la durée ; le renforcement des producteurs avec une gouvernance démocratique ; le versement d'un montant supplémentaire pour financer des projets et des dynamiques collectives ; la transparence et traçabilité des filières ; la sensibilisation des consommateurs à des modes de production socialement et écologiquement durables.

projets et investissements collectifs susceptibles d'y répondre. La mission de formation et d'éducation populaire exercée par les entreprises de commerce équitable les assimile également à l'ESS (cf le 3° de l'article 2 de la loi sur l'utilité sociale).

Les distributeurs de produits issus du commerce équitable relèvent toutefois en majorité du secteur marchand, même si l'ESS y tient une place significative (SCOP Ethiquable, Solidar'Monde (Esus), le réseau associatif des Artisans du Monde...).

Deuxièmement, la loi donne une première définition du commerce équitable, qui, au sein des activités du commerce, de l'artisanat et des services, organise des échanges de biens et de services entre des pays développés et des producteurs désavantagés situés dans des pays en développement.

La loi de 2014 a partiellement abrogé la première définition du commerce équitable qui avait été donnée l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises : « *Au sein des activités du commerce, de l'artisanat et des services, le commerce équitable organise des échanges de biens et de services entre des pays développés et des producteurs désavantagés situés dans des pays en développement.* » En faisant sauter cette limitation du commerce équitable aux rapports Nord/Sud¹⁵², la loi de 2014 a permis de donner naissance à une activité de commerce équitable d'origine française. Dans la foulée ont émergé des labels de commerce équitable « Origine France ». Alors qu'elle représentait un chiffre d'affaires de 67 M€ en 2014, elle a atteint 707 M€ en 2021. Elle concerne une centaine de groupements appartenant à l'ESS et environ 10 000 agriculteurs. Les filières françaises représentent désormais environ 35 % des ventes sur un total de 2,041 Md€.

L'article 94 de la loi de 2014 a augmenté la lisibilité, la visibilité et l'attractivité du commerce équitable auprès des consommateurs et a contribué à son essor économique, en stabilisant les principaux engagements de commerce équitable par les organisations qui s'en réclament¹⁵³, multipliant le nombre des acteurs économiques engagés dans cette activité et en améliorant les référencements chez les distributeurs.

La définition du commerce équitable a continué à évoluer avec la loi climat et résilience du 24 août 2021 qui promeut les modes de production respectueux de l'environnement et de la biodiversité. Depuis cette loi, l'agroécologie et la protection de la biodiversité sont reconnus comme partie intégrante du commerce équitable et le recours à un label pour toutes les entreprises se réclamant du commerce équitable est devenu obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2023 (plus de 10 000 produits sont labellisés). Cette obligation introduite au III de l'article 60 de la loi du 2 août 2005 est ainsi rédigée : « *Les systèmes de garantie et les labels de commerce équitable sont reconnus, pour une durée renouvelable de trois ans, par la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises, qui comprend parmi ses membres un député et un sénateur et dont les missions et la composition sont précisées par décret.* » La plateforme RSE placée auprès du Premier

¹⁵² Malgré cela, le commerce équitable est demeuré l'une des priorités de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dont l'article 9 disposait que « *La politique de développement et de solidarité internationale favorise le développement des échanges fondés sur le commerce équitable et contribue au soutien des initiatives d'économie sociale et solidaire et du micro-crédit dans les pays partenaires.* » Cet article a été abrogé par l'article 15 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

¹⁵³ Le décret du 17 septembre 2015 relatif au commerce équitable a précisé quelques éléments relatifs au contrat, notamment le fait que celui-ci peut prévoir une période d'essai d'un an. Le texte indique également que le prix versé par l'acheteur doit permettre de couvrir les coûts de production, de verser une rémunération suffisante mais aussi de dégager une marge permettant aux travailleurs de réaliser des investissements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité de leur outil de production.

Ministre, chargée de reconnaître ces labels, ne semble pas encore s'être saisie de cette mission, dans l'attente de la publication du décret d'application de la loi.

Le CSESS ne peut donc que recommander au Premier Ministre de publier ce texte pour que la plateforme RSE puisse jouer son rôle, ce qui aurait dû être fait avant le 1^{er} janvier 2023 pour respecter l'intention du législateur.

En application de la loi du 30 octobre 2018 portant sur l'agriculture et l'alimentation, dite « EGAlim », les repas servis en restauration collective doivent aussi, depuis le 1^{er} janvier 2022, être composés d'au moins 50% de produits durables, sous signe d'origine ou de qualité dont au moins 20 % de produits bio en restauration collective publique. Si les produits issus du commerce équitable font partie des produits éligibles aux 50 % d'alimentation saine et durable (loi « Climat et Résilience » d'août 2021), leur prise en compte reste timide jusqu'à présent.

Au total, cet article montre comment un article de loi bien conçu en liaison avec les acteurs peut contribuer au rayonnement international de l'ESS et au développement en France de l'ESS considérée comme un secteur économique à part entière. Le commerce équitable constitue également un secteur d'avant-garde dans la mesure où il a été précurseur sur l'équilibre des négociations commerciales internationales et sur le devoir de vigilance applicable dans les chaînes d'approvisionnement.

Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article

Aucune demande d'évolution de la définition du commerce équitable n'est sollicitée par les acteurs du commerce équitable relevant de l'ESS.

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

L'article 94 ne nécessite pas une évaluation approfondie mais simplement l'intervention d'un décret d'application pour mettre en œuvre la dernière évolution législative de la définition du commerce équitable.

Article 95 Financement participatif

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

Ne figurant pas dans le projet de loi initial déposé par le gouvernement, l'article 95 dispose que les associations ayant pour objet de contribuer au financement des PME et délivrant des prêts d'honneur, lorsqu'elles sont membres d'une fédération reconnue d'utilité publique, « *peuvent organiser, à l'échelle locale, le financement participatif de projets de création d'entreprises. Dans ce cas, elles exercent un contrôle sur l'affectation des fonds recueillis.* »

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Il a été difficile de retrouver exactement quelle a été l'intention du législateur en adoptant cet article qui ne concerne pas le financement participatif au sens où il est généralement entendu (appel au

financement direct d'investisseurs particuliers par l'intermédiaire de plateformes électroniques) et défini par l'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif¹⁵⁴, pratiquement contemporaine de la loi de 2014 sur l'ESS, et son décret d'application, le décret n° 2014-1053 du 16 septembre 2014, modifié par le décret n° 2016-1453 du 28 octobre 2016.

Cette activité de financement participatif est aujourd'hui exercée sous deux statuts distincts : celui d'intermédiaire en financement participatif (IFP) régi par l'article L.548-2 du code monétaire et financier, choisi par 125 opérateurs, ou celui de conseiller en investissements participatifs (CIP), régi par l'article L.547-1 du même code, choisi par 57 d'entre eux¹⁵⁵.

Ce texte visait sans doute les associations telle qu'Initiative France¹⁵⁶ et le Réseau entreprendre ou encore l'Adie, ou le mouvement des Cigales, créé dans les années 1980.

Deux expérimentations ont été mises en place par Initiative France en application de cet article, l'une en Picardie, l'autre en Languedoc Roussillon consistant en la mise en place de fonds de prêts pour la création et la reprise d'entreprises faisant appel à l'épargne directe des citoyens. Ces deux fonds se sont éteints faute de renouvellement des financements consacrés au maintien des deux plateformes. Avec un peu de recul, les acteurs considèrent que le succès de projets de cette nature repose désormais sur une nouvelle combinaison de moyens : des moyens de gestion, qui se situent au niveau régional, et la mobilisation locale de l'épargne citoyenne.

Le financement participatif, tel que défini par l'ordonnance de 2014, contribue néanmoins au financement de l'ESS. Selon le Baromètre 2022 du crowdfunding en France publié par Financement participatif France, 23 837 projets appartenant à l'ESS ont été financés, essentiellement sous forme de dons aux associations¹⁵⁷. L'intervention d'une plateforme de crowdfunding permet de lever rapidement de premiers fonds et de valider un projet auprès du grand public, avant de s'adresser ensuite, le cas échéant, à d'autres financeurs.

[Propositions de modification ou de complément à apporter à l'article et appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie](#)

Cet article ayant été appliqué de manière très limitée pendant une courte durée, une évaluation plus approfondie ne semble pas nécessaire.

¹⁵⁴ Depuis lors, le règlement européen 2020/1503 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif, entré en application le 10 novembre 2021, a créé un statut européen unique pour les plateformes de prêts rémunérés et de titres financiers, soumis à l'agrément de l'Autorité des marchés financiers.

¹⁵⁵ Sur leur activité en 2021, on peut se référer au rapport de l'AMF Chiffres clés annuels sur le crowdfunding

<https://www.amf-france.org/fr/actualites-publications/actualites/conseillers-en-investissements-participatifs-cip-chiffres-cles-2021>

¹⁵⁶ Initiative France, réseau de 200 associations, accompagne et finance la création ou la reprise d'entreprises. 20 000 projets sont soutenus chaque année, dont les deux tiers sous forme de création et un tiers sous forme de reprise, mais assez peu dans le domaine de l'ESS, hormis les Initiatives remarquables qui concernent environ 50 SCOP et- 150 à 200 entreprises sociales par an. Initiative France accorde des prêts d'honneur à taux zéro (à hauteur de 10 000 € en moyenne). L'enveloppe financière tourne autour de 80 M€ par an. Initiative France a noué des partenariats avec plusieurs plateformes de financement participatif, en plus des emprunts qu'elle contracte auprès des banques

¹⁵⁷ https://financeparticipative.org/wp-content/uploads/2023/02/BAROMETRE-CROWDFUNDING-2022_FPF-MAZARS.pdf

Article 96 Ordonnances de l'article 38 de la constitution

Rappel des objectifs visés en 2014 par l'article

L'étude d'impact (art 51, p 112) mentionnait déjà une habilitation donnée au gouvernement pour « étendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois après la publication de la loi, les mesures prévues par le projet de loi à l'outre-mer, avec les adaptations qui apparaîtront nécessaires à la situation de chacun des départements, des régions et des collectivités concernés. »

L'article 96 maintient ce délai de 9 mois et prévoit le dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance dans un délai de trois mois à compter de sa publication. Il distingue en revanche d'une part les mesures permettant de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la présente loi dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française pour celles qui relèvent de la compétence de l'Etat, ainsi que de procéder aux adaptations nécessaires pour les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part de procéder aux adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer et du Département de Mayotte dans les conditions prévues à l'article 73 de la Constitution.

Appréciation des acteurs sur l'effectivité de l'application de cet article

Le conseil des Ministres du 7 avril 2016 a adopté l'ordonnance n° 2016-415 du 7 avril 2016 relative à l'économie sociale et solidaire dans le Département de Mayotte¹⁵⁸, visant à étendre à ce département les principales avancées introduites par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS.

Cette ordonnance visait notamment à y instaurer une "chambre de l'économie sociale et solidaire", y mettre en place un statut "d'entreprise solidaire d'utilité sociale" (cf art. 11) ou y simplifier la réglementation applicable aux coopératives. Elle avait également comme objectif de faciliter l'accès à des financements publics et privés pour un nombre conséquent d'entités, y compris des associations. La CRESS de Mayotte qui comporte, avec 24 salariés, l'effectif le plus élevé du pays est la seule à exercer intégralement les missions qui sont confiées aux CRESS par la loi (cf art. 6), grâce au niveau de son budget (2,8 M€). Si le taux de création d'activités relevant de l'ESS reste à documenter, les acteurs considèrent que cette adaptation des règles métropolitaines constitue un succès pour un département qui est parti de très bas dans ce domaine. Mayotte est aujourd'hui considérée comme un territoire avec des politiques publiques de l'ESS assez développées.

Dans les autres collectivités d'outre-mer, l'ESS est moins robuste qu'en métropole et il y existe une plus forte dépendance à la commande publique (cf art. 59) ainsi que des situations d'éviction par le secteur lucratif. Des différentes familles de l'ESS, il semble que les mutuelles y sont le mieux implantées.

La Nouvelle-Calédonie, à laquelle la loi de 2014 n'est pas applicable, va prochainement se doter d'une loi de pays sur l'ESS, sur la base d'un rapport de préfiguration financé par l'Agence Française de développement. Le CESE du territoire y a donné un avis favorable le 6 janvier 2023, l'ESS ayant joué un

¹⁵⁸ Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 30 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017.

grand rôle pendant la crise sanitaire. Elle y représente 1,7 % du PIB et 8 % de l'emploi privé (7 salariés sur 10 sont des femmes).

Appréciation sur la nécessité d'une évaluation plus approfondie

L'ordonnance ayant été ratifiée et la délégation du pouvoir législatif au gouvernement ayant expiré depuis longtemps, une évaluation plus approfondie n'est pas nécessaire.

TITRE X AUTRES POINTS EXAMINES

1-Le rattachement du ministère chargé de l'ESS et la coordination interministérielle

Comme le rattachement de l'ESS à un ministère de plein exercice ou l'organisation administrative permettant la mise en œuvre d'une politique publique de l'ESS relèvent du pouvoir réglementaire, il n'est pas étonnant de n'en trouver aucun écho ni dans le projet de loi présenté par Benoit Hamon en 2013, ni dans le texte législatif adopté le 31 juillet 2014.

Pourtant le rattachement du ministère chargé de l'ESS et la coordination interministérielle sont des éléments déterminants pour l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique publique en faveur de ce secteur. Benoît Hamon l'avait d'ailleurs parfaitement exprimé lors de sa prise de fonction et de ses premiers contacts avec le bureau du CSESS en déclarant qu'il se fixait deux objectifs : élaborer une loi sur l'ESS et recréer une administration indépendante. S'il a parfaitement atteint son premier objectif, il a quitté trop tôt ses fonctions de ministre de l'ESS pour s'attaquer au second, laissant la tâche à ses successeurs.

Au moment de sa prise de fonction en mai 2012, il trouve une administration intégrée, depuis le décret du 25 janvier 2010¹⁵⁹, à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Le IV de l'article 2 de ce décret décrivant ses missions reprennent l'essentiel du décret n° 2006-151 du 13 février 2006¹⁶⁰ instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESSES).

Et en vertu du VI du même article de ce décret de 2010, le DGCS exerce, à titre, trois fonctions de délégué interministériel, dont celle de DIIESSES. Et l'arrêté du 25 janvier 2010¹⁶¹ portant organisation de la DGCS institue dans son article 11 une mission de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale dont le responsable peut représenter le DGCS dans ses fonctions de délégué interministériel.

Le portage politique de l'ESS est alors interministériel puisque sont signataires en 2010 de ce décret et de cet arrêté d'organisation notamment le ministre du travail et de la solidarité, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ainsi que le Haut-commissaire aux solidarités actives.

Cette interministérialité, toujours présente en mai 2012, a cependant évolué. Si le Haut-commissaire aux solidarités actives a disparu, l'ESS figure expressément dans les décrets d'attribution du ministre de l'économie et des finances et de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale¹⁶², tandis que

159 Décret n°2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale (JO n° 0021 du 26 janvier 2010).

160 Décret n°2006-151 du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (JO n° 38 du 14 février 2006).

161 Arrêté du 25 janvier 2010 portant organisation de la direction générale de la cohésion sociale en services, en sous-directions et en bureaux (JO n° 38 du 26 janvier 2010).

162 Décret n° 2012-768 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur (JO n° 0121 du 25 mai 2012).

le ministre du travail continue à disposer de la DGCS, sans qu'une quelconque référence à l'ESS ne soit mentionnée.

Avec l'arrivée de Benoit Hamon, le premier changement est l'apparition d'un ministre délégué chargé de l'ESS auprès du ministre de l'économie¹⁶³. C'est une nouveauté, exception faite de la nomination en avril 2000 d'un secrétaire d'Etat à l'économie solidaire auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité dans le gouvernement de L Jospin, ou de l'existence d'un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre dans les gouvernements de L Fabius et de M Rocard.¹⁶⁴

Cette nomination a pour conséquence immédiate de modifier les équilibres de l'organisation administrative en transformant l'essentiel de la relation entre acteurs de l'ESS et puissance publique en une relation directe avec le cabinet du ministre plutôt qu'avec l'administration.

L'illustration de cet affaiblissement de l'administration se concrétise dans le décret du 11 décembre 2015 instituant un délégué à l'économie sociale et solidaire auprès du directeur général du Trésor¹⁶⁵. L'interministérialité ne figure plus dans son titre et n'est plus liée à sa fonction. Elle demeure cependant dans les attributions du délégué à qui il appartient de « *coordonner, au niveau interministériel, les administrations en charge de l'économie sociale et solidaire* ». En outre et surtout, ce décret acte la disparition d'une administration de référence à vocation interministérielle, pour assurer le portage des politiques de l'ESS.

Pendant deux années, cette disparition a été en partie masquée, d'une part car il reste un secrétaire d'Etat en charge de l'ESS, d'autre part car a également été créé au sein de la DG Trésor un Pôle à l'économie sociale et solidaire et investissement à impact (PESSII)¹⁶⁶. Chargé du suivi des problématiques générales liées au financement de l'ESS, il est aussi en chargé de la promotion des investissements à impact social et environnemental, et, en lien avec les autres administrations concernées, de la finance solidaire. Son chef de pôle assure enfin le secrétariat du CSESS pendant que la DGCS conserve l'ensemble des missions relatives aux coopératives.

En 2017, avec la création d'un Haut-Commissaire à l'ESSIS par le décret du 4 septembre 2017¹⁶⁷, l'interministérialité reprend des couleurs puisque son article 1er dispose qu'il « *exerce les attributions interministérielles suivantes* :

1° Il anime et coordonne l'action des différents ministères en matière d'économie sociale et solidaire et d'innovation sociale ;

2° Il coordonne l'ensemble des actions des ministères dans leurs relations avec les collectivités publiques et les représentants des entreprises de l'économie sociale et solidaire relatives à la promotion et au développement de l'économie sociale et solidaire et de l'innovation sociale ;

163 Décret n° 2012-912 du 25 juillet 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation (JO n°0172 du 26 juillet 2012).

164 Scarlett Wilson-Courvoisier, Une ou des politiques publiques nationales de l'ESS ? Trente ans de tâtonnements politiques et administratifs. *Revue internationale de l'économie sociale*, N° 325, Juillet 2012, p. 78-93.

165 Décret n° 2015-1653 du 11 décembre 2015 instituant un délégué à l'économie sociale et solidaire (JO n° 0289 du 13 décembre 2015).

166 Arrêté du 13 février 2018 portant organisation de la direction générale du Trésor, créant ce pôle au I de l'article 4 (JO n° 0038 du 15 février 2018).

167 Décret n° 2017-1317 du 4 septembre 2017 relatif au haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale (JO n° 0207 du 5 septembre 2017).

3° Il représente la France dans les instances européennes et internationales compétentes en ce domaine;

4° Il promeut les modes d'entreprendre et de développement économique remplissant les conditions définies à l'article 1er de la loi n° 2014-856 susvisée. ».

Placé auprès du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, le Haut-commissaire rend compte de ses travaux aux seuls ministre chargé de l'ESS et ministre chargé des solidarités et en informe les autres ministres concernés, soit de sa propre initiative, soit à leur demande.

Trois mois plus tard est recrée par l'arrêté du 30 décembre 2017¹⁶⁸ une DIESES au sein de l'administration centrale du ministère de l'écologie. Ses missions, qui ne comportent plus de dimension interministérielle, sont les suivantes :

« 1° Soutenir et promouvoir au niveau national, européen et international, le développement de l'économie sociale et solidaire. A ce titre, elle étudie et propose, dans son champ de compétence, des mesures de soutien aux entreprises de l'économie sociale et solidaire au sens de l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et est associée à l'élaboration et au suivi des dispositifs de soutien public au financement de ces entreprises ;

« 2° Participer, en lien avec les collectivités publiques et les représentants des entreprises de l'économie sociale et solidaire, au développement de l'innovation sociale et des expérimentations portées par ces entreprises. A ce titre, elle est chargée d'identifier les initiatives prises à cet égard et de procéder à leur évaluation ;

« 3° Participer, en lien avec les autres ministères concernés à la mise en œuvre des orientations du haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale ;

« 4° Animer le réseau de correspondants régionaux à l'économie sociale et solidaire ;

« 5° Assister le secrétaire général du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire dans l'exercice de ses missions. »

Cette délégation, restée une coquille vide, a surtout servi à abriter administrativement le cabinet du Haut-commissaire.

Et jusqu'au 31 décembre 2019, la fonction de délégué interministériel est restée assurée par le DGCS¹⁶⁹.

L'organisation mise en place pour soutenir le Haut-commissaire a disparu avec le décret du 25 mars 2021¹⁷⁰, qui confie à la direction générale du trésor la mission suivante : « Elle soutient et promeut le développement de l'économie sociale, solidaire et responsable ainsi que les innovations qui y concourent. » Madame Olivia Grégoire était entrée en fonction le 20 mai 2020. Toute référence à l'interministérialité a disparu à cette occasion. Et c'est le PESSII qui exerce, de fait seulement, cette mission.

Si les acteurs de l'ESS se sont souvent félicités et satisfaits d'une reconnaissance ministérielle de l'ESS, ils semblent sous-estimer le rôle essentiel d'une administration assurant la continuité des missions et notamment la mise en œuvre de sa vocation interministérielle. La meilleure preuve en est que des

168 Arrêté du 30 décembre 2017 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (JO n°0305 du 31 décembre 2017).

169 Arrêté du 30 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2010 portant organisation de la direction générale de la cohésion sociale en services, en sous-directions et en bureaux (JO n°0303 du 31 décembre 2019).

170 Décret n° 2021-323 du 25 mars 2021 modifiant le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (JO n° 0074 du 27 mars 2021).

administrations de plus en plus nombreuses ont abandonné leur participation régulière aux instances publiques de l'ESS¹⁷¹. Et le présent Avis fournit plusieurs illustrations du blocage ou de l'enlisement de réformes ou de textes, faute de mobilisation des autorités politiques ou administratives en charge de l'ESS.

Malgré des décrets d'attributions donnant aux ministres autorité ou capacité d'utilisation de différentes directions pour conduire les politiques de l'ESS, il manque au ministère en charge de l'ESS une administration propre et à vocation interministérielle comme l'était la délégation interministérielle. Elle exerçait en effet une transversalité que ne permet pas forcément un positionnement ministériel, même en cas de rattachement au Premier Ministre. Ce que manifeste le décret d'attribution de l'actuelle secrétaire d'Etat à l'ESS¹⁷² qui « *au titre de ses attributions en matière d'économie sociale et solidaire,...* dispose de la direction générale du Trésor.

Au titre de ses compétences en matière de vie associative, elle dispose de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et, en tant que de besoin, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. »

Même s'il est satisfaisant de voir relever d'un même ministre l'ESS et la vie associative, pour la première fois depuis 2005.

La durée de vie moyenne d'un gouvernement étant actuellement inférieure à deux ans, une continuité ne peut être assurée que par une administration renforcée. C'était l'une des conclusions du rapport IGF-IGAS de juillet 2013¹⁷³ « *Evaluation du pilotage de la politique publique d'économie sociale et solidaire* » qui recommandait de « *recréer une délégation interministérielle à l'ESS, placée auprès du Premier ministre et du ministre chargé de l'ESS. Cette délégation prendrait la forme d'une équipe réduite (entre 5 et 10 ETP), avec à sa tête un délégué nommé par le Premier ministre, composée de fonctionnaires mis à disposition par les administrations concernées.* »

En définitive, le deuxième objectif qu'avait en tête B Hamon en 2012 n'est toujours pas rempli. Et ceci contribue à expliquer la non atteinte des objectifs de la loi de 2014 du fait d'une relative inertie politique et administrative.

Ce deuxième objectif n'est pas non plus atteint au niveau déconcentré où les préfets renvoient à différentes administrations selon les sujets (agrément ESUS de l'article 11 ; agrément des réviseurs de l'article 25...). Les acteurs ont du mal à identifier qui est réellement chargé de la coordination interministérielle au niveau du département ou de la région (cf art. 4, 6, 7 et 8), où le cycle des arrivées

171 Par exemple, la direction générale des entreprises s'est retirée du CSESS (cf art. 4) et n'y siègent régulièrement que la Direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur, la direction de la jeunesse et de la vie associative et le PESSI. Le fait que la DGE ne s'intéresse guère à l'ESS explique en grande partie que l'ESS reste la grande oubliée lorsque le gouvernement prend des mesures applicables aux entreprises, sans y inclure celles de l'ESS.

172 Décret n° 2022-1059 du 29 juillet 2022 relatif aux attributions de la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative (JO n°0175 du 30 juillet 2022).

173 Rapport IGF-IGAS « *Evaluation du pilotage de la politique publique d'économie sociale et solidaire* » établi par Julie Bonamy, inspectrice des finances, Marie-Laure Balmes Inspectrice générale des affaires sociales, Jean-François Benevise inspecteur général des affaires sociales

<http://www.vie-publique.fr/rapport/33863-evaluation-du-pilotage-de-la-politique-publique-deconomie-sociale-et-solidaire>

et des départs crée des vides en l'absence d'animation nationale des correspondants ou référents régionaux de l'ESS.

Que ce soit au niveau central ou décentralisé, cette faiblesse de l'interministérialité se répercute en définitive sur les têtes de réseaux et leurs échelons déconcentrés qui doivent y consacrer des ressources humaines excessives pour compenser en partie seulement la faible lisibilité de l'organisation étatique dans ce domaine. Une des familles de l'ESS explique même qu'elle organise des réunions informelles avec ses interlocuteurs interministériels pour faire avancer ses sujets !

2-Le contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement dans le domaine de l'ESS

Les acteurs de l'ESS se félicitent de ce qu'à l'occasion du vote de chaque loi de finances des membres du Parlement rédigent des rapports détaillés sur l'état des lieux.

Pour en améliorer la lisibilité, ils recommandent qu'à l'instar de l'Espagne où existe un plan transversal pour l'ESS, il y ait un Jaune budgétaire qui consolide les efforts financiers de l'Etat consacrés à l'ESS, sachant qu'il en existe déjà un sur l'Effort financier de l'Etat en faveur des associations.

Les auditions et les rapports d'information consacrés à l'ESS constituent également un bon levier pour faire avancer des sujets auprès du gouvernement. Le présent avis suggère deux thèmes possibles, l'un sur la Bpi (art 17), l'autre sur les éco-organismes (art. 88).

Le faible nombre de réunions du CSESS dans sa formation plénière (cf art. 5) a également pour conséquence regrettable d'éloigner les parlementaires des préoccupations de l'ESS, autre raison pour laquelle ESS France insiste sur une tenue plus régulière des séances plénières de ce conseil, lieu privilégié de dialogue avec les pouvoirs publics.

Le CSESS regrette aussi que, comme cela a été souligné par le Sénat, de nombreuses demandes de rapports du Parlement au gouvernement restent sans réponse. Ainsi l'article 14 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a-t-il prévu que « *Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport analysant les possibilités de créer un fonds de soutien aux associations et aux collectivités territoriales promouvant les principes contenus dans le contrat d'engagement républicain, baptisé « Promesse républicaine », sur le modèle du fonds de développement de la vie associative.* » Ce rapport n'a jamais été transmis au Parlement, alors qu'il s'agissait d'une des rares mesures potentiellement positives prises en faveur des associations dans un texte qui les a plutôt ostracisées. Bref, le CSESS attend du Parlement qu'il joue pleinement son rôle dans un domaine qui intéresse au premier chef les élus territoriaux.

3-Le silence de la loi de 2014 sur les banques coopératives et sur le fléchage du financement de l'ESS par les banques coopératives

Depuis la réforme Debré des années 1966-1967, les banques françaises ont été déspecialisées : il y a eu un décloisonnement des activités de dépôt et d'investissement préalablement exercées par les banques commerciales et les banques d'investissement. En libéralisant le système bancaire, elle a également banalisé les banques coopératives.

La réforme bancaire de 1984 a ensuite supprimé la typologie antérieure du secteur bancaire en trois grandes catégories (banques de dépôt ; banques d'affaires ; banques de crédit à moyen et long terme). Logiquement, les banques coopératives, fortement impliquées dans le financement de l'ESS, n'ont pas non plus souhaité se voir réassigner en 2014 des champs d'intervention prioritaires.

La promesse en 2012 d'un doublement du plafond du Livret A, limitée à une augmentation de 56 % en octobre 2012 et janvier 2013, de même que la transformation, par l'article 80 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, du LDD en LDDS, effective fin 2020 seulement, a modifié la donne en renforçant les emplois d'intérêt général du Livret A (financement du logement social et des collectivités territoriales) et en étendant les emplois des ressources non centralisées à la Caisse des dépôts des Livrets A et LDDS au financement de l'ESS¹⁷⁴.

Une difficulté sérieuse provient néanmoins de ce que les listes des entreprises appartenant à l'ESS ne sont pas entièrement fiables (cf art. 5 et 11), de telle sorte qu'il n'est pas aujourd'hui possible pour les banques de pleinement rendre compte du fléchage de ces financements vers l'ESS. Ceci rejoint la remarque, soulignée à de nombreuses reprises dans cet Avis, sur la négligence avec laquelle l'exécutif et les administrations concernées ont traité depuis des années les questions relatives à la statistique de l'ESS (cf art. 12).

4-Le partage de la valeur dans les entreprises de l'ESS

La loi de 2014 n'a pas évoqué ce sujet, qui est redevenu d'actualité à l'occasion du vote de la loi PACTE en 2019 et reste en tête de liste de l'agenda social avec les conséquences de la crise sanitaire entre 2020 et 2022, la forte reprise de l'inflation depuis 2022 et par conséquent le retour au premier plan de la question du maintien du pouvoir d'achat des salariés.

Un important ANI sur le partage de la valeur vient d'ailleurs être signé par les partenaires sociaux le 10 février 2023, qui doit faire l'objet d'une transposition législative durant l'été après avis émis le 12 mai 2023 par la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle sur ce projet de loi¹⁷⁵. Il prévoit notamment (art. 21) de tester à titre expérimental pendant 3 ans un nouveau mécanisme de PPV, le « Plan de partage de la valorisation de l'entreprise » qui consiste, en vertu d'un accord collectif, à intéresser les salariés ayant plus d'un an d'ancienneté à la valorisation de l'entreprise et pas seulement à ses résultats

Dans cette perspective et dans ce contexte, le CSESS a cru utile de rappeler, avec l'UDES, les spécificités de l'approche de l'ESS dans ce domaine.

[Sur le déploiement des différents dispositifs de partage de la valeur \(intéressement, actionnariat salarié ...\) dans l'ESS](#)

¹⁷⁴ Environ 16 % de ces ressources y sont consacrées, très au-delà du plancher de 5 % fixé par l'arrêté ministériel de 2008 (cf art. 17).

¹⁷⁵ D'après son exposé des motifs, la France se situe au deuxième rang en Europe, derrière la Slovénie, avec 18,6 Mds€ distribués en 2020 dans les entreprises de 10 salariés et plus, avec un complément de rémunération atteignant 2 440 € en moyenne.

Certains dispositifs de partage de la valeur sont par nature inadaptés à certaines familles de l'ESS. Par exemple, les associations et fondations sont à but non lucratif et par définition ne réalisent pas de bénéfices. Elles n'ont pas non plus de capital social¹⁷⁶.

Les dispositifs de l'actionnariat salarié ou de la participation ne leur sont donc pas applicables. S'agissant de cette dernière, la formule légale de calcul, qui se fonde sur les bénéfices réalisés après rémunération du capital, ne peut donc pas leur convenir.

En outre, comme le modèle économique des associations repose sur l'hybridation des ressources et en particulier sur des subventions dont les excédents sont susceptibles d'être repris par les financeurs publics (cf art. 59), il peut s'avérer difficile de savoir à qui appartiennent exactement ces excédents éventuels et s'il peuvent être distribués aux salariés en l'absence de clarification sur ce qu'est un « *excédent raisonnable* » réalisé sur subventions.

Le déploiement de ces dispositifs est donc également conditionné par la capacité des financeurs publics à prendre en considération le partage de la valeur. Or celle-ci est faible, pour ne pas dire nulle. Comme la politique de rémunération des organismes soumis à agrément est aussi très contrainte pour ne pas dire entièrement contrôlée par eux, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des accords « Ségur » illustrent à elle seule les blocages empêchant la diffusion de ces dispositifs dans les secteurs bénéficiant d'un financement public¹⁷⁷.

Il faut aussi rappeler que l'ESS met en œuvre des modèles économiques dont l'objectif ne consiste pas à maximiser la valeur marchande en vue de la répartir entre des propriétaires actionnaires, des salariés intéressés à cette maximisation et des clients bénéficiaires des gains de productivité de l'entreprise. L'excédent dégagé dans l'ESS par le compte ressources/emplois sert d'abord à conforter le projet collectif en accumulant des réserves impartageables permettant de le financer et le pérenniser. La législation contraint donc les entreprises de l'ESS à réinvestir la majorité de leur excédent dans le financement du projet collectif, avec des nuances ou des variations selon les statuts (mutuelle, coopérative¹⁷⁸, entreprise agréée ESUS...). Les principes coopératifs internationaux d'indépendance et d'autonomie, rappelés plus haut (cf art. 24), obligent celles-ci à réinvestir la majorité de leur excédent, même si les coopératives de commerçants, d'artisans ou agricoles, par exemple, disposent de souplesse pour ristourner une partie de leur excédent à leurs membres.

176 Les coopératives disposent par contraste d'un capital mais l'actionnariat salarié n'y est pas marginal comme dans le secteur privé lucratif mais au contraire dominant puisque les salariés sont par définition majoritairement propriétaires de la coopérative en raison de leur double qualité.

177 Il en va de même pour la commande publique ou l'attribution d'une délégation de service public. La mise en place d'un dispositif de partage de la valeur au bénéfice des salariés ne fait pas partie des critères à remplir par les entreprises dans les appels d'offres.

178 Les SCOP présentent un modèle intéressant, à comparer avec celui des entreprises privées à but lucratif, puisque l'excédent net de gestion y est affecté à une réserve légale obligatoire (minimum de 15 %), à un fonds de développement (minimum de 1 %), à une part travail (minimum de 25 %) et à l'intérêt à verser aux parts sociales (avec un plafonnement égal au montant des réserves et à la part travail), étant rappelé que les salariés détiennent au minimum 51 % du capital (avec un taux de sociétariat dépassant en moyenne 70 %) (Annexe 21). En fait, les parts affectées aux réserves et à la part travail se situent toutes deux en moyenne entre 40 et 45 % et l'intérêt versé aux parts sociales atteint 11 % dans l'échantillon présenté par la CGScop. Si les accords de participation sont largement répandus, les accords d'intéressement le sont moins. Une des particularités des SCOP réside dans la faculté qu'ont les salariés de placer le montant de la participation en compte courant bloqué dans la coopérative.

La non-lucrativité ou la lucrativité limitée qui caractérise les organismes de l'ESS découle de ce que le projet collectif prime l'intérêt individuel : dans l'ESS, les individus ne cherchent pas à s'enrichir personnellement au détriment du projet collectif, si bien qu'il n'est pas étonnant que les dispositifs de partage de la valeur uniquement imaginés pour le secteur marchand y restent marginaux. Autrement dit, dans l'ESS, ce qu'on cherche à partager, ce n'est pas la « valeur » au sens marchand ou capitaliste mais des valeurs ou des règles et des principes, tels que ceux définis à l'article 1^{er} de la loi de 2014, au service de projets collectifs.

Sur le plan doctrinal, l'ESS porte également un autre regard sur la rémunération ou le rendement du capital que peut normalement attendre un investisseur. Le niveau de cette rémunération, qui n'est pas l'objectif premier, doit être compatible avec la nature du projet collectif financé. Si l'on entend par exemple souvent que le rendement annuel attendu dans le capital risque privé est de 12 % au minimum, ce niveau n'a aucun sens dans l'ESS. Dans la finance solidaire, qui privilégie la recherche de l'impact social ou environnemental par rapport à la rentabilité financière, on considère qu'un rendement de 3,5 % pour un fonds à impact social est convenable (cela a été le taux annoncé par la Caisse des dépôts lorsqu'elle a lancé son fonds d'investissement NOVESS). Le débat sur le partage de la valeur ne peut donc pas non plus faire l'impasse sur la norme visée pour le rendement du capital investi et sur l'encadrement de cette rémunération, dimension généralement totalement occultée dans ce débat.

Ce point pourrait d'ailleurs être formellement ajouté un jour ou l'autre au 2^o du II de l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014 qui définit les critères d'appartenance des sociétés commerciales à l'ESS, également soumises à la constitution d'un fonds de développement et de réserves obligatoires sur leurs excédents. A l'heure actuelle, ce point reste implicite ou sous-jacent à la recherche d'une utilité sociale au sens de l'article 2 de cette loi, étant rappelé que, dans le même esprit, l'article 11 de la loi subordonne l'agrément ESUS à la démonstration que la recherche d'une utilité sociale « *a un impact significatif sur le compte de résultat ou la rentabilité financière de l'entreprise* ». Bref, la recherche d'une rentabilité financière maximale pour le capital est étrangère à l'ESS.

En définitive, seul le dispositif de l'intéressement, qui peut être déconnecté de la performance financière et reposer uniquement sur des critères extra-financiers, est appliqué par les OSBL. Même si la prime d'intéressement est exonérée de cotisations sociales, ce cadre social et fiscal favorable ne joue pas un rôle déterminant dans son appropriation par les entreprises de l'ESS.

Plusieurs raisons expliquent en effet sa diffusion limitée dans l'ESS¹⁷⁹, particulièrement au sein des entreprises de moins de 50 salariés :

.la difficulté de définir des critères extra-financiers précis et adaptés au caractère collectif de l'intéressement¹⁸⁰ ;

179 Malgré les efforts d'assouplissement découlant des lois n° 2020-734 du 17 juin 2020 et n° 2020-1525 du 7 décembre 2020, d'après les données de la DARES, il y a eu 682 accords d'intéressement en 2020 et 469 accords en 2021 (données provisoires pour 2021), chiffres à rapprocher du nombre d'employeurs de l'ESS (environ. 170 000).

180 Bénéficiant à l'ensemble du collectif de travail, l'intéressement incite les salariés à davantage d'engagement dans l'activité de l'entreprise. Toutefois, pour le mettre en œuvre, il faut déterminer des critères permettant d'associer l'ensemble des salariés à la performance de l'entreprise, sans qu'ils dépendent de l'action de l'employeur. Ces critères ne doivent pas non plus provoquer des effets pervers sur l'implication des salariés (par exemple, ne pas déclarer un accident du travail pour en faire baisser le nombre).

.l'exclusion de la déductibilité des sommes versées au titre de l'intéressement des bases de l'impôt sur les sociétés puisque les organismes de l'ESS ne sont en règle générale pas assujettis à cet impôt (article L3315-1 du code du travail) ;

.les demandes d'agrément des accords d'intéressement émanant des structures sociales et médico-sociales, largement financées sur fonds publics, sont généralement refusées en raison du caractère aléatoire du régime d'intéressement et de l'incertitude qui en découle pour le chiffrage du besoin de financement à assurer par le budget de la collectivité ou du financeur public (cf ci-dessus);

. la complexité du dispositif malgré la mise en œuvre d'accords de branche, sachant que les employeurs de moins de 50 salariés ne disposent généralement pas de services RH dédiés à cet effet.

Deux branches de l'ESS ont néanmoins conclu un accord d'intéressement :

.la branche ECLAT (accord du 16 avril 2019 relatif au dispositif d'intéressement) ;

.la mutualité (accord du 22 novembre 2021 relatif à l'accompagnement de la mise en place d'un dispositif d'intéressement).

La mise en place de dispositifs d'épargne salariale (PEE, PER, PERCO et PERI) reste également marginale au sein de l'ESS, ceux-ci étant souvent couplés avec des dispositifs de participation et d'intéressement. Ces dispositifs sont en outre complexes pour les TPE et petites PME, majoritaires dans l'ESS, évinçant l'attrait des mesures incitatives.

Enfin, le partage de la valeur doit être considéré comme un facteur d'attractivité pour l'employeur, qui complète le salaire et en aucun cas ne se substitue à lui.

Sur l'utilisation de la prime de partage de la valeur (PPV)

Même si le cadre fiscal et social de la PPV est très attractif pour les entreprises de l'ESS, c'est sa simplicité de déploiement pour l'employeur qui explique sa préférence pour ce dispositif.

La revalorisation, en application de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, du montant de la PPV (à 3000 €, pouvant aller jusqu'à 6000 €), exonérée de charges sociales pour les entreprises dotées d'un régime d'intéressement et pour les OSBL reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général (selon les conditions définies par le CGI) a renforcé son attractivité, au détriment du régime d'intéressement. En effet, compte-tenu des capacités financières limitées de la majorité des entreprises de l'ESS, l'octroi d'une PPV d'un montant supérieur à 3000 € n'est guère possible ou marginale. L'incitation à mettre en place un dispositif d'intéressement pour bénéficier d'une exonération jusqu'à 6000 € de PPV n'a donc pas été efficace pour l'ESS.

L'augmentation de l'exonération jusqu'à 6000 € a en outre renforcé la préférence des employeurs pour la PPV, au détriment des autres dispositifs. Pour contenir cette vampirisation, il serait sage d'abaisser le montant de l'exonération de la PPV, tout en conservant les avantages sociaux et fiscaux de l'intéressement¹⁸¹. En particulier, il est nécessaire de maintenir l'exonération du forfait social décidée par la loi PACTE pour les primes d'intéressement versées par les entreprises de moins de 250 salariés.

181 L'article 6 du projet de loi transposant l'ANI de 2013 permet d'attribuer deux primes de PPV par année civile dans la limite des plafonds en vigueur et d'en placer le montant sur un plan d'épargne salarial. Il prolonge aussi le régime social et fiscal favorable à cette prime jusqu'à fin 2026 au lieu de fin 2023.

Cette vampirisation est regrettable car la PPV relève d'une distribution individuelle de caractère largement automatique, contrairement au dispositif d'intéressement qui mobilise le collectif de travail sur des objectifs qu'il peut atteindre dans une logique d'équité, de cohésion et d'attractivité. Il s'agit donc d'un dispositif de type « paternaliste », exclusivement à la main et au pouvoir discrétionnaire de l'employeur, qui s'est renforcé avec la loi du 16 août 2022.

Autres pistes pour renforcer l'attractivité de l'intéressement

Les OSBL de l'ESS doivent acquitter la taxe sur les salaires, applicable aux employeurs non soumis à la TVA. Toutefois, les associations bénéficient d'un abattement de 21 381 € pour la taxe due au titre des salaires versés en 2022. Pour rendre plus incitatif la mise en place d'un régime d'intéressement, il conviendrait d'augmenter le montant de cet abattement pour les employeurs l'ayant mis en place. De surcroît, le taux normal de 4,25 % de la taxe pourrait être minoré pour ces employeurs.

Un travail approfondi devrait en outre être mené secteur par secteur pour déterminer des critères collectifs d'intéressement adaptés.

Pour aider les employeurs à déterminer la bonne formule de calcul, il est également nécessaire de prévoir des dispositifs « clé en main » et des simulateurs précis proposant un choix de formule correspondant exactement à l'activité de l'entreprise.

Certains dispositifs comme l'épargne salariale étant complexes, il y aurait lieu de prévoir aussi des systèmes propres aux petites et très petites entreprises. Leur accompagnement pourrait être organisé par l'Etat, notamment à travers les DREETS.

En conclusion, les acteurs de l'ESS ne sont pas fermés à un approfondissement de ce thème notamment pour mieux motiver et reconnaître la valeur ajoutée par les collectifs de travail mais une telle réflexion devra tenir compte des spécificités de ses modèles économiques et de financement et ne pas consister, comme trop souvent, en une application mécanique et irréfléchie de dispositifs ou de formules conçus pour l'économie marchande.

Autrement dit, ces acteurs veulent être associés aux négociations et aux travaux menés dès l'amont, en particulier par l'intermédiaire de leurs organisations d'employeurs, ne serait-ce que pour en améliorer ensuite la diffusion, encore très limitée aujourd'hui.

TITRE XI FAUT-IL UNE NOUVELLE LOI ET DE QUELLE NATURE ?

Le groupe de travail (GT) du CSESS avait-t-il à recommander de lui-même une loi ? La commande de la ministre du 15 novembre 2022 laisse entendre qu'elle souhaite déposer un projet de loi, ce qui a été confirmé au président du groupe de travail le 9 février 2023.

Mais ce point a été reformulé dans les termes suivants lors du bureau du CSESS du 16 février 2023 : *«La ministre rappelle que le groupe de travail « Bilan loi 2014 » est une demande des acteurs, et qu'il n'en ressortira pas nécessairement une loi – d'autres moyens d'action (infralégislatifs notamment) pouvant apparaître plus adéquats. La perspective est d'identifier les objets méritant une évaluation, avec une remise du rapport en séance plénière du CSESS. La ministre confirme que rien ne sera fait sans le CSESS pour la suite, et que l'article 1 (définition de l'ESS) ne devrait pas faire l'objet d'une révision. »*

Dans ces conditions, la réponse du GT est que si la ministre souhaite déposer un projet de loi, ce projet de loi devrait être une loi de programmation (comportant un engagement de moyens) plutôt qu'une loi ordinaire puisque la question des moyens administratifs et budgétaires d'application de la loi de 2014 est régulièrement soulevée, par exemple pour les CRESS (art. 6) ou le DLA (art. 61).

La révision constitutionnelle de 2008 a modifié l'article 34 de la constitution et supprimé les lois de programme, ne laissant subsister que des lois de programmation des finances publiques et des lois de programmation qui *« déterminent les objectifs de l'action de l'Etat »*. Selon l'art 70 de la constitution relatif au CESE, également modifié en 2008, *« Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis »*.

Dans son rapport public 2009 (p 69 à 72), qui analyse la portée de cette révision constitutionnelle sur la distinction entre les différentes catégories de lois, le Conseil d'Etat a pris acte de la disparition des lois de programme et de la nouvelle distinction entre lois de programmation des finances publiques et lois de programmation (même s'il s'agit de la même famille), maintenu les lois de plan (art 70 de la constitution et avis AG du 27 mars 2008, n° 381365, p 298 rendu avant l'examen de la révision constitutionnelle) et redéfini le contenu des lois de programmation ainsi que l'étendue de son contrôle au regard de la hiérarchie des normes.

En résumé, le Conseil d'Etat a admis

.qu'une loi de programmation a vocation, comme les lois de programme antérieures, à rassembler des dispositions dépourvues de l'effet normatif qui s'attache normalement à la loi et que ces objectifs peuvent englober des objectifs assignés à des acteurs autres que l'Etat (par exemple les collectivités territoriales, fortement impliquées dans le soutien à l'ESS) dès lors que l'Etat a les moyens juridiques de les imposer ou y consacre des moyens financiers lui permettant d'y faire adhérer ces acteurs ;

.que les objectifs de l'action de l'Etat (qui ne sont plus seulement économiques et sociaux) ont, selon la jurisprudence constitutionnelle, une acception large ;

.que les objectifs fixés par une loi de programmation ne doivent pas méconnaître les normes et principes constitutionnels, ne pas être incompatibles avec les traités et accords internationaux mais que la répartition des compétences entre loi et règlement ou entre Etat et collectivités territoriales est, par construction, dépourvu d'objet dans la mesure où ces objectifs n'ont pas vocation à définir les autorités ou voies et moyens de leur mise en œuvre ;

.qu'une loi de programmation, comme la loi de programmation militaire, peut fixer des objectifs de politique sectorielle mais aussi les objectifs de la programmation financière, de valeur indicative, qui lui est associée (avis AG n° 382057 du 23 octobre 2008);

.qu'une loi de programmation peut librement fixer l'échéance des objectifs qu'elle retient (avec des échéances modulées pour différents objectifs)¹⁸²et prévoir la remise de rapports de suivi des objectifs par le gouvernement au parlement en raison de la nature spécifique d'un tel texte;

.qu'une loi de programmation puisse comporter à la fois des objectifs de caractère non normatif et des dispositions normatives mais à condition de les isoler au sein de titres, chapitres et articles distincts pour respecter les principes de lisibilité et d'intelligibilité de la loi ; en outre, si une loi de programmation comporte des dispositions normatives, cette partie de la loi est soumise aux mêmes obligations consultatives qu'une loi ordinaire¹⁸³.

Enfin, l'art 70 de la constitution oblige à consulter le CESE sur toute loi de programmation présentant un caractère économique, social ou environnemental¹⁸⁴, ce qui n'est pas le cas des lois de programmation militaire (rapport public 2009, p 72).

Et les lois de programmation ne sont pas dispensées d'étude d'impact, contrairement aux lois de programmation des finances publiques, mais les obligations ne sont pas de même nature pour les dispositions normatives et non normatives (avis AG du 17 novembre 2011, n° 385887).

De l'avis du CSESS, le recours à une loi de programmation réglerait la question principale laissée ouverte par la loi de 2014, qui est celle des moyens dévolus aux institutions de l'ESS pour assurer leurs missions législatives et réglementaires et le dialogue avec les pouvoirs publics, insuffisants à l'heure actuelle, et le développement de l'ESS dans toutes ses composantes, avec en perspective une ambition de changement d'échelle non honorée jusqu'à présent.

Il permettrait aussi d'apporter des clarifications ou des modifications à certains articles de la loi ou de la compléter par un nombre limité de nouveaux articles comme cela a été suggéré à l'occasion de l'examen au fil des articles de la loi de 2014.

Par ailleurs, comme le CESE est obligatoirement saisi pour avis de toute loi de programmation, le recours à une telle loi lui permettrait indirectement d'émettre son avis sur l'application de la loi de 2014, dans la droite ligne de ses travaux antérieurs.

182 Voir en ce sens l'avis de la Commission permanente n° 383158 du 28 septembre 2009 sur les lois de programmation des fonctions publiques et l'avis d'AG n° 381993 du 24 sept 2008 sur les lois de programmation des finances publiques.

183 A titre d'illustration, la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales comporte au sein de son Titre Ier quatre articles qui fixent notamment les objectifs de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales ainsi que la programmation financière qui leur est associée et un Titre II DISPOSITIONS NORMATIVES INTÉRESSANT LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET DE LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES qui regroupe sept articles au contenu normatif.

184 Voir en ce sens CC, décision n° 86-207 DC du 25 juin 1986, § 7 ; décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, § 7.

Liste des Annexes

Annexe 1 - Composition du groupe de travail (GT)

Annexe 2 - Bibliographie

Annexe 3 - Enquête ESS France et CRESS 2022 sur l'agrément ESUS

Annexe 4 - Position UNEA sur l'évaluation de la loi de 2014

Annexe 5 - Avis du CSESS du 3 novembre 2020,
relatif à l'élaboration d'un Plan d'action européen pour l'économie sociale

Annexe 6 - Les CRESS au service du développement de l'ESS

Annexe 7 - Le financement des entreprises de l'ESS

Annexe 8 - CNCRESS et RTES, ESS et régions

Annexe 9 - Relancer les PTCE

Annexe 10 - Evaluation de la loi ESS 2014 par le MIF

Annexe 11 - Le compte satellite des ISBL en Belgique

Annexe 12 - Monnaies Locales & Résilience Territoriales, Mouvement SOL

Annexe 13 - Les SCIC et les CAE, Mission IGF/IGAS, mai 2021

Annexe 14 - Proposition de loi de la députée AL PETEL
visant à lever les freins au développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif

Annexe 15 – Propositions des coopératives de commerçants (FCA)

Annexe 16 - Sur la nécessité d'unifier l'interprétation des textes par les administrations (art. 47 et 48)

Annexe 17 - Subventions, Fiche du Conseil d'Etat

Annexe 18 - Besoin de financement du DLA

Annexe 19 - Sécurisation du mécénat de compétence

Annexe 20 - Le partage de la valeur dans les SCOP

Annexe 21 - Contribution du Labo de l'ESS à l'Avis du CSESS

Annexe 22 – Remarques du Conseil supérieur de la Coopération

Annexe 23 - Résultats du vote du CS ESS sur le projet d'avis sur le bilan de la loi 2014

Annexe 24 – Position de Régions de France

Annexe 25 – Position d'ESS France

Annexe 26 – Position de l'UDES

Annexe 27 – Position du MES

Annexe 28 – Position du Mouvement Associatif

Annexe 29 – Position de Jonathan Jérémiasz, représentant du Mouvement Impact France jusqu'au 22 juin 2023

Annexe 30 – Discours de Madame la Secrétaire d'Etat auprès de la Première Ministre, chargée de l'Economie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative

Annexe 1 – Composition du Groupe de Travail (GT)

Membres du groupe

- Secrétariat général Conseil supérieur ESS : sgcseess@dgtresor.gouv.fr
- Florence BLATRIX-CONTAT : f.blatrix-contat@senat.fr;
- Fatima BELLAREDJ : fbellaredj@scop.coop;
- Valérie BLANCHARD : v.blanchard@aam-asso.fr;
- Jonathan JEREMIASZ : jjeremiasz@jjconseil.com;
- Wilfried MEYNET : wmeynet@kelten.fr;
- Eric CHENUT Eric.CHENUT@mutualite.fr;
- Hugues SIBILLE : hsibille1@gmail.com;
- Jean-Louis BANCEL : jean-louis.bancel@credit-cooperatif.coop;
- Emmanuel MICHELIN : emmanuel.michelin@bpce.fr;
- Frederic TIBERGHIEIN : frederictiberghien@wanadoo.fr;
- André DUCOURNAU : andre.ducournau@cressoccitanie.org;
- Jérôme SADDIER : jerome.saddier@credit-cooperatif.coop;
- Charles-Aymeric CAFFIN : charles-aymeric.caffin@jeunesse-sports.gouv.fr;
- Cyriaque BAYLE : cyriaque.bayle@interieur.gouv.fr;
- Jean-Baptiste BERNARD : jean-baptiste.bernard@dgtresor.gouv.fr;
- Elisabeth MILLARD : elisabeth.millard@dgtresor.gouv.fr;
- Marine FABRE : marine.fabre@interieur.gouv.fr;
- Claire THOURY : cthoury@lemouvementassociatif.org;
- Karim ZEGGAH : karim.zeggagh@anr.coop;
- Jean-Marc PAUTRAS : jean-marc.pautras@centre-francais-fondations.org;
- Nicolas MITTON : nicolas.mitton@centre-francais-fondations.org;
- Frédérique MOROT : frederique.morot@jeunesse-sports.gouv.fr;
- Bruno LASNIER : bruno.lasnier@le-mes.org;
- Jean-Baptiste JOBARD : jean-baptiste@associations-citoyennes.net;
- Antoine DETOURNE : a.detourne@ess-france.org;
- Anne-Laure FEDERICI : alfederici@rtes.fr;
- Frédérique PFRUNDER fpfrunder@lemouvementassociatif.org;

- David RATINAUD : dratinaud@lemouvementassociatif.org

Dont experts :

- Karim ZEGGAGH (ANR) : karim.zeggagh@anr.coop
- Jean-Marc PAUTRAS (CFF) : jean-marc.pautras@centre-francais-fondations.org
- Nicolas MITTON (CFF) : nicolas.mitton@centre-francais-fondations.org
- Frédérique MOROT (DJPEVA) : frederique.morot@jeunesse-sports.gouv.fr
- Bruno LASNIER (Mouvement pour l'économie solidaire) : bruno.lasnier@le-mes.org
- Jean-Baptiste JOBARD (Mouvement pour l'économie solidaire) : jean-baptiste@associations-citoyennes.net
- Antoine DETOURNE (ESS France) : a.detourne@ess-france.org
- Anne-Laure FEDERICI (RTES) : alfederici@rtes.fr
- Frédérique PFRUNDER (Mouvement Associatif) : fpfrunder@lemouvementassociatif.org
- David RATINAUD (Mouvement Associatif) : dratinaud@lemouvementassociatif.org
- Cécile LECLAIR (AVISE) : cecile.leclair@avise.org
- Jérôme Faure : jerome.faure@yahoo.fr
- David HIEZ : david.hiez@uni.lu

Annexe 2 – Bibliographie

Articles

AMBLARD C., « Fonds de dotation : un outil au service de l'ESS », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 21 – 26

ARTIS A., BOUCHARD M.-J. et ROUSSELIÈRE D., L'économie sociale compte-t-elle ? Comment la compte-t-on ? Représentations de l'économie sociale à travers les indicateurs statistiques, CIRIEC Working papers N° 2015/02

BRIGNON B., « Le fonds de pérennité », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 40 – 45

CHATAIN-AUTAION L., « Projet de loi ESS : impact sur les sociétés », BJS, 2013, n° 11, p. 705

COUCHOUX S., « La fondation actionnaire : quels usages ? », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 46 – 51

DEMOUSTIER D., BRADLEY E., GUERIN T. et RAULT D., La construction de la statistique de l'ESS en France : une mobilisation progressive d'acteurs très divers, CIRIEC Working papers N° 2015/04

DUVERGER T. et SENTE C., Pour une démocratisation du travail : Transformer l'entreprise par le « dividende salarié », Fondation Jean Jaurès, 30 janvier 2023

GARNIER O., Le financement bancaire des entreprises de l'ESS au cours de la dernière décennie, Pour une finance à impact au service des défis environnementaux et sociaux, FRegards du conseil scientifique de FAIR, 2013, p 16

GRANDVUILLEMIN S., « La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et le droit coopératif », JCP E, n°39, 2014, Étude 1478

HIEZ D., « La loi sur l'économie sociale et solidaire : un regard juridique bienveillant », RECMA (Revue internationale de l'économie sociale), 2014, n° 334, p. 44 s.

HIEZ D., « La richesse de la loi économie sociale et solidaire », rev. sociétés, Volume 4, 2015, p. 147

HIEZ D., « Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, Panorama rétrospectif : 2014-2023 », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 7 – 11

INSEE Première. L'économie sociale, des principes communs et beaucoup de diversité. N° 1522, novembre 2014

LARONDE-CLÉRAC C., « Loi n°2014-856 relative à l'économie sociale et solidaire : principales dispositions relatives aux associations », Dr. sociétés, 2014, étude 21

LE BERRE P., « Loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération : un rajeunissement et un assouplissement de ses règles par la loi ESS du 31 juillet 2014 », Dr. Sociétés, n°11, 2014, étude 20, n°10

LE BRETON P., « La coopérative d'activité et d'emploi et la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 31 - 34

LE FLOCH P., « Les sociétés coopératives de commerçants détaillants après la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 », JCP E, 2014, n°1514

MEYNET W. et ORSI L., « La transformation de l'association en coopérative », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 17 - 20

MONNET J., « L'ouverture du secteur de l'économie sociale et solidaire aux sociétés commerciales », Dr. sociétés, n°11, 2014, étude 22

NOTTÉ G., « Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire », JCP E, 2014, act. 605

PROUTEAU L. et TCHERNONOG V., Evolutions et transformations des financements publics des associations, Revue française d'administration publique n° 163, 2017, p. 531-542

RAKOTOVAHINY M. et AZAIS J-P., « Le sens du capital dans la SCOP : L'exemple du dispositif d'amorçage », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 26 - 31

RASOLONOROMALAZA K., « Société commerciale de l'ESS, ESUS, B Corp ou société à mission : comment choisir ? », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 35 – 39

SOULAGE F., De la difficulté de concilier contrôle et démocratie, Le cas des groupes coopératifs et d'économie sociale, RECMA 2003/1 (N° 287), p. 7 à 13

TERESI L., « Aspects de droit public dans la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 », Actes pratiques & ingénierie sociétaire, n° 2, mars – avril 2023, p. 52 – 55

WILSON-COURVOISIER S., « Une ou des politiques publiques nationales de l'ESS ? Trente ans de tâtonnements politiques et administratifs », Revue internationale de l'économie sociale, N° 325, Juillet 2012, p. 78-93

Dossiers

Dossier sur les Titres associatifs, Jurisassociations n° 539, 15 mai 2016, p 19 et s.

Etudes et guides réalisées par des acteurs de l'ESS ou des organisations internationales

Guide international des labels de commerce équitable, Commerce Equitable France, édition 2020

Legal frameworks for the social and solidarity economy, International Guide, OECD, 3 février 2023, CFE/LEED (2013)2

Monnaies locales : Monnaies d'intérêt général, Étude sur l'utilité sociale des monnaies locales complémentaires, MOUVEMENT SOL, avril 2021

Les SCIC et les collectivités, Points de RepèrESS, RTES, juillet 2019

SCIC, une entreprise d'utilité sociale au service du territoire, AVISE, 2008

Notes

CASTAINGS M., JEREMIASZ J et PELATAN A., Pour une économie sociale et solidaire, écologique et œuvrant à l'amélioration de son impact, Note du 14 mai 2023¹⁸⁵

Ouvrages

DUTHEIL P-H., Droit des associations et fondations, Collection Juris corpus, Dalloz, 2016

GRANDVUILLEMIN S., L'économie sociale et solidaire, Archétype82, 2018 (seul ouvrage de présentation synthétique de la matière sous l'angle juridique)

HIEZ D., Sociétés coopératives, Dalloz, 2023, 3ème éd.

TCHERNONOG V., Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions, édition Dalloz Jurisassociations, mai 2019

Rapports

Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation sociale, Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, Rapport d'activité pour 2011, annexe VII. Décembre 2011.

Rapport sur le financement de l'économie sociale et solidaire par bpifrance, Nicolas Dufourcq. Mai 2013.

Evaluation du pilotage de la politique publique d'économie sociale et solidaire, Rapport IGF/IGAS, juillet 2013

Rapport définitif du Haut conseil de la vie associative sur le financement privé du secteur associatif, 13 mars 2014.

Assemblée nationale. Rapport d'information déposé par la Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et présenté par MM Yves Blein et Daniel Fasquelle. Mars 2016.

ESS France, Le financement des entreprises de l'ESS, mars 2017, rapport de la commission présidée par F Tiberghien

Rapport de suivi des propositions formulées par le Haut Conseil à la vie associative en 2013 sur La validation des acquis de l'expérience bénévole associative, adopté le 14 juin 2018

Les SCIC et les CAE, mission IGF/IGAS, mai 2021

¹⁸⁵ <https://www.calameo.com/books/00736593495ac25c16e85>



ENQUÊTE ESUS

GT 2 12/07/2022

TYPOLOGIE DES RÉPONDANTS

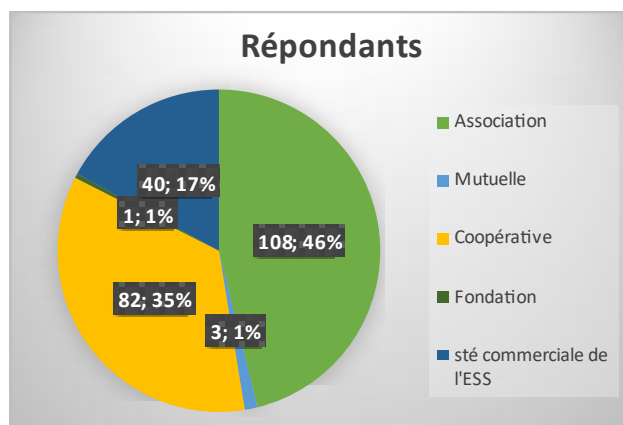


Titre de la présentation

Répondants :

234 répondants.

- Bonne couverture territoriale
- Bonne proportion de famille
- Prépondérance action sociale
- Tous les secteurs représentés



16. Votre entreprise est-elle à ce jour agréée ESUS ? (0 point)

[Plus de détails](#)

oui 113
non 121



Agrées ou non ?

	total	agrées	%	non agrées	%
Associations	108	40	37,0%	68	63,0%
Coopératives	82	39	47,6%	43	52,4%
mutuelles	3	1	33,3%	2	66,7%
fondation	1	0	0,0%	1	100,0%
Société comm	40	33	82,5%	7	17,5%

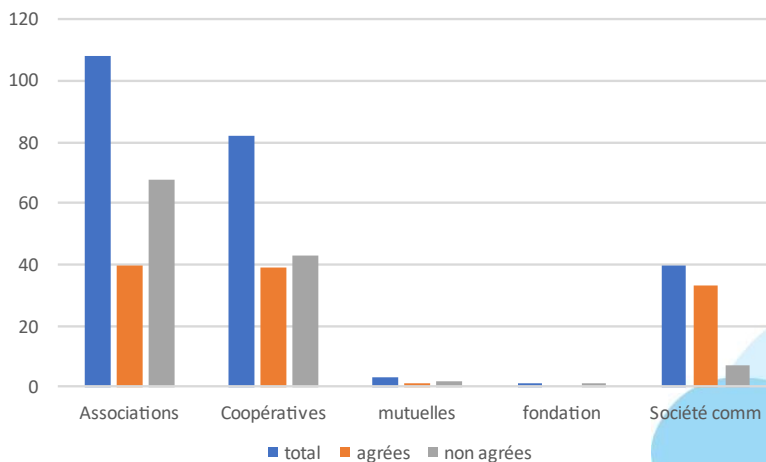
16. Votre entreprise est-elle à ce jour agréée E5US ? (0 point)

[Plus de détails](#)

oui 113
non 121



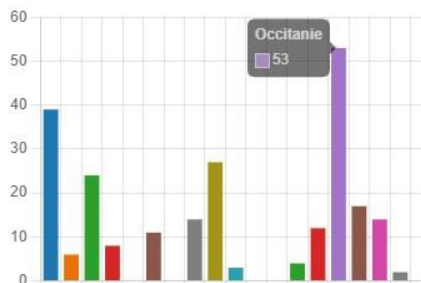
Titre du graphique



Titre d 9. Région / Outre Mer (0 point)

[Plus de détails](#)

Auvergne-Rhône-Alpes	39
Bourgogne-Franche-Comté	6
Bretagne	24
Centre-Val de Loire	8
Corse	0
Grand Est	11
Guyane	0
Hauts-de-France	14
Ile-de-France	27
Iles de la Guadeloupe	3
La Martinique	0
Mayotte	0
Normandie	4
Nouvelle-Aquitaine	12
Occitanie	53
Pays de la Loire	17
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14
La Réunion	2
autre	0

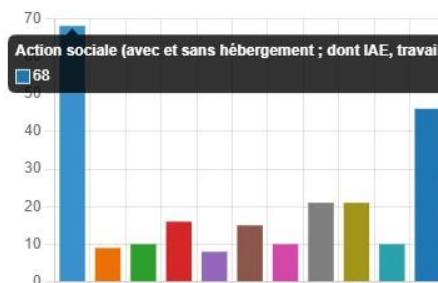


Titre de la présentation

12. Secteur d'activité (0 point)

[Plus de détails](#)

● Action sociale (avec et sans héb...	68
● Santé	9
● Assurance, Banque, Finance	10
● Agriculture, Industrie (dont Indu...	16
● Culture	8
● Education populaire, Animation ...	15
● Enseignement, Formation	10
● Environnement,	21
● Développement économique, S...	21
● Tourisme, Hébergement, Restau...	10
● Autre	46

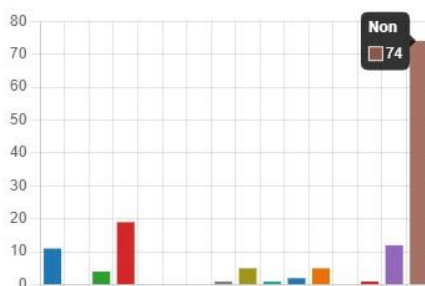


Titre de la présentation

15. Faites-vous partie de la liste des structures bénéficiant d'un agrément de droit ? Si non, veuillez passer à la question suivante, si oui merci de sélectionner la typologie ci dessous : (0 point)

[Plus de détails](#)

● 1 - Entreprise d'insertion (EI)	11
● 2 - Entreprise de travail tempora...	0
● 3 - Association intermédiaire (AI)	4
● 4 - Atelier et chantier d'insertion...	19
● 5 - Organisme d'insertion sociale	0
● 6 - Service de l'aide sociale à l'e...	0
● 7 - Centre d'hébergement et de ...	0
● 8 - Régie de quartier	1
● 9 - Entreprise adaptée (EA)	5
● 10 - Etablissement ou service d'...	1
● 11 - Organisme agréé parmi ceu...	2
● 12 - Association ou fondation, r...	5
● 13 - Organisme agréé mentionn...	0
● 14 - Etablissement ou service ac...	1
● Autre	12
● Non	74



Il n'y a que 135 répondants à cette question, dont 74 « Non ». Soit 61 structures (ce qui correspond à la saisie « action sociale en secteur » - 68 structures)

RÉSULTATS GÉNÉRAUX



Titre de la présentation

Satisfaction

5 étoiles : 23 (10%)
3 ou 4 étoiles : 138 (60%)
2 étoiles : 28 (11%)
1 étoile (pas du tout satisfait) : 45 (19%)

Moyenne par famille :

Assos : 2,85
Coopératives : 2,89
Sociétés commerciales : 3,26
Mutuelle (3 réponses) : 1,6
Fondation (1 réponse) : 3



Connaissance

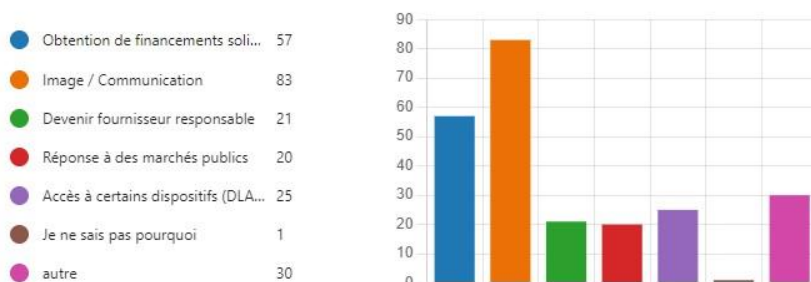
Réseaux ESS : 77, 70%

Etat ou financeurs : 31, 27%



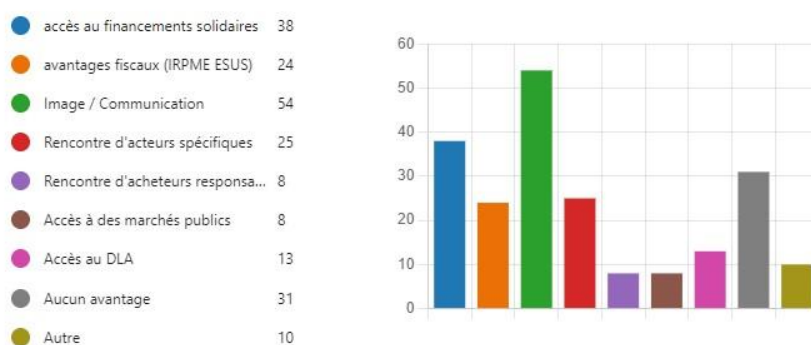
23. Quelles sont les raisons qui vous ont poussé à demander l'agrément ESUS ? (0 point)

[Plus de détails](#)



25. Quels ont été pour vous les avantages octroyés par l'agrément ? (0 point)

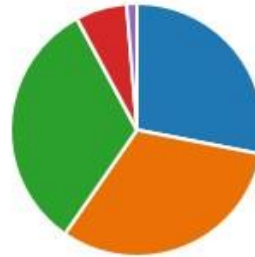
[Plus de détails](#)



28. Comment mettez-vous en valeur l'agrément ? (0 point)

[Plus de détails](#)

● Utilisation du logo	64
● Mention écrite sur différents su...	72
● Dans mon discours	74
● Je ne fais pas la promotion de l'...	15
● Autre	3



Une communication principalement investisseurs et salariés

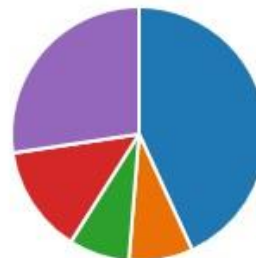
- Très peu de demandes d'amélioration de communication grand public
- Principalement une clarification vis-à-vis des partenaires / investisseurs (quelque soit le statut)
- Utilisation dans le cadre du dialogue avec les salariés (beaucoup dans les coopératives) et pour attirer dans le cadre du recrutement

« L'agrément ESUS est un outil important pour donner confiance aux investisseurs particuliers comme personnes morales. Nous le mettons largement en avant dans toute notre stratégie de levée de fonds. »

33. Que faudrait-il changer en priorité pour l'agrément ESUS ? (0 point)

[Plus de détails](#)

● Trouver plus d'avantages à l'obt...	101
● changer les critères d'attribution	19
● changer la procédure d'attributi...	18
● Favoriser davantage la lisibilité s...	32
● améliorer la communication po...	64



PORTRAITS PAR TAILLE



Titre de la présentation

1 • Portraits par taille **Entreprises de 0 salariés (20, 8%)**

4 sociétés commerciales : 2 agréés, 2 non agréés

14 associations : 12 non agréés, 2 agréés

2 coopératives agréés

→ Non agréés :

- Sociétés commerciale, le principal problème est le bilan (ancienneté /complexité). Les structures sont trop jeunes ou pas assez équipées .
- Associations : manque de connaissance ou d'utilité pour l'agrément (déjà intérêt général, ou démarches complexes)

→ Agréés :

- Sociétés commerciales : un agrément pour les financements (levée de fond, confiance des investisseurs) et de différenciation commerciale (mention sur les supports et dans les discours).
- Justificatif de l'utilité + attractivité pour recruter .
- Coopératives ont bénéficié d'un accompagnement clair, principal attrait sur le financement

Satisfaction de l'agrément très haute chez les agréés.

Très variable chez les non agréés – peu d'utilité pour le modèle associatif

Une note mauvaise, pour une structure non agréé à cause des démarches complexes → solution proposée le pré-agrément par la CRESS

Une attention fixée sur la mise en réseau beaucoup évoquée dans les questionnaires

1• Portraits par taille **Entreprises de 1- 10 salariés (92, 40%)**

32 associations, 23 non agréés, 9 agréés (sup moyenne générale)
41 coopératives, 26 non agréés, 15 agréés (sup moyenne générale)
18 Sociétés commerciales, 3 non agréés, 15 agréés

→ Non agréés :

- Assos / coopératives : pas de connaissance de l'agrément ou de connaissance de celui-ci. Plutôt mal noté (moyenne, 2/3). Elles demandent plus d'avantages et une procédure plus simple et une clarification dans le lien à l'intérêt général
- Sté commerciales : les trois sont en cours d'agrément

→ Agrées :

- Assos : décalage entre les objectifs et les résultats, un peu comm mais beaucoup « aucun avantages »
- Coopératives et sté commerciale : fortes attentes sur la communication, résultats obtenus principalement financement et communication . « Au-delà des principes de fonctionnement, cela atteste un travail de fond » + faire réseau

Seule fondation : ne connaît pas l'agrément

1• Portraits par taille **Entreprises de 10- 50 salariés (73, 31%)**

36 associations, 23 non agréés, 13 agréés
18 coopératives, 7 non agréés, 11 agréés (sup moyenne générale)
18 Sociétés commerciales, 3 non agréés, 15 agréés
1 mutuelle agréée

→ Non agréés :

- Assos : connaissance plus claire de l'agrément, mais pas le « temps » ou oubli de renouvellement . Principalement une attente de valorisation de l'utilité de l'agrément
- Coopératives : pas d'intérêts ou refus de dossiers . Attentes de changement de critères l'agrément

→ Agrées :

- Assos : beaucoup de ACI, très haut niveau de satisfaction (+4) – très peu de propositions
- Coopératives : fortes attentes sur la communication, résultats obtenus principalement financement ou aucun avantages. Les attentes se formulent sur la communication et surtout sur les avantages
- Sociétés commerciales : attentes en matière de financement, mais valorisation investisseur principalement . Améliorer l'agrément : principalement valorisation

Seule mutuelle, ESUS n'a pas correspondu aux objectifs de financement, uniquement image

Titre de la présentation

1 • Portraits par taille **Entreprises de 50– 500 salariés (43, 18,3%)**

24 associations, 9 non agréés, 15 agréés (principalement insertion)

16 coopératives, 10 non agréées, 6 agréées

3 sociétés commerciales 3 agréés

→ Non agréés :

- Assos : ne voient pas l'intérêt de l'obtenir. Principalement attentes sur trouver d'autres avantages
- Coopératives : 1/3 pas d'intérêt, plusieurs procédures de renouvellement en cours et 1 refus de dossiers – niveau de satisfaction à 1,3. Attentes de changement de critères l'agrément

→ Agréés :

- Assos : beaucoup d'insertion, qui ne voient pas l'intérêt de l'agrément, très bas niveau de satisfaction (2,8) – très peu de propositions, si ce n'est une communication simplifiée (logo etc.)
- Coopératives : fortes attentes sur la communication, résultats obtenus principalement financement ou aucun avantages. Les attentes se formulent sur le fait de trouver plus d'avantages
- Sociétés commerciales : attentes en matière de financement et obtention de financements (bon niveau de satisfaction : 3) – améliorer l'agrément par plus d'avantages

Titre de la présentation

Titre de la présentation

1 • Portraits par taille **Entreprises de +500 salariés (6, 2,5%)**

2 associations, 2 agréés

1 coopératives non agréé (banque coopérative)

1 sociétés commerciales 1 agréé

2 mutuelles non agréés

→ Non agréés :

- Mutuelle : pas d'intérêt

→ Agréés :

- Assos : avantages importants grosse satisfaction (5)
- Sociétés commerciales : obtention de financement. L'amélioration de la communication ne pourra passer que par « plus d'avantages »

PROPOSITIONS QUALITATIVES



Titre de la présentation

Remarques et alertes

Utilité sociale / intérêt général

- Beaucoup de retours demandant une réelle définition de l'utilité sociale
- Confusion entre non lucrativité et utilité sociale (demande que l'agrément ne soit que pour le non lucratif)
- Interrogation sur l'intérêt de l'agrément quand on est déjà d'intérêt général + demande d'avoir plutôt un agrément d'intérêt général plutôt que ESUS

DLA

De nombreuses structures pensent que ESUS est nécessaire pour le DLA... Est-ce un critère demandé par l'AVISE ?

Beaucoup de questionnements sur l'intérêt de l'agrément

Ex : « Cet agrément est économiquement trop libéral. En permettant à des structures commerciales d'être considérées dans le champ de l'ESS, il affaiblit considérablement les ressources pouvant être captées par les structures associatives. Les conditions d'attribution concernant la rétribution des actionnaires au sein des entreprises agréées ESUS devraient être beaucoup plus strictes d'après nous. »

Remarques et alertes

« Plutôt de que concevoir une nouvelle notion juridique, "l'utilisé sociale", il vaudrait mieux donner une fois pour toute une définition légale d'une notion qui apparait autrement plus pertinente et utile, celle de "l'intérêt général". En effet, nombre d'acteurs publics et de financeurs exigent des associations qu'elle soient "d'intérêt général". Mais, à part dans un article du Code Général des impôts" (l'Art. 200 qui ne fait que lister des activités) il n'existe nulle part de définition légale. Aussi, chacun peut en avoir sa propre appréciation ! Ou est l'égalité républicaine ? »



Propositions qualitatives

Simplification par procédure de préagrément

- beaucoup de retours demandant un pré -agrément par CRESS ou URSCOP pour limiter l'arbitraire des DREETS + parce que cela permettrait un accompagnement
- Objectif de pouvoir avoir un dialogue et pas qu'une décision administrative

Changement des critères

- Renforcement des critères de limitation de cession
- durcissement de l'écart de salaires
- Demande de renforcement des critères d'utilisation des excédents et des dividendes
- Prévisionnel sur 5 ans est compliqué
- Encadrer la revalorisation du capital

Evaluation d'impact à rajouter

- demande d'un ajout d'une procédure ou dun accompagnement à l'évaluation d'impact
- Avoir une grille d'évaluation mélangeant action économique et attentes sociétales

Améliorer les dispositifs accessibles ESUS

- marchés publics
- Dispositifs européens



Propositions communication

Changement de nom

- demande que cela s'appelle Agrément entreprise d'utilité sociale en toutes lettres

Site internet dédié

- Donner un espace dédié à ESUS avec les informations et les dispositifs accessibles
- Mieux expliquer aux financeurs l'intérêt

Charte et implication

- Créer une charte en 5 points avec les engagements concrets d'une entreprise qui fait le choix d'obtenir l'agrément ESUS



Autres

Construction de communautés plus fortes

- Organisations de rencontres des entreprises ESUS

Liste de droit

- Aucune remarque sur l'insertion
- Intégrer les SCIC dans la liste de droit



Propositions qualitatives - verbatims

« La valorisation de l'agrément ESUS peut être améliorée par la délivrance de dividendes sociaux : bilan social et environnemental régulier et fiable, inclusion des différentes parties prenantes, bénéficiaires/intermédiaires -experts/souscripteurs »

« Favoriser l'aide à des accompagnements au développement de l'entreprise / favoriser l'aide à des financements défiscalisés réels pour les acteurs voulant nous accompagner ou les clients voulant bénéficier de nos services / favoriser les entreprises ayant l'agrément pour éviter les dérives et renforcer l'impact / favoriser pour les groupes privés l'accompagnement d'entreprises de l'ESS avec ESUS dans leur budget RSE / avoir un avantage réel à faire cette démarche qui correspond aux valeurs de l'entreprise mais qui n'offre pas d'avantage car manque de connaissance de cela de la part des acteurs / financiers »

« 1) baisser l'écart des salaires de 1 à 4
2) valoriser les entreprises ESS faisant fonction de "communication sociale de proximité" (Article 29 de la Loi sur la Liberté de la Communication de 1986), c'est à dire le secteur ESS de l'audiovisuel, représenté par le Syndicat National des Radios Libres (SNRL) »

« esus: utile pour l'IRPME et accès aux fonds FPS, mais en terme d'éthique et d'affirmation de valeur en rupture avec l'économie classique, c'est de l'ESS bradé : -), car rien n'est dit sur la revalorisation du capital, et les versements de dividendes sont peu encadrés. »

Propositions qualitatives - verbatims

L'accompagnement par la CRESS ou par une structure collective (Union des ...scop par exemple) semble devoir être privilégiée. Les greffes des Tribunaux de Commerce ignorent souvent la possibilité pour une société de choisir de mettre ses statuts en conformité avec l'ESS, condition préalable à l'agrément.

Les dernières semaines montrent un engagement des jeunes diplômés, une quête de sens dans leur métier à venir... Nous ne nous sommes pas emparés du sujet pour les amener à l'ESS -E.

Nous sommes souvent une réponse à leurs attentes... Je ne sais pas comment sortir de cette "confidentialité".

Je pense qu'il y a tout un travail de lobbying à faire (je choisis volontairement ce terme parce que j'ai le sentiment que le lobbying a plus de poids que le plaidoyer) pour reprendre la main sur les questions sociales et écologiques...

une bonification sur l'IRPME (pas seulement sur l'âge de l'entreprise mais aussi sur le taux)

un accès bonifié aux financements (ex. taux d'emprunt BPI réduit de 50 points de base, durée d'emprunt allongée de 1 an...)

taux de subventionnement augmenté de 50 à 75% dans les AAP de l'Etat et des collectivités locales

plafond des minimis porté à 500k€ sur 3 ans glissants pour les entreprises ESUS éligible au mécénat pour les entreprises ESUS (Fondation de France)

Propositions qualitatives - verbatims

pour valoriser il faudrait notamment : 1) faire un retour dans le temps sur les Entreprises labellisées et le fait qu'elles respectent les critères dans la durée; 2) donnée le poids des emplois portés par les structures; 3) le nombre d'emploi créés par ces employeurs, 4) revenir sur tous les champs d'activité économique couverts, 5) les statuts pris en compte (Asso, Sociétés commerciales....); 6) donner une indication du fléchage des financements dont ces structures ont pu bénéficier grâce au statut , 7) en ref aux entreprises à mission, montrer qu'on a pas besoin d'être un gros employeur pour bénéficier d'un statut vertueux (bien au contraire cf colibri)



34 bis rue Vignon
75009 Paris

adresse@mail.com

www.ess-france.org



Évaluation Loi de 2014 sur l'ESS / POSITION UNEA

Pour une économie sociale et solidaire, écologique et œuvrant à l'amélioration de son impact

INTRODUCTION :

Eléments de bilan de la Loi de 2014 sur l'ESS

Aspects positifs :

- **grande loi de reconnaissance des acteurs** de l'ESS, qui n'est que justice quant à l'apport économique et surtout à l'utilité sociale des associations, coopératives, mutuelles depuis plus d'1 siècle et, plus récemment, de l'économie solidaire, des fondations, des entreprises sociales et des entrepreneurs sociaux.
- **structuration et renforcement de la représentation institutionnelle** de l'ESS avec le CSESS et ESS France, lieux utiles de débats entre acteurs et de co-construction des politiques publiques de l'ESS.
- **premier pas institutionnel utile vers une logique non statutaire** avec l'intégration conditionnelle des sociétés commerciales de l'ESS dans la grande famille de l'ESS.
- **volonté affirmée de valorisation des entreprises particulièrement engagées** avec la rénovation de l'agrément « entreprise solidaire » devenu « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS).

Aspects négatifs :

- **la part de l'ESS dans l'ensemble de l'économie n'augmente pas, voire régresse un peu** (chiffres Observatoire de l'ESS, comparaison 2013 / 2019) :
 - établissements employeurs : 9,5% en 2013 / 9% en 2019.
 - nombre de postes : 10,5% 2013 / 9,9% 2019.
 - nombre d'ETP : 9,9% 2013 / 9,4% 2019.
 - PIB (NB : indicateur inadapté pour rendre compte de l'utilité sociale) : entre 5 et 7% selon les estimations, bien inférieur aux 10% souvent revendiqués.
- **aucun système de contrôle** (en dehors de la révision coopérative) **de la cohérence** entre les **engagements** statutaires et d'utilité sociale **et les pratiques** réelles des entreprises de l'ESS.
- **l'ESS**, qui devrait être le fer de lance de la nécessaire transition écologique et solidaire, **demeure méconnue du grand public** – y compris des consommateurs ou de la jeunesse – des médias comme de nombre d'acteurs publics ou privés.

Pourquoi une Loi ESS 2 ?

L'ESS ne décolle pas et une hypothèse explicative tient à la loi qui l'encadre, la Loi Hamon, et notamment au caractère statutaire (ou corporatiste) de son article 1 qui en définit le périmètre, prévoyant que toutes les associations, fondations, coopératives et mutuelles appartiennent automatiquement à l'ESS.

Or, le simple fait d'adopter ces différents statuts :

- apporte, certes, des garanties de gouvernance démocratique (même si, en dehors des SCOP et SCIC, en est largement exclue la partie prenante salariés) et de réinvestissement de l'essentiel des excédents dans l'entreprise ;

- mais ne garantit absolument pas l'utilité sociale ou environnementale effective, l'impact positif pour la société, et encore moins l'équité du partage de la richesse à l'intérieur des organisations puisqu'aucune limitation des rémunérations n'est prévue pour les entreprises de l'ESS dans cet article 1.

Ça n'est que dans l'article 2 de la Loi Hamon qu'apparaît la condition de recherche de l'utilité sociale et pour ne s'appliquer qu'aux sociétés commerciales de l'ESS, et que dans l'article 11 qu'apparaît la condition de limitation des salaires mais pour ne s'appliquer qu'aux organisations revendiquant l'agrément ESUS.

Il découle de cette logique statutaire l'organisation institutionnelle et donc profondément ancrée d'**un ensemble incohérent avec ses valeurs et principes affichés et donc très difficilement défendable haut et fort** par ceux qui souhaiteraient en être les efficaces promoteurs, auprès du grand public, dans les médias, auprès des salariés, entrepreneurs, consommateurs, citoyens, de la société dans son ensemble.

Par ailleurs, leur incapacité à apporter la preuve ou à mesurer l'impact positif de leurs activités réduit considérablement la légitimité des entreprises de l'ESS à demander des avantages clairs et massifs à la puissance publique au nom de leur contribution particulière à l'intérêt général.

L'ESS est ainsi profondément entravée dans sa capacité à changer d'échelle et à devenir la norme de l'économie de demain.

Il nous faut donc acter collectivement de ces limites de la Loi Hamon et la considérer pour ce qu'elle est : une étape qui aura été indispensable mais inaboutie, de la législation en faveur d'une économie privée au service de l'intérêt général. **L'heure est à une nouvelle Loi sur l'ESS, pour une économie sociale et solidaire, écologique et se préoccupant avec exigence de son impact**, qui deviendra le nouveau cadre de référence et d'inspiration à tous les échelons territoriaux (collectivités locales, Europe, International).

RESUME DE NOS PROPOSITIONS POUR UNE LOI ESS 2 :

- CREATION D'UN « LABEL ESS » (NB : PAS DE MODIFICATION DE L'ARTICLE 1), DONNANT ACCES A DES AVANTAGES PARTICULIERS.

L'Entreprise de l'ESS de demain, quelles que soient son activité et sa forme juridique, devra répondre aux **6 nouveaux critères cumulatifs** suivants pour être labellisée :

(ACTIVITÉ AVEC OBJECTIFS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX)

1) Adopter la qualité de Société à Mission (dispense si : reconnue d'intérêt général, ou poursuivant une utilité sociale ou environnementale à titre principal, ou sur la liste des [ESUS de droit](#), ou SCIC)

(PARTAGE VALEUR)

2) Limiter les écarts de rémunérations : 1 à 10 dans les PME, 1 à 15 dans les ETI, 1 à 25 dans les Grandes Entreprises

3) Partager équitablement ses excédents : au - 15% en réserves ; au - 15% aux salariés ; au - 5 % à des organismes d'intérêt général (dispense si : reconnue d'intérêt général, ou poursuivant une utilité sociale ou environnementale à titre principal, ou sur la liste des [ESUS de droit](#)) ; et : un %age distribué en dividendes aux détenteurs de parts du capital qui ne doit jamais excéder le %age de l'excédent distribué aux salariés

4) Prévoir un partage de la plus-value en cas de cession de parts : au - 10% aux salariés ou à une Entreprise à Impact (définition plus bas)

(PARTAGE GOUVERNANCE)

5) En plus d'adopter une forme juridique de l'économie sociale ou de définir dans ses statuts les modalités d'une gouvernance partagée : intégrer au moins 1 salarié et 1 autre partie prenante (hors salariés, dirigeants ou détenteurs de parts du capital) **dans l'instance décisionnelle** de la structure juridique.

(CONTROLE EXTERNE)

6) Faire l'objet d'un contrôle externe de ses engagements et impacts grâce à un dispositif inspiré :

- pour la méthode : de la révision coopérative et de l'Organisme Tiers Indépendant des Sociétés à Mission,

- pour les indicateurs : du guide des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS et de l'Impact Score (à mettre en cohérence avec les indicateurs de la future CSRD pour les entreprises de plus de 250 salariés).

- REMPLACEMENT DE L'AGREMENT « ESUS » PAR L'AGREMENT « ENTREPRISE A IMPACT », RENFORCANT SA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE ET DONNANT ACCES A DES AVANTAGES SUPPLEMENTAIRES A L'ENTREPRISE LABELLEE ESS ;

Le nouvel agrément « Entreprise à Impact » sera **octroyé à l'Entreprise de l'ESS labellisée (6 critères) dont :**

- en plus l'activité poursuit une utilité sociale OU environnementale à titre principal (dispense si : reconnue d'intérêt général, ou sur la liste des [ESUS de droit](#)).

- les rémunérations sont limitées à 10 Smic pour la plus haute et 7 pour la moyenne des 5 plus hautes.

DETAIL DE NOS PROPOSITIONS POUR UNE LOI ESS 2 :

1. NOUVEAUX NIVEAUX (NB : PAS DE MODIFICATION DE L'ARTICLE 1)

1er niveau : le Label ESS

Est obtenu par toute personne morale qui, quelles que soient son activité et sa forme juridique (association, coopérative, mutuelle, fondation, société commerciale, mais aussi fonds de dotation, société civile), **remplit les 6 critères cumulatifs suivants :**

⇒ *Actuellement : sont exclus les fonds de dotation et les sociétés civiles*

A) se fixe des objectifs sociaux et environnementaux [Critère 1],

En respectant une des conditions suivantes :

- **adopte la qualité de Société à Mission** (dont l'accès devra être étendu aux organismes sans but lucratif et aux sociétés civiles sous une forme adaptée) OU
- **est organisme d'intérêt général** (ouvrant droit aux donateurs à une réduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés) OU
- **définit dans ses statuts un objet social qui répond à titre principal à une utilité sociale ou environnementale** OU
- **est sur la liste des [ESUS de droit](#)** OU
- **est une Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC)**

⇒ *Actuellement : les sociétés commerciales de l'ESS doivent majoritairement poursuivre une utilité sociale, tandis que la plupart des formes juridiques d'Entreprises de l'ESS « de droit » (associations, coopératives (sauf SCIC), mutuelles) sont dispensées de l'obligation de se fixer des objectifs, même élémentaires, sociaux et environnementaux (cf article 1 Loi 2014)*

B) partage équitablement la valeur (lucrativité partagée),

L'Entreprise labellisée ESS doit définir dans ses statuts les modalités de cette lucrativité partagée :

- **Limitation rémunérations [Critère 2] :**

La rémunération (directe ou indirecte via une autre structure juridique) du salarié ou dirigeant le mieux rémunéré est limitée, en fonction de la taille de l'entreprise (<https://www.economie.gouv.fr/cedef/definition-petites-et-moyennes-entreprises>), à :

- 1 à 10 dans une PME ou microentreprise
- 1 à 15 dans une ETI
- 1 à 25 dans une GE

Ces plafonds ne comprennent pas la distribution de dividendes et autres rémunérations liées aux concours financiers au sein de l'Entreprise labellisée ESS concernée.

⇒ *Actuellement : aucune limitation de rémunération ne s'applique à l'Entreprise de l'ESS ; seules les Entreprises de l'ESS agréées ESUS doivent appliquer une limitation à 10 fois le SMIC ou salaire de branche pour la plus haute rémunération, et à 7 fois pour la moyenne des 5 plus hautes*

- **Partage équitable bénéfices/excédents [Critère 3] :**

L'Entreprise labellisée ESS partage équitablement la valeur selon les règles suivantes :

1. Elle intègre annuellement au moins 15% de ses bénéfices/excédents distribuables en réserves impartageables (pour les sociétés commerciales : jusqu'à atteindre au moins le montant le plus élevé atteint par le capital social).
2. Elle verse annuellement au moins 15% de ses bénéfices/excédents aux salariés et dirigeants (ristourne comprise pour les SCOP).
3. Elle verse annuellement au moins 5% de ses bénéfices/excédents à des organismes d'intérêt général (est dispensée de cette obligation l'Entreprise labellisée ESS qui définit dans ses statuts un objet social qui répond à titre principal à une utilité sociale ou environnementale, ou qui est organisme reconnu d'intérêt général, ou qui est [ESUS de droit](#))
4. Dans le cas des sociétés commerciales : une fois 1., 2. et 3. réalisés et en cas de distribution aux détenteurs du capital social de l'entreprise (actions, parts sociales) : le montant de dividendes/intérêts sur parts sociales versé aux détenteurs du capital social ne doit pas excéder le montant versé aux salariés et dirigeants (2. compris), donc en toute hypothèse 40%.

⇒ *Actuellement : pour les sociétés commerciales de l'ESS, a minima 50% des bénéfices annuels doivent être mis en réserves jusqu'à atteindre 20% du capital social et il est donc possible de verser sous forme de dividendes 50% des bénéfices annuels + le report à nouveau (qui peut atteindre 100% du bénéfice N-1 dès lors que le plafond de réserves est atteint)*

- **Partage plus-value [Critère 4] :** le bénéficiaire d'une plus-value, au moment de la cession d'actions/parts sociales d'une Entreprise labellisée ESS, verse au moins 10% de son montant aux salariés et dirigeants ou à une Entreprise à Impact.

⇒ *Actuellement : le bénéficiaire d'une plus-value est dispensé de toute obligation de partage*

C) partage sa gouvernance avec ses principales parties prenantes (gouvernance partagée) [Critère 5]

L'Entreprise labellisée ESS, **en plus d'adopter une forme juridique de l'économie sociale** (association, coopérative, mutuelle, fondation) **ou de définir dans ses statuts les modalités d'une gouvernance partagée** (société commerciale de l'ESS), doit **intégrer dans** au moins une **instance décisionnelle** de l'entreprise **au moins un salarié et au moins une autre partie prenante** que les salariés, dirigeants et détenteurs du capital social.

⇒ *Actuellement : l'Entreprise de l'ESS adopte un statut d'économie sociale (association, coopérative, mutuelle, fondation) ou doit définir dans ses statuts les modalités d'une gouvernance partagée a minima consultative (société commerciale de l'ESS). Aucune forme d'Entreprise de l'ESS (à part les SCIC) n'a l'obligation d'intégrer dans une instance décisionnelle a minima un salarié + une autre partie prenante*

D) fait l'objet d'un contrôle externe de son impact social et environnemental et de son partage de la valeur et de la gouvernance [Critère 6]

L'Entreprise labellisée ESS est soumise à un **contrôle externe inspiré** :

- sur la méthode : **de la révision coopérative et des Organismes Tiers Indépendants (OTI)** des Sociétés à Mission
- sur les indicateurs : **du Guide des bonnes pratiques des Entreprises de l'ESS et de l'Impact Score** (à mettre en cohérence avec les indicateurs de la future CSRD pour les entreprises de plus de 250 salariés).

L'Entreprises labellisée ESS est **dispensée** de tout ou partie de ce contrôle **quand** elle est soumise à des **obligations légales équivalentes** (par exemple du fait de sa forme juridique ou de sa taille).

En cas de **non-respect des critères**, les réviseurs « **ESS et Impact** » et les **CRESS peuvent saisir le CSESS** aux fins de retirer le Label ESS ou l'agrément Entreprise à Impact.

L'**importance des actions et des coûts** engendrés par les divers mécanismes d'évaluation et de contrôle nécessitera un **financement et un outillage opérationnel particulier par la puissance publique**, notamment pour les TPE-PME de l'ESS, **en particulier pour les associations**.

⇒ *Actuellement :*

Association et Fonds de Dotation : Les associations et fonds de dotation sont soumis à certains contrôles à la fois administratifs et fiscaux et notamment un contrôle de régularité de l'émission des reçus fiscaux (depuis la loi du 24 août 2021) ou appels à la générosité. En plus, les associations d'intérêt général qui souhaitent rémunérer des dirigeants élus (au-dessus de la tolérance fiscale et en-dessous de 3 fois le plafond de la Sécurité Sociale) et les associations d'utilité publique doivent avoir une gestion « démocratique ».

Fondation et Association reconnue d'utilité publique : la Préfecture s'assure de manière permanente du caractère d'utilité publique.

Mutuelle / Sociétés commerciale : aucune obligation spécifique n'est prévue. Toutefois depuis 2001, toutes les sociétés, dont les mutuelles, de plus de 500 salariés et de 100 M€ de chiffre d'affaires ou de total bilan sont soumises à une obligation de reporting RSE et à partir du 1^{er} janvier 2024 toute entreprise de plus de 250 salariés et 40 M€ de chiffre d'affaires ou 20 M€ en bilan devra publier des informations extra-financières (RSE/ESG).

Société coopérative :

Art. 25-1. de la loi 1947 sur les coopératives

“Les sociétés coopératives et leurs unions dont l'activité dépasse une certaine importance, appréciée à partir de seuils fixés par décret en Conseil d'Etat, se soumettent tous les cinq ans à un contrôle, dit “révision coopérative”, destiné à vérifier la conformité de leur organisation et de leur fonctionnement aux principes et aux règles de la coopération et à l'intérêt des adhérents, ainsi qu'aux règles coopératives spécifiques qui leur sont applicables et, le cas échéant, à leur proposer des mesures correctives.”

Société commerciale de l'ESS : seul le Guichet Unique (greffe) vérifie le respect des critères de forme purement statutaires au moment du dépôt des (nouveaux) statuts, les CRESS détenant un pouvoir d'ester en justice.

Société à Mission :

Article L210-10 du Code de commerce :

“4° L'exécution des objectifs sociaux et environnementaux mentionnés au 2° fait l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant, selon des modalités et une publicité définies par décret en Conseil d'Etat. Cette vérification donne lieu à un avis joint au rapport mentionné au 3° ;

5° La société déclare sa qualité de société à mission au greffier du tribunal de commerce, qui la publie, sous réserve de la conformité de ses statuts aux conditions mentionnées aux 1° à 3°, au registre du commerce et des sociétés, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat.”

Article L210-11 :

“Lorsque l'une des conditions mentionnées à l'article L. 210-10 n'est pas respectée, ou lorsque l'avis de l'organisme tiers indépendant conclut qu'un ou plusieurs des objectifs sociaux et environnementaux que la société s'est assignée en application du 2° du même article L. 210-10 ne sont pas respectés, le ministère public ou toute personne intéressée peut saisir le président du tribunal statuant en référé aux fins d'enjoindre, le cas échéant sous astreinte, au représentant légal de la société de supprimer la mention “ société à mission ” de tous les actes, documents ou supports électroniques émanant de la société.”

ESUS : voir point suivant

2ème niveau : l'agrément "Entreprise à Impact" (ex agrément ESUS)

L'Entreprise à Impact est une Entreprise labellisée ESS (respect des 6 critères précédents) qui :

- en plus **défini dans ses statuts un objet social qui répond à titre principal à une utilité sociale ou environnementale OU qui en plus est organisme d'intérêt général OU qui en plus est sur la liste des [ESUS de droit](#) [Critère 7]**
- et dont **les rémunérations sont limitées à 10 Smic pour la plus haute et 7 pour la moyenne des 5 plus hautes**

En parallèle, la définition de l'utilité sociale est modifiée pour :

- **ajouter "ou environnementale" après "utilité sociale"**
- **délier utilité sociale et environnementale (notamment en supprimant dans le 4°: "dès lors que [...]")**
- inclure les Communs, le commerce équitable, les tiers lieux, l'innovation sociale, les objectifs du développement durable (ODD)
- préciser que l'utilité sociale ou environnementale peut être satisfaite de manière directe ou indirecte (ex : activités de services à titre principal aux Entreprises de l'ESS ou à Impact)

⇒ *Actuellement* : **définition de l'utilité sociale** (cf. art. 2 de la Loi Hamon) :

"Sont considérées comme poursuivant une utilité sociale au sens de la présente loi les entreprises dont l'objet social satisfait à titre principal à l'une au moins des quatre conditions suivantes :

1° Elles ont pour objectif d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leurs besoins en matière d'accompagnement social, médico-social ou sanitaire, ou de contribuer à la lutte contre leur exclusion. Ces personnes peuvent être des salariés, des usagers, des clients, des membres ou des bénéficiaires de cette entreprise ;

2° Elles ont pour objectif de contribuer à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ;

3° Elles ont pour objectif de contribuer à l'éducation à la citoyenneté, notamment par l'éducation populaire et par la mise en œuvre de modes de participation impliquant, sur les territoires concernés, les bénéficiaires de ces activités. Elles participent ainsi à la réduction des inégalités sociales et culturelles, notamment entre les femmes et les hommes ;

4° Elles ont pour objectif de concourir au développement durable, à la transition énergétique, à la promotion culturelle ou à la solidarité internationale, dès lors que leur activité contribue également à produire un impact soit par le soutien à des publics vulnérables, soit par le maintien ou la recréation de solidarités territoriales, soit par la participation à l'éducation à la citoyenneté."

ESUS : la Dreets (ex : Direccte) s'assure au moment de la demande et du renouvellement d'agrément du respect des critères sur la forme (statuts) et sur le fond (utilité sociale effective).

2. NOUVEAUX AVANTAGES

Pour l'Entreprise labellisée ESS :

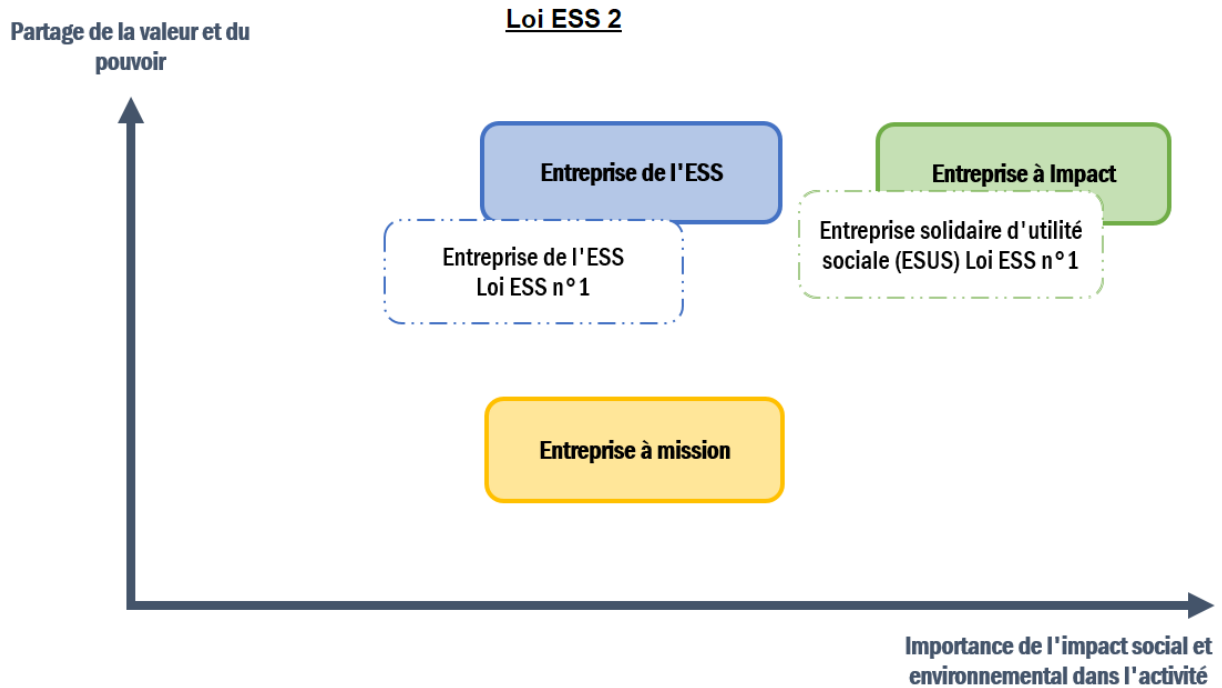
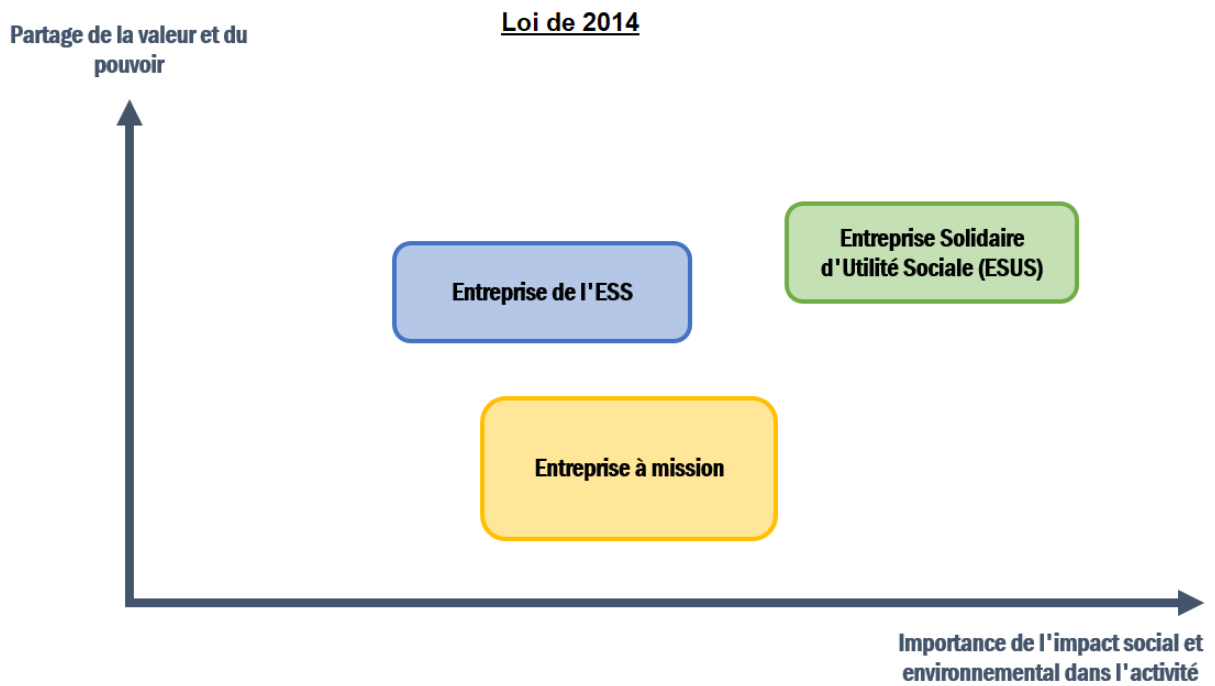
- Commande publique : à qualité-prix égal, préférence pour l'Entreprise labellisée ESS
- Subventions : réserver 10% des subventions des Entreprises aux Entreprises labellisées ESS
- Entrepreneuriat public-privé : réserver 10% des moyens alloués aux starts-up d'Etat à des Entreprises labellisées ESS
- Exonération de cotisations sociales, d'impôt sur le revenu, et de droits de mutation des montants distribués (partie "bénéfices/excédents") et partagés (partie "plus-value") aux salariés et dirigeants ou à des Entreprises à Impact
- Impôt sur les Sociétés (IS) : rendre déductibles de l'assiette imposable à l'impôt sur les sociétés les mises en réserves impartageables et les montants distribués aux salariés et dirigeants ou à des Entreprises à Impact ; réduire le taux d'IS de 25% à 20% et de 15% à 10% ; mettre en place pour les OSBL un dispositif équivalent relatif à la taxe sur les salaires
- Placements : autoriser les entreprises labellisées ESS à ouvrir des comptes sur Livret (ex : Livret A), actuellement réservés aux personnes physiques et aux organismes sans but lucratif

Pour l'Entreprise à Impact :

- Avantages de l'Entreprise labellisée ESS listés précédemment
- Commande publique : réserver 10% de chaque marché public à des Entreprises à Impact
- Impôt sur les Sociétés (IS) : réduire le taux d'IS de 25% à 15% et de 15% à 5% ; mettre en place pour les OSBL un dispositif équivalent relatif à la taxe sur les salaires
- Financement de l'innovation : réserver aux Entreprises à Impact 10% des Crédits d'Impôt Innovation (CII), Recherche (CIR), et Jeune Entreprise Innovante (JEI)
- Mécénat : pour les Entreprises à Impact non OSBL d'intérêt général, accès à taux réduit au régime de défiscalisation des dons-mécénat : 37,5%-33%-30% (soit 2 fois moins que les organismes d'intérêt général (75%-66%-60%))
- Social : Accès au bénévolat, services civiques et autres emplois aidés

⇒ *Actuellement :* [Note FINACOOP sur les avantages Entreprise de l'ESS & ESUS](#)

**ANNEXE 1 Comparaison écosystème entreprises engagées Loi ESS 2 vs Loi de 2014 :
l'Entreprise labellisée ESS désormais au cœur de l'économie engagée**



ANNEXE 2 : Nouveaux critères Loi ESS 2 & catégories actuelles d'entreprises engagées

Nouveaux critères / Forme juridique, qualité, reconnaissance, agrément, etc.	[Critère 1] Objectifs soc. et envir. <i>Entreprise labellisée ESS</i> <i>Entreprise à Impact</i>	[Critère 2] Limitation rémunérations <i>Entreprise labellisée ESS</i> <i>Entreprise à Impact</i>	[Critère 3] Partage excédents <i>Entreprise labellisée ESS</i> <i>Entreprise à Impact</i>	[Critère 4] Partage plus-value <i>Entreprise labellisée ESS</i> <i>Entreprise à Impact</i>	[Critère 5] Partage gouvernance <i>Entreprise labellisée ESS</i> <i>Entreprise à Impact</i>	[Critère 6] Contrôle externe <i>Entreprise labellisée ESS</i> <i>Entreprise à Impact</i>	[Critère 7] Utilité soc. ou envir. à titre principal <i>Entreprise à Impact</i>
Association							
Fondation							
SCIC							
SCOP							
Coopérative autre							
Mutuelle							
Société commerciale ESS							
ESUS							
Société à mission							
IG							
RUP							
ESUS de droit hors RUP, non société commerciale							
ESUS de droit hors RUP, société commerciale							

Légende

vert : critère rempli

jaune : critère partiellement rempli

rouge : critère non rempli



Avis du Conseil Supérieur de l'Économie Sociale et Solidaire

relatif à l'élaboration d'un Plan d'action européen pour l'économie sociale

Paris le 3 novembre 2020

Introduction

La pandémie du Covid-19 a ébranlé le fonctionnement de nos économies et de notre organisation sociale. Cette crise sanitaire s'ajoute aux crises financières précédentes. Pour beaucoup, la mondialisation poussée à son extrême par le modèle actuel de développement économique et le productivisme en sont à l'origine. De cette période chaotique, une prise de conscience émerge : le danger de perdre la souveraineté des chaînes de production de produits stratégiques et la nécessité de faire évoluer la logique du modèle économique actuel pour le rendre plus social, environnemental et résilient.

Bien avant la crise sanitaire, l'enjeu d'une articulation entre les priorités économiques et les politiques sociales avait été identifié. Certes, l'Union Européenne est souvent d'abord perçue comme un vaste espace de développement économique. Mais il est de plus en plus clair que ce potentiel économique ne peut être réalisé sans faire de l'Europe un espace de stabilité politique et un creuset de cohésion sociale. Cette double exigence s'est encore renforcée par l'expérience de la crise sanitaire.

Cette prise de conscience sera-t-elle suffisante pour opérer un réel changement de paradigme ? L'incertitude est grande en la matière. Si les valeurs de l'économie sociale et solidaire sont mises en avant comme rempart aux dérives du système économique dominant, force est de constater que les grandes puissances mondiales que sont les Etats-Unis et la Chine vont favoriser un retour à la situation initiale. L'Europe apparaît être la seule puissance mondiale à même de tirer les leçons de la crise et

d'enclencher un réel changement. L'Union Européenne peut jouer un rôle crucial en posant les fondements d'un système économique pluriel avec une économie sociale et solidaire qui change d'échelle, avec une économie traditionnelle qui tempère la recherche unique du moindre coût par une responsabilité sociale et environnementale, et avec une économie de proximité qui réduit la longueur et la complexité des chaînes de production grâce à son ancrage dans les territoires. La cohésion sociale en dépend et nous devons construire une économie en capacité de répondre, s'adapter aux exigences du bien commun et au service des citoyens européens. D'où l'importance d'une capacité des politiques et institutions européennes à incarner une promesse non seulement pour une économie soutenable et des emplois de meilleure qualité, mais aussi pour la citoyenneté, la démocratie et la cohésion sociale.

Le Conseil supérieur de l'Economie sociale et solidaire (CSESS) français accueille donc très favorablement l'élaboration par la Commission européenne d'un Plan d'action pour l'économie sociale, qui doit avoir cette ambition.

Il doit être à même de mobiliser l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire et de les aider à se développer pour que leurs valeurs se diffusent plus largement et entraînent le changement souhaité.

Afin de contribuer à l'élaboration de ce plan, le CSESS a élaboré des recommandations dans quatre domaines qu'il juge prioritaires.

1. Faire de l'ESS un pilier du modèle économique et social européen.

Durant la crise Covid-19, le Commissaire européen Nicolas Schmit a invité l'ensemble des gouvernements européens à inscrire l'économie sociale et solidaire au cœur des plans de relance économique : cette économie a démontré sa capacité à apporter des réponses efficaces et cohérentes aux besoins des territoires et des populations et sa pertinence pour engager les transitions sociales, économiques et environnementales. Changer de paradigme et entériner pleinement ces transitions supposent de poursuivre cette dynamique au-delà des plans de relance et d'inscrire l'économie sociale et solidaire comme pilier des différentes politiques européennes.

1) *Inscription transversale de l'économie sociale et solidaire dans les différentes politiques européennes* : PAC, Horizon2020, socle européen des droits sociaux, développement durable, politique régionale et environnementale, politique d'aide au développement et de voisinage... Le plan d'action européen pour l'économie sociale, de même que le Green Deal, doit permettre d'inscrire des objectifs communs et des financements dédiés dans une pluralité de politiques européennes et plans d'action et doit pouvoir s'appuyer sur des objectifs et des moyens décuplés pour la Task Force « Economie Sociale » de la Commission européenne, ainsi que pour l'intergroupe sur l'économie sociale du Parlement européen.

2) *Accompagner les écosystèmes et les territoires.* Le développement de l'économie sociale et solidaire comme pilier du modèle social et économique européen suppose la construction d'écosystèmes et de territoires favorables au développement de l'ESS. Outre un

cadre réglementaire et financier favorable, cela demande d'inscrire l'ESS au cœur de la politique de cohésion. La désignation d'un représentant de collectivité territoriale par Etat membre au GECES devrait par ailleurs être imposée.

2. L'intégration et la prise en compte de l'économie sociale dans les stratégies et programmes européens. Aucun programme ou fonds européen n'est dédié à l'économie sociale et, à quelques exceptions près, ne mentionne l'économie sociale comme objectif prioritaire. Les acteurs de l'économie sociale - entreprises et organisations - sont ainsi confrontés à un éparpillement de financements européens dont ils pourraient potentiellement profiter : les fonds européens structurels d'investissement (fonds social européen, fonds européen de développement régional, etc.), les programmes (Erasmus +, Easi, InvestEU, COSME, Erasmus for Young Entrepreneurs, Life, actions innovatrice urbaines, Corps européen de solidarité, etc.). Cet éparpillement implique des différences dans les objectifs, les calendriers, les critères d'éligibilité ou les procédures d'application et donc une réelle difficulté pour les acteurs de l'économie sociale à en bénéficier. Cela est d'autant plus vrai que les acteurs de l'économie sociale sont généralement de petites structures, à moyens humains ou financiers limités et à capacité réduite de suivi des initiatives européennes.

Il en résulte une participation sous-dimensionnée des acteurs de l'économie sociale aux programmes ou fonds européens.

Le CSESS souhaite que les instances européennes mettent en place des mesures correctrices afin d'assurer une participation des acteurs de l'économie sociale qui soit proportionnée à leur importance économique et sociale.

Il demande plus précisément les adaptations suivantes des programmes et fonds européens :

1) *Visibilité et transversalité.* Une visibilité politique devrait être donnée à l'économie sociale dans les programmes ou fonds européens concernés. Concrètement, cela pourrait prendre différentes formes complémentaires : i) la mention de l'économie sociale comme objectifs visés dans les programmes de travail et documents de mise en œuvre des programmes ; ii) une transversalité de la dimension économie sociale dans les différents sousprogrammes ; iii) des appels d'offre ou à projets dédiés à l'économie sociale lorsque cela est possible. Ces dispositifs créeraient une véritable incitation des acteurs de l'économie sociale à participer avec une chance de succès accrue.

2) *Adaptation des procédures et des critères d'attribution.* Les programmes européens sont également sous-utilisés en raison de leur complexité et des risques de trésorerie qu'ils font courir aux acteurs ou aux structures porteuses. Les versements européens interviennent en effet avec retard, et avec contrôles parfois pointilleux reposant sur des règles instables. Outre l'avance de trésorerie sur une longue durée, les règles de contrôle définies avec des circulaires rétro-actives peuvent requalifier des charges initialement acceptées sur des projets déjà engagés mettant ainsi en péril l'activité globale des bénéficiaires des fonds. Les acteurs de l'économie sociale ont souvent de réelles difficultés à couvrir leurs charges de structure alors que les critères d'éligibilité ciblent souvent le financement de la conduite de projet ou des dépenses d'investissement. Enfin, soutenir des écosystèmes requiert le support à des activités de collaboration plutôt qu'à des entités juridiques spécifiques, l'éligibilité des consortiums et l'autorisation des rétrocessions à différentes structures doivent être développées. Toutes ces spécificités devraient être prises en compte dans les cahiers des charges des programmes européens et des solutions trouvées pour en faciliter l'accès aux acteurs de l'économie sociale.

3) *Plateforme d'information.* La multiplicité des programmes et fonds européens rend difficile le suivi de leurs publications par les acteurs de l'économie sociale. La création d'une plateforme d'information dédiée à l'économie sociale où seraient réunies toutes les informations concernant la mise en œuvre des programmes concernés (dates d'ouverture des appels d'offre ou à projets, durée d'ouverture, caractéristiques et conditions, etc.) permettraient une plus grande participation de ces acteurs. Cette plateforme devrait être établie en coconstruction, par exemple avec la participation du GECES. La préparation et la publication de guides spécifiques pour l'économie sociale seraient également opportunes. Ceux-ci devraient être accessibles à partir de la plateforme.

4) *Approche intégrée.* Les différentes phases d'un projet d'économie sociale – conceptualisation/diagnostic/ingénierie, prototype, mise en place, développement – s'enchaînent temporellement, bien que parfois non linéairement. Dans le cas d'écosystèmes, les dynamiques des différents projets s'interpénètrent temporellement et les problématiques sont croisées et plurielles. Pour être efficace, les programmes devraient apporter des soutiens globaux et intégrés aux projets pris dans leur ensemble. Les programmes européens par leur conception thématique et cloisonnée ne peuvent généralement pas apporter de tels soutiens globaux. Une approche nouvelle devrait ainsi être expérimentée. Elle viserait à apporter des soutiens financiers à l'ensemble du projet sans focalisation particulière sur certains aspects du projet, ni affectation prédéterminée des fonds ou subventions. La vérification du bon usage des fonds publics se ferait au travers de l'évaluation de l'impact de l'ensemble du projet (plutôt que par justificatifs de dépenses effectuées comme actuellement). L'expérimentation de cette nouvelle approche pourrait se faire dans le cadre des fonds structurels.

5) *Renforcement du rôle du Groupe BEI dans le financement de l'économie sociale.* Le Fonds Européen d'Investissement (FEI) et la Banque européenne d'investissement (BEI) sont appelés à mettre en œuvre le financement de l'économie sociale au travers d'outils spécifiques à fort effet de levier comme des garanties de portefeuille à destination des acteurs financiers nationaux qui complètent utilement les dispositifs mis en place par les Etats-Membres. Il conviendrait, par rapport à la situation actuelle, de renforcer le rôle de ces institutions financières. Ceci impliquerait, par exemple, que la Commission européenne puisse accorder à ces instances des mandats spécifiques dans ce domaine comme cela a déjà été le cas depuis 2010 avec les programmes Easi et Easi-Progress pour le microcrédit et l'entrepreneuriat social. Ce renforcement appelle aussi le développement d'une expertise interne, au sein du Groupe BEI, plus importante sur les spécificités de l'économie sociale.

3. La prise en compte et l'adéquation du cadre législatif et réglementaire de l'Union Européenne à l'économie sociale.

Le plan d'action est l'opportunité de lever certaines barrières qui freinent la pleine participation des entreprises de l'économie sociale au marché unique et ainsi de leur permettre de remplir leur rôle de moteur d'une société juste et durable. La crise due à la COVID-19 que nous sommes en train de traverser a particulièrement souligné les difficultés d'adaptation du cadre réglementaire européen aux spécificités

des entreprises de l'ESS, notamment concernant la définition de l'activité économique et du chiffre d'affaire¹⁸⁶.

Le CSESS souhaite que le cadre législatif et réglementaire de l'Union européenne (UE) soit amélioré afin de permettre une reconnaissance juridique de l'économie sociale, et de faciliter l'accès au financement, sans pour autant reprendre des débats sur une définition globale et unique.

1) *Reconnaissance juridique.* La reconnaissance politique de l'économie sociale à l'échelle de l'Union européenne s'est accrue depuis l'impulsion de Michel Barnier et de la *Social Business Initiative* (2011). Cependant, comme souligné par le Conseil Economique et Social Européen (CESE) dans un avis de juin 2019, le droit de l'UE ne prend pas en compte l'économie sociale dans ses caractéristiques intrinsèques, notamment, celle d'un rapport différent au profit et à sa redistribution. Le droit de l'UE oppose les entités sans but lucratif aux sociétés à but lucratif, alors que les entreprises sociales sont caractérisées par une lucrativité limitée et une répartition des richesses créées vers des acteurs autres que des actionnaires. Or, cette reconnaissance juridique permettrait de mettre fin à l'assimilation, notamment en droit de la concurrence, avec les entreprises à but lucratif, et partant de là de pouvoir mieux prendre en compte les spécificités et contraintes qui pèsent sur elles de par leur statut et leurs modes de financement, tout en reconnaissant la diversité des entreprises de l'économie sociale à travers l'Europe.

Concrètement, le CSESS demande qu'à l'occasion du Plan d'action européen pour l'économie sociale, le cadre juridique européen soit adapté aux entreprises de l'économie sociale. Ce cadre s'appuierait sur une nouvelle notion, la lucrativité limitée, laquelle définirait l'ensemble des entreprises qui sont susceptibles de réaliser un bénéfice, mais qui n'ont pas pour but de le distribuer à leurs sociétaires, leur finalité étant de type solidaire ou d'intérêt général. Le concept de lucrativité limitée a d'ailleurs été récemment défini dans le droit français. La reconnaissance juridique des entreprises de l'économie sociale pourrait être atteinte sur la base des articles sur le droit d'établissement dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, articles 50 et suivants). Définir les entreprises de l'économie sociale à partir du concept de lucrativité limitée présente le double avantage d'être suffisamment souple pour être compatible avec les différentes définitions nationales de l'économie sociale et d'être inclusif (à la différence des législations qui définissent les entreprises sociales de façon limitative). A noter que la modification de ces articles du TFUE requiert une majorité qualifiée (à la différence de l'Article 352 du TFUE utilisé pour proposer, dans le cadre de la *Social Business Initiative*, des statuts européens pour les coopératives, mutuelles, fondations, etc. qui requérait l'unanimité). Cette reconnaissance transversale pourra servir de base juridique pour d'autres textes ou réglementations sectorielles.

- 2) *Accès au financement.* En fonction de leur taille, de leur caractère innovant, de leur gouvernance partagée et des spécificités liées à leur statut et leur objectif social, les

¹⁸⁶ Durant la crise du COVID-19, le manque de clarté dans l'inclusion des entreprises de l'ESS dans les définitions européennes a amené aux refus de certains dossiers de soutien (PGE, fonds de solidarité, etc.), de façons parfois différentes au sein du territoire français. Les modèles spécifiques des entreprises de l'ESS n'ont pas toujours été pris en compte et ont créé des situations parfois extrêmement difficiles notamment financières pour certains acteurs.

entreprises de l'économie sociale ont des modèles de financement particuliers. Ce mode de financement, appelé « hybride », implique que les ressources des entreprises de l'économie sociale proviennent de sources variées : produits de leur activité auprès des bénéficiaires de leurs services, de la commande publique, de subventions publiques ou privées, dons, cotisations, etc. Les entreprises de l'économie sociale ne sont pas des entreprises cotées et ne peuvent donc pas avoir accès aux financements de marché. De plus, les investisseurs privés sont souvent réticents à investir du fait du profil plus risqué et de rentabilité moindre. Enfin, les entreprises de l'ESS inscrivent leur objectif social dans le long-terme et ont donc besoin de capital patient. Pour toutes ces raisons, les entreprises de l'économie sociale ont parfois du mal, notamment selon leur stade de développement, à trouver des financements adaptés à leurs spécificités et donc à financer leurs activités. Cela freine leur développement.

La reconnaissance juridique

(cf. 3.1) ainsi que l'adaptation de certains textes permettraient d'augmenter la capacité de financement de l'économie sociale.

Sur le plan de la commande publique, si les directives européennes de 2014/2015 offrent de nombreuses possibilités pour le développement de la commande publique responsable, il semble d'une part essentiel de poursuivre la sensibilisation et la formation en la matière, mais aussi de renforcer les contraintes d'objectifs (% de clauses sociales et environnementales dans les marchés) et réviser certains articles tel celui portant sur les marchés réservés aux structures de l'ESS (*Art. 77 de la directive 2014/24/UE*) dont le cadre est extrêmement contraignant pour les pouvoirs adjudicateurs tout comme pour les structures de l'ESS : limité à 3 ans et à certains types de services culturels, sociaux et de santé.

- **SSIG et SIEG** : La Commission Européenne a défini les Services en 2006 qui pouvaient être exclus de la Directive Services et en particulier les établissements de santé et moins précisément les autres services sociaux, soit caritatifs soit reconnus d'intérêt général par un mandatement. Ce périmètre incertain des SSIG pour les services sociaux, transposé ensuite au sein de chaque Etat membre avec liberté de définir leur propre SSIG a créé des options différentes laissant une partie de l'ESS du champ de la solidarité en totale concurrence avec des opérateurs lucratifs sans encadrement spécifique pour l'accueil des publics concernés. Le lobbying lucratif très développé tant auprès de la CE qu'auprès des Etats membres pour éviter l'identification SSIG de ces services à la population, ne profite pas aux entreprises locales ancrées sur le territoire ou capables de coopérations locales mais plutôt à des grands groupes qui sont très loin de participer au développement économique et social territorial durable, à la qualité des emplois ni à l'intérêt de leurs bénéficiaires. La crise sanitaire a mis en visibilité aigüe cet écueil.

L'accélération de la mise en œuvre concrète des principes du Socle européen des Droits sociaux, la reconnaissance du modèle non lucratif des acteurs de l'ESS par l'adoption de la notion de lucrativité limitée en droit communautaire et une nouvelle exigence européenne concernant les SSIG seraient une avancée significative pour que l'Europe réapparaisse aux yeux des citoyens européens comme un facteur de soutien et non comme une contrainte ou une rigidité supplémentaire. Enfin, les principes de la santé énoncés dans le préambule de la constitution de l'OMS reprennent tout leur sens aujourd'hui et nécessitent de prendre conscience de ce bien commun pour développer une économie au service de la cohésion sociale en Europe.

- **Régime d'aides d'Etat.** Afin de favoriser le développement de l'économie sociale, il est important de disposer d'un régime d'aides d'Etat adapté aux caractéristiques particulières des entreprises à lucrativité limitée.

Une avancée concrète en ce sens serait d'adapter le Règlement général d'exemption par catégories (RGEC, Règlement n°651/2014) aux entreprises de l'économie sociale. En effet, ce texte prévoit une exemption destinée à favoriser le financement du risque pour les Petites et moyennes entreprises (PME). Cependant, les conditions de cette exemption (durée de vie de l'entreprise et plafonnement du montant de l'aide pour l'entreprise bénéficiaire) ne sont pas adaptées aux entreprises de l'économie sociale. Elles sont en effet pensées en fonction des difficultés de financement que rencontrent les PME à but lucratif au début de leur développement. Or, les difficultés de financement des entreprises de l'économie sociale, qui ont une lucrativité limitée, sont structurelles. Ainsi, adapter les conditions du RGEC pour les aides au financement du risque aux entreprises de l'économie sociale serait un bon moyen de favoriser leur accès au financement.

- **Adapter la réglementation financière et les outils de l'UE afin de renforcer la capacité des intermédiaires financiers européens à financer et investir dans l'économie sociale.**

Le règlement sur les Fonds européens d'entrepreneuriat social (EuSEF, 2013) a créé un cadre allégé pour les gestionnaires d'actifs souhaitant investir dans des entreprises sociales européennes. Cependant, à ce jour, peu de fonds se sont saisis du dispositif (13 en tout, 2 en France). Pour augmenter la capacité des fonds à investir dans les entreprises sociales, le CSESS propose que le règlement EuSEF soit modifié pour prendre en compte les besoins des gestionnaires pour investir dans l'économie sociale. Cela nécessite notamment de diminuer le montant plancher de commercialisation auprès des investisseurs et de permettre aux gestionnaires d'investir dans des titres spécifiques de l'économie sociale (tels que les billets à ordre). Pour accroître les ressources fléchées vers l'économie sociale, le CSESS propose également de permettre aux fonds relevant de la Directive UCITS (commercialisation des Organismes de placement collectif) d'investir dans des fonds bénéficiant du dispositif EuSEF.

De plus, certaines structures de l'économie sociale (comme les associations) ne disposent pas de titres de capital. Elles ne peuvent donc pas obtenir de fonds propres par levée de capital. Une mesure utile en ce sens serait de reconnaître en droit les titres participatifs et les titres associatifs, qui ont en France permis à ces structures de constituer des quasi-fonds propres. Cela permettrait de mettre en place des produits plus adaptés aux structures d'économie sociale.

Enfin, il serait utile de renforcer les outils de garantie européens à destination de l'économie sociale car ces outils, mis en place depuis 2010 par le groupe BEI pour les institutions de microfinance et les entreprises sociales, ont démontré leur utilité au travers du puissant effet de levier qu'elles procurent. Les garanties sont moins gourmandes en capital que des prêts directs. Pour cela, il conviendrait de développer l'ingénierie des outils existants, en les adaptant à la fois aux fonds propres et quasi-fonds propres, ainsi que sur la dette (y compris non-bancaire).

- **Taxonomie européenne des investissements sociaux.** A l'image du travail mené par la Commission sur la taxonomie verte, l'économie sociale bénéficierait d'un travail d'harmonisation des critères d'investissement social. Ce travail permettrait de favoriser le changement d'échelle de la finance sociale tout en consolidant les bases et de lutter contre le *social washing*.

4. Le soutien à la coopération et à l'échange d'expériences entre acteurs de l'économie sociale et entre Etatsmembres.

Le changement d'échelle de l'économie sociale procède de mécanismes particuliers et distincts de ceux de l'économie traditionnelle. Il opère notamment par la coopération et l'échange d'expériences. Des études récentes sur la dynamique territoriale en France montrent le rôle essentiel que jouent les écosystèmes et la collaboration entre protagonistes locaux : entreprises et organisations de l'économie sociale, entreprises traditionnelles et autorités publiques locales. La collaboration y prend souvent des formes particulières où l'innovation est collective et co-construite et où la transmission de savoir-faire opère surtout de pairs à pairs et non pas uniquement par la transmission de savoir-faire de sachants vers des apprenants.

Le CSESS considère que les objectifs de soutien au développement des écosystèmes, à la collaboration et aux échanges de savoir-faire entre acteurs européens de l'ESS devraient être une des priorités du futur plan d'action européen de l'ESS. Plus particulièrement, il demande à la Commission européenne de mettre en place les actions suivantes :

1) *Consolider les initiatives de coopérations transnationales ESER et les European Social Economy Missions.* Les initiatives récentes - les projets « *European Social Economy Regions* » (ESER) et « *European Social Economy*

Missions » - permettent respectivement d'accroître la prise de conscience régionale et de promouvoir les collaborations inter-régionales entre autorités locales avec l'implication d'organisations de l'ESS. Ces initiatives répondent à un véritable besoin de partenariat trans-européen et notamment trans-frontalier, mais leur budget n'a pas de pérennité programmatique au-delà de l'année. Sur la base de l'expérience acquise, cette phase exploratoire devrait être stabilisée sous la forme d'un programme dont le budget serait pluriannuel et accru substantiellement pour pouvoir créer une véritable communauté européenne d'acteurs de l'ESS et pour produire des effets significatifs au niveau européen. Il est également essentiel de consolider les programmes de coopérations transfrontalières et transnationales Interreg dont les lignes budgétaires sont tronquées dans les perspectives prévisionnelles du MFF 2021/2027.

2) *Accroître et rendre plus visible le support d'Erasmus+ à l'économie sociale.* Erasmus+ a pour objectif l'éducation et la formation, la coopération, l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques. Le programme permet de ce fait de financer des actions de développement de l'économie sociale, mais cela ne se produit jusqu'à présent que d'une façon marginale et parcellaire. Une partie significative du budget d'Erasmus+ devrait être orientée vers le développement de l'ESS de façon affichée et visible pour les acteurs de l'économie sociale. Des appels d'offre ou à projets dédiés à l'économie sociale devraient notamment concerner les domaines prioritaires suivants : i) l'éducation et la formation à l'entrepreneuriat social et aux modes d'entreprendre collectif à tous les niveaux de l'enseignement initial et de la formation continue, ii) la mise en réseau au niveau européen des

services locaux et régionaux de conseil et d'accompagnement aux entreprises de l'économie sociale, iii) le soutien aux analyses et conférences transeuropéennes dans le but de diffuser les bonnes pratiques, iv) les échanges de séjours entre le personnel des entreprises de l'économie sociale et v) le dialogue et la coopération entre autorités publiques nationales ou infranationales d'Etats-membres différents afin d'échanger les bonnes pratiques.

Tous ces domaines prioritaires qui pourraient être couverts par Erasmus+ sont largement absents des dispositifs européens.

Soutenir le développement de l'économie sociale à travers le monde. La Commission européenne doit se positionner comme un soutien aux initiatives internationales en faveur du développement de l'économie sociale en permettant à sa politique d'aide au développement et de voisinage de soutenir davantage de projets d'économie sociale et solidaire à travers notamment la réalisation des 17 objectifs de Développement Durable, mais également de porter de façon collective, avec les Etats Membres, les initiatives telles que Pact for Impact ou encore l'adoption d'une résolution sur

Contact : sgcsees@dgtresor.gouv.fr

Annexe 6 – Les CRESS au service du développement de l’ESS, rapport ESS France

Où trouver le rapport ?

[Rapport "Les CRESS au service du développement de l’ESS" remis à Marlène Schiappa le 27 février 2023 | Ressources | ESS France \(ess-france.org\)](#)

Synthèse du rapport

Introduction du rapport

Le présent rapport, qui réalise un **état des lieux du fonctionnement et des potentialités ouvertes par les Chambres Régionales de l’Economie Sociale et Solidaire (CRESS)** en matière de soutien au développement de l’ESS, a été réalisé par ESS France à la demande de la **Ministre Marlène Schiappa**, Secrétaire d’État à l’économie sociale et solidaire et à la vie associative auprès de la Première Ministre Elisabeth Borne. Les travaux qui ont conduit à sa rédaction se sont tenus de décembre 2022 jusqu’à février 2023.

Il s’attache à la fois à donner une photographie des Chambres Régionales de l’ESS près de 10 ans après la reconnaissance de leurs missions par la Loi 2014-856 du 31 juillet 2014, ainsi qu’à identifier les potentialités qu’elles ouvrent et qui mériteraient d’être exploitées afin de soutenir le développement de l’ESS dans les territoires. Ce rapport s’est également attaché à mettre en exergue la **place des différentes formes de financement des CRESS** et notamment celle remplie par les crédits déconcentrés dans le cadre du financement de leurs missions sociales attribuées par la Loi. Ces travaux sont menés de manière concomitante avec la démarche d’évaluation de la Loi de 2014 confiée par la Ministre au Conseil Supérieur de l’ESS (CSESS) et permettra d’irriguer certaines discussions, même si ce rapport fera l’objet de propositions en propres qui ne seront pas nécessairement à traiter dans le même calendrier.

Par ce rapport, ESS France cherche à donner une photographie claire de l'état des CRESS et de leur évolution sur des données comparables ces dernières années ainsi qu'à faire des propositions d'amélioration et qui concernent l'implication de l'État sur leurs activités. La démarche d'ESS France est voulue au service d'une vision de l'intérêt général, et pour défendre une approche raisonnée et opérante de l'écosystème de l'accompagnement qui doit se construire dans :

- Le respect des cadres les plus adéquats et les plus cohérents pour porter des dispositifs liés à la puissance publique,
- Une volonté de couverture équitable du territoire et d'accès au droit de l'ensemble des structures et porteurs de projets de l'ESS,
- L'optique de faire progresser la place de l'ESS dans notre économie française.

Un rapport détaillé en trois parties :

Partie 1 : Un réseau incontournable pour le développement de l'ESS dans les territoires

Depuis les années 60, les CRESS se sont progressivement structurées pour constituer un réseau de 17 entités, présentes sur l'ensemble des régions et rassemblant près de 1872 adhérents et 200 salariés, entièrement dédiés au développement de l'ESS dans les territoires. Les CRESS bénéficient de la reconnaissance de leur rôle d'ensemble des acteurs régionaux de l'ESS par la loi et assurent des missions d'intérêt général ainsi que des projets au service du développement de l'ESS. Uniques dans leur légitimité et leurs périmètres, les chambres régionales sont devenues incontournables dans le déploiement des politiques publiques en faveur du soutien aux entreprises de l'ESS dans les territoires.

Partie 2 : Engagées au quotidien pour le développement de l'ESS malgré un financement fragile de leurs missions légales

La Loi de 2014 portait une ambition très forte pour les CRESS, notamment concernant les missions qui leur étaient confiées. Cependant, et comme l'avait pointé le rapport de l'Inspection Générale des Finances en 2016, certaines CRESS ont pu avoir du mal à jouer pleinement leur rôle. En effet, au lendemain de la Loi, les effectifs et budgets parfois réduits, ainsi que le processus de fusion des CRESS ouvert en 2015 pour répondre au redécoupage des régions, ont renforcé la difficulté pour les CRESS de « remplir leurs nouvelles missions » et de se « positionner conformément au rôle que la loi leur confie ». Aujourd'hui, l'ensemble des missions légales confiées au CRESS dans la Loi de 2014 sont mises en oeuvre. Nous reviendrons en détail sur ces différentes missions ci-dessous et sur l'engagement quotidien des équipes des CRESS pour faire progresser la place de l'ESS sur leur territoire.

Pourtant, ce rapport permet de pointer à nouveau le sous-financement structurel des missions légales des CRESS de la part de l'État. Sous-financement qui ne leur permet pas de déployer toute leur potentialité et de mettre en oeuvre une véritable politique publique de soutien de l'ESS dans les territoires.

Partie 3 : Préconisations en matière de soutien des Chambres Régionales de l'ESS afin d'accélérer le développement économique de l'ESS dans les territoires

L'ESS, par nature transversale et diverse, nécessite particulièrement un écosystème lisible et plus complet. Le coût d'accès à l'information en proximité est sans aucun doute un frein au déploiement de ce mode d'entreprendre. L'ESS connaît pourtant une visibilité importante et sans précédent imputable à la recherche d'un modèle économique orienté vers la production d'une valeur non réductible à la valeur monétaire et selon des modalités qui permettent de concilier

les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Cette aspiration, en phase avec l'expression des attentes des citoyens, fait de l'ESS un appui sans équivalent des politiques publiques de développement territorial portées par les pouvoirs publics de toutes les échelles.

Les CRESS ne sont pas seules détentrices de cette opportunité, mais jouent un rôle pivot d'articulation et d'animation de la diversité des acteurs, et particulièrement pour faciliter la rencontre entre l'offre d'accompagnement existante et la demande des entreprises et porteurs de projets. Ce rapport a permis de mettre en lumière que les CRESS offrent un positionnement unique permettant à la fois :

- Une institutionnalisation et une reconnaissance légale de leur utilité et de leurs missions au sein de l'écosystème ;
- Une interlocution avec les collectivités territoriales depuis les EPCI jusqu'aux régions et une participation à la construction des schémas régionaux de l'ESS ;
- Une représentation, grâce aux statuts associatifs, de l'ensemble de la diversité de l'ESS en matière de diversité juridique et sectorielle ;
- Une couverture de l'ensemble du territoire de métropole et d'Outre-mer, ainsi qu'une représentation à l'échelle nationale ;
- Une vision de l'ensemble des problématiques et offre d'accompagnement déployées sur une région, et notamment en fonction des types de structures, secteurs d'activité ou niveau de besoin (État de développement - essaimage, stabilisation, développement) ;
- Des compétences transversales permettant d'associer de l'observation, du développement économique, de la promotion de l'ESS ainsi que de l'animation territoriale.

En ce sens, ce rapport propose dans un premier temps, afin de répondre au morcellement et à l'illisibilité de l'écosystème de l'accompagnement, que l'Etat confie aux CRESS, à l'appui d'un financement par crédits déconcentrés, de manière nationale avec un déploiement territorial, une mission d'accueil, d'information et d'orientation (AIO) au service des porteurs de projets et entreprises de l'ESS.

Ce rapport formule au total **cinq préconisations** qui permettent de soutenir et d'envisager le rôle pivot des CRESS dans le développement économique, social et environnemental de l'ESS dans les territoires.

D'autres propositions seront également présentées dans le cadre de l'évaluation de la loi de 2014, notamment en ce qui concerne la place des CRESS dans la construction des politiques publiques territoriales de l'ESS ou encore sur les moyens dont l'ESS bénéficie pour se développer et s'engager dans les transitions nécessaires à notre économie.

Annexe 7 – Le financement des entreprises de l'ESS, rapport ESS France

Où trouver le rapport ?

[Rapport sur le financement des entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire | Ressources | ESS France \(ess-france.org\)](#)

Synthèse du rapport

Le financement des entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) est un sujet largement délaissé, y compris par les institutions publiques à qui l'article 12 de la loi du 31 juillet 2014 a confié une mission spécifique dans ce domaine, l'INSEE, la Banque de France et la Banque publique d'investissement (Bpi). On ne sait pratiquement rien de fiable non plus sur les différents modèles économiques et de financement adoptés par les entreprises du tiers-secteur. Ce constat désarmant conduit à relativiser par avance toutes les conclusions catégoriques ou définitives qui pourraient être tirées quant à l'abondance (« tout va bien ») ou au contraire à la pénurie (« tout va mal ») des financements disponibles ou accessibles à ces entreprises, ces deux appréciations coexistant y compris au sein de la direction générale du Trésor.

ESS France, à qui l'article 17 de la même loi a confié avec le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) et les Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) une mission de suivi de l'accès à ces financements, a entrepris de commencer à combler ces lacunes en dressant un premier panorama des financements accessibles et en rendant public le rapport d'étape de sa commission financement des entreprises de l'ESS, en espérant qu'ils déclencheront une prise de conscience et un sursaut.

1- Il subsiste, même en période d'abondance de crédit et de taux bas, des difficultés d'accès au financement

Non pas générales, mais spécifiques et plus ou moins vivement ressenties selon les secteurs d'activité, les statuts, la taille de l'entreprise, son stade de développement (amorçage, création, développement, changement d'échelle, transmission et retournement) et la nature du besoin (trésorerie, fonds de roulement, investissement, innovation, fonds propres). Le rapport détaille ce qu'on sait aujourd'hui sur tous ces points, qu'il conviendra d'affermir.

2 - Plusieurs améliorations ont été apportées récemment à ce financement

De nombreux dispositifs spécifiques à l'ESS sont apparus depuis le début des années 2010 (Bpi, fonds divers créés parallèlement à la loi de juillet 2014...) et des acteurs nouveaux (investisseurs solidaires, investisseurs à impact, ...) ont trouvé leur place aux côtés d'acteurs Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire 8 plus anciens (la Caisse des dépôts, le Crédit coopératif...) ou généralistes (les banques de l'ESS ou les banques de réseaux, qui financent de longue date le fonds de roulement et l'investissement de nombreuses entreprises de l'ESS). Plusieurs réseaux d'accompagnement à la création et au développement des entreprises de l'ESS contribuent également à leur plus grande stabilité et pérennité. L'élargissement des offres accessibles et de nouveaux outils (titres associatifs, certificats paritaires et mutualistes...) permettent de mieux répondre aux besoins des entreprises. Après cette phase d'addition, il faut maintenant installer durablement ces outils, ces dispositifs, ces acteurs et ces réseaux de distribution et mieux les articuler.

3 - Malgré ces améliorations, il reste des lacunes à combler comme

l'illustrent les points suivants

De nombreuses associations soutiennent à juste titre que la tarification publique (comme la Tarification à l'activité) ne permet pas toujours de couvrir les coûts et de dégager des marges de manœuvre financière pour investir. De même, beaucoup de subventions restent décidées tard dans l'année et tardivement versées, occasionnant de sérieuses difficultés de trésorerie. Le manque de

visibilité sur les concours publics freine également l'accès au crédit bancaire pour financer le fonds de roulement. Cet accès reste difficile pour les Très petites entreprises (TPE) de l'ESS, qui disposent de peu de fonds propres, offrent peu de garanties sur leurs actifs, n'ont guère d'historique d'exploitation et peu de visibilité sur l'avenir.

Alors qu'il existe des besoins d'investissement significatifs (immobilier, outils de production, équipement et informatique) dans certains secteurs (santé publique, tourisme social, entreprises d'insertion...), il subsiste des difficultés d'accès au crédit bancaire d'investissement pour les entreprises qui ont peu de fonds propres, qui ne justifient pas de leur capacité de remboursement grâce aux excédents dégagés sur l'exploitation et qui n'offrent pas des garanties suffisantes.

Le financement de l'innovation sociale, très risqué, à terme plus long que le financement de l'innovation technologique et de rendement moindre, reste également difficile pour les Petites et moyennes entreprises (PME), en particulier faute de dispositif finançant l'ingénierie de projet.

Pour des raisons tenant notamment à la débudgétisation par l'Etat des crédits nécessaires, les garanties publiques sur les prêts et investissements des banques ont été dégradées par la Bpi alors qu'il s'agit de l'instrument de politique publique le plus efficace.

Plus fondamentalement, le niveau des fonds propres reste insuffisant, principalement à deux étapes de la vie de l'entreprise, le démarrage et le changement d'échelle. Si les fonds d'épargne solidaire et les fonds à impact permettent d'apporter des fonds propres ou des Synthèse 9 quasi fonds propres à des conditions généralement attractives, il reste à développer une culture des fonds propres dans les entreprises de l'ESS et à faciliter leur accumulation.

Enfin, comme dans le secteur concurrentiel, les grandes entreprises ne rencontrent aucune difficulté à se financer, sauf situation financière dégradée.

4 - Nombre des ingrédients nécessaires à la constitution d'un écosystème

favorable au financement de l'ESS sont déjà réunis en France :

- Un champ clairement délimité par la loi pour l'ESS et des définitions précises pour ses différentes catégories d'entreprises ;
- Des institutions financières spécialisées nombreuses et efficaces ainsi que des outils et des mécanismes de financement spécifiques (prêts et garanties sur prêts, apports en fonds propres patients, subventions de fonctionnement ou d'équipement, dons...) répondant à une bonne partie des besoins quant à la durée et au montant des concours (de quelques milliers € à quelques M€) ;
- Des relations de travail bien établies entre ces institutions spécialisées et les banques de réseau et les institutions financières à vocation généraliste ;
- Un dialogue de mieux en mieux structuré entre la société civile et les entreprises de l'ESS, les collectivités territoriales, l'Etat et les organisations syndicales (à travers l'épargne salariale) ;
- Un système mixte de financement combinant l'épargne individuelle des particuliers, l'épargne collective des salariés, les ressources des institutions financières spécialisées ainsi que des ressources publiques provenant des collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Union européenne, cette mixité des sources constituant un atout à préserver ;
- Des avantages fiscaux proportionnés attachés à cette diversité de sources de financement ;
- Un volume de ressources significatif et en croissance, pour autant que l'on dispose de chiffres ;
- D'excellents réseaux territoriaux d'accompagnement à la création et au développement des entreprises de l'ESS, mais leur bonne performance reste sous-utilisée car le financement de cet accompagnement n'est pas complètement assuré ni stabilisé.

5 - Pour que cet écosystème fonctionne mieux, les principaux axes de progrès identifiés sont les suivants :

- Comblent les « trous dans la raquette » qui ont été ou seront identifiés ;
- Assurer la montée en puissance sur les territoires d'incubateurs et d'accélérateurs ;
- Mobiliser davantage de moyens de financement auprès d'acteurs qui restent en retrait de l'ESS de gré (compagnies d'assurance ; fonds de retraite) ou de force (fondations) ;
- Continuer à mobiliser en priorité l'épargne individuelle et collective des citoyens et recentrer les interventions publiques sur les failles de marché (investissements à risque élevé et rentabilité modérée) et les instruments à fort effet de levier (garanties ...) ;
- Pérenniser les financements publics là où ils existent et garantir davantage de visibilité pour leurs bénéficiaires; • Articuler davantage les interventions des financeurs entre eux ;
- Améliorer le financement de l'accompagnement dans toutes ses composantes (amorçage, changement d'échelle, innovation).

6 - L'équilibre entre épargne et investissement semble avoir été assuré jusqu'ici et devrait le rester

Tous les acteurs soulignent qu'il existe des projets plus nombreux et plus ambitieux que jamais. Ils seront à financer si le financement de l'ingénierie de projet et de l'accompagnement était mieux assuré pour les rendre « investment ready ».

Plus fondamentalement, les besoins sociaux non ou mal satisfaits n'arrêtent pas de croître à la mesure du double échec du secteur privé à assurer le plein emploi et de l'Etat Providence à lutter efficacement et à prévenir l'exclusion sociale et la précarité sous toutes leurs formes.

Le tiers-secteur, pour apporter les réponses adéquates attendues par la population, a simplement besoin d'être mieux financé par le secteur public et par de nouvelles sources de financement. De nombreuses propositions sont formulées dans ce sens.

Annexe 8 – CNCRESS et RTES, ESS et régions

Où trouver le rapport ?

ESS & REGIONS Conseil National des CRESS, avec l'appui du RTES - 2 juin 2017

Bilan et piste de développement

En dépit du contexte de l'année 2016 (création de 7 nouvelles grandes régions métropolitaines et changements de majorité politique dans une dizaine de région), des conférences régionales de l'ESS ont pu se tenir dans de bonnes conditions dans la très grande majorité des régions, avec presque partout un portage collectif – Etat, Région, CRESS – conformément à la loi.

Compte tenu du calendrier (adoption obligatoire du SRDEII avant fin 2016/1er trimestre 2017), les efforts ont été concentrés en 2016 et début 2017 sur l'inscription d'un volet ESS dans les SRDEII. Ce volet n'a pas pu toujours s'appuyer sur les conclusions des conférences régionales, pour plusieurs raisons: calendrier (certaines conférences se sont tenues juste avant ou après l'adoption du SRDEII), format et finalités même de la conférence régionale (qui était une 1ère dans nombre de régions)...

Des stratégies de développement de l'ESS à l'échelle régionale, dans le cadre d'une démarche de concertation plus ou moins poussée selon les territoires, mais toujours présente, ont commencé à être élaborées.

Ces avancées ont été réalisées grâce à la mobilisation de l'Etat et de ses services déconcentrés, des acteurs de l'ESS et en particulier des CRESS et du Conseil National des CRESS, et des Régions.

Les CRESS ont été associées à la quasi-totalité des conférences régionales. Les autres niveaux de collectivités (et notamment les métropoles) n'ont été que peu associés à ces conférences et à l'élaboration du volet ESS du SRDEII. A notre connaissance, même si certaines sont en cours, aucune contractualisation n'a été à ce jour signée entre les régions et les départements, EPCI ou communes pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional.

Au-delà du volet économique, la mise en place de stratégies de développement de l'ESS, telles que prévues dans l'article 7 de la loi sur l'ESS, intégrant l'ensemble des

dimensions de l'ESS, et prenant en compte et associant l'ensemble des acteurs et des collectivités territoriales, est un enjeu important pour les prochains mois.

Synthèse

CONFERENCE ESS AYANT EU LIEU A
PARTIR DE 2016

13/18



CO-CONSTRUCTION METROPOLITAINE :
ORGANISATION D'ATELIERS TERRITORIAUX
EN AMONT
DE LA CONFERENCE

5/13



CO-CONSTRUCTION METROPOLITAINE:
EXISTANCE DE PLATEFORME
CONTRIBUTIVE OU QUESTIONNAIRE
EN LIGNE

9/14



CONFERENCES ESS : NOMBRE DE
PARTICIPANTS MOYEN

220



SRESS DANS LES REGIONS
METROPOLITAINES

2/13

VOLET ESS DEDIE DANS LES SRDE
A NOTRE DISPOSITION



10/14



	Conférence ESS		SRESS	SRDEII		
	Oui / Non	Nombre de propositions	Oui / Non	Volet ESS oui / non	Propositions retenues des conférences ou SRESS (en %)	ESS présente hors du volet dédié ESS
Auvergne Rhône Alpes	Oui	8	Non	Oui	25%	Non
Bourgogne Franche Comté	Oui	3	Non	Non	66%	Oui
Bretagne	Oui	9	Oui	Oui	100%	Non
Centre Val de Loire	Oui	3	En cours	Oui	40%	Oui
Corse	Oui	2	Non	Oui	100%	Oui
Grand Est	Oui	0	Non	Oui	SRDEII Fait avant la conférence	Non
Hauts de France	Oui	0	Non	Non	0%	Oui
Ile de France	Oui	5	Non	Non	20%	Oui
Normandie	Oui	11	Non	Oui	9 %	Non
Nouvelle Aquitaine	Oui	13	Non	Oui	100%	Oui
Occitanie	Oui	0	Non	X	X	X
Pays de la Loire	Oui	3	Oui	Oui	Les titres sont les mêmes mais le contenu du SRDEII est différent	Oui
Provence Alpes Côte d'Azur	Oui	5	Non	Oui	66%	Oui
Guadeloupe	Non	0	Non	Oui	X	X
Guyane	Non	0	Non	X	X	X
Réunion	Non	0	Non	Non	X	Oui
Martinique	Non	0	Non	X	X	X
Mayotte	Non	0	Non	X	X	X

Annexe 9 – Relancer les PTCE, rapport du Labo de l'ESS

Où trouver le rapport ?

[Relancer les PTCE | Pôles territoriaux de coopération économique | Publications | Le Labo de l'économie sociale et solidaire \(lelabo-ess.org\)](#)

Présentation du rapport

Le Labo de l'ESS a participé activement à l'invention des PTCE et n'a depuis cessé de les soutenir. Avec d'autres acteurs, le Labo de l'ESS a contribué à la caractérisation et à l'analyse des PTCE, notamment à travers une étude en 2014 et une première enquête en 2017.

Sollicité par la Secrétaire d'État à l'économie sociale, solidaire et responsable, Olivia Grégoire, dans la perspective d'une relance de la dynamique des PTCE, le Labo de l'ESS a proposé avec enthousiasme la réalisation d'un diagnostic renouvelé des PTCE avec pour objectifs de :

- mettre à jour les connaissances sur les PTCE et analyser leur action concrète. Le Labo regrettait vivement que, dans la dernière période, il n'y ait plus de système d'information et d'animation d'expériences aussi innovantes ;
- mesurer les freins à l'émergence de nouveaux Pôles et au développement des PTCE existants et identifier leurs attentes, notamment dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19 et de ses conséquences économiques ;
- identifier les leviers d'action, notamment en termes de politiques publiques (mais pas que), à activer pour appuyer le développement des PTCE et permettre leur redynamisation dans un contexte nouveau.

Le Labo de l'ESS, qui a piloté ce diagnostic, a souhaité qu'il résulte, le plus possible, d'une co-construction collective avec les PTCE, avec les réseaux de l'ESS, avec les financeurs, les acteur·rice·s du territoire et débouche sur des propositions concrètes. Ce rapport est autant un document pour l'action qu'une enquête.

« La force principale des PTCE enquêtés est leur capacité et leur savoir-faire en matière de coopération, issus des valeurs et méthodes de l'ESS. »

Synthèse des propositions

Ce diagnostic piloté par le Labo apporte des propositions concrètes issue d'une réflexion collective et à destination des acteur·rice·s de l'ESS, des pouvoirs publics et des financeurs. Elles sont organisées autour des 7 grands axes ci-dessous.

1. Relancer collectivement la dynamique nationale des PTCE
2. Financer la consolidation des PTCE
3. Financer l'émergence de nouveaux PTCE
4. Accompagner le redéploiement des PTCE
5. Identifier les programmes publics nationaux et européens mobilisables
6. Améliorer la coopération avec les acteur·rice·s économiques et leur implication
7. Former les pouvoirs publics aux PTCE et plus largement à la coopération territoriale au service des transitions

Annexe 10 – Evaluation de la loi ESS 2014 par le MIF

Évaluation loi ESS 2014

Les recommandations du Mouvement Impact France

Pour le Mouvement Impact France, 1^{er} réseau des entreprises à impact positif, l'évaluation et l'éventuelle révision de la loi ESS de 2014 doit être l'occasion de positionner clairement les entreprises de l'ESS comme les premiers acteurs de de l'économie à Impact positif, et donc de soutenir leur développement en faveur du bien commun/de l'intérêt général. Pour cela deux enjeux clés peuvent participer à son renforcement :

- Consolider la crédibilité, l'attractivité et la notoriété de l'agrément ESUS en le transformant en agrément "Entreprise à Impact écologique, social et solidaire"
- Valoriser et encourager l'engagement social et écologique des entreprises et organisations de l'ESS

Axes principaux	Propositions de mise en oeuvre
<u>Passer de l'agrément ESUS à l'agrément "Entreprise à Impact écologique, social et solidaire"</u>	<p>Transformation de l'appellation "agrément ESUS" en agrément «entreprise à impact social, écologique, et solidaire »; et ajouter l'utilité environnementale à l'utilité sociale.</p> <p>Les entreprises agréées établissent un rapport d'Impact "social, environnemental et/ou solidaire" annuel, audité par un Organisme Tiers Indépendant.</p> <p>Renforcer les mécanismes du partage de la valeur : ○ Ajout d'un mécanisme obligatoire de partage de plus-values de cession de titres au profit des salariés de l'ordre de 10 % du bénéfice perçu; ○ Modulation des écarts de salaires maximum suivant la taille des entreprises, et élargissement de la plage des écarts admis pour les plus grandes d'entre elles</p>
<u>Valoriser et encourager les engagements de l'ESS leur permettant de concourir à la transition écologique et sociale</u>	<p>Mise en transparence de leurs engagements, notamment avec la présentation d'un Rapport annuel d'engagement, objectivé autour d'un référentiel commun (l'Impact score) et contrôlé régulièrement par un OTI</p> <p>Présentation annuelle des résultats de la stratégie d'Impact positif, avec des objectifs écologiques et sociaux définis intégrant le coeur d'activité de la structure</p>

I. **Transformer l'agrément ESUS en agrément "Entreprise à Impact écologique, social et solidaire"**
pour en consolider la crédibilité, l'attractivité et la notoriété.

Créé par la loi ESS de 2014 afin " *d'instaurer un écosystème favorable au développement des structures de l'ESS*", l'agrément ESUS n'a que très imparfaitement rempli ses objectifs aussi bien pour les entrepreneurs qui y recourent que pour le développement de l'Économie Sociale et Solidaire. En effet, les entreprises agréées ESUS, pourtant en pointe des enjeux de sobriété et d'innovation sociale et écologique, restent peu connues du grand public ou de partenaires potentiels publics et privés (achats durables, etc.). Par ailleurs, elles ne bénéficient aujourd'hui que très peu d'aides publiques leur permettant de se développer et d'apporter à la société des solutions écologiques et sociale à la hauteur de leur potentiel. Pour cela, il est essentiel de renforcer sa crédibilité, son attractivité et sa notoriété.

1) Transformation de l'appellation "agrément ESUS" en agrément "entreprise à impact social, écologique, et solidaire".

L'enjeu de transformation d'appellation relève de l'importance de la visibilité et lisibilité. L'agrément « ESUS », est un acronyme qui ne permet pas une compréhension du grand public ni une reconnaissance large des partenaires. Il n'offre donc aucun avantage concurrentiel pour les entrepreneurs les plus engagés dans la transition écologique et sociale dans son image de marque. Par ailleurs la notion d'Impact, née et ancrée dans l'ESS, suscite un large intérêt et une reconnaissance de la part des consommateurs, mais semble se dissoudre sans reconnaissance ou marqueur officiels.

Il est aussi essentiel de mieux prendre en compte l'impact écologique de l'entreprise comme enjeu prioritaire, c'est pourquoi nous souhaitons modifier la notion d'utilité sociale et de la remplacer par "utilité sociale ou environnementale".

2) Établissement d'un rapport de mission "sociale, environnementale et/ou solidaire"

Les modalités de contrôle et d'évaluation des organisations agréées ESUS se limitent aujourd'hui à une demande de renouvellement de l'agrément délivré pour 5 ans et aucune évaluation de l'Impact ou de l'Utilité Sociale n'est jamais sollicitée. Dans le même temps, la loi Pacte prévoit que les entreprises à mission soient soumises à des modalités d'évaluation et d'audit annuelles de leur mission sociale et/ou écologique.

Nous proposons donc, pour plus de cohérence et de crédibilité, que l'agrément intègre les modalités qui font leur preuve d'efficacité pour les entreprises à mission en introduisant l'obligation d'établir un rapport de mission "sociale, environnementale et/ou solidaire" annuel, audité fréquemment par un Organisme Tiers Indépendant et approuvé par son principal organe de gouvernance. La fréquence de cet audit sera adaptée suivant la taille de l'entreprise (ex : TPE : publication du bilan sans audit - PME/ETI : audit tous les 3 ans – Grandes entreprises : tous les 2 ans)

3) Ajout d'un mécanisme de partage de plus-values de cession de titres au profit des salariés de l'ordre de 10 % du bénéfice perçu

Si des règles claires sont posées en matière de gestion (bénéfices majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise, constitution de réserves obligatoires impartageables ...), aucune règle ne porte sur le partage du capital en cas de cession, alors que la loi PACTE incite les entrepreneurs et dirigeants à intégrer cette question.

Nous proposons de préserver les principes de répartition de la valeur et de gouvernance démocratique tels que présents dans l'ESUS, en y ajoutant un mécanisme de partage de plus-values de cession de titres au profit des salariés de l'ordre de 10 % du bénéfice perçu. Cela correspond au plafond maximal prévu par la loi PACTE en cas de partage de plus-value de cession, qui engage les actionnaires et investisseurs à reverser jusqu'à 10 % de leurs plus-values réalisées lors de la cession de leurs titres.

4) *Élargissement et modulation des écarts de salaires suivant la taille des entreprises*

L'agrément intègre aujourd'hui un écart de rémunération maximum de 1 à 10 SMIC, sans s'attacher à la taille des entreprises concernées, ce qui est beaucoup pour des TPE/PME, et reste trop faible pour pouvoir intégrer des grandes entreprises. Ce manque de cohérence nuit à la lisibilité et à l'attractivité de l'agrément, qui devrait être une porte d'entrée vers l'ESS et encourager la conversion d'entreprises de toutes tailles souhaitant mettre l'impact écologique et social au cœur de leur modèle et respecter des engagements forts sur le partage du pouvoir et de la valeur.

Alors que l'Etat a fixé un plafond maximum pour ses entreprises publiques, il semblerait donc plus cohérent de s'aligner sur ces pratiques. Nous proposons que l'écart de salaire maximal entre le plus haut et le plus bas salaire de l'entreprise pour obtenir l'agrément soit limité et modulé en fonction de la taille de l'entreprise pour ne pas être de plus de : 1 à 10 pour une PME ou micro entreprise, 1 à 15 pour une ETI, 1 à 20 pour une GE (limite légale en vigueur pour les dirigeants d'entreprises publiques.)

II. Valoriser et encourager les engagements écologiques et sociaux les organisations et entreprises engagées de l'ESS

Les obligations européennes nouvelles en matière de reporting financier, les engagements pris par la France en matière environnementale, les dispositions ouvertes par la loi Pacte (création de la qualité d'entreprise à mission, modification de l'objet social de l'entreprise pour y intégrer la notion des responsabilité sociale et environnementale), ou encore la multiplication des référentiels et labels (Bcorp, Lucie, etc) doivent encourager toutes les entreprises de l'ESS et au-delà à structurer une stratégie d'impact positif autour de critères extra-financiers ambitieux, pour démontrer leur engagement et leur spécificité. L'Impact Score, créé pour caractériser cet engagement, sur le plan de la stratégie à impact de l'entreprise, de son impact social et écologique, et en terme de partage du pouvoir et de la valeur, pourrait être une base utile pour cela.

Ainsi, pour accompagner la valorisation des engagement sociaux et environnementaux des entreprises de l'ESS, l'obligation de publication du guide des bonnes pratiques pourrait être renforcée et remplacée par une mise en transparence de leurs engagements et de leur stratégie de transition, objectifs autour d'un référentiel commun (du type de l'Impact Score) et contrôlé régulièrement par un OTI dans la lignée du travail réalisé par la révision coopérative. Sur la base de ces objectifs, un renforcement des aides et investissements publics pourra être renforcé et modulé suivant le niveau d'engagement des entreprises.

Le référentiel s'articulerait autour d'une trentaine d'objectifs sur lesquels chaque entreprise pourrait se positionner et améliorer sa performance écologique et sociale en continu avec des objectifs cibles partagés. Il intégrerait dans sa méthodologie de calcul pour chaque indicateur un niveau minimal, un niveau faible, un niveau intermédiaire, un niveau avancé et un niveau cible qui pourraient être défini avec l'ensemble de l'ESS. Cela présente l'avantage de fournir aux entreprises qui s'en saisissent de réels

objectifs chiffrés de progression d'une année à l'autre. Cela permet également de valoriser l'engagement pionnier des entreprises de l'ESS autour de ces principes clefs de la transition

Voilà ceux retenus aujourd'hui par le Mouvement Impact France, après un large travail de concertation :

- *sur le volet environnemental (objectifs cibles principaux : alignement avec les objectifs de l'Accord de Paris : réduction de 5 % des émissions de CO2 chaque année, majorité des achats réalisés en France (60 %) en Europe (90 %), Plus de 25 % d'éco-conception, 100 % produits recyclés/ reconditionnés)*
- *sur le volet social (objectifs cibles principaux : viser à une représentation de personnes en situation de handicap, en insertion ou habitant les quartiers politiques de la ville ou des territoires ruraux isolés, à la hauteur de leur pourcentage au sein de la population française en âge de travailler, égalité salariale femmes/ hommes : plus de 95/100 à l'Index Egalité professionnelle et respect des quotas de femmes imposés par la loi dans les instances dirigeantes)*
- *sur le partage du pouvoir (objectifs cibles principaux : diversité des parties prenantes dans les conseil d'administration essentielles à l'entreprise, et renforcement de la place des salarié-e-s)*
- *sur le partage de la valeur produite (objectifs cibles principaux : partage équitable des bénéfices entre salarié-e-s, réinvestissement dans l'entreprise et versement de dividendes aux investisseur-euse-s, plus de 10 % de la part du capital détenu par des salarié-e-s, limitation des écarts de rémunération en allant vers ceux proposés pour les entreprises à Impact 1 à 10 pour une PME, 1 à 15 pour une ETI, 1 à 20 pour une GE)*
- *sur la recherche d'impact positif social ou écologique à travers son cœur de métier (mise en place et évaluation annuelle d'une mission sociale et/ou écologique liée à la résolution des Objectifs du Développement Durable pertinents suivant son activité, plus de 15% de fournisseurs engagés).*

Enfin les entreprises de l'ESS pourraient présenter dans ce même cadre chaque année leur plan de transition global ainsi que leur stratégie d'Impact positif, avec des objectifs écologiques et sociaux définis suivant le coeur d'activité de la structure.

Avec ce référentiel ayant vocation à valoriser les pratiques écologiques et sociales de l'ESS mais aussi de se diffuser à l'ensemble des entreprises françaises, l'objectif serait ainsi également de garder les entreprises de l'ESS dans leur rôle d'acteurs pionniers de la transition, avec des pratiques de transparence exemplaires.



Annexe 11 – Le compte satellite des ISBL en Belgique

Où trouver le rapport ?

[nfsb20.pdf \(nbb.be\)](#)

Synthèse du rapport

Cette quatrième édition de l'étude sur le poids économique du secteur associatif en Belgique couvre la période 2009-2017 et vise, en analysant le compte satellite des institutions sans but lucratif (ISBL), à mesurer l'importance et le profil de ce secteur, notamment en termes de création de valeur ajoutée, d'emploi, d'investissements et de structure de dépenses et de ressources.

Globalement, avec une valeur ajoutée de l'ordre de 5% du PIB, le secteur des ISBL contribue de manière significative à la création de richesse dans l'économie belge. Il a vu sa valeur ajoutée brute connaître une augmentation plus soutenue que la moyenne de l'économie, même si cette tendance s'est quelque peu inversée depuis 2014. Cette création de valeur ajoutée est principalement due aux ISBL actives dans les branches d'activité « Santé humaine » (hôpitaux non publics, maisons médicales, centres de santé) et « Action (médico-)sociale ». Ces ISBL contribuent aussi très largement à la création de la valeur ajoutée totale (à hauteur de 45 à 75%) du secteur d'activité dans lequel elles opèrent.

Avec 497 400 salariés occupés en 2017, les ISBL sont d'importantes pourvoyeuses d'emplois. Leur part dans l'emploi salarié total de l'économie belge s'élève à 12,6 %, en progression constante depuis 2009 : sur l'ensemble de la période, le taux de croissance moyen de l'emploi dans le secteur associatif est de 2,3% par an, contre 0,5% pour le reste de l'économie, même si ces deux indicateurs ont tendance à converger depuis 2015, le secteur des sociétés privées ayant retrouvé un certain dynamisme. Ici aussi, ce sont les branches des groupes « Santé humaine » et « Action (médico-)sociale » qui fournissent le plus d'emplois : à elles deux, elles totalisent 70,5 % de l'emploi salarié global des ISBL.

Cependant, si on analyse non pas le nombre de travailleurs mais le nombre d'heures ouvrées ou le total des rémunérations, la part des ISBL dans l'économie est un peu plus faible. Ceci s'explique par le fait que l'emploi à temps partiel est plus répandu dans le secteur associatif (et en particulier dans les domaines d'activité de la santé et de l'action médico-sociale, qui occupent le plus de salariés d'ISBL) et que celui-ci n'a pas les moyens d'offrir des niveaux de salaire comparables à ceux en vigueur dans le reste de l'économie.

Il n'empêche que les ISBL constituent un secteur à forte utilisation de main-d'œuvre, et donc à faible intensité capitalistique. Ceci se reflète dans la structure de leurs coûts de production (les rémunérations représentent 57,6% de ces coûts contre 21,6% pour les sociétés) alors que leurs dépenses d'investissement sont inférieures à la contribution du secteur associatif à la valeur ajoutée totale belge : les sociétés affichent un montant d'investissements par salarié près de quatre fois supérieur à celui des ISBL. Au niveau des ressources, celles-ci proviennent, sans surprise, principalement de financements publics, en particulier dans les branches d'activité les plus pourvoyeuses en main d'œuvre.

Enfin, une analyse régionale fait apparaître la particularité de Bruxelles par rapport aux deux autres régions du pays. En raison de sa fonction de capitale à la fois nationale et européenne, la Région de Bruxelles-Capitale compte proportionnellement un nombre plus élevé d'ISBL, mais qui occupent moins de salariés. Il s'agit principalement d'associations dont l'activité consiste à représenter les intérêts de certains groupes ou à défendre leurs idées. C'est pourquoi, malgré leur plus grand nombre, les ISBL pèsent d'un poids un peu moins élevé dans l'emploi global à Bruxelles qu'en Flandre et en Wallonie.

Annexe 12 – Monnaies Locales & Résilience Territoriales, Mouvement SOL

Où trouver le rapport ?

[Monnaies Locales : levier de résilience pour nos territoires | Mouvement SOL \(sol-monnaies-locales.org\)](https://sol-monnaies-locales.org)

Synthèse du rapport

Qui sommes-nous ?

Fondé en 2005, le Mouvement Sol contribue à l'émergence d'une société plus écologique, solidaire et participative en concentrant sa réflexion et ses actions sur les alternatives monétaires comme levier de transition. Au premier rang de ces alternatives figurent les monnaies locales complémentaires. Pour atteindre cet objectif, l'action du **Mouvement Sol s'articule autour de 4 missions : fédérer les monnaies locales, les représenter** auprès des acteurs nationaux, **les accompagner** individuellement dans leur développement et, enfin, promouvoir **la recherche et l'expérimentation** afin de mettre en lumière le potentiel des innovations monétaires.

État des lieux

Aujourd'hui, près de 80 monnaies locales circulent sur notre territoire, rassemblant 40 000 utilisateurs particuliers et 10 000 entreprises et associations adhérentes. **La France, dont le réseau d'utilisateurs et le nombre de monnaies locales sont les plus importants d'Europe**, est pionnière en matière de reconnaissance et de développement d'un large écosystème accompagnant la structuration et le changement d'échelle des monnaies locales.

La position de leader de l'État français résulte notamment de la loi ESS du 31 juillet 2014 et de son article 16 qui établissent un socle législatif sécurisant et précurseur. En inscrivant les Titres de monnaies locales complémentaires au Code monétaire et financier, dans le respect du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, le législateur a voulu rendre possible l'usage des monnaies locales par les collectivités territoriales dans une logique de relance économique locale et de transition écologique et solidaire des territoires.

L'État français a ainsi permis d'accompagner les acteurs des monnaies locales dans leur changement d'échelle. Parmi ces acteurs nous retrouvons **Lokavaluto (pôle de coopération numérique), l'Institut des Monnaies locales (organisme de formation professionnelle) et le Mouvement Sol qui coordonnent une stratégie commune d'accompagnement des monnaies locales en France**. Cette structuration a aussi permis de créer des liens au niveau européen et préfigure l'émergence d'alliances transnationales favorables au développement des monnaies locales.

Toutefois, en dépit de cette volonté, **le cadre juridique posé par l'article 16 est inabouti et l'usage des monnaies locales par les collectivités est, en l'état actuel du droit, trop compliqué pour se massifier.** Il nous apparaît donc nécessaire de faire évoluer le cadre législatif et réglementaire pour que les collectivités territoriales puissent utiliser les monnaies locales de façon optimale, ce qui est l'une des clés de la réalisation du plein potentiel de ces nouveaux outils de l'ESS.

Cette réforme est d'autant plus importante qu'en 2021 la publication d'une étude d'impact des monnaies locales pilotée par le Mouvement Sol a démontré le potentiel des MLC dans cinq domaines d'intérêt général : la vitalité économique des territoires, les coopérations territoriales, la transition écologique, les solidarités et le pouvoir d'agir citoyen. Grâce à cette étude, nous pouvons notamment confirmer l'apport des monnaies locales à la résilience économique des territoires puisqu'il a été démontré qu'un paiement en monnaie locale génère 1,25 à 1,55 fois plus de revenus pour le territoire qu'un paiement en euro. Autant d'aspects qui font des monnaies locales un levier puissant et transversal de développement territorial et un accélérateur de la transition écologique.

Conscientes de ces nombreux atouts, les collectivités territoriales se sont progressivement saisies des monnaies locales pour renforcer l'impact de leurs politiques publiques locales et l'on note un fort accroissement de cette dynamique depuis la crise sanitaire, avec l'implication de collectivités comme les métropoles de Lyon, Strasbourg, Bordeaux, agglomérations Grand Angoulême, Grand Avignon, villes de Nantes, Nancy et bien d'autres.

Pour garder cette position forte, le soutien politique et financier de l'État doit donc s'accroître. A cette fin, nous avons constitué un collectif parlementaire transpartisan pour fédérer des représentants des deux Chambres et initier une dynamique de sensibilisation et de réflexion législative. Nous avons aussi consulté des juristes spécialisés en finances publiques et travaillé avec des membres du Conseil Supérieur de l'Économie Sociale et Solidaire.

A l'issue de ces rencontres, nos réflexions ont abouti à l'élaboration des huit propositions suivantes :

[Nos huit propositions :](#)

Faciliter l'usage des monnaies locales par les collectivités territoriales :

Pour cela, nous proposons deux amendements juridiques :

- 1)** Le premier introduit pour les collectivités territoriales une nouvelle dérogation à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor à l'article 1618-2 du CGCT afin de permettre aux comptables publics de manipuler un compte en monnaie locale ouvert au nom de la collectivité auprès de l'association gestionnaire de monnaie locale.
- 2)** Le second vise à mettre à jour, suite à la loi ESS du 31 juillet 2014, l'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2012 faisant suite au décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 afin qu'il inclue les Titres de monnaies locales complémentaires dans la liste des moyens de paiement acceptés pour acquitter les dépenses publiques.

Financer le changement d'échelle des monnaies locales :

- 3)** Le changement d'échelle des monnaies locales nécessite à la fois le financement des associations locales gestionnaires de monnaies locales et celui des acteurs structurants à l'échelle nationale. Dans une logique de co-financements publics-privés, il nous semble

indispensable que l'État joue un rôle prépondérant dans les prochaines années afin d'envoyer un signal fort aux Régions et aux financeurs privés. Ainsi, on pourra proposer qu'en 2024, 80% des financements proviennent de l'État et 20% d'autres financeurs (publics et privés). Ce rapport pourra progressivement s'inverser pour atteindre 20% de financements étatiques en 2028 et 80% de financements pluriels.

Le besoin en financement des monnaies locales s'élève à 8 millions d'euros sur la période 2024-2028. Cette somme permettra de financer l'ingénierie et les postes clefs de leur changement d'échelle. En outre, le besoin en financement des acteurs nationaux sur la même période s'élève respectivement à 1,27 million (Mouvement Sol), 1,5 million (Lokavaluto) et 1 million d'euros (Institut des monnaies locales). Ces sommes permettront l'accompagnement, la formation et la digitalisation des monnaies locales.

4) Afin d'encourager la logique de financements publics-privés, nous souhaitons la reconnaissance officielle du caractère d'intérêt général des monnaies locales. Ceci doit leur faciliter l'accès aux dons et mécénats défiscalisés, dans une logique d'hybridation des ressources.

Encourager la formation des élus locaux :

5) L'implication des collectivités territoriales étant une condition sine qua non du changement d'échelle des monnaies locales, la formation des élus locaux est indispensable. L'État, en concertation avec le Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) et l'Institut des monnaies locales, encouragera la formation des élus par les acteurs du secteur.

Accroître la visibilité et la reconnaissance des monnaies locales :

L'État, dont le soutien est indispensable, pourrait être partenaire de trois actions pour accélérer le développement des monnaies complémentaires :

6) Une campagne de communication nationale afin de lever les freins au changement d'habitudes des consommateurs et des entreprises et ainsi permettre de massifier l'utilisation des monnaies locales.

7) Une journée nationale d'échanges sur le thème des monnaies locales afin de mobiliser l'ensemble des acteurs du développement territorial et des services de l'État et d'attirer l'attention des médias.

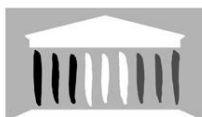
8) L'information et la formation des services de l'État, notamment du Trésor, pour fluidifier les relations et les échanges avec les collectivités territoriales. Ainsi, la loi ESS du 31 juillet 2014 et son article 16 nous ont permis d'enclencher un processus de développement et de structuration d'un écosystème de monnaies locales dont le potentiel d'impact est aujourd'hui démontré. Cette loi a positionné la France comme pionnier européen des monnaies locales. Mais la décennie passée nous a aussi permis de constater les insuffisances de cette loi.

Pour cette raison, il est important d'enclencher rapidement des évolutions juridiques et un soutien financier et politique de l'État pour mener à bien la mission d'intérêt général des monnaies locales au service des territoires. L'État a ici la responsabilité de soutenir une solution innovante qui contribuera à répondre aux enjeux de société, que ceux-ci soient écologiques, sociaux ou économiques.

Annexe 13 – Les SCIC et les CAE, Mission IGF/IGAS, mai 2021

Où trouver le rapport ?

[Les sociétés coopératives d'intérêt collectif \(SCIC\) et les coopératives d'activité et d'emploi \(CAE\) - IGAS - Inspection générale des affaires sociales](#)



N° 5239

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2022.

PROPOSITION DE LOI

visant à lever les freins au développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par
Mme Anne-Laurence PETEL,
députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ont été créées par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, alors que la vie économique de notre pays était en pleine mutation et que les aspirations de la société et des Français à de nouvelles formes d'entrepreneuriat n'étaient pas aussi puissantes qu'aujourd'hui. Plus qu'hier, nos concitoyens ont le souhait que les entreprises soient vigilantes de leur impact sur la société, tant d'un point de vue social qu'environnemental, et qu'au-delà des considérations économiques elles partagent avec leurs salariés des valeurs et des préoccupations sociétales.

Sociétés anonymes, sociétés par actions simplifiées ou sociétés à responsabilité limitée régies par le code de commerce, les Scic ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. De forme privée et d'intérêt public, la Scic est une forme juridique d'entreprise originale, qui associe des personnes physiques ou morales autour d'un projet commun alliant efficacité économique, développement local et utilité sociale.

L'atout majeur du modèle des Scic réside dans la coopération d'acteurs hétérogènes, au sein desquels les collectivités territoriales sont un moteur d'une dynamique collective autour du déploiement de projets à vocation d'intérêt général. Toutefois, cette forme d'entrepreneuriat est assez peu choisie depuis sa création il y a 20 ans, et l'on ne dénombre que 1 060 Scic sur le territoire national.

Ces entreprises innovantes ne sont pas armées pour faire face à un univers réglementaire complexe et en constante évolution. Des flous de définition juridique, des interprétations possibles de la loi, des barrières normatives qui n'ont plus lieu d'être freinent le développement des Scic.

Face à ce constat, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et la secrétaire d'État chargée de l'économie sociale et solidaire ont commandé à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale des finances un rapport d'évaluation de la situation portant sur les Scic et les coopératives d'activité et d'emploi (CAE), qui propose un panel de propositions visant à faciliter le recours à ces formes d'activités coopératives.

Cette proposition de loi reprend un certain nombre des solutions proposées par le rapport de l'IGAS/IGF pour lever les freins au développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif.

D'abord, en son **titre I^{er}**, cette proposition de loi sécurise le statut des coopératives d'intérêt collectif. L'**article 1^{er}** inscrit dans la loi de 1947 les obligations déclaratives incombant aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic), créé un registre des Scic tenu par le ministère en charge de l'ESS. Cet article définit également deux principes pour une Scic qui n'informerait pas l'administration de toute modification de ses statuts dans un délai de six mois après sa mise en demeure : elle serait radiée du registre des Scic, et interdite d'utiliser l'appellation Scic ou de prétendre aux dispositifs dont bénéficient légalement et exclusivement les Scic en cas de non-inscription sur le registre.

En son **article 2**, cette proposition de loi inscrit dans la loi de 1947 l'appréciation du caractère d'utilité sociale par les effets, directs ou indirects, de la coopérative sur la cohésion sociale, le renforcement de la cohésion territoriale, le développement durable, la transition énergétique. Cette demande permet de préciser le droit en vigueur et de limiter les effets de bord d'interprétation des textes.

Ensuite, le **titre II** de cette proposition de loi renforce la place du salarié dans les sociétés coopératives d'intérêt collectif et fait évoluer le statut des personnes physiques travaillant dans les Scic.

L'**article 3** clarifie la place de la catégorie obligatoire pour le salarié, et la conséquence en matière de droit du travail de l'obligation pour un salarié de devenir sociétaire de Scic. Reprenant le même dispositif que ce qui existe pour les Sociétés coopératives et participatives (Scop) cet article prolonge la philosophie de l'engagement que constitue le fait d'être un salarié et un sociétaire d'une Scic, et encadre l'éventuel blocage de l'investissement financier préalable pour le salarié en limitant l'obligation de souscription à une seule part.

L'**article 4** inscrit dans la loi de 1947 trois principes : lorsqu'un titulaire d'un contrat de travail est nommé directeur, gérant ou membre du conseil d'administration du directoire ou de l'organe de direction dans une forme de société par actions simplifiée, les conditions du maintien de lien de subordination sont précisées dans l'acte de nomination ; le Président du conseil d'administration, directeur général, gérant ou membre de l'organe de direction s'ils perçoivent une rémunération au titre de leur fonction, sont considérés comme employés de l'entreprise ; en cas de révocation (hors faute grave) ou non-renouvellement du mandat, de cessation de l'entreprise ou de départ à la retraite, le congé et les indemnités sont ceux prévus par la convention collective de l'activité de la société. Il s'agit ici d'ouvrir la possibilité pour les mandataires sociaux des Scic de pouvoir être affilié à l'assurance chômage, étant donné que cette actuelle impossibilité a été relevée par la mission IGAS/IGF comme un frein au développement des Scic, et plus particulièrement à la transformation d'associations en Scic.

L'**article 5** propose d'autoriser les Scic à accueillir des jeunes en service civique. Cette demande émane d'un certain nombre de Scic qui ont pu y recourir lorsqu'elles étaient des associations mais ne peuvent plus depuis. L'article borne cependant ce recours au service civique aux Scic titulaires de l'agrément Esus, donc remplissant déjà un cahier des charges précis assurant qu'elles œuvrent dans le même esprit que le service civique qui a pour « *objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général [...]* ».

Enfin, le **titre III** propose deux mesures pour améliorer le financement des Scic.

L'**article 6** donne à un associé sortant ayant cinq ans d'ancienneté révolus, le droit, en proportion de sa part de capital social et dans la limite du barème en vigueur fixant le taux de majoration applicable aux rentes viagères, à une part de la réserve constituée à cet effet. Cette mesure doit permettre de stabiliser l'attractivité pour les Scic qui, ayant une lucrativité réglementairement limitée, ne peuvent assurer aujourd'hui aux investisseurs un rendement suffisamment important pour ne serait-ce que compenser les effets de l'inflation. Les Scic œuvrant dans le secteur du logement en particulier ont besoin de pouvoir attirer beaucoup d'investisseurs. Le dispositif envisagé est le même que celui des Scop, il a donc déjà été expérimenté et est opérationnel.

Enfin, l'**article 7** inscrit dans le code du commerce la possibilité pour les Scic sous forme de SA, SAS ou SARL d'émettre des titres participatifs. Ces derniers sont interdits en règle générale pour les SAS pour des raisons de gouvernance. Or, la gouvernance des Scic, y compris sous forme de SAS, est rigoureusement encadrée et empêche les dérives possibles pour une société classique.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{er}

SÉCURISER LE STATUT DES COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF

Article 1^{er}

I. – Après l'article 19 *sexdecies* A de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, il est inséré un article 19 *sexdecies* B ainsi rédigé :

« Art. 19 *sexdecies* B. – Les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont tenues, indépendamment des obligations imposées à toutes les entreprises, et sous peine des sanctions prévues à l'article 23 de la présente loi, de s'inscrire sur un registre dédié, tenu par le ministère en charge de l'économie sociale et solidaire.

« Pour leur inscription sur ce registre, les sociétés doivent transmettre leurs statuts ainsi qu'une preuve d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés. Elles sont tenues de transmettre, annuellement, toute modification intervenue dans leur situation et à chaque échéance prévue par l'article 25-1, leur rapport de révision.

« Une société sera radiée du registre si elle ne procède pas aux transmissions prévues à l'alinéa précédent dans un délai de six mois après mise en demeure, ou lorsque le fonctionnement normal de la société coopérative n'a pas été rétabli dans le délai et les conditions prévues à l'article 25-4.

« Aucune société ne peut prendre ou conserver l'appellation de société coopérative d'intérêt collectif ou utiliser cette appellation ou les initiales « SCIC », et prétendre au bénéfice des dispositions prévues par les textes législatifs ou réglementaires relatifs aux sociétés coopératives d'intérêt collectif si elle n'est pas inscrite sur ce registre. »

II. – Les sociétés coopératives d'intérêt collectif immatriculées au registre du commerce et des sociétés à la date de publication de la présente loi disposent d'un an pour réaliser leur immatriculation conformément au I. Pendant cette période, elles sont considérées comme inscrites au registre pour l'application du quatrième alinéa de l'article 19 *sexdecies* B de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

Article 2

L'article 19 *quinquies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le caractère d'utilité sociale, au sens du présent article, s'apprécie par les effets, directs ou indirects, de la coopérative sur le développement de la cohésion sociale, le renforcement de la cohésion territoriale, le développement durable, la transition énergétique ou environnementale. Ce caractère d'utilité sociale s'apprécie indépendamment de la nature des activités exercées. »

TITRE II

RENFORCER LA PLACE DU SALARIÉ DANS LES COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF ET FAIRE ÉVOLUER LE STATUT DES PERSONNES PHYSIQUES TRAVAILLANT DANS LES SCIC

Article 3

L'article 19 *septies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération est ainsi modifié :

A – Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

1° Les mots : « coopérative et » sont remplacés par les mots : « coopérative, » ;

2° Les mots : « , en l'absence de personnes salariées au sein de la société, » sont supprimés ;

3° Sont ajoutés les mots : « et une autre catégorie d'associé librement déterminée ».

B. – Après le troisième alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Les statuts peuvent également prévoir que le contrat de travail conclu avec toute personne employée dans l'entreprise fera obligation à l'intéressé de demander son admission comme associé dans le délai qu'ils précisent et au plus tôt à sa majorité ; à défaut, celui-ci sera réputé démissionnaire à l'expiration de ce délai.

« Dans ce cas, les statuts prévoient que la personne employée est admise sur simple demande en qualité d'associé, soit de plein droit, soit à défaut d'opposition émanant de la prochaine assemblée des associés ou, selon le cas, de l'assemblée générale ordinaire, statuant à la majorité requise pour la modification des statuts. L'admission est constatée par les gérants, par le conseil d'administration ou le directoire ou par l'organe de direction lorsque la forme de société par actions simplifiée a été retenue, selon le cas.

« L'admission en qualité d'associé en application des deux alinéas précédents ne peut être subordonnée à l'engagement de souscrire ou d'acquérir plus d'une part sociale ».

Article 4

Après le premier alinéa de l'article 19 *undecies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'ils sont titulaires d'un contrat de travail, les conditions du maintien du lien de subordination résultant de leur qualité de salarié sont précisées dans l'acte prévoyant leur nomination à l'une des fonctions mentionnées au premier alinéa du présent article. À défaut, le contrat de travail est présumé suspendu pendant l'exercice de l'une des fonctions mentionnées au même premier alinéa.

« Les gérants, les directeurs généraux, les présidents du conseil d'administration, les membres du directoire et les membres de l'organe de direction lorsque la forme de société par actions simplifiée a été retenue, lorsqu'ils perçoivent une rémunération de la société au titre de leurs fonctions, sont considérés comme salariés de l'entreprise au sens de l'article 19 *septies*, s'ils ne le sont déjà à un autre titre, et au regard de la législation du travail. À ce titre, la société est notamment tenue aux obligations prévues aux articles L. 5422-13 et L. 3253-16 du code du travail en garantie de la rémunération due au titre du mandat social qui s'ajoute, le cas échéant, aux droits constitués à d'autres titres.

« En cas de révocation, sauf faute grave, et de non-renouvellement du mandat ou en cas de cessation de l'entreprise ou encore en cas de cessation du mandat pour départ à la retraite, le délai, le congé et l'indemnité auxquels ils peuvent avoir droit sont ceux prévus par la convention collective applicable à l'activité principale exercée par la société et, à défaut de convention collective, ceux prévus aux 1° à 3° de l'article L. 1234-1 et aux articles L. 1234-9, L. 1234-10 et L. 1237-9 du code du travail. »

Article 5

La troisième phrase du premier alinéa du II de l'article L. 120-1 du code du service national est complétée par les mots : « ou une société coopérative d'intérêt collectif régie par les articles 19 *quinquies* et suivant de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération et étant titulaire de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » conformément à l'article 11 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire ».

TITRE III

FINANCEMENT DES SCIC

Article 6

Le dernier alinéa de l'article 19 *nonies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération est ainsi rédigé :

« L'article 15 et les troisième et quatrième alinéas de l'article 16 ne sont pas applicables. »

Article 7

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 228-36 du code de commerce, après le mot : « limitée » sont insérés les mots : « , les sociétés coopératives d'intérêt collectif constituées sous la forme de société anonyme ou de société à responsabilité limitée ou de société par actions simplifiée ».

**BILAN D’EVALUATION DE LA LOI N° 2014-856 DU
31 JUILLET 2014 RELATIVE A L’ECONOMIE
SOCIALE ET SOLIDAIRE**

Titre III - Dispositions relatives au droit des
coopératives

Section 3 – Les Sociétés coopératives de commerçants
détaillants (**articles 35 à 40**)

v.2

Document réalisé pour le groupe de travail « bilan de la loi ESS de 2014 »

Séance du 24 mars 2023

AVERTISSEMENTS

SYNTHESE

1^{RE} PARTIE - APPRECIATIONS SUR L'EFFECTIVITE DES ARTICLES 35 A 40 DE LA LOI DE 2014

Article 35 - Organisation d'une coopération financière entre les associés

Articles 36 - 37 - Elargissement des activités de la coopérative à la vente en ligne

Article 38 - Ouverture des activités de la coopérative aux tiers non associés

Article 39 - Ajout de la société coopérative de commerçants sous forme de SARL

Article 40 - Ajout du droit d'information de la coopérative en cas de projet de cession

2^E PARTIE - PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS ET DE COMPLEMENTS A APPORTER

1. Modernisation du statut de la coopérative de commerçants au regard du droit commun des relations commerciales

1.1. Formalisme de la négociation commerciale

1.2. Délais de paiement

1.3. Pratiques restrictives de concurrence

2. Mise à jour du statut de la coopérative de commerçants au regard de l'évolution du droit des sociétés et des pratiques

2.1. Remboursement des parts sociales et qualité d'associé

2.2. Ouvrir l'administration de la coopérative aux DGD et présidents de SAS

2.3. Décisions par voies de consultations écrites en Assemblée générale

2.4. Décisions par voies de consultations écrites en Conseil d'administration

2.5. Corrections de pure forme

3. Adaptation du principe de parité au sein du conseil d'administration de coopérative de commerçants

ANNEXE – PROPOSITIONS DE REDACTION INTEGREES DANS LE CODE DE COMMERCE

AVERTISSEMENTS

Ce bilan d'évaluation a été réalisé par la Fédération du Commerce Coopératif et Associé qui représente les coopératives de commerçants détaillants et se prononce à ce titre au regard des dispositions spécifiques à cette famille de coopératives et figurant aux articles 35 à 40 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014.

Quelques observations complémentaires pourront être adressées directement par la FCA ou au travers de la confédération CoopFR dont est membre la FCA, concernant d'autres articles de la loi de 2014 intéressant également les coopératives de commerçants. Cela recouvre notamment les articles suivants :

- L'article 3 relatif au guide de bonnes pratiques de l'ESS : ce guide a vocation à concerner également les coopératives qui se trouvent sous les seuils de la révision en application de l'article 25-1, alinéa 2 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre

1947. Il convient cependant d'interroger la cohérence de cette obligation pour les coopératives, alors que les objectifs poursuivis par ce guide ne sont pas les mêmes que ceux poursuivis par la révision coopérative. La proposition de la FCA consiste à supprimer la seconde phrase de l'article 25-1, aliéna 2 ou, pour plus de clarté, d'y apporter les modifications suivantes : « *Les sociétés coopératives ~~qui satisfont aux obligations de la révision coopérative~~ sont dispensées des obligations prévues au II de l'article 3 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.* »

- L'article 24 apporte des modifications à la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 qui s'appliquent directement aux coopératives de commerçants (concernant plus spécialement l'article 1 relatif à la définition de la coopérative et l'article 3 relatif au principe d'exclusivisme). Le bilan des modifications apportées est positif et totalement en adéquation avec les attentes des coopératives de commerçants et de leurs membres.

- L'article 25 apporte des modifications à la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 relatives à la révision coopérative : la loi de 2014 a introduit pour la première fois la procédure de révision coopérative pour les coopératives de commerçants. Le bilan de la révision et de l'outil du cahier des charges du réviseur spécifique pour chaque famille coopérative est globalement positif, car les coopératives identifiées ont su en tirer des avantages pour l'organisation et le fonctionnement des coopératives. Il convient cependant d'interroger la pertinence de certains mécanismes concernant la procédure de révision : la FCA préconise une procédure centralisée d'agrément des réviseurs qui permettrait de mieux identifier les renouvellements d'agrément et plus rapidement ainsi que de supprimer l'obligation superflue de nommer un réviseur suppléant alors qu'il s'agit le plus souvent d'une personne morale.

SYNTHESE

1RE PARTIE - APPRECIATIONS SUR L'EFFECTIVITE DES ARTICLES 35 A 40 DE LA LOI DE 2014

Bilan très positif, à l'exception de la création de la forme de SARL coopérative de commerçants qui doit encore faire ses preuves.

2E PARTIE - PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS ET DE COMPLEMENTS A APPORTER

1. MODERNISATION DU STATUT DE LA COOPERATIVE AU REGARD DU DROIT COMMUN DES RELATIONS COMMERCIALES

1.1 Ne pas appliquer l'obligation de produire une convention écrite au sens de l'article L. 441-3 du code de commerce, aux relations coopérative mandataire/associés mandants (intégration de la jurisprudence)

1.2 Ne pas appliquer l'obligation de respecter les délais de paiement prévus à l'article L. 441-10, I du code de commerce aux relations coopérative mandataire/associés mandants (intégration de la jurisprudence)

1.3 Ne pas appliquer les règles de droit commun concernant la relation commerciale aux relations coopérative/associés coopérateurs (intégration de la jurisprudence).

2. MISE A JOUR DU STATUT DE LA COOPERATIVE AU REGARD DE L'EVOLUTION DU DROIT DES SOCIETES ET DES PRATIQUES

2.1 Distinguer la perte de la qualité d'associé du remboursement des parts lorsqu'un différé de remboursement est prévu dans la limite de 5 ans.

2.2 Ajouter la qualité de président de SAS et directeur général délégué aux catégories de personnes pouvant prétendre aux fonctions d'administrateur

2.3 Permettre aux associés de SA coopératives de commerçants détaillants la prise de décision collective des associés selon une procédure simplifiée de consultation écrite pour les décisions qui ne requièrent pas une approbation des comptes.

2.4 Permettre au conseil d'administration de statuer plus rapidement sur les demandes d'adhésion au réseau via la voie de consultations écrites.

3. ADAPTATION DU PRINCIPE DE PARITE AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

3.1 Inscrire un objectif de représentativité équilibrée des femmes et des hommes au

regard de celles et ceux pouvant prétendre effectivement à la qualité d'administrateur (contrainte spécifique aux coopératives de commerçants).

1RE PARTIE - APPRECIATIONS SUR L'EFFECTIVITE DES ARTICLES 35 A 40 DE LA LOI DE 2014

Synthèse des appréciations : le bilan des dispositions spéciales ajoutées par la loi de 2014 pour les coopératives de commerçants est largement positif et s'inscrit pleinement en faveur de la modernisation et du développement de ce modèle de coopérative. Une exception : la création de la forme de SARL coopérative de commerçants qui doit encore faire ses preuves.

Article 35 – Organisation d'une coopération financière entre les associés

1. Rappel de la modification

L'article 35 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a inséré un article 3° bis à l'article L. 1241 du code de commerce ainsi rédigé :

« 3° bis Organiser entre les associés une coopération financière, notamment à travers la constitution de sociétés, exerçant sous leur contrôle direct ou indirect et ayant pour finalité d'apporter par tous moyens un soutien à l'achat, à la création et au développement du commerce, dans le respect des dispositions propres aux établissements de crédit. Le capital des sociétés ainsi constituées doit être majoritairement détenu par les coopératives et des associés coopérateurs ; les associés non coopérateurs ne peuvent en aucun cas détenir ensemble plus de 35 % du total des droits de vote. Lorsque la part de capital que détiennent les associés non coopérateurs excède cette limite, le nombre de droits de vote est réduit à due proportion »

2. Appréciations

La loi de 2014 a inscrit dans les dispositions du code de commerce spécifiques aux coopératives de commerçants détaillants un mécanisme fondamental d'accompagnement financier du développement du réseau coopératif et des transmissions des points de vente.

L'inscription de cette solution dans la loi a participé à en encourager l'usage alors que la question des transmissions des entreprises est au cœur des préoccupations des réseaux de coopératives de commerçants.

Afin d'aider à la reprise et au développement de points de vente, certaines coopératives ont fait preuve de créativité en créant des filiales financières appartenant, directement ou indirectement, à l'ensemble des membres du réseau et dont la finalité est d'apporter par tous moyens un soutien à l'achat, à la création et au développement du réseau.

Ces structures sont le fruit d'une réelle coopération financière puisqu'elles sont alimentées par les adhérents (cotisations supplémentaires, pourcentage de chiffre d'affaires, etc.). Elles interviennent le plus souvent en complément des solutions bancaires classiques afin par exemple d'assister à la préparation des plans de financement et des dossiers de concours financiers.

Il était nécessaire d'inscrire cette solution dans la loi afin d'en encourager l'usage.

Articles 36 et 37 – Elargissement des activités de la coopérative à la vente en ligne

1. Rappel de la modification

L'article 36 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a inséré un 6° à l'article L. 124-1 du code de commerce ainsi rédigé : « - *par l'élaboration et la gestion d'une plate-forme de vente en ligne* ».

L'article 37 de la même loi a inséré un article L. 124-1-1 au code de commerce ainsi rédigé : « *Nulle répartition ne peut être opérée entre les associés coopérateurs si ce n'est au prorata des opérations traitées avec chacun d'eux ou réalisées par la coopérative dans un rôle d'intermédiaire entre ces associés et des tiers* ».

2. Appréciations

Ces modifications étaient nécessaires et se situent dans la ligne d'une longue tradition d'adaptation de la loi à l'évolution du commerce.

Nous citerons à titre non exhaustif :

- La loi n° 72-652 11 juillet 1972 qui a procédé à un élargissement de l'objet social des coopératives notamment par la possibilité de fournir à ses membres une assistance technique ou financière,
- La loi Doubin n° 89-1008 du 31 décembre 1989 qui pour permettre à la coopérative de s'adapter à la concurrence du développement de réseaux de distribution en franchise, a prévu la possibilité pour la coopérative de définir et mettre en œuvre par tous moyens une politique commerciale commune propre à assurer le développement et l'activité de ses associés, notamment par la mise à disposition d'enseignes ou de marques dont elles ont la propriété ou la jouissance,
- La loi NRE n° 2001-1420 du 15 mai 2001 qui a poursuivi cet élargissement de l'objet social des coopératives notamment en permettant à la coopérative de réaliser des opérations commerciales, publicitaires ou non, pouvant comporter des prix communs.

La loi du 31 juillet 2014 s'inscrit dans cette ligne et a répondu aux nécessités d'inscrire dans la loi les nouvelles activités e-commerce des coopératives de commerçants.

S'agissant de la vente en ligne, on constate que depuis plusieurs années, les coopératives de commerçants conçoivent et gèrent les sites de vente en ligne pour le compte des associés coopérateurs afin de pouvoir répondre aux attentes nouvelles de consommation et communiquer de manière cohérente, généralement sous l'égide d'une enseigne commune.

Dans le cadre de la vente en ligne, la coopérative peut, en qualité d'intermédiaire, être amenée à réaliser des ventes auprès des consommateurs pour le compte des associés coopérateurs. Les excédents ainsi réalisés peuvent être distribués aux associés. Il en va de même lorsque la coopérative agit en qualité de centrale de référencement et intervient en qualité d'intermédiaire entre les associés coopérateurs et les fournisseurs qu'elle référence.

Cette mesure législative était donc nécessaire pour inscrire cette nouvelle activité naturelle de la coopérative de commerçants. Elle a trouvé une déclinaison particulière en période de crise sanitaire. Les associés coopérateurs, exploitant des magasins physiques fermés en raison de mesures administratives, ont pu en effet bénéficier des excédents réalisés par la coopérative au travers les ventes en ligne. La coopérative, en tant que structure de moyen, est ainsi intervenue en soutien au service de ses membres, alors que d'autres formes de réseaux de distribution n'ont pas permis d'apporter un même soutien aux commerçants indépendants ; cet épisode a démontré la pertinence de ce modèle coopératif et sa résilience particulière en période de crise.

Article 38 - Ouverture des activités de la coopérative aux tiers non associés

1. Rappel de la modification

L'article 38 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a supprimé l'alinéa 1 de l'article L. 124-2 du code de commerce qui précisait que « *Les sociétés coopératives de commerçants de détail ne peuvent admettre de tiers non associés à bénéficier de leurs services.* »

2. Appréciations

A l'instar des coopératives d'artisans et d'autres formes coopératives, la loi de 2014 a permis aux coopératives de commerçants d'ouvrir tout ou partie de leurs activités à des tiers non associés. Cette ouverture a été réalisée dans le respect du droit des associés puisqu'une modification des statuts est nécessaire. Par ailleurs, la philosophie principale du fonctionnement de la coopérative qui consiste à servir ses membres, n'a pas été remise en question en raison du maintien d'un plafond d'activité tiers fixé à 20 % du chiffre d'affaires.

Il convient de conserver cet équilibre qui consiste en un assouplissement modéré du principe coopératif d'exclusivisme.

La plupart des coopératives de commerçants ont intégré cette ouverture aux tiers dans leurs statuts, ce qui démontre en soi l'utilité de ce mécanisme.

En pratique, l'ouverture aux tiers a permis aux coopératives de commerçants de répondre à deux principaux besoins :

- ✦ Elargir la puissance de négociation auprès des fournisseurs grâce à l'activité tiers, tout en réservant l'accès aux autres services de la coopérative (ex : mise à disposition d'une enseigne) aux associés coopérateurs,
- ✦ Permettre à la coopérative et à des candidats à l'entrée dans le réseau, de tester leurs relations réciproques avant de permettre à ces derniers, s'ils le souhaitent, de devenir des associés coopérateurs.

Article 39 - Ajout de la société coopérative de commerçants sous forme de SARL

1. Rappel de la modification

L'article 39 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a apporté plusieurs modifications au chapitre IV relatif aux sociétés coopératives de commerçants détaillants, afin d'ajouter la possibilité de créer une coopérative sous forme de SARL.

2. Appréciations

La seule forme juridique admise avant la loi de 2014 pour constituer une coopérative de commerçants détaillants était la société anonyme à capital variable. Les conditions liées à ce statut, notamment en termes de nombre d'associés (7 au minimum à cette époque), constituaient parfois un frein au choix de la forme coopérative pour les commerçants indépendants qui souhaitaient démarrer et mutualiser leurs forces en réseau sans attendre d'être en mesure de réunir ce minimum d'entrepreneurs.

La forme de la SARL coopérative de commerçants à capital variable a été mise en place afin de faciliter la création de coopérative de commerçants.

Toutefois, à ce jour, le bilan n'est pas satisfaisant car la plupart des nouvelles coopératives de commerçants identifiées ont continué de choisir la forme de SA à capital variable.

Plusieurs raisons pourraient expliquer ce constat :

- ✦ Tout d'abord le fait que la réglementation a évolué et qu'il est désormais possible de créer une SA coopérative de commerçants détaillants à partir de trois associés (au lieu de 7) par application combinée des articles L. 227-1 et L. 124-6 du code de commerce.
- ✦ Ensuite, le fait que le format dominant de la SA bénéficie d'une notoriété dans le monde professionnel concerné et présente des avantages pour les associés (contrôle d'un commissaire aux comptes, gouvernance bicéphale avec un organe collégial Conseil d'administration et Président ou Conseil de surveillance/Directoire)

Nous considérons qu'il convient encore d'attendre une meilleure sensibilisation, voire même formation des acteurs, avant d'interroger la pertinence du maintien ou non de cette forme de société.

Article 40 - Ajout du droit d'information de la coopérative en cas de projet de cession

L'article 40 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a inséré un article L. 124-4-1 au code de commerce ainsi rédigé :

« Les statuts d'une société coopérative de commerçants peuvent prévoir que l'associé qui souhaite céder son fonds de commerce, ou plus de 50 % des parts sociales ou actions composant le capital de la société exploitant ce fonds, ou encore le bien immobilier dans lequel est exploité

ce fonds, doit en informer la coopérative. La coopérative dispose, à compter de la réception de cette information, d'un délai de trois mois pour présenter une offre d'acquisition.

La cession intervenue en méconnaissance du premier alinéa peut être annulée par le tribunal compétent.

Si la cession n'est pas intervenue dans un délai de deux ans, le cédant en informe la coopérative qui peut présenter une nouvelle offre dans les conditions prévues au premier alinéa.

La clause mentionnée au premier alinéa est écartée en cas de succession, de liquidation du régime matrimonial ou de cession à un conjoint, à un ascendant ou à un descendant. »

3. Appréciations

Cette disposition constitue un message fort adressé par le législateur aux coopératives de commerçants et leurs associés, en ce qu'il conforte la nécessité pour les réseaux coopératifs de mettre en place dans leurs statuts et règlement intérieur des dispositifs permettant de sécuriser le réseau.

La loi de 2014 encadre le mécanisme statutaire d'information de la coopérative avant cession. Il s'agit du premier niveau de sécurisation parmi les différents mécanismes de droit de priorité.

Les commerçants ne sont pas tenus par la durée d'un contrat, à l'instar d'un contrat de franchise, car en leur qualité d'associé coopérateur ils sont dans une relation d'actionnariat, ou plus exactement de sociétariat, par nature à durée indéterminée.

Les droits de priorité ont pour fonction d'apporter une certaine maîtrise des risques de sortie du réseau afin d'encourager les investissements collectifs et l'implication économique des membres. L'élargissement du rôle du groupement (développement de la fonction stock, services plus nombreux, plus pointus donc plus coûteux) a considérablement augmenté les risques financiers liés aux sorties du réseau. Beaucoup de groupements ne peuvent remplir correctement leur fonction et se développer sans une certaine sécurisation. Ce besoin de sécurité, recherché par chacun des membres du réseau, explique cette acceptation par anticipation d'une limitation de leurs droits au moment de la cession de leur point de vente. En intégrant le réseau, le commerçant en accepte les conditions de sortie conçues de manière à faire converger son intérêt individuel (cession à prix de marché) et l'intérêt général du réseau (conservation du point de vente sous l'enseigne).

De plus en plus de coopératives, et largement plus de la moitié des coopératives de commerçants, prévoient aujourd'hui dans leurs statuts et règlement intérieur des mécanismes de sécurisation, tels que ce droit d'information avant cession, mais aussi des clauses de droit de préemption et parfois même des clauses de préférence ou OPV (Offre prioritaire de vente).

La loi de 2014 s'inscrit ainsi dans la ligne d'une législation spéciale relative aux coopératives de commerçants qui tient compte des spécificités de cette forme de coopérative par rapport à d'autres formes de réseau de distribution. Dans la même ligne, l'article 31 de la loi n° 2015990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a créé au sein du code de commerce un nouveau Titre IV intitulé « *Des réseaux de distribution commerciale* » et prévu à l'article L. 341-1, alinéa 3 une exception spécifique pour les coopératives (s'agissant d'une règle relative à l'échéance commune des contrats).

2^E PARTIE - PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS ET DE COMPLEMENTS A APPORTER

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2014, de nombreux contentieux ont tenté de remettre en question les spécificités du modèle coopératif par une application uniforme de règles de droit commercial.

La Cour de cassation est ainsi intervenue à plusieurs reprises afin de consacrer la spécificité de la relation entre une coopérative et ses associés, tant au regard du principe de la double qualité qu'au regard du corpus particulier organisant leurs relations, à savoir des statuts et un règlement intérieur, et non une relation purement contractuelle entre deux partenaires commerciaux.

Des décisions récentes de cours d'appel continuent de statuer sur ces questions, parfois en suivant une interprétation si restrictive de la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'elles tendent à remettre en cause le fondement, et *in fine* le fonctionnement même du modèle coopératif en l'assimilant à un réseau purement contractuel.

Dans d'autres domaines analogues, seule une doctrine administrative et une interprétation de praticiens « sécurisent » cette reconnaissance des spécificités du modèle coopératif.

L'application uniforme d'une règle de droit sans prise en compte des spécificités du modèle coopératif peut être de nature à en remettre en question le fonctionnement et le développement.

Au regard de ce contexte, il est proposé de poursuivre l'œuvre de modernisation du statut de la coopérative de commerçants, au regard cette fois du droit commun des relations commerciales.

1. Modernisation du statut de la coopérative au regard du droit commun des relations commerciales

1.1. Formalisme de la négociation commerciale

Synthèse de la proposition : consacrer dans la loi spéciale aux coopératives de commerçants, qui exercent par nature l'activité de mandataire dans le cadre de leur relation avec les associés mandants, et sont en outre sous le contrôle des commerçants utilisateurs de leurs activités, l'exclusion de l'obligation de produire une convention écrite au sens de l'article L. 441-3 du code de commerce.

1.1.1. Etat des lieux

L'article L. 441-3 du code de commerce consacre le mécanisme de formalisation de la négociation commerciale entre deux partenaires commerciaux ; il prévoit qu'une convention écrite conclue entre le fournisseur et le distributeur ou le prestataire de services mentionne les obligations réciproques

auxquelles se sont engagées les parties à l'issue de la négociation commerciale, dans le respect des articles L. 442-1 à L. 442-3.

Cette convention est établie soit dans un document unique, soit dans un ensemble formé par un contrat-cadre et des contrats d'application.

1.1.2. Nécessité de légiférer

La coopérative de commerçants est une structure au service de ses associés, des commerçants, qui la gouvernent collectivement conformément au mécanisme coopératif « une personne, une voix », prévu à l'article 1, alinéa 3, de la loi du 10 septembre 1947 portant statut cadre de la coopération.

La coopérative de commerçants ne poursuit pas d'autre finalité que celle, prévue à l'article L. 124-1 du code de commerce qui dispose « *Les sociétés coopératives de commerçants détaillants ont pour objet d'améliorer par l'effort commun de leurs associés les conditions dans lesquelles ceux-ci exercent leur activité commerciale* ».

La coopérative se trouve dans une relation de mandat avec ses associés coopérateurs. Ces derniers, les commerçants, lui donnent par exemple mandat d'acheter, de négocier et/ou de payer un fournisseur pour leur compte.

En pratique, la coopérative négocie avec les fournisseurs des conditions commerciales pour le compte de ses membres en se conformant, dans le cadre de sa relation avec le fournisseur, au formalisme de la convention d'affaires prévu à l'article L. 441-3 du code de commerce à l'instar de tout distributeur.

En revanche, instaurer un formalisme pour encadrer les relations entre la coopérative et ses membres serait contreproductif et inutile, puisque la coopérative est à la fois mandatée par ces derniers et contrôlée par ces derniers qui en sont les actionnaires.

La Commission d'examen des pratiques commerciales a déjà précisé que l'obligation de convention écrite prévue à l'article L. 441-3 ne s'impose pas aux relations entre le mandataire et son mandant (CEPC, avis n° 12-05 du 10 avril 2012 sur l'établissement d'une convention écrite lors de l'intervention d'un commissionnaire à l'achat ; CEPC, Avis n° 20-6 du 17 décembre 2020 relatif à une demande d'avis d'un professionnel portant sur l'applicabilité des articles L. 441-3 et L. 441-4 du code de commerce).

Il est nécessaire de consacrer cette exclusion dans le cas de la loi spéciale aux coopératives de commerçants, car les relations entre la coopérative et ses associés-commerçants ne sont pas des relations commerciales classiques entre deux opérateurs indépendants et poursuivant une finalité propre. La coopérative est également gouvernée par ces associés-commerçants qui utilisent ses activités.

La nécessité de légiférer résulte également du fait que les avis de la CEPC ne s'imposent pas au juge en cas de contentieux.

1.1.3. Proposition de rédaction

Le chapitre IV du titre II du livre 1er de la partie législative du code de commerce est ainsi modifié :

A l'article L. 124-1-1 du code de commerce, insérer un 2e alinéa ainsi rédigé :

« Les associés coopérateurs ne sont pas soumis au formalisme de la convention écrite prévue à l'article L. 441-3 du code de commerce dans le cadre de leur relation avec leur coopérative. »

1.1.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques.

Elle participe à une meilleure compréhension du champ d'application des dispositions relatives au formalisme de la négociation commerciale susceptible de nourrir un abondant contentieux.

La négociation commerciale entre la coopérative et les fournisseurs demeure soumise au formalisme de l'article L. 441-3 du code de commerce.

Les relations entre la coopérative et ses associés ne sont pas impactées et demeurent strictement encadrées par les dispositions légales prévues en droit des sociétés, telles que le droit à l'information de l'actionnaire, ou encore la prohibition des abus de majorité et de minorité, ainsi que par les dispositions spécialement prévues en droit coopératif.

L'ensemble des règles concernant le mandat et plus généralement l'ensemble des activités de la coopérative sont principalement régies par les statuts de la coopérative et son règlement intérieur dont toute modification est effectuée par décision prise en Assemblée générale des associés.

1.2. Délais de paiement

Synthèse de la proposition : consacrer dans la loi spéciale aux coopératives de commerçants, qui exercent par nature l'activité de mandataire dans le cadre de leur relation avec les associés mandants, et sont en outre sous le contrôle des commerçants utilisateurs de leurs activités, l'exclusion de l'obligation de respecter les délais de paiement prévus à l'article L. 441-10, I du code de commerce.

1.2.1. Etat des lieux

L'article L. 441-10, I, du code de commerce prévoit que, sauf dispositions contraires figurant aux conditions de vente ou convenues entre les parties, le délai de règlement des sommes dues ne peut dépasser trente jours après la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation demandée.

Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser soixante jours après la date d'émission de la facture.

Par dérogation, un délai maximal de « quarante-cinq jours - fin de mois » après la date d'émission de la facture peut être convenu entre les parties, sous réserve que ce délai soit expressément stipulé par contrat et qu'il ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier.

En cas de facture périodique au sens du 3 du I de l'article 289 du code général des impôts, le délai convenu entre les parties ne peut dépasser quarante-cinq jours après la date d'émission de la facture.

1.2.2. Nécessité de légiférer

La coopérative de commerçants est une structure au service de ses associés, des commerçants, qui la gouvernent collectivement conformément au mécanisme coopératif « *une personne, une voix* », prévu à l'article 1, alinéa 3, de la loi du 10 septembre 1947 portant statut cadre de la coopération.

La coopérative de commerçants ne poursuit pas d'autre finalité que celle, prévue à l'article L. 1241 du code de commerce qui dispose « Les sociétés coopératives de commerçants détaillants ont pour objet d'améliorer par l'effort commun de leurs associés les conditions dans lesquelles ceux-ci exercent leur activité commerciale ».

La coopérative se trouve dans une relation de mandat avec ses associés coopérateurs. Ces derniers, les commerçants, lui donnent par exemple mandat de payer un fournisseur et centraliser les factures pour leur compte.

La Commission d'examen des pratiques commerciales a précisé que dans le cadre d'une relation de mandat, les délais de paiement n'ont pas à s'appliquer entre le mandant et le mandataire (Avis n° 20-2 du 27 février 2020 relatif à une demande d'avis d'un cabinet d'avocats sur les délais de paiement dans le cadre d'un contrat de mandat).

Le délai de paiement s'applique pour tout achat de produits ou toute prestation de service pour une activité professionnelle et en principe à la relation directe entre un fournisseur et un distributeur.

Selon la CEPC, le délai de paiement s'applique au flux de marchandises et non au flux financier. Dans le cas d'une coopérative de commerçants, la coopérative est tenue de respecter les délais de paiement dans le cadre de ses relations avec les fournisseurs.

En revanche, une fois les fournisseurs payés, les relations entre la coopérative (mandataire) et ses associés coopérateurs (mandants) ne sont pas soumises au respect des plafonds prévus à l'article L. 441-10, I du code de commerce lorsque la coopérative intervient en qualité de centrale de paiement et de facturation pour le compte de ses membres.

La nécessité de légiférer résulte du fait que les avis de la CEPC ne s'imposent pas au juge en cas de contentieux.

1.2.3. Proposition de rédaction

Lorsqu'elle intervient en qualité de centrale de facturation et des paiements, que ce soit directement ou indirectement (comme le prévoit l'article L. 124-1, alinéa 1 du code de commerce), la coopérative agit en qualité d'intermédiaire entre le commerçant associé et le fournisseur tiers.

La coopérative peut également recourir à un prestataire tel une banque.

Dans ces différentes situations, la coopérative est mandatée par l'associé pour payer le fournisseur pour son compte.

Une fois ce dernier payé, le délai d'acquittement par l'associé à la coopérative des sommes ainsi payées s'inscrit dans la relation financière liée au mandat. Les délais de règlement sont alors librement convenus.

La proposition de rédaction intègre ces modalités de fonctionnement.

Le chapitre IV du titre II du livre 1^{er} de la partie législative du code de commerce est ainsi modifié :

A l'article L. 124-1-1 du code de commerce, insérer un 2^e alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation à l'article L. 441-10, I du code de commerce, les délais de règlement par les associés coopérateurs des montants acquittés pour leur compte auprès des tiers par la coopérative ou son prestataire, sont librement convenus. »

1.2.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques.

Elle participe à une meilleure compréhension du champ d'application des dispositions relatives aux délais de paiement.

Les coopératives demeurent tenues de respecter les délais de paiement prévus à l'article L. 441-10, I du Code de commerce dans le cadre de leurs relations avec les fournisseurs.

De même, les commerçants associés demeurent tenus de respecter les délais de paiement avec les fournisseurs lorsqu'ils sont en relation directe avec eux sans que la coopérative n'intervienne en qualité de mandataire.

1.3. Pratiques restrictives de concurrence

Synthèse de la proposition : consacrer dans la loi deux spécificités inhérentes à la relation entre une coopérative et ses associés, à savoir la reconnaissance du cadre coopératif spécifique concernant la relation sociétale entre la coopérative et l'associé et la reconnaissance du cadre coopératif spécifique concernant la rupture de la relation entre la coopérative et l'associé

1.3.1. Etat des lieux

Les dispositions relatives aux pratiques restrictives de concurrence ont vocation à réguler les pratiques commerciales abusives entre partenaires commerciaux. Trois pratiques restrictives principales sont codifiées à l'article L. 442-1 du Code de commerce récemment renuméroté :

- ✦ l'avantage sans contrepartie ou manifestement disproportionné,
- ✦ le déséquilibre significatif,
- ✦ et la rupture brutale des relations commerciales établies.

La soumission à des obligations créant un déséquilibre significatif est la pratique la plus invoquée par les plaideurs, après la rupture brutale des relations commerciales établies. Entre le 1er janvier et le 31 décembre 2019, elle a fait l'objet de 58 décisions par les juridictions civiles, commerciales et pénales. L'article L. 442-1, I, 2^o, du Code de commerce prévoit qu'« engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, dans le cadre de la négociation commerciale, de la conclusion ou de l'exécution d'un contrat, par toute personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services : [...] De soumettre ou de tenter de soumettre l'autre partie à des

obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties ; ». L'article L. 442-1, II, du Code de commerce prévoit qu'« engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, par toute personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services de rompre brutalement, même partiellement, une relation commerciale établie, en l'absence d'un préavis écrit qui tienne compte notamment de la durée de la relation commerciale, en référence aux usages du commerce ou aux accords interprofessionnels. ». La jurisprudence constante de la Cour de cassation pose clairement le principe de l'inapplicabilité des dispositions relatives au déséquilibre significatif ainsi que de celles relatives à la rupture brutale des relations commerciales établies, aux relations nouées entre une société coopérative et l'un de ses associés (Cass. com., 8 févr. 2017, n°15-23.050; Cass. com., 16 mai 2018, n° 17-14.236 et Cass. com., 18 oct. 2017, n° 16-18.864).

Extrait : *« Mais attendu que l'arrêt énonce à bon droit que les dispositions de l'article L. 442-6, I, 2° et 5° [aujourd'hui L. 442-1, I, 2° et II], du code de commerce sont étrangères aux rapports entretenus par les sociétés en cause, adhérentes d'une société coopérative de commerçants détaillants avec cette dernière »* (Cass. com., 18 oct. 2017, n° 16-18.864, cassation)

Les rapports entre la coopérative et ses adhérents sont régis par l'article 7 de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, selon lequel les statuts de la coopérative déterminent les conditions d'adhésion, le cas échéant d'agrément, de retrait, de radiation et d'exclusion des associés, et l'étendue et les modalités de la responsabilité qui incombe à chacun d'eux dans les engagements de la coopérative.

La recherche d'un « équilibre » dans la relation entre la coopérative et ses associés est sans objet, car la coopérative de commerçants est une forme de société particulière gouvernée par les associés commerçants eux-mêmes qui ont la double qualité d'associé et d'utilisateur des services de la coopérative.

Les rapports entre la coopérative et les associés coopérateurs reposent sur un lien de sociétaire et relèvent du seul droit des sociétés. Leurs droits et obligations sont encadrés par les statuts de la coopérative et le règlement intérieur de la coopérative, documents qui ne sont pas soumis à signature, mais évoluent selon les règles du jeu démocratique convenues par les associés eux-mêmes. Il ne s'agit pas de contrats.

La Cour de cassation considère donc que ces dispositions du code de commerce relatives aux pratiques restrictives de concurrence *« sont étrangères aux rapports entretenus par les sociétés adhérentes d'une société coopérative de commerçants détaillants avec cette dernière »*, et fait primer le droit spécial des sociétés coopératives sur le droit commun des relations commerciales.

1.3.2. Nécessité de légiférer

Il n'existe pas actuellement dans le titre IV livre IV du Code de commerce de disposition qui exclut l'application de l'article L. 442-1, I, 2° et II du code de commerce aux relations entre une coopérative de commerçants et ses adhérents.

Trois contentieux au moins ont été élevés jusqu'à la Cour de cassation pour asseoir ce principe d'exclusion concernant l'article L. 442-1, I, 2° et II.

La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur l'exclusion concernant l'article L. 442-1, I, 1° (avantage sans contrepartie) et 3° (pénalités disproportionnées).

Or, ces deux pratiques restrictives s'appliquent dans le cadre particulier de la conclusion ou de l'exécution d'un contrat, ce qui exclut d'office leur application aux statuts ou au règlement intérieur d'une coopérative, principaux documents régissant la relation entre la coopérative et les associés.

Afin d'éviter d'ultimes contentieux, une intervention législative paraît indispensable afin de clarifier le champ d'application de l'article L. 442-1 du code de commerce et asseoir dans la durée une jurisprudence parfaitement en phase avec la spécificité du fonctionnement d'une coopérative de commerçants.

Il convient de noter que la Cour d'appel de Paris a adopté récemment une interprétation restrictive de la jurisprudence de la Cour de cassation en considérant que s'il est constant que les conditions dans lesquelles les liens unissant une société coopérative de commerçants détaillants et un associé peuvent cesser sont régies par les dispositions légales propres aux coopératives et ne relèvent pas du régime de la rupture brutale d'une relation commerciale établie, ce régime trouve néanmoins à s'appliquer en l'absence de règle régissant spécialement les délais dans lesquels il peut être mis fin au courant d'affaires existant entre la coopérative et son adhérent (CA Paris, 6 nov. 2019, n° 17/13200). Cette jurisprudence, bien qu'isolée, est de nature à fragiliser les acquis de la jurisprudence de la Cour de cassation concernant la reconnaissance des spécificités du modèle coopératif. La Cour d'appel, dans cette affaire, identifie une distinction entre un lien sociétal et un lien d'affaire concernant la relation entre une coopérative et un associé. Il s'agit ici d'une méconnaissance manifeste du fonctionnement même d'une coopérative de commerçants, structure gouvernée y compris pour la partie opérationnelle par la collectivité de ses associés, conformément au principe de la double qualité.

1.3.3. Proposition de rédaction

Il est proposé de codifier le principe d'exclusion de l'application de l'article L. 442-1, I et II du code de commerce à la relation entre une coopérative et ses associés, affirmé par la Cour de cassation, au sein du chapitre spécifiquement consacré aux coopératives de commerçants détaillants.

Le chapitre IV du titre II du livre 1er de la partie législative du code de commerce est ainsi modifié :

A l'article L. 124-10 du code de commerce, insérer un alinéa 6 ainsi rédigé :

« Les dispositions prévues à l'article L. 442-1, I et II du code de commerce sont étrangères à la relation entre la coopérative et les associés coopérateurs pour l'ensemble de ses activités au sens de l'article L. 124-1. »

1.3.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques.

Elle participe à une meilleure compréhension du champ d'application des dispositions relatives à la rupture brutale ou au déséquilibre significatif qui nourrissent un abondant contentieux.

Les relations actuelles entre la coopérative et ses associés ne sont pas impactées et demeurent strictement encadrées par les dispositions légales prévues en droit des sociétés, telles que le droit à l'information de l'actionnaire, ou encore la prohibition des abus de majorité et de minorité, ainsi que par les dispositions spécialement prévues en droit coopératif.

La proposition envisagée exclut expressément la relation entre une coopérative et son associé d'une recherche d'un quelconque rapport de soumission à un déséquilibre significatif.

Elle permet également d'appliquer le droit coopératif spécifiquement prévu en cas de rupture de la relation entre la coopérative et l'associé, plutôt que le droit commun de la rupture brutale d'une relation commerciale.

La proposition renforce la compréhension de la spécificité de fonctionnement du modèle coopératif.

Elle participe de la mise en cohérence du droit des pratiques restrictives de concurrence avec le droit des sociétés, réduisant ainsi le risque de contentieux et renforçant la sécurité juridique des entreprises.

2. Mise à jour du statut de la coopérative au regard de l'évolution du droit des sociétés et des pratiques

2.1. Remboursement des parts sociales et qualité d'associé

Synthèse de la proposition : permettre au conseil d'administration de toute coopérative de commerçants de conserver dans la limite de cinq ans tout ou partie des sommes dues à l'ancien associé, à titre de garantie, et à moins qu'il ne fournisse des sûretés suffisantes et permettre aux associés de la coopérative de commerçants de convenir statutairement de conditions plus protectrices de la coopérative en permettant de différer de cinq le remboursement des parts sans avoir à en justifier le motif.

2.1.1. Etat des lieux

Les règles de remboursement des parts de l'associé qui quitte la coopérative de commerçants détaillants à l'issue d'une démission (retrait), d'une procédure d'exclusion ou d'une radiation sont les suivantes :

- ✦ Remboursement à la valeur nominale : l'associé qui se retire, qui est radié ou qui est exclu, dans le cas où il peut prétendre au remboursement de ses parts, a droit au remboursement de leur valeur nominale (Loi n° 47-1775, art. 18, al. 1).

- ✦ Option de revalorisation des parts : lorsque les statuts ne prévoient pas la possibilité pour la coopérative d'incorporer au capital des sommes prélevées sur les réserves afin de relever la valeur des parts sociales ou de procéder à des distributions de parts gratuites

(Loi n° 471775, art. 16, al. 3), ils peuvent prévoir que l'associé sortant ayant cinq ans d'ancienneté révolus a droit, en proportion de sa part de capital social et dans la limite du barème en vigueur fixant le taux de majoration applicable aux rentes viagères, à une part de la réserve constituée à cet effet (Loi n° 47-1775, art. 18, al. 2).

✦ Compensation avec les pertes : le remboursement des parts de l'associé sortant, et la part de la réserve de revalorisation des parts si cette option est choisie, sont réduits à due concurrence de la contribution de l'associé aux pertes inscrites au bilan. Toutefois, les statuts peuvent prévoir, préalablement à cette réduction, l'imputation des pertes, en premier lieu sur cette réserve de revalorisation, et en second lieu sur les réserves statutaires (Loi n° 47-1775, art. 18, al. 3)

✦ Dérogation pour le magasin collectif de commerçants indépendants : les règles précédentes s'appliquent pleinement aux coopératives de commerçants détaillants, sauf à l'égard de celles ayant une activité de magasin collectif de commerçants indépendants pour lesquelles, à titre dérogatoire, s'appliquent les dispositions prévues aux articles L. 125-17 et L. 125-18 du code de commerce. Néanmoins, même dans cette hypothèse particulière, l'associé sortant reste « tenu pendant cinq années à compter du jour où il a définitivement perdu la qualité d'associé, tant envers la coopérative qu'à l'égard des tiers, de toutes les obligations existant à la clôture de l'exercice au cours duquel il a quitté la coopérative. Le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou la gérance, selon le cas, peut, pendant cinq ans au plus, conserver tout ou partie des sommes dues à l'ancien associé (...) dans la limite du montant nécessaire à la garantie des obligations dont il est tenu en application du

présent alinéa, et à moins que l'intéressé ne fournisse des sûretés suffisantes » (C. com., L. 124-11).

✦ Obligations post-adhésion : en raison du caractère de société à capital variable de la coopérative de commerçants détaillants, l'associé qui cesse de faire partie de la société, soit par l'effet de sa volonté, soit par suite de décision de l'assemblée générale, reste tenu, pendant cinq ans, envers les associés et envers les tiers, de toutes les obligations existant au moment de son départ (C. com. L. 231-6, al. 3 et L. 124-3, al. 1).

✦ Seuil du capital variable : les statuts déterminent une somme au-dessous de laquelle le capital ne peut être réduit par les reprises totales ou partielles des apports des associés sortants et le capital social ne peut être inférieur au dixième de cette somme (C. com., L. 231-5). Par ailleurs, la somme au-dessous de laquelle le capital ne saurait être réduit par la reprise des apports des associés sortants ne peut être inférieure au quart du capital le plus élevé atteint depuis la constitution de la société (Loi n° 47-1775, art. 13).

2.1.2. Nécessité de légiférer

En l'état de la réglementation, en l'absence de disposition statutaire, le conseil d'administration de la coopérative ne peut imposer un différé total pendant 5 ans du remboursement des parts de l'associé

sortant qui dispose d'un droit au remboursement, dès lors que la société ne justifie pas de l'existence de pertes au jour de son départ (Cass. com., n° 83-16126 du 15 janvier 1985, rejet).

Dans la même ligne, en l'absence de perte au jour de son départ, le conseil d'administration ne devrait pas pouvoir subordonner le remboursement des parts à la fourniture par l'associé de sûretés suffisantes. Or, il apparaît nécessaire d'introduire une possibilité de différer le remboursement des parts de l'associé sortant pour les trois raisons suivantes :

a) Donner la possibilité à la coopérative d'absorber le coût du remboursement des parts

Les associés sont a priori engagés dans une relation de longue durée lorsqu'ils souscrivent des parts au capital d'une coopérative de commerçants.

Indice de cette relation durable : les contrats conclus individuellement avec la coopérative pour la déclinaison des relations opérationnelles sont à durée indéterminée ou assortis d'une tacite reconduction.

La société coopérative est une structure de moyen entièrement dédiée à l'amélioration de l'activité de ses membres. Ses frais de fonctionnement généralement optimisés au plus près des besoins, n'envisagent généralement pas les situations exceptionnelles telles que les frais occasionnés par le départ des associés.

Il peut être difficile pour une coopérative de répondre favorable à une demande de remboursement des parts des associés sortants car celles-ci ne peuvent pas être anticipées.

b) Garantir la coopérative contre les défaillances de l'ancien associé

Il est important pour la coopérative de se prémunir contre tout manquement de l'ancien associé qui, d'ores et déjà, en raison de la nature de société à capital variable de la coopérative, reste tenu, pendant cinq ans, envers les associés et envers les tiers, de toutes les obligations existant au moment de son départ. Différer le remboursement des parts sécurise un peu plus cette garantie du passif au travers la conservation des fonds.

c) Libérer au plus vite l'associé sortant

Il est nécessaire de pouvoir dissocier le moment de la perte de la qualité d'associé du moment du remboursement des parts sociales, car un associé sortant, quelle que soit la cause de son départ (retrait, radiation, exclusion) peut être gêné dans l'exercice de sa nouvelle activité, le cas échéant au sein d'un réseau concurrent, si la perte de la qualité d'associé est retardée parce que subordonnée au remboursement de ses parts.

La pratique comptable tend généralement à dissocier les deux situations, l'associé sorti n'étant plus véritablement un associé, mais un créancier de la coopérative relativement au remboursement de ses parts dont la date d'exigibilité aura été reportée.

2.1.3. Proposition de rédaction

Les deux objectifs précités pourraient se décliner dans les modifications suivantes apportées à l'article L. 124-11 du code de commerce. La protection de l'intérêt des associés est assurée par l'exigence d'une modification statutaire.

L'article L. 124-11 du code de commerce est ainsi modifié (nouveautés en gras) :

« S'il s'agit d'une coopérative exerçant les activités prévues au 2° de l'article L. 124-1, le remboursement des parts sociales de l'associé qui se retire ou qui est exclu s'effectue, par dérogation à l'article 18 de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, dans les conditions prévues par les articles L. 125-17 et L. 125-18.

Pour toute coopérative exerçant l'une des activités prévues à l'article L. 124-1, ~~l'associé il~~ reste cependant tenu pendant cinq années à compter du jour où il a définitivement perdu la qualité d'associé, tant envers la coopérative qu'à l'égard des tiers, de toutes les obligations existant à la clôture de l'exercice au cours duquel il a quitté la coopérative. ~~Pour toute coopérative exerçant l'une des activités prévues à l'article L. 124-1, le~~ Le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou la gérance, selon le cas, peut, pendant cinq ans au plus, conserver tout ou partie des sommes dues à l'ancien associé, en application de l'alinéa précédent, dans la limite du montant nécessaire à la garantie des obligations dont il est tenu en application du présent alinéa, et à moins que l'intéressé ne fournisse des sûretés suffisantes.

Les statuts peuvent prévoir un différé de remboursement des parts à compter de la perte définitive de la qualité d'associé dans la limite de cinq ans. »

2.1.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques.

Le chapitre IV du titre II du livre 1er de la partie législative du Code de commerce intitulé « Des sociétés coopératives de commerçants détaillants » est une disposition spéciale par rapport à la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

Il est donc possible de prévoir des dispositions spéciales applicables aux seules coopératives de commerçants régies par les articles L. 124-1 et suivants du code de commerce.

La disposition envisagée a un faible impact juridique et demeure équilibrée car l'associé conserve la possibilité d'être immédiatement remboursé de ses parts au moment où il sort du réseau coopératif dès lors qu'il apporte des garanties suffisantes. En outre, l'associé a la possibilité de renoncer à son droit au remboursement immédiat de ses parts, mais au plus tard 5 ans après sa sortie, au travers une modification statutaire effectuée en Assemblée générale extraordinaire.

2.2. Ouvrir l'administration de la coopérative aux DGD et présidents de SAS

Synthèse de la proposition : pour les coopératives de commerçants détaillants sous forme de SA (L. 124-6) et sous forme de SARL (L. 124-6-1), ajouter la qualité de président de SAS et directeur général délégué aux catégories de personnes pouvant prétendre aux fonctions d'administrateur ou de membre du directoire ou du conseil de surveillance des coopératives de commerçants.

2.2.1. Etat des lieux

Au sein d'une Société anonyme Coopérative de commerçants détaillants, seuls peuvent être administrateur (ou membre du directoire ou du conseil de surveillance) des associés, c'est-à-dire en pratique des commerçants personnes physiques, ou plus généralement des commerçants personnes morales exploitant un fonds de commerce.

Lorsque l'associé est une personne morale, ce qui recouvre la très grande majorité des situations, seul le dirigeant de la société personne morale pourra être élu en qualité d'administrateur au sein de la coopérative.

Cette règle découle de l'article L. 124-6, alinéa 1er, du Code de commerce qui prévoit que : « *Dans une coopérative constituée sous forme de société anonyme, les administrateurs ou les membres du directoire et du conseil de surveillance sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général, de membre du directoire ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé.* »

Or, toutes les hypothèses de direction de société ne sont pas envisagées dans cette liste limitative.

Le Président de SAS (société par action simplifiée) n'y figure pas de même que le Directeur général Délégué alors qu'il s'agit de mandataires sociaux disposant de la faculté de représenter légalement la société.

2.2.2. Nécessité de légiférer

Dans la ligne de l'esprit du texte, les opérationnels interprètent de manière extensive l'article L. 124-6 du code de commerce et considèrent qu'un directeur général délégué ou un président de SAS peuvent tout à fait prétendre à la qualité d'administrateur de coopérative, car ils disposent de pouvoirs analogues à un directeur général ou un président de conseil d'administration de SA.

Il s'agit toutefois d'une interprétation extensive qui mériterait d'être confortée par une précision du texte afin d'en réduire le risque juridique.

Une lecture littérale de l'article L. 124-6 qui conduirait à identifier une stricte liste limitative des fonctions pouvant prétendre à la qualité d'administrateur de coopérative, empêcherait les coopératives de compter parmi leurs associés personnes morales des sociétés d'exploitation de fonds de commerce sous forme de SAS en raison de cette impossibilité d'accéder au conseil d'administration.

Or, la forme sociale de SAS est de plus en plus utilisée.

En 2017, les SAS ont représenté 61 % des créations de sociétés après 56 % en 2016, soit une hausse continue de recours à cette forme statutaire par les entreprises (source : Insee « Démographie des sociétés et des EI », 26 mars 2019).

Les coopératives de commerçants détaillants font l'objet d'un chapitre spécial du Titre II du Livre Ier de la partie législative du Code de commerce (art. L. 124-1 à L. 124-16 du Code de commerce). Toute évolution de ces dispositions nécessite une mesure législative.

2.2.3. Proposition de rédaction

Le chapitre IV du titre II du livre Ier du code de commerce est ainsi modifié :

1° Remplacer le premier alinéa de l'article L124-6 par le suivant :

« Dans une coopérative constituée sous forme de société anonyme, les administrateurs ou les membres du directoire et du conseil de surveillance sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général ou directeur général délégué, de membre du directoire, de président au titre de l'article L. 227-6 du code de commerce ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé. »

2° Remplacer l'article L. 124-6-1 par le suivant :

« Dans une coopérative constituée sous forme de société à responsabilité limitée, le ou les gérants sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général ou directeur général délégué, de membre du directoire, de président au titre de l'article L. 227-6 du code de commerce ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé. Les sociétés coopératives comptant plus de vingt associés doivent être administrées par trois gérants ou plus. »

2.2.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques.

La modification proposée met à jour le chapitre du code de commerce relatif aux coopératives de commerçants détaillants avec le droit des sociétés en y intégrant la forme sociale de société par actions simplifiée.

La modification proposée sécurise la pratique actuelle des entreprises sous forme de SAS dont les dirigeants sont nommés au conseil d'administration de la coopérative dont la SAS est associée.

2.3. Décisions par voies de consultations écrites en Assemblée générale

Synthèse de la proposition : permettre aux associés de SA coopératives de commerçants détaillants la prise de décision collective des associés selon une procédure simplifiée de consultation écrite pour les décisions qui ne requièrent pas une approbation des comptes.
--

2.3.1. Etat des lieux

Tout groupement de commerçants détaillants établi en vue d'exercer des activités d'approvisionnement et d'équipement de ses associés, de leur fournir divers moyens de financement et de crédit ou une assistance en matière de gestion technique, financière et comptable, doit, s'il n'a pas adopté la forme de société coopérative de commerçants détaillants, être constitué sous la forme de société anonyme (SA), de société à responsabilité limitée (SARL), ou de groupement d'intérêt économique (GIE) (C. com., L. 124-3 et L. 124-15).

La forme de SA coopérative avec conseil d'administration est la plus répandue parmi les groupements de commerçants détaillants et impose, comme pour toute société anonyme, de réunir les associés physiquement en assemblée générale a minima chaque année.

L'organisation d'une assemblée générale dématérialisée est possible lorsque les statuts le prévoient.

En revanche, la réunion d'une assemblée générale par consultation écrite est actuellement prohibée dans la SA.

Rappelons que, par exception, les règles du Code de commerce prévues pour les assemblées d'actionnaires de SA ne sont pas applicables à la société par actions simplifiée (SAS).

Dans la SAS, la réunion d'une assemblée générale par consultation écrite des associés est possible si les statuts le prévoient (C. com, art. L.227-1, alinéa 3 qui exclut l'application de l'article L. 225-100 à la SAS). Dans la SARL, les statuts peuvent stipuler qu'à l'exception de celles prévues pour l'approbation des comptes, toutes les décisions ou certaines d'entre elles peuvent être prises par consultation écrite des associés ou pourront résulter du consentement de tous les associés, exprimé dans un acte (C. com., L. 223-27, al. 1).

2.3.2. Nécessité de légiférer

Les modalités de consultation et les compétences des assemblées d'actionnaires sont définies par la loi dans la partie législative du code de commerce.

Les SA coopératives de commerçants ont régulièrement recours à la consultation des associés dans la prise de décision en raison de leur nature coopérative qui exige une implication forte des associés, commerçants utilisateurs des services, dans la vie du réseau, bien au-delà de leur société d'exploitation.

Les associés participent tous à égalité, sur le plan politique, à la gouvernance de la coopérative conformément au principe coopératif « un associé, une voix » prévu à l'article 1, alinéa 3, de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération qui s'applique pleinement à la coopérative de commerçants détaillants.

Le règlement intérieur de la coopérative, outil opérationnel de gouvernance collective qui organise les droits et obligations des associés, est généralement modifié par décision prise en Assemblée générale ordinaire.

L'entrée en vigueur de ses évolutions requiert son approbation préalable en AG dont le délai et le format d'organisation est lourd au regard des exigences de célérité de la vie des affaires.

Pour modifier les règles de prise de décisions collectives au sein des sociétés anonymes de forme coopérative de commerçants détaillants, il est nécessaire de modifier la partie législative du Code de commerce spécifique à cette forme de société.

Il s'agit de faciliter le fonctionnement opérationnel du réseau concernant les évolutions du règlement intérieur de la coopérative ou, le cas échéant, les modifications statutaires, sans remettre en cause la tenue du « rendez-vous » annuel de l'Assemblée générale d'approbation des comptes.

2.3.3. Proposition de rédaction

Partie législative : permettre aux SA coopératives de commerçants d'inscrire dans leurs statuts la faculté de prise de certaines décisions relevant de la compétence des assemblées par consultation écrite des associés Cette option s'inspire des pratiques ayant cours dans d'autres formes de sociétés,

notamment la SARL ou la SAS, tout en respectant strictement les règles particulières de quorum et de majorité prévues dans la SA coopérative.

Le chapitre IV du titre II du livre 1^{er} de la partie législative du Code de commerce est ainsi modifié :

A l'article L. 124-9 du code de commerce, après le deuxième alinéa, insérer un alinéa 3 ainsi rédigé :

« Les statuts peuvent prévoir qu'à l'exception de celle visée à l'article L. 225-100, I, du code de commerce, toutes les décisions relevant de la compétence des assemblées ou certaines d'entre elles peuvent être prises par voie de consultation écrite de leurs membres. Les règles de quorum et de majorité sont celles applicables aux décisions prises en assemblée. »

Partie réglementaire : préciser par décret les modalités de la consultation écrite

A l'instar de la SARL, il est proposé de préciser dans la partie réglementaire du code de commerce les modalités de la consultation écrite des associés de la SA.

Le chapitre IV du titre II du livre 1^{er} de la partie réglementaire du Code de commerce est ainsi modifié :

Ajouter un article R. 124-2 ainsi rédigé :

« Lorsque les statuts prévoient la consultation écrite des associés conformément à l'article L. 124-9 du code de commerce, le texte des résolutions proposées ainsi que les documents nécessaires à l'information des associés sont adressés à chacun de ceux-ci par lettre simple ou recommandée.

Les associés disposent d'un délai minimal de quinze jours, à compter de la date de réception des projets de résolution, pour émettre leur vote selon les conditions fixées dans les statuts.

Un procès-verbal fait mention du recours à la consultation écrite et indique la date de la décision, les nom, prénoms et qualité du président, les nom et prénoms des associés ayant répondu à la consultation avec l'indication du nombre de parts sociales détenues par chacun, les documents et rapports soumis à l'assemblée, le texte des résolutions mises aux voix et le résultat des votes. »

2.3.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques et offre aux groupements de commerçants constitués sous forme de SA coopérative la possibilité de recourir au mode alternatif de prise de décision qu'est la consultation écrite.

Plusieurs gardes fous sont envisagés. Cette faculté ne vise que les SA coopératives de commerçants détaillants et non l'ensemble des SA.

Cette faculté ne serait pas automatique mais subordonnée à l'insertion d'une clause statutaire susceptible de restreindre les catégories de décisions pouvant être prises sous ce format.

La décision d'approbation des comptes demeure prise en assemblée générale annuelle et ne peut être prise par consultation écrite. Enfin, les règles de quorum et de majorité sont celles applicables aux décisions prises en assemblée.

Cette mesure est de nature à faciliter la prise de décision, et donc la gouvernance, des coopératives de commerçants détaillants qui sont, pour la grande majorité d'entre elles, des groupements de TPE et PME.

Les associés coopérateurs, commerçants indépendants répartis sur tout le territoire national, se verront ainsi plus aisément consultés tout le long de la vie du réseau et optimiseront leurs déplacements pour les assemblées générales et autres réunions qui requièrent plus utilement leur présence.

Ces moments d'échange et de rencontre entre les associés et avec la coopérative demeurent en effet essentiels à la vie du réseau ; le format de la consultation écrite ne vise pas à supplanter mais renforcer ces relations afin d'accélérer la prise de décision.

2.4. Décisions par voies de consultations écrites en Conseil d'administration

Synthèse de la proposition : permettre au conseil d'administration de statuer plus rapidement sur les demandes d'adhésion au réseau via la voie de consultations écrites.

2.4.1. Etat des lieux

La loi de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés (Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019) a créé une procédure écrite de consultation pour certaines décisions au sein du conseil d'administration ou de surveillance (art. 15 - C. com. L. 225-37, L. 225-82).

En synthèse cette loi permet la prise de décision par voie de consultation écrite au sein du conseil d'administration pour des décisions d'importance secondaire limitativement énumérées.

En prenant l'exemple du conseil d'administration (L. 225-37, dernier al.), il s'agit des décisions suivantes :

- ✦ Convocation de l'assemblée générale,
- ✦ Nominations d'administrateurs à titre provisoire en cas de vacance par décès ou par démission d'un ou plusieurs sièges d'administrateur,
- ✦ Autorisations données pour les cautions, avals et garanties,
- ✦ Mise à jour des statuts (sur délégation de l'AGE) en cas de déplacement du siège social sur le territoire français,
- ✦ Décisions de transfert du siège social dans le même département.

Une modification statutaire est nécessaire.

2.4.2. Nécessité de légiférer

Pour adhérer à un réseau régi par une société coopérative de commerçants, SA à capital variable, le commerçant doit bénéficier de l'accord, l'agrément, du conseil d'administration de la structure. Or, ce conseil n'est pas un organe permanent mais se réunit généralement 3-4 fois par an selon les réseaux.

Ce fonctionnement est inhérent au fonctionnement coopératif puisque les commerçants entrants doivent préalablement souscrire des parts au capital et devenir ainsi associé, avant de bénéficier des services de la coopérative.

Cela a pour conséquence de freiner le rythme des adhésions, et in fine, le dynamisme et les perspectives de développement du réseau coopératif.

La proposition retenue consiste à permettre au conseil d'administration (ou au conseil de surveillance) de prendre des décisions par voie de consultation écrite, non seulement dans les cas prévus par les articles L. 225-37 et L. 225-82 du code de commerce, mais aussi dans le cas particulier de la validation des adhésions lorsqu'il s'agit d'une coopérative de commerçants détaillants.

En revanche, il ne s'agit pas d'ouvrir à d'autres catégories de décisions que celles limitativement énumérées, et notamment aux décisions les plus importantes que sont l'établissement des comptes annuels et du rapport de gestion qui ne pourront donc être prises par voie de consultation écrite.

2.4.3. Proposition de rédaction

Le chapitre IV du titre II du livre 1^{er} de la partie législative du Code de commerce est ainsi modifié :

A l'article L. 124-6 du code de commerce, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Sans préjudice des dispositions des articles L. 225-37 et L. 225-82 du code de commerce, les statuts peuvent prévoir que les décisions relatives à l'adhésion de nouveaux membres peuvent être prises par consultation écrite des administrateurs. »

2.4.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques et offre aux groupements de commerçants constitués sous forme de SA coopérative la possibilité de statuer plus rapidement sur les candidatures de nouveaux membres.

La proposition respecte la volonté du législateur de conférer un caractère exceptionnel au recours à la consultation écrite concernant les décisions du Conseil d'administration dans la SA.

2.5. Corrections de pure forme

2.5.1. Correction d'une coquille concernant la qualité d'associé

L'article L. 124-4 du code de commerce indique que *« tout commerçant, exerçant le commerce de détail, régulièrement établi sur le territoire d'un Etat étranger, peut être membre de coopérative de commerçants. »*

L'Etat français n'est pas cité et il s'agit assurément d'un oubli, puisque l'on vise principalement les associés coopérateurs établis en France.

Il est proposé de compléter cette phrase ainsi : *« tout commerçant, exerçant le commerce de détail, régulièrement établi sur le territoire de l'Etat français ou d'un Etat étranger, peut être membre de coopérative de commerçants. »*

2.5.2. Modernisation du vocabulaire concernant le terme affilié

L'article L. 124-4 du code de commerce, dernier alinéa, indique que « *Les commerçants de détail dont la coopérative est affiliée à une autre coopérative de commerçants de détail peuvent bénéficier directement des services de cette dernière* ».

Le terme « affiliée » a plusieurs sens. Dans le sens commun, il peut s'agir d'un lien de filiation matérialisé par une prise de participation au capital (ce qui est le cas ici). Mais, il peut également s'agir d'une relation purement contractuelle en présence d'un contrat d'affiliation, à l'instar d'un contrat conclu entre un franchiseur et un franchisé.

Afin de ne pas susciter de confusion, il est proposé de moderniser ce vocabulaire en remplaçant le terme « affiliée » par le terme « membre » afin de circonscrire cette hypothèse au cas où la coopérative est effectivement associée d'une autre coopérative ; ce terme membre est déjà utilisé à l'alinéa 1 du même article.

La proposition de rédaction de l'article L. 124-4, dernier alinéa, du code de commerce, est la suivante : « *Les commerçants de détail dont la coopérative est **membre** d'une autre coopérative de commerçants de détail peuvent bénéficier directement des services de cette dernière* ».

3. Adaptation du principe de parité au sein du conseil d'administration

Synthèse de la proposition : inscrire un objectif de représentativité équilibrée des femmes et des hommes au regard de celles et ceux pouvant prétendre effectivement à la qualité d'administrateur, de membre du directoire ou du conseil de surveillance au regard des règles spécifiques de gouvernance d'une société coopérative de commerçants.

3.1. Etat des lieux

Depuis la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011, les conseils d'administration, les conseils de surveillance et les directoires de toutes les sociétés anonymes sont composés en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes (articles L. 225-17, L. 225-58 et L. 225-69 du code de commerce).

Les sociétés anonymes cotées ainsi que celles qui, pour le 3e exercice consécutif, emploient un nombre moyen d'au moins 250 salariés permanents et présentent un montant net de chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 M€, sont soumises à un quota de 40 % au moins d'administrateurs de chaque sexe au sein du conseil d'administration (C. com., articles L. 225-18-1) ou du conseil de surveillance (C. com., L. 225-69-1).

En outre, lorsque le conseil d'administration ou le conseil de surveillance est composé au plus de huit membres, l'écart entre le nombre des administrateurs ou des membres du conseil de chaque sexe ne peut être supérieur à 2 (C. com., art. L. 225-17 et L. 225-18-1).

Le décompte des trois exercices débutant à partir de 2017 (Loi n° 2011-103 art. 5, I et Loi n° 2014-873 du 4-8-2014 art. 67, III), l'application du quota s'applique donc pour la première fois à compter

du 1^{er} janvier 2020 aux Assemblées générales des sociétés concernées, appelées à nommer des administrateurs ou des membres du conseil de surveillance.

Il était initialement expressément prévu par la loi que la nullité des nominations intervenues en violation de ces obligations de parité n'entraînait pas celle des délibérations auxquelles avait pris part l'administrateur irrégulièrement nommé (seconde phrase du second alinéa des anciens articles L. 22518-1 et L. 225-69-1 : « Toute nomination intervenue en violation du premier alinéa et n'ayant pas pour effet de remédier à l'irrégularité de la composition du conseil est nulle. Cette nullité n'entraîne pas celle des délibérations auxquelles a pris part le membre du conseil irrégulièrement nommé. »).

La loi « PACTE » du 22 mai 2019, en supprimant cette seconde phrase, sanctionne désormais de nullité les délibérations des conseils d'administration ou de surveillance ne respectant pas leurs obligations de parité.

En cas de contentieux sur une demande d'annulation d'une délibération sur ce motif, toutes les nullités peuvent être couvertes jusqu'à ce que le tribunal ait statué sur le fond en première instance.

L'article L. 235-4 du code de commerce prévoit en outre que :

- ✦ Le tribunal ne peut prononcer la nullité que deux mois au moins après la date de l'exploit introductif d'instance,
- ✦ Le tribunal peut d'office fixer un délai pour permettre de couvrir la nullité, y compris en permettant de réunir spécialement une assemblée générale si nécessaire.

L'application de la loi repose donc sur ce contrôle juridictionnel au cas par cas avec des conséquences potentielles très lourdes pour l'entreprise (paralyse de la gouvernance et de la gestion).

Or, dans le cas particulier d'une société anonyme coopérative de commerçants détaillants, il existe deux spécificités qui requièrent une adaptation du mécanisme de parité (C. com., art. L. 124-6) :

- ✦ D'une part, la qualité d'administrateur ou de membre du directoire et du conseil de surveillance n'est ouverte qu'aux associés, ce qui réduit le vivier de candidats aux associés du groupement, les commerçants détaillants.
- ✦ D'autre part, cette qualité n'est ouverte qu'aux personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général, de membre du directoire ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé, ce qui réduit encore plus le vivier de candidats.

A la différence d'autres régimes juridiques, il n'est ici pas possible d'élargir le vivier de candidats administrateurs (ou de membres du conseil de surveillance ou de directoire) à d'autres cercles que celui des associés du groupement.

C'est une règle fondamentale du régime coopératif qui garantit que l'administration du groupement se fait au plus proche des réalités du terrain et de l'intérêt collectif des chefs d'entreprises constituant le réseau.

Or, la proportion de chefs d'entreprise associés de chaque sexe au sein des réseaux coopératifs ne permet parfois pas d'atteindre le quota de 40 % d'administrateurs élus de chaque sexe au niveau du groupement, faute de candidat potentiel.

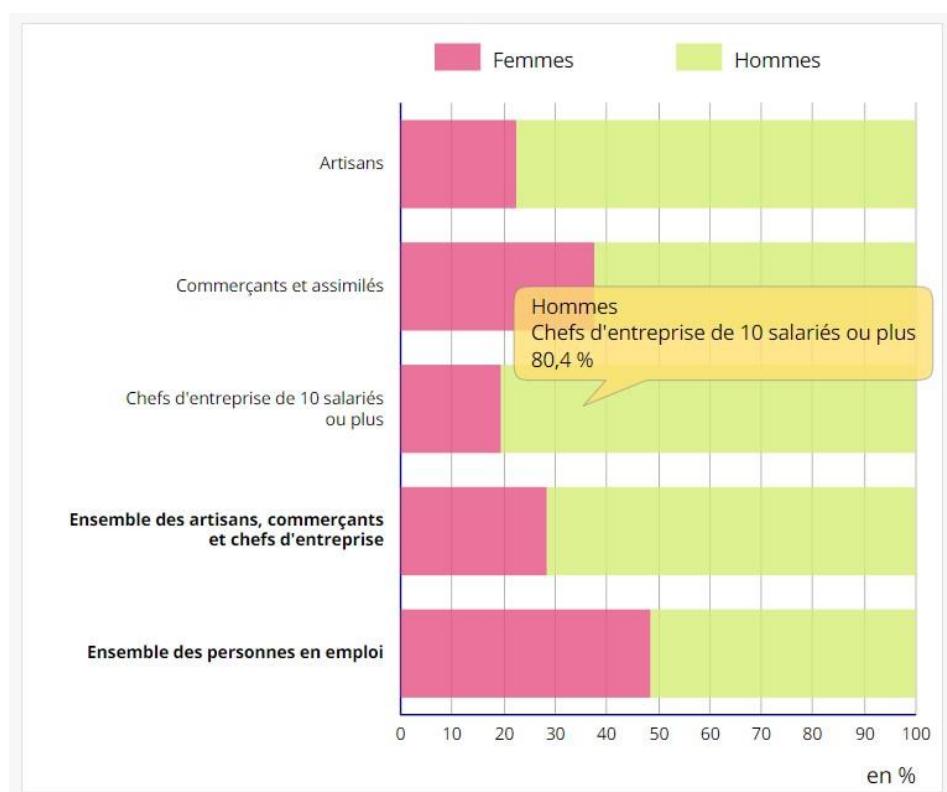
Selon l'enquête FCA « *Le Commerce Coopératif et Associé, ascenseur social ?* » menée en 2016, devenir chef d'entreprise dans le commerce coopératif ou associé est un véritable choix pour les sondés et il ressort que la communauté des chefs d'entreprises d'entreprise du Commerce Coopératif et Associé est majoritairement masculine.

Dans ce secteur, le chef d'entreprise « type » est un homme de 50 ans en moyenne, qui a fait le choix d'entreprendre dans ce modèle depuis plus de 20 ans.

Plus généralement, l'Insee a montré que près des trois quarts des artisans, commerçants et chefs d'entreprises qui exercent en tant qu'indépendants sont des hommes, contre 52 % pour l'ensemble des personnes en emploi.

Cette part n'a cessé d'augmenter (elle était de 65 % en 1982), alors que, dans le même temps, elle ne cessait de diminuer au sein de l'ensemble des personnes en emploi.

Structure par sexe en 2019, des artisans, des commerçants ou assimilés (moins de 10 salariés) et des chefs d'entreprise (10 salariés ou plus, hors agriculture et professions libérales) qui exercent leur activité en tant qu'indépendants (*Source : Insee, Enquête Emploi 2019*) :



3.2. Nécessité de légiférer

Les règles de composition et de fonctionnement des conseils d'administration et de surveillance relèvent du droit des sociétés et sont définies par la loi.

Une intervention législative est nécessaire afin de mettre en cohérence le principe de parité du droit commun avec les règles de composition des conseils propres au modèle des coopératives de commerçants détaillants, qui ne peuvent pas toujours, en pratique, respecter le quota.

Une disposition spéciale pourrait alors être introduite au chapitre IV du titre II du livre Ier de la partie législative du Code de commerce régissant les coopératives de commerçants détaillants.

Il s'agit d'éviter que toutes les délibérations des instances de décisions des groupements dans lesquels la proportion d'associés de chaque sexe rend légalement impossible le respect du quota de parité encourent l'annulation, afin de sécuriser le bon fonctionnement de la société.

L'objectif est d'encourager le plus possible un équilibre homme-femme dans les instances élues tout en évitant les situations de blocage en cas d'impossibilité pratique d'appliquer le quota.

Dans le cas particulier d'une coopérative de commerçants, il est proposé de continuer à rechercher à atteindre l'objectif de parité en tenant compte de la composition du réseau.

Toutes les personnes du réseau ne peuvent être administrateur/trice d'une coopérative de commerçants. Il est nécessaire d'être le dirigeant de la société qui exploite le fonds de commerce.

Cette orientation aura un effet bénéfique au regard de l'objectif de parité dans la mesure où les coopératives seront amenées à réaliser et tenir à jour une cartographie des genres concernant l'ensemble des membres du réseau pouvant prétendre à la qualité d'administrateur. Il s'agira d'une obligation indirecte mais réelle pour être en capacité de démontrer que la proportion retenue au niveau du conseil correspond à celle identifiée au sein du réseau.

Cette connaissance statistique est une condition indispensable pour suivre les évolutions d'une politique de progrès au regard de l'objectif de parité.

3.3. Proposition de rédaction

Le chapitre IV du titre II du livre I^{er} du code de commerce est ainsi modifié :

A l'article L. 124-6 du code de commerce, après le 1^{er} alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux articles L. 225-18-1 et L. 225-69-1 du code de commerce, le conseil d'administration, le directoire ou le conseil de surveillance d'une société anonyme coopérative de commerçants détaillants qui emploie un nombre moyen d'au moins deux cent cinquante salariés permanents et présente un montant net de chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros, est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes à proportion du nombre de femmes et d'hommes pouvant prétendre effectivement à la qualité d'administrateur, de membre du conseil de surveillance ou du directoire en application du premier alinéa. »

3.4. Impacts de la proposition envisagée

La disposition envisagée n'a aucun impact sur les finances publiques et constitue une disposition spécifique adaptée au régime spécial des sociétés coopératives de commerçants détaillants, dont la spécificité justifie l'existence d'un régime juridique particulier.

Les dispositions des articles L.225-18-1, L. 225-17, L. 225-58, L. 225-69 et L225-69-1 ne seraient pas modifiées et demeureraient applicables aux sociétés anonymes de droit commun et aux sociétés cotées.

Dans le cas particulier des coopératives de commerçants, il ne leur serait pas reproché de ne pas respecter la condition de parité de 40 % tant que le nombre d'associés appartenant au sexe sous-représenté dans le réseau ne permet effectivement pas de remplir cette condition.

La proposition envisagée permettra de sécuriser la prise de décision au sein des groupements coopératifs lorsque la proportion d'associés de chaque sexe rend impossible en pratique le respect du quota pensé pour les sociétés anonymes de droit commun.

La proposition permettra de poursuivre l'objectif d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes en cohérence avec le modèle coopératif qui exige une composition des instances dirigeantes reflétant la diversité des associés.

La disposition envisagée ne fait pas obstacle à une politique volontariste de recherche d'une plus grande parité dans la gouvernance au travers, notamment, le développement de soutiens à la création ou à la reprise d'entreprises par des personnes du sexe sous-représenté.

ANNEXE – PROPOSITIONS DE REDACTION INTEGREES DANS LE CODE DE COMMERCE

Chapitre IV Des sociétés coopératives de commerçants détaillants

Article L124-1

Les sociétés coopératives de commerçants détaillants ont pour objet d'améliorer par l'effort commun de leurs associés les conditions dans lesquelles ceux-ci exercent leur activité commerciale. A cet effet, elles peuvent notamment exercer directement ou indirectement pour le compte de leurs associés les activités suivantes :

1° Fournir en totalité ou en partie à leurs associés les marchandises, denrées ou services, l'équipement et le matériel nécessaires à l'exercice de leur commerce, notamment par la constitution et l'entretien de tout stock de marchandises, la construction, l'acquisition ou la location ainsi que la gestion de magasins et entrepôts particuliers, l'accomplissement dans leurs établissements ou dans ceux de leurs associés de toutes opérations, transformations et modernisation utiles ;

2° Regrouper dans une même enceinte les commerces appartenant à leurs associés, créer et gérer tous services communs à l'exploitation de ces commerces, construire, acquérir ou louer les immeubles nécessaires à leur activité ou à celle des associés, et en assurer la gestion, le tout dans les conditions prévues par le chapitre V du présent titre ;

3° Dans le cadre des dispositions législatives concernant les activités financières, faciliter l'accès des associés et de leur clientèle aux divers moyens de financement et de crédit ;

3° bis Organiser entre les associés une coopération financière, notamment à travers la constitution de sociétés, exerçant sous leur contrôle direct ou indirect et ayant pour finalité d'apporter par tous moyens un soutien à l'achat, à la création et au développement du commerce, dans le respect des dispositions propres aux établissements de crédit. Le capital des sociétés ainsi constituées doit être majoritairement détenu par les coopératives et des associés coopérateurs ; les associés non coopérateurs ne peuvent en aucun cas détenir ensemble plus de 35 % du total des droits de vote. Lorsque la

part de capital que détiennent les associés non coopérateurs excède cette limite, le nombre de droits de vote est réduit à due proportion ;

4° Exercer les activités complémentaires à celles énoncées ci-dessus, et notamment fournir à leurs associés une assistance en matière de gestion technique, financière et comptable ;

5° Acheter des fonds de commerce dont la location-gérance est concédée dans un délai de deux mois à un associé et qui doivent être rétrocédés dans un délai maximal de sept ans. Le défaut de rétrocession dans ce délai peut donner lieu à injonction suivant les modalités définies au second alinéa de l'article L. 124-15 ;

6° Définir et mettre en œuvre par tous moyens une politique commerciale commune propre à assurer le développement et l'activité de ses associés, notamment :

- par la mise en place d'une organisation juridique appropriée ;
 - par la mise à disposition d'enseignes ou de marques dont elles ont la propriété ou la jouissance ;
 - par la réalisation d'opérations commerciales publicitaires ou non pouvant comporter des prix communs ;
 - par l'élaboration de méthodes et de modèles communs d'achat, d'assortiment et de présentation de produits, d'architecture et d'organisation des commerces ;
- par l'élaboration et la gestion d'une plate-forme de vente en ligne ;

7° Prendre des participations même majoritaires dans des sociétés directement ou indirectement associées exploitant des fonds de commerce.

Article L124-1-1

Nulle répartition ne peut être opérée entre les associés coopérateurs si ce n'est au prorata des opérations traitées avec chacun d'eux ou réalisées par la coopérative dans un rôle d'intermédiaire entre ces associés et des tiers.

Par dérogation à l'article L. 441-10, I du code de commerce, les délais et relation de règlement par les associés coopérateurs des montants acquittés coopérative/associé pour leur compte auprès

Délais de paiement
et relation
coopération / associé

Formalisme
négociation
commerciale et
relation
coopérative / associé

des tiers par la coopérative ou son prestataire, sont librement convenus.

Les associés coopérateurs ne sont pas soumis au formalisme de la convention écrite prévue à l'article L. 441-3 du code de commerce dans le cadre de leur relation avec leur coopérative.

Article L124-2

Les sociétés coopératives de pharmaciens d'officine ne peuvent refuser leurs services en cas d'urgence, aux pharmaciens d'officine non associés et à tous les établissements publics ou privés où sont traités les malades, lorsque ces établissements sont régulièrement propriétaires d'une officine.

Article L124-3

Les sociétés coopératives de commerçants de détail sont des sociétés à capital variable constituées sous forme de société à responsabilité limitée ou de société anonyme et fonctionnant conformément aux dispositions du livre II, titre III, chapitre Ier. Elles sont régies par les dispositions du présent chapitre et par celles non contraires du livre II, titres Ier à IV et de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Les dispositions du livre II, titres Ier à IV concernant la constitution des réserves légales leur sont applicables.

Peuvent être seules considérées comme sociétés coopératives de commerçants de détail ou unions de ces sociétés, et sont seules autorisées à prendre ce titre et à l'adjoindre à leur dénomination, les sociétés et unions constituées dans le but d'effectuer les opérations visées à l'article L. 124-1 et qui se conforment, pour leur constitution et leur fonctionnement, aux prescriptions du présent chapitre.

Article L124-4

Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 3 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, tout commerçant, exerçant le commerce de détail, régulièrement établi sur le territoire **de l'Etat Français ou** d'un Etat étranger, peut être membre de coopératives de commerçants. Il en est de même des

Correction d'une
coquille

sociétés coopératives régies par le présent chapitre, ainsi que des entreprises immatriculées à la fois au répertoire des métiers et au registre du commerce et des sociétés. Les coopératives régies par le présent chapitre peuvent admettre en qualité d'associés des personnes physiques ou morales intéressées par leur activité et compétentes pour en connaître.

Les sociétés coopératives de commerçants de détail qui exercent les activités visées au 2° de l'article L. 124-1 peuvent, en outre, admettre en qualité d'associé toute personne visée à l'article L. 125-1.

Les commerçants de détail dont la coopérative est ~~affiliée à~~ **membre d'**une autre coopérative de commerçants de détail peuvent bénéficier directement des services de cette dernière.

Modernisation du
vocabulaire

Article L124-4-1

Les statuts d'une société coopérative de commerçants peuvent prévoir que l'associé qui souhaite céder son fonds de commerce, ou plus de 50 % des parts sociales ou actions composant le capital de la société exploitant ce fonds, ou encore le bien immobilier dans lequel est exploité ce fonds, doit en informer la coopérative. La coopérative dispose, à compter de la réception de cette information, d'un délai de trois mois pour présenter une offre d'acquisition.

La cession intervenue en méconnaissance du premier alinéa peut être annulée par le tribunal compétent.

Si la cession n'est pas intervenue dans un délai de deux ans, le cédant en informe la coopérative qui peut présenter une nouvelle offre dans les conditions prévues au premier alinéa.

La clause mentionnée au premier alinéa est écartée en cas de succession, de liquidation du régime matrimonial ou de cession à un conjoint, à un ascendant ou à un descendant.

Article L124-5

Les sociétés régies par le présent chapitre peuvent constituer entre elles des unions ayant les mêmes objets que ceux définis à l'article L. 124-1.

Ces unions doivent se conformer, pour leur constitution et leur fonctionnement, aux mêmes règles que lesdites sociétés. Le premier alinéa de l'article 9 de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération leur est applicable.

Les unions de sociétés coopératives de commerçants de détail ne peuvent comprendre que des sociétés coopératives de détail ou leurs associés. Les commerçants détaillants dont la coopérative est affiliée à une union peuvent bénéficier directement des services de cette union.

Les sociétés coopératives de commerçants de détail et leurs unions peuvent constituer des unions mixtes avec d'autres sociétés coopératives et leurs unions.

Par dérogation à l'article L. 223-1, le nombre des associés d'une union régie par le présent article ne peut être inférieur à quatre s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée.

Article L124-6

Dans une coopérative constituée sous forme de société anonyme, les administrateurs ou les membres du directoire et du conseil de surveillance sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé, à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général ou directeur général délégué, de membre du directoire, de président au titre de l'article L. 227-6 du code de commerce ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé.

Administrateur
et Pdt de SAS ou
DGD

Par dérogation aux articles L. 225-18-1 et L. 225-69-1 du code de commerce, le conseil d'administration, le directoire ou le conseil de surveillance d'une société anonyme coopérative de commerçants détaillants qui emploie un nombre moyen d'au moins deux cent cinquante salariés permanents et présente un montant net de chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros, est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes à proportion du nombre de femmes et d'hommes pouvant prétendre

effectivement à la qualité d'administrateur, de membre du conseil de surveillance ou du directoire en application du premier alinéa.

Les fonctions des membres du conseil d'administration ou des membres du conseil de surveillance sont gratuites et n'ouvrent droit qu'au remboursement, sur justification, des frais, ainsi que, le cas échéant, au paiement d'une indemnité compensatrice du temps et du travail consacrés à l'administration de la coopérative.

Le président du conseil d'administration ou les membres du directoire ainsi que le président du conseil de surveillance peuvent recevoir une rémunération. Toutefois, ils ne peuvent être rémunérés au prorata des opérations faites ou des excédents réalisés que si ce mode de rémunération est prévu par les statuts. Ceux-ci précisent l'instance habilitée à fixer pour une durée n'excédant pas cinq années le maximum de rétributions annuelles.

Sans préjudice des dispositions des articles L. 225-37 et L. 225-82 du code de commerce, les statuts peuvent prévoir que les décisions relatives à l'adhésion de nouveaux membres peuvent être prises par consultation écrite des administrateurs.

Consultations
écrites pour
l'adhésion de
nouveaux
membres

Article L124-6-1

Dans une coopérative constituée sous forme de société à responsabilité limitée, le ou les gérants sont des personnes physiques ayant soit la qualité d'associé à titre personnel, soit la qualité de président du conseil d'administration, de directeur général **ou directeur général délégué**, de membre du directoire, **de président au titre de l'article L. 227-6 du code de commerce** ou de gérant d'une société ayant elle-même la qualité d'associé. Les sociétés coopératives comptant plus de vingt associés doivent être administrées par trois gérants ou plus.

Gérant et Pdt de
SAS ou DGD

Article L124-7

Les statuts peuvent prévoir que des sociétés coopératives de commerçants détaillants sont associées dans les conditions prévues à l'article 3 bis de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Dans ce cas, elles ne peuvent recourir aux services de la société coopérative dont elles sont associées.

Article L124-8

L'assemblée des associés ou l'assemblée générale délibère valablement lorsque le tiers des associés existants à la date de la convention sont présents ou représentés.

Toutefois, les assemblées convoquées en vue de modifier les statuts ne délibèrent valablement que si la moitié au moins des associés existants à la date de la convocation sont présents ou représentés.

Les associés qui ont exprimé leur suffrage par correspondance, quand les statuts les y autorisent, comptent pour la détermination du quorum.

Lorsque le quorum n'est pas atteint, une nouvelle assemblée est convoquée. Elle délibère valablement quel que soit le nombre des associés présents ou représentés.

Article L124-9

Les délibérations de l'assemblée des associés ou de l'assemblée générale sont prises à la majorité des voix dont disposent les associés présents ou représentés. Toutefois, une majorité des deux tiers des voix des associés présents ou représentés est requise pour toute modification des statuts.

Si la coopérative exerce les activités prévues au 2° de l'article L. 124-1, il est dérogé à cette disposition dans les conditions prévues par l'article L. 125- 10.

Les statuts peuvent prévoir qu'à l'exception de celle visée à l'article L. 225-100, I, du code de commerce, toutes les décisions relevant de la compétence des assemblées ou certaines d'entre elles peuvent être prises par voie de consultation écrite de leurs membres. Les règles de quorum et de majorité sont celles applicables aux décisions prises en assemblée

AG SA
Consultation
écrite*

Article L124-10

L'exclusion d'un associé peut être prononcée, selon le cas, par le conseil d'administration ou par le conseil de surveillance si la société coopérative est constituée sous forme de société anonyme, ou par la gérance s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, l'intéressé étant dûment entendu.

Tout associé frappé d'une mesure d'exclusion a la possibilité de faire appel de cette décision devant l'assemblée générale ou l'assemblée des associés qui statue sur son recours lors de la première réunion ordinaire qui suit la notification de l'exclusion. Celle-ci prend effet au jour de la notification de son acceptation par l'assemblée générale ou l'assemblée des associés.

Toutefois, lorsque la société est constituée sous forme de société anonyme, le conseil d'administration ou le conseil de surveillance, selon le cas, peut, lorsque l'intérêt de la société l'exige, suspendre l'exercice des droits que l'associé exclu tient de sa qualité de coopérateur jusqu'à notification à ce dernier de la décision de l'assemblée générale, sans que la durée de cette suspension puisse excéder une année.

Si la décision tendant à exclure un associé n'est pas justifiée par un motif sérieux et légitime, le tribunal, saisi dans le délai d'un mois à compter de la notification du rejet du recours de l'associé par l'assemblée générale ou l'assemblée des associés, peut, soit réintégrer l'associé indûment exclu, soit lui allouer des dommages et intérêts, soit prononcer l'une et l'autre de ces mesures.

Lorsque la coopérative exerce les activités prévues au 2° de l'article L. 1241, les dispositions du présent article ne sont pas applicables. Il est fait application des articles L. 125-15 et L. 125-16.

Les dispositions prévues à l'article L. 442-1, I et II du code de commerce sont étrangères à la relation entre la coopérative et les associés coopérateurs pour l'ensemble de ses activités au sens de l'article L. 124-1.

PRC et relation
coopérative -
associé

Article L124-11

S'il s'agit d'une coopérative exerçant les activités prévues au 2° de l'article L. 124-1, le remboursement des parts sociales de l'associé qui se retire ou qui est exclu s'effectue, par dérogation à l'article 18 de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, dans les conditions prévues par les articles L. 125-17 et L. 125-18.

Pour toute coopérative exerçant l'une des activités prévues à l'article L. 124-1, l'associé reste cependant tenu pendant cinq années à compter du jour où il a définitivement perdu la qualité d'associé, tant envers la coopérative qu'à l'égard des tiers, de toutes les obligations existant à la clôture de l'exercice au cours duquel il a quitté la coopérative. ~~Pour toute~~

Différé de
remboursement
des parts

~~coopérative exerçant l'une des activités prévues à l'article L. 124-1, le~~

Le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou la gérance, selon le cas, peut, pendant cinq ans au plus, conserver tout ou partie des sommes dues à l'ancien associé, en application de l'alinéa précédent, dans la limite du montant nécessaire à la garantie des obligations dont il est tenu en application du présent alinéa, et à moins que l'intéressé ne fournisse des sûretés suffisantes.

Les statuts peuvent prévoir un différé de remboursement des parts à compter de la perte définitive de la qualité d'associé dans la limite de cinq ans.

Article L124-12

L'assemblée générale ordinaire peut, en statuant aux conditions de quorum et de majorité de l'assemblée générale extraordinaire si la coopérative est constituée sous forme de société anonyme, ou l'assemblée des associés statuant aux conditions de quorum et de majorité de l'assemblée ayant pour objet la modification des statuts s'il s'agit d'une société coopérative constituée sous forme de société à responsabilité limitée, transformer en parts sociales tout ou partie des ristournes bloquées en comptes individualisés ainsi que tout ou partie des ristournes distribuables aux coopérateurs au titre de l'exercice écoulé.

Dans ce dernier cas, les droits de chaque coopérateur dans l'attribution des parts résultant de cette augmentation de capital sont identiques à ceux qu'il aurait eus dans la distribution des ristournes.

Article L124-13

La caisse centrale de crédit coopératif est autorisée à effectuer toutes opérations financières en faveur des sociétés constituées conformément aux dispositions du présent chapitre, notamment à mettre à leur disposition les fonds qui lui sont spécialement attribués ou qu'elle peut se procurer sous forme d'emprunts ou par le réescompte des effets souscrits, à donner son aval ou à se porter caution pour garantir leurs emprunts, à recevoir et à gérer leurs dépôts de fonds.

Article L124-14

En cas de dissolution d'une société coopérative ou d'une union régie par les dispositions du présent chapitre et sous réserve des dispositions des alinéas suivants du présent article, l'excédent net de l'actif sur le capital est

dévolu soit à d'autres sociétés coopératives ou unions de coopératives, soit à des œuvres d'intérêt général ou professionnel.

Toutefois, une société coopérative ou une union peut être autorisée par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, pris après avis du Conseil supérieur de la coopération, à répartir l'excédent net de l'actif à ses associés. Cette répartition ne peut comprendre la part de l'excédent net d'actif qui résulte de l'aide accordée directement ou indirectement à la société ou à l'union par l'Etat ou par une collectivité publique. Cette part doit être reversée dans les conditions prévues par l'arrêté d'autorisation.

La répartition entre les associés de l'excédent net d'actif est de plein droit lorsque la société coopérative exerce les activités visées au 2° de l'article L. 124-1.

Article L124-15

Tout groupement de commerçants détaillants établi en vue de l'exercice d'une ou plusieurs activités visées aux 1°, 3° et 4° de l'article L. 124-1 doit, s'il n'a pas adopté la forme de société coopérative de commerçants détaillants régie par les dispositions du présent chapitre, être constitué sous la forme de société anonyme, de société à responsabilité limitée, de groupement d'intérêt économique ou de groupement européen d'intérêt économique.

Le ministère public ou toute personne intéressée peut saisir le président du tribunal compétent statuant en référé afin d'enjoindre, le cas échéant sous astreinte, aux commerçants membres du groupement formé en violation du premier alinéa de se constituer sous l'une des formes prévues.

Article L124-16

Les sociétés coopératives d'achat en commun de commerçants détaillants et leurs unions constituées sous l'empire de la loi n° 49-1070 du 2 août 1949 sont considérées comme satisfaisant aux dispositions du présent chapitre sans qu'il soit nécessaire qu'elles modifient leurs statuts.

Toutefois, les sociétés bénéficiaires des dispositions de l'alinéa précédent doivent procéder à la mise en conformité de leurs statuts à l'occasion de toute modification ultérieure desdits statuts.

* Le chapitre IV du titre II du livre 1er de la partie réglementaire du Code de commerce est ainsi modifié :

Ajouter un article R. 124-2 ainsi rédigé :

Lorsque les statuts prévoient la consultation écrite des associés conformément à l'article L. 124-9 du code de commerce, le texte des résolutions proposées ainsi que les documents nécessaires à l'information des associés sont adressés à chacun de ceux-ci par lettre simple ou recommandée.

Les associés disposent d'un délai minimal de quinze jours, à compter de la date de réception des projets de résolution, pour émettre leur vote selon les conditions fixées dans les statuts.

Un procès-verbal fait mention du recours à la consultation écrite et indique la date de la décision, les nom, prénoms et qualité du président, les nom et prénoms des associés ayant répondu à la consultation avec l'indication du nombre de parts sociales détenues par chacun, les documents et rapports soumis à l'assemblée, le texte des résolutions mises aux voix et le résultat des vot

AG SA
Consultation
écrite* (suite)

Fédération du Commerce Coopératif et Associé

Olivier Urrutia, Délégué général ourrutia@fca-commerceassocie.fr

Alain Souilleaux, Directeur juridique asouilleaux@fcacommerce-associe.fr

Samia M'hamdi, Juriste, smhamdi@fca-commerce-associe.fr

En savoir plus : <https://www.commerce-associe.fr>

Annexe 16 – Sur la nécessité d’unifier l’interprétation des textes par les administrations (art. 47 et 48)

Certaines dispositions ne sont pas interprétées de la même façon par l’administration d’une région à l’autre ou nécessiteraient des précisions, par voie de circulaire par exemple.

Concernant l’application des articles L. 7331-1 et L. 7331-3 du code du travail

- L’application de la Rupture Conventionnelle Homologuée (RCH) aux ESA n’a jamais posé de problème depuis la loi ESS et est très fréquemment utilisée pour rompre amiablement un contrat d’entrepreneur salarié. Une RCH a été récemment refusée par une DDETS au motif que le contrat d’entrepreneur salarié n’est pas un contrat de travail. Pourtant, l’article L. 7331-1 prévoit que, sauf exceptions, la totalité du code du travail, donc y compris les dispositions relatives à la RCH, sont applicables au contrat d’entrepreneur salarié. La DGT a été saisie et nous attendons qu’elle le confirme auprès des DREETS.
- Selon l’alinéa 3 de l’article L. 7331-3 du code du travail, le contrat d’entrepreneur salarié prend fin si l’entrepreneur salarié ne devient pas associé avant un délai de trois ans. Il faudrait que cette rupture de plein droit soit mentionnée dans les motifs de rupture de fin de contrat figurant dans les attestations employeur générées par la DSN. En effet, il ne s’agit ni d’une démission, ni d’un licenciement, ni d’une rupture conventionnelle homologuée. Or, l’automatisation des attestations employeurs via la DSN ne permet pas d’indiquer ce motif, ce qui compromet l’ouverture du droit de ces entrepreneurs salariés aux allocations de retour à l’emploi de l’assurance chômage. La Fédération des CAE, sur les conseils de Pôle Emploi et de la Direction Générale de l’Emploi et de la Formation Professionnelle, a sollicité l’UNEDIC pour que ce motif de rupture de CESA de plein droit soit ajouté à la liste des « Motifs de la rupture du contrat de travail » afin de permettre de générer une attestation de fin de contrat appropriée.

Concernant l’application du code de la sécurité sociale

- Les nouvelles modalités de comptabilisation des effectifs en droit de la sécurité sociale¹⁸⁷ étant opposables depuis le 1er novembre 2022, elles doivent être appliquées selon la Fédération des CAE à la totalité des mois de l’année 2022. Pour 2022, les déclarations mensuelles déjà émises via la DSN ne pouvant pas être corrigées, la Fédération des CAE recommande à chaque CAE de transmettre à son URSSAF la correction de son Effectif Moyen Annuel (EMA) et d’en informer chaque administration concernée par les calculs d’effectifs en droit de la sécurité sociale (AGEFIPH, OPCO, etc.). La Fédération a saisi l’ACOSS pour qu’elle puisse faire appliquer ces modalités techniques pour l’année 2022 et le cas échéant pour les années suivantes lorsque les CAE constatent des erreurs.
- La retraite progressive s’applique aux entrepreneurs salariés associés en CAE : visés par l’article L311-3 32° du code de la sécurité sociale, ils entrent dans la catégorie des travailleurs non soumis à une

¹⁸⁷ Actualisation du Bulletin Officiel de la Sécurité Sociale (BOSS, § 420) d’octobre 2022).

durée de travail pour bénéficier de la retraite progressive¹⁸⁸. Or, au moins une CARSAT continue de demander à une CAE de renseigner une attestation de durée du travail pour un entrepreneur qui n'y est pas soumis. La Fédération des CAE a pris l'attache de la CNAV pour que ces dispositions légales et réglementaires puissent être effectivement appliquées aux entrepreneurs en CAE.

¹⁸⁸ Depuis la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 et le décret n° 2022-677 du 26 avril 2022 relatif à l'extension et aux modalités de service de la retraite progressive.

Notion de subvention

Les subventions sont définies à l'article 9-1 de [la loi n° 2000-321](#) du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dite « DCRA », créé par l'article 59 de la [loi n° 2014856](#) du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, comme « *des contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Cette définition légale vise en particulier à prévenir le risque de requalification de certaines subventions en marchés publics. Les subventions ne sont pas soumises au code de la commande publique, institué notamment par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, comme en dispose explicitement son article [L. 1100-1](#) parce qu'elles ne sont au sens strict pas des contrats de la commande publique tels que définis aux articles L. 2, L. 1111-1 et L. 1121-1. Cependant, la somme versée et qualifiée de subvention peut caractériser en fait un marché public et encourir une telle requalification, notamment lorsque la somme versée sert à financer un projet d'initiative publique ou peut être regardée comme la rémunération d'une prestation ou la contrepartie d'un service rendu (v. not., CE, 26 mars 2008, *Région de la Réunion*, [n° 284412](#) ; CE, 23 mai 2011, *Commune de Six-Fours-Les-Plages*, [n° 342520](#)). La subvention se distingue également d'un contrat de concession, le cas échéant portant sur une délégation de service public, en ce qu'elle n'a pas pour objet de mettre à la charge de l'organisme bénéficiaire l'organisation, la gestion et le fonctionnement d'un service (public ou non) avec transfert d'un risque d'exploitation.

Les subventions se distinguent également :

- des *sommes octroyées au titre de prêts et avances remboursables*, qui ont vocation à être restituées ;
- des *exonérations fiscales* (ou « dépenses fiscales »), qui ne donnent pas lieu à un décaissement ;
- des *garanties*, qui confèrent un avantage au bénéficiaire, mais qui ne donnent pas lieu à décaissement.

Usage économique des subventions

Les subventions constituent l'un des mécanismes les plus classiques de concours financiers des personnes publiques à des entreprises. Elles présentent une certaine simplicité par rapport à d'autres outils relevant des techniques d'ingénierie financière et permettent de définir des conditions relativement souples en matière d'affectation et de contrôle de l'utilisation aux fins prévues.

Les subventions, versées « à fonds perdus » par la collectivité publique, sont possibles, sans limitation de montant. Toutefois, elles peuvent également constituer la première tranche d'un dispositif plus complexe, comprenant des aides versées sous d'autres formes (avances remboursables, dotations en capital notamment...).

Certains usages spécifiquement économiques des subventions sont par ailleurs prévus et régis par des textes particuliers. Il en va par exemple ainsi des subventions de l'État pour des projets d'investissement. Le [décret n° 2018-514 du 25 juin 2018](#), relatif à ces subventions de l'Etat, dispose que ces demandes de subventions sont des demandes au sens du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il en résulte notamment que les dispositions de ce code relatives à la saisine par voie électronique (SVE) sont applicables à ces demandes de subventions. Ces demandes de subventions d'investissement présentant un caractère financier, le silence gardé par l'administration au terme d'un délai de huit mois (plus long que le délai de droit commun de deux mois en raison du temps d'instruction nécessaire, et le cas échéant prorogé) vaut décision de rejet. Les subventions consenties aux entreprises par les collectivités publiques ont, en règle générale, un caractère de soutien à l'investissement.

Pendant la crise sanitaire, l'Etat a créé un fonds de solidarité au bénéfice des entreprises particulièrement touchées (ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 ; décret n° 2020-371 du 30 mars 2020). Les entreprises doivent justifier d'une baisse de chiffre d'affaires de 70%, d'un chiffre d'affaires de moins d'un million d'euros au titre du dernier exercice clos ainsi que d'un bénéfice inférieur à 60 000 euros et avoir un nombre de salariés inférieur ou égal à 10. Les subventions ainsi octroyées poursuivent un objectif d'intérêt général et reposent sur des critères objectifs et en lien avec l'objet de la norme, lequel est de compenser, pour les entreprises les plus fragiles, les effets de la crise sanitaire (cf. CE, 22 décembre 2020, n° 439804).

Il existe une grande variété de dispositifs et de régimes différents de subventions.

→ *Pour approfondir*

V. pour un recensement des dispositifs par le réseau des chambres de commerce et d'industrie : [lesaides.fr](https://www.lesaides.fr).

Compétence pour octroyer les subventions

Etat

La définition d'un régime de subvention n'entre dans aucune des matières que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur (v. not. sur ce point, les conclusions de S. Austry sous la décision d'assemblée *Pelletier et a.* (6 avril 2001, n°s 224945 et a.), qui estime que : « *Ce n'est que lorsque l'institution d'un régime d'aide relève par ailleurs de principes dont la Constitution réserve la détermination au législateur que [le Conseil d'État écarte] comme le Conseil constitutionnel la compétence du pouvoir réglementaire. (...) Tel est notamment le cas en ce qui concerne la définition des prestations sociales et la détermination des conditions exigées pour en bénéficier qui relève des*

principes fondamentaux de la sécurité sociale (voyez pour les allocations de logement - CC, 7 avril 1960, n°60-4 L, p.31, l'allocation prénatale ou de maternité - CC, 22 décembre 1961, n°61-17 L, p.43, des prestations familiales - CC, 8 novembre 1972, n°72-74 L, p.34, ou même de l'aide sociale proprement dite - CE, 12 juin 1998, fédération des aveugles et handicapés visuels de France, p.223) »). Ainsi, lorsqu'elles sont octroyées par l'État directement, l'instauration d'un régime de subventions peut relever du domaine réglementaire (v. par exemple, le décret [n° 2014-1056](#) du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services et applicable jusqu'au 31 décembre 2020).

Le versement de subventions suppose néanmoins l'ouverture des crédits nécessaires en loi de finances. Elles font par ailleurs l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de ces lois (v. not. article [54](#) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en ce qui concerne la loi de règlement).

Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet permet au représentant de l'Etat de déroger à des normes nationales pour prendre des décisions non réglementaires, notamment d'attribution de subventions. Outre l'existence d'un motif d'intérêt général et de circonstances locales, une telle dérogation doit, pour être justifiée, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et, enfin, ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé (v. également circulaire n° 6201/SG du 6 août 2020 relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires).

Collectivités territoriales

La région

Le conseil régional joue un rôle de planification et de suivi en matière d'aides aux entreprises. Il est ainsi chargé d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui définit les orientations en matière d'aide aux entreprises et organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région et par les autres collectivités territoriales et leurs groupements (article [L. 4251-13](#) du code général des collectivités territoriales). En outre, en application de l'article [L. 1511-1](#) du même code, la région établit annuellement un rapport relatif aux aides mises en œuvre par l'ensemble des collectivités sur son territoire, qui donne lieu à un débat du conseil régional.

La région dispose également de la compétence de principe en ce qui concerne le régime et l'octroi des aides aux entreprises sur son territoire, en application de l'article [L. 1511-2](#). Ces aides peuvent notamment revêtir, aux termes de cet article, la forme de subventions. La gestion de ces aides peut être déléguée par la région à la métropole de Lyon, aux communes ou à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article [L. 1111-8](#), ainsi qu'à des établissements publics ou à la société anonyme Bpifrance.

La région dispose également de compétences spécifiques :

- en application du II de l'article [L. 1511-2](#), la région dispose désormais de la compétence relative aux aides à des entreprises en difficulté, qui relevaient jusqu'à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 de la compétence des départements. Le conseil régional peut ainsi accorder de telles aides « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige ». Une convention passée entre la région et l'entreprise concernée régit les modalités de versement de

ces aides et les mesures qui en sont la contrepartie. Elle peut également prévoir le remboursement de tout ou partie des aides « en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune » ;

- en application de l'article [L. 1511-7](#) du même code, les régions peuvent verser des subventions aux organismes sans but lucratif, soit agréés en application du 4 de l'article [238 bis](#) du code général des impôts dès lors que ceux-ci ont pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises, soit mentionnés au 1 de l'article [L. 511-6](#) du code monétaire et financier, et qui participent à la création d'entreprises.

Si le domaine des aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles déroge à cette compétence de principe de la région, puisqu'il relève de la compétence des communes et de leurs groupements ou de la métropole de Lyon, la région peut cependant participer à l'octroi de ces aides par le biais d'une convention (art. [L. 1511-3](#) du CGCT).

Enfin, comme l'ensemble des collectivités territoriales, la région peut attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones qui en manquent (article [L. 1511-8](#) du même code).

Le département, la métropole et la commune

▪ Possibilité d'intervention en complément de la région

Les dispositions qui confèrent les compétences rappelées ci-dessus aux régions permettent cependant aux autres collectivités territoriales de participer au financement de ces aides en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. C'est ainsi le cas de la métropole de Lyon, des communes et de leurs groupements pour les aides relevant de la compétence générale des régions (article [L. 1511-2](#)) et celles destinées au soutien aux entreprises en difficulté. Ces dispositions interdisent donc les aides accordées en complément de primes octroyées par l'État (CE, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, n° 58463, sur l'illégalité d'une prime départementale aux entreprises artisanales pour la création d'un premier emploi). Cependant, seules les aides directes sont subordonnées à l'intervention de la région (CE sect., 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473).

En outre, les collectivités territoriales autres que les régions peuvent disposer de compétences propres. Toutes les collectivités peuvent ainsi attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones qui en manquent (article [L. 1511-8](#) du même code).

▪ Le département

Le code général des collectivités territoriales ne prévoit la participation du département que dans de rares cas, à portée limitée. Un département peut ainsi participer :

- à des subventions pour l'exploitation de salles de cinéma (article [L. 3232-4](#)) ;
- à des subventions en soutien à l'économie agricole ou de la pêche (article [L. 3232-1-2](#)).

▪ La métropole

L'article [L. 1511-7](#) prévoit que les métropoles et la métropole de Lyon peuvent, comme les régions, verser des subventions aux organismes sans but lucratif, soit agréés en application du 4 de l'article [238 bis](#) du code général des impôts dès lors que ceux-ci ont pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises, soit mentionnés au 1 de l'article [L. 511-6](#) du code monétaire et financier, et qui participent à la création d'entreprises.

▪ *La commune ou ses groupements*

En application de l'article [L. 2251-2](#) du même code, les communes peuvent intervenir pour « favoriser le développement économique ». En particulier, l'article [L. 1511-3](#) prévoit que les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définissent les aides et décident de leur octroi « en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles ». Ces aides peuvent prendre la forme de subventions. La gestion de ces aides peut être déléguée au département par convention.

En outre, lorsque la région ou les métropoles interviennent en application de l'article [L. 1511-7](#), les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces interventions.

Enfin, comme les départements, les communes peuvent attribuer des subventions relatives à l'exploitation de salles de cinéma (article [L. 2251-4](#)). Toutefois, une telle subvention ne peut avoir pour objet la création d'une nouvelle salle de cinéma, par une entreprise existante exploitant des cinémas (cf. CE, 10 mars 2021, n° 434564).

Etablissements publics

Les établissements publics obéissant au principe de spécialité, ils ne peuvent octroyer de subventions que si cet octroi s'inscrit dans le cadre de leurs missions définies par leurs statuts. Ils peuvent également y être autorisés par la loi.

Divers organismes sont habilités à soutenir les entreprises à travers l'attribution de subventions, notamment la Banque publique d'investissement (loi n° [2012-1559](#) du 31 décembre 2012)..

Le respect des libertés économiques

Les règles de droit interne

L'attribution de subventions est conditionnée, comme toutes les interventions économiques des personnes publiques, au respect de la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que du principe d'égalité. A ce titre, le Conseil d'État a jugé qu'une délibération d'un conseil général qui se borne à prévoir le versement d'une subvention destinée à un ou plusieurs organismes gérant des cartes permettant aux étudiants résidant dans le département de bénéficier de prestations d'assurances et de services à un tarif préférentiel, sans désigner l'organisme attributaire ni préciser les conditions auxquelles est subordonné le versement de ladite subvention, ne méconnaît pas la liberté du commerce et de l'industrie et ne confère pas, en elle-même, à l'un des organismes proposant ce type de service un avantage contraire au principe d'égalité (CE, 16 janvier 2006, *Département des Landes*, n° [258320](#)). De même, le juge vérifie que les conditions d'attribution des aides (qui établissent la différence de traitement entre les bénéficiaires et non-bénéficiaires) reposent sur des critères objectifs en lien avec l'objet du dispositif mis en place (CE, 17 juin 2021, n° [440330](#), cons. 26).

Lorsque les aides accordées par les collectivités territoriales doivent avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, il en résulte, comme le juge le Conseil d'État, qu'une subvention versée à une association dont l'objet est la promotion des opérations de parrainage en faveur d'une société, ainsi que de l'équipe engagée par cette société dans un rallye automobile, ne peut entrer dans le champ des aides qui ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, et est donc illégale (CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, n° [161283](#)).

Application du régime des aides d'État aux subventions

Conditions d'application du régime

Les subventions aux entreprises sont susceptibles de relever du régime des aides d'État de l'article [107](#) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), et, sous réserve des exceptions exposées ci-dessous, d'être incompatibles avec le marché intérieur. **Cinq éléments cumulatifs** (des précisions utiles sur l'analyse des différents critères de qualification d'une aide d'État au sens de l'article 107, §1 TFUE figurent dans la communication 2016/C 262/1 de la Commission publiée au JOUE du 19 juillet 2016) doivent être réunis pour qu'une subvention soit qualifiée d'aide d'État :

- L'existence d'une entreprise (au sens du droit de l'Union, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, est une entreprise ; une activité économique consiste à offrir des biens ou des services sur un marché donné : cf. fiche « L'exercice d'une activité économique par les personnes publiques ») ;

Dans l'arrêt du Tribunal *Brussels South Charleroi Airport (BSCA) contre Commission européenne*, 25 janvier 2018, [T-818/14](#), était en cause une subvention versée à un aéroport belge pour financer un système permettant aux avions l'approche de la piste d'atterrissage par mauvaise visibilité. Le Tribunal considère que, même si ce système était obligatoire et même s'il n'est pas contestable qu'il contribue, comme d'autres systèmes, à la sécurité des atterrissages, il ne contribue ni au contrôle et à la police de l'espace aérien, comme l'ont admis à l'audience la requérante et l'intervenante à son soutien, ni à aucune autre prérogative de puissance publique susceptible d'être exercée dans un aéroport. Il contribue ainsi à la délivrance des prestations qu'un aéroport civil offre, dans un contexte concurrentiel, aux compagnies aériennes dans le cadre de son activité générale qui est une activité de nature économique.

- L'imputabilité de la mesure aux collectivités publiques et son financement au moyen de ressources publiques : bien que ces conditions semblent alternatives à la lecture de l'article 107§1 du TFUE (« aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État »), l'arrêt *France contre Commission* du 16 mai 2002 [C-482/99](#) a établi que ces deux conditions sont cumulatives, mettant fin aux hésitations jurisprudentielles.
- L'octroi d'un avantage directement ou indirectement au moyen de ressources d'État : l'entreprise doit bénéficier d'un avantage économique certain, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché ;
- La sélectivité de la mesure qui doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions : en matière fiscale, la sélectivité est établie dès lors que la mesure en cause déroge au régime fiscal commun ou normal, « introduisant ainsi, par ses effets concrets, un traitement différencié entre opérateurs » alors que ceux-ci se trouvent, au regard de l'objectif poursuivi par le régime fiscal, dans une situation factuelle et juridique comparable (arrêt de Grande Chambre de la Cour de justice du 21 décembre 2016, « Commission européenne c/ World Duty Free Group » ([C-20/15P](#) et [C-21/15P](#), point 67). Dans plusieurs arrêts de 2018 (par ex., Tribunal, 15 novembre 2018, *Banco Santander et Santusa/Commission*, T-399/11 RENV, points n°83 et 84) le Tribunal juge, suivant la jurisprudence précitée, que la mesure litigieuse, qui accorde un avantage dont l'octroi est conditionné par la réalisation d'une opération économique, peut être sélective y compris lorsque, eu égard aux caractéristiques de l'opération en cause, toute entreprise peut librement faire le choix de réaliser cette opération, et non sur la distinction entre des entreprises au regard de leurs caractéristiques propres;

- Les effets potentiels de la mesure sur la concurrence et les échanges au sein de l'Union : la subvention doit être susceptible de renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges entre États membres ;

A titre d'exemple, dans l'arrêt *Cellnex Telecom contre Commission* du 26 avril 2018, [C-91/17 P](#) et [C-92/17 P](#), la Cour de justice confirme que l'allocation de fonds par les autorités locales en faveur du déploiement de la TNT dans des zones éloignées et moins urbanisées de Castille-La Manche remplit les conditions de qualification d'une aide d'État (en l'occurrence incompatible).

Dans la pratique, dès lors que les trois premiers critères sont remplis, la Commission européenne présume qu'il y a une distorsion de la concurrence et un impact sur les échanges entre États membres. Conformément à l'article 108§3 du TFUE, sauf exceptions, tout projet de subvention entrant dans la catégorie des aides d'État doit faire l'objet d'une notification préalable à la Commission afin que celle-ci autorise sa mise en œuvre. Toute aide nouvelle accordée sans autorisation de la Commission européenne est illégale. La Cour de justice a jugé qu'une prolongation de la durée de validité d'une aide d'État existante – y compris lorsque cette prolongation est la conséquence d'une ordonnance du juge des référés - doit être considérée comme la modification de cette aide et donc comme une aide nouvelle (CJUE DEI et Commission contre Alouminion tis Ellados , 26 octobre 2016, C-590/14 P, point 59).

L'absence d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des cantines scolaires et des piscines municipales est conforme au droit européen dès lors qu'elle n'entraîne pas de distorsion de concurrence, notamment lorsque la distorsion de concurrence entre des acteurs économiques assujettis et nonassujettis à la TVA est compensée par le versement d'une subvention. Ainsi, à propos, des tarifs de la restauration scolaire, qui ne peuvent être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service (art. R. 531-53 du code de l'éducation), le Conseil d'Etat juge que la satisfaction des besoins de restauration des enfants des écoles ne peut être assurée de manière profitable par un opérateur privé, dans des conditions de prix comparables à celles imposées aux cantines scolaires par ces dispositions, qu'à la condition que les recettes issues de l'exploitation soient complétées par une subvention publique (cf. CE, 28 mai 2021, n° 441739).

Le Conseil d'Etat a jugé qu'un litige portant sur le versement de subventions constituant des aides d'État mises à exécution illégalement (non notifiées) mais ayant été postérieurement déclarées compatibles par la Commission, doit être tranché sur le terrain contractuel, sauf en ce qui concerne les intérêts dus au titre de la période précédant la décision de la Commission déclarant les aides compatibles (CE, 25 juin 2020, *Département de Seine-Saint-Denis*, n° 418446).

→ *Pour approfondir*

[Aides d'état ~ Europe en France, le portail des Fonds européens Vade-mecum des aides d'État – édition 2019](#)

Exemptions à l'obligation de notification

Aides de minimis

Les entreprises peuvent bénéficier de subventions pour un montant maximal de 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux ([règlement 1407/2013](#)). En outre, d'autres plafonds sont fixés pour certains secteurs économiques spécifiques tels que la production agricole, la pêche et l'aquaculture ([règlements 1408/2013](#) et [717/2014](#)).

Un autre montant maximal de 500 000 € est prévu sur une période de trois exercices fiscaux pour les entreprises fournissant des services d'intérêt économique général ([règlement 360/2012 modifié en octobre 2020 par le règlement \(UE\) 2020/1474](#)). L'article 5 du règlement 1407/2013 prévoit les règles de cumul entre les différentes aides *de minimis*.

Ces aides, qui ne sont pas des aides d'État au sens de l'article 107 §1 du TFUE, n'ont pas à être notifiées à la Commission.

Régimes d'exemption par catégorie

En vertu du règlement général d'exemption par catégorie (règlement UE [n° 651/2014](#)), modifié en juin 2017 par le règlement n° 2017/1084 et en juillet 2020 par le règlement ([UE](#)) [2020/972](#), sont exemptées de notification à la Commission européenne certaines aides, présumées compatibles avec le marché intérieur, car elles respectent tous les critères fixés par le règlement : elles servent un objectif d'intérêt général, ont un effet incitatif évident, sont appropriées et proportionnées, sont octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière et n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ce règlement liste les catégories d'aides auxquelles il s'applique (par exemple, aides à finalité régionale, aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, aides pour la protection de l'environnement...) ainsi que les seuils au-delà desquels ces aides doivent faire l'objet d'une notification à la Commission.

Dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur

L'article [107 §2 et 3](#) du TFUE prévoit des dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur des aides d'État posé par l'article [107 §1](#) du TFUE.

Le paragraphe 2 admet sous certaines conditions la compatibilité de certaines aides particulières, comme « *a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits...* ».

Le paragraphe 3 prévoit quant à lui que peuvent être compatibles à condition de satisfaire certaines exigences :

- a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,*
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,*
- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*
- d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*
- e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission »*

Sur la base de ces dispositions, la Commission a adopté un certain nombre de textes (décisions, communications, lignes directrices, encadrements) dans lesquels elle précise, pour chaque catégorie d'aides, les critères qu'elle applique pour apprécier leur compatibilité avec le marché intérieur.

Comme indiqué au point **3.2.1.**, ces aides, susceptibles d'être compatibles avec le marché intérieur, doivent néanmoins faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne.

En vue de renforcer la sécurité juridique et la transparence de ces dispositifs, la [circulaire du Premier ministre du 5 février 2019 relative à l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques](#) rappelle les grands principes de la réglementation européenne des aides d'Etat et donne des recommandations pratiques aux administrations centrales et territoriales pour sa mise en œuvre.

Procédure d'octroi et de récupération

Octroi

L'État ou l'organisme accordant la subvention décide l'objet, le montant, les modalités d'octroi et les éventuels cas de récupération des subventions dans le respect des lois et règlements, s'il en existe qui s'appliquent, et des règles générales qu'il a lui-même, le cas échéant, préalablement fixées. Celui-ci peut notamment fixer des conditions à leur octroi en fonction des objectifs qu'il entend poursuivre.

Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire. Toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention. Il en résulte que les conditions mises à l'octroi d'une subvention sont fixées par la personne publique au plus tard à la date à laquelle cette subvention est octroyée (cf. CE, 27 mai 2021, n° 433660).

L'octroi d'une subvention est subordonné à trois conditions : elle doit être justifiée par un intérêt public, répondre aux besoins de la population et respecter le principe de neutralité, ce qui exclut par exemple l'attribution de subventions pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail (cf. CE, 4 avril 2005, *Commune d'Argentan*, n° 264596 ; 16 février 2011, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 334779).

Il est possible d'octroyer une subvention à une association qui, sans constituer une association culturelle, a des activités culturelles, pour la réalisation d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destinée au culte, et à la condition que cette activité présente un intérêt public local (CE, 4 mai 2012, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône*, n° 336462).

De la même manière, une commune peut accorder une subvention à une association qui mène des actions à caractère politique, dès lors que cette aide est destinée à des activités d'intérêt public local (CE, 8 juillet 2020, n° 425926).

En ce qui concerne le respect de la procédure de versement de la subvention, le Conseil d'Etat a jugé que lorsque, après avoir pris une décision attribuant une subvention à une association, l'administration constate que sa décision est entachée d'une irrégularité de forme ou de procédure, elle dispose de la faculté de régulariser le versement de cette subvention par une nouvelle décision attribuant la subvention (Section, 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, n° [363047](#), Rec.).

Les procédures de sélection des bénéficiaires de la subvention peuvent varier en fonction du régime de subvention et des modalités afférentes. Les demandes peuvent être, dans certains cas, instruites par des comités administratifs ou ouverts à des professionnels. Lorsque le demandeur est une association, la demande est présentée selon un

formulaire unique dont les caractéristiques sont précisées par décret (article 7 de l'ordonnance [n° 2015-904](#) du 23 juillet 2015).

Lorsque le montant dépasse un seuil fixé par décret (23 000 euros en vertu du décret [n° 2001-495](#) du 6 juin 2001), l'organisme qui attribue la subvention doit conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée (art. [10](#) de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000). Cette obligation ne s'impose pas aux subventions relatives au logement social (livre III du code de la construction et de l'habitation).

En outre, depuis l'intervention de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (article [18](#)), l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 exige également que l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial qui attribue une subvention dépassant ce seuil rende accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Lorsque la subvention dépassant ce même montant est octroyée à une société commerciale, la convention peut prévoir une clause relative au versement de dividendes, au sens de l'article [L. 232-12](#) du code de commerce, ou au versement de rémunérations ou avantages de toute nature accordés aux mandataires sociaux pendant toute la durée de la convention et jusqu'à trois ans après la fin de la convention (art. [10](#) de la loi précitée du 12 avril 2000).

Depuis la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) de 2012, les investissements civils financés par l'État et ses établissements publics doivent faire l'objet d'une évaluation socio-économique préalable, soumise à une contre-expertise indépendante pilotée par le Commissariat Général à l'Investissement au-delà d'un certain seuil. La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 se fixe pour objectif d'améliorer cette évaluation *via* la définition d'une méthodologie harmonisée et une réforme du processus d'instruction et de décision des projets d'investissements, impliquant un comité interministériel de sélection des investissements placé sous l'autorité du Premier ministre.

Récupération

L'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire (CE Sect., 30 mars 1979, *Secrétaire d'Etat aux universités et université de Bordeaux II*, [n° 09369](#)), alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage (CE Sect., 6 novembre 2002, [n° 223041](#)). Elle ne peut donc être retirée pour illégalité dans le délai de quatre mois suivant son octroi. Toutefois, le caractère créateur de droits de l'attribution d'un avantage financier tel qu'une subvention ne fait pas obstacle, soit à ce que la décision d'attribution soit abrogée si les conditions auxquelles est subordonnée cette attribution ne sont plus remplies, soit à ce que l'autorité chargée de son exécution, constatant que ces conditions ne sont plus remplies, mette fin à cette exécution en ne versant pas le solde de la subvention, sans qu'il soit nécessaire, dans ce dernier cas, d'abroger expressément la décision d'attribution de la subvention (CE, 7 août 2008, *Crédit coopératif*, [n° 285979](#)). En outre, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles

découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention (CE, 5 juillet 2010, *CCI de l'Indre*, n° [308615](#)).

A contrario, la jurisprudence admet largement la récupération des aides lorsque les conditions initiales ont été définies précisément et n'ont pas été respectées (CE, 8 juillet 1988, *Premier ministre c/ Société Angérienne des Bois Déroulés et Contreplaqués S.A.B.D.E.C.*, n° [69220](#) ; CE, 26 novembre 1993, *Ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire c/ Société industrielle française du tout terrain*, n° [103579](#)), y compris lorsque cet irrespect est partiel. Ainsi, lorsqu'une partie seulement des factures produites par une société civile immobilière (SCI) bénéficiaire d'une subvention de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) pour justifier de la réalisation des travaux et de leur conformité avec les caractéristiques du projet au vu duquel la subvention avait été octroyée peuvent, eu égard à leur nombre, leur nature et leur importance, priver l'ANAH de la possibilité de vérifier le coût des travaux et leur conformité aux caractéristiques du projet faisant l'objet de la subvention, cela justifie le retrait de la subvention dans sa totalité (CE 25 mai 2018, *SCI Marphi*, n° [412502](#)).

Lorsque la convention comporte une clause relative au versement de dividendes ou de rémunérations et que celle-ci n'a pas été respectée, un titre exécutoire peut être émis pour obtenir le remboursement de tout ou partie de la subvention. Il en va de même lorsqu'un texte prévoyait des pièces justificatives de l'utilisation de la subvention et que celles-ci n'ont pas été produites (CE, 23 mars 1990, *Société Multitransports A. Jamon*, n°s [67122](#), [77501](#) et [77502](#)). Le montant du remboursement ne peut excéder le montant total de ces versements, effectués depuis le début de la convention (art. [10](#) de la loi précitée du 12 avril 2000).

Par ailleurs, une subvention entrant dans la catégorie des aides d'État, accordée de manière illégale (c'est-à-dire sans avoir été notifiée à la Commission ou octroyée avant que la Commission ait statué sur sa compatibilité) et déclarée incompatible par la Commission, doit être récupérée afin de rétablir la situation économique existant préalablement au versement de l'aide. La récupération de l'aide par l'Etat ne peut pas engager sa responsabilité (CE, 7 juin 2017, *Société Le Muselet Valentin*, n° [386627](#)). Dans le cas d'une subvention illégale mais déclarée compatible par la Commission, le bénéficiaire de l'aide est tenu de payer des intérêts au titre de la période d'illégalité (Voir par exemple, Tribunal, *Freistaat Sachsen*, 24 mars 2011, [T-443/08](#) et [T-455/08](#), point 229 et CE, 15 avril 2016, *Association vent de colère !*, n°[393721](#), considérant n° 5).

Un avis du Conseil d'Etat (CE, 29 mai 2019, *Société Royal Cinema*, n° [428040](#), [428040](#), A.) précise que, s'agissant des contentieux relatifs aux subventions, ne s'applique pas le recours dit « Tarn-et-Garonne » (CE, Ass., 4 avr. 2014, n° [358994](#), Rec..) qui permet à tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts, par sa passation ou ses clauses, de former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses. Ces litiges ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.

Contrôles

Contrôles propres à l'octroi des subventions (article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le

compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention (pour les subventions dépassant 23 000 euros) et le compte rendu financier de la subvention (pour celles faisant l'objet d'une affectation déterminée) doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'organisme qui a attribué la subvention ou par les autorités administratives qui détiennent ces documents, dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration relatives à l'accès aux documents administratifs.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives ou des organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial une subvention supérieure à un montant fixé par décret (153 000 euros en vertu du décret n° 2001-495 précité) doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

Autres contrôles de droit commun

S'agissant des subventions de l'État, les organismes bénéficiaires peuvent être contrôlés par l'inspection générale des finances (IGF) (art. 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier ; article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dite DDOEF), le Contrôle général économique et financier (CGEfi) (art. 2 du décret n° 55-733 du 26 mai 1955), et sont justiciables de la Cour des comptes (art. 31 préc. ; art. L. 111-7 du code des juridictions financières, en vigueur à compter du 1^{er} mai 2017) et de la Cour de discipline budgétaire et financière (c de l'art. L. 312-1 du même code, en vigueur à compter du 1^{er} mai 2017).

S'agissant des subventions accordées par les collectivités locales, l'article L. 1611-4 du CGCT permet de soumettre le bénéficiaire au contrôle des délégués de la collectivité. L'organisme est aussi soumis au contrôle des chambres régionales des comptes. Les dispositions de l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 préc., qui prévoient le contrôle de l'IGF, trouvent également à s'appliquer.

En outre, aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes assure la vérification des comptes des « établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales [ou] leurs établissements publics (...) apportent un concours financier supérieur à 1500 euros ».

Contrôles spécifiques

En ce qui concerne les subventions accordées au titre des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) comme le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds de cohésion, il existe des règles spécifiques et complexes de contrôle des bénéficiaires.

Pour les dépenses des programmes cofinancés par les FESI pour la période 2007-2013 (art. 62 du règlement (CE) 1083/2006 du 11 juillet 2006), a été ainsi instaurée une nouvelle autorité, l'autorité d'audit, incarnée en France par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Elle est le garant de la bonne mise en œuvre des FESI et dispose pour ce faire de pouvoirs élargis en matière de contrôle (elle effectue environ 500 contrôles d'opérations par an par l'intermédiaire de contrôleurs en région agissant sous sa responsabilité). Elle réalise en

outre des audits pour s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels (6 ou 7 missions par an). Elle transmet à la Commission européenne un rapport annuel de contrôle et un avis sur les résultats des contrôles et des audits réalisés « au cours de la précédente période de 12 mois prenant fin au 30 juin de l'année concernée ».

Pour la période de programmation 2014-2021, la CICC doit en outre donner, aux termes du règlement [\(CE\) 1303/2013](#) du 17 décembre 2013, un avis préalable à la désignation des autorités de gestion et de certification des programmes opérationnels. Elle est également chargée, chaque année, de donner un avis sur les comptes annuels produits par les autorités de gestion et de certification.

Annexe 18 – Besoin de financement du DLA

Chiffrage de l'augmentation souhaitable du budget du DLA

1-Renforcement du soutien de l'Etat aux DLA (sur la base des hypothèses détaillées ci-dessous)

Montant : + 6 M€ par rapport au PLF23 (= augmentation du 50% du budget inscrit au PLF23)

Objet : réussir à mieux couvrir les besoins d'accompagnement accrus des structures de l'ESS (dans un contexte d'inflation et de baisse des financements publics) et en particulier les associations de moins de 10 salariés.

Hypothèses retenues :

Le budget supplémentaire permettrait de financer partiellement (et de faire abonder ce budget par le FSE+ - qui exige un cofinancement et ne se suffira donc pas à lui-même- et les collectivités territoriales)

- un plus grand nombre de structures
- des accompagnements plus longs / complexes
- l'accompagnement de têtes de réseaux nationales, notamment de petite taille
- des actions de montée en compétences des DLA pour faire face aux transitions sociétales

2-Détail des hypothèses pour le renforcement du soutien aux DLA

Les hypothèses 1 et la 2 sont les plus urgentes pour répondre aux besoins des associations en difficulté.

2.1 Hyp 1 : augmentation du nombre de structures accompagnées :

Montant : + 3 M€

Base retenue : nombre de structures accompagnées sur les territoires où sont situées de grandes métropoles sur lesquelles la demande est forte avec file d'attente / absence de réponse, en simulant une augmentation d'activité de 50% = accompagnement de 600 structures supplémentaires.

N.B : au vu des 200 000 structures de l'ESS (vs. les 5 000 qu'accompagne le DLA chaque année), on pourrait avoir un objectif bien plus ambitieux bien entendu.

2.2 Hyp 2 : allongement du nombre de jours d'accompagnement

Montant : + 5,6 M€

Base retenue : passage de 4 à 6 jours d'accompagnement en moyenne.

Cette augmentation du nombre de jours d'accompagnement se justifie par l'évolution de la complexité des besoins et la nécessité de mieux prendre en compte les grandes transitions sociétales (ex : transformation écologique).

2.3 Hyp 3 : élargissement du périmètre actuel du DLA aux têtes de réseau nationales

Montant : +1 M€

Base retenue : actuellement on identifie environ 60 structures de périmètre national via le DLA de Paris (PIE), ou le DLA Régional IdF. On peut extrapoler le besoin à une centaine de structures.

Avec une logique de besoin d'accompagnement plus complexe (8 à 10 jours d'accompagnement).

De nombreuses têtes de réseau de petite taille ne disposent pas des moyens nécessaires à leur accompagnement et s'interrogent sur leur modèle économique.

Il n'existe pas à ce jour de dispositifs permettant d'accompagner des têtes de réseau nationales, qui ont des besoins importants pour permettre une bonne structuration de l'ESS.

On observe également une évolution de la demande sur la mise en place d'accompagnement transrégionaux, en particulier sur des logiques de mise en place de filières émergentes (économie circulaire, par ex), qui nécessite des accompagnements plus coûteux.

2.4 Hyp 4 : mise en œuvre d'actions nouvelles pour renforcer la montée en compétence des chargés d'accompagnement DLA

Montant : +2 M€

Base retenue : sur le modèle de l'« appel à initiatives DLA 2021 » lancé par l'Etat auprès des DLA régionaux et des centres de ressources DLA.

2.5 Coût total de la mise en œuvre conjointe des 4 hypothèses : 11,6 M€

Hypothèse retenue pour le PLF24 : solliciter + 6 M€ du côté de l'Etat (et mobiliser en parallèle d'autres financements notamment des collectivités territoriales, du FSE+) ou, de manière plus réaliste, une augmentation de 1,5 M€ par an entre 2024 et 2027.

Annexe 19 – Sécurisation du mécénat de compétence



Contacts :

CENTRE FRANÇAIS DES FONDS ET FONDATIONS : Nicolas MITTON, responsable juridique et affaires publiques
06 24 86 35 49 – nicolas.mitton@centre-francais-fondations.org

ADMICAL : Clara LEMONNIER, Directrice juridique et affaires publiques clemonnier@admical.org

FRANCE GENEROSITES : Sarah BERTAIL, Responsable juridique sbertail@francegenerosites.org

Mécénat de compétence et code du travail

Le dernier Panorama national des générosités, réalisé par l'Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France¹⁸⁹ relève que la générosité en France représente 8,5 milliards d'euros en 2019 dont 3,5 milliards sont issus des entreprises. A cet égard, le montant des dons des entreprises a fortement progressé depuis 10 ans (+ 119 % entre 2010 et 2019).

Le mécénat de compétence, l'une des formes de don en nature, s'inscrit également dans cette tendance croissante. Parmi les entreprises mécènes, 86% des entreprises sont des TPE et PME et 0,3% sont des grandes entreprises. 21% de ces entreprises mécènes pratiquent le mécénat de compétence, dont 40% de PME et ETI et 54% des grandes entreprises.

L'administration fiscale définit le mécénat de compétences comme la mise à disposition gratuite par une entreprise de membres de son personnel au profit d'un organisme visé à l'article 238 bis du code général des impôts¹⁹⁰. La Cour des comptes adopte une définition similaire et reconnaît, dans son rapport de 2019, l'intérêt de ce dispositif tant pour « *les PME-TPE qui ne disposent pas nécessairement de ressources financières suffisantes pour réaliser un mécénat financier* » que pour le salarié qui réalise ce mécénat et pour l'organisme bénéficiaire¹⁹¹.

¹⁸⁹ Panorama national des générosités, septembre 2021 :

<https://www.fondationdefrance.org/images/pdf/etude-panorama-des-generosites-2021.pdf>

¹⁹⁰ BOFiP-Impôts BOI-BIC-RICI-20-30-10-20 §70

¹⁹¹ Le soutien public au mécénat des entreprises, un dispositif à mieux encadre, rapport de la Cour des comptes, novembre 2018, p. 113

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-11/20181128-rapport-soutien-public-mecenas-entreprises.pdf>

Dans la pratique, le mécénat de compétence sous forme de prêt de main d'œuvre à but non lucratif a été encadré par les articles L.8241-1 et L.8241-2 du code du travail, afin de sécuriser juridiquement les opérations et de protéger les salariés prêtés.

1. Base légale : le principe de l'interdiction du prêt de main d'œuvre à but lucratif

L'article L.8241-1 du code du travail prohibe le prêt de main d'œuvre à but lucratif et le second alinéa autorise par exception le prêt de main d'œuvre à but non-lucratif lorsqu'il est refacturé à l'euro près par l'entreprise prêteuse à l'organisme bénéficiaire.

L'article L.8241-2 code du travail pose les conditions dans lesquelles peut être exercée cette exception.

2. Les évolutions apportées en 2017 et 2018

Il existe également depuis 2017, à **l'article L.8241-3 du code du travail**, un troisième dispositif spécifique de mise à disposition de personnel par les grandes entreprises auprès des jeunes ou petites et moyennes entreprises « *afin de leur permettre d'améliorer la qualification de sa main-d'œuvre, de favoriser les transitions professionnelles ou de constituer un partenariat d'affaires ou d'intérêt commun* » et ce, pour une durée maximum de 2 ans.

Ce mécanisme *ad hoc* permet aux entreprises d'éviter le risque de voir leurs opérations de prêt de salariés requalifiées en délit de marchandage lorsqu'elles ne donnent lieu à aucune refacturation. Il s'agit bien d'un mécanisme *ad hoc* permettant le prêt de salariés entre entreprises, dans des conditions restrictives, et qui ne s'apparente en aucun cas à une démarche de mécénat¹⁹².

En 2018, ce mécanisme a été modifié et les organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du CGI sont désormais expressément mentionnés à l'article L.8241-3 du code du travail¹⁹³. La mention expresse de l'article 238 bis du CGI à cet article a entraîné une insécurité juridique, en laissant penser que le mécénat de compétence entrerait dans le cadre de ce dispositif.

3. Une insécurité juridique qui restreint le mécénat de compétence

L'article L.8241-3 dans sa rédaction de 2018 instaure une double limite : une durée du prêt de main d'œuvre limitée à deux ans et réservée aux entreprises de plus de 5000 salariés.

De ce fait, tous les acteurs ayant recours au mécénat de compétence sont affectés par cette insécurité juridique. Si l'article L.8241-3 devait être considéré comme le seul article applicable au mécénat de compétence, les conséquences pour le secteur seraient désastreuses :

- **Les petites et moyennes entreprises, représentant 99,99% du total des entreprises en France¹⁹⁴, pourraient se retrouver entièrement exclues de la possibilité de faire du**

¹⁹² Comme en atteste le [rapport au président de la République](#) relatif à cette ordonnance (2017-1718) visant à mettre en cohérence les dispositions prises en application de la loi du 15 septembre 2017 (2017-1340) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036240521>

¹⁹³ Loi n°[2018-217](#) du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n°2017-1340 du 13 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, article 11.

¹⁹⁴ Chiffres 2019 de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2016091#tableau-figure1>

mécénat de compétence en raison du conditionnement de l'application de l'article L.8241-3 du code aux grandes entreprises uniquement. Les entreprises sont qualifiées de « grandes » lorsqu'elles ont plus de 5 000 salariés¹⁹⁵. Ce dispositif, qui ne concernerait donc que 0,01% des entreprises en

France, serait en opposition totale avec l'esprit même du dispositif du mécénat qui repose sur une démarche volontaire, ouverte à toutes les entreprises au service de l'intérêt général.

- Les grandes entreprises mécènes, dont 54% font du mécénat de compétence, le font majoritairement sous forme de mise à disposition longue durée de leurs salariés auprès de leurs fondations d'entreprise ou d'autres véhicules juridiques dédiés à leur politique de mécénat. **La limitation à deux ans de la mise à disposition irait ainsi à l'encontre des pratiques constatées. Elle serait également en opposition avec l'esprit même du mécanisme de mécénat, qui permet aux organismes sans but lucratif de bénéficier des compétences de salariés qualifiés, indispensables à leurs missions d'intérêt général sur un temps long.**

- Le mécanisme de l'article L. 8241-3 restreint par ailleurs les objectifs poursuivis d'une telle mise à disposition uniquement à l'amélioration de la qualification de la main d'œuvre, la promotion des transitions professionnelles ou à la constitution de partenariats d'affaires ou d'intérêt commun. Cette liste limitative ne prend pas en compte le caractère désintéressé du mécénat de compétence et n'est pas adaptée à la réalité de la pratique.

- Le secteur associatif et les organismes d'intérêt général subiraient frontalement cette limitation radicale du mécénat de compétence.

4. La nécessité d'adapter le dispositif existant

Pour toutes ces raisons, les dispositions sont donc totalement inadaptées pour les actions de mécénat de compétence. Il nous apparaît urgent et vital de préserver le mécanisme du mécénat de compétence en clarifiant le régime juridique applicable, afin d'assurer sa lisibilité et permettre aux acteurs de l'intérêt général d'avoir recours au mécénat de compétence en toute sécurité.

A ce titre, il semble juridiquement cohérent de modifier l'article L.8241-1 du code du travail afin de rattacher le mécanisme du mécénat de compétence audit article.

En effet, le prêt de main d'œuvre à titre gratuit n'a, *de facto*, pas de caractère lucratif et devrait être autorisé en soi. **Le mécénat de compétence, qui ne donne lieu à aucune refacturation, devrait ainsi pouvoir rentrer dans la définition du prêt de main d'œuvre à but non-lucratif tel qu'autorisé par l'article L.8241-1 du code du travail.**

¹⁹⁵ Article 3 du décret d'application ([n°2008-1354](#)) de [l'article 51 de la loi de modernisation de l'économie](#), relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique

Annexe 20 – Le partage de la valeur dans les SCOP



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTE - EGALITE - FRATERNITE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

26 janvier 2023

Questionnaire complété par la CGScop en date du 16 mars 2023

**Questionnaire de M. Louis Margueritte et Mme Eva Sas,
rapporteurs de la mission d'information sur l'évaluation des outils fiscaux et sociaux de
partage de la valeur dans l'entreprise**

à l'attention de la Confédération générale des SCOP (sociétés coopératives de production)

Une réponse écrite¹ individuelle est souhaitée dans un délai de deux semaines suivant l'audition.

Contexte de l'audition

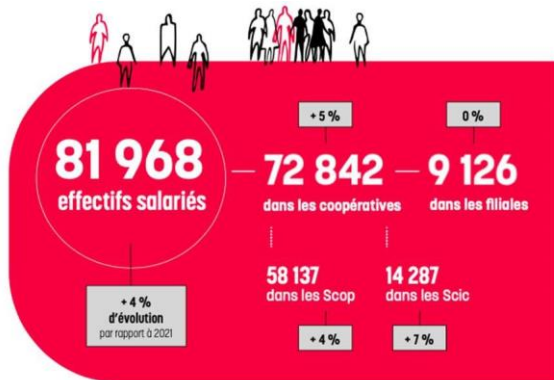
La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire a décidé, dans sa réunion du jeudi 8 décembre 2022, la création d'une mission d'information sur l'évaluation des outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans l'entreprise. M. Louis Margueritte et Mme Eva Sas en sont les deux co-rapporteurs. Dans ce cadre, ils conduisent plusieurs auditions préalablement à la rédaction du rapport d'information qu'ils présenteront à l'issue de cette mission à la commission des finances.

Les auditions de cette mission d'information ne sont accessibles qu'à ses membres. Aucune retransmission et aucun compte-rendu n'est prévu.

Questions

1. Présentez-vous et exposez les missions de l'organisme que vous représentez, en lien avec les outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans l'entreprise.

La Confédération générale des Scop et des Scic fédère les 81 968 salariés des Scop, Sociétés coopératives et participatives, et Scic, Sociétés coopératives d'intérêt collectif, auprès des pouvoirs publics et des acteurs politiques, économiques et sociaux. Elle a pour mission de coordonner et d'animer le réseau de 4 406 sociétés coopératives, présent sur tout le territoire avec 9 unions régionales et 4 fédérations de métiers (BTP, industrie, communication, CAE). Ces différentes structures du réseau comptent 220 permanents qui assurent un service complet aux structures adhérentes et porteurs de projet : accueil et suivi personnalisé, accompagnement juridique, solutions de financements adaptées à la création d'entreprises comme à leur développement, formations, échanges professionnels...



On retiendra de l'année 2022 :

- +4 % de sociétés et d'emplois par rapport à 2021*
- Le chiffre d'affaires net total atteint 8,4 milliards d'euros en 2022, soit une croissance de 11 % par rapport à 2021
- Le taux de pérennité à 5 ans en augmentation de 3 points par rapport à 2021 (76 % pour les coopératives du Mouvement en 2022, contre 61 % pour l'ensemble des entreprises françaises - source INSEE)

Nous qualifions les Scop de modèle abouti en matière de partage de la valeur reposant sur ce qui fait leur ADN : le partage de richesse créée et la partage de la gouvernance avec pour principe de base d'une personne=1 voix. En cela notre modèle peut être très inspirant.

Les principes coopératifs reposent sur :

- la double qualité : Une société par et pour ses membres
- la gestion démocratique : 1 associé = 1 voix
- L'impartageabilité des réserves : propriété collective et pérennité de l'entreprise

Dans une Scop, les associés salariés détiennent au minimum 51% du capital social et 65% des droits de vote (51% en cas d'associés extérieurs qui seraient des coopératives). Par ailleurs, 2/3 des mandats de fonction de direction au minimum doivent être détenus par les associéssalariés.

Ainsi, les associés salariés sont au cœur même des décisions et incités à investir dans leur scop avec des parts sociales dont le montant est encadré entre 15 et 75 €.

Les associés salariés peuvent faire l'acquisition de parts sociales par différents moyens : via la part travail, via la participation, via le PEE.

La loi de 1978 prévoit la répartition des Excédents Nets de Gestion en 3 parts : réserve légale (minimum de 15%), réserve statutaire Fonds de développement (minimum de 1%), part travail (minimum de 25%) et intérêts parts sociales (maximum ne doit ni dépasser les réserves ni la part travail).

La part travail peut être affectée en tout et partie à la réserve spéciale de participation en cas d'accord de participation. La fiscalité est avantageuse avec la part RSP (Réserve Spéciale de Participation) déductible du bénéfice imposable à l'IS et la PPI (Provision Pour Investissement) à hauteur de la RSP également déductible. Ainsi, c'est une véritable incitation à réaliser des investissements.

La législation oblige à un versement minimum aux salariés de la part travail.

Il existe des modalités de placement de la participation également favorables avec la possibilité d'affectation en comptes courants bloqués rémunérés, en PEE, et en parts sociales de la scop. A noter que les Scop sont les seules sociétés à avoir la possibilité de placer directement les sommes issues de la participation en titres de la société ou en comptes courants bloqués (Article L3323-3 code du travail). Et en cas d'emploi de la réserve spéciale de participation en comptes courants bloqués, les associés salariés peuvent affecter leur créance à la libération de parts sociales qui restent soumises à la même indisponibilité.

Enfin, l'accord de participation dérogatoire, notamment lorsqu'il utilise la possibilité d'indisponibilité des droits (placements en comptes courants bloqués), présente des avantages pour l'entreprise avec :

- la constitution d'une provision pour investissement représentée par les réserves permet à l'entreprise d'assurer sa pérennité en lui permettant d'investir ;
- le placement des droits en comptes courants bloqués permet d'éviter une sortie de trésorerie et favorise le financement des investissements ;
- la transformation de tout ou partie des droits en parts sociales, soit par placement direct soit par l'intermédiaire du plan d'épargne entreprise, permet d'améliorer le fonds de roulement et les capitaux propres.

L'ensemble de ces outils fiscaux et sociaux du partage de la valeur dans l'entreprise constitue un véritable cercle vertueux au bénéfice des salariés et de l'entreprise, propriété collective des salariés.

L'autre point que nous souhaitons également évoquer porte sur les avantages compétitifs des Scop directement liés au partage de la valeur : la double qualité des salariés d'une coopérative en tant que salarié et associé de l'entreprise, c'est surtout un effet de levier extraordinaire pour racheter une entreprise (voire leur entreprise), pour consolider les fonds propres de leur entreprise les Scop sont à capital variable) ou plus basiquement, pour performer car être salarié-associé, c'est être le bénéficiaire direct de la création de richesse via la participation et les dividendes quand l'entreprise fait des bénéfices. Etendre ces avantages compétitifs à toutes les entreprises auront sans aucun doute les mêmes effets que pour les Scop, il s'agira alors d'innover pour les Scop pour les encourager à rester toujours plus compétitives grâce à leurs salariés.

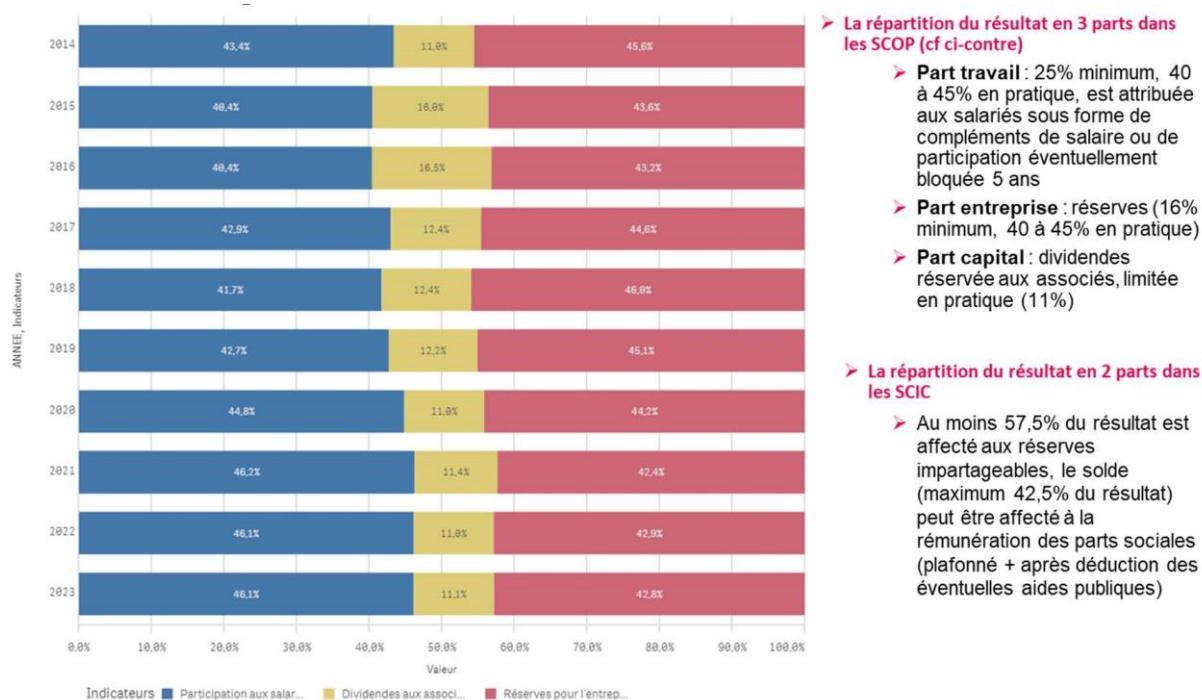
2. Dressez un état des lieux chiffré des dispositifs de partage de la valeur (intéressement, participation, prime de partage de la valeur, actionnariat salarié et épargne salariale) dans les SCOP. Précisez les catégories de salariés qui en bénéficient le plus et le moins, selon leur sexe, niveau de qualification, niveau de rémunération, ancienneté dans l'entreprise, secteur d'activité... Le cas échéant, précisez en quoi vous pensez que cet état des lieux se distingue de celui de la majorité des entreprises. À quoi attribuez-vous cette différence ? En particulier, quel est l'impact de la gouvernance particulière des SCOP sur le partage de la valeur ? Dans quelle mesure les modalités particulières de partage des profits dans les SCOP permettent-elles un meilleur partage de la valeur au bénéfice des salariés ?

Quelques données d'ensemble pour comprendre les chiffres :



Les données chiffrées concernent uniquement les Scop qui ont renseigné l'information dans le cadre de la liste ministère (démarche obligatoire) . On peut considérer que 100% des Scop ont un accord de participation. Les données portent sur 2033 coopératives qui ont renseigné l'information. Il est à noter que 553 coopératives ont également un accord d'intéressement.

Dans le tableau ci-dessous, les mécanismes décrits plus haut se traduisent pour l'ensemble des Scop de la manière suivante :



Répartition des excédents nets de gestion dans les SCOP depuis 2014, source CG SCOP

➤ La répartition du résultat en 3 parts dans les SCOP (cf ci-contre)

- **Part travail** : 25% minimum, 40 à 45% en pratique, est attribuée aux salariés sous forme de compléments de salaire ou de participation éventuellement bloquée 5 ans
- **Part entreprise** : réserves (16% minimum, 40 à 45% en pratique)
- **Part capital** : dividendes réservés aux associés, limitée en pratique (11%)

➤ La répartition du résultat en 2 parts dans les SCIC

- Au moins 57,5% du résultat est affecté aux réserves impartageables, le solde (maximum 42,5% du résultat) peut être affecté à la rémunération des parts sociales (plafonné + après déduction des éventuelles aides publiques)

Autre donnée importante : le taux de sociétariat des salariés est de 71%.

3. Quelles difficultés identifiez-vous au développement de chacun des dispositifs de partage de la valeur dans les SCOP ? En particulier, comment expliquez-vous le faible déploiement de la participation, de l'intéressement et de l'actionnariat salarié dans les entreprises de moins de 50 salariés ?

Il n'y a pas de difficultés particulières. Toutes les SCOP de moins de 50 salariés ont mis en place un accord de participation. L'affectation de la participation est intéressante pour le salarié avec le versement en comptes courants bloqués car les sommes sont non imposables à l'impôt sur le revenu (IR) après le déblocage des droits après la période d'indisponibilité.

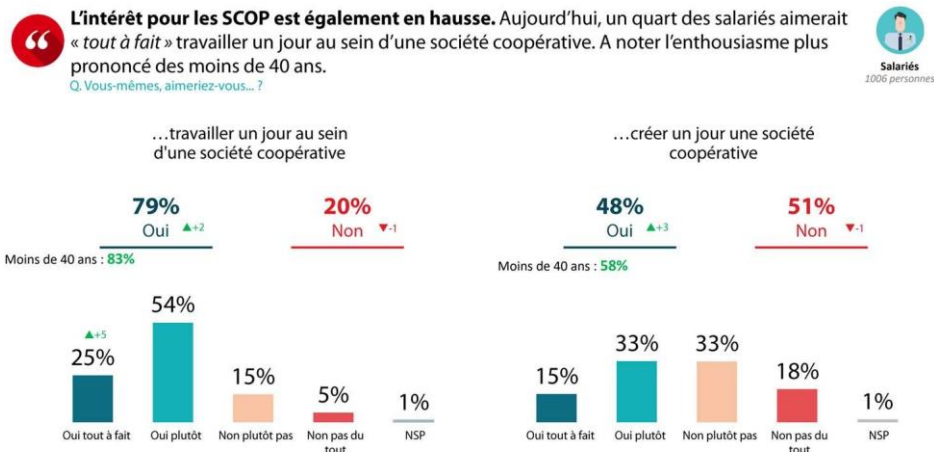
Comme évoqué plus haut, la fiscalité est avantageuse pour les scop avec la RSP et la PPI déductibles du bénéfice imposable à l'IS.

A peu près 25% des scop mettent en place l'intéressement qui peut se cumuler avec un accord de participation. En réalité, il y a peu d'intérêt compte tenu des avantages qui lui sont liés pour le salarié comme pour la scop ... à ceci près que l'intéressement n'est pas bloqué et peut être versé chaque année. Il est à noter que 15% des Scop ont également mis en place un PEE. Que ce soit l'intéressement ou le PEE, à 80%, ce sont des entreprises de plus de 50 salariés.

4. Quelles sont vos propositions pour surmonter ces difficultés et mieux partager la valeur dans les SCOP ? Pensez-vous que les modalités particulières de partage des profits au sein d'une SCOP soient transposables à d'autres entreprises ? Que proposez-vous pour développer la participation dans les entreprises de moins de 50 salariés ?

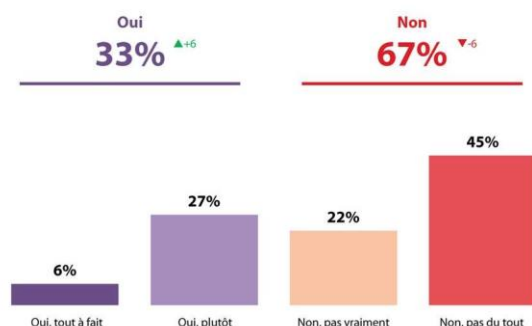
Nous proposons que le modèle coopératif soit inspirant et surtout il nous paraît particulièrement judicieux de renforcer ces avantages pour les Scop pour permettre aux entreprises qui le souhaitent de se transformer en Scop.

C'est loin d'être négligeable d'après le baromètre d'Opinionway réalisé en septembre 2020 et réactualisé en mars 2022 auprès de 1006 salariés et 500 chefs d'entreprises :



Après des dirigeants, l'attrait des SCOP progresse également : un tiers pourrait envisager de transformer leur entreprise en SCOP

Q. Vous-même, pourriez-vous envisager de transformer votre entreprise en SCOP ?



Pensez-vous que la formule de calcul de la participation doive être modifiée ?

Les scop utilisent une formule dérogatoire. La part travail qui représente au minimum 25% des excédents nets de gestion peut être affectée en tout ou partie à la Réserve spéciale de participation (article R3323-10 du code du travail).

La formule de droit commun est complexe, et mériterait d'être simplifiée.

La formule de calcul de la réserve légale de participation (RSP) résulte de l'article L 3324-1 du Code du travail : $\frac{1}{2} \{ (\text{Bénéfice net} - 5\% \text{ Capitaux propres}) \times \text{Salaires/VA} \}$

Modifier la formule de calcul présente un avantage certain si l'objectif est la simplification.

La formule dérogatoire des Scop présente l'avantage d'être un pourcentage du bénéfice, il présente aussi l'avantage d'un effet multiplicateur au regard de la formule de calcul de droit commun.

A titre d'exemple, pour la Scop Alma, cet effet est de 7 permettant à un salarié de disposer en 2022 d'une participation d'un montant de 11351€ quand la formule de droit commun aurait arrêté un montant de 1668€.

La formule est-elle adaptée aux groupes et à leur structuration juridique ?

La proposition de dividende salarié portée par Thibault Lanxade (obligation de la participation pour les entreprises de plus de 10 salariés, interdiction de versement de dividendes aux actionnaires sans versement d'un intéressement ou d'une participation à tous les salariés et suppression de la règle du « un demi » dans le calcul de la formule de la participation) vous paraît-elle pertinente ?

La proposition de « dividende salarié » de Thibault Lanxade, consiste à élargir la participation aux bénéficiaires à toutes les entreprises de plus de 10 salariés. Toutefois la proposition reprend la terminologie de dividende alors que sa déclinaison concrète s'apparente avant tout à de la participation. Le vocabulaire est important car la proposition apporte des réponses en matière de pouvoir d'achat, ce qui va dans le bon sens et répond en partie à la volonté de partager les richesses créées. Pour autant, l'idée de dividende salarié est extrêmement pertinente si le dividende comme son nom correspond à une part des bénéfices attribuée aux actionnaires que pourraient être les salariés. Pour les Scop, l'actionnariat salarié est une réalité avec les salariés qui détiennent au moins 51% du capital.

Les salariés associés peuvent percevoir des intérêts aux parts sociales (dividendes) dont le montant ne peut dépasser la dotation aux réserves et la dotation à la part travail.

Plus la SCOP fait de bénéfices, plus le salarié bénéficie d'une part travail ou participation élevée.

5. Indiquez quels sont les effets de ces différents dispositifs sur :

a. les effets d'éviction de l'un à l'autre ; pas d'éviction ; les SCOP utilisent les 3 dispositifs : la participation (100%) , le PEE (15%), l'intéressement (25%)

b. l'engagement des salariés et la cohésion au sein des SCOP ; Les associés salariés de SCOP peuvent faire l'acquisition de parts sociales en cours de vie sociale par différents moyens : via la part travail, via la participation, via le PEE.

c. les augmentations de salaire pérennes et fiscalisées accordées aux salariés ;

d. les inégalités de revenus globaux entre salariés au sein de l'entreprise.

6. Indiquez quels ont été les effets sur les dispositifs de partage de la valeur dans les SCOP :

a. de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « Pacte ») ;

La suppression du forfait social pour les entreprises de moins de 50 salariés en ce qui concerne la participation a été bénéfique pour les SCOP mais sans incidence quant à la signature des accords de participation, les SCOP de moins de 50 salariés ayant déjà toutes signé un accord de participation. La loi Pacte a mis fin à la possibilité d'affecter une partie des sommes constituant la réserve spéciale de participation à un compte courant bloqué géré par l'entreprise sauf pour les SCOP qui bénéficient de 3 possibilités d'affectation : comptes courants bloqués, parts sociales et PEE.

b. des assouplissements à l'intéressement portés par deux lois en 2020 ;

Ces assouplissements n'ont pas eu d'incidences pour les SCOP qui utilisent assez peu l'intéressement.

c. de la crise du covid-19 ;

d. de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat en faveur de la prime de partage de la valeur ;

Impact sur le pouvoir d'achat avec la prime et impact sur le résultat et sur les outils d'épargne salariale avec effet de vase communicant. Ce qui a été affecté en prime n'est pas distribué en part travail et donc en participation.

La loi a encadré le débloqué anticipé de participation pour les SCOP en tenant compte de leur spécificité : ainsi lorsque, en application de l'accord de participation, la participation a été affectée à l'acquisition de parts sociales de l'entreprise ou en comptes courants bloqués en ce qui concerne les coopératives, le débloqué de ces droits est subordonné à un accord conclu dans les conditions prévues pour l'accord de participation. Nous n'avons pas connaissance du nombre de SCOP ayant utilisé ce dispositif.

e. des mesures d'incitation aux dispositifs d'épargne salariale .

7. La moindre fiscalisation des dispositifs de partage de la valeur en entreprise vous paraît-elle nécessaire et justifiée ? Le « forfait social » est-il, selon vous, un instrument suffisant et adapté pour compenser la diminution des recettes de cotisations sociales ? Quelles alternatives à cette fiscalité très favorable peuvent être envisagées pour rendre ces dispositifs incitatifs sans nuire au bon financement de la sécurité sociale ?

Propositions pour rendre plus attractif un plan d'Epargne investi dans l'entreprise :

- Augmenter de manière significative les plafonds liés à l'abondement pour les PEE en cas d'investissement en actions de son entreprise :
- Rendre le forfait social, sur la participation, l'intéressement et l'abondement au PEE investi au capital de l'entreprise, très dégressif en fonction de la participation des salariés à la gouvernance de l'entreprise.

8. Que pensez-vous de la proposition de la Fédération française des associations d'actionnaires salariés et anciens salariés (FAS) de créer un délégué interministériel à l'épargne salariale et à l'actionnariat salarié ?

Pourquoi pas si ce délégué interministériel a aussi comme périmètre Bercy et peut mettre en place un plan de développement de l'épargne salariale et l'actionnariat salarié.

9. Quelles sont les conséquences que vous constatez sur la participation des dispositifs d'optimisation fiscale, voire d'évasion fiscale ? Pensez-vous qu'une modification de l'article L. 3326-1 du code du travail est nécessaire ? Pas d'avis sur le sujet

10. Quelles sont vos propositions pour les entreprises réalisant des profits exceptionnellement élevés ? À partir de quel montant peut-on, selon vous, qualifier des profits d'« exceptionnellement élevés » ? Que pensez-vous de l'idée de « superparticipations » versées en cas de superdividendes ?

En SCOP, en cas de « super profits », les sommes sont redistribuées en salaires et en « super participations »

Réaction du Labo de l’ESS à l’avis du CSESS sur l’évaluation de la loi de 2014

12 mai 2023

Le Labo de l’ESS remercie le groupe de travail du Conseil supérieur de l’économie sociale et solidaire et tout particulièrement son président, Frédéric Tiberghien, pour les éléments d’avis concernant l’évaluation de la loi relative à l’ESS du 31 juillet 2014 dont il a pris connaissance avec intérêt et salue la grande qualité et l’utilité.

Ses membres ont pu, en leur nom ou pour leurs organisations respectives, contribuer aux échanges, avis et propositions compilés dans le rapport. L’Avis reflète bien la diversité des points de vue. Au moment de la finalisation de ce dernier, il nous apparaît utile que le Labo de l’ESS apporte son regard propre, nourri des observations qu’il cultive au contact des initiatives territoriales et innovantes de l’ESS dans le cadre de ses travaux.

De façon générale, le Labo de l’ESS tient à réaffirmer son attachement à la loi de 2014, qui a fortement contribué à la structuration de l’ESS, tant nationalement à travers ses organisations de représentation que localement, ainsi qu’à sa reconnaissance en tant que mode d’entreprendre spécifique. En ce sens, il considère la définition de l’ESS donnée à l’article 1 satisfaisante en l’état. Il rappelle qu’elle a fait l’objet, au moment de sa rédaction, d’un travail important de concertation soucieux de dégager une expression équilibrée des différentes sensibilités au sein de l’économie sociale et solidaire. Cette définition constitue d’ailleurs une référence inspirante pour la Commission Européenne, de nombreux autres pays européens et pour la récente résolution adoptée par l’ONU. Le Labo de l’ESS n’est donc pas favorable à une modification de cet article. Il convient de rappeler également qu’une loi, fut-elle de grande qualité, ne génère pas, par elle-même, du développement. Ce sont les entrepreneurs, les écosystèmes territoriaux, les politiques publiques, les modalités d’accompagnement, les outils financiers etc. qui permettent, en s’appuyant sur un cadre législatif clair, de provoquer des changements d’échelle souhaités.

Plus spécifiquement, sur certains articles et enjeux soulevés par le rapport :

Concernant le développement de dynamiques de coopération territoriale

Le Labo de l’ESS réaffirme la nécessité d’appuyer le développement des coopérations territoriales pour répondre aux enjeux écologiques et sociaux.

La loi de 2014, dans son article 9, a reconnu l’existence de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), s’appuyant sur un travail collectif de conceptualisation assuré par plusieurs réseaux de l’ESS et coordonné par le Labo de l’ESS, et a engagé le soutien de l’État à ces dynamiques par le biais d’appels à projets lancés en 2013 et

2015. Ce soutien a ensuite été interrompu jusqu’au lancement d’une relance nationale des PTCE décidé par le Secrétariat d’État à l’économie sociale, solidaire et responsable en 2021. Celle-ci, par ses premiers résultats, démontre l’intérêt d’un engagement étatique auprès des PTCE, le nombre de ceux-ci ayant fortement augmenté en 2 ans (passant de 56 à 203). Co-construite à l’échelle nationale au sein d’une cellule nationale d’animation (CNA), cette politique a également contribué à structurer des collectifs locaux autour de cellules régionales d’animation, relais fondamentaux pour asseoir le développement de ces dynamiques dans la durée au plus près du terrain. Fort de ces constats, le Labo de l’ESS insiste sur la nécessité de pérenniser dans le temps et d’accentuer ce soutien ainsi que de mieux valoriser, de façon complémentaire à la définition des PTCE proposée à l’article 9, la Charte des PTCE, issue d’un travail collectif de formalisation

par les PTCE des valeurs et principes de fonctionnement qui fondent leur identité commune¹⁹⁶, dont le texte a été actualisé en 2021. La politique de relance des PTCE à l'échelle nationale doit également mieux s'articuler aux opportunités dégagées à l'échelle européenne par le Plan d'action de la Commission européenne en faveur de l'économie sociale et solidaire ou le *transition pathway on proximity and social economy*. La reconnaissance des PTCE parmi les pôles d'innovation sociale et écologique par le Groupe d'experts de la Commission sur l'économie sociale et l'entreprise sociale (GECES)¹⁹⁷ renforce cette conviction et ouvre des opportunités, notamment de financement, dans ce sens.

Au-delà des PTCE, comme le souligne le rapport, les dynamiques de coopération territoriale – où l'ESS joue généralement un rôle moteur – se sont multipliées et diversifiées (territoires zéro chômeur de longue durée, tierslieux, projets alimentaires territoriaux, etc.). Tout comme les PTCE, celles-ci doivent être soutenues pour déployer leur plein potentiel. Le Labo de l'ESS recommande notamment de financer davantage et plus durablement les dépenses de fonctionnement de ces dynamiques collectives, notamment leur animation, et de valoriser plus systématiquement la coopération dans l'attribution des subventions publiques, en faisant évoluer les critères de sélection (les appels à communs déployés notamment par l'ADEME constituent à ce titre un exemple inspirant). Il encourage en outre l'Etat, les collectivités territoriales et les investisseurs publics à mobiliser des ressources financières pour soutenir l'évaluation par ces dynamiques de coopération territoriale de la valeur ajoutée sociétale qu'elles créent. Ces évolutions doivent être accompagnées d'une meilleure formation des élus et services des pouvoirs publics aux bénéfices et enjeux de la coopération territoriale et des dynamiques collectives impulsées par l'économie sociale et solidaire.

Par ailleurs, en vertu de la politique de concurrence régie par le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, les aides d'Etat sont a priori incompatibles avec le marché intérieur. L'ESS est essentiellement un marché de proximité, car formée d'entreprises locales qui se développent en répondant à des besoins locaux nonsatisfaits, notamment par les entreprises à but lucratif. Le risque de distorsion de concurrence en cas d'aides d'autorités publiques aux entreprises de l'ESS est réduit du fait que leur objet est prioritairement tourné vers l'utilité sociale. Il en résulte que les règles générales d'aides d'Etat ne peuvent s'appliquer à l'ESS sans adaptation. Et pourtant, parmi les catégories d'exemption identifiées dans le règlement général d'exemptions par catégories (RGEC), aucune ne correspond aux entreprises de l'ESS et ce malgré la dernière révision abordée au premier trimestre 2023. Si certaines peuvent en bénéficier, c'est de façon détournée, parce qu'elles sont assimilées à des PME. Mais les règles d'exemption pour les PME se limitent à leur phase de démarrage. Or les entreprises de l'ESS rencontrent des problèmes d'accès aux financements de façon structurelle et persistante au-delà de la phase d'amorçage¹⁹⁸. Le plan d'action européen pour l'économie sociale et solidaire mentionne l'opportunité d'une révision du RGEC si le besoin est avéré. Une étude financée par la Commission européenne est de ce fait en cours de lancement pour documenter des justifications à une telle révision.

Concernant les monnaies locales complémentaires, introduites à l'article 16 de la loi, le Labo de l'ESS souscrit pleinement aux propositions portées principalement par le Mouvement Sol pour faciliter leur usage par les collectivités territoriales. Il observe que l'engagement concret des collectivités (notamment les communes et

¹⁹⁶ Animée et actualisée mensuellement par le Labo de l'ESS, cette charte est accessible à cette adresse : <https://www.llelaboess.org/system/files/inline-files/PTCE%20nouvelle%20charte%202021.pdf>

¹⁹⁷ Le rapport du GECES sur ces pôles d'innovation sociale et écologique est accessible à cette adresse : <https://www.llelabo-ess.org/rapport-lespoles-d-innovation-sociale-et-ecologique-dans-l-union-europeenne-perspectives-et>

¹⁹⁸ Voir le point de vue du Labo de l'ESS accessible à cette adresse : <https://www.llelabo-ess.org/l-avenir-de-l-europe>

leurs groupements) auprès des monnaies locales constitue un facteur important de la réussite de celles-ci et de leur appropriation par la population, comme en témoigne l'exemple de l'eusko, monnaie locale basque ayant bénéficié d'un soutien clé de plusieurs collectivités, qui ont compté parmi les premières à réaliser des paiements par le biais d'une monnaie locale.

Concernant les sociétés coopératives d'intérêt collectif (articles 33 et 34), le Labo de l'ESS apporte son soutien aux propositions recensées dans le rapport. Il constate avec plaisir le fort développement récent des SCIC, en particulier pour des projets de coopération territoriale. Ce développement a pris du temps, en partie parce qu'il a fallu créer un cadre d'accompagnement approprié et lever des craintes sur les innovations juridiques que portaient ce nouveau statut. Le Labo est convaincu qu'il est appelé à se développer dans les années à venir.

Concernant la subvention publique (articles 59 et 60) : en cohérence avec les propositions ci-dessus relatives au soutien financier des dynamiques de coopération territoriale, le Labo de l'ESS appuie le constat fait dans le rapport concernant l'application des articles 59 et 60. Le recours de plus en plus systématique aux appels à projets au détriment de subventions pluriannuelles, outre le fait d'encourager la concurrence plutôt que des réponses par la coopération, fragilise les initiatives de l'ESS qui doivent allouer de plus en plus de moyens humains à la recherche et la complétion de procédures de sélections chronophages et multiples et à leur reporting. Ceci pénalise notamment les petites structures, surtout en phase d'émergence et de création, qui supportent plus difficilement la charge que ces processus de recherche de financement supposent. Par ailleurs, il suggère de mieux qualifier la différence entre rémunération d'une prestation et subvention de fonctionnement afin de limiter les risques de requalification des subventions en marché public.

Comme l'illustrent ces propositions, le Labo de l'ESS considère que la non-complétion des objectifs relatifs au changement d'échelle de l'ESS que se fixait la loi de 2014 relève non pas de l'écriture de la loi elle-même, mais bien plutôt des moyens déployés ou non pour son application. L'insuffisance des moyens alloués à l'ESS par l'Etat, les collectivités territoriales et les banques publiques d'investissement, y compris relativement à certains de nos voisins européens, est renforcée par un manque d'expertise propre à l'ESS parmi leurs équipes, dont les renouvellements, par ailleurs fréquents, impliquent aussi un manque de continuité dans cette expertise.

En conséquence, le Labo de l'ESS appuie la proposition du groupe de travail de privilégier le dépôt d'une loi de programmation visant à inscrire de façon précise des objectifs de politique publique et de programmation financière en faveur du développement de l'ESS, plutôt qu'un amendement substantiel de la loi de 2014. Cette loi devrait permettre la mise en œuvre d'une véritable politique publique en faveur de l'ESS, par accroissement des moyens budgétaires, inscription dans les outils et politiques d'investissement et d'innovation, contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, renforcement des moyens humains et de l'expertise au sein des services de l'État et des banques publiques.

Remarques du Conseil supérieur de la coopération sur l'évaluation de loi 2014-856 du 31 juillet 2014 sur l'Economie Sociale et Solidaire

En vertu du 1^{er} alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, modifiée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le Conseil supérieur de la coopération « *inscrit son action en cohérence avec le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire* ». Cet article dispose d'autre part que « *le Conseil supérieur de la coopération présente au ministre chargé du secteur coopératif toute suggestion concernant la coopération (...) et peut proposer au Gouvernement toute modification de nature législative ou réglementaire relative à la coopération* »

A ce titre, il se devait de participer aux travaux nés de la saisine, faite le 15 novembre 2022 par Madame la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre en charge de l'économie sociale et solidaire, du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) afin d'établir un bilan de la loi n° 2014-856 relative à l'économie sociale et solidaire.

Plusieurs des membres du Conseil supérieur de la Coopération, soit comme représentants du mouvement coopératif, soit comme experts, ont pu participer aux travaux du groupe de travail constitué par le CSESS sous la coordination de M. Frédéric Tiberghien.

Le Conseil supérieur de la coopération après diffusion du rapport établi par Frédéric Tiberghien a décidé de formuler l'avis suivant afin de l'adjoindre au rapport final que devra adopter le CSESS avant sa remise à la Ministre.

En tout premier lieu, le Conseil supérieur de la coopération fait connaître son accord sur le contenu du rapport établi par le groupe de travail ad hoc ayant travaillé sous la coordination de Frédéric Tiberghien, qu'il tient à remercier chaleureusement.

Les représentants du mouvement coopératif et les personnalités qualifiées, sollicitées selon les dispositions relatives à la consultation électronique entre le 1^{er} juin et le 8 juin, soutiennent les recommandations contenues dans le document.

De façon plus spécifique les représentants du mouvement coopératif tiennent à rappeler que la définition et la mise en œuvre d'une politique publique en faveur de l'ESS ne saurait se réduire à des textes normatifs (lois et règlements). Les coopératives, comme les autres composantes de l'ESS, ont besoin de disposer d'une bonne interface avec les différentes administrations en charge de leur suivi.

Si l'on peut saluer la constitution du PESSII à la Direction Générale du Trésor et l'engagement de ses équipes, le poids et la diversité des secteurs de l'ESS nécessitent un dispositif renforcé et stable dans le temps. Il serait nécessaire que, tant en Administration centrale que dans les Administrations

déconcentrées, des moyens humains et financiers complémentaires soient urgemment mis en place. Il est indispensable que ces services de l'Etat développent une expertise forte en lien avec nos secteurs.

Au-delà des éventuelles évolutions réglementaires et législatives, l'insuffisance des moyens alloués à l'ESS constitue un problème majeur. La mobilisation de ressources publiques sous l'égide de l'Etat nous paraît indispensable. A ce titre, une évaluation des moyens financiers alloués aux entreprises de l'ESS par les banques publiques (Etat, CDC, BPI et Collectivités territoriales) devrait être engagée, en complément des travaux menés par le groupe de travail du CSESS sur l'évaluation de la loi de 2014. A défaut, certains des progrès créés par la loi 31 juillet 2014 dans le domaine coopératif risquent de se déliter.

Dans ce domaine, l'ensemble du Conseil supérieur de la coopération considère que la généralisation de la « révision coopérative périodique » a été un grand facteur de progrès dans la reconnaissance de la spécificité coopérative, tant pour les membres de la coopérative que pour les autres parties prenantes. Ce processus de révision coopérative est mené sous le contrôle du Conseil Supérieur de la Coopération, qui définit les cahiers des charges et agréé les réviseurs. Cette démarche, permet à notre pays, à la différence d'autres, d'éviter des allégations susceptibles de tromper le public sur l'appellation coopérative. De ce point de vue, l'avis fait référence à un éventuel élargissement à d'autres acteurs du dispositif de révision. Le Conseil supérieur de la coopération estime que cela pourrait d'ailleurs être un moyen efficace de valoriser les différences et singularités de l'ESS.

En tout état de cause, afin d'assurer le maintien des standards posés par la révision coopérative, il est nécessaire que le Gouvernement garantisse un bon fonctionnement du Conseil Supérieur de la Coopération - et révise les choix d'organisation retenus dans gestion des dossiers à instruire (notamment pour ce qui concerne la déconcentration de l'agrément réviseur aux préfets de Région). Le retour à un niveau de fonctionnement correct simplifierait la tâche des demandeurs et éviterait l'apparition d'agréments involontaires, sans contrôle de la qualité des réviseurs du fait de la complexité du processus administratif.

Le Conseil supérieur de la coopération rappelle que la caractérisation en droit français des coopératives est conforme à la définition internationale fixée par l'Alliance Coopérative Internationale (ACI). Aujourd'hui cette définition fait partie des normes juridiques énoncées par des institutions internationales, comme l'ONU et l'OIT - auxquelles doit se conformer notre pays.

Au regard de ces engagements internationaux et fort de notre expérience probante avec la « révision coopérative », le mouvement coopératif ne pourrait soutenir des modifications des textes relatifs à la définition et au périmètre de l'ESS qui se traduiraient par une dénaturation des éléments consubstantiels, tels que définis dans la première partie de l'article 1 de la loi du 31 juillet 2014.

L'évaluation de la loi était une étape indispensable, le travail réalisé devant notamment permettre de mettre en évidence les points d'améliorations et d'évolution nécessaires. L'ensemble des membres du Conseil supérieur de la coopération entendent participer à cette nouvelle phase où les recommandations qui seront faites devront se traduire en principe d'actions – soit par voie réglementaire, soit par voie législative.

Compte tenu des conclusions du groupe de travail retenues par le CSESS, les membres du mouvement coopératif et les personnalités qualifiées siégeant au sein du Conseil supérieur de la coopération n'estiment pas utile de prévoir une loi révisant spécifiquement le texte de 2014. En revanche, compte

tenu des enjeux économiques et sociétaux pour la coopération, comme pour l'ESS en général, en cohérence avec l'ensemble des aspects retenus par le rapport de Frédéric Tiberghien, ils se prononcent pour que le Gouvernement prévoie une loi de programmation qui serait la concrétisation d'une véritable politique publique de l'ESS pour les 10 prochaines années. La coopération ayant des attentes législatives spécifiques, elles pourraient parfaitement s'intégrer dans cette loi de programmation.

Le conseil supérieur de la coopération mandate sa représentante au sein du conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire pour faire part de cette position.

Annexe 23 – Résultats du vote du CS ESS

Résultats du vote

FAVORABLE	41
DEFAVORABLE	2
ABSTENTION	3
non signifié	14
TOTAL	60

FAVORABLE	89%
DEFAVORABLE	4%
ABSTENTION	7%
TOTAL votes signifiés	46

Tableau de vote

Titre présent dans le décret	Organisme représenté	Prénom, NOM, fonction	Avis sur la loi bilan 2014	Commentaires
1. Au titre des élus locaux et sur proposition :	a) De l'association « Régions de France » (RF) :	Mme Lynda LAHALLE, conseillère régionale de Normandie ;	DEFAVORABLE	cf. le commentaire écrit qui a été communiqué : à retrouver en Annexe 24 du présent avis
	b) De « l'Association des départements de France » (ADF) :	Mme Brigitte SCHNEIDER, vice-présidente de l'ADF, déléguée à l'insertion, à l'emploi et à la formation du département de la Moselle ;	non signifié	
	c) De « l'Association des maires de France » (AMF) :	M. François DECHY, maire de Romainville ;	non signifié	

	d) De l'association « Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire » (RTES) :	Mme Mahel COPPEY, présidente du RTES.	non signifié	
2. Au titre des personnalités représentant les associations, les coopératives, les mutuelles, les fondations, les sociétés commerciales de l'ESS, ainsi que de l'association « ESS France » :	a) De l'association « COOP FR, les entreprises coopératives » (COOP FR) :	M. Jean-Louis BANCEL, président de COOP FR ;	FAVORABLE	
		Mme Fatima BELLAREDJ, déléguée générale de la « Confédération générale des sociétés coopératives de production » (CG SCOP) ;	FAVORABLE	
		Mme Isabelle FERRAND, directrice générale adjointe de la « Confédération nationale du Crédit mutuel » ;	FAVORABLE	
		M. Emmanuel-Georges MICHELIN, directeur adjoint des affaires publiques du groupe « Banques populaires - Caisses d'épargne » (BPCE) ;	FAVORABLE	

	b) De la « Fédération nationale de la Mutualité française » (FNMF) :	M. Éric CHENUT, président de la FNMF ;	FAVORABLE	
		Mme Elvire DE ALMEIDA, administratrice au sein de la FNMF ;	FAVORABLE	
		Mme Dominique JOSEPH, secrétaire générale de la FNMF ;	FAVORABLE	
		M. Philippe DENIS, délégué à l'ESS au sein de la FNMF ;	FAVORABLE	
	c) De « l'Association des Assureurs Mutualistes » (AAM) :	Mme Laure DELAIR, directrice adjointe à la direction de l'engagement du groupe « MACIF » ;	non signifié	
		M. Patrick JACQUOT, président-directeur général de « l'Assurance mutuelle des motards » (AMDM) ;	non signifié	
		Mme Valérie BLANCHARD, secrétaire générale adjointe de l'AAM ;	FAVORABLE	
		M. Jérôme NARBONNE, directeur des affaires publiques de « Groupama » ;	FAVORABLE	
	d) De l'association « Centre français des Fonds et Fondations » (CFF) :	Mme Françoise LAREUR, présidente de la fondation d'entreprise du groupe « Macif » et vice-présidente du CFF ;	FAVORABLE	

		M. Pascal ANDRIEUX, directeur de la « Fondation Malakoff Humanis », membre du CFF ;	FAVORABLE	
	e) De l'association « le Mouvement associatif » :	Mme Claire THOURY, présidente du Mouvement associatif ;	FAVORABLE	cf. le commentaire écrit qui a été communiqué : à retrouver en Annexe 28 du présent avis
		M. Slimane BOURAYA, administrateur de la « Ligue de l'Enseignement » ;	FAVORABLE	
		Mme Gabriella MARTIN, vice-présidente de « La Fonda » ;	FAVORABLE	
		M. Simon THIROT, délégué général de « l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air » (UNAT) ;	FAVORABLE	
	f) De l'association « Mouvement Impact France » :	Mme Caroline NEYRON, directrice générale du Mouvement Impact France ;	non signifié	
		M. Jonathan JEREMIASZ, porte-parole auprès des institutions de l'ESS du Mouvement Impact France ;	DEFAVORABLE	cf. le commentaire écrit qui a été communiqué : à retrouver en Annexe 29 du présent avis
	g) De l'association « ESS France » :	M. Jérôme SADDIER, président d'ESS France ;	FAVORABLE	cf. le commentaire écrit qui a été communiqué : à retrouver en Annexe 25 du présent avis
		Mme Annick VALETTE, membre du bureau de l'association « Economie sociale partenaire de l'école de la	FAVORABLE	

		République » (ESPER) ;		
		M. Frédéric TIBERGHIEU, président de l'association « FAIR - Financer accompagner impacter rassembler » (FAIR) ;	FAVORABLE	
		Mme Patricia COLER, co-présidente du « Mouvement pour l'économie solidaire » (MES) ;	FAVORABLE	cf. le commentaire écrit qui a été communiqué : à retrouver en Annexe 27 du présent avis
		Mme Line BOBI, présidente de l'association « Centre des jeunes, des dirigeants, des acteurs de l'économie sociale et solidaire » (CJDES).	non signifié	
3. Au titre des organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau national et interprofessionnel et des entreprises de l'économie sociale et solidaire et sur proposition :	a) Des organisations syndicales représentatives :	Mme Zaïma BENACHOUR, assistante confédérale du secteur de l'égalité et du développement durable de « CGT - Force Ouvrière » (FO) ;	FAVORABLE	
		Mme Isabelle HERBEMONT-DUPUY, déléguée de la « Confédération française de l'encadrement -	FAVORABLE	

		Confédération générale des cadres » (CFE-CGC) ;		
		Mme Frédérique LELLOUCHE, secrétaire confédérale en charge de la responsabilité sociale des entreprises et de la gouvernance de la « Confédération française démocratique du travail » (CFDT) ;	non signifié	
		M. Frédéric FISCHBACH, membre du bureau confédéral de la « Confédération française des travailleurs chrétiens » (CFTC) ;	ABSTENTION	
		M. Sandy PENNE, référent ESS confédéral de la « Confédération générale du travail » (CGT) ;	FAVORABLE	
	b) Des organisations interprofessionnelles d'employeurs :	Mme Céline MICOUIN, conseillère auprès du président du « Mouvement des entreprises de France » (MEDEF) ;	non signifié	

		M. Matthieu CHARNELET, adhérent de la « Fédération française des services à la personne et de proximité » (FEDESAP) et de la « Confédération des petites et moyennes entreprises » (CPME) ;	non signifié	
		M. David MORALES, membre du conseil national de « l'Union des entreprises de proximité » (U2P) ;	non signifié	
	c) De « l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire » (UDES) :	M. Hugues VIDOR, président de l'UDES ;	FAVORABLE	cf. le commentaire écrit qui a été communiqué : à retrouver en Annexe 26 du présent avis
		Mme Marie-Pierre LE BRETON, vice-présidente de l'UDES.	FAVORABLE	
4. Au titre des « Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire » (CRESS) sur proposition d'ESS France :		M. André DUCOURNAU, président de la CRESS Occitanie ;	FAVORABLE	En tant que président du COREG (Composé de toute les CRESS) d'ESS-France, il me paraît important de souligner le rôle qu'ont joué les CRESS dans le groupe de travail d'hoc, ce qui est une reconnaissance de leur expertise. Cet avis soutient la consolidation des missions des CRESS et la volonté partagée d'accroître leurs moyens pour leur permettre de réaliser pleinement les missions que la loi de 2014 leur a confiées et qui sont aujourd'hui

				notablement insuffisant comme le souligne ce rapport.
		Mme Dominique JOUBERT, membre du collège Mutuelles santé de la « CRESS Ile-de-France » ;	FAVORABLE	
		M. Ben Amar ZEGHADI, délégué national à l'outre-mer d'ESS France ;	FAVORABLE	
		Mme Emmanuelle BEYER, présidente du bureau de la CRESS Grand Est.	FAVORABLE	
5. Au titre des organismes consultatifs nationaux de la mutualité, de la coopération, de la coopération agricole, de la vie associative et de l'insertion par l'activité économique et sur proposition :	a) Du « Conseil supérieur de la coopération » (CSC) :	Mme Caroline NAETT, membre du CSC ;	FAVORABLE	
	b) Du « Haut Conseil à la coopération agricole » (HCCA) :	M. Stéphane NECK, membre du HCCA ;	FAVORABLE	Concernant le cas de déclenchement de la Révision, le comité directeur du HCCA propose une modification de l'article 25-1 « la perte d'un exercice s'élève à la moitié au moins du montant le plus élevé atteint par le capital social de la coopérative » : La notion de fonds propres serait plus appropriée que la notion de capital social. Le critère acceptable se situerait entre 10 % à 25% des fonds

				<p>propres pour déclencher une mission de Révision.</p> <p>En conséquence, le HCCA propose la modification suivante :</p> <p>« La Révision est obligatoire au terme de trois exercices déficitaires ou si les pertes d'un exercice s'élèvent à X% (entre 10 à 25%) des fonds propres de la coopérative.»</p>
	c) Du « Haut Conseil à la vie associative » (HCVA) :	M. Wilfried MEYNET, membre du HCVA ;	FAVORABLE	
	d) Du « Conseil de l'inclusion dans l'emploi » (CIE) :	M. Christophe CHEVALIER, président du groupe « Archer » ;	ABSTENTION	
		Mme Karine REVERTE, directrice générale de « l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées » (LADAPT).	non signifié	
6. Au titre des personnalités qualifiées :		Mme Elisa BRALEY, co-fondatrice du « collectif FemmESS » ;	FAVORABLE	
		M. Rachid CHERFAOUI, président-directeur général de la « Maison de l'économie solidaire du Pays de Bray » ;	non signifié	

		Mme Marianne FAUCHEUX, directrice adjointe du département Cohésion sociale et territoriale de la « Banque des Territoires » ;	non signifié	
		M. Hugues SIBILLE, président du « Labo de l'ESS » ;	FAVORABLE	
		M. Denis DEMENTHON, directeur général de « France Active » ;	FAVORABLE	
		Mme Antonella NOYA, cheffe de l'unité Economie sociale et innovation de « l'Organisation de coopération et de développement économiques » (OCDE) ;	FAVORABLE	L'avis est très bien documenté et approfondi et fait état aussi des positions minoritaires qui souvent soulèvent des questions pertinentes. Les conclusions semblent équilibrées.
		M. Alain ISRAËL, président de « l'Ordre des experts-comptables Provence-Alpes-Côte d'Azur » ;	ABSTENTION	
		Mme Christiane BOUCHART, ex-présidente du RTES ;	FAVORABLE	
		M. Timothée DUVERGER, responsable de la chaire TerrESS de « Sciences Po Bordeaux ».	FAVORABLE	
Votants hors décret		LE FUR Marie Amélie, CESE	FAVORABLE	
		EMSELLEM Sylvie, ESPER	FAVORABLE	

		BLANC marie- André, UNAF	FAVORABLE	
--	--	-----------------------------	-----------	--



Paris, le 9 juin 2023

A l'attention des membres du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS)

Madame, Monsieur,

Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) a été saisi par le Secrétariat d'État à l'ESS et à la Vie associative d'une demande visant à formuler des propositions en vue d'une évaluation de la Loi de 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Dans ce cadre, le CSESS a décidé de constituer un groupe de travail « ad hoc » dont l'Avis est soumis à l'approbation de ses membres, le 23 juin prochain.

Si Régions de France reconnaît le travail réalisé et soutient plusieurs de ses propositions, elle ne peut approuver ce texte qui contient, concernant l'action des Régions, de nombreuses erreurs, contre-vérités et approximations.

Regrettant que la demande d'audition formulée par régions de France ne nous ait pas été accordée et devant l'absence de concertation, il nous a donc semblé important d'informer les membres du CSESS de cette situation et des raisons de ce vote.

Tout d'abord, dans une précédente version, il était indiqué que « *le portage politique de l'ESS* » avait « *reculé en région au cours des dernières années* ». Si cette affirmation qui ne reflétait nullement la réalité a fort heureusement été modifiée, tout comme les erreurs qui tentaient d'en démontrer la véracité, nous ne pouvons pas accréditer la nouvelle version qui, dans le même esprit, réduit le portage politique de l'ESS - jugé « très variable » dans les Régions - à l'existence ou non de vice-présidences chargées de l'ESS. Il s'agit, depuis le départ, d'accréditer une opinion politique reposant sur des appréciations subjectives, éloignées des faits.

Il y est ainsi indiqué que les vice-présidences à l'ESS seraient « *moins nombreuses* » lors de cette mandature même s'il est précisé que « *la plupart* » des Régions, « *mais pas toutes* », ont des conseillers régionaux avec une délégation à l'ESS.

Au-delà de l'absurde raccourci entre ces choix organisationnels et l'absence supposée de portage politique dans certaines Régions, cette démonstration, très approximative et sans aucune donnée ni comparaison chronologique, nous semble à la fois inexacte et particulièrement légère au regard de la responsabilité assignée au CSESS à travers l'adoption de cet Avis.

Tout en admettant que les « données disponibles sur le sujet sont rares » et en s'appuyant sur un rapport datant de 2017, l'Avis n'hésite pas à affirmer que la Région Bretagne serait la seule à « *disposer d'un cadre de pilotage continu faisant coopérer les acteurs publics et l'ESS afin d'élaborer et de piloter une stratégie régionale de l'ESS dépassant le strict cadre légal de la Loi NOTRÉ* ».

.../...

1, quai de Grenelle, 75015 Paris, France

Tél : +33 1 45 55 82 48 - contact@regions-france.org – www.regions-france.org

Il ajoute que pour « *certains acteurs* », l'inscription d'un volet ESS dans le SRDEII des Régions aurait eu pour conséquence de réduire l'ESS à un « *catalogue d'actions* » conduisant à un « *rétrécissement regrettable de la nature et du rôle de l'ESS* ».

Dès lors, en se fondant sur un rapport obsolète ne tenant pas compte du renouvellement des Exécutifs locaux, des conséquences de la crise sanitaire, etc. l'Avis fait fi de l'engagement et de l'investissement que les Régions consacrent à l'organisation de concertations, toutes soucieuses de s'appuyer sur les forces vives volontaires du territoire.

De même, comment parler de « *catalogue d'actions* » qui réduirait la nature et le rôle de l'ESS lorsqu'on connaît l'ambition des Régions en matière de politiques culturelles, sportives, de tourisme social, de jeunesse, de transition écologique, d'agriculture, etc. qui font toutes intervenir, de près ou de loin, des entreprises de l'ESS ?

L'Avis estime par ailleurs qu'un « *autre sujet important à régler concerne la délimitation du périmètre d'intervention des départements en matière d'ESS* » et propose de revenir sur les dispositions de la Loi NOTRÉ ayant confié la compétence économique aux Régions. Cette demande de révision de la loi viserait à permettre à toutes les collectivités territoriales et à leurs groupements d'intervenir dans les domaines de l'économie sociale et solidaire « *en se fondant sur une de leurs compétences fixées par la loi, dès lors que leur intervention a pour finalité le soutien direct à une action relevant de leurs compétences, quand bien même ce soutien se formalise indirectement par une aide à une entreprise* ».

Si Régions de France est favorable à l'examen des cas précis qui auraient été identifiés comme étant source de difficulté et d'interprétations différenciées, elle estime qu'une remise en question du fragile équilibre trouvé dans le cadre de la Loi NOTRÉ n'est pas acceptable, fait l'objet d'une opposition constante du gouvernement et conduirait à une instabilité juridique préjudiciable à l'exercice cohérent des compétences décentralisées.

Enfin, malgré une absence avérée de données, l'Avis « *n'estime pas nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie* » mais recommande pour autant au Parlement de « *revoir la rédaction des articles 7 et 8 dans le sens des observations* » émises.

Au regard de ces éléments, Régions de France juge a contrario indispensable de conditionner toute modification législative de ces articles à une évaluation approfondie susceptible d'établir la réalité de l'action des Régions et des différents acteurs publics en matière d'ESS, dans un contexte qui a fortement évolué depuis 2014 (fusion des Régions, loi NOTRé, crise sanitaire, crise énergétique, etc.).

Pour toutes ces raisons, et avec l'exigence de la meilleure information des membres du CSESS, Régions de France demande le retrait de cet Avis de l'ordre du jour, son actualisation et sa correction, en coopération étroite avec les Régions.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de mes salutations distinguées.



Lynda LAHALLE

*Conseillère régionale de Normandie déléguée à l'Économie Sociale et solidaire
Représentante de Régions de France au sein du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS)*

1, quai de Grenelle, 75015 Paris, France

Tél : +33 1 45 55 82 48 - contact@regions-france.org – www.regions-france.org

Annexe 25 – Position d’ESS France



Position commune d’ESS France quant au projet d’avis du Conseil supérieur de l’économie sociale et solidaire relatif à l’évaluation de la loi 2014

Les organisations représentatives de l’ESS ont été sollicitées par Marlène Schiappa, Secrétaire d’Etat à l’ESS et à la Vie associative pour contribuer à l’évaluation de la loi dite « Hamon » du 31 juillet 2014. Cette évaluation, logiquement confiée au CSESS, a conduit à l’écriture d’un projet d’avis qui a été soumis à l’approbation des membres du CSESS. La prise de position qui suit a été élaborée après consultation de l’ensemble des réseaux d’acteurs fédérés au sein d’ESS France.

Nous tenons à dire tout d’abord que le projet d’avis qui nous est soumis est d’une très grande qualité, et nous remercions chaleureusement les membres du groupe de travail ad hoc animé par Frédéric Tiberghien, composé de membres du CSESS et de nombreux experts extérieurs. Le choix de cette méthode de travail témoigne des ambitions et de l’état d’esprit qui ont guidé les travaux : assurer une représentativité de l’ESS tout en ouvrant largement les réflexions.

Quand bien même ce travail s’est nourri de nombreuses études et contributions, il a néanmoins été déploré à de nombreuses reprises le manque de données permettant de préciser les dynamiques en cours et les évolutions de l’ESS ; cette faiblesse de la statistique propre à l’ESS est de fait un manquement à la mise en œuvre d’un objectif de la loi.

Globalement, le contenu du projet d’avis repose sur une analyse exhaustive et précise des dispositions législatives, qui a non seulement permis de confronter aux réalités les ambitions initiales fixées par le Législateur, mais également d’esquisser les actions futures à entreprendre pour engager les prochaines étapes de développement de l’ESS.

Sur les points majeurs de la loi relevant des dispositions transversales à l’ESS, le contenu du projet d’avis est en accord avec les orientations exprimées par les acteurs de l’ESS, et adoptées lors du conseil d’administration d’ESS France le 13 avril dernier.

Ainsi, le projet d’avis exprime tout d’abord la satisfaction globale des acteurs à l’égard de la loi, celle-ci demeurant l’œuvre législative française la plus aboutie en matière d’ESS, et qui fait même école en Europe et dans le monde. Cette loi a permis à la fois de reconnaître l’ESS comme « *mode d’entreprendre et de développement économique* », de définir des principes communs et innovants de gestion et de gouvernance d’entreprise, et d’en faire un véritable objet de politiques publiques.

Cependant, si l’avis note à juste titre que « *la notoriété de l’ESS semble avoir progressé* », notamment auprès des représentants des pouvoirs publics, l’avis indique également que les objectifs de développement de l’ESS fixés en 2014 par le Législateur n’ont pas été atteints : « *L’ambition du*

changement d'échelle de l'ESS affichée en 2014 ne s'est donc pas encore traduite dans les faits, faute de politiques publiques volontaristes et de moyens à la hauteur d'une telle ambition. ». Ces éléments tendent à confirmer l'analyse produite par ESS France en la matière, qui regrette le manque de constance dans la volonté politique, dans l'organisation administrative et dans les moyens financiers de l'Etat, permettant de déployer une authentique stratégie de développement de l'ESS.

L'avis recommande au Parlement le vote d'une loi de programmation permettant d'honorer les ambitions de la loi de 2014 : *« une loi de programmation réglerait la question principale laissée ouverte par la loi de 2014, qui est celle des moyens dévolus aux institutions de l'ESS pour assurer leurs missions législatives et réglementaires et le dialogue avec les pouvoirs publics, insuffisants à l'heure actuelle, et le développement de l'ESS dans toutes ses composantes, avec en perspective une ambition de changement d'échelle non honorée jusqu'à présent »*, position également adoptée par le Conseil d'administration d'ESS France, qui considère cette loi de programmation prioritaire sur toute autre ambition législative, bien que quelques propositions légitimes d'évolutions législatives ont été faites.

Concernant la définition du périmètre de l'ESS, le projet d'avis exprime la satisfaction globale des acteurs vis-à-vis de la rédaction de l'article 1, et considère que celui-ci ne nécessite pas d'évaluation plus approfondie, d'autant plus que ce périmètre inspire les dynamiques de reconnaissance de l'ESS en Europe et à l'international : c'est notamment le cas de la récente résolution onusienne de reconnaissance de l'ESS, et du projet de recommandation du Conseil européen.

Cette position est en accord avec les orientations votées par les instances d'ESS France, qui avaient rappelé le caractère essentiel des principes communs de gestion et de gouvernance des entreprises de l'ESS. Ceux-ci garantissent en effet que l'ESS est :

- non motivée par la lucrativité mais par le partage de la richesse et de la valeur, ainsi que par l'intérêt collectif ou général ;
- animée par l'implication des personnes à travers le plus souvent par la propriété collective ; - et organisée selon des modalités de gouvernance démocratique.

Ces principes forgés par les différentes formes statutaires de l'ESS sont plus que jamais modernes à l'heure où nombre d'entreprises et d'entrepreneurs souhaitent adopter des règles de fonctionnement adaptées aux enjeux de transition écologique, sociale et démocratique.

En ce qui concerne l'écosystème territorial, il convient malheureusement d'observer que les missions accordées aux CRESS n'ont pas été suivies du financement approprié, ce qui demeure pénalisant au regard du caractère globalement incomplet et peu lisible de l'offre de services. Surtout, placé dans une situation dégradée par rapport à l'écosystème des entreprises « conventionnelles », celui de l'ESS se trouve de fait désavantagé dans son développement au regard des moyens publics engagés.

L'avis identifie également des espaces d'amélioration de la coordination et de l'engagement des collectivités en faveur de l'ESS, notamment pour corriger des angles morts nés de l'adoption de la loi NOTRE postérieurement à la loi du 31 juillet 2014. Si nous ne remettons pas en cause la compétence des régions en matière de développement économique, donc de l'ESS, force est de constater que de nombreuses autres collectivités territoriales sont des actrices essentielles dans le soutien au développement de l'ESS ; elles doivent trouver leur place légitime dans la définition de politiques territoriales.

ESS France appelle enfin à ce que cet avis, qui a bénéficié de la collaboration des réseaux d'acteurs de l'ESS, serve d'appui aux éventuels futurs travaux d'évaluation qui seront entrepris par les parlementaires.



Précisions d'ESS France sur l'évaluation par le CSESS de l'article 7 et 8 de la loi du 31 juillet 2014 sur l'ESS

Les régions ont fait la démonstration de leur volontarisme par la mise en place de nombreux dispositifs d'accompagnement au développement des entreprises de l'ESS. De plus, elles sont des financeurs essentiels de l'écosystème de l'ESS.

Néanmoins, concernant le portage politique des régions en matière d'ESS, l'avis indique : « *Le portage politique de l'ESS au sein des conseils régionaux est très variable selon les régions : les vice-présidences à l'ESS sont moins nombreuses lors de cette mandature (même si la plupart des régions, mais pas toutes, ont des conseillers régionaux avec une délégation ESS). On peut également regretter la suppression de la Commission ESS au sein de Régions de France.* ».

Cette formulation traduit le regret des acteurs que la délégation ESS ne soit que marginalement assortie d'une vice-présidence dans les exécutifs régionaux.

Si nous saluons l'investissement des nombreux conseillers régionaux en charge de l'ESS qui œuvrent au quotidien en faveur du développement de ce mode d'entreprendre, il est à noter qu'une représentation de l'ESS au plus haut des exécutifs régionaux permettrait de déployer un niveau de politiques publiques à la hauteur de la contribution transversale et structurante de l'ESS dans les territoires.

Dans la majorité des régions, les Stratégies Régionales de l'ESS se limitent au volet ESS du SRDEII mis en place par la loi NOTRe. Cet état de fait réduit l'ESS à sa seule dimension économique. Par ailleurs, la région Bretagne et la Guadeloupe sont les seules à disposer d'un cadre de pilotage continu faisant coopérer l'ensemble des acteurs publics et de l'ESS, afin d'élaborer et de piloter une Stratégie régionale de l'ESS dépassant le strict cadre légal de la loi NOTRe : l'ESS est ainsi envisagée dans la globalité de ses apports à la société, au-delà de son prisme économique.

Sur les passages de l'avis relatifs aux étapes de concertation dans l'élaboration des SRDEII et de l'organisation des conférences régionales de l'ESS, plusieurs éléments nous ont été remontés à ce propos par des acteurs implantés dans les territoires. En l'absence d'un cadre légal définissant avec précision les obligations de la région en matière de concertation, il est noté une hétérogénéité importante en la matière. Il conviendrait qu'à terme, le cadre légal précise davantage le niveau de concertation requis et fixe une méthodologie précise.

Concernant le sujet du périmètre d'intervention des départements en matière d'ESS, l'avis note effectivement les difficultés pour certaines collectivités territoriales à intervenir en soutien à

l'ESS, dans le respect du cadre de leurs compétences, sans passer par le cadre de la contractualisation avec les régions. C'est le cas pour le département qui ont « *charge en application de la loi NOTRe la solidarité dans toutes ses dimensions (personnes âgées, en situation de handicap, insertion, jeunesse...) et donc l'innovation sociale ainsi que la cohésion territoriale (transition numérique et écologique, culture, sport, tourisme, ...) et sont donc parfaitement légitimes à intervenir au soutien de l'ESS à ces divers titres sans avoir à passer par une convention préalable avec la région.* ».

Par ailleurs, « *Les acteurs de l'ESS observent sur le terrain des interprétations très différentes de la capacité des EPCI ou des métropoles à financer une association ayant une activité économique ou une SCIC sur leur territoire, lorsqu'elles contribuent à une de leurs compétences.* ».

L'avis propose donc « *de recenser les problèmes posés, de préciser l'état actuel du droit et d'explorer quelques pistes pour sortir de cet imbroglio. Par exemple, en précisant par circulaire que « Les CT et leurs groupements, peuvent aussi intervenir dans les domaines de l'économie sociale et solidaire en se fondant sur une de leurs compétences fixées par la loi, dès lors que leur intervention a pour finalité le soutien direct à une action relevant de leurs compétences, quand bien même ce soutien se formalise indirectement par une aide à une entreprise.* » ».

Ainsi, loin de remettre en cause le chef de filât des régions en matière de développement économique de l'ESS, il est effectivement proposé des pistes afin de permettre aux collectivités territoriales d'intervenir auprès de structures de l'ESS dans les champs qui relèvent de leurs compétences. De telles évolutions permettraient de résoudre de nombreuses difficultés relevées sur le terrain par les acteurs.

En résumé, l'avis identifie des espaces d'amélioration de la coordination et de l'engagement des collectivités en faveur de l'ESS, notamment pour corriger des angles morts nés de l'adoption de la loi NOTRe postérieurement à la loi du 31 juillet 2014.

Si nous ne remettons pas en cause la compétence des régions en matière de développement économique, donc de l'ESS, pas plus que le bilan important des régions en matière d'ESS, force est de constater que de nombreuses autres collectivités territoriales sont des actrices essentielles dans le soutien au développement de l'ESS ; elles doivent trouver leur place légitime dans la définition de politiques territoriales.

ESS France appelle enfin, à ce que s'engage un travail plus resserré entre l'écosystème de l'ESS et l'ARF, passant notamment par le rétablissement d'une commission de travail dédiée à l'ESS en son sein.



ESS France 34 bis rue Vignon 75009 Paris – www.ess-france.org

Annexe 26 – Position de l’UDES



Les voies d’amélioration de la loi du 31 juillet 2014 relative à l’ESS

Contribution en vue du CSESS

L’étude d’impact du projet de loi relatif à l’Economie sociale et solidaire (ESS) **relevait les trois principaux objectifs recherchés** : la **reconnaissance de l’ESS en tant que secteur d’activités spécifiques**, la **structuration du secteur pour faciliter le dialogue avec les pouvoirs publics**, la **promotion du développement du secteur**. Ces derniers nous permettent de comprendre les principales mesures prévues par la loi.

Le gouvernement a souhaité **reconnaître l’ESS en la définissant**. Ce sont les articles 1 et 2 qui prévoient le **périmètre de l’ESS**, au sein duquel appartiennent les **entreprises qui répondent à un certain nombre de conditions** liées à la lucrativité limitée, à la gouvernance démocratique ou à l’utilité sociale. **Certaines formes statutaires y sont incluses par essence**. Ce sont les entreprises qui appartiennent historiquement à l’ESS : associations, coopératives, mutuelles et fondations. A celles-ci, **s’ajoutent les sociétés commerciales qui n’ont pas exclusivement pour dessein la recherche du profit** : elles recherchent également une utilité sociale.

En outre, le gouvernement a **entrepris une structuration du secteur pour favoriser les échanges avec les pouvoirs publics**. A cet effet, il a créé le Conseil supérieur de l’ESS et ESS France¹ (à laquelle sont rattachées les chambres régionales de l’ESS) et a précisé les **contours des politiques territoriales de l’ESS** (articles 3 à 10).

En **matière de développement de l’ESS**, la loi prévoit divers **dispositifs qui concourent à stimuler le développement des entreprises de l’ESS** comme l’agrément « entreprise solidaire d’utilité sociale », les **mesures visant à faciliter la reprise par les salariés d’entreprises** ou bien les **dispositifs de soutien et d’accompagnement**.

Bien que tous les acteurs de l’ESS aient accueilli favorablement cette loi, il convient aujourd’hui de **améliorer face à l’expérience et au recul qu’ils en ont de sa mise en œuvre**.

C’est pour cela que l’UDES demande une loi de programmation pluriannuelle pour permettre la stabilisation des dispositifs de soutien à l’ESS.

Au-delà, l’UDES propose d’agir sur trois points prioritaires :

- 1) Clarification du rôle des instances de représentation institutionnelle de l’ESS par rapport à celui des organisations syndicales de salariés et professionnelles d’employeurs représentatives de l’ESS**
- 2) Renforcement des stratégies régionales de l’économie sociale et solidaire**
- 3) Actualisation et amélioration du guide adopté par le Conseil supérieur de l’ESS**

¹ La loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 a remplacé la Chambre française de l’ESS par ESS FRANCE

1. Clarification du rôle des instances de représentation institutionnelle de l'ESS par rapport à celui des organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs représentatives de l'ESS

Divers acteurs de représentation interviennent dans le monde de l'ESS. Ces derniers n'ont pas les mêmes prérogatives ni les mêmes missions. Pourtant, les rôles de chacun mériteraient d'être précisés.

Les **articles 3 à 6 de la loi ESS encadrent le rôle dévolu aux instances de représentation institutionnelle de l'ESS**. Ces instances sont le Conseil supérieur de l'ESS (article 3 et 4), ESS France (article 5) et les chambres régionales de l'ESS (article 6).

- **Conseil supérieur de l'ESS**

Le Conseil supérieur de l'ESS établit un rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes tous les trois ans et émet des propositions ayant pour objet :

- **D'assurer l'égalité professionnelle** entre les femmes et les hommes dans l'ESS notamment via la meilleure **conciliation entre la vie professionnelle et personnelle des salariés** ;
- **De favoriser l'accès à tous les postes de responsabilité** ;
- D'assurer la parité entre les femmes et les hommes dans toutes les instances élues.

Il revient **aux partenaires sociaux** dans l'entreprise ou au niveau de la branche de mener à bien la **mission visant à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**.

En outre, le 2° de l'article L. 2242-1 du code du travail impose une **négociation en entreprise sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes** dès lors qu'au moins une **section syndicale a été créée**. D'ailleurs, les dispositions supplétives (articles L. 2242-13 et L. 2242-17 du code du travail) prévoient une négociation sur l'égalité professionnelle dont **l'articulation entre la vie personnelle et professionnelle des salariés**.

Proposition :

Il apparaîtrait utile de préciser que les missions dévolues au Conseil supérieur de l'ESS sur l'égalité professionnelle sont menées en **articulation étroite et sans préjudice des travaux menés par les partenaires sociaux de l'économie sociale et solidaire que ce soit au niveau des entreprises, des branches ou multi-professionnel**

- **Chambres régionales de l'ESS**

Les articles 5 et 6 de la loi susmentionnée encadrent le rôle dévolu à ESS France et à ses déclinaisons locales : les chambres régionales de l'ESS. Parmi leurs missions, est mis en avant, notamment, **l'appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises** (article 6).

Il est à noter que les partenaires sociaux ont une **obligation de négocier notamment sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés** (article L. 2241-1 du code du travail) ; obligation précisée par l'article L.2241-14 du code du travail.

Au regard des prérogatives dévolues à la branche professionnelle en matière de formation professionnelle des salariés, il **semble utile de préciser la répartition des responsabilités des CRESS et des partenaires sociaux représentatifs de l'ESS concernant la formation des salariés et celle des dirigeants**.

A préciser qu'il est bien question ici de formation professionnelle continue et non de formation initiale en direction de publics de l'enseignement supérieur pour qui les CRESS ont un rôle important notamment dans le cadre du développement des masters ESS.

Il conviendrait d'articuler le rôle des chambres régionales de l'ESS avec celui des organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs représentatives de branche et au niveau multi-professionnel concernant l'appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises en :

- **Réalisant un bilan des actions de formation continue portées par les CRESS ;**
- **Articulant les missions avec celles des partenaires sociaux de branche et au niveau multi- professionnel.**

Proposition :

Article 6

« Elles assurent, au bénéfice des entreprises de l'économie sociale et solidaire, sans préjudice des missions des organisations professionnelles, **multi professionnelles** ou interprofessionnelles et des réseaux locaux d'acteurs :

1° La représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts de l'économie sociale et solidaire 2° L'appui à la création, au développement et au maintien des entreprises ;

3° L'appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises.

2. Renforcement des stratégies régionales de l'économie sociale et solidaire

L'article 7 de la loi prévoit la mise en place d'une stratégie régionale de l'ESS. Il serait nécessaire d'établir un bilan de ces stratégies régionales. Par ailleurs, la rédaction actuelle de cet article apparaît floue sur deux points :

- **elle ne cite pas l'Etat comme acteur à associer, ni les partenaires sociaux ;**
- **elle ne précise pas le contenu de cette stratégie, ni l'organisation de son bilan.**

Par ailleurs, il apparaît utile d'intégrer cette stratégie régionale dans le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation.

Modifier l'article L4251-13 du Code général des collectivités territoriales en conséquence

Proposition :

Article 7

La région Le Conseil régional élabore, en concertation avec **associant l'Etat, la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire et les partenaires sociaux, (...)** une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire. Celle-ci est intégrée au schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

Cette stratégie définit les orientations en matière d'aides aux entreprises de l'économie sociale et solidaire, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises de l'économie sociale et solidaire, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il s'appuie notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. (...)

Le Conseil régional, en association avec l'Etat, les CRESS et les partenaires sociaux, publie un bilan de la stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire.

3. Actualisation et amélioration du guide adopté par le Conseil supérieur de l'ESS

L'article 3 prévoit que le Conseil supérieur de l'ESS **adopte un guide dont l'objet est de définir « les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS »**. Ces bonnes pratiques doivent porter sur six thématiques précisées par l'article susmentionné.

Le guide réalisé contient deux volets :

- Le premier correspond à un **tableau sur des thématiques**, à propos desquelles l'entreprise de l'ESS doit se questionner, mis en œuvre par des **propositions de questions et d'indicateurs** ;
- Le second propose une **notice complémentaire** sur deux thématiques.

Bien que les propositions de questions et d'indicateurs soient opportunes pour permettre aux entreprises de se poser les bonnes questions sur leurs pratiques, il **conviendrait** :

- **De réaliser un bilan de la prise en main de ce guide par les entreprises de l'ESS**
- **D'actualiser le guide à la lumière du bilan réalisé et des dernières dispositions législatives et réglementaires notamment sur les obligations des entreprises en matière d'ESG et de RSE**. Ce guide a été réalisé en 2016, certaines propositions et exemples pourraient être **affinés à l'aune des dernières années passées** ;
- **De renforcer les propositions portant sur les bonnes pratiques à l'image du livret II**. Aujourd'hui, les notices complémentaires portent sur deux thématiques : les modalités de gouvernance démocratique et la concertation dans l'élaboration de la stratégie de l'entreprise. Le livret II pourrait être **complété notamment sur la territorialisation de l'activité économique et des emplois ainsi que le lien des usagers et la réponse aux besoins non couverts des populations**. Cela permettra de perfectionner la mise en œuvre de l'amélioration des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS :
 - 1^{ère} étape : le volet I conduit l'entreprise à se questionner sur les pratiques qu'elle met en œuvre et à les évaluer ; et ce, grâce aux questions et indicateurs proposés ;
 - 2^{ème} étape : le volet II parachèverait le processus en proposant des bonnes pratiques selon les thématiques ; les entreprises s'appuieraient sur ces exemples de bonnes pratiques afin d'améliorer/compléter leurs pratiques.

Proposition :

Le guide des bonnes pratiques devrait :

- **Faire l'objet d'un bilan de sa prise en main par des entreprises de l'ESS ;**
- **Être complété par d'autres propositions concrètes de bonnes pratiques à mettre en œuvre et ce, à l'image de ce qui a été effectué par les notices complémentaires du livret II ;**
- **Faire l'objet d'une actualisation (triennale par exemple).**



Commentaire du Mouvement pour l'économie solidaire sur l'avis du GT du CSESS « Bilan de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 »

Le Mouvement pour l'Economie Solidaire a contribué aux travaux du Groupe de travail et d'ESS France. Il remercie le Groupe de Travail et son président F. Tiberghien pour la qualité du travail réalisé et le processus de dialogue et d'analyse partagée qui a été initié. Il souhaite que ce principe de concertation et de coconstruction entre l'Etat, les collectivités territoriales et les actrices et acteurs de l'ESS puisse continuer à être au cœur des travaux qui feront suite à cet avis.

Comme mentionné dans l'avis du groupe de travail, le MES rappelle que « La loi sur l'ESS de 2014 a été une étape importante de reconnaissance par nos concitoyen.ne.s et par les collectivités publiques de l'espace socio-économique spécifique de l'ESS et de sa dynamique multiple. Toutefois, pour déployer son potentiel de transformation et faire bouger les imaginaires, pour développer les alternatives au modèle existant et mettre en œuvre une transition indispensable au devenir du vivant et du vivre-ensemble, **il est nécessaire de modifier radicalement nos représentations de l'économie et développer bien plus puissamment les politiques publiques de soutien et d'accompagnement aux approches coopératives et d'innovations citoyennes.** ».

Alors que nous examinons la loi de l'économie sociale et solidaire, nous devons tenir compte de la situation que traverse le monde : les crises se succèdent, le vivant est menacé, les guerres mettent à mal les droits fondamentaux et les peuples, les relations de soin et de solidarité ne sont pas suffisamment prises en compte, les imaginaires se sclérosent. Dans ce contexte, la récente résolution de l'ONU sur le développement durable du 18 avril 2023 reconnaît le rôle de l'Économie sociale et solidaire dans la promotion de la démocratie et de la justice sociale. Elle souligne la contribution de l'ESS aux droits fondamentaux, au travail décent, à la réduction de la pauvreté et à la transformation sociale. La résolution de l'OIT sur l'ESS et le travail décent rappelle également au niveau international que l'ESS se caractérise par la coopération volontaire et l'entraide, la gouvernance démocratique et/ou participative, l'autonomie et l'indépendance.

Ainsi la capacitation citoyenne que permet l'Economie Sociale et Solidaire doit être au cœur de l'action des politiques publiques de l'ESS, elle doit être mieux reconnue et soutenue.

C'est pourquoi nous appelons tout d'abord à une défense sans détour des libertés associatives, syndicales ou militantes contre lesquelles les attaques se multiplient. Alors que les voix de l'extrême droite n'ont jamais été si importantes, que la financiarisation n'a jamais eu autant de poids face aux mutations solidaires du vivant dont nous avons urgemment besoin, les collectifs pour la transition écologique et citoyenne, qui demandent que la démocratie soit respectée, doivent être entendus. La grandeur d'une démocratie est de savoir soutenir la diversité des approches et des points de vue qui permettent le débat et qui sont aussi des contre-pouvoirs nécessaires. Ces attaques interviennent dans un contexte où malheureusement de nombreux signaux traduisent les volontés de remettre en cause les libertés et l'indépendance des associations et de renforcer le contrôle sur les organisations de la société civile. **Nous demandons l'abrogation du contrat d'engagement républicain et appelons à renouveler un cadre de confiance entre initiatives et collectivités publiques notamment par une meilleure application de la loi ESS de 2014.**

Nous demandons en particulier que **la dynamique de l'économie solidaire, collective et citoyenne** que le MES représente, **soit mieux reconnue** au sein du CSESS tant dans la composition du CSESS que dans les sujets portés au périmètre du conseil et de leur traitement en son sein.

Partageant le commentaire à l'avis d'ESS France, nous souhaitons insister sur plusieurs points permettant de témoigner et de consolider la reconnaissance de la contribution des initiatives citoyennes de l'ESS à l'intérêt général.

Tout d'abord, nous rappelons que **l'évaluation doit se penser et être conduite comme exercice démocratique sur ce qui fait valeur et comme un processus coconstruit de façon plurielle**, qui met en mouvement les structures via une démarche de progrès permanente. Les acteurs et réseaux de l'économie solidaire ont développé depuis plusieurs années des méthodologies d'accompagnement et d'évaluation partagée.

En ce sens le guide d'amélioration continue des pratiques de l'ESS est une méthodologie consensuelle aux familles de l'ESS qui devrait être mieux utilisé à travers un nécessaire accompagnement et des moyens dédiés pour les petites structures de l'ESS.

Ces principes et méthodologies sont de plus en plus partagées au niveau européen et pourraient essaimer et se nourrir des expériences dans les différents pays. Ainsi selon le Comité économique et social européen, il existe 2,8 millions d'entreprises et organisations d'économie sociale et solidaire dans l'UE, qui emploient 13,6 millions de personnes. Ces organisations, centrées sur leurs finalités sociales, mettent leurs valeurs au centre de leur gestion en privilégiant le caractère humain, la solidarité, la participation, l'inclusion ou encore la durabilité. Pour rendre compte de leurs activités, elles adoptent depuis longtemps des logiques d'évaluation de leur finalité sociale en se basant souvent sur des indicateurs qualitatifs qui leurs sont propres. Engagées aujourd'hui sur la question de l'impact social, elles sont conscientes de l'enjeu que représente ce concept en pleine expansion alors même que les définitions, les outils et méthodes de mesure diffèrent selon les approches qui existent en Europe et varient d'un pays à un autre. De l'évaluation de l'utilité sociale à la mesure d'impact social, les modalités d'évaluation ont évolué vers une approche de plus en plus hétéronome, externalisée et institutionnalisée. Les méthodes standardisées amènent ainsi un risque de glissement d'une évaluation des effets vers une mesure de performance, allant de pair avec un risque de disqualification des acteurs de l'ESS qui se caractérisent par des critères non quantifiables (équivoque des finalités, innovation sociale...). Dans ce cadre, le MES a lancé avec plusieurs partenaires européens une action de construction d'une vision partagée sur la définition de l'impact et de l'utilité sociale.

La contribution des initiatives à l'intérêt général passe aussi par **la reconnaissance de leurs fonctionnements et propositions à travers un cadre partenarial et une contractualisation par la subvention**. Comme l'avis le souligne, nous demandons une meilleure application des textes législatifs relatifs à ce cadre de financement public (généralisation de la subvention ; allongement de la durée des conventions ; garantie de l'usage des excédents pour consolider des fonds propres...) mais aussi une protection accrue du champ non lucratif vis à vis des réglementations européennes relatives au marché concurrentiel.

Nous souhaitons enfin insister sur **l'appui nécessaire aux innovations citoyennes¹⁹⁹ et aux coopérations territoriales**. Les PTCE constituent une dynamique forte de l'ESS qui doivent être mieux identifiées, accompagnées, financées. Au-delà, l'identification des autres formes de coopération territoriale comme le renforcement des missions d'accompagnement et des dispositifs de soutiens à leur endroit doivent être développés²⁰⁰. Cet appui aux structures de l'ESS passe aussi par des formes d'investissement public ou privé durable notamment en ce qui concerne les formes coopératives telles les SCIC ou les foncières. Nous soulignons aussi la nécessité de développer le droit à l'expérimentation et de renforcer les coopérations citoyennes telles en particulier les monnaies locales.

C'est pourquoi, au regard de l'évaluation de l'application de la loi de 2014, nous rejoignons l'analyse d'ESS France sur la faiblesse des réalisations des politiques publiques qu'elle aurait dû fonder et sa demande au Gouvernement, avant toute velléité de compléter ou modifier la loi telle qu'elle a été votée, de **s'engager sur**

¹⁹⁹ <http://www.le-mes.org/Le-Rapport-et-les-Fiches-de-la-phase-1-de-notre-Recherche-action-L-innovation.html>

²⁰⁰ Proposition de programme d'Avenir pour les acteurs de l'ESS dédié à l'expérimentation et la mise en place de processus de coopération et de co construction d'initiatives citoyennes par un fonds spécifique de 2 millions d'euros. https://www.lemes.org/IMG/pdf/221005_mes_prop_fonds_coopo_plf23.pdf

une loi de programmation qui permette de fonder une politique publique de l'ESS et d'atteindre les objectifs d'une loi votée en 2014 à la quasi-unanimité de la représentation nationale.

Pour le Mouvement pour l'Economie Solidaire, **le principe de coconstruction démocratique doit guider le développement de l'ESS dans sa diversité et son accompagnement par des politiques publiques ambitieuses et adaptées.** Cette coconstruction qui se vit dans les entités de l'ESS doit se conduire de façon régulière dans l'action publique au niveau national et territorial. Nous espérons en ce sens le développement du fonctionnement du CSESS comme la mise en œuvre de processus et d'espaces régionaux et locaux de coconstruction renforcés et permanents regroupant les actrices et acteurs de l'ESS, les citoyens et les collectivités publiques. C'est aussi par la coconstruction et la coopération que nous penserons et construirons une ESS transversale et pluridimensionnelle. Les politiques publiques assurant ainsi, au-delà des politiques économiques, une responsabilité partagée des différentes natures de collectivité dans le soutien à la contribution de l'ESS à la transformation solidaire et citoyenne des territoires.

Contact : Bruno Lasnier – délégué général – bruno.lasnier@le-mes.org – www.le-mes.org



Evaluation de la loi 2014

Contexte

La loi ESS a été adoptée le 21 juillet 2014 par l'Assemblée nationale. Fruit de près de deux ans de réflexion et de travaux auxquels Le Mouvement associatif a contribué, ce texte reconnaît la place des associations dans l'ESS qui en constituent 80 % des structures. En plus de donner un cadre légal à l'ESS et de contribuer à la structuration de l'ESS en tant que telle, plusieurs dispositions de la loi visent spécifiquement les différentes familles de l'ESS.

Pour les associations, cette loi a une dimension de reconnaissance et une vertu pédagogique indéniable : elle reconnaît l'activité socio-économique des structures de l'ESS donc des associations qui assument des activités de production, de distribution et d'échanges de biens et de services dans tous les domaines de l'activité humaine. Elle a le mérite de ne pas cantonner ces dernières dans un rôle caritatif à la marge ou de régulation du système économique et social.

Au-delà de cet enjeu de reconnaissance, l'objectif de cette loi est de permettre à l'ESS de changer d'échelle en menant des politiques publiques spécifiques et en lui assurant une plus grande visibilité et sécurité juridique. La loi a aussi pour but d'orienter davantage de financements publics et privés vers les entreprises relevant de ces principes d'action et d'organisation spécifiques.

Le 15 novembre 2022, la Secrétaire d'Etat chargée de l'ESS et de la vie associative a chargé le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) d'identifier dans la loi du 31 juillet 2014 les dispositions qui mériteraient une évaluation approfondie, qui serait ultérieurement confiée à un comité d'experts de l'ESS et de parlementaires. La présidence en a été confiée à Frédéric TIBERGHIEU, président de FAIR, et la participation aux travaux de ce groupe a été étendue à tous les membres du CSESS qui le souhaitent ainsi qu'à des experts proposés, selon les sujets traités, par les différentes composantes de l'ESS, dont Le Mouvement associatif.

Cette note reprend les différents points portés par Le Mouvement associatif dans le cadre de ces travaux

Eléments transverses de la loi ESS

1) Périmètre de la loi (article 1)

Le premier article permet une définition claire de l'Economie Sociale et Solidaire, composée de plusieurs grandes « familles ». Aux organisations dont l'appartenance à l'ESS repose sur leur forme statutaire, - coopératives, mutuelles, fondations et associations - la loi ajoute les sociétés commerciales dites à « lucrativité limitée » dont l'appartenance à l'ESS repose sur le respect d'un certain nombre de règles de fonctionnement.

Le Mouvement associatif considère que ce périmètre, fruit d'un long travail de construction collective, doit être conservé ; et cela d'autant plus qu'il est aujourd'hui repris dans ses fondamentaux à l'échelle européenne et internationale. Nous rappelons également que dans la forme qui est énoncée par l'article, les associations représentent une part extrêmement importante des structures de l'ESS puisqu'elles représentent près de 80% des emplois et des structures dans l'ESS

2) Utilité sociale/ESUS (articles 2 et 11)

La loi prévoit des éléments de définition sur l'utilité sociale (article 2) afin de permettre aux structures d'obtenir la labellisation ESUS (Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale). Cette labellisation donne principalement le droit d'accéder à la finance solidaire sous réserve que les structures respectent les critères énoncés en matière d'utilité sociale. Sur ce point, Le Mouvement associatif s'accorde avec ESS France sur la nécessité de communiquer davantage sur l'agrément afin qu'il soit mieux connu tout en renforçant les attentes autour des structures labellisées afin que ce label ne soit pas dévoyé.

Il est également intéressant de noter que, s'il y a un enjeu à avoir des données plus à jour sur la labellisation ESUS, sur les dernières données disponibles qui datent de 2019, près de 70% des structures labellisées ESUS sont des associations.

3) Innovation Sociale (article 15)

La loi de 2014 a permis de définir l'innovation sociale. Pourtant, si cette définition devait permettre de donner accès à des financements dédiés, cela n'a été que très peu suivi d'effets, malgré les nombreux travaux et propositions formulées par les acteurs de l'ESS.

Cet article, qui pourrait certainement être amélioré de telle sorte qu'il intègre davantage les associations et les initiatives citoyennes pourrait être un levier important afin de renforcer l'expérimentation et les liens entre les acteurs de l'ESS et de la recherche.

4) Représentation de l'ESS et territorialisation

Dans ses articles transverses, la loi de 2014 intègre différents articles faisant référence à la territorialisation de l'ESS. Malheureusement, nous regrettons plusieurs limites à ces articles. Tout

d'abord, au niveau de la territorialisation, la loi 2014 a été sans doute impactée par la Loi NOTRe. Les effets croisés de ces deux textes devraient être analysés plus en détail

Par ailleurs, on constate une prise en charge de l'ESS trop peu uniforme sur l'ensemble du territoire national avec parfois un investissement a minima en fonction des régions sur le sujet. La diversité des stratégies régionales illustre également la nécessité de modifications réglementaires incluant plus grandement les acteurs représentatifs de l'ESS dans les régions et une co-construction plus approfondie, notamment avec les têtes de réseau locales.

Les dispositions spécifiques aux associations

1) La définition de la subvention (articles 59 et 60)

L'étude d'impact de la loi avait rappelé la diminution constante des subventions dans le budget global des associations en s'appuyant sur les travaux de recherche de Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau²⁰¹.

Deux explications de ce recul de la subvention étaient à l'époque retenues : la crise économique contraignant les entités publiques à restreindre leurs dépenses et les incertitudes juridiques sur le recours aux subventions.

L'article 59 du projet de loi vise donc à rétablir l'indispensable équilibre entre la voie des marchés publics et celle de l'attribution de subventions, en donnant un cadre normatif solide à ces dernières. L'article 60 complète le premier alinéa de l'article L.612-4 du code de commerce qui détermine le seuil à compter duquel les associations recevant des subventions doivent établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Il précise que seules les subventions en numéraire sont prises en compte pour sa détermination.

En plus de ces éléments de définition de la subvention dans la loi, la circulaire du Premier Ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations est venue rappeler l'importance de la subvention comme mode de financement des associations.

La loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations a également permis de renforcer le cadre législatif de sécurisation de la subvention en posant le principe

« d'excédent raisonnable » et en donnant une limite de 60 jours pour verser la subvention au financeur.

Pourtant, malgré ces différents textes à la fois sécurisant juridiquement et incitatifs, il n'y a pas eu d'impact sur la baisse progressive des subventions sur la part globale du budget des associations. Alors que les subventions représentaient 25% du budget global des associations en 2011, elles représentent en 2017 20% de ce budget global. En 2020, ce taux se maintient à 20% mais cette

²⁰¹ Le Paysage associatif, édition Dalloz, 2012

stabilité relève de l'impact de la crise sanitaire entraînant une baisse du budget global des associations à 113 milliards d'euros, alors qu'il était à 117 milliards d'euros en 2019²⁰².

Dans le même temps, la commande publique est passée de 17% en 2005 à 29% en 2020. Alors qu'en 2011, la commande publique et la subvention représentaient chacune ¼ du budget des associations, on constate aujourd'hui à minima 9 points d'écart entre commande publique et subvention.

Deux conséquences à cette baisse de la subvention :

- En dehors des chiffres de 2020 qui interviennent en pleine crise sanitaire, les précédentes études ont toujours montré que les baisses des subventions sont en premier lieu amorties par une participation plus grande des usagers.
- Le renforcement de la commande publique aux dépens de la subvention favorise les plus grosses associations au détriment des plus petites.

Un point important de l'enquête de 2020 à paraître est que les écarts se creusent entre :

- Les plus petites associations de plus en plus nombreuses et ayant un budget très limité (31,5% des associations ont un budget inférieur à 1000 € et représentent 0,2% du budget cumulé)
- Les plus grosses associations (budget > 500K€) représentant 1,3% des associations et 73% des budgets globaux.
Les associations de taille intermédiaire (entre 10K€ et 200K€) sont donc moins nombreuses et représentent une part de moins en moins importante du budget global associatif

La sécurisation juridique de la subvention, dans la loi et au travers de la circulaire qui a suivi, si elle était indispensable, n'est néanmoins pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'une volonté politique de valorisation et de réaffirmation de celle-ci comme mode de financement structurant de la vie associative.

2) Le DLA (article 61)

La mission d'accompagnement du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) est définie dans la loi (article 60). Elle s'inscrit en complément de la fonction d'animation et de soutien des réseaux et fédérations associatifs à leurs membres. Même si cette précision n'est pas opérationnellement

porteuse d'effets directs, elle constitue une reconnaissance symbolique de la fonction d'appui des réseaux et des fédérations à leurs membres, appréciable dans le contexte actuel.

Le renforcement du DLA, dont tout le monde salue le travail de structuration passe nécessairement par le renforcement des opérateurs du dispositif.

Ce dispositif a montré une capacité à s'adapter aux évolutions de l'ESS en s'intéressant notamment aux transitions écologique et numérique. Il est aujourd'hui essentiel de pouvoir le renforcer pour que les accompagnements des structures de l'ESS demeurent de qualité et adaptés aux besoins des territoires. Le budget alloué au DLA n'a que très faiblement évolué au cours des

²⁰² Chiffres issus de la nouvelle édition du Paysage associatif, à paraître

dix dernières années, alors que les enjeux d'accompagnement ne cessent de croître face à la succession de crises, aux nécessaires adaptations et transformations des structures face à celles-ci, et au rôle qu'elles ont à jouer dans les transitions sociétales en cours. Là encore, le cadre juridique et la reconnaissance, nécessaires, ne peuvent suffire et doivent s'accompagner de moyens financiers.

3) Le renforcement de l'engagement associatif (articles 64 à 67 et 79)

Plusieurs articles de la loi visaient à favoriser l'engagement associatif. De manière globale, nous portons un regard nuancé sur la réussite de ces articles.

Le rapport sur l'évaluation des dispositifs de congés existants pour faciliter le bénévolat, prévu à l'article 67, a bien été remis au Parlement et a contribué notamment à la création d'un nouveau congé engagement dans le cadre de la loi « Egalité Citoyenneté » en 2016. Néanmoins, l'effectivité et la valorisation de ces différents dispositifs restent encore très faibles.

Les mesures adoptées sur la Validation des Acquis de l'Expérience (article 65) comme sur la formation des dirigeants bénévoles (article 79) n'ont pas permis d'avancées significatives sur ces sujets, faute de mise en œuvre ultérieures par des mesures concrètes.

4) Mesures relatives au cadre de financement et de développement économique des associations (articles 68, 70, 73 à 79)

La loi a permis, au travers de différents articles d'apporter des réponses utiles à des incohérences ou des insécurités juridiques (régime des fusions – acquisitions, extension du régime des dons et legs) En revanche, les mesures concernant directement l'accès aux financements pour les associations n'ont eu qu'un effet limité, voire inexistant. C'est le cas ainsi de l'article ouvrant la possibilité de mise en place de fonds territoriaux de développement associatifs ou bien encore de l'article sur les fonds de garantie des apports en fonds associatifs. Aucune impulsion politique n'a été donnée pour assurer un développement opérationnel de ces mesures.

Conclusions

La loi ESS de 2014 a permis des avancées notables et structurantes pour l'ESS. Elle a permis de rassembler les différentes familles et de poser un périmètre clair sur ce que recouvre l'ESS.

Concernant les associations, elle a renforcé l'opportunité de considérer celles-ci comme des acteurs importants de l'économie, avec un modèle spécifique. Pourtant, eu égard à l'analyse d'impact de la loi, il est évident que les objectifs fixés par la loi n'ont pas été atteints, en raison d'un manque de mise en œuvre politique ou d'un manque de moyen. En ce sens, la mise en place d'une loi de programmation permettrait sans doute de consolider la visibilité et les moyens alloués à l'ESS.

Annexe 29 – Position de Monsieur Jonathan Jérémiasz, représentant du Mouvement Impact France jusqu'au 22 juin 2023

Avis « Bilan de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 », réalisé par le groupe de travail piloté par Frédéric TIBERGHIEU

Explication vote Jonathan JEREMIASZ : DEFAVORABLE

Eléments de bilan de la Loi de 2014 sur l'ESS

Aspects positifs :

- **grande loi de reconnaissance des acteurs** de l'ESS, qui n'est que justice quant à l'apport économique et surtout à l'utilité sociale des associations, coopératives, mutuelles depuis plus d'1 siècle et, plus récemment, de l'économie solidaire, des fondations et des entreprises sociales.

- **structuration et renforcement de la représentation institutionnelle** de l'ESS avec le CSESS et ESS France, lieux utiles de débats entre acteurs et de co-construction des politiques publiques de l'ESS.

- **premier pas institutionnel utile vers une logique non statutaire** avec l'intégration conditionnelle des sociétés commerciales de l'ESS dans la grande famille de l'ESS.

- **volonté affirmée de valorisation des entreprises particulièrement engagées** avec la rénovation de l'agrément « entreprise solidaire » devenu « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS).

Aspects négatifs :

- **la part de l'ESS dans l'ensemble de l'économie n'augmente pas, voire régresse un peu** (chiffres Observatoire de l'ESS, comparaison 2013 / 2019) :

- établissements employeurs : 9,5% en 2013 / 9% en 2019.

- nombre de postes : 10,5% 2013 / 9,9% 2019.

- nombre d'ETP : 9,9% 2013 / 9,4% 2019.

- PIB (NB : indicateur inadapté pour rendre compte de l'utilité sociale) : entre 5 et 7% selon les estimations, bien inférieur aux 10% souvent revendiqués.

- **aucun système de contrôle** (en dehors de la révision coopérative) **de la cohérence** entre les **engagements** statutaires et d'utilité sociale **et les pratiques** réelles des entreprises de l'ESS.

- **l'ESS**, qui devrait être le fer de lance de la nécessaire transition écologique et solidaire, **demeure méconnue du grand public** – y compris des consommateurs ou de la jeunesse – des médias comme de nombre d'acteurs publics ou privés.

Pourquoi faut-il réaliser une évaluation plus approfondie de l'article 1 de la Loi de 2014 sur l'ESS et envisager une Loi ESS 2 ?

L'ESS ne décolle pas et une hypothèse explicative tient à la loi qui l'encadre, la Loi Hamon, et notamment au caractère statutaire (ou corporatiste) de son article 1 qui en définit le périmètre, prévoyant que toutes les associations, fondations, coopératives et mutuelles appartiennent automatiquement à l'ESS.

Or, le simple fait d'adopter ces différents statuts :

- apporte, certes, des garanties de gouvernance démocratique (même si, en dehors des SCOP et SCIC, en est largement exclue la partie prenante salariés) et de réinvestissement de l'essentiel des excédents dans l'entreprise ;

- mais ne garantit absolument pas l'utilité sociale ou environnementale effective, l'impact positif pour la société, et encore moins l'équité du partage de la richesse à l'intérieur des organisations puisqu'aucune limitation des rémunérations n'est prévue pour les entreprises de l'ESS dans cet article 1.

Ça n'est que dans l'article 2 de la Loi Hamon qu'apparaît la condition de recherche de l'utilité sociale et pour ne s'appliquer qu'aux sociétés commerciales de l'ESS, et que dans l'article 11 qu'apparaît la condition de limitation des salaires mais pour ne s'appliquer qu'aux organisations revendiquant l'agrément ESUS.

Il découle de cette logique statutaire l'organisation institutionnelle et donc profondément ancrée d'un ensemble incohérent avec ses valeurs et principes affichés et donc très difficilement défendable haut et fort par ceux qui souhaiteraient en être les efficaces promoteurs, auprès du grand public, dans les médias, auprès des salariés, entrepreneurs, consommateurs, citoyens, de la société dans son ensemble.

Par ailleurs, leur incapacité à apporter la preuve ou à mesurer l'impact positif de leurs activités réduit considérablement la légitimité des entreprises de l'ESS à demander des avantages clairs et massifs à la puissance publique au nom de leur contribution particulière à l'intérêt général.

L'ESS est ainsi profondément entravée dans sa capacité à changer d'échelle et à devenir la norme souhaitable de l'économie de demain.

Il nous faut donc acter collectivement de ces limites de la Loi Hamon et la considérer pour ce qu'elle est : une étape qui aura été indispensable mais inaboutie, de la législation en faveur d'une économie privée au service de l'intérêt général. **L'heure est à une nouvelle Loi sur l'ESS, pour une économie sociale et solidaire, écologique et se préoccupant avec exigence de son impact**, qui deviendra le nouveau cadre de référence et d'inspiration à tous les échelons territoriaux (collectivités locales, Europe, International).

Annexe 30 – Discours de Madame la Secrétaire d’Etat auprès de la Première Ministre, chargée de l’Economie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative

Séance plénière du CS ESS
Remise de l’avis portant bilan de la loi ESS de 2014

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Député, cher Gérard Leseul,
Mesdames et messieurs les élus,
Monsieur le Vice-Président du CS ESS, cher Hugues Vidor,
Mesdames et messieurs les membres du bureau,
Mesdames et messieurs, chers membres du CS ESS, en vos grades et qualités,

Je suis très heureuse d’être parmi vous à l’occasion de cette nouvelle séance plénière du CS ESS. En octobre 2022 j’ai eu l’occasion de réinstaller cette instance ô combien précieuse pour assurer le dialogue entre les acteurs de l’économie sociale et solidaire et le ministère. Le CS ESS a une fonction clé et même stratégique vis-à-vis du développement de l’ESS. Dans ce cadre, et à l’aube des 10 ans de la loi ESS de 2014, je vous ai demandé de me remettre un avis visant à identifier les objets qui dans la loi mériteraient une évaluation approfondie.

Je tiens à vous remercier toutes et tous, et en particulier vous, M. Tiberghien, pour votre mobilisation à trouver une voie de consensus pour la remise de cet avis. Je sais et mesure le nombre d’heures de travail et d’audition qu’il a fallu pour aboutir à une version finale et je vous en remercie particulièrement. Je suis heureuse de cet exercice de démocratie qui démontre la force de l’ESS.

Vous l’avez rappelé dans votre propos liminaire, la loi de 2014 est un travail inédit puisque pendant des décennies, l’économie sociale était essentiellement régie par le statut de ses familles : coopératives, associations et mutuelles notamment.

Je ne suis pas sûr que nous soyons des nains Monsieur le Rapporteur, et la loi de 2014 s'est confrontée au défi d'une première grande loi transverse visant à reconnaître et structurer l'ESS en tant que secteur d'activité spécifique. Elle constitue pour tous les acteurs un cadre de référence.

A la veille de ses 10 ans d'application, j'ai donc légitimement répondu à l'appel de ceux qui souhaitent interroger ses objets, en lien avec les grandes transformations, écologiques, sociales et institutionnelles qui entourent l'ESS.

Je salue votre travail, Monsieur le rapporteur, qui a consisté à analyser un à un tous les articles de la loi. Je note également que le groupe de travail a souhaité aller plus loin en formulant un avis général assorti de recommandations, tant sur les suites à donner à l'évaluation qu'en termes de politiques publiques.

Dans votre prise de parole, Monsieur le Rapporteur, j'ai noté un élément important. Vous avez indiqué que c'est la plupart du temps faute de travail préalable avec les acteurs que certains articles de loi se sont trouvés inappliqués jusqu'à présent.

Je vous rejoins totalement à cet égard et c'est une philosophie que je m'efforce d'appliquer depuis mes premières heures dans ce ministère.

Toutes les mesures que j'ai portées se sont faites dans la concertation et en phase avec vos attentes. Nous avons travaillé de concert pour aboutir à des solutions partagées. Chaque fois, nous avons consulté et associé afin d'élaborer une feuille de route qui respecte les volontés et aspirations de celles et ceux qui agissent sur le terrain au quotidien. Nous avons même souvent conduit un travail de longue haleine. J'en veux pour preuve la construction de la fiche mesure que nous défendrons lors du PLF pour que les CRESS renforcent leur offre d'accompagnement-information-orientation.

Il en a été de même pour une des réalisations majeures de cette année : la résolution ONU, faisant suite à des mois de dialogue avec chacun d'entre vous. Et j'observe que nous avons réussi à faire adopter une définition directement inspirée de celle consacrée par la loi de 2014.

C'est selon la même méthode que j'ai souhaité que cette mission se déroule.

Je veux vous dire à cet égard que je partage le constat et les enjeux présentés par le rapport. C'est d'ailleurs pour cela que ma position, au nom du Gouvernement, est qu'il faut préserver l'article 1 de la loi.

Au-delà du cadre posé par la loi, l'ESS est légitimement en droit d'attendre du volontarisme politique, traduit dans des moyens concrets.

Par votre proposition de porter un projet de loi de programmation, je comprends le besoin d'avoir de la visibilité pluriannuelle et un cadre stable pour agir. Vous m'y savez très attachée et j'œuvre déjà en ce sens, en portant notamment la généralisation des CPO pour les associations.

C'est pourquoi je fais mienne cette proposition et la porterai avec vous.

Donc je vous dis oui pour porter cette demande de loi de programmation.

À cet égard, nous avons comme premier enjeu de mieux articuler et donner de la visibilité sur les crédits déjà mobilisés pour l'ESS dans tous les périmètres ministériels.

Aujourd'hui, un jaune budgétaire retrace l'engagement de l'État pour les associations. C'est plus de 13 Milliards € de crédits dont 7,4 Md€ de subventions et plus de 4 Md€ de dépenses qui viennent en soutien aux autres acteurs associatifs. Au total, 33 périmètres ministériels sont concernés. Je propose d'élargir cette cartographie à toutes les familles de l'ESS : coopératives, mutuelles, fondations, entreprises de l'ESS...

Cet exercice, que le Pôle de l'économie sociale et solidaire et de l'investissement à impact a déjà entamé à la faveur d'un rapport budgétaire qui sera disponible le 30 juin prochain, me permettra de mobiliser les autres membres du Gouvernement, quasiment tous concernés, sur la priorité à accorder aux acteurs de l'ESS et de nourrir la réflexion sur un projet de loi de programmation.

Sur mon propre périmètre ministériel, je crois que nous avons initié ensemble une nouvelle période particulièrement féconde.

Lorsque j'ai présenté ma feuille de route, j'ai indiqué vouloir aller chercher des moyens partout où c'est possible.

Nous avons déjà des résultats très concrets.

Je l'ai largement répété, mais nous avons d'abord organisé un soutien inédit à l'ESS dans les territoires. L'ESS est une économie des projets avant d'être l'économie des intérêts.

La politique des Pôle territorial de coopération économique a été relancée et stabilisée. Depuis moins d'un an, 5 millions d'euros ont été programmés pour développer des alliances stratégiques dans les territoires.

Nous conforterons les CRESS dans leur rôle de cheffe de file régionale pour l'ESS en portant une demande de hausse significative de leurs moyens.

Enfin, nous savons que le financement de l'amorçage des projets pose dans notre pays de sérieux défis. Pour y remédier, après des mois de travail et de plaidoyer, la Première Ministre a

annoncé la semaine dernière la création d'un fonds d'amorçage doté de 3 Millions d'euros à destination des territoires ruraux, où l'ESS déploie chaque jour toute sa force d'innovation. Cette mesure nouvelle est une preuve que l'interministériel, ça marche !

Preuve de la richesse de l'innovation sociale, j'ai également impulsé un appel à manifestation d'intérêts dédié, doté de près de 700 000 euros pour financer l'accompagnement ou le lancement de projets. Nous travaillons de surcroît avec tout l'écosystème des partenaires pour offrir un accompagnement adapté aux structures. Pour répondre à vos sollicitations sur l'article 15 Monsieur le Rapporteur, je crois que les travaux qui émaneront de cet AMI seront utiles.

Le passage à l'échelle des projets a été une autre de mes grandes préoccupations. Les contrats à impact sont un outil pertinent en la matière. Nous avons là encore intéressé les autres ministères au dispositif et faisons le maximum pour une nouvelle génération. Nous arrivons actuellement à l'échéance de signature de 16 contrats, pour un total de près de 50 millions d'euros au profit d'innovations sociales et écologiques.

Dans la même veine, nous avons renforcé notre partenariat avec la banque des territoires, partenaire privilégié de l'État dans le déploiement de ces politiques publiques. Nous avons ensemble pris l'engagement de contribuer à hauteur minimale de 100M d'euros par an pour l'ESS. Cela comprend le soutien aux têtes de réseau, aux contrats à impact, mais aussi, Monsieur le Rapporteur, au Dispositif Local d'Accompagnement dont vous avez rappelé l'importance et dont nous actons l'engagement jusqu'à 2025.

Un volet inédit de la convention concerne également France 2030, dont la Caisse des dépôts et consignations est un opérateur. Nous veillons particulièrement à la présence de l'ESS dans les AMI pertinents opérés par la caisse. Cela procède d'un travail plus large entrepris avec le Secrétariat général pour l'investissement et France 2030, ce grand plan d'investissement d'avenir de 54 milliards d'euros impulsé par le Président de la République.

Nous avons là encore entamé avec vous des groupes de travail fructueux, ayant permis d'identifier et lever les freins dans les AMI où l'ESS avait une place de choix à se faire. Aux termes de ces échanges nombreux, l'ESS est désormais parfaitement identifiée du SGPI et de ses opérateurs. D'ailleurs, j'ai le plaisir de vous annoncer que l'ESS figure désormais comme critère d'évaluation à prendre en compte pour l'AMI Compétences et Métiers d'Avenir, doté de 2,5 milliards

d'euros. Et que les CRESS seront pleinement intégrées dans les instances régionales dédiées à France 2030, qui disposent d'une enveloppe de 700 millions d'euros.

Ce travail a vocation à se décliner avec tous les acteurs pertinents, dont la BPI également. Monsieur le Rapporteur, vous citez son rôle à de nombreuses reprises dans le rapport, en lien avec les articles 12 et 17 de la loi. En phase avec ces éléments et le relais effectué depuis plusieurs semaines par les têtes de réseau, nous avons entamé un dialogue fécond sur le rôle de BPI dans l'ESS et préparons une intervention de leur part devant vous prochainement.

Pour les financements européens, nous sommes très attentifs à la future programmation du FSE « innovation sociale ». Là encore, l'objectif est d'ouvrir toutes les opportunités de financement aux acteurs de l'ESS, en faisant prendre en compte ses spécificités.

Beaucoup d'entre vous participeront à l'atelier financements européens dédiés mercredi prochain.

Dans la conduite des affaires publiques, il faut prendre le temps de consulter, bâtir, rendre compte, toujours dans le dialogue. Tout ne s'est pas fait et tout ne se fera pas en un an. Mais ces lignes de forces s'inscrivent très clairement dans ma volonté de permettre à l'ESS d'organiser sa montée en puissance. De nombreux résultats tangibles sont là et d'autres sont encore à venir.

Je citerais à cet égard, puisque vous l'avez mentionnée Monsieur le Rapporteur, le partage de la valeur. Les dispositifs en cours d'évaluation n'excluent pas l'ESS. Loin s'en faut. Si la participation ne concerne pas de fait certaines entreprises de l'ESS, l'intéressement est accessible à toutes. Le député Louis Margueritte a d'ailleurs sollicité le secteur et nous défendrons les mesures nécessaires dans le cadre du projet de loi déposé fin mai à l'Assemblée Nationale.

Il en est de même pour la place de l'ESS dans les dispositifs d'économie circulaire. Monsieur le Rapporteur, je veille personnellement dans le cadre des travaux du SGPE auxquels je suis régulièrement convié à ce que l'ESS prenne toute sa place.

Nous avons donc encore des chantiers à porter mais nous sommes sur la bonne voie et je souhaite que dès la rentrée, nous poursuivions nos efforts.

Avec constance, je veux que nous appliquions la même méthode : concertation et portage commun. Je le redis ici : nous devons avancer ensemble. J'ai besoin de vous pour porter les outils nécessaires au développement de l'ESS. Le meilleur moyen de concrétiser le plaidoyer, c'est d'avancer main dans la main.

Aujourd'hui, nous pouvons également dire que chacun a un espace de discussion privilégiée.

D'abord, concernant Régions de France, je prends en compte les avis et échanges qui viennent de se tenir. Je prends ces prises de position comme un signe d'intérêt. Je souhaite que l'on puisse se voir avec Régions de France dans un format à définir pour prendre en compte les points évoqués aujourd'hui et trouver des solutions.

Pour les associations, et cela me permettra de répondre à certains de vos points Monsieur le Rapporteur, nous avons effectivement lancé les assises de la simplification associative. J'aime beaucoup mon pays mais nous devons reconnaître qu'il y a trop de paperasse.

J'ai donc lancé une grande consultation nationale et nous avons reçu plus de 15.000 propositions.

Il y a une partie relative au développement d'outils simples et parfaitement lisibles. Je pense notamment au répertoire des subventions recensés dans MonCompteAsso ou encore l'utilisation de la signature électronique.

Je veux vous dire également que sur l'article 59 de la loi 2014, nous avons bien à l'esprit l'importance de pouvoir conserver un excédent raisonnable. Nous avons le projet de mieux cette disposition dans une nouvelle circulaire de la Première Ministre.

Sur la VAE bénévole, une plateforme verra bientôt le jour. Elle recensera toutes les offres et présentera des parcours réussis de bénévoles.

Sur la simplification du droit des associations et du mécénat, qui nécessitent des modifications législatives, nous travaillons de concert avec les parlementaires pour le dépôt d'une proposition de loi avant l'automne par le député Quentin Bataillon.

Ces deux objets seront d'ailleurs au centre de la conférence de la générosité du mois de septembre, préparée avec les Fonds et fondations.

Concernant les coopératives, je vous annonce qu'en septembre, je relancerai le Conseil Supérieur de la Coopération à l'occasion d'une séance plénière qui verra, cher Jérôme Saddier, votre arrivée dans cette institution.

Les instances consultatives, CS ESS, HCVA, CSC, sont particulièrement précieuses à l'avancée de nos politiques publiques.

A cet égard, Monsieur le Rapporteur, votre rapport suggère d'approfondir certains débats relatifs à la loi de 2014. En effet, en dehors de la loi de programmation, vous avez en grande majorité réaffirmé votre attachement à ce cadre législatif, avec néanmoins des débats importants que vous avez déjà entamés ou que vous souhaitez poursuivre.

Je note d'ailleurs qu'il y a de nombreux débats sur la notion d'utilité sociale et je me réjouis que le CS ESS s'en saisisse pour la suite. Je serai particulièrement attentive à vos retours sur le sujet. Je mentionne d'ailleurs M. le président Chenut la mission que j'ai confiée au Docteur Cohen-Solal et mon soutien à vos demandes de préserver les acteurs mutualistes.

Vous me sollicitez ensuite sur une série d'articles qui mériteraient une évaluation approfondie. Il s'agit plus précisément de l'article 3 sur le guide des bonnes pratiques. Je vous annonce, conformément à votre demande, que je confie au CS ESS l'évaluation du guide des bonnes pratiques pour comprendre notamment les raisons de son usage partiel.

Au sujet des coopératives d'activité et d'emploi (articles 47 et 48 de la loi), je confierai l'évaluation approfondie au Conseil supérieur de la Coopération. L'enjeu de sécuriser les sommes dues aux entrepreneurs-salariés en cas de procédure collective est réel et bien légitime. Je vous laisserai ensuite préciser la demande de révision qui pourrait émaner de cette nouvelle évaluation.

Je comprends également Monsieur le Rapporteur, que des exercices de réécritures et de modifications d'articles ont déjà été entrepris mais que le conseil les inscrit dans la temporalité du projet de loi de programmation. Je charge donc le PESSII de regrouper l'ensemble de ces propositions et de les instruire.

Il en va de même pour la prise de textes réglementaires relatifs aux articles 25 sur la révision coopérative ; article 35 à 40 sur les coopératives de commerçants ; 41 à 43 sur les coopératives HLM ; 47 sur les coopératives d'activité et d'emploi et articles 70 et 83 sur les titres associatifs et fondateurs.

Tous ces éléments ont vocation à nourrir une nouvelle impulsion. Dès le mois de septembre, j'aurai l'occasion de vous présenter une nouvelle feuille de route. Elle s'accompagnera d'une ambition renouvelée, avec un même niveau d'exigence et la même méthode.

Mesdames et Messieurs, le CS ESS est l'instance de représentation de l'ensemble de cette économie de la coopération.

Dès mon arrivée, j'ai souhaité vous associer, sortir d'une vision restrictive de la consultation de cette assemblée.

Pour faire avancer l'ESS, j'ai plus que jamais besoin de vous. Je sais combien l'ESS est une économie poil à gratter. Je sais qu'elle nécessite des combats qui sont loin d'être gagnés d'avance. C'est tout l'enjeu d'être à la fois une économie et d'englober un projet de société.

Je suis convaincue qu'il n'y a pas de solution collective qui existe si d'abord on n'a pas une stratégie partagée face aux changements que l'on veut porter.

Il y a toujours des contraintes, il faut les expliquer, les partager, essayer de les planifier, responsabiliser chacun, mais aussi reconnaître l'effort de tous et chaque spécificité, par familles mais aussi par territoires.

Vos combats sont nos échéances.

Ce n'est qu'ensemble que nous dessinerons l'avenir de l'ESS et rendrons concrète son pouvoir de transformation, au service d'une société plus solidaire, plus fraternelle et plus respectueuse de la planète.

Je vous remercie.