Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES SOUTIENS PUBLICS À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

2018-2024

Rapport public thématique

Septembre 2025

Sommaire

Procédures et méthodes 5

Synthèse 9

Récapitulatif des recommandations 19

Introduction 21

Chapitre I Une économie sociale et solidaire diverse et mal mesurée 25

I - Un « mode d'entreprendre » reposant sur des principes de gouvernance mais une définition par le statut juridique 25

A - Une loi fondatrice et fédératrice en 2014 26
B - Un secteur d'une grande diversité qui occupe une place importante dans de nombreux secteurs d'activité mais progresse peu 30
C - La place encore floue des sociétés commerciales et le faible nombre d'agréments d'utilité sociale 37

II - Une réalité mal mesurée et un impact difficile à évaluer 41

A - L'absence d'un suivi statistique spécifique et régulier de l'ESS 41
B - Une réalité souvent méconnue et une évaluation malaisée de l'utilité et de l'impact social 45

Chapitre II Des flux financiers publics vers l'économie sociale et solidaire en progression, sans stratégie d'ensemble 49

I - L'économie sociale et solidaire comme levier de mise en œuvre de nombreuses politiques publiques 50

A - Des aides de l'État en progression modérée 50
B - Des acteurs de l'ESS mobilisés pour améliorer l'offre de service de la sécurité sociale 58
C - De multiples possibilités de financements européens dont la mobilisation reste complexe 59
D - Des modalités d'intervention critiquées par les acteurs pour leur instabilité et leur complexité 62

II - Les interventions des collectivités territoriales au service d'une économie de proximité 65

A - Des collectivités locales pourvoyeuses d'importants volumes de subventions aux structures de l'ESS 65
B - Un rôle spécifique pour les régions 72

III - Une action limitée des instances de gouvernance de l'ESS, obstacle à la construction d'une stratégie nationale de l'ESS 76
A - Un portage politique instable et une capacité d'action de l'État limitée au niveau territorial 76
B - Des instances de gouvernance peu visibles 79
C - La nécessaire co-construction de la stratégie nationale de développement de l'ESS 82

Chapitre III Un soutien de l'État au développement du modèle d'ESS axé sur la mobilisation des investisseurs publics et privés 87

I - Les appuis financiers de l'État au modèle ESS : des aides à la structuration du secteur, sans prise en compte de l'innovation sociale 87
A - Un soutien aux structures fédératives de l'ESS et aux dispositifs d'accompagnement 88
B - Le faible appui à l'innovation sociale, essentielle au développement de l'ESS 92

II - Une offre de financement des investisseurs publics qui exclut une partie des acteurs de l'économie sociale et solidaire 96
A - Un manque de visibilité de l'ESS dans les interventions de Bpifrance 97
B - Un engagement plus visible de la Caisse des dépôts mais limité aux acteurs d'une certaine taille 101

III - Des efforts à poursuivre pour orienter les financements privés vers l'ESS 104
A - Une orientation réussie des financements privés vers l'ESS et les entreprises à impact social, mais pouvant être amplifiée 104
B - Un dispositif pour augmenter l'investissement en fonds propres des particuliers concentré sur une minorité d'entreprises 107

Liste des abréviations 109

Annexes 111

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

Dans le cadre de la plateforme citoyenne ouverte par la Cour des comptes du 6 septembre au 15 octobre 2023, une contribution a sollicité un rapport sur le soutien de l'État à l'économie sociale et solidaire, en se référant à l'article 185 de la loi de finances 2023 qui prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur *« les moyens et les dépenses des personnes publiques, notamment de l'État en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire »*. Cette proposition a rencontré un nombre significatif de soutiens sur la plateforme et a été retenue, compte tenu de la plus-value susceptible d'être apportée par les juridictions financières sur ce thème. La présente enquête a été conduite, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, par une formation commune associant les première et cinquième chambres de la Cour des comptes, constituée par arrêté du Premier président n° 23-761 du 11 mars 2024.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour (III-18), requérant de collecter des données et de les analyser afin d'obtenir des éléments probants destinés à fonder les observations et les recommandations, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, la méthode d'instruction suivante a été adoptée :

- *un comité d'experts* réunissant des experts de l'économie sociale et solidaire (praticiens et universitaires) et des parties prenantes a été constitué en septembre 2024 et réuni trois fois pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'instruction (composition à l'annexe n° 1) ;
- *des entretiens :* près de cent entretiens avec les acteurs, nationaux, régionaux et locaux, les instances représentatives de l'économie sociale et solidaire (ESS) ainsi que les ministères concernés (délégation ministérielle de l'économie sociale et solidaire, direction générale du Trésor, direction générale de la cohésion sociale…) ont été conduits de septembre 2024 à février 2025 ;

- *le traitement et l'analyse des indicateurs et des bases de données* : pour cette enquête, la Cour a fait le choix de mobiliser une palette large d'outils quantitatifs mais aussi qualitatifs. En effet, les limites des outils statistiques sont très rapidement atteintes pour un périmètre aussi complexe que l'économie sociale et solidaire. Le panorama des subventions en faveur des acteurs de l'économie sociale et solidaire n'existait pas : il a été réalisé par la Cour sur la base d'une extraction des comptes de l'État et des collectivités territoriales (cf. annexe n° 7). Les données des branches de la sécurité sociale ont également été sollicitées. Par ailleurs, un questionnaire a été élaboré et a permis de recueillir l'avis de plus de 450 acteurs de l'ESS (cf. annexe n° 20) ;
- *une approche régionale et territorialisée* : tenant compte de la dimension territoriale de l'économie sociale et solidaire, une analyse territoriale plus approfondie des dynamiques entre acteurs de l'ESS et de la coopération entre l'État et les collectivités territoriales a été menée en Bretagne et en Centre-Val-de-Loire. Le choix de ces régions a été guidé par la nécessité de constituer un échantillon comprenant des régions avec des dynamiques contrastées : la Bretagne se distingue par une tradition historique de coopération entre les acteurs de l'ESS tandis que la région Centre-Val-de-Loire présente l'intérêt d'avoir une présence de l'ESS dans des territoires ruraux très peu denses, avec une part qui peut dépasser les 25 % en nombre de salariés, comme dans la communauté de communes du Pays de Néronde avec 35,8 % de ses emplois relevant de structures de l'ESS et la communautés de communes des Terres du Perche avec 28 % d'emplois de l'ESS en 2019[1]. L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage des politiques mises en place en faveur de l'ESS en Belgique francophone, en Espagne, au Portugal et au Québec.

⁂

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le jeudi 12 juin 2025, par la formation commune aux 1ère et 5ème chambres de la Cour des comptes, présidée par Mme Lignot-Leloup, présidente de section, et composée de M. Boudy, conseiller maître, M. Suard, conseiller maître, M. Rivoisy, conseiller maître, Mme Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Tersen, conseiller maître, M. Ben Miled, conseiller référendaire, Mme Green, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Martin-Vidal, vérificatrice, et en tant que contre-rapporteure, Mme de Coincy, conseillère maître.

[1] Les chiffres clés de l'emploi de l'économie sociale et solidaire en Centre-Val-de-Loire, Chambre régionale de l'ESS, 2022, Panorama_chiffres-cles-WEB.pdf

Il a été examiné et approuvé, le 8 juillet 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Maistre, président de chambre maintenu, président par intérim à la quatrième chambre, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la cinquième chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier et Mme Mouysset, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

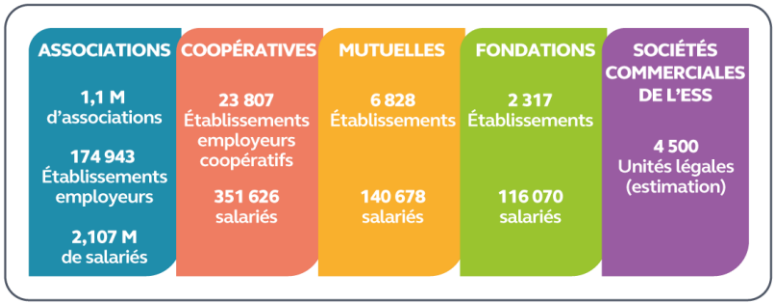
Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

L'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un mode d'entreprendre qui cherche à concilier activité économique et utilité sociale. Elle repose sur des principes de solidarité, de coopération, de démocratie et de primauté de l'humain sur le profit. Composée de quatre familles statutaires (associations, fondations, mutuelles, coopératives) et d'une famille par adhésion volontaire (sociétés commerciales dont l'activité a pour finalité une utilité sociale), elle regroupe un large ensemble d'acteurs qui représente 13,7 % des emplois privés et 10,6 % de l'emploi salarié en 2021 selon les dernières données disponibles de l'Insee.

Schéma n° 1 : les chiffres clés de l'économie sociale et solidaire en 2021



Source : Cour des comptes d'après les données Insee 2021 et ESS France pour les sociétés commerciales

Dix ans après la formalisation de son cadre d'action par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, celle-ci doit faire l'objet, d'ici fin 2025, d'une stratégie nationale pour promouvoir son développement, à la suite d'une recommandation du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2023. Après avoir été rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire entre 2017 et 2020, la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire est désormais pilotée par la direction générale du Trésor depuis 2021. Elle est animée depuis 2023 par un délégué ministériel rattaché au ministère de l'économie et des finances.

Pour répondre à une demande formulée sur la plateforme citoyenne des juridictions financières, la Cour des comptes a établi un panorama des soutiens financiers apportés par l'État, les branches de sécurité sociale, l'Union européenne et les collectivités territoriales aux acteurs de l'économie sociale et solidaire sur la période 2018 à 2024. Les montants présentés ci-après correspondent aux subventions au sens juridique du terme, comprenant les appels à projets et les aides au poste, mais à l'exclusion de l'attribution de marchés publics qui relèvent d'une autre logique, celle de la prestation de services.

Ce recensement des soutiens publics n'avait jamais été réalisé jusqu'ici : les travaux inédits de la Cour permettent ainsi d'éclairer les acteurs pour contribuer à l'élaboration de la stratégie nationale de soutien à l'économie sociale et solidaire.

Une présence forte de l'économie sociale et solidaire dans de nombreux secteurs, mais un poids mal mesuré dans l'économie

Un déficit de notoriété au niveau national, malgré une activité multisectorielle

Le périmètre de l'économie sociale et solidaire est difficile à tracer compte tenu de sa nature transversale et de la grande hétérogénéité des statuts juridiques des structures, avec des modèles économiques aux différences très marquées. Coexistent ainsi en son sein des groupes coopératifs du commerce, du secteur agricole et du secteur bancaire et un secteur associatif composé majoritairement d'associations non employeuses (1,1 million) et d'environ 170 000 associations employeuses, dont la moitié n'a qu'un ou deux salariés.

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire ont des finalités diverses et une activité multisectorielle. Outre leur rôle majeur dans l'action sociale, le secteur des sports et des loisirs ou encore l'enseignement privé, ils représentent une part importante des effectifs du secteur des activités financières et des assurances.

Malgré une présence dans tous les territoires et un rayonnement international de la définition française de l'économie sociale et solidaire, celle-ci souffre d'un déficit de visibilité et de notoriété au plan national. Les différences entre ce mode d'entreprendre et les pratiques des entreprises conventionnelles sont plus difficiles à cerner en raison de la généralisation des démarches de responsabilité sociétale au sein des entreprises et de l'apparition des « entreprises à mission » depuis 2019, qui sont des entreprises dont l'objet social intègre des enjeux sociaux et environnementaux, en plus de la recherche de profit financier.

Les représentants de l'économie sociale et solidaire mettent pourtant en avant une dynamique propre au sein des structures, fondée sur l'engagement personnel et collectif des salariés mais aussi de bénévoles, ainsi qu'une meilleure résilience en termes économiques et en termes d'emploi, comparée aux entreprises conventionnelles. Constatant cette situation, la Cour invite à promouvoir les spécificités de ce mode d'entreprendre, notamment au moyen du guide des bonnes pratiques des acteurs de l'économie sociale et solidaire élaboré seulement en 2017, en application de la loi du 31 juillet 2014.

L'échec du changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire et de la mesure de ses impacts sociaux

Alors que la loi du 31 juillet 2014 avait pour objectif d'encourager un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire, la part des établissements relevant de cette famille au sein du total des établissements employeurs est passé de 10 % à 9 % sur la période 2018-2021. La part de l'économie sociale et solidaire dans l'emploi salarié (en retenant le champ de la définition légale) est restée stable à 10,6 %.

Ces chiffres ne reflètent pas l'évolution de la part des richesses produites par l'économie sociale et solidaire qui ne fait pas l'objet d'un suivi statistique spécifique et régulier. La dernière estimation par l'Insee du poids de ce mode d'entreprendre dans l'économie remonte à 2014 et porte sur des données de 2012. Il serait pourtant nécessaire de mesurer régulièrement les apports de ce tiers secteur au développement économique et social et à la cohésion territoriale. En 2025, la direction générale du Trésor a obtenu avec d'autres États membres de l'Union européenne (Portugal, Croatie, Grèce, Belgique) un soutien financier au titre de l'instrument d'appui technique de la Commission européenne pour les travaux préparatoires à la mise en place d'un compte satellite : l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) va lui fournir un accompagnement dans ce cadre pendant deux ans à compter du second semestre 2025. La Cour invite donc la direction générale du Trésor à mettre à profit ces moyens nouveaux pour poursuivre avec l'Insee le travail de définition des indicateurs économiques pertinents permettant de faire aboutir ce projet de compte satellite et de mesurer le poids de l'économie sociale et solidaire dans l'économie nationale.

Par ailleurs, la démarche d'évaluation de leur impact et de leur utilité sociale demeure complexe et cloisonnée entre les acteurs de l'économie sociale et solidaire. La Cour invite l'État à les accompagner dans l'élaboration de référentiels communs d'évaluation de leurs impacts sociaux et sociétaux selon leurs domaines d'activités.

Des soutiens financiers publics à l'économie sociale et solidaire pour déployer des politiques publiques mais sans stratégie d'ensemble

Entre 2018 et 2024, les aides versées aux acteurs de l'économie sociale et solidaire par l'État, ses opérateurs, les branches de sécurité sociale et les collectivités territoriales représentent des enjeux financiers importants, illustrant le rôle central que les acteurs de l'économie sociale et solidaire jouent pour faire face à des besoins sociaux croissants. Ces soutiens, y compris dépenses fiscales et aides aux postes et contrats aidés, s'élèvent à 16 Md€ pour l'État en 2024 (hors dépenses des opérateurs qu'il n'a pas été possible de consolider) et à près de 6,7 Md€ pour les collectivités territoriales en 2023.

Des subventions de l'État majoritairement destinées aux associations employeuses répondant à des besoins sociaux croissants

En euros constants par rapport à 2018, ces aides ont progressé de 4,7 % pour l'État entre 2018 et 2024, en dépit d'une baisse marquée des contrats aidés (- 80 %). Elles sont composées majoritairement de subventions (8 Md€ en 2024). Ces subventions, dont les bénéficiaires sont à 93 % des associations et à 98 % des structures employeuses, ne concernent que 4 % des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Près de 80 % de ces subventions sont des dépenses pour garantir des droits ou assurer des services dans le prolongement de l'action de l'État : l'hébergement d'urgence (18 % des subventions en 2024), le soutien à l'enseignement privé et à l'éducation (15 %), l'accompagnement social et l'aide alimentaire (13 %), l'accueil et l'orientation des réfugiés et des demandeurs d'asile (12 %).

Les acteurs bénéficient également de crédits en provenance d'opérateurs, tels que l'Agence de la transition écologique (Ademe) dont 6 % du budget (62,5 M€ en 2024) a bénéficié à des structures de l'économie sociale et solidaire. En outre, les branches de sécurité sociale versent à ces structures des subventions (420 M€ en 2023) pour contribuer à leurs travaux de recherche et d'innovation. Enfin, les acteurs de l'économie sociale et solidaire peuvent émarger à de nombreux fonds européens selon les politiques publiques auxquelles ils contribuent, notamment le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional, sans faire l'objet d'un suivi spécifique.

Des subventions des collectivités territoriales en forte progression sur la période, malgré une légère baisse en 2023

Les subventions versées par l'ensemble des collectivités territoriales aux structures de l'économie sociale et solidaire entre 2018 et 2023 ont progressé de 25,7 % en euros constants. Parmi les collectivités, ce sont les

communes et intercommunalités ainsi que les régions qui attribuent annuellement le plus de subventions aux structures de l'économie sociale et solidaire, respectivement 47 % et 30 % du total en 2023.

Les subventions versées par les collectivités territoriales bénéficient en priorité aux associations (95 % des 6,7 Md€ en 2023). Quatre thématiques d'action publique locale – les « arts, spectacles et activités récréatives », les « autres activités de service », la « santé humaine et action sociale » et « l'enseignement » – représentent 86,3 % du total des subventions en 2023.

Le rôle spécifique des régions

Au sein des collectivités territoriales, les régions ont un rôle particulier. La loi du 31 juillet 2014 leur confie la mission d'élaborer une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et de réunir, tous les deux ans, une conférence régionale sur ce thème, conjointement avec l'État. Elles se sont saisies de ce sujet à des intensités diverses, généralement dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique. Au-delà de la stratégie régionale propre à l'économie sociale et solidaire, les régions ont systématiquement fait de l'affirmation de l'économie sociale et solidaire un des objectifs de leur schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

Régions de France estime à 138 M€ les dépenses des régions consacrées aux politiques en faveur de l'économie sociale et solidaire en 2023 au titre du développement économique. Dans le cadre des autres politiques régionales (formation professionnelle, enseignement notamment), les acteurs reçoivent des soutiens financiers beaucoup plus importants (1,94 Md€ en 2023 selon l'analyse de la Cour). Pour mener leurs actions en faveur de l'économie sociale et solidaire, les régions s'appuient sur les collectivités territoriales, notamment le bloc communal, ainsi que sur l'État et ses opérateurs.

Un pilotage de la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire à stabiliser et à renforcer

L'augmentation des soutiens publics constatée sur la période ne traduit pas une préférence affichée des acteurs publics pour ce mode d'entreprendre et ne s'inscrit pas dans une stratégie. L'absence de vision d'ensemble au niveau de l'État s'explique par l'instabilité politique de son pilotage ainsi que par la faiblesse du positionnement du délégué ministériel et des moyens du réseau des correspondants chargés du soutien à l'économie sociale et solidaire dans les préfectures. La vérification insuffisante de la conformité du statut des sociétés commerciales aux principes de gouvernance de la loi du 31 juillet 2014 par les greffes des tribunaux de commerce conduit en outre à ce que soient parfois

enregistrées comme sociétés commerciales relevant de l'économie sociale et solidaire des entreprises qui n'en respectent pas les critères. Le ministère de l'économie et le ministère de la justice devraient renforcer l'accompagnement des greffes des tribunaux de commerce pour leur permettre de mieux assurer leur mission de vérification de ces statuts.

Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire n'est pas suffisamment consulté par les pouvoirs publics tandis que les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire exercent diversement leurs missions sans que l'État n'ait clarifié ses attentes à leur égard.

De plus, l'encouragement à la diversification des sources de financement des structures ne s'est pas accompagné d'une réflexion au sein de l'État sur les moyens d'alléger la charge administrative qui découle de la multiplication des dossiers de financement et de la production requise des différents livrables pour justifier de l'utilisation de ces subventions. Différents portails ont été développés selon les politiques publiques et selon les catégories d'acteurs économiques. La Cour invite à interconnecter ces différents guichets pour permettre une mutualisation des pièces justificatives issues des dossiers de candidature dans le respect du principe « dites-le nous une fois ».

La stratégie nationale de soutien au développement de l'économie sociale et solidaire, qui doit être remise à la Commission européenne fin 2025, devra être co-construite avec les collectivités territoriales, notamment les régions et les intercommunalités au vu de leur rôle majeur dans son développement.

Des aides spécifiques au développement du modèle d'économie sociale et solidaire, reposant principalement sur la mobilisation des investisseurs publics et privés

Des aides à la structuration du secteur, sans priorité accordée à l'innovation sociale

Les soutiens financiers de l'État pour favoriser spécifiquement le développement de ce mode d'entreprendre représentent un montant de 20,1 M€ en 2024, soit une progression de 10 % depuis 2018 en euros constants. Ils sont majoritairement composés de crédits pour le cofinancement du dispositif d'accompagnement local qui soutient les acteurs grâce à des prestations d'ingénierie assurées par un réseau de 120 opérateurs régionaux et départementaux. L'État apporte également un soutien financier aux têtes de réseau associatives et aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire.

Depuis 2021, l'État a relancé sa politique de soutien au développement des pôles territoriaux de coopération économique (2,5 M€ en 2024) : ceux-ci sont des regroupements d'acteurs (collectivités locales, entreprises, universités, centres de recherche) en vue de développer des projets économiques et sociaux innovants sur un territoire. Le suivi de ces pôles met en évidence des demandes de prolongation de la période de financement au-delà des deux premières années, ce qui montre la nécessité pour l'administration d'ajuster les modalités de financement au rythme de développement des pôles (émergents ou matures).

Enfin, le soutien à l'innovation sociale reste limité (2,7 M€ en 2024) et restreint au seul champ économique et entrepreneurial du fait de la définition partielle de l'innovation sociale retenue à l'article 15 de la loi du 31 juillet 2014. Il repose principalement sur deux outils. D'une part, l'État encourage l'essor des contrats à impact social qui permettent le préfinancement par un investisseur privé d'un projet innovant porté par un acteur de l'économie sociale et solidaire. D'autre part, il soutient l'investissement à impact social *via* des subventions à l'association France active (réseau d'accompagnement et de financement des entrepreneurs sociaux) et l'association Fair (collectif engagé pour la finance à impact social). L'État gagnerait à avoir une approche plus large de l'innovation sociale en favorisant une démarche interministérielle et en mobilisant d'autres leviers que les subventions, tel que le soutien par la commande publique.

Une offre de financement des investisseurs publics qui exclut une partie des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Alors qu'il était prévu la mise en place de dispositifs adaptés aux particularités de l'économie sociale et solidaire dans la doctrine d'intervention de Bpifrance, tous les outils spécifiques mis en place ont été abandonnés depuis 2018 au profit d'une offre de financements généraliste. Si les flux annuels investis par Bpifrance au profit des acteurs de l'économie sociale et solidaire représentent des montants importants (453,9 M€ en 2023), ils ne couvrent que les besoins de financement des acteurs rentables.

Le refus de Bpifrance de comptabiliser les titres participatifs comme des fonds propres est préjudiciable pour de nombreuses coopératives pour lesquelles ces titres représentent le levier le plus efficace pour attirer des financeurs privés et publics. La Cour invite le ministère chargé de l'économie à travailler avec Bpifrance à une évolution de sa doctrine pour intégrer ces titres dans les fonds propres des coopératives que la banque publique prend en compte dans l'examen des demandes de soutien.

La Caisse des dépôts et consignations donne davantage de visibilité à l'économie sociale et solidaire dans son offre de services. Elle verse des subventions annuelles aux réseaux des acteurs (30 M€ en 2023) et investit des fonds propres (92 M€ de flux annuels en 2023) dans des secteurs structurants pour l'économie sociale et solidaire (tels que la transition écologique, la cohésion sociale et territoriale) et auprès d'acteurs tels que l'association France active. Toutefois, son soutien ne couvre pas l'amorçage des projets très risqués ni les projets des associations non employeuses et des petites associations.

Des efforts à poursuivre pour orienter les financements privés vers l'économie sociale et solidaire

L'État a mis en place des dispositifs incitatifs pour orienter les financements privés vers l'économie sociale et solidaire. Ce fléchage a eu des effets positifs sur la dynamique de l'encours de l'épargne solidaire qui a atteint 27,5 Md€ en 2023, soit quasiment un doublement depuis 2019. L'épargne solidaire ne représente toutefois que 0,5 % de l'épargne financière des Français.

Depuis 2020, les établissements distribuant le livret de développement durable et solidaire ont l'obligation de proposer annuellement à leurs clients d'utiliser les sommes qui y sont déposées pour faire un ou plusieurs dons à des entreprises de l'économie sociale et solidaire ou d'utilité sociale. Sur un total de 26,6 millions de livrets en 2024, le nombre de dons reste faible (2 600) et leur montant limité (2 M€) par rapport à un encours de 149 Md€ en 2023. De même, depuis janvier 2022, les assureurs doivent obligatoirement proposer à leurs clients des fonds solidaires dans leurs unités de compte d'assurance-vie. Or la part d'unités de compte solidaires dans les contrats d'assurance vie (2,3 Md€) ne représente que 0,4 % du montant des placements en unités de compte (541 Md€ en 2023). Le ministère chargé de l'économie devrait s'assurer d'un renforcement de la communication des établissements financiers sur les possibilités de dons solidaires et sur les fonds solidaires auprès de leur clientèle.

L'État encourage également l'investissement en fonds propres des particuliers dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire qui ont obtenu l'agrément d'entreprises solidaires d'utilité sociale, *via* un dispositif de réduction d'impôt pour les particuliers qui y investissent, pour une dépense fiscale estimée à 14,8 M€ par an en 2021.

⁂

Ce panorama des flux financiers vers les acteurs de l'économie sociale et solidaire montre leur rôle central dans la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, sans que le changement d'échelle souhaité par le Gouvernement n'ait eu lieu. Au vu de ces constats, la Cour formule quatre orientations, déclinées en dix recommandations :

- rendre visibles le poids économique et les apports de ce mode d'entreprendre ;
- stabiliser le pilotage de la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire et renforcer la coordination entre l'État et les collectivités territoriales ;
- améliorer l'organisation et l'efficacité des services de l'État chargés de l'économie sociale et solidaire ;
- lever les freins à l'accès aux financements des acteurs et amplifier la communication des établissements financiers sur les dons et fonds solidaires.

Récapitulatif des recommandations

Mettre en valeur le poids économique et les apports de ce mode d'entreprendre

2. Promouvoir dès l'adoption de la stratégie nationale de soutien à l'économie sociale et solidaire en 2025 les spécificités du mode d'entreprendre de l'économie sociale et solidaire, notamment au moyen du guide des bonnes pratiques prévu par la loi du 31 juillet 2014 *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

3. Faire aboutir d'ici 2027 le projet de compte satellite avec l'Insee et encourager les acteurs à élaborer des référentiels communs d'évaluation de leur impact selon la politique publique concernée (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Stabiliser le pilotage de la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire et renforcer la coordination entre l'État et les collectivités territoriales

5. Assurer un pilotage stable de la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire en tant que mode d'entreprendre et donner au délégué chargé de l'économie sociale et solidaire un positionnement interministériel d'ici 2026 (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

7. Co-construire en 2025 avec les représentants des régions et des intercommunalités la stratégie nationale de soutien au développement de l'économie sociale et solidaire (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Améliorer l'organisation et l'efficacité des services de l'État chargés de l'économie sociale et solidaire

1. Outiller en 2026 les greffes des tribunaux de commerce pour le contrôle des critères d'appartenance des sociétés commerciales à l'économie sociale et solidaire au moment du dépôt de leurs statuts (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique - ministère de la justice*).

4. Interconnecter d'ici 2027 les portails de demandes de subvention ou de réponse à des appels à projet lancés par l'État en direction des acteurs de l'économie sociale et solidaire et mutualiser les pièces justificatives issues de leurs dossiers de candidature (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

6. Clarifier en 2025 le rôle et les missions des correspondants régionaux au sein des services déconcentrés de l'État et renforcer l'animation territoriale des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire en harmonisant et en hiérarchisant leurs missions au regard de leurs moyens (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

8. Adapter en 2026 les modalités de financement des pôles territoriaux de coopération économique à leurs besoins et à leur rythme de développement (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Lever les freins à l'accès aux financements des acteurs et amplifier la communication sur les dons et fonds solidaires

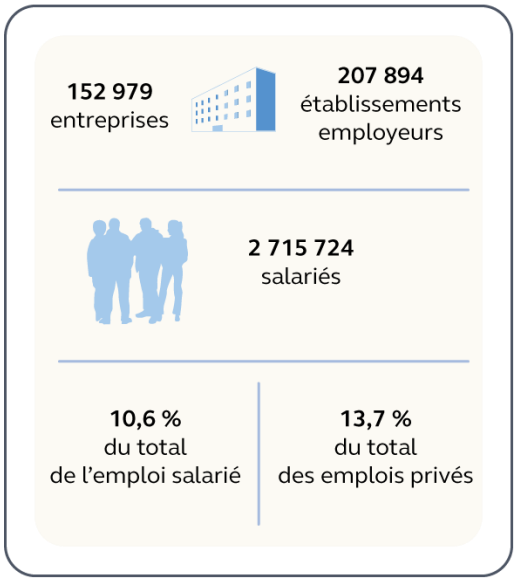
9. Revoir d'ici 2026 la doctrine de Bpifrance pour intégrer les titres participatifs et associatifs dans les quasi fonds propres et ainsi favoriser l'accès des coopératives et des associations aux financements (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Bpifrance*).

10. S'assurer que les établissements financiers renforcent la communication dès 2025 sur les dons solidaires auprès des détenteurs de livret de développement durable et solidaire et sur les fonds solidaires auprès des détenteurs de contrats d'assurance-vie (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

L'économie sociale et solidaire recouvre historiquement un « tiers secteur » entre l'État et une économie reposant sur la propriété privée des moyens de production et la recherche du profit. Elle se caractérise par une hétérogénéité des structures juridiques qui agissent dans des domaines d'activité très divers : enseignement privé, action sociale, sport et loisirs, activités financières et assurances, culture, santé, agriculture, etc.

Les chiffres clés de l'économie sociale et solidaire en 2021



Source : Observatoire national de l'ESS, d'après Insee Flores 2021

Après avoir été menée par le ministère de la transition écologique et solidaire entre 2017 et 2020, la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire est désormais pilotée par la direction générale du Trésor depuis 2021 et animée depuis 2023 par un délégué ministériel rattaché au ministère de l'économie et des finances.

Son histoire remonte au XIX^e^ siècle avec l'émergence de nouvelles formes de solidarités portées par des mutuelles, coopératives, associations, reposant sur la propriété et la gestion collective et démocratique des organisations et visant à répondre, pour le bénéfice de leurs membres, à des besoins non couverts par l'État ou le « marché ». Le terme d'économie sociale apparaît pour la première fois en 1830 avec la publication du *Nouveau traité d'économie sociale* du juriste et économiste français Charles Dunoyer de Ségonzac. La première coopérative de production, l'association chrétienne des bijoutiers en doré, est créée en 1834, suivie en 1835 par la première épicerie coopérative à Lyon[2]. Les sociétés de secours mutuel avaient vu le jour à la fin du XVIII^ème^ avant d'être interdites par la loi Le Chapelier et de renaître sous le Premier Empire.

À partir de la fin du XIX^ème^ siècle, l'État reconnaît à chacune des formes de l'économie sociale un cadre juridique : loi du 1^er^ avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuel, loi du 1^er^ juillet 1901 dite Waldeck-Rousseau relative au contrat d'association, loi du 7 mai 1917 sur les coopératives de consommateurs et loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Deux principes communs unissent ces structures qui sont des groupements de personnes : une gouvernance démocratique et une absence de poursuite de profit ou limitée aux nécessités du maintien ou du développement de l'activité. Ce secteur est reconnu institutionnellement en 1981 avec la création d'une délégation à l'économie sociale placée auprès du Premier ministre *« afin d'aider au développement des mutuelles, des coopératives, ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'économie sociale »*, puis en 1984 d'un secrétaire d'État à l'économie sociale placé auprès du Premier ministre.

L'économie sociale a été rejointe à partir des années 1980 par des organisations dont l'objectif premier est l'utilité sociale et qui naissent *« au point d'articulation entre insertion et services de proximité »*[3]. Elles sont regroupées sous l'appellation d'économie solidaire et s'efforcent de répondre dans un contexte de crise économique et de profondes mutations de l'État providence, aux besoins de populations touchées par le chômage et l'exclusion sociale. Un secrétariat d'État à l'économie solidaire est créé en 2000.

[2] Il existe des expériences plus anciennes d'auto-organisation et de solidarité des acteurs économiques comme les fruitières coopératives créées dès la fin du Moyen Âge par les éleveurs du Jura pour la production de comté selon Philippe Frémeaux dans *La nouvelle alternative ? enquête sur l'économie sociale et solidaire*, Édition « les petits matins », 2012.
[3] Thimothée Duverger, *L'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire : État et société civile organisée en France de 1981 à 2017*, dans « Économie (s) sociale (s) et solidaire (s) », *Informations sociales* 2019.

La convergence des deux mouvements, avec l'ambition de parvenir à une synthèse[4], s'opère progressivement et non sans difficultés et discussions à compter de la fin des années 1990.

Dans le même temps, se développe aux côtés des familles historiques de l'ESS un mouvement d'entrepreneurs sociaux et d'entreprises qui, bien qu'ayant un statut d'entreprise marchande, affichent une finalité sociale, sociétale ou environnementale et mettent en œuvre une lucrativité limitée. Parallèlement, la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat fait entrer les fondations dans le champ législatif en définissant leur périmètre et celle du 4 juillet 1990 crée les fondations d'entreprise.

Après de nombreux débats sur cette extension du champ de l'économie sociale et solidaire à certaines sociétés commerciales et aux fondations, les fondements d'une approche unifiée de l'économie sociale et solidaire sont posés par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, cette loi tranche en faveur d'une approche inclusive et large. Avec cette loi, l'ESS trouve son cadre et l'action publique affiche son ambition.

Ce rapport d'initiative citoyenne vise à dresser un panorama des différents types de soutiens publics mobilisés pour favoriser le développement de cette économie sur la période 2018 à 2024. Il s'est appuyé sur l'exploitation de nombreuses données budgétaires et comptables, des rencontres avec des structures de l'ESS dans leur diversité et avec leurs instances représentatives, ainsi qu'avec les acteurs publics nationaux ou territoriaux.

L'économie sociale et solidaire est très diverse et mal mesurée (chapitre I). Intervenant parfois en complément ou pour le compte de politiques publiques dont ils sont en quelque sorte les opérateurs, les acteurs de l'ESS reçoivent des flux financiers croissants et diversifiés de l'État comme des collectivités territoriales, mais sans que cette évolution ne résulte d'une stratégie ou d'une vision globale pour l'ESS (chapitre II).

Le soutien au développement de l'ESS en tant que mode d'entreprendre est, quant à lui, limité en montants provenant de l'État et repose principalement sur la mobilisation des investisseurs publics et l'orientation des financements privés vers l'économie sociale et solidaire (chapitre III).

[4] https://www.lelabo-ess.org/economie-sociale-et-solidaire-ess

Chapitre I

Une économie sociale et solidaire diverse et mal mesurée

La loi du 31 juillet 2014 pose pour la première fois un cadre juridique englobant toute l'économie sociale et solidaire. Elle en assume la diversité, ajoutant même une composante supplémentaire aux quatre « familles » historiques (mutuelles, coopératives, associations et fondations) avec la reconnaissance des sociétés commerciales. Ce faisant, elle prend acte de la diversité de ce mode d'exercice de l'activité économique, rendant difficile sa mesure et son appréhension.

I - Un « mode d'entreprendre » reposant sur des principes de gouvernance mais une définition par le statut juridique

La définition française de l'économie sociale et solidaire (ESS), qui a bénéficié d'un rayonnement international, repose à la fois sur une approche statutaire pour les quatre familles historiques et sur une définition par l'utilité sociale pour les sociétés commerciales. Reconnaissant le rôle de l'ESS dans l'économie, le législateur avait pour ambition d'augmenter son poids dans le produit intérieur brut, notamment en soutenant l'essor du nombre d'entreprises solidaires d'utilité sociale. Cet objectif n'a pas été atteint, tout comme celui d'un suivi statistique de l'économie sociale et solidaire, économie dont les impacts sont encore difficiles à évaluer.

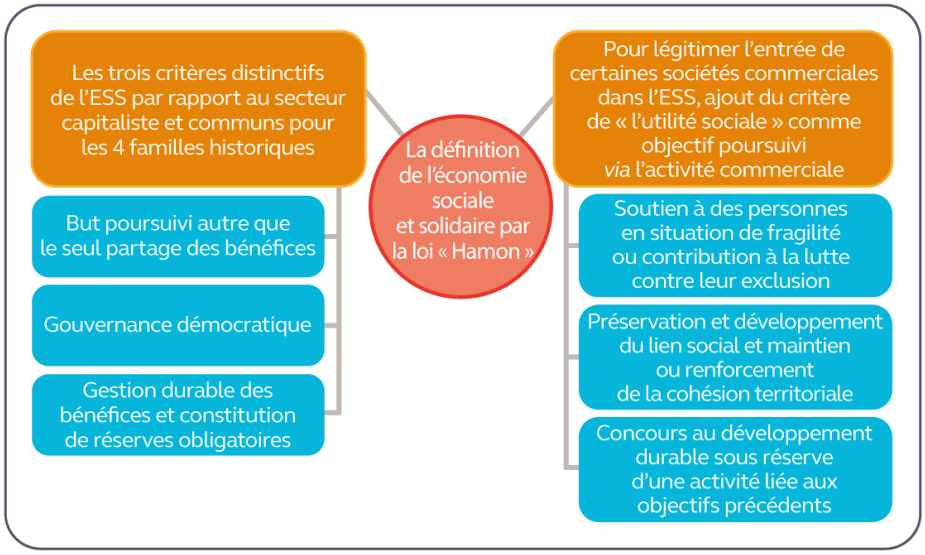
A - Une loi fondatrice et fédératrice en 2014

1 - Une vision large d'un mode d'entreprendre distinct de celui du capitalisme actionnarial

Lors d'une première tentative au début des années 2000 pour formaliser dans une loi-cadre une définition de l'économie sociale et solidaire (ESS) et arrêter les principes d'intervention de l'État envers cette économie, une approche qualitative avait été retenue, conditionnant l'appartenance à l'ESS au respect de critères de gestion démocratique, de but non lucratif et d'utilité sociale. Cette proposition avait toutefois été rejetée par l'économie sociale « historique » qui l'avait perçue comme une remise en cause de sa définition par le statut. Ce n'est qu'avec la promulgation de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire que celle-ci trouve un cadre juridique d'ensemble.

Cette loi écarte une éventuelle approche par secteurs pour caractériser cette économie, dans son article 1er, comme « *un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine* ».

Schéma n° 2 : les critères distinctifs de l'ESS selon la loi du 31 juillet 2014



Source : Cour des comptes

L'appartenance est conditionnée à des conditions cumulatives relatives au but poursuivi *« autre que le seul partage des bénéfices »,* à *« la gouvernance démocratique »* de l'entreprise et à une politique de gestion des bénéfices et des réserves obligatoires *« impartageables »* visant à prévenir leur redistribution à d'autres fins que le développement de l'entreprise. L'article 1er de la loi inscrit ce *« mode d'entreprendre »* dans une approche économique - *« l'économie sociale et solidaire est composée des activités de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services »* - et « statutaire » puisqu'elle est mise en œuvre par tous les acteurs constitués sous forme de coopératives, de mutuelles, de fondations ou d'associations. Toutes les associations - quel que soit leur objet – et toutes les entreprises coopératives quelles que soient leurs activités et leur utilité sociale sont présumées comme participant de l'ESS et respectant ses principes. « Statut vaut vertu », en quelque sorte, pour reprendre une formule souvent discutée au sein de cette économie.

Dans cette démarche englobante, la loi va au-delà des quatre familles « historiques » de l'ESS, en admettant des sociétés commerciales sous réserve qu'elles respectent les conditions mentionnées à l'article 1 et dont l'objet se situe clairement dans le champ de l'utilité sociale telle que la loi la définit dans son article 2[5] (*« soutien à des personnes en situation de fragilité », « lutte contre les exclusions et les inégalités », (…) « développement du lien social et (…) renforcement de la cohésion territoriale », « concours au développement durable sous réserve d'une activité liée aux objectifs précédents »*)[6]. Ainsi les entreprises commerciales de l'ESS sont paradoxalement les seules à devoir justifier de leur utilité sociale.

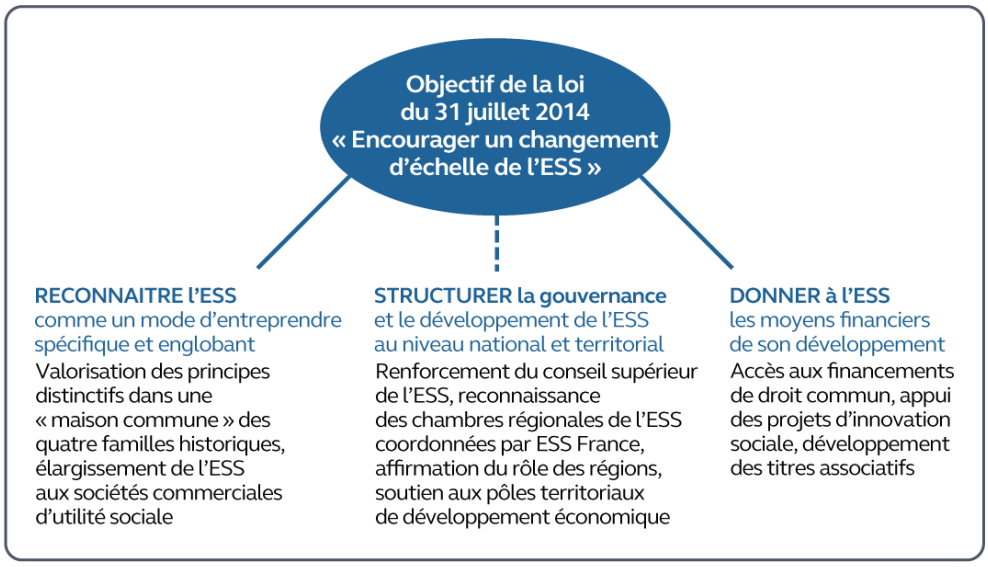
2 - Une ambition forte : l'affirmation de la place de l'économie sociale et solidaire dans le développement économique et social

La loi du 31 juillet 2014 se voulait une réponse à la crise financière de 2008 et s'inscrivait dans la recherche « d'un dépassement du modèle économique classique fondé sur la maximisation des profits » (exposé des motifs de la loi).

[5] Cf. *infra* sur le statut d'entreprise solidaire d'utilité sociale.

[6] Depuis juin 2024, la loi étend la définition aux entreprises ayant pour *« objectif de concourir à la préservation et à la mise en valeur des monuments historiques et des sites, parcs et jardins protégés »*. Cette extension contestée par les principaux acteurs de l'ESS a été votée sans consultation du Conseil supérieur de l'ESS.

Schéma n° 3 : la loi du 31 juillet 2014



Source : Cour des comptes

À travers cette loi portée par un ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances qui privilégiait une approche de l'ESS par sa dimension économique, le Gouvernement se fixait pour objectif d'*« encourager un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire dans tous ses aspects »*. Outre la définition englobante et la structuration de la gouvernance de l'ESS aux échelles nationale et territoriale, cette loi cherchait à mettre en place les leviers financiers nécessaires à son développement (cf. chapitre III).

3 - Une loi qui fait référence aux plans européen et international

L'exposé des motifs de la loi du 31 juillet 2014 inscrit les actions portées par la loi dans le cadre de l'initiative de la Commission européenne pour *« promouvoir ce secteur comme un acteur à part entière d'une économie sociale de marché hautement compétitive »*[7]. Cette initiative marque

[7] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Initiative pour l'entrepreneuriat social*, 25 octobre 2011.

l'aboutissement d'un long processus *« d'institutionnalisation »*[8] de l'ESS à l'échelle européenne, qui a démarré en 1989 sous la présidence de la Commission européenne par Jacques Delors.

Avec les autres pays de l'Union européenne (UE) qui se sont dotés d'une loi-cadre en faveur de l'économie sociale et solidaire comme l'Espagne (2011) et le Portugal (2013), la France s'est mobilisée pour l'adoption d'une approche large par la Commission européenne : c'est finalement le terme « d'économie sociale »[9] qui a été préféré à celui d'entrepreneuriat social, avec une définition statutaire et inclusive proche de celle de la France. L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a également opté pour une définition inspirée du modèle français dans sa recommandation sur l'ESS et l'innovation sociale du 10 juin 2022.

Les différents textes de soutien à l'ESS adoptés par les institutions européennes s'inscrivent dans *« une volonté de soutenir un pluralisme de modèles économiques pour contrebalancer le marché unique »*[10]. Outre le plan d'action de la Commission européenne de 2021[11] qui encourage à créer un cadre propice à l'économie sociale, le Conseil des ministres de l'UE a adopté le 27 novembre 2023 une recommandation relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale[12] qui invite chaque pays à élaborer des stratégies globales pour renforcer l'économie sociale. Selon la Commission européenne, celle-ci représente 4,3 millions d'entités, 11,5 millions de personnes et 6,3 % de la population active de l'UE en 2021[13].

[8] Terme utilisé par Timothée Duverger dans *L'économie sociale, pour une Europe plus juste et plus inclusive ?* entretien avec Camille Poiraud, 26 mars 2024 publié sur la plateforme électronique pour l'éducation et la formation des adultes de la Commission européenne.

[9] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Pour une économie sociale de marché hautement compétitive*, 27 octobre 2020.

[10] *Ibid*.

[11] Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 décembre 2021,*Construire une économie au service des personnes: plan d'action pour l'économie sociale* (COM(2021)0778).

[12] Recommandation du Conseil du 27 novembre 2023 relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale - Publications Office of the EU.

[13] *Analyse comparative des performances socio-économiques de l'UE*, Commission européenne, 2024.

La France a également participé au groupe de travail inter-institutions des Nations Unies sur l'ESS créé en 2013, en assurant la coanimation du groupe informel d'experts. Avec dix autres pays de l'UE et la Norvège, elle a pris part à un programme européen de recherche visant à construire une définition internationale consensuelle de ce tiers secteur et permettant de comparer son impact politique et social. Ces travaux ont abouti à la publication d'un manuel[14] avec une définition inspirée par la France mais qui est plus large (cf. annexe n° 3).

La mobilisation de plusieurs pays dont la France a également abouti à une résolution de l'ONU sur la promotion de l'ESS au service du développement durable en 2023, puis à une deuxième résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 2024 qui mentionne les différentes manifestations internationales concourant à la promotion de l'ESS, dont le Forum mondial de l'ESS qui se tiendra à Bordeaux en octobre 2025.

Enfin, en 2022, la France a porté la voix de l'UE au sein d'une discussion organisée par l'Organisation internationale du travail sur la contribution des structures de l'ESS au travail décent et aux objectifs de développement durable qui a abouti à une résolution sur ce sujet avec un plan d'action (2023-2029).

B - Un secteur d'une grande diversité qui occupe une place importante dans de nombreux secteurs d'activité mais progresse peu

1 - Des familles juridiques avec des cultures et des instances de représentations propres

La loi du 31 juillet 2014 a cherché à dépasser la représentation de l'ESS par ses « familles » statutaires dans une logique fédérative en confiant cette représentation à une *« chambre française de l'économie sociale et solidaire »*[15]. Créée le 8 novembre 2014, cette chambre prend le nom d'ESS France en juin 2020 en intégrant en son sein le conseil

[14] Satellite account on non-profit and related institutions and volunteer work, Manuel de l'ONU, 2018.

[15] L'article 5 de la loi dans sa version initiale précisait : *« cette association est constituée par les organisations nationales représentant les différentes formes statutaires de l'économie sociale et solidaire, y compris les sociétés commerciales mentionnées au 2° du II de l'article 1 ».*

national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire. Celui-ci avait été institué par la loi pour animer et coordonner l'action des chambres régionales de l'ESS (Cress), structures apparues dans les années 1990 qui regroupaient à l'origine par région les acteurs historiques de l'économie sociale. Leur place est désormais formellement reconnue à l'article 6 de la loi et leurs missions élargies (cf. *infra*). La fusion de la chambre française de l'ESS et du Conseil national des Cress avait pour objectif d'unifier la promotion et l'action pour le développement de l'ESS aux niveaux national et territorial.

Malgré ces instances communes, la cohésion interne demeure un défi, compte tenu de la grande hétérogénéité entre les acteurs avec deux courants historiques et culturels différents – celui de l'économie sociale et celui de l'économie solidaire – nourris d'inspirations elles-mêmes très diverses, religieuse, laïque, socialiste ou même patronale. Les quatre familles juridiques ont chacune leur vision, leur raison d'être, leurs propres instances représentatives. La cinquième famille, la plus récente, est la moins structurée et la moins naturellement représentée. Le mouvement « Impact France » en assure la représentation, conformément à l'arrêté du 20 avril 2022, mais il a un objectif plus large que la promotion des seules entreprises commerciales de l'ESS puisqu'il vise à rassembler l'ensemble des entreprises engagées dans la transition écologique et sociale, qu'elles se réclament ou non de l'ESS.

2 - Des finalités diverses et une présence multisectorielle

Au-delà de leur appartenance aux différentes familles, les structures de l'ESS se distinguent par leur finalité. Certaines visent d'abord à servir leurs membres, les associés ou les coopérateurs, en jouant sur les bénéfices de la mutualisation. Les principes de lucrativité limitée, de gouvernance démocratique et de protection du capital sont conservés et peuvent être mis en avant. Ils permettent de préserver l'entreprise contre d'éventuelles tentatives de prises de contrôle extérieures, d'assurer que les résultats servent à développer l'entreprise et non à rémunérer ses actionnaires, de faire prévaloir les intérêts de long terme sur des exigences de rentabilité de court terme et de veiller à l'adhésion de tous à un projet collectif, partagé et validé démocratiquement.

Mais cette gouvernance spécifique n'implique pas par elle-même une utilité sociale et un apport bénéfique pour autrui et pour le bien public, autre que la satisfaction retirée par les membres d'une association par exemple. Il existe des associations sur des sujets de nature diverse, qui

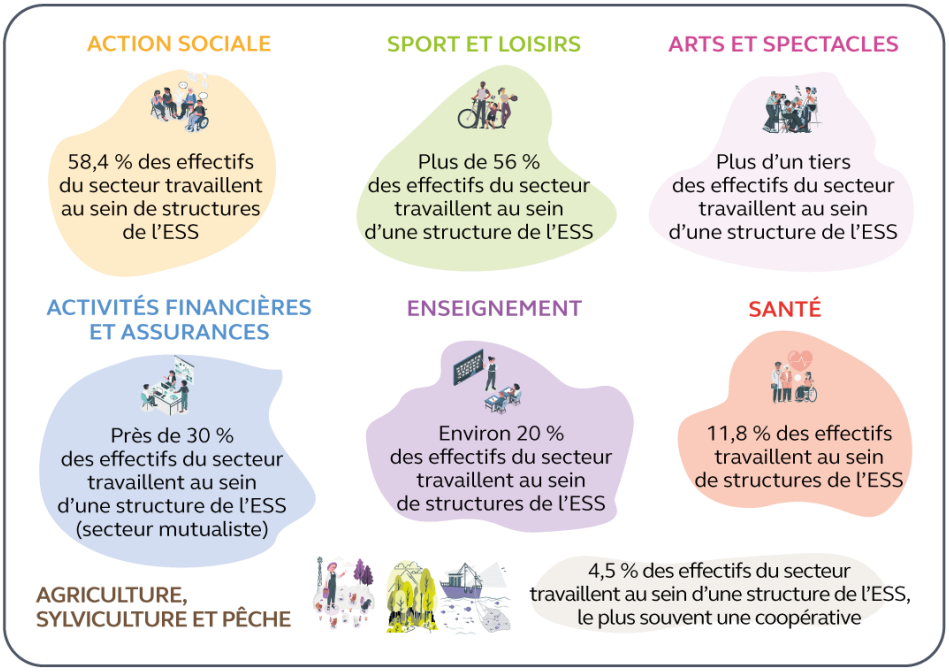
poursuivent un intérêt collectif qui se distingue de l'intérêt général. Le premier réseau d'armuriers en France est ainsi organisé à travers une coopérative. Certaines coopératives agricoles ont des pratiques environnementales contestées ; les banques mutualistes ne se distinguent pas des banques commerciales en matière de financement des énergies fossiles[16].

À l'autre extrémité du « spectre », se trouve l'ESS visant à servir la société, avec au premier chef les acteurs de la solidarité et de l'action sociale. Au-delà des principes de gestion et de gouvernance, et quel que soit leur statut, ces acteurs font de l'utilité et de la transformation sociale la raison d'être de leurs interventions.

La diversité de l'ESS résulte aussi de sa dimension multisectorielle. La loi du 31 juillet 2014 souligne sa vocation large puisqu'*« adaptée à tous les domaines de l'activité humaine »*. En ce sens, elle ne distingue pas l'ESS de l'économie conventionnelle, à la réserve près qu'elle intervient dans les champs d'action du secteur privé mais également dans des domaines hors marché relevant plus naturellement de l'action publique ou de l'initiative citoyenne.

[16] Source : *Fossil fuel finance report 2024*, mai 2024.

Schéma n° 4 : la part de l'ESS dans l'emploi de nombreux secteurs



Source : Observatoire national de l'économie sociale et solidaire (ONESS) d'après Insee Flores 2021

L'ESS joue ainsi un rôle majeur dans plusieurs secteurs d'activité, comme l'action sociale, le secteur des sports et des loisirs ou encore l'enseignement privé au travers des organismes de gestion d'établissements privés, en grande majorité catholiques, d'enseignement technique, d'enseignement supérieur ou encore d'enseignement en langue régionale ou orienté vers des pédagogies alternatives. Dans le secteur des activités financières et des assurances, l'ESS représente 30 % des effectifs.

Au sein de chaque secteur d'activité, les acteurs sont de tailles si différentes qu'ils ont peu de choses en commun. Des groupes coopératifs très puissants et internationalisés, ayant plusieurs dizaines de milliers de salariés, côtoient de multiples associations à l'objet purement local ou limité à l'intérêt des quelques membres associés, et non employeuses. Les quatre premiers groupes coopératifs – deux relevant du « commerce associé », « Associations des centres distributeurs E. Leclerc » et « U Enseigne », et deux du secteur bancaire « Groupe Crédit agricole » et « Groupe BPCE » – avaient en 2022

plus de 460 000 collaborateurs[17]. Ils coexistaient avec 1 100 000 associations non employeuses et environ 170 000 associations employeuses dont la moitié avaient un ou deux salariés[18]. Ce développement de grandes entreprises coopératives regroupant des structures de tête de groupe relevant statutairement de l'ESS et leurs filiales, ayant le statut de sociétés anonymes et situées dans l'économie « conventionnelle »[19], explique la divergence d'appréciation sur le poids économique de l'ESS entre l'Insee, qui travaille à partir de la définition statutaire de cette économie, et le mouvement coopératif, qui a une vision englobante de ses entreprises : dans le secteur financier, l'Insee attribue aux banques coopératives et aux mutuelles 18,6 % des établissements, là où le mouvement coopératif revendique 60 % de l'activité financière française[20] ; dans le secteur agricole, l'Insee recense un peu plus de 30 000 salariés, tandis que la coopération agricole estime ses salariés à plus de 200 000.

Tableau n° 1 : le poids des différentes familles de l'ESS en termes de salariés selon la définition légale de l'ESS

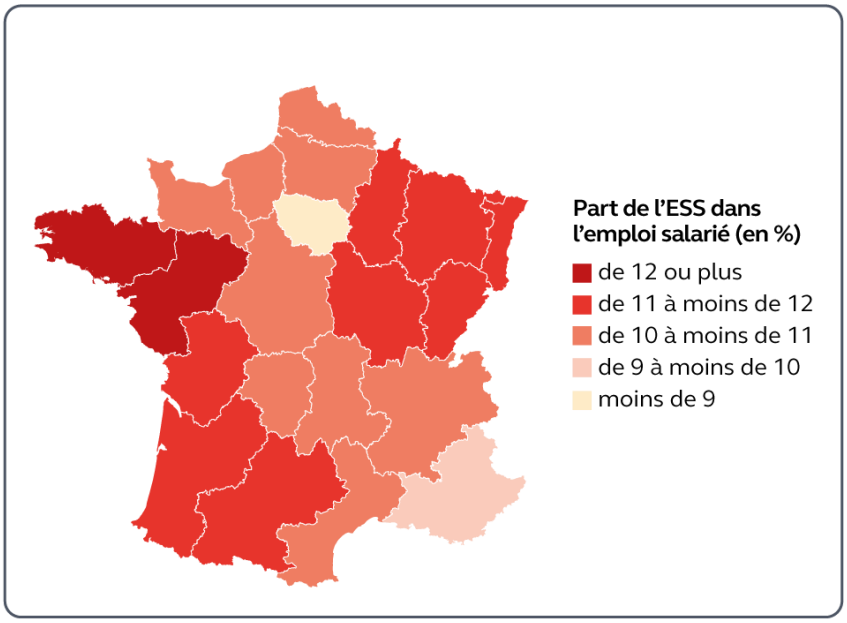
Statut juridique	**En nombre de salariés**	**En pourcentage de salariés par rapport aux effectifs totaux de l'ESS**
Associations	2 107 350	77,6
Coopératives[21]	351 626	12,9
Mutuelles	140 678	5,2
Fondations	116 070	4,3
Total	**2 715 724**	**100**

Source : Insee données 2021 pour les salariés

Enfin, il existe une disparité territoriale dans la répartition régionale de la part de l'ESS dans l'emploi salarié, pour des raisons historiques et de dynamiques régionales très différentes.

[17] Source Coop Fr.
[18] Source Insee, Flores chiffres 2021.
[19] Le caractère « hybride » des groupes coopératifs a donné naissance à de très grandes entreprises mondialisées jouant le jeu de la concurrence mondiale. À titre d'exemple, Axa SA est ainsi issue de la « mutuelle de Rouen » et son principal actionnaire Axa mutuelles est, comme l'indique son nom, mutualiste.
[20] Source : Des performances qui épatent même les économistes | Coop FR
[21] Les filiales commerciales des coopératives ne sont pas retenues.

Carte n° 1 : répartition territoriale de l'ESS dans l'emploi salarié



Source : Site internet de l'Insee, données 2021

L'ESS est très développée en Bretagne - en raison notamment du poids de l'enseignement privé et d'une présence plus importante des coopératives agricoles et financières - et dans les Pays de la Loire, mais son implantation relative est moins marquée en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en Île-de-France. En Île-de-France, l'importance des emplois publics et « métropolitains » (recherche, activités de siège) explique la place relative plus faible de l'ESS.

3 - La faible progression de l'ESS

Pour appréhender la place des quatre familles « historiques » de l'ESS, l'Insee exploite les déclarations sociales nominatives à partir desquelles elle extrait les données du fichier Flores qui couvre l'ensemble de l'emploi salarié, quel que soit le secteur d'activité et le type d'employeur décrit au niveau des établissements. Elle fournit avec retard - en 2025, seules les données 2021 sont disponibles - la mesure généralement retenue de l'ESS. Selon cette source, l'ESS est composée d'environ 207 894 établissements employeurs en 2021 et représente, avec plus de 2,7 millions de salariés, 10,6 % du total de l'emploi salarié et 13,7 % du total des emplois privés.

La dynamique d'évolution ne peut pas être analysée sur toute la période et sur tout le périmètre de l'ESS : les derniers chiffres disponibles de l'Insee portent uniquement sur les structures employeuses et sur la période 2018 à 2021. Ils doivent être analysés avec prudence, compte tenu des effets de la crise sanitaire. La comparaison des effectifs salariés par famille de l'ESS fait apparaître une progression de 5 % entre 2018 et 2021 (cf. annexe n° 2), mais une stabilité de la part de l'ESS dans l'ensemble de l'économie. S'agissant du nombre d'établissements employeurs, il apparaît en légère progression (+ 2 %) entre 2018 et 2021 mais la part des établissements employeurs relevant des quatre familles historiques de l'ESS dans l'ensemble des établissements employeurs a diminué d'un point.

Ces chiffres, qui demandent une actualisation et qui portent sur une période marquée par la crise sanitaire, mettent en évidence une stabilité du poids de l'ESS dans l'économie française sur moyenne période, avec une progression réelle mais limitée par rapport aux ordres de grandeur avancés lors de l'élaboration de la loi. Le changement d'échelle attendu ne s'est pas produit. Un examen par famille met en évidence la dynamique positive du monde coopératif, qui progresse plus rapidement entre 2018 et 2021 que le reste de l'ESS en emplois (+ 11 %, contre + 5 % pour les quatre familles confondues), et des fondations (+ 15 %).

Ces résultats sont également en deçà des attentes des acteurs de l'ESS qui mettent souvent en avant la résilience de leurs structures face aux crises, leur meilleure tenue économique et leur performance en termes d'emploi, comparées aux entreprises « conventionnelles »[22]. Le secteur coopératif souligne de son côté l'intervention salutaire des entreprises coopératives en rachetant des sociétés en difficulté (le Crédit Mutuel avec le rachat du CIC en 1998, la coopérative Intersport avec celui de Go sport en 2023, la coopérative agricole Terrena avec celui de Tipiak en 2024) ou en favorisant la reprise des entreprises en redressement judiciaire par leurs salariés sous forme de société coopérative et participative (Scop) [Duralex, « Bergère de France », le chantier naval « Le Vivier » de Lesconil récemment].

[22] Ce point est particulièrement documenté pour les entreprises de l'ESS faisant des déclarations annuelles de bénéfices recensées dans le « Fichier Approché des Résultats des Entreprises » (FARE) dans l'étude de l'observatoire de l'ESS, *Améliorer la connaissance statistique des données comptables et financières des entreprises de l'ESS*, novembre 2023, réalisée à partir du dispositif Esane de l'Insee portant sur l'activité des unités légales des secteurs non agricoles et non financiers et dont l'activité est essentiellement à caractère marchand.

C - La place encore floue des sociétés commerciales et le faible nombre d'agréments d'utilité sociale

1 - La finalité sociale de l'entreprise : apanage originel de l'ESS, désormais partagé avec les entreprises à mission

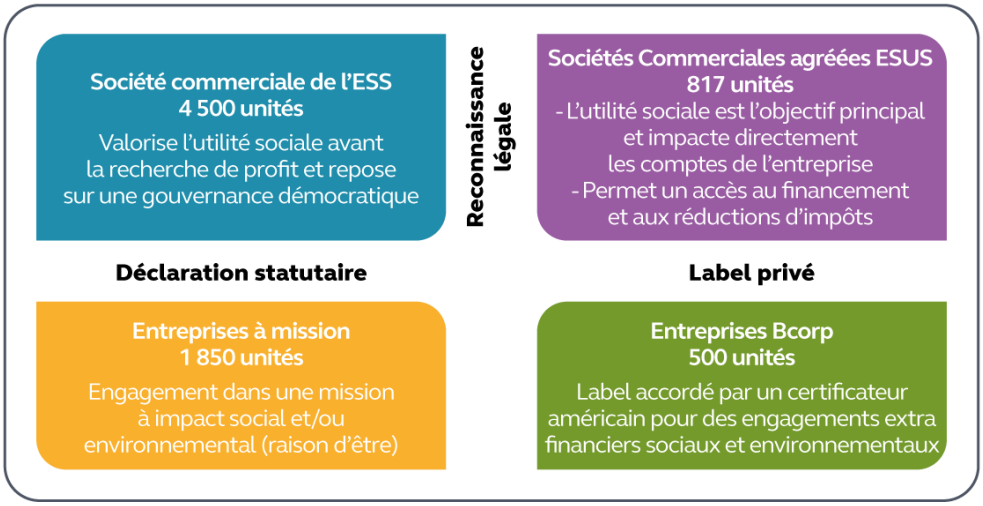
La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « loi Pacte », a suscité un débat sur les frontières entre l'économie capitaliste et l'économie sociale et solidaire, et en particulier concernant les sociétés commerciales, en introduisant une exigence sociale et environnementale au sein de l'économie dite conventionnelle : en vertu du nouvel article 1833 du code civil, *« la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité »*.

Pour les entreprises volontaires, l'article 1835 du code civil prévoit désormais la possibilité de se doter d'une *« raison d'être »* qui peut être inscrite dans les statuts, c'est-à-dire d'un projet de long terme susceptible de donner un sens à leur action au-delà de la seule recherche du profit. Pour désigner cet engagement plus fort, l'expression d'*« entreprise à impact »* est souvent utilisée, bien qu'elle ne figure pas dans la loi.

En outre, la loi Pacte a créé le statut de *« société à mission »* pour les entreprises volontaires qui doivent alors respecter une triple condition : se doter d'une *« raison d'être »* mais aussi définir des objectifs sociaux et environnementaux destinés à l'atteindre et les inscrire dans les statuts. Un organisme tiers indépendant est chargé de contrôler que l'entreprise poursuit bien les objectifs qu'elle s'est fixés.

Une entreprise de l'ESS, une coopérative ou une mutuelle peut être également une entreprise à mission, ce qui a induit un débat sur la porosité de ces notions. Les formalités et avantages associés ne sont toutefois pas les mêmes. L'obtention du statut d'entreprise à mission ne confère pas d'avantages financiers et fiscaux, à la différence de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale ».

Schéma n° 5 : les différentes modalités de responsabilité sociétale des entreprises



Source : Cour des comptes d'après les données d'ESS France, de l'observatoire des sociétés à mission et de Bcorporation en 2024

Le développement rapide dans l'opinion publique des concepts de responsabilité sociétale des entreprises et d'impact social et environnemental des entreprises nécessiterait de la part des acteurs de l'ESS de mieux faire valoir ce qui les distingue, en particulier s'agissant des sociétés commerciales qui ont désormais plusieurs options devant elles pour s'engager dans une démarche de développement durable, humain et environnemental.

L'article 3 de la loi du 31 juillet 2014 prévoyait l'adoption par le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire d'un guide définissant *« les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'économie sociale et solidaire »*, celles-ci devant présenter chaque année des informations sur l'application des pratiques définies par le guide. Publié en 2017, ce guide n'est utilisé ni par les mouvements et fédérations, ni par les pouvoirs publics comme outil de mesure et de diffusion des bonnes pratiques au sein de l'ESS[23]. La Cour invite à faire de ce guide un levier d'animation en interne des acteurs et un outil de promotion en externe des singularités de ce mode d'entreprendre.

[23] Constat du Conseil supérieur de l'ESS, p. 37 du bilan sur la loi du 31 juillet 2014.

2 - Le pari manqué de la rénovation de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »

Héritier de l'agrément « entreprise solidaire » créé par la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, l'agrément *« entreprise solidaire d'utilité sociale »* dit Esus, défini à l'article L. 3332-17-1 du code du travail, a été refondu par la loi du 31 juillet 2014 en contrepartie de l'élargissement de son champ à des entreprises commerciales. L'objectif du législateur est de *« mieux inscrire ce nouvel agrément comme étant un des instruments de soutien à certaines entreprises de l'ESS »*[24], avec l'ambition que cet agrément Esus, par son octroi à un nombre croissant de sociétés commerciales, permette de diffuser les principes de l'ESS au sein du système capitaliste.

Délivré par les directions départementales ou régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets et Dreets), cet agrément est soumis à une double conditionnalité : respecter les principes définis à l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 fondant l'appartenance à l'économie sociale et solidaire et remplir cinq conditions cumulatives dont celles de rechercher une utilité sociale par les activités mises en œuvre. La loi prévoit, à titre exceptionnel, la reconnaissance de plein droit de l'utilité sociale pour certaines structures de l'ESS en raison de leur activité, à savoir essentiellement les entreprises d'insertion, les entreprises adaptées, les centres d'hébergement, les acteurs de l'aide sociale à l'enfance (titre II de l'article 11 de la loi du 31 juillet 2014). Si ces structures sont présumées respecter le critère de l'utilité sociale, elles doivent toutefois se soumettre à une procédure de vérification de leur conformité aux dispositions de l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014, ainsi que remplir les conditions additionnelles nécessaires afin d'obtenir l'agrément.

L'exigence associée à cet agrément s'explique par les avantages en découlant, principalement l'accès aux ressources financières de l'épargne solidaire, un avantage fiscal pour les particuliers investissant en fonds propres dans ces structures et un accès privilégié à la commande publique[25].

Alors que l'étude d'impact de la loi du 31 juillet 2014 prévoyait un objectif de 10 000 à 12 000 entreprises solidaires d'utilité sociale au 1er janvier 2025, 2 888 structures bénéficient à ce jour de l'agrément Esus

[24] Extrait de l'étude d'impact de la loi du 31 juillet 2014, page 19.

[25] Article L. 2111-3 du code de la commande publique - modifié par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - rendant publics les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables des collectivités territoriales.

(+ 44 % depuis 2019). En outre, 58 % des structures agréées sont constituées sous forme d'association et seulement 29 % prennent la forme d'une société commerciale.

L'agrément pâtit d'une méconnaissance de son utilité et d'une confusion entre les sociétés commerciales de l'ESS agréées et non agréées et avec certains « labels » de responsabilité sociétale des entreprises (voir *supra*). De ce fait, l'agrément n'apparaît pas suffisamment lisible et attractif pour les sociétés commerciales.

Dans son avis de mars 2024, le Conseil supérieur de l'ESS estime que deux acteurs de la chaîne administrative de délivrance de cet agrément n'assurent pas pleinement leur mission respective : d'une part, certains greffes des tribunaux de commerce ne vérifieraient pas suffisamment la conformité des statuts des sociétés commerciales aux principes de la loi du 31 juillet 2014 au moment de leur enregistrement ; d'autre part, certaines directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) ne parviendraient pas à instruire en profondeur et dans les délais les agréments, qui sont obtenus par l'application de la règle du « silence vaut acceptation », passé un délai de deux mois après la réception des demandes.

La direction générale du Trésor mise, pour améliorer la procédure, sur le projet engagé en 2022 de guichet unique dématérialisé du dispositif d'agrément Esus. Il s'agit, au travers de ce projet numérique, de fournir un appui aux services instructeurs par une approche collaborative et ainsi de limiter la disparité territoriale du niveau d'instruction des demandes ; il s'agit aussi de simplifier les démarches des demandeurs par la mise à disposition de formulaires de saisie adaptés selon la situation de l'entreprise. Après une phase d'expérimentation, la plateforme devrait être déployée sur l'ensemble du territoire au cours de l'année 2025, sous réserve d'une formation à l'agrément dans les services d'instruction. Par ailleurs, le transfert à l'échelon régional des fractions d'équivalent temps plein affectées à l'agrément dans chaque Ddets permettrait d'améliorer les délais et la qualité de l'instruction.

La meilleure connaissance de l'agrément Esus devrait également passer par une mise à jour de la circulaire de 2016 à destination des services instructeurs dans les préfectures afin de rappeler que l'appartenance à l'ESS passe par le respect cumulatif des conditions de l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 et de clarifier la notion d'utilité sociale définie à l'article 2 de la loi du 31 juillet 2014, particulièrement son quatrième alinéa relatif aux structures dont l'objet social est le développement durable et la transition écologique. En effet, la loi ne fait pas de l'objectif environnemental une garantie du caractère d'utilité sociale. Le recours exercé par la chambre

régionale de l'ESS en Île-de-France contre l'enregistrement initial de la société Murfy comme société commerciale illustre la confusion entre cet objectif de développement durable et la notion d'utilité sociale que font certains acteurs publics en charge de la vérification des critères d'appartenance à l'ESS de la loi du 31 juillet 2014 (cf. annexe n° 5). Ces constats montrent la nécessité, pour le ministère de la Justice et pour la direction générale du Trésor, de mieux outiller les services en charge du contrôle de conformité des statuts des sociétés commerciales (greffes des tribunaux de commerce) et de l'instruction de l'agrément Esus (Dreets/Ddets).

II - Une réalité mal mesurée et un impact difficile à évaluer

L'économie sociale et solidaire ne bénéficie toujours pas d'un suivi statistique global et régulier. Les défis sont nombreux : outre la difficile mesure du poids de l'ESS dans le PIB et de la contribution des bénévoles à l'activité des structures, il faut mentionner le déficit de notoriété dont souffre l'ESS et la délicate appréciation de son utilité sociale et de ses multiples impacts auprès des publics spécifiques accueillis par certains acteurs de l'économie solidaire.

A - L'absence d'un suivi statistique spécifique et régulier de l'ESS

L'article 12 de la loi du 31 juillet 2014 avait prévu la mise en place d'un suivi statistique de l'ESS selon les modalités suivantes : « *l'activité et les modalités de financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire font l'objet d'un suivi statistique spécifique auquel participent l'Institut national de la statistique et des études économiques, les services statistiques ministériels, la Banque de France ainsi que la Banque publique d'investissement. Pour ce suivi statistique, ces institutions et organismes mettent en œuvre, par voie de conventions, les échanges de données mentionnés au IV de l'article L. 141-6 du code monétaire et financier*. »

Ce suivi statistique, destiné à analyser le développement de l'ESS et à vérifier l'atteinte de l'objectif du « passage à l'échelle » visé par la loi du 31 juillet 2014, n'a pas été mis en œuvre par les institutions concernées. L'observatoire national de l'ESS intégré à ESS France et ses relais territoriaux portés par les chambres régionales de l'ESS

contribuent, en s'appuyant sur les données relatives aux entreprises et à l'emploi produites par l'Insee « *à la collecte, à l'exploitation et à la mise à disposition des données économiques et sociales relatives aux entreprises de l'économie sociale et solidaire* », et « *tiennent à jour et assurent la publication de la liste des entreprises de l'économie sociale et solidaire* » en application de l'article 6 de la loi du 31 juillet 2014. Les données ainsi collectées ne sont pas complètes et ne couvrent pas le champ des sociétés commerciales.

En 2019, la France, *via* l'Insee, a répondu positivement à un appel à projet de la direction de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire Eurostat pour mettre en place un compte satellite de l'ESS en France, en s'appuyant sur le cadre méthodologique proposé par le manuel 2018 des Nations Unies.

À quoi sert un compte satellite ?

L'Insee définit le compte satellite comme un cadre de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale. Un tel compte permet d'aller au-delà des indicateurs de la comptabilité nationale pour mieux appréhender les activités, la valeur ajoutée et le poids dans l'économie nationale d'un domaine économique. Il repose pour une large part sur les notions de bénéficiaires et de financeurs de l'activité observée. L'apport majeur du compte satellite est de permettre la comparaison des données du secteur observé avec la dépense nationale, le revenu national, le produit intérieur brut. Il permet également de disposer de séries chronologiques et comparables entre pays, ce qui en fait une source très utilisée en comparaisons internationales. Enfin, un compte satellite permet d'analyser le développement du domaine observé dans le temps et sa dynamique économique réelle.

Le compte satellite de l'éducation permet ainsi par exemple de rendre compte du coût d'un élève dans le premier degré, le second et dans l'enseignement supérieur et de suivre les acteurs qui financent ces dépenses pour éclairer les choix de politique publique.

Toutefois, ce projet n'a pas abouti compte tenu d'une divergence d'interprétation de la loi, l'Insee considérant finalement que ce suivi statistique ne nécessite pas la création d'un compte satellite compte tenu de l'hétérogénéité du champ. En effet, la loi du 31 juillet 2014 est peu précise sur le suivi statistique envisagé, sa périodicité et l'institution chef de file : selon l'Insee, cette absence de précision sur les attentes, dans un contexte de tension sur les moyens de production et d'études, aurait nui à l'investissement consenti sur le sujet par les diverses institutions.

En outre, l'Insee - qui compte 5 028 agents dont 27 % de catégorie A en 2023 – souligne le coût de l'élaboration d'un compte satellite. Elle estime à deux ETP de catégorie A et 17 ETP de catégorie B et C les moyens nécessaires pour mener l'enquête relative aux associations. Toutefois, il conviendrait d'étendre le champ de cette enquête aux fondations, d'augmenter sa périodicité en collectant ces données tous les trois ans (au lieu de tous les cinq à six ans) et de disposer d'indicateurs annuels sur le champ complet des coopératives[26] et des mutuelles[27]. Sur ce dernier point, l'Insee considère qu'il faudrait alors mobiliser annuellement un chargé d'études supplémentaire de catégorie A, au cours des deux ou trois premières années. La production de ces indicateurs nécessiterait également un travail pour l'exploitation des liasses fiscales qui ne couvrent pas le champ non marchand. En sus, l'Insee rappelle que l'exercice réalisé en 2014[28] avait montré que les moyens nécessaires à l'élaboration d'un compte satellite en tant que tel s'élèvent à *« deux agents de catégorie A+ à temps plein pendant deux ans pendant la phase de conception, sous l'hypothèse que les principaux partenaires se mobilisent également sur la même période, puis un à un et demi ETP pour la production annuelle »*.

Sans ce compte satellite, il n'est toutefois pas possible de mesurer précisément l'évolution de la part de l'ESS dans le PIB, ce qui est pourtant une variable essentielle pour la construction d'une stratégie nationale de développement de l'ESS. Le chiffre de 10 % du PIB, qui est régulièrement cité par les ministres successifs chargés de l'économie sociale et solidaire, est une extrapolation à partir de la part de l'ESS dans l'emploi salarié. La dernière estimation réalisée par l'Insee (5 % du PIB)

[26] Une partie des coopératives est suivie par le système annuel de la statistique d'entreprises Esane, à partir de données fiscales et de données d'enquête, mais ce système ne couvre pas les coopératives agricoles et financières. L'Insee indique que des travaux d'investissement sont donc à mener sur ces segments.

[27] La Drees fournit à l'Insee des données portant sur le champ des mutuelles couvertes par le code de la mutualité. En revanche, l'Insee ne dispose pas de données sur le champ des sociétés d'assurance mutuelles relevant du code des assurances et précise qu'une collaboration avec l'Autorité de contrôle prudentiel serait à construire pour obtenir des données spécifiques à la composante mutualiste des sociétés d'assurance.

[28] L'Insee précise qu'*« en 2014, l'estimation du poids économique de l'économie sociale avait reposé sur la documentation de sa répartition en secteurs institutionnels. Ce type de travail suppose la mobilisation et la mise en cohérence de sources nombreuses, c'est pourquoi il s'avère très coûteux, tant en production que lors de sa phase de conception »*.

en 2014 porte sur des chiffres 2012[29]. Ce chiffre est par ailleurs incomplet puisqu'il ne permet pas de mesurer l'apport économique des bénévoles. En effet, le volume de travail bénévole est très difficile à estimer : l'Insee l'établit à 587 000 équivalents temps plein (ETP) à partir de la dernière enquête sur les associations en 2018. L'observatoire de l'ESS l'estime à 1,3 million d'ETP[30].

D'autres pays tels que le Portugal, l'Espagne, ainsi que la Belgique francophone, se sont dotés de comptes satellites qui permettent un suivi précis des apports de ce tiers secteur et l'établissement de comparaisons avec la dynamique de l'économie conventionnelle.

En octobre 2024, la direction générale du Trésor a candidaté avec d'autres États membres de l'Union européenne (Portugal, Croatie, Grèce, Belgique) pour bénéficier d'un soutien financier au titre de l'instrument d'appui technique de la Commission européenne : obtenu en mars 2025, il permettra aux services d'être accompagnés pour les travaux préparatoires à ce compte satellite par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pendant deux ans à compter du second semestre 2025. Ces travaux favoriseront un partage d'expérience avec les pays qui ont déjà mis en place un compte satellite et une mutualisation de l'expertise acquise pour fournir des données comparables au niveau de l'Union européenne. La Cour invite donc la direction générale du Trésor à mettre à profit ces moyens nouveaux pour poursuivre avec l'Insee le travail de définition des indicateurs économiques pertinents et faire aboutir ce projet de compte satellite permettant de mesurer le poids de l'ESS dans l'économie nationale.

Le compte satellite de l'ESS au Portugal

Le Portugal a engagé une démarche d'élaboration d'un compte satellite dès 2010 et publié les premières données en 2013 pour l'ensemble du périmètre de l'ESS et pour chacune des familles de l'écosystème. La quatrième édition remonte à 2023 et présente les données pour la période 2019-2020. En 2020, la valeur ajoutée brute de l'économie sociale a représenté 3,2 % de celle de l'économie nationale, soit + 0,4 % par rapport à 2019. Le compte satellite permet également de connaître la part que l'économie sociale représente au sein de l'emploi salarié national. La

[29] L'économie sociale, des principes communs et beaucoup de diversité - Insee Première - 1522.

[30] ONESS, *Atlas commenté de l'Économie sociale et solidaire*, 2023, Lefevre Dalloz. Cette évaluation est issue de l'enquête du centre de recherche sur les associations menée en 2018 auprès de 5 039 individus.

conception du compte satellite portugais repose sur deux équivalents temps plein (un ETP au sein du ministère chargé du suivi de l'ESS et un ETP au sein de l'institut portugais de statistiques). Son existence est très importante en termes de communication et de plaidoyer pour le secteur et il est envisagé d'en faire un levier de la future stratégie nationale du Portugal pour le développement de l'ESS.

B - Une réalité souvent méconnue et une évaluation malaisée de l'utilité et de l'impact social

Les contours de l'ESS sont insuffisamment connus du grand public, même si le baromètre 2023 de l'entrepreneuriat social[31] permet de constater une progression de la notoriété de l'ESS de six points depuis 2021, les Français qui en ont déjà entendu parler passant de 60 % à 66 %. Ces chiffres globaux masquent toutefois des écarts importants selon l'âge et la catégorie sociale. L'ESS est moins connue des professions intermédiaires et des ouvriers (59 %) et des 25-34 ans (52 %). Par ailleurs, pour 69 % des sondés, les organismes d'accompagnement des structures de l'ESS ne sont pas assez visibles et lisibles au sein du paysage entrepreneurial.

Au regard de cette faible notoriété, la direction générale du Trésor a ajouté en 2024, dans la convention avec ESS France, une action de financement d'une campagne de communication grand public avec le lancement d'un site internet et d'une marque ESS. ESS France est en train de construire ce site, en s'appuyant sur un parangonnage avec la plateforme « chantier de l'économie sociale » au Québec qui recense le répertoire des entreprises, les différents réseaux promoteurs de l'ESS et les outils et publications sur l'ESS.

À cette méconnaissance de l'ESS s'ajoute la difficulté qui s'attache à l'évaluation de son utilité sociale et à la mesure de ses impacts sociaux.

Les acteurs de l'ESS craignent les effets d'une simple transposition d'outils d'évaluation de l'impact social du secteur privé dans le champ de l'économie sociale et solidaire[32] et considèrent que la nature multidimensionnelle des problématiques sociales et la spécificité des publics accueillis par certains acteurs de l'économie solidaire rend délicate

[31] BES-2023.pdf

[32] Voir à ce sujet le dossier spécial *Impact social vs utilité sociale : une question de valeur*, Jurisassociations, n° 691, 15 janvier 2024, Dalloz.

l'évaluation et moins robuste l'imputabilité des effets, quand elles sont réalisées selon ces méthodologies. Ils soulignent par ailleurs qu'une non-adaptation de ces outils aux spécificités de l'ESS peut représenter un facteur de fragilisation par mise en concurrence des entités dans la captation des financements. Dans cette optique, la faible taille de la plupart des structures de l'ESS ne leur permet pas de disposer de l'ingénierie et des compétences nécessaires et pourrait donc les tenir à l'écart de certaines aides ou soutiens publics ou privés.

La divergence apparaît donc comme étant davantage d'ordre méthodologique que philosophique et, comme le souligne l'Agence d'ingénierie pour entreprendre autrement (Avise), *« l'évaluation de l'impact social est une composante d'une démarche d'évaluation d'utilité sociale »*.

Afin d'aider les structures de l'ESS à élaborer une méthodologie convergente entre évaluation de l'utilité sociale et de l'impact social, plusieurs outils ont été mis en place récemment par des têtes de réseaux : le guide élaboré par l'association Avise « évaluer l'impact social » de 2017 ; la plateforme *Impact Track* qui est une entreprise agréée Esus créée en 2019 ; la plateforme « Valor'ESS » lancée en 2020 par l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) qui propose gratuitement un outil permettant à toute entreprise ou association de mesurer les conséquences de son activité sur l'économie, l'environnement ou encore les personnes. En outre, la Croix-Rouge française, avec le Groupe SOS Consulting, a développé une activité de mesure d'impact social à destination des autres acteurs de l'ESS, notamment des petites structures.

En 2021, un panorama de l'évaluation de l'impact social en France[33], montre que cette évaluation est une pratique de plus en plus répandue y compris dans de plus petites structures. Toutefois, cette démarche d'évaluation ne se fait pas sans difficulté, notamment au regard de la complexité technique et méthodologique pour assurer une comparabilité des données et au regard du coût financier et administratif associé. Outre le défi de la collecte de données pour permettre un suivi sur un temps long, il reste un travail important à réaliser sur l'échange d'outils et de retour d'expériences entre les acteurs. Il revient à la direction générale du Trésor d'inciter les acteurs de l'ESS à élaborer des référentiels communs d'évaluation de leur impact selon la politique publique concernée.

[33] *Panorama de l'évaluation de l'impact social*, Essec et Impact tank, 2021, page 38.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dix ans après la loi du 31 juillet 2014, l'économie sociale et solidaire (mutuelles, coopératives, associations, fondations et sociétés commerciales d'utilité sociale) est reconnue aux niveaux européen et international pour sa contribution majeure aux objectifs de développement durable. Au niveau national, sa notoriété dans l'opinion publique et sa visibilité restent toutefois insuffisantes. L'essor des entreprises à mission depuis 2019 représente un défi supplémentaire pour l'identification de l'économie sociale et solidaire, appelée à mettre en avant les spécificités de ses principes de gouvernance et les bonnes pratiques de ses entités qui les distinguent des entreprises conventionnelles.

La cinquième famille de l'ESS, constituée des sociétés commerciales reconnues d'utilité sociale, est particulièrement victime de cette méconnaissance : les greffes des tribunaux de commerce, qui doivent vérifier la conformité des statuts des entreprises commerciales avec les principes de l'ESS lors de leur dépôt, manquent d'instructions récentes pour faciliter leur contrôle ; l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » s'est peu développé (2 888 structures agréées en 2025 par rapport à un objectif de 10 000 à 12 000 envisagé en 2014), la procédure restant à simplifier et à dématérialiser d'ici 2026.

Alors que la loi du 31 juillet 2014 visait un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire, sa part dans l'emploi salarié est restée stable autour de 10 %. Son poids dans l'économie est cependant mal mesuré, la dernière estimation par l'Insee remontant à 2014 à partir des données de 2012. Il manque un suivi statistique régulier de la place de ce secteur dans l'économie.

Par ailleurs, la démarche d'évaluation de l'impact et de l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire demeure complexe et cloisonnée entre les différents acteurs : même si les pratiques d'évaluation se développent, les référentiels communs font défaut pour bien mesurer l'impact et les apports de ce mode d'entreprendre par politique publique.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *outiller en 2026 les greffes des tribunaux de commerce pour le contrôle des critères d'appartenance des sociétés commerciales à l'économie sociale et solidaire au moment du dépôt de leurs statuts (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la justice) ;*
2. *promouvoir, dès l'adoption de la stratégie nationale de soutien à l'économie sociale et solidaire prévue en 2025, les spécificités du mode d'entreprendre de l'économie sociale et solidaire, notamment au moyen du guide des bonnes pratiques prévu par la loi du 31 juillet 2014 (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
3. *faire aboutir d'ici 2027 le projet de compte satellite avec l'Insee et encourager les acteurs à élaborer des référentiels communs d'évaluation de leur impact selon la politique publique concernée (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Chapitre II

Des flux financiers publics vers l'économie sociale et solidaire en progression, sans stratégie d'ensemble

Entre 2018 et 2024, les aides versées aux acteurs de l'ESS par l'État, ses opérateurs, la sécurité sociale et les collectivités territoriales représentent des enjeux financiers importants, illustrant le rôle central que les acteurs de l'ESS jouent dans la société pour faire face à des besoins sociaux croissants. Elles s'établissent à plus de 16 Md€ pour l'État en 2024, hors dépenses des opérateurs qu'il n'a pas été possible de consolider, et à près de 6,7 Md€ pour les collectivités territoriales en 2023. Ces chiffres n'intègrent pas les aides versées aux acteurs de l'ESS en outre-mer, compte tenu de l'absence de fiabilité de la liste des structures d'ESS France dans ces territoires[34].

[34] La liste des structures référencée en outre-mer par ESS France est incomplète. Elle permet une première estimation à 200 M€ des aides consenties par l'État en 2024 et à 9 M€ par les collectivités territoriales en 2023 mais ces chiffres n'ont pas pu être fiabilisés.

Leur augmentation sur la période étudiée – qui ne permet pas d'analyser l'impact des restrictions budgétaires en 2025 – ne traduit toutefois pas une préférence explicite pour ce mode d'entreprendre. L'État et les collectivités n'ont pas de vision globale de ces différents flux financiers. L'élaboration d'une stratégie de soutien au développement de ce mode d'entreprendre se heurte à un portage politique instable, à la faiblesse des instances de gouvernance et à l'insuffisante coordination des acteurs publics.

I - L'économie sociale et solidaire comme levier de mise en œuvre de nombreuses politiques publiques

Outre les crédits versés par les différents ministères qui sollicitent les structures de l'ESS pour répondre à une grande diversité de besoins, le panorama des soutiens du budget de l'État comprend les aides au poste et les exonérations pour l'insertion par l'activité économique, les aides au poste pour les établissements d'aide par le travail et les entreprises adaptées sous statut associatif, les contrats aidés, les dépenses fiscales ainsi que les crédits européens. Le montant total des soutiens de l'État est passé de 13 Md€ en 2018 à 15,99 Md€ en 2024, soit une hausse de 23 %. En tenant compte de l'inflation et en euros constants par rapport à 2018, cette progression est ramenée à 4,7 %.

A - Des aides de l'État en progression modérée

La Cour a choisi de retenir dans ses analyses le périmètre de l'ESS issu de la définition de la loi du 31 juillet 2014, en excluant notamment les syndicats de copropriété, les syndicats patronaux, les ordres professionnels, les congrégations et les groupements de coopération sanitaire à gestion privée (cf. annexe n° 6 sur la méthodologie d'analyse des données).

Elle a établi un panorama des subventions en faveur des acteurs de l'ESS qui inclut les appels à projet, les forfaits d'externat et les aides au poste mais écarte les dépenses liées à des marchés publics, qui relèvent de l'achat de prestations.

Tableau n° 2 : soutiens de l'État aux acteurs de l'ESS de 2018 à 2024 (en Md€)

En Md€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol./ 2018 en euros bruts	Évol. € constants /2018
Subventions en faveur de l'ESS hors outre-mer	5,5	5,63	5,33	6,78	7,55	7,95	7,96	46 %	23 %
Dépenses fiscales	3,97	4,02	4,33	4,36	4,58	4,63	4,96	25 %	7 %
Aides au poste et exonérations-insertion par l'activité économique	1,00	1,50	0,79	0,98	1,20	1,30	1,34	34 %	14 %
Aides au poste pour les établissements d'aide par le travail à statut associatif	1,10	1,10	1,20	1,20	1,30	1,30	1,20	9 %	-7 %
Aides au poste pour les entreprises adaptées à statut associatif	0,19	0,27	0,19	0,21	0,24	0,24	0,23	20 %	2 %
Contrats aidés	1,30	0,60	0,40	0,60	0,90	0,30	0,30	-77 %	-80 %
Total en euros bruts	**13**	**13,12**	**12,24**	**14,13**	**15,77**	**15,72**	**15,99**	**23 %**	
Total en euros constants / 2018	**13**	**12,96**	**11,75**	**13,4**	**14,48**	**13,71**	**13,63**		**4,7 %**

Source : Cour des comptes

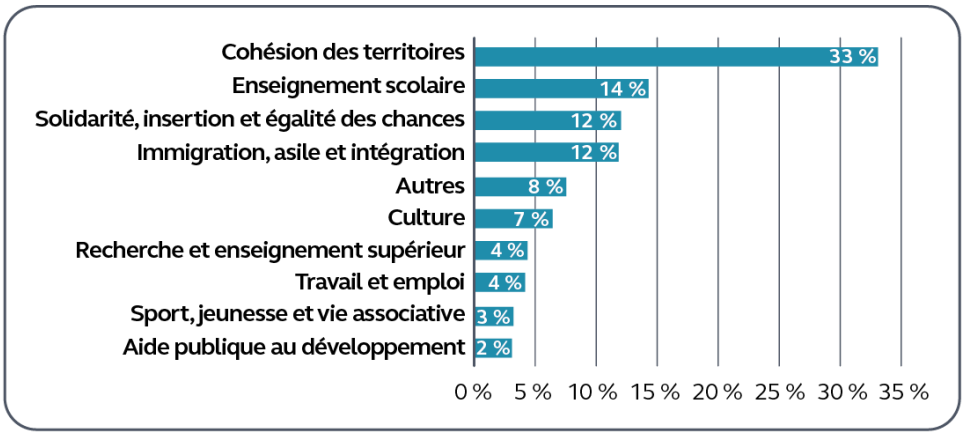
1 - Une augmentation des subventions tirée par une croissance des besoins sociaux

L'augmentation des subventions aux acteurs de l'ESS sur la période 2018-2024 (+ 46 % en euros bruts et + 23 % en euros constants) doit être mise en regard de l'élargissement progressif de la liste des structures de l'ESS établie par ESS France, avec l'ajout des associations non employeuses à compter de 2021, ce qui a conduit à faire passer le nombre de structures bénéficiaires de 25 593 en 2020 à 40 513 en 2021 (+56 %).

Ces subventions ont bénéficié à 98 % à des structures employeuses. Elles concernent une part minoritaire des structures de l'ESS (4,2 % des structures référencées sur la liste d'ESS France en 2024) et 23 % des structures employeuses au sens de l'Insee (207 895 en 2021).

Ces crédits relèvent de plus d'une trentaine de missions budgétaires (cf. tableau n° 21 à l'annexe n° 7), dont la plus importante est la mission *Cohésion des territoires*, suivie par la mission *Enseignement scolaire* qui finance notamment les subventions versées à l'enseignement privé dans le cadre du forfait d'externat.

Graphique n° 1 : répartition des subventions de l'État à l'ESS (hors outre-mer) par mission budgétaire en 2024



Source : Cour des comptes

Le secteur associatif est le premier bénéficiaire de ces crédits (93 %) et des augmentations sur la période. Les fondations représentent 6 % des montants versés : en 2024, 40 % des aides qui leur ont été versées relèvent de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et 31 % de ces montants relèvent de la mission *Cohésion des territoires*. Les coopératives, qui bénéficient de 0,57 % des crédits versés en 2024, ont majoritairement reçu des soutiens relevant de la mission *Culture* et pour 25 % de la mission *Cohésion des territoires.* Enfin, les mutuelles reçoivent 0,34 % des crédits versés en 2024. Il s'agit à 30 % de crédits versés dans le cadre de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* principalement pour des partenariats conclus au titre des services tutélaires[35] ou pour de l'action sociale.

[35] Les services tutélaires assurent la protection des majeurs souffrant d'une altération de leurs facultés personnelles, mentales ou physiques.

L'importance des flux financiers vers l'ESS reflète « l'institutionnalisation » d'une partie des acteurs de l'ESS[36] qui est une tendance historique depuis les années 1980. Sur la période étudiée, les acteurs associatifs ont été fortement mobilisés dans le cadre de plans d'action du gouvernement, tels que la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2021), le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) et le plan de relance 2021-2022. L'octroi de subventions publiques dans ce cadre s'est nécessairement accompagné d'une forme d'encadrement de l'intervention des acteurs de l'ESS, dont les projets ont dû répondre à des objectifs définis par l'État pour chaque politique publique.

La Cour a réalisé une typologie des subventions par politique publique sur l'année 2024 qui illustre ce recours aux acteurs de l'ESS pour garantir des droits ou assurer des services dans le prolongement de l'action de l'État (cf. tableau n° 22 annexe n° 7) : il s'agit de dépenses pour l'hébergement d'urgence (18 % des crédits versés), l'enseignement (15,5 %) dont l'enseignement privé, l'accompagnement social et l'aide alimentaire (12,8 %), les services tutélaires (9 %), le soutien au logement (4,9 %), l'insertion professionnelle (3,8 %). Ces dépenses, qui peuvent être assimilées à des quasi-délégations de service public, représentent près de 80 % des montants versés.

L'augmentation des subventions sur la période reflète une double dynamique : une croissance générale des besoins sociaux sur la période et un accroissement du coût de certaines prestations. L'évolution du poids de la mission *Cohésion des territoires* (+1,5 point entre 2018 et 2024) illustre ainsi une hausse structurelle des besoins d'hébergement des personnes sans-abri, les crédits de l'État alloués à ce secteur ayant triplé en dix ans, pour atteindre 3,2 Md€ en 2023. Dans un rapport sur les relations entre l'État et les gestionnaires des structures d'hébergement publié en octobre 2024[37], la Cour a souligné le poids du secteur associatif dans ces dépenses pouvant être qualifiées d'obligatoires, du fait du principe d'inconditionnalité[38] de l'accueil des personnes en situation vulnérable. Le rapport sur le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration publié en février 2025[39] évoque une augmentation des flux concernés (+ 4,8 % entre 2019 et 2023 pour les

[36] Timothée Duverger - *L'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire : État et société civile organisée en France de 1981 à 2017*, dans « Économie (s) sociale (s) et solidaire (s) », Informations sociales 2019.
[37] Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires des structures d'hébergement*, observations définitives, octobre 2024.
[38] Principe prévu à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.
[39] Cour des comptes, *Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration*, février 2025.

premières demandes enregistrées en guichet unique des demandeurs d'asile) ainsi qu'une hausse du coût annuel des prestations d'accompagnement social par place d'hébergement financée (+36 % entre 2019 et 2023).

Les subventions versées au titre de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* offrent une autre illustration de cette augmentation structurelle de certains besoins sociaux. 76 % des crédits alloués à ce titre aux structures de l'ESS en 2024 concernent les services mandataires à la protection des majeurs, principalement administrés par des associations. L'augmentation des montants sur la période étudiée reflète principalement une hausse des mesures prononcées de protection des majeurs (services mandataires ou mandataires individuels)[40], en raison notamment du vieillissement de la population.

2 - Une baisse marquée des contrats aidés

La mission *Travail et emploi* représente 4 % des crédits versés à l'ESS en 2024 mais cette part monte à 21 % si on ajoute les crédits versés par l'intermédiaire de l'Agence des services et de paiement (ASP) au titre du soutien aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), ce qui en fait alors la deuxième mission la plus importante en montant. En effet, ces acteurs, qui relèvent tous de plein droit de l'ESS[41], reçoivent un soutien de l'État à travers les aides au poste, les dispositifs d'expérimentation, les contrats de professionnalisation de l'IAE, le fonds de développement de l'inclusion (FDI), la création d'entreprises ainsi que l'exonération de charges sociales pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Conformément à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, les financements de l'État pour l'IAE sont passés de 1 Md€ à 1,34 Md€ en 2024 (+ 33 %). La tendance est néanmoins à un ralentissement de la progression du nombre d'ETP conventionnés IAE qui sont passés de 70 319 en 2018 à 91 225 en 2024. Ce dispositif est aussi soutenu par les départements : en 2024, leur taux de cofinancement rapporté à la réalisation totale d'ETP au sein des SIAE est de 8,7 % en moyenne, soit 125,4 M€ de conventionnement des départements sur un conventionnement total de 1,4 Md€.

S'inscrivant dans la même politique de soutien à l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, les aides versées par l'État au titre des « contrats aidés », c'est-à-dire les Parcours emploi compétences (PEC) dans le secteur non marchand et les contrats initiative emploi (CIE) dans le

[40] Cf. note sur l'exécution du budget 2024 de la mission : + 3,45 % sur la période de comparaison pour les services et + 21,87 % pour les mandataires individuels.
[41] Article 11 de la loi du 31 juillet 2014 (article L. 3332-17-1 du code du travail).

secteur marchand, bénéficient également à l'ESS : elles représentent 312,9 M€ en 2024 et sont en nette baisse par rapport à 2018 (1,2 Md€ de CP consommés). Les contrats aidés demeurent un levier de soutien important pour l'ESS : 4,9 % des salariés de l'ESS et 6,3 % des emplois du secteur associatif sont en contrat aidé[42]. Les associations et les fondations sont les principaux employeurs : en 2023, 40,6 % des PEC ont été signés par des associations et des fondations, ce qui représente un taux en recul après le pic consécutif à la crise sanitaire (46,2 %) en 2021. Ces contrats sont très utilisés par les associations de l'hébergement médico-social et de l'action sociale (16,2 % des PEC en 2023) et dans le secteur culturel (4,7 % des PEC). L'évolution notable sur la période est la baisse tendancielle du nombre de contrats aidés avec 62 289 nouveaux contrats prescrits en 2024 contre 291 377 en 2017 et 184 900 entrées en contrats aidés en 2021.

Enfin, il faut tenir compte des montants versés par l'intermédiaire de l'ASP au titre de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* aux 1 500 établissements et services d'aide par le travail (Esat)[43] : si près de 30 % des Esat ont un statut public, la majorité sont des associations privées à but non lucratif et ont reçu 1,3 Md € de crédits au titre de leur contribution à cette politique publique en 2024. Par ailleurs, 51 % des entreprises adaptées – entreprises qui emploient au moins 55 % de travailleurs handicapés – sont des entreprises à statut associatif et ont perçu 0,2 Md€ d'aides au poste en 2024.

3 - Des dépenses fiscales principalement au bénéfice du secteur associatif

L'État apporte un soutien financier indirect aux structures de l'ESS avec des dépenses fiscales qui s'élèvent à 4,6 Md€ en 2024. Ce soutien bénéficie à 81 % aux associations, à 4 % aux coopératives et aux fondations et à 3 % aux mutuelles.

[42] Source : Insee, Flores, décembre 2021.

[43] Nombre d'établissements et de services - Places installées par catégorie d'établissement au 31 décembre 2021. Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).

Tableau n° 3 : les dépenses fiscales en faveur des structures de l'ESS entre 2018 et 2024 en Md€

Famille juridique	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024***	**2025 ***
Associations	3,17	3,28	3 ,57	3,61	3,52	3,71	4,08	4,10
Coopératives	0,13	0,12	0,13	0,13	0,14	0,17	0,19	0,19
Fondations	0,20	0,16	0,16	0,15	0,17	0,20	0,21	0,21
Mutuelles	0,22	0,20	0,19	0,14	0,14	0,12	0,12	0,12
Total	**3,73**	**3,75**	**4,05**	**4,03**	**3,96**	**4, 20**	**4,60**	**4,62**

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la direction générale du Trésor
** Prévisions*

Pour les associations, la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers représente la dépense fiscale la plus importante (1,8 Md€ en 2023). Si le nombre de donateurs est resté stable sur la dernière décennie, le montant des dons déclarés par les particuliers a augmenté de 50 %. La deuxième réduction d'impôt en termes de montant est celle consentie au titre des dons des entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (1,4 Md€ en 2023). Le coût de cette dépense fiscale a augmenté sur les dernières années, compte tenu du triplement du nombre d'entreprises mécènes entre 2011 et 2021 (110 000 entreprises)[44].

Pour les coopératives, la dépense fiscale principale est l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les coopératives agricoles, les coopératives artisanales, les coopératives d'entreprises de transports, de transport fluvial et les coopératives maritimes et leurs unions (168 M€ en 2023).

Pour les fondations, la principale exonération concerne l'impôt sur les sociétés des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives (132 M€ en 2023). Pour les mutuelles, l'exonération des pensions servies pour certaines catégories[45] est la principale dépense fiscale de l'État (93 M€ en 2023).

Enfin, les entreprises agréées « entreprises solidaires et d'utilité sociale » bénéficient également du dispositif Madelin « IR-PME », pour un coût annuel estimé par l'inspection générale des finances (IGF) à 14,8 M€ en 2021 (cf. chapitre III).

[44] *Dons et mécénats de 2011 à 2021*, DGFIP Analyses n° 06, janvier 2024.

[45] Pensions servies en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : retraites servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre, ainsi que certaines allocations servies aux anciens harkis et assimilés ou à leurs ayant droits.

4 - Des soutiens apportés par les opérateurs de l'État : l'exemple de l'Ademe

Certains opérateurs de l'État consacrent une part significative de leur budget aux acteurs de l'ESS, sans qu'il soit possible de consolider les montants du fait de la dispersion des données. L'analyse des crédits versés aux structures de l'ESS par l'Agence de la transition écologique (Ademe) illustre leur mobilisation pour mettre en œuvre ses différentes priorités. Alors que l'ESS ne représentait que 1 % du budget de l'Ademe en 2018 (4,4 M€), elle en représente 6 % (62,5 M€) en 2024.

Les crédits versés aux acteurs de l'ESS proviennent majoritairement du fonds « économie circulaire », qui succède au fonds « déchets » depuis 2020 et est doté d'une enveloppe de 300 M€ en 2023. Ce fonds soutient les projets d'études ou d'investissement qui contribuent à la réduction des déchets et à la sobriété dans l'utilisation des matières premières. Si ce fonds ne flèche pas directement de subventions vers l'ESS, les thématiques du réemploi et de la réparation correspondent à l'objet principal de nombreux acteurs de l'ESS.

Une part minoritaire des aides versées par l'Ademe correspond à des soutiens aux têtes de réseau de l'ESS. L'Ademe a signé une convention avec ESS France (290 000€ versés entre 2018 et 2024) pour soutenir le développement de structures de l'ESS dont le cœur de métier est lié à la transition écologique, favoriser la structuration de filières mais également accompagner les structures de l'ESS dans leur transition écologique et animer et mobiliser les chambres régionales de l'ESS et les têtes de réseaux de l'ESS sur ce sujet. Depuis juin 2021, elle accompagne financièrement ESS France pour la création et le développement d'une carte recensant les structures de l'ESS engagées dans la transition écologique et a publié des premiers résultats avec le référencement de 4 000 acteurs de l'ESS dans le champ de l'économie circulaire[46].

L'Ademe subventionne également Emmaüs France (120 000€ au total sur la période étudiée) pour renforcer la capacité de réemploi de ses antennes en accompagnant les structures volontaires du réseau vers une montée en compétences sur certains flux d'objets spécifiques et en les incitant à la mise en place d'une traçabilité des flux - utile à la reconnaissance et au financement de leur activité de réemploi. Enfin, l'Ademe soutient, *via* ESS France, le Réseau national des ressourceries et recycleries pour encourager le passage à

[46] Carteco - Carte des structures : cette carte est un outil participatif qui permet aux structures de s'autoréférencer. Les Cress assurent l'animation et la modération nécessaires à l'exhaustivité et à la qualité des informations collectées.

l'échelle des activités de formation et de sensibilisation du réseau, structurer l'articulation entre le réseau national et les associations régionales et favoriser l'émergence du nouveau collectif « Union pour le réemploi solidaire ».

En outre, l'Ademe apporte un soutien à certaines chambres régionales de l'ESS pour des actions d'animation, de formation et de communication destinées à favoriser un portage stratégique et collectif des filières ESS dans la transition écologique. Ce soutien est inégal selon les territoires, trois régions concentrant la majorité des crédits : la Bretagne, l'Île-de-France et les Hauts-de-France.

B - Des acteurs de l'ESS mobilisés pour améliorer l'offre de service de la sécurité sociale

Quatre branches de sécurité sociale participent au financement de l'ESS pour des prestations de service correspondant à des dépenses obligatoires sur chacun de leur périmètre d'intervention, qui sont exclues du panorama pour les mêmes raisons que pour l'État.

La Cour a retracé ci-dessous uniquement les subventions en fonctionnement et en investissement à des têtes de réseaux associatives afin qu'elles contribuent aux travaux de recherche et d'innovation destinés à améliorer leur offre de service.

Tableau n° 4 : subventions versées par les branches de sécurité sociale à l'ESS (hors prestations de services) (en €)

Branches de sécurité sociale	**2022**	**2023**
CNSA	26 017 847	23 956 950
Cnam	151 436 226	149 894 087
Cnav	620 830	1 050 466
Cnaf	276 585 061	244 751 639
Total	**454 659 965**	**419 653 142**

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les branches de sécurité sociale

Dans la branche autonomie, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a versé 24 M€ de subventions en 2023 à des têtes de réseaux associatifs pour financer des recherches et projets innovants, notamment pour améliorer la qualité de l'offre en matière d'accompagnement du handicap et du grand âge.

La caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) a versé 150 M€ de subventions au secteur associatif pour des prestations de formation médicale assurées par des associations (association confédérale pour la formation médiale, association pour la formation des médecins libéraux, etc.) mais aussi pour des associations portant des priorités de santé publique (association « Addictions alcool vie libre », association française des diabétiques, association Avenir santé France pour la santé des jeunes, etc.) ou qui accompagnent la mise en œuvre de l'offre de service.

La caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) a noué plusieurs partenariats avec des têtes de réseaux de l'ESS pour un montant de 1 M€ en 2023. Parmi les partenariats structurants, on peut citer le partenariat avec France active afin de favoriser le développement de projets innovants dans le domaine du vieillissement et de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. Son partenariat avec l'association des Petits frères des pauvres lui permet de soutenir des actions destinées à lutter contre l'isolement des personnes âgées, à améliorer la détection et l'accompagnement des personnes âgées précaires et fragiles et ainsi retarder le basculement dans la perte d'autonomie. S'inscrivant dans le même objectif, son partenariat avec la Fédération des centres sociaux et socioculturels vise à la structuration d'une offre d'accompagnement des seniors dans ces centres.

Enfin, la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a versé 245 M€ de subventions en 2023 pour soutenir 73 fédérations et associations nationales qui déclinent les actions de la branche famille au plus près des allocataires, ce qui permet de déployer les engagements nationaux sur l'ensemble du territoire.

C - De multiples possibilités de financements européens dont la mobilisation reste complexe

Il existe de multiples programmes européens et fonds auxquels peuvent émarger les acteurs de l'ESS selon les politiques publiques auxquels ils contribuent.

Parmi les fonds européens structurels d'investissement, le fonds social européen (FSE+) est le fonds le plus sollicité et le plus connu. Doté d'un montant de 5,5 Md€ pour la période 2014-2020 et de 6,67 Md€ pour la programmation 2021-2027, il est géré à 65 % par l'État à travers la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en tant qu'autorité de gestion pour l'emploi et l'inclusion et à 35 % par les régions au titre de la formation professionnelle et du soutien à l'ESS.

Selon cette ligne de partage, l'appui au développement de l'ESS relève principalement des programmes régionaux qui sont alimentés par le FSE+ et le Fonds européen de développement régional (Feder) qui peut lui

aussi soutenir des acteurs de l'ESS dans le cadre de ses objectifs de soutien aux petites et moyennes entreprises et de soutien à la transition vers une économie bas carbone.

Sur la programmation 2014-2020, la Cour estime à 690 M€ les crédits des programmes régionaux Feder-FSE attribués à des acteurs de l'ESS hors outre-mer, soit 9 % des montants programmés, d'après les données transmises par l'Agence nationale de cohésion des territoires.

Pour soutenir spécifiquement le développement de l'ESS en tant que mode d'entreprendre, le programme national FSE+ intervient à travers une délégation de crédits confiée à l'Avise (67 M€ sur la programmation 2021-2027) en tant qu'organisme intermédiaire du programme (principalement en soutien au dispositif local d'accompagnement[47]) ainsi qu'à travers le cofinancement d'actions de renforcement des têtes de réseau et des acteurs de l'accompagnement nationaux ou inter-régionaux de l'ESS (outillage, ingénierie, professionnalisation, amélioration des pratiques, etc.), visant à appuyer les acteurs au niveau national, en complémentarité avec l'intervention des régions au niveau local. Au titre de la programmation 2021-2027, un appel à projets a été lancé par la DGEFP pour soutenir les têtes de réseau de la création d'entreprises et de l'ESS pour un montant total de financement de 11,4 M€ sur la période 2022 à 2024.

Tableau n° 5 : crédits FSE consommés par les acteurs de l'ESS sur la programmation FSE+ État 2014-2020 (hors assistance technique)

Famille juridique	**Nbre de dossiers**	**Montants UE certifiés (en €)**
Associations	15 825	1 539 830 383
Coopératives	168	12 032 024
Fondations	137	27 763 873
Mutuelles	9	699 874
Sociétés commerciales	250	19 253 536
Total structures ESS	**16 389**	**1 599 579 689**
Total toutes structures confondues	**23 000**	**3 881 189 367**

Source : Cour des comptes d'après les données de « Ma démarche FSE »

[47] Le dispositif local d'accompagnement (DLA) soutient les acteurs de l'ESS grâce à des prestations d'ingénierie assurées par un réseau de 120 opérateurs régionaux et départementaux animés par l'Avise.

Au-delà de ces actions ciblées, le programme national FSE+ apporte en réalité un soutien bien plus important aux acteurs de l'ESS en ce qu'ils jouent un rôle majeur sur l'ensemble des thématiques du programme : inclusion professionnelle et sociale, insertion des jeunes, renforcement des compétences, aide matérielle, etc. L'analyse des crédits versés sur le programme national du FSE sur la période 2014-2020 révèle ainsi que les acteurs de l'ESS représentent 71 % des structures bénéficiaires mais 41 % des montants versés, du fait d'un montant moyen de subvention inférieur, en lien avec la taille relativement plus petite de ces structures.

Si les chiffres des crédits consommés ne sont pas encore disponibles pour la programmation 2021-2027, celle-ci prévoit une enveloppe de 151 M€ fléchée vers l'innovation sociale et l'expérimentation sociale sur les 4 Md€ du programme national FSE + pour la France. À ceci s'ajoute l'initiative « FSE innovation sociale + » dotée de 197 M€ à l'échelle de l'UE pour la réplication de projets d'innovation sociale entre États membres, prévoyant la mise en place de centres nationaux de compétences pour l'innovation sociale dans la quasi-totalité des États membres.

Le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), dont l'enveloppe est gérée principalement par les régions et s'élève à 11,4 Md€ sur la programmation 2014-2020, peut également soutenir des projets portés par des acteurs de l'ESS qui contribuent au développement et à l'attractivité des zones rurales[48].

Enfin, parmi les autres instruments européens qui jouent un rôle important pour l'ESS, il faut citer le fonds européen d'investissement (FEI), du groupe Banque européenne d'investissement (BEI), qui apporte notamment son soutien - *via* l'utilisation de la garantie de l'Union européenne - à l'activité de France Active : cette association est un mouvement d'entrepreneurs engagés qui est présent sur l'ensemble du territoire (avec 35 associations territoriales) pour les conseiller sur leurs projets de financement. Le soutien du FEI s'élève à une couverture en garantie de 83 M€ pour un encours de prêts de 105 M€ entre 2018 et 2023.

En outre, les fonds sectoriels, qui sont directement gérés par la Commission européenne ou par des agences exécutives européennes, ont pu apporter des appuis à certains acteurs de l'ESS (cf. annexe n° 8) mais compte tenu de la dispersion des données, il n'a pas été possible de constituer un panorama global permettant de consolider les montants perçus par les structures de l'ESS sur chaque programmation.

[48] À titre d'exemple, Avise et le réseau des collectivités territoriales pour l'économie solidaire (RTES) ont pu obtenir entre 2018 et 2022 un cofinancement du programme « Tressons – territoires ruraux et ESS, outils et nouvelles synergies » qui vise à identifier et à renforcer les contributions de l'ESS dans le développement de projets agricoles au service d'une transition écologique et solidaire.

D - Des modalités d'intervention critiquées par les acteurs pour leur instabilité et leur complexité

Si l'économie sociale s'est largement construite en dehors de l'État dans une recherche d'autonomie à son égard et cherche généralement une rémunération par le marché, ce n'est pas le cas de l'économie solidaire. Cherchant à pallier les carences des interventions publiques, elle attend en retour des soutiens à la hauteur de sa contribution à la réalisation d'objectifs de politique publique. Beaucoup d'acteurs sont de ce fait très sensibles aux financements publics et à leurs fluctuations[49]. On les retrouve particulièrement dans le monde associatif, mais avec des degrés très divers selon la nature des associations, certaines ayant des recettes d'activité leur permettant de couvrir leurs dépenses[50].

1 - La difficile gestion d'un financement issu de sources multiples

Le recours aux appels à projet est un levier utilisé par les acteurs publics pour favoriser la professionnalisation des acteurs associatifs grâce à leur mise en concurrence et pour permettre un meilleur suivi de l'utilisation des crédits versés. L'augmentation de la part des appels à projet dans les crédits versés aux acteurs de l'ESS n'a pas pu être mesurée par la Cour. Elle est pourtant fortement ressentie par le milieu associatif, comme le souligne l'avis du Conseil économique, social et environnemental du 28 mai 2024[51].

Beaucoup d'acteurs de l'ESS critiquent cette évolution en soulignant son impact négatif sur la pérennité et la nature même de l'action associative et entrepreneuriale. La mise en concurrence se ferait au profit des acteurs ayant une taille suffisante (en budget et en nombre de salariés) pour supporter la charge administrative associée. Les structures, qui sont par ailleurs incitées à diversifier leurs sources de financement, sont confrontées à la gestion de plusieurs dossiers de demandes de subvention et doivent établir des bilans à

[49] Une réponse à cette difficulté structurelle peut venir et vient pour partie de l'ESS elle-même à travers le financement provenant de ses grands acteurs solvables sous forme de mécénat ou à travers leurs fondations.

[50] D'après l'enquête Paysage associatif, 20 % des ressources des associations viendraient de subventions publiques dont les délais de versement – qui n'ont pas pu être mesurés par la Cour – affecteraient la trésorerie et la santé financière des structures concernées (*Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, avec la collaboration de Laura Nirello et Muriel Tabariés, éditions Dalloz Lefebvre, août 2023).

[51] Avis du Conseil économique, social et environnemental, *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique* , Martin Bobel et Dominique Joseph, 28 mai 2024.

la demande de chacun des financeurs, pour des sommes parfois modestes qui sont souvent *in fine* reconduites d'année en année.

L'analyse des subventions de l'État montre leur morcellement pour la majorité des acteurs financés : en 2024, 58 % des structures ayant touché une subvention (contre 44 % en 2018) ont perçu un montant de subvention annuelle inférieur à 10 000 € et 24 % (contre 33 % en 2018) ont perçu des subventions supérieures à 40 000 €.

Différents portails ont été développés par types de politiques publiques et par catégories d'acteurs économiques. Le Commissariat général à l'égalité des territoires, devenu l'Agence nationale de la cohésion des territoires, a ainsi lancé en 2018 un portail « Dauphin » permettant de déposer un dossier numérique unique de demande de subventions et de solliciter l'ensemble des financeurs partenaires de la politique de la ville. Le ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative a également créé le « Compte association », un guichet de demandes de subventions pour les associations.

La Cour invite l'État à interconnecter ces portails pour récupérer automatiquement les pièces justificatives fournies par les acteurs lors de précédentes candidatures, dans le respect du principe « *dites-le nous une fois* ». Cet interfaçage permettrait d'alléger la charge administrative associée aux différents dossiers de demande de subventions que les acteurs doivent remplir au regard de leur modèle économique.

Depuis janvier 2022, le portail Data.Subvention, est un premier exemple d'interfaçage des différentes applications collectant les informations administratives et les demandes de subventions et de financements publics des associations : l'essor de l'utilisation de portail au sein de l'État favoriserait une instruction croisée des demandes de subvention par les différents ministères, en permettant de disposer d'une vision complète des subventions versées par tous les autres acteurs publics. Son périmètre gagnerait à être étendu à l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire et à être complété d'ici 2027 par une page de consultation pour les usagers assortie d'un outil de recherche pour permettre à tout acteur d'identifier les portails de dépôt de dossier de candidature et de transmettre une seule fois les pièces justificatives demandées. En effet, lors de la conférence des financeurs de l'ESS organisée le 29 avril 2025, les acteurs de l'ESS ont fait mention d'un manque de visibilité concernant les possibilités de financements publics.

Dans l'objectif de simplifier la vie administrative des structures de l'économie sociale et solidaire, la Belgique a ainsi lancé en 2023 un portail unique centralisant tous les dispositifs de soutien mobilisables.

La mise en œuvre d'un guichet unique : l'exemple de l'incubateur wallon de l'économie sociale

Pensé dans le cadre du plan de relance de la Wallonie en 2023, le projet d'incubateur « *iES !* » a vu le jour en 2024 et permis la création d'un guichet unique de l'économie sociale en Wallonie. L'objectif poursuivi est l'optimisation des dispositifs de soutien à l'accompagnement et au financement des acteurs de l'économie sociale à tous les stades de leur cycle de vie. L'incubateur repose à la fois sur un lieu unique d'information et d'accompagnement des acteurs à Liège et sur un parcours numérique unique. Sur le portail numérique de l'incubateur, le parcours est construit pour rendre disponibles toutes les ressources juridiques, financières, stratégiques et éviter ainsi un éparpillement des informations qui peut être un obstacle au lancement ou au développement des projets d'entrepreneuriat social.

2 - La complexité du recours aux crédits européens

Dans un avis publié en mars 2025, le Conseil supérieur de l'ESS a pointé plusieurs difficultés rencontrées par les structures de l'ESS pour accéder aux fonds européens. Outre la difficulté d'identification du financement (visibilité insuffisante, multiplicité des guichets, insuffisance des appels à projets adaptés aux spécificités de l'ESS), les acteurs se heurtent à la complexité des appels à projets (dossiers volumineux, difficultés à postuler en consortium). La structure des financements européens (faibles acomptes et remboursement *a posteriori* sur justificatifs) ainsi que les délais de versement de ces crédits peuvent mettre en danger la trésorerie déjà fragile de certaines structures. Ces difficultés ne sont pas propres à l'ESS, mais elles sont amplifiées dans un champ où une grande partie des structures sont de petite taille, peu outillées et reposent sur des modèles économiques hybrides.

Certains pays européens sont parvenus à mieux tirer profit des financements européens au profit de l'ESS. C'est le cas du Portugal qui dispose d'une agence publique d'innovation sociale, financée par le FSE+, et qui gère cinq outils consacrés au financement de l'innovation sociale au profit d'acteurs de l'ESS, ce qui permet à la fois une rationalisation et un meilleur suivi des fonds européens bénéficiant à ces acteurs.

Parmi les pistes d'actions proposées par le Conseil supérieur de l'ESS figure la mise en place d'un suivi spécifique du champ de l'ESS dans le cadre des outils français de suivi des fonds européens. Un meilleur accompagnement des structures de l'ESS ainsi que la généralisation des fonds d'avance de trésorerie sont également préconisés.

En tant qu'autorité de gestion du programme national FSE+, la DGEFP a mis en œuvre plusieurs mesures pour favoriser la mobilisation des fonds par l'ensemble des porteurs de projet sur la programmation 2021-2027. Pour répondre à l'enjeu de visibilité, elle a mis en place une publication centralisée de l'ensemble des appels à projets lancés au titre du programme national FSE+ sur le site fse.gouv.fr, avec la possibilité de recevoir des alertes dès publication d'un appel à projets sur une thématique ou une région en particulier. Depuis le 1er janvier 2025, la possibilité de postuler en consortium est désormais autorisée pour le FSE+ « Emploi, inclusion, jeunesse et compétences » et pour le programme national « Emploi et compétences » géré par la DGEFP. Par ailleurs, pour répondre aux enjeux de trésorerie soulevés par les petites structures en particulier, il a été mis en place un fonds d'avance permettant le versement de 30 % de la subvention FSE+ dès la signature de la convention pour les structures associatives.

II - Les interventions des collectivités territoriales au service d'une économie de proximité

Économie de proximité, l'ESS bénéficie d'un soutien important de l'ensemble des collectivités, chacune intervenant dans le cadre de ses compétences et de ses politiques. Le bloc communal est très présent et les régions se sont vu reconnaître des responsabilités particulières en la matière. Leurs soutiens financiers progressent sensiblement mais les données utilisables les plus récentes étant celles de 2023, la Cour n'a pas pu analyser si la maîtrise des dépenses des collectivités se traduit par une baisse des financements à l'ESS à partir de 2024.

A - Des collectivités locales pourvoyeuses d'importants volumes de subventions aux structures de l'ESS

Comme celles concernant l'État, les données relatives aux collectivités territoriales ne permettent pas de distinguer, dans la masse globale des subventions[52], ce qui relève d'un soutien direct et volontaire au

[52] Il s'agit des montants versés, incluant les éventuels transferts et participations des autres acteurs publics. Ces montants s'entendent hors prestations de services et outre-mer.

développement de l'économie sociale et solidaire par prise en compte de ses finalités et projets propres et ce qui constitue un financement au titre de la contribution des entités de l'ESS au déploiement de missions d'intérêt général local relevant des compétences des collectivités. Elles ne permettent pas non plus de savoir si le financement est obtenu sur la base d'une demande formulée par la structure ou s'il résulte d'un appel à projets ou d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par la collectivité.

L'analyse tant globale que détaillée des données montre toutefois un certain nombre de constantes : les subventions sont quasi-exclusivement versées, en fonctionnement, à des associations et sont concentrées sur quelques politiques publiques devant être directement mises en œuvre par les collectivités. Ces éléments paraissent confirmer un processus de forte *« institutionnalisation »* des associations dans la mise en œuvre des politiques publiques locales plutôt qu'un appui au développement de l'ESS, sans pour autant l'exclure et sans qu'il soit possible de le mesurer.

1 - Des subventions en forte progression sur la période malgré une légère baisse en 2023

D'un montant de 4,63 Md€ en 2018, les subventions versées par les collectivités locales ont progressé pour atteindre 5,3 Md€ en 2019 avant de baisser, probablement sous l'effet de la crise sanitaire, à 4,81 Md€ en 2020, puis de retrouver un niveau de 5,69 Md€ en 2021. L'année 2022 marque un pic à 6,94 Md€ alors que 2023 enregistre une légère baisse de -267,9 M€ (-3,86 %) ramenant le montant des subventions à 6,67 Md€. En 2023, seules les régions continuent d'augmenter leurs subventions (+59,7 M€) alors que les autres échelons les contractent (-327,59 M€).

Entre 2018 et 2023, les collectivités territoriales ont fait progresser le montant de leurs subventions au bénéfice des entités de l'économie sociale et solidaire de 44,1 % (+2,04 Md€). En euros constants (2018), cette progression a été de 25,7 %, soit 4,3 % en moyenne annuelle.

Tableau n° 6 : évolution des subventions annuelles versées par les collectivités locales aux structures de l'ESS (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018 - 2023	
							%	moyenne annuelle %
Communes	1 275,30	1 515,77	1 437,97	1 705,21	2 274,57	2 088,74	63,78	10,63
Intercommunalités	641,68	750,00	736,36	887,14	1 044,87	1 018,45	58,72	9,79
Départements	970,41	1 058,93	1 045,46	1 276,43	1 538,77	1 425,40	46,89	7,81
Régions	1 654,70	1 874,46	1 500,38	1 702,61	1 934,91	1 994,59	20,54	3,42
Autres	88,65	103,74	95,21	122,59	147,89	145,93	64,61	10,77
Total	4 630,73	5 302,9	4 815,38	5 693,98	6 941,02	6 673,11	44,10	7,35
Total en euros constants 2018	**4 630,73**	**5 239,50**	**4 620,21**	**5 397,25**	**6 374,01**	**5 819, 37**	**25,67**	**4,28**

Source : Cour des comptes

2 - Une priorité donnée aux subventions de fonctionnement et aux associations employeuses

Au cours de cette même période, le nombre de structures subventionnées par les collectivités territoriales a plus que triplé en passant de 64 102 à 206 599[53] à la faveur de la comptabilisation, à partir de 2021, de structures non-employeuses de l'ESS qui ne l'étaient pas jusque-là. Mais la progression du volume de subventions ne trouve dans ce changement de périmètre qu'une partie marginale de son explication. En effet, le tableau en annexe n° 19 révèle que ce sont les structures employeuses de l'ESS, dont le nombre est passé de 52 025 en 2018 à 72 357 en 2022, qui captent la quasi-totalité des crédits (90,92 % en 2022), soit 1,8 Md€ des 2,04 Md€ supplémentaires distribués depuis 2018. Cette situation contraste avec celle des structures non employeuses : quoique leur nombre ait décuplé, passant de 12 077 en 2018 à 127 958 en 2022, elles ne reçoivent que 9,08 % en 2022 et n'ont bénéficié sur la période que de 508 M€ supplémentaires, le montant moyen de leur subvention étant divisé par deux (passant de 10 125 € en 2018 à 4 926 € en 2022).

[53] Sont comptabilisés ici les numéros SIREN ayant reçu au moins une subvention de la part d'une collectivité locale au cours de chaque exercice, hors outre-mer.

Un autre indicateur de concentration et *« d'institutionnalisation »* des structures est à relever : si les 37 065 structures qui ont bénéficié annuellement d'une ou plusieurs subventions au cours de chacun des six exercices analysés (qui sont en grande partie des entités employeuses puisque présentes dans le panel avant la modification de 2021) deviennent mécaniquement minoritaires (17,9 % en 2023 contre 57,8 % en 2018), elles reçoivent plus de 63 % du total des subventions en 2023 avec une augmentation en volume de +835,13 M€ entre 2018 et 2023.

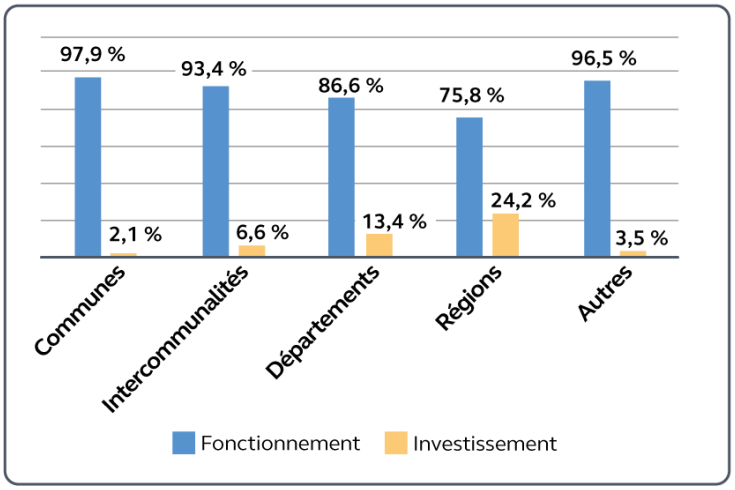
Comme le montre le tableau n° 6 ci-dessus (ainsi que de manière plus détaillée le tableau n° 29 de l'annexe n° 18), les financements octroyés[54] par les communes ont été les plus dynamiques sur la période (+63,8 %). Viennent ensuite les intercommunalités (+58,7 %), les départements (+46,9 %) et les régions (+20,5 %). Durant cette période, en moyenne annuelle, les subventions des communes aux structures de l'ESS ont augmenté de 10,6 % au total et de 10,9 % en fonctionnement. Les intercommunalités ont, elles aussi, privilégié les subventions de fonctionnement qui ont cru de 9,79 %. En proportion, les départements ont davantage fait évoluer le montant de leurs subventions d'investissement (+10,8 %) que de fonctionnement (+7,41 %). Enfin, les régions ont privilégié l'investissement (+9,1 %) au fonctionnement (+2,1 %).

Au total, sur les 2 Md€ de subventions nouvelles versées entre 2018 et 2023, 1,8 Md€, soit 86,3 %, ont été consacrés au fonctionnement. Par ailleurs, ces nouveaux financements ont presque intégralement bénéficié aux associations de l'ESS : elles ont reçu 1,9 Md€ (93,8 %) dont 1,7 Md€ pour leur fonctionnement. Les 126,1 M€[55] restants se sont répartis entre 61,9 M€ pour les fondations, 57,7 M€ pour les coopératives et 5,2 M€ pour les mutuelles (cf. tableau n° 30 de l'annexe n° 18). L'approche par échelon territorial montre que ce sont les régions et les communes qui attribuent le plus de subventions, avec respectivement 2,1 Md€ et 1,99 Md€ en 2023. Viennent ensuite les départements à hauteur de 1,4 Md€ puis les intercommunalités à 1 Md€.

[54] Sur le montant total de subventions, la qualité des données ne permet pas d'affecter à un échelon précis une enveloppe de 704 M€ (2,1 %) catégorisée « autres ». Ce montant est bien intégré dans les analyses par thématiques financées et par bénéficiaires mais pas dans celles concernant chaque échelon territorial.

[55] Dont 2 M€ ne sont pas, en 2023 et à partir des données recueillies, affectés à un type de structure de l'ESS.

Graphique n° 2 : répartition entre subventions de fonctionnement et subventions d'investissement versées en 2023 par type de collectivités (en %)



Source : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus montre le choix de répartition effectué en 2023 par les différents échelons entre subventions d'investissement et subventions de fonctionnement au bénéfice des structures de l'ESS.

En 2023, 6,34 Md€, représentant 95,12 % soit la quasi-totalité des subventions accordées par les collectivités, ont bénéficié aux associations comme le montre le tableau n° 30 de l'annexe n° 18. Les fondations ont reçu 151,76 M€ et les coopératives 149,33 M€. Quant aux mutuelles, elles ont été financées à hauteur de 22,25 M€. Il est intéressant de relever que la répartition des subventions entre fonctionnement et investissement varie en fonction des familles : les associations et mutuelles n'ont perçu qu'environ 10 % de leurs subventions en investissement (respectivement 647,23 M€ et 2,39 M€), là où les coopératives et fondations en ont obtenu à ce titre 60,61 % (90,51 M€) pour les premières et 31,79 % (48,24 M€) pour les secondes. De fait, les associations sont fortement employeuses et fournissent principalement des services alors que les coopératives sont employeuses mais ont aussi des besoins matériels.

Des collectivités locales sensibles aux besoins en investissement des coopératives

Les coopératives ayant dans la plupart des cas une visée productive, la majorité (60,6 %) des subventions qui leur ont été versées en 2023 portaient sur l'investissement (90,51 M€ sur un total de 149,33 M€).

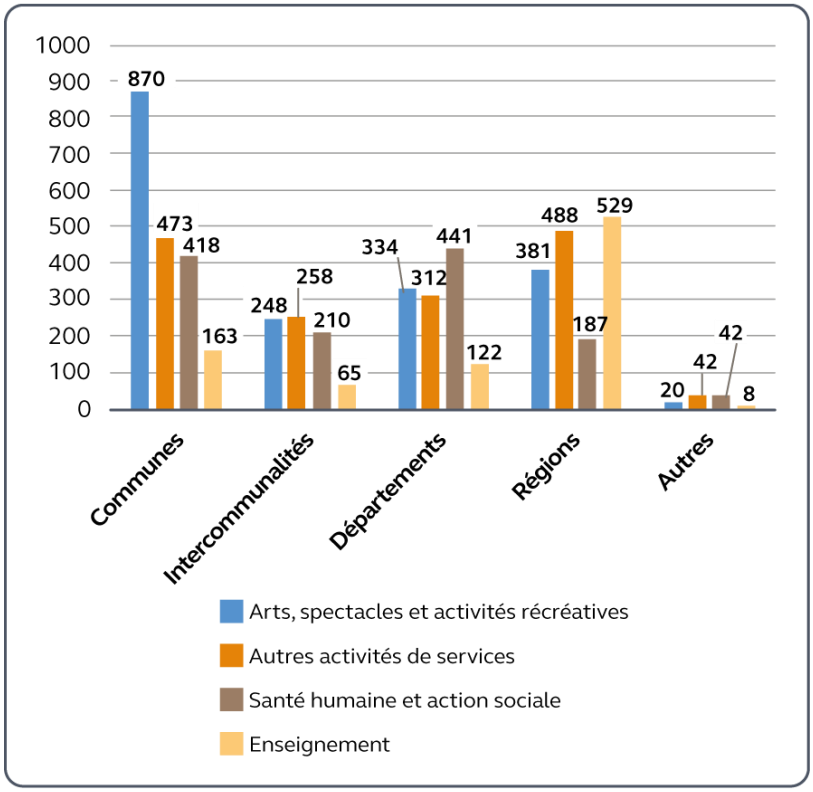
En 2023, les quatre premiers postes subventionnés (67,74 M€ dont 53,93 M€ en investissement) au bénéfice des coopératives sont les suivants :

- les "activités immobilières" reçoivent 17 M€ (16,45 M€ en investissement) dont 86,3 % de la part des intercommunalités, des départements et des régions. Les bénéficiaires sont principalement des coopératives de location de logements (14,8 M€) ;
- les "activités spécialisées, scientifiques et techniques" sont attributaires de 15,65 M€, principalement en provenance des intercommunalités et régions (13,29 M€). Le tiers de ces subventions (5,13 M€) relève de l'investissement et est consacré aux activités de conseil en gestion et affaires et à l'ingénierie et aux études techniques, notamment dans des domaines comme les énergies renouvelables et le bâtiment durable ;
- 20,24 M€, dont 18,70 M€ en investissement, sont consacrés à la "construction" et proviennent pour l'essentiel des intercommunalités, des départements et des régions (18,44 M€). Ils sont principalement affectés à des coopératives foncières ou de travaux, à la promotion et à la construction de logements ;
- enfin, "l'industrie manufacturière" bénéficie de 14,85 M€ dont 12,21 M€ sont versés par les régions et dont 13,65 M€ vont à l'investissement. Ces subventions bénéficient principalement aux producteurs alimentaires et de boissons et à la filière textile.

3 - Des subventions concentrées sur un nombre réduit de thématiques d'action publique locale

Les associations et les coopératives sont très ancrées dans leurs territoires et apportent des réponses aux besoins sociaux qui s'y expriment. Il est donc apparu utile à la Cour de s'intéresser aux thématiques subventionnées de manière privilégiée par les collectivités territoriales à ces deux familles de l'économie sociale et solidaire grâce à l'utilisation de la nomenclature d'activités françaises (codes NAF) et à l'identification de leurs activités principales (cf. graphique n° 3 et annexe n° 20).

Graphique n° 3 : principales thématiques subventionnées par les collectivités locales au bénéfice des associations et coopératives en 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes

Il ressort de cette analyse des subventions versées qu'en 2023 :

- les "arts, spectacles et activités récréatives" (qui comprennent des associations sportives) représentent le premier poste de subventions pour un total de 1,85 Md€ dont 1,82 Md€ au bénéfice des associations et 26,83 M€ pour les coopératives. Dans le milieu associatif, ces sommes bénéficient prioritairement à quatre types d'activité : les clubs de sport (397,08 M€), les arts du spectacle vivant (214,85 M€), les activités récréatives et de loisirs (98,28 M€) et, enfin, la gestion des salles de spectacle (89,96 M€) ;
- la catégorie "autres activités de service" , qui est très semblable à la précédente, reçoit 1,57 Md€ et finance quasi exclusivement des "organisations fonctionnant par adhésion volontaire" qui ont souvent

une forme associative et interviennent dans des champs extrêmement variés : maisons des jeunes et de la culture (MJC), comités des œuvres sociales, prévention routière, fédérations de chasseurs ou d'anciens combattants etc. ;

- la “santé humaine et action sociale” bénéficie de 1,3 Md€ (1,29 Md€ pour les associations et 5 M€ pour les coopératives) dont 91,5 % pour le fonctionnement. Cela concerne principalement l'accueil des jeunes enfants, l'action sociale sans hébergement, l'accueil et l'accompagnement sans hébergement d'enfants et d'adolescents, l'hébergement social pour adultes et familles en difficulté ainsi que les aides à domicile ;
- 889,55 M€ sont attribués à “l’enseignement” dont 882 M€ à des associations et 7,49 M€ à des coopératives. La répartition des subventions respecte le périmètre de compétences des différents échelons : les communes appuient les structures intervenant prioritairement en enseignement primaire et secondaire et en enseignement culturel pour 120,89 M€, les départements consacrent 82,93 M€ (dont 39,23 M€ en investissement) au secondaire, à l’enseignement supérieur et à la formation continue pour adultes et, les régions financent en premier lieu, grâce à une enveloppe de 371,78 M€ dont 140,26 M€ d’investissement, le secondaire général, professionnel et technique, l’enseignement supérieur et la formation continue pour adultes.

Ces quatre thématiques représentent 86,31 % (5,76 Md€) du total des subventions (6,67 Md€) versées par les collectivités locales en 2023 aux familles de l’ESS (dont 5,61 Md€ aux associations et coopératives). Entre 2022 et 2023, la baisse des subventions sur ce périmètre a été de - 225,5 M€ sur une baisse totale de - 267,9 M€.

B - Un rôle spécifique pour les régions

Les régions ne sont pas les premières collectivités soutenant les acteurs de l’ESS en montant financier, se situant assez loin derrière le bloc communal, mais en proportion de leur budget, elles sont les plus engagées[56]. Le développement de l’ESS comme politique économique est en effet une compétence régionale en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») qui rend obligatoire la prise en compte des conclusions de la conférence de l’ESS dans la rédaction du schéma régional de

[56] Les budgets globaux de ces différents échelons territoriaux ne sont pas du même ordre : le bloc communal a dépensé 169,4 Md€ en 2023, les régions environ 40 Md€.

développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII). Les régions apportent également leur soutien à des projets portés par d'autres collectivités territoriales et l'État.

1 - Des interventions inscrites dans le champ des compétences économiques des régions

La responsabilité de promouvoir le développement de l'ESS a été donnée explicitement aux régions au moment où leur rôle en matière de développement économique était affirmé dans les lois de décentralisation[57]. Certaines régions soulignent ce point dans leurs SRDEII 2022-2028 : la région Auvergne Rhône-Alpes déplore que « *longtemps, l'ESS a été cantonnée à sa dimension sociale* », la région Bourgogne-Franche Comté indique de son côté « *les entreprises de l'ESS sont avant tout des entreprises. Elles bénéficient à ce titre de tous les services de la collectivité offerts pour le soutien de l'activité économique, l'innovation et, pourquoi pas, de l'export* ». En témoigne également le positionnement des équipes chargées de l'ESS au sein des directions économiques des conseils régionaux : dans la région « Grand Est », les huit personnes du pôle ESS appartiennent au service de la compétitivité des territoires de la direction « *économie, innovation, recherche, enseignement supérieur* »[58].

Toutes les régions se sont saisies de cette invitation à soutenir l'ESS, mais avec une intensité variable. Les stratégies régionales de l'ESS ont été élaborées, au moins une fois dans les années qui ont suivi l'adoption de la loi de 2014, souvent conjointement avec l'État en région et l'implication de la Banque des territoires[59].

Les schémas qui structurent l'action économique des régions, les SRDEII, comportent tous un développement et des engagements d'actions pour l'ESS. La place qui est accordée à l'ESS et son positionnement dans ces documents stratégiques varient selon les régions. Dans certains schémas régionaux, l'ESS représente un objectif sur 50 et trouve sa place dans un chapitre consacré aux « entreprises engagées ». Dans d'autres, son importance est soulignée : la région Île-de-France y voit « *un secteur à part entière et un levier pour réduire les inégalités sociales* » (SRDEII 2022-2028).

[57] Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, suivie six mois plus tard de la loi du 31 juillet 2014 déjà évoquée.
[58] Source : Régions de France.
[59] La région Bretagne qui a adopté sa première stratégie régionale de l'ESS dès 2012, prépare désormais sa quatrième stratégie pour les années 2025-2028.

Si les mesures diffèrent d'une région à l'autre, les régions s'accordent en général sur quelques grandes modalités de soutien :

- la pleine éligibilité des acteurs de l'ESS aux dispositifs d'appui de droit commun : la région Île-de-France se fixe par exemple un objectif de 12 à 15 % de lauréats ESS à son programme « PM'up » d'accompagnement du développement des petites et moyennes entreprises, tandis que la région Centre-Val de Loire ouvre aux projets portés par des acteurs de l'ESS sa politique de soutien aux *clusters* ;
- la recherche d'une meilleure intégration de l'ESS dans les filières régionales prioritaires et les politiques de transition écologique, accompagnée d'un développement des liens avec les entreprises « conventionnelles » ;
- l'encouragement à l'émergence de projets collectifs porteurs de dynamiques territoriales comme les tiers lieux ou les pôles territoriaux de coopération économique ;
- l'appui financier au mouvement coopératif, notamment aux Scic (cf. *supra*), les Scop et Scic étant par leurs activités et leur objet les plus proches des autres entreprises. À travers son programme « Cap scop scic » de financement - aux côtés des salariés - des coopératives en création, la région Centre-Val de Loire espère doubler le nombre de coopératives sur la période du SRDEII ;
- des mesures consacrées aux acteurs de l'ESS : fonds d'investissement, incubateurs, accompagnement en ingénierie, appui à la trésorerie (comme en Bourgogne -Franche Comté).

Dans les deux régions visitées par la Cour, des outils innovants peuvent également être signalés, par exemple :

- en région Bretagne, le dispositif « trait d'union » qui permet de rapprocher acteurs de l'ESS et entreprises engagées et de développer entre elles des synergies ;
- en région Centre-Val de Loire, la plateforme de financement participatif consacrée aux projets ESS « efferve'sens », qui a cofinancé 82 projets, chaque euro citoyen investi étant abondé d'un même montant par la région, et encore d'un montant équivalent par des banques mutualistes partenaires.

Au total, d'après une enquête réalisée par Régions de France, les 13 régions métropolitaines avaient engagé 138 M€ en 2023 au titre du soutien à l'ESS, dont 58 % dans des aides directes aux entreprises, à mettre en regard des 20 M€ du programme 305 de la mission « économie » du budget de l'État consacré aux crédits de soutien spécifique à l'ESS en 2024.

Néanmoins, comme pour les autres financeurs publics, ces engagements ne représentent qu'une part très minoritaire des soutiens aux acteurs de l'ESS, la majeure partie relevant d'autres politiques (formation professionnelle, culture, enseignement, sport, environnement). La région Centre-Val de Loire estime les dépenses de sa politique de soutien ciblé à l'ESS à 11 M€ en 2023 pour un financement total des acteurs de l'ESS de 48 M€. Régions de France rapporte les 138 M€ des politiques spécifiquement ESS au 1,2 Md€ de soutien à l'ESS toutes politiques confondues[60].

2 - Des soutiens aux projets, conjointement avec les autres collectivités territoriales et l'État

Cet investissement des régions ne peut toutefois être mené sans les autres collectivités territoriales et l'État. Les soutiens régionaux suivent souvent un principe de dégressivité dans le temps et des ressources relais doivent prendre leur suite. Les interventions régionales appellent des co-financements. Les métropoles d'Orléans et de Tours participent ainsi aux initiatives de financement participatif menées dans le cadre d' « Efferve'sens » lorsque le projet a son siège social sur leur territoire. Le succès des projets de Scic suppose que des collectivités territoriales acceptent de participer et de prendre des risques dans les coopératives nouvellement créées. Les projets inscrits dans un territoire comme les tiers-lieux ou les « *fab labs* » appellent une adhésion de la commune et souvent sa participation financière à travers par exemple la mise à disposition du foncier et de bâtiment. Pour un dossier d'envergure et aussi emblématique que celui de reprise sous forme de Scop en juillet 2024 de l'entreprise de production de vaisselle en verre trempé Duralex, établie à La Chapelle-Saint-Mesmin près d'Orléans, Orléans métropole a racheté le site de l'entreprise, la région a mobilisé un fonds de garantie commun avec Bpifrance et a accordé un prêt de soutien à l'investissement, enfin l'État est intervenu au titre du programme du fonds de développement économique et social.

L'État et ses opérateurs sont en effet souvent présents, soit avec la région lorsque celle-ci intervient en complément sous forme de co-financement d'un dispositif, soit en parallèle à travers son propre outil de soutien mobilisé pour le même projet. La région est ainsi un financeur

[60] Ce montant de 1,2 Md€ est le résultat de l'addition des réponses reçues des régions au questionnaire envoyé par leur institution représentative. Il est très inférieur au 1,9 Md€ recensé par la Cour, du fait de la difficulté à apprécier correctement le montant des concours versés à toutes les structures de l'ESS.

important mais rarement suffisant. L'acteur de l'ESS doit multiplier ses interlocuteurs et consacrer beaucoup de ressources et d'énergie pour rassembler un tour de table crédible de partenaires publics.

III - Une action limitée des instances de gouvernance de l'ESS, obstacle à la construction d'une stratégie nationale de l'ESS

L'augmentation des appuis publics aux acteurs de l'ESS sur la période étudiée ne procède pas d'une stratégie d'ensemble ni de la part de l'État, ni de la part des collectivités territoriales. La gouvernance de cette politique se caractérise par un portage politique instable et souffre de la faiblesse des instances de gouvernance mises en place par la loi du 31 juillet 2014. L'élaboration de la future stratégie nationale de développement de l'ESS devra prévoir une meilleure coordination de l'État avec les collectivités territoriales.

A - Un portage politique instable et une capacité d'action de l'État limitée au niveau territorial

La construction d'une stratégie nationale de soutien à l'ESS s'est heurtée à plusieurs faiblesses institutionnelles au niveau de l'État : instabilité du rattachement ministériel, insuffisante coordination des ministères et moyens inégaux pour les correspondants territoriaux dont les missions n'ont pas été clarifiées depuis vingt ans.

1 - Un rattachement ministériel fluctuant et un manque de transversalité

Entre 2017 et 2020, l'ESS a été rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire qui est chargé de « *préparer et de mettre en œuvre la politique de développement de l'économie sociale et solidaire* », en lien direct avec la ministre des solidarités et de la santé qui « *participe à la préparation et à la mise en œuvre* ». En 2017, un poste de haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale a été créé et placé auprès du ministre de la transition écologique et solidaire[61]. Ce poste a été toutefois supprimé en octobre 2020 lors de la nomination d'une secrétaire d'État à l'économie sociale et solidaire rattachée au ministère chargé de de l'économie et des finances.

[61] Décret n° 2017-1317 du 4 septembre 2017 relatif au haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale.

La promotion de l'ESS est alors confiée à la direction générale du Trésor par le décret du 25 mars 2021. Entre 2022 et 2023, le secrétariat d'État à l'économie sociale, solidaire et à la vie associative est brièvement placé sous l'autorité de la Première ministre. Depuis le 10 août 2023, l'ESS est de nouveau rattachée au ministère chargé de l'économie et des finances dans le périmètre de la ministre chargée du commerce, de l'artisanat, des PME et de l'ESS. Un poste de délégué ministériel à l'ESS a été créé par le décret du 26 octobre 2023.

Les moyens du délégué sont toutefois réduits par rapport à ceux du précédent haut-commissaire qui pouvait s'appuyer dans la conduite de ses missions sur la DG Trésor, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) mais également sur huit autres services de l'État. Désormais, il ne peut s'appuyer, aux termes de l'article 3 du décret du 26 octobre 2023, que sur la DG du Trésor et la DGCS. Celle-ci ne porte toutefois plus aucune politique de soutien direct à l'ESS bien que son décret d'attribution du 25 janvier 2010 mentionne toujours dans ses attributions le soutien et la promotion de l'ESS alors que la Cour avait invité la DGCS en 2017 à une clarification des responsabilités administratives sur le pilotage du soutien à l'ESS[62].

Le délégué ministériel à l'ESS s'appuie dans les faits exclusivement sur le bureau chargé de l'ESS et de l'investissement à impact de la DG Trésor, composé de neuf ETP en 2024. Son positionnement ne facilite pas la coordination interministérielle des actions en faveur de l'ESS. L'articulation de son champ d'action avec celui de la ministre chargée des sports, de la jeunesse et de la vie associative n'est pas non plus définie. Alors qu'il est chargé d'assurer le déploiement d'une stratégie nationale en faveur de l'ESS dans les territoires et de piloter son évaluation, le délégué ministériel de l'ESS voit également son rôle remis en cause par la nomination en date du 3 mars 2025, par la ministre chargée de l'ESS, d'un nouveau chef de projet chargé d'organiser la concertation sur la stratégie nationale avec les collectivités territoriales, les acteurs locaux et les têtes de réseaux et d'engager une consultation des citoyens. La Cour invite à une stabilisation du pilotage de cette politique publique qui donnerait plus de poids au délégué grâce à un positionnement interministériel.

2 - Des correspondants régionaux de l'ESS au positionnement et aux missions disparates

Mis en place pour la première fois en 1982, puis repris dans le décret du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale, le réseau

[62] Cour des comptes, Observations définitives sur la direction générale de la cohésion sociale (exercices 2013 à 2016), non publiées, 2017.

des correspondants régionaux de l'ESS a été valorisé comme un levier de développement de l'ESS dans la circulaire de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale du 8 juillet 2011 adressée aux préfets de région[63]. Depuis cette circulaire, les missions de ces correspondants ont évolué selon les territoires, sans que leur feuille de route ne soit mise à jour.

Ce réseau est animé depuis 2015 par la direction générale du Trésor. Sa première faiblesse est son organisation disparate. Les correspondants régionaux sont majoritairement positionnés au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et en minorité au sein des secrétariats généraux pour les affaires régionales (Sgar). Ce rattachement n'est pas neutre : au niveau des Sgar, les correspondants ESS peuvent avoir un portage au niveau interministériel avec une animation des réunions de gouvernance réunissant la Dreets, le Conseil régional, la Banque des Territoires et la chambre régionale de l'ESS, tandis que les chargés de mission en Dreets s'occupent souvent de projets à dimension régionale ou interdépartementale plutôt que du pilotage de la politique publique en tant que tel.

La seconde faiblesse tient à la disparité des missions des correspondants ESS : seuls cinq d'entre eux exercent à titre principal cette mission, la plupart exerçant une quotité de travail inférieure à 50 % sur cette activité. Parmi leurs autres attributions, ils sont également chargés de mission sur d'autres sujets tels que les politiques de l'emploi, de l'insertion, de la cohésion sociale et de la formation. La place de l'ESS dans les portefeuilles au sein des Sgar est souvent restreinte.

Ces correspondants ont pourtant des missions essentielles à la mise en œuvre territoriale de la politique de soutien de l'État à l'ESS à travers la gestion des agréments Esus, le suivi des pôles territoriaux de coopération économique[64] qui ont pris de l'ampleur à partir de 2021, le suivi des conventions triennales du dispositif local d'accompagnement (DLA)[65], le suivi des conventions avec les chambres régionales de l'ESS et le développement de liens avec les acteurs locaux de l'ESS. La direction générale du Trésor anime ce réseau par le biais de réunions mensuelles qui ne suffisent pas à définir un socle commun d'actions.

La faiblesse du temps consacré à l'ESS, l'absence de hiérarchisation des missions des correspondants et leur relatif isolement ne facilitent pas la mise en œuvre d'une déclinaison de la stratégie d'appui à l'ESS au niveau des régions. En 2023, dans sa feuille de route pour l'ESS, la ministre avait prévu de renforcer ce réseau avec la sanctuarisation d'au moins un ETP par région chargé de l'ESS

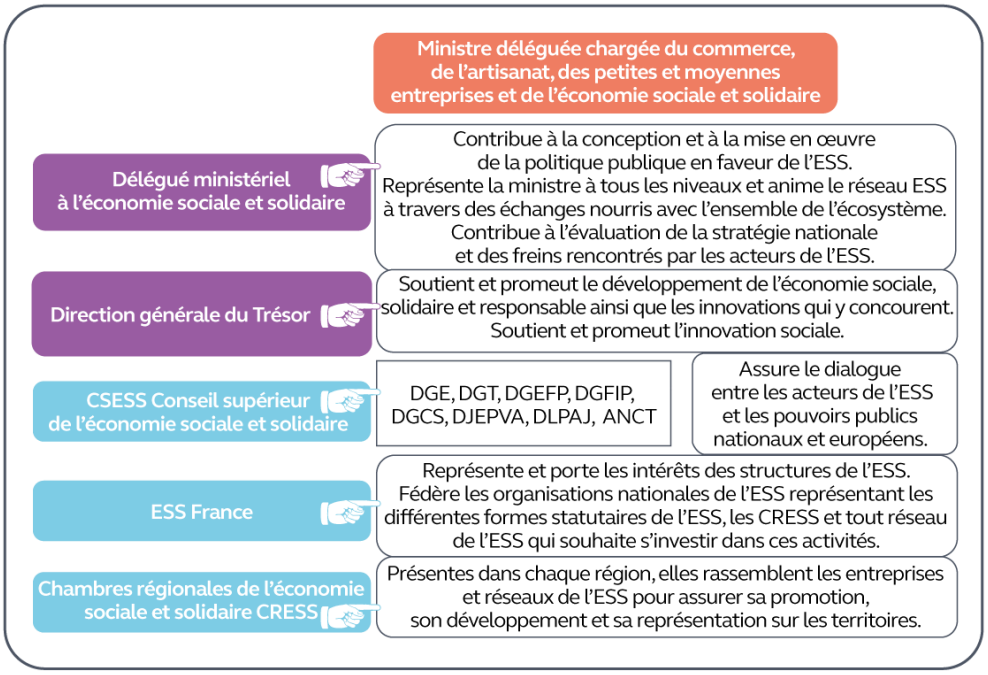
[63] Circulaire du 8 juillet 2011 sur la définition des actions régionales en faveur de l'ESS et des missions des correspondants régionaux ESS.
[64] Ces pôles territoriaux de coopération économique sont définis à l'article 9 de la loi du 31 juillet 2014 comme des regroupements d'acteurs en vue de développer des projets économiques et sociaux innovants sur un territoire (cf. chapitre III).
[65] Cf. Chapitre III s'agissant du contenu des prestations du DLA.

et une clarification des objectifs à lui assigner, sans que ce projet n'aboutisse. Les correspondants de l'ESS interrogés en région par le Conseil général de l'économie en 2024 regrettent cette absence de circulaire ou d'orientations écrites sur leurs missions et sur les actions prioritaires attendues des chambres régionales de l'ESS.

B - Des instances de gouvernance peu visibles

Le deuxième pilier de la loi du 31 juillet 2014 est la structuration des relations entre les structures de l'économie sociale et solidaire, leurs représentants et les pouvoirs publics.

Schéma n° 6 : les instances de gouvernance de l'ESS



Source : Cour des comptes
Note de lecture : DGE : direction générale des entreprises ; DGT : direction générale du trésor ; DGEFP : direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle ; DGFiP : direction générale des finances publiques ; DGCS : direction générale de la cohésion sociale ; DJEPVA : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; DLPAJ : direction des libertés publiques et des affaires juridiques ; ANCT : agence nationale de la cohésion des territoires.

La rénovation des instances de gouvernance de l'ESS visait un objectif de création de synergie entre les acteurs par une démarche de concertation et de co-construction entre les acteurs de l'ESS, l'État et les collectivités locales qui n'a pas été atteint, compte tenu de la faible visibilité de ces instances.

1 - Un Conseil supérieur de l'ESS affaibli par son insuffisante consultation

La loi du 31 juillet 2014 a élargi les missions du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire qui avait été créé en 2006[66] en tant qu'instance de dialogue regroupant l'ensemble des acteurs de l'ESS, des élus nationaux (représentants désignés par l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil économique, social et environnemental), des associations représentatives des collectivités territoriales au niveau national, des personnalités qualifiées ainsi que des représentants des services de l'État qui contribuent à la préparation ou à la mise en œuvre de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, y compris dans sa dimension internationale.

D'une part, la loi rend obligatoire la consultation de cette instance sur tout projet de dispositions législatives ou réglementaires communes à l'ESS, sans remplacer les organes consultatifs existants pour chaque famille de l'ESS (haut conseil à la vie associative, conseil supérieur de la coopération, haut conseil à la coopération agricole, conseil supérieur de la mutualité, etc.). D'autre part, la loi confie à cette instance le soin de définir tous les trois ans une stratégie nationale de développement de l'ESS.

Dans l'avis du Conseil supérieur de l'ESS sur le bilan de la loi du 31 juillet 2014[67], il est fait état d'un faible nombre de réunions en plénière de cette instance et du choix du gouvernement de ne pas consulter cette instance sur plusieurs textes qui concernaient des structures de l'ESS[68]. De surcroît, le Conseil supérieur de l'ESS n'a pas exercé l'une de ses missions fondamentales consistant en l'élaboration d'une stratégie nationale du développement de l'ESS : le gouvernement a élaboré un « Pacte de croissance de l'ESS » sur la période 2018-2022 sans consultation de cette instance.

Enfin, la participation des services de l'État, en plus de la direction générale du Trésor, demeure contrastée – la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et l'Agence nationale de la cohésion des territoires étant les plus mobilisées. Une présence des autres directions aux réunions plénières du CSESS permettrait de mieux tenir compte du caractère transverse de l'ESS.

[66] Décret du 13 février 2006 relatif à la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale.
[67] Avis du Conseil supérieur de l'ESS sur le bilan de la loi de 2014, 9 juin 2023.
[68] L'avis cite l'exemple de l'absence de consultation du CSESS sur l'article 12 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, alors que cet article 12 impose la souscription d'un contrat d'engagement républicain aux associations et aux fondations.

2 - Une animation insuffisante des missions des chambres régionales de l'ESS

Compte tenu de l'absence d'affiliation locale de la grande majorité des structures de l'ESS aux établissements publics consulaires, la loi du 31 juillet 2014 avait pour ambition de structurer le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (Cress) qui sont des associations réunissant au niveau régional des fédérations ou des réseaux locaux et certaines entreprises de l'ESS.

Partant du constat d'une grande hétérogénéité du rôle de ces associations qui se sont progressivement constituées depuis 2002, la loi du 31 juillet 2014 fixe un cadre commun aux 17 Cress au travers d'une convention obligatoire avec un représentant de l'État dans chaque région et les regroupe au sein du Conseil national de l'ESS, devenu ESS France en 2020.

Les ressources des Cress, qui emploient plus de 200 salariés en 2023, varient selon les territoires mais sont principalement de trois ordres : les subventions publiques qui représentent 82 % de leurs ressources d'exploitation[69] (dont les montants alloués annuellement par l'État qui sont passés de 1 M€ en 2014 à 1,7 M€ environ en 2024), les cotisations payées par leurs 1 872 adhérents et les produits de vente de prestations de service (ingénierie de projet, études d'appui aux territoires, prestations d'événementiel, formation ou accompagnement de sociétés commerciales pour se transformer en entreprises de l'ESS).

Les Cress sont aujourd'hui confrontées à un décalage entre le nombre croissant de sollicitations et leurs ressources techniques et financières limitées[70]. Dans ce contexte, le gouvernement a confié, le 30 avril 2024, une mission au Conseil général de l'économie (CGE) pour analyser le modèle des Cress, les particularités de leur statut, leur positionnement dans l'écosystème associatif et entrepreneurial, la nature de leurs missions régaliennes et leur évolution.

Dans ce rapport remis au Gouvernement en décembre 2024[71], il est souligné que les Cress se sont saisies de façon inégale des différentes missions qui leur sont confiées par la loi. Si la fonction de représentation, d'observation et de promotion de l'ESS est bien assurée, les missions de formation et d'information des entreprises sur la dimension européenne de l'ESS sont faiblement exercées. D'autres missions secondaires sont en croissance, comme l'accompagnement des acteurs de l'ESS à la transition écologique et l'accompagnement à la structuration de filières.

[69] Rapport sur les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Rapport_mission_CRESS.pdf), décembre 2024.
[70] *Les CRESS au service du développement de l'ESS*, ESS France, février 2023.
[71] Rapport_mission_CRESS.pdf.

La mission principale des Cress en matière d'appui à la création et au développement économique mériterait d'être précisée afin qu'un socle commun soit proposé dans l'ensemble des régions. Il pourrait reposer sur un service d'accueil collectif, d'information et d'orientation de premier niveau éventuellement complété par un service d'accueil individuel. D'après les travaux du CGE, cette mission mobilise actuellement entre 37 % et 43 % des effectifs des Cress avec des réalités très différentes.

Le CGE critique également la faiblesse de l'animation territoriale des Cress par les correspondants ESS en région et la nécessité pour la direction générale du Trésor de procéder à une harmonisation du contenu des conventions avec les Cress pour clarifier les critères de répartition des crédits entre les Cress. De même, l'animation des Cress par ESS France est qualifiée d'insuffisante, en raison notamment de l'absence de priorisation de cette mission dans la convention qui lie cette association à l'État. La Cour invite le ministère chargé de l'économie et des finances à renforcer cette animation, *via* ESS France, pour favoriser une harmonisation de l'offre de service des Cress.

Par ailleurs, les réponses au questionnaire de la Cour mettent en évidence que des progrès pourraient être réalisés en matière de connaissance par les acteurs de l'ESS du rôle de la Cress : 33 % des associations, 35 % des coopératives et 45 % des sociétés commerciales ayant répondu au questionnaire déclarent ne pas connaître cet acteur.

ESS France estime de son côté que l'État participe de cet affaiblissement de l'animation en mettant en place des interventions et des dispositifs gérés par une multiplicité d'acteurs non coordonnés, conduisant à ce que l'association nationale qualifie *« d'archipelisation de l'accompagnement à l'ESS »*.

C - La nécessaire co-construction de la stratégie nationale de développement de l'ESS

Si le gouvernement a élaboré en 2018 un « Pacte de croissance de l'ESS », pour la période 2018-2022, il n'a depuis formalisé aucun autre document stratégique. Alors que le Conseil de l'UE a invité chaque pays à se doter d'une stratégie nationale de soutien à l'ESS, la France s'est rapprochée de certains partenaires (Portugal, Croatie, Grèce, région Wallonie) et de la Commission européenne pour candidater à un soutien de la Commission sous forme d'expertise et de partage d'expériences avec les autres États membres pour construire cette stratégie. Parmi ces États membres, l'Espagne, l'un des premiers pays de l'UE à s'être doté d'une stratégie, a fait le choix de faire du soutien à l'ESS un levier d'industrialisation, vecteur de transition juste et de cohésion sociale.

La deuxième stratégie espagnole de soutien à l'ESS

S'appuyant sur l'évaluation d'une première stratégie portant sur la période 2017 à 2020, l'Espagne déploie actuellement son deuxième plan d'action en soutien à l'ESS pour la période 2023 à 2027.

Cette stratégie, qui est pilotée par le ministère du travail et de l'économie sociale, comporte quatre axes qui reflètent une vision de l'ESS comme levier d'industrialisation : l'amélioration de la visibilité et de la participation institutionnelle de l'ESS ; le renforcement de la compétitivité des acteurs de l'ESS ; le soutien à l'entrepreneuriat et aux secteurs émergents ; la promotion des objectifs de développement durable et inclusif à travers les acteurs de l'ESS.

Le gouvernement espagnol a prévu un plan pluriannuel d'investissement stratégique dans l'économie sociale doté d'un budget de plus de 800 millions d'euros pour les années 2024-2025, provenant principalement des fonds européens *Next Generation EU*. Ce plan implique 13 ministères et vise à augmenter la part de l'économie sociale dans le PIB espagnol de 10 % à 11 %. Il comprend des mesures visant notamment à encourager la reprise d'entreprises sous les formes de l'économie sociale, à stimuler l'entrepreneuriat des jeunes et à soutenir la modernisation technologique des entreprises de l'ESS.

La Banque des territoires et l'association *Intercommunalités de France*[72] plaident également pour faire de l'ESS un levier de réindustrialisation. Outre l'accélération des achats responsables dans la commande publique, elles recommandent le développement de l'éco-conditionnalité des aides versées aux industries pour inciter à la coopération entre industries et entreprises de l'ESS et le renforcement de la place de l'ESS dans les instances de gouvernance des politiques industrielles (notamment le Conseil national de l'industrie et les comités stratégiques de filières). La Cour invite à mobiliser le levier de la commande publique comme soutien au développement de l'ESS et à prévoir une place spécifique à l'ESS dans les grands plans d'investissement, tels que France 2030.

En outre, le Pacte de croissance pour l'ESS (évoqué plus haut) ne s'est pas fait en articulation avec les stratégies régionales de l'économie sociale et solidaire mentionnées ci-dessus. Ces stratégies doivent alimenter les conférences régionales sur l'ESS dont l'organisation par l'État et la région est prévue tous les deux ans, en vertu de l'article 8 de la loi du 31 juillet 2014.

Compte tenu de l'importance des soutiens territoriaux, la Cour invite à co-construire la stratégie nationale de soutien au développement de l'ESS avec les régions et les représentants des collectivités territoriales concernées.

[72] Banque des territoires et intercommunalités de France, *Réindustrialisation : l'ESS comme levier de croissance*, juillet 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'augmentation des flux financiers vers les acteurs de l'ESS entre 2018 et 2024 témoigne de la place centrale jouée par ces acteurs dans de nombreuses politiques publiques. Les soutiens de l'État ont atteint près de 16 Md€ en 2024, soit une progression de 4,7 % en euros constants par rapport à 2018. Ce sont majoritairement des subventions aux associations et aux structures employeuses, répondant à des besoins sociaux croissants.

Les subventions versées par l'ensemble des collectivités territoriales aux structures de l'économie sociale et solidaire représentent 6,7 Md€ en 2023, soit une progression de 26 % en euros constants par rapport à 2018. Parmi les collectivités, ce sont les communes et intercommunalités (47 %) et les régions (30 %) qui attribuent annuellement le plus de subventions.

L'augmentation de ces soutiens ne s'inscrit pas dans une stratégie d'ensemble en faveur de l'ESS, faute de vision globale au niveau de l'État de l'ampleur et de l'évolution de ces flux financiers. Cette absence de stratégie s'explique par plusieurs facteurs, notamment l'instabilité du pilotage de cette politique ainsi que la faiblesse du positionnement du délégué ministériel et des moyens du réseau des chargés de mission ESS dans chacune des préfectures. L'État doit davantage articuler son action avec celle des collectivités territoriales pour élaborer une stratégie nationale de qualité. Par ailleurs, les modalités d'intervention de l'État sont critiquées pour leur complexité par les acteurs, confrontés à une multiplicité d'interlocuteurs et de portails pour le dépôt de leurs demandes de financement.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

4. *interconnecter d'ici 2027 les portails de demandes de subvention ou de réponse à des appels à projet lancés par l'État en direction des acteurs de l'économie sociale et solidaire et mutualiser les pièces justificatives issues de leurs dossiers de candidature (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
5. *assurer un pilotage stable de la politique de soutien à l'économie sociale et solidaire en tant que mode d'entreprendre et donner au délégué chargé de l'économie sociale et solidaire un positionnement interministériel d'ici 2026 (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*

6. *clarifier en 2025 le rôle et les missions des correspondants régionaux au sein des services déconcentrés de l'État et renforcer l'animation territoriale des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire en harmonisant et en hiérarchisant leurs missions au regard de leurs moyens (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
7. *co-construire en 2025 avec les représentants des régions et des intercommunalités la stratégie nationale de soutien au développement de l'économie sociale et solidaire (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Chapitre III

Un soutien de l'État au développement du modèle d'ESS axé sur la mobilisation des investisseurs publics et privés

L'appui de l'État au développement spécifique du modèle de l'économie sociale et solidaire est limité en montant et ne permet pas de favoriser et d'encourager l'innovation sociale. Il repose principalement sur la mobilisation des investisseurs publics et sur l'orientation des financements privés vers les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

I - Les appuis financiers de l'État au modèle ESS : des aides à la structuration du secteur, sans prise en compte de l'innovation sociale

L'État apporte une aide à l'écosystème de l'ESS en tant que modèle économique spécifique à travers un soutien aux têtes de réseaux et à des dispositifs d'accompagnement des acteurs de l'ESS, mais consacre peu de moyens au développement de l'innovation sociale.

A - Un soutien aux structures fédératives de l'ESS et aux dispositifs d'accompagnement

Plusieurs programmes budgétaires ont permis à l'État d'apporter un soutien spécifique à l'ESS en tant que mode d'entreprendre. Entre 2018 et 2020, les crédits étaient portés sur le programme 159 *Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologique* ainsi que sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Depuis 2021, le programme porteur de ces actions de soutien est le programme 305 *Stratégies économiques* géré par la direction générale du Trésor.

Entre 2018 et 2024, hormis les soutiens exceptionnels mobilisés pendant la crise sanitaire, le montant consacré à ces aides a augmenté de 10 % en euros constants pour atteindre 20,1 M€ en 2024 (cf. tableau n°24 en annexe 11). Il recouvre deux types d'actions : outre la promotion de l'ESS à l'international (cf. chapitre 1er), la direction générale du Trésor apporte un financement aux têtes de réseaux et aux dispositifs d'accompagnement des structures de l'ESS, qui a été renforcé pour aider les structures à résister à la crise sanitaire en 2021.

1 - Le soutien aux têtes de réseaux et aux dispositifs d'accompagnement des structures

La direction générale du Trésor verse des subventions aux têtes de réseaux de l'ESS - ESS France, Impact France, Coop Fr, Le Mouvement associatif, Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES), Esper et l'Union des employeurs de l'ESS (Udes) -, à des *think tank* en lien avec l'ESS - Labo de l'ESS, Fonda, Impact tank -, à des opérateurs de dispositifs de promotion de l'ESS ou d'accompagnement des porteurs de projet tels qu'Avise et à des associations dans le domaine de l'investissement à impact - principalement France active et l'association de finance solidaire FAIR . Les montants versés (moyenne de 2 M€ par an) sont presque stables sur la période jusqu'en 2023 et baissent ensuite de 30 % en euros bruts en 2024, avec une réduction du montant de certaines subventions et du nombre d'acteurs soutenus. Ces subventions visent un effet levier dans les territoires à travers les actions de promotion de ce modèle d'entreprendre, la structuration des acteurs et l'accompagnement des entreprises et des porteurs de projet.

Par ailleurs, l'État cofinance aux côtés de la Caisse des dépôts, du FSE et des collectivités territoriales le dispositif local d'accompagnement (DLA), consacré par l'article 61 de la loi du 31 juillet 2014. Ce dispositif, dont l'animation a été confiée à l'association Avise, permet aux acteurs de

l'ESS de bénéficier de l'appui d'un réseau de 120 opérateurs régionaux et départementaux proposant des missions d'ingénierie sur leurs projets stratégiques, leur organisation interne, le renforcement de leurs compétences, leur modèle économique, leurs regroupements ou le développement de leurs partenariats. Le montant financé par l'État à ce titre a oscillé entre 8,9 M€ en 2019 et 11,3 M€ en 2024, soit environ 45 % du coût total du dispositif (25,1 M€)[73]. Les bénéficiaires sont majoritairement des associations (94 %) et de petites structures (53 % ont un à dix salariés).

D'après les derniers résultats de la mesure de performance en 2023[74], le DLA est aujourd'hui majoritairement utilisé dans le cadre d'un projet de développement (59 % des répondants) ou pour répondre à des difficultés rencontrées par la structure (35 % des cas). Si le DLA est globalement très bien évalué par les participants à l'enquête menée par Avise, avec des effets appréciés sur la consolidation et le développement de l'emploi ainsi que sur l'amélioration de la santé économique des structures, le bilan et le suivi post-accompagnement ne sont pas systématiques. Il serait nécessaire de les rendre obligatoires afin de mieux évaluer l'efficacité des actions déployées sur le moyen terme.

2 - Les pôles territoriaux de coopération économique : un dispositif reconnu

La loi du 31 juillet 2014 consacre les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) - au I de son article 9 - et les définit comme *« le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'ESS qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération et de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable »*. La même année, une charte de ces pôles a été formalisée et signée par plus d'une cinquantaine d'entre eux pour préciser leurs valeurs et modalités d'actions.

[73] Le DLA est financé à hauteur de 5,2 M€ par la Banque des territoires, de 3,7 M€ par les fonds européens, 2,7 M € par les conseils régionaux, 1 M€ par les conseils départementaux et 0,6 M€ par d'autres collectivités.
[74] Avise_DLA Performance_2023.pdf

Les pôles sont reconnus, y compris au niveau européen, pour être eux-mêmes une innovation ayant abouti à renouveler la vision de la coopération territoriale[75], dans le but de mieux répondre aux besoins de la population locale par une démarche de croissance durable et de création d'emplois non délocalisables. Ils sont en outre considérés comme des catalyseurs d'innovation sociale dans une logique de grappe, l'existence de coopérations entraînant à son tour l'apparition d'idées ou leur amélioration.

Le succès de ces pôles a encouragé, ces dernières années, le développement de plusieurs dispositifs semblables. Sans être parfaitement identiques, ils ont en commun d'avoir pour objectif d'assurer, par la coopération et la création d'écosystèmes de partenaires locaux, l'émergence, l'accompagnement et le développement de projets collectifs d'économie sociale et solidaire. Ainsi en est-il, par exemple, de l'association *Start-up de territoire* qui entend labourer, semer, nourrir et faire grandir des projets citoyens ou encore des « *Fablab* » ou de nombreux tiers-lieux qui se développent dans le cadre de France Tiers-lieux ou en dehors. C'est également le cas de certaines entreprises à but d'emploi ou d'incubateurs comme les « TagBZH » de Bretagne dont les dix-neuf pôles fédèrent les entreprises et maillent le territoire régional en étant ouverts à tous les porteurs de projets et en leur offrant un accompagnement sur-mesure et l'accès à un réseau de personnes ressources.

Actyval, un PTCE en construction dans le Bouchardais en sud Touraine

Située dans une zone de revitalisation rurale du sud du département de l'Indre et Loire, autour des communes de l'Île-Bouchard et de Crouzilles, l'association Actyval, créée en 2022, a été reconnue par l'État comme PTCE en juillet 2024. D'après ses statuts, elle a pour objet de *« dynamiser le territoire en favorisant l'essor des projets d'économie sociale et solidaire qui ont un fort impact local »*. Elle est « incubée » dans une Scop, entreprise adaptée, **«** O3 Experts », créée en 2017 par un entrepreneur social, proposant des prestations de services administratifs externalisées (service de paie par exemple). « O3 experts » a depuis développé également un atelier de textile inclusif et des activités de production agro-alimentaire en circuit court. En 2023, elle employait 170 personnes (131 ETP) dont 117 personnes en situation de handicap.

[75] Voir à ce sujet Nadine Richez-Battesti, Eric Bidet, *L'innovation sociale expérimentée est transformée à partir des territoires,* collection Mondes en transition, éditions Les petits matins, 2025, et Commission européenne, *« Pôles d'innovation sociale et écologique dans l'Union européenne, perspectives et expériences »,* Rapport du sous-groupe du groupe d'experts de la Commission sur l'économie sociale et l'entreprise sociale (GECES) sur le rôle des pôles et des formes similaires de coopération entre entreprises dans la promotion du développement de l'économie sociale, Union européenne, 2022.

Aux côtés d'« O3 experts », Actyval associe des collectivités territoriales, des associations locales et des entreprises du territoire. Elle a cherché à être reconnue dans un premier temps comme « territoire zéro chômeur de longue durée », avant de se constituer en pôle PTCE. Elle porte un projet de développement territorial comportant notamment la création d'un tiers lieu, avec une conciergerie solidaire hébergeant des services manquant sur le territoire, une ferme d'animation, des activités apicoles, des propositions d'agro-tourisme. En plus du soutien d' « O3 experts », Actyval a bénéficié pour son développement de subventions de mécènes privés (AG2R, fondation EDF), de financements provenant d'un fonds de revitalisation de la Ddets et du programme de soutien aux expérimentations territoriales de la région Centre-Val de Loire « A vos ID ». Elle a également été déclarée éligible au programme « Fabrique des territoires » de l'ANCT. À terme, le projet suppose un soutien hybride public-privé pérenne, provenant notamment de fondations, les ressources propres du PTCE ne pouvant être que limitées.

Tous les pôles territoriaux de coopération économique ne sont pas soutenus par l'État. Une sélection est opérée, conformément au II de l'article 9 de la loi du 31 juillet 2014, dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt. Les dossiers déposés sont d'abord instruits par la cellule régionale d'animation qui émet un avis avant que la cellule nationale d'animation n'établisse la liste des lauréats. Deux appels interministériels ont été lancés en 2013 et 2015, dotés respectivement de 3 M€ (pour 23 lauréats) et 2,7 M€ (pour 14 lauréats). Le processus s'est ensuite interrompu puis a été relancé en 2021.

Pour un coût annuel de 2,5 M€, les appels à manifestation d'intérêt (AMI) comportent deux modalités : un « AMI phase 1 » ouvert de manière permanente pour permettre à des pôles d'émerger et d'être accompagnés à travers une offre de services mobilisant 1 M€ par an (ingénierie de projet, structuration du modèle économique, appui juridique, caractérisation de l'innovation sociale, mesure des résultats, rencontres nationales annuelles). Cette modalité concerne les 205 PTCE identifiés par la DG Trésor en 2025 (il en existait 140 en 2023 et 170 en 2024). Un « AMI phase 2 » pour financer le développement des pôles : chaque année, 15 lauréats parmi ceux de l'AMI phase 1 (61 au total à fin 2024), dont le projet a atteint une maturité suffisante, bénéficient d'un financement à hauteur de 100 000 € sur deux ans afin d'engager le développement de leur activité.

Lors des visites de terrain, plusieurs représentants de ces pôles ont exprimé le souhait de pouvoir moduler le cadencement des versements de l'AMI phase 2 aux besoins réels du projet, souvent dans le sens d'un plus grand étalement dans le temps. La Cour recommande de faire évoluer les modalités d'exécution des AMI de développement (phase 2) en ce sens.

Le questionnaire réalisé auprès des structures de l'ESS par la Cour montre que sur les 465 répondants, seuls un peu plus de 40 % connaissent l'existence de ces pôles et, parmi eux, un peu plus de 13 % seulement en sont adhérents (soit 26 répondants).

Afin de mieux faire connaître les pôles et d'adapter l'offre de service, la DG Trésor a initié un processus de caractérisation des besoins en s'appuyant sur les cellules régionales d'animation et les structures animatrices des pôles. Une évaluation des pôles est également envisagée. Par ailleurs, pour disposer de données sur les acteurs impliqués, les actions menées, les outils mobilisés et les thématiques abordées, une carte nationale de ces pôles est en cours de déploiement. Cet outil devrait permettre de suivre leur évolution dans le temps et d'en mesurer les résultats. Il est prévu qu'un rapport sur les pôles territoriaux de coopération économique soit publié chaque année.

B - Le faible appui à l'innovation sociale, essentielle au développement de l'ESS

Dès son origine, l'économie sociale et solidaire s'est développée grâce à l'engagement collectif qui permettait d'identifier des problématiques sociales et d'organiser leur prise en charge. Ce processus, qualifié d'innovation sociale, occupe une place centrale dans le développement de l'ESS. Aujourd'hui, il apparaît pourtant comme très affaibli. Sa redynamisation est nécessaire et dépend tant de la sphère de l'ESS elle-même que des modalités de soutien public aux acteurs qui en sont porteurs.

1 - Une définition restrictive de l'innovation sociale par le législateur

Dans la loi du 31 juillet 2014, l'article 15 définit l'innovation sociale comme *« le projet d'une ou de plusieurs entreprises 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. »

Cette définition réduit le périmètre de l'innovation sociale dans le champ de l'économie sociale et solidaire, en l'ancrant exclusivement dans le domaine économique et entrepreneurial et en le cantonnant à un projet de fourniture de produits ou de services répondant à un besoin social. Elle s'écarte des trois usages associés à l'innovation sociale dans les travaux de recherche académique[76] : outil de modernisation des politiques publiques ; catalyseur d'une prise en compte de nouveaux besoins sociaux par une reconfiguration de la manière d'entreprendre ; processus de transformation à partir de l'identification des besoins sociaux nouveaux et non pris en charge. Un exemple connu d'innovation sociale qui articule les trois usages, est celui de l'expérimentation Territoire zéro chômeur de longue durée dont la Cour des comptes a récemment fait le bilan[77].

Dans son avis sur le bilan de la loi de 2014, publié en 2023, le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire insiste ainsi sur *« le caractère peu opérant de la définition légale de l'innovation sociale »*. Il rappelle que le référentiel qu'il a lui-même adopté en février 2017 afin de permettre la caractérisation d'un projet socialement innovant se limitait de fait à l'innovation sociale entrepreneuriale, sans aborder d'autres formes comme l'innovation sociale citoyenne ou l'innovation sociale dans les politiques publiques. Selon lui, *« ce référentiel 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 estime que *« la notion d'innovation sociale gagnerait à être davantage précisée, illustrée et plus clairement distinguée de celle d'impact social ou d'utilité sociale »* et considère *« qu'il ne s'est quasiment rien passé de substantiel en matière de soutien à l'innovation sociale depuis 2014 »*. Cette définition restrictive de l'innovation sociale n'a donc pas été propice à l'essor de cette dernière dans le champ de l'économie sociale et solidaire (cf. annexe n° 12).

2 - Des appuis publics à l'innovation sociale faibles et à repenser

L'accompagnement et le financement public de l'innovation sociale dans le champ de l'ESS priorisent, à travers leurs principaux dispositifs, les projets à dimension économique et entrepreneuriale, conformément au périmètre légal.

[76] Nadine Richez-Battesti, Eric Bidet, *L'innovation sociale expérimentée est transformée à partir des territoires*, collection Mondes en transition, éditions les petits matins, 2025.
[77] Cour des comptes, *L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée »* (2016-2024), Rapport public thématique, Juin 2025.

a) L'échec du programme French impact

En 2018, sur le modèle de la mission *French Tech* qui vise à favoriser le passage à l'échelle des *startups*, le ministère chargé de l'ESS a lancé le programme *French Impact* pour fédérer les acteurs de l'ESS autour de projets ayant un impact social positif. L'objectif était de transformer des initiatives locales en solutions nationales grâce à un accompagnement, à un financement et à une mise en réseau des acteurs, avec notamment une mobilisation de partenaires privés.

Doté d'une enveloppe budgétaire de 7,5 M€ sur trois ans, dont 5 M€ apportés par l'État et un cofinancement de la Caisse des dépôts et consignations, le programme *Pionniers* a sélectionné 22 projets d'innovation répondant à des défis sociétaux (décrochage scolaire, fracture numérique, insertion professionnelle) pour les accompagner dans leur changement d'échelle. Engagé en 2019, le programme *Territoires*, dont le coût fut de 3 M€ entre 2019 et 2022, a permis la labellisation de 20 territoires, mettant en avant des dynamiques territoriales fortes et des écosystèmes territoriaux au service d'objectifs sociaux et environnementaux.

Ces programmes, qui n'ont donné lieu à aucune valorisation ni essaimage des résultats obtenus, ont été arrêtés pendant la crise sanitaire et n'ont pas été reconduits, au bénéfice d'une priorisation des crédits en vue d'un essor des contrats à impact social.

b) La complexité des contrats à impact social

Introduits en France en 2016, les contrats à impact social ont vocation à être des outils innovants de financement au service d'enjeux sociaux et environnementaux associant la puissance publique, les acteurs de l'ESS et des investisseurs publics ou privés.

Leur montage repose sur un contrat tripartite : l'investisseur privé préfinance une action ou un programme d'actions innovantes proposées par un acteur issu de l'ESS en s'engageant dès la signature du contrat. Le tiers payeur public (État, collectivité territoriale ou opérateur public) rembourse les investisseurs et verse une prime additionnelle en fonction de l'atteinte des objectifs d'impact fixés en amont par les parties prenantes.

Ce montage permet d'expérimenter des innovations sociales et environnementales en faisant peser le risque d'échec sur les investisseurs privés qui ne sont remboursés que si le projet atteint ses objectifs.

L'analyse de la performance des projets financés repose sur un cahier des charges strict et sur la mesure de la performance par un évaluateur indépendant.

La direction générale du Trésor a renforcé le soutien à ce dispositif, avec 28 contrats à impact terminés ou en cours pour un montant total de 76,8 M€ (cf. annexe n° 13). Les contrats se sont déployés par vagues successives avec toutefois un rythme ralenti au moment de la crise de covid 19. En 2024, 2,1 M€ sur les 2,7 M€ consacrés à l'investissement à impact social du programme 305 financent les contrats à impact social. Ces contrats concernent pour moitié le secteur de l'emploi et plus particulièrement de l'insertion professionnelle de publics vulnérables.

Malgré une dynamique quasi constante depuis huit ans, les contrats à impact restent encore faiblement mobilisés par les investisseurs et les appels à manifestation d'intérêts restent encore irréguliers. Les contrats à impact sont estimés lourds et complexes par les acteurs et leur portage et traitement budgétaire jugés délicats. Le processus de sélection étant très exigeant, il peut décourager certains acteurs sous-dimensionnés pour les assumer sur une période longue. Par ailleurs, l'obligation d'évaluation des résultats implique un accompagnement fort des acteurs de l'ESS.

91 % des répondants au questionnaire de la Cour indiquent ne pas connaître le dispositif des contrats à impact social et, sur les 42 répondants le connaissant, plus des trois quarts en ont une mauvaise opinion. Outre la complexité du dispositif, largement reconnue par les répondants, les associations dénoncent pour leur part une forme de « privatisation et de financiarisation » d'initiatives d'intérêt général qui ne correspond pas à leur mission.

c) Un appui public à l'innovation sociale dans le champ de l'ESS à repenser

C'est d'une modification profonde des modalités de soutien public à l'innovation sociale que dépend son développement dans le champ de l'ESS. Il importe d'accroître la dimension interministérielle de l'ESS, qui permettrait de disposer d'une visibilité complète, et d'un recensement de l'ensemble des démarches d'innovation sociale qui existent de manière segmentée, sans réelle cohérence ni mise en commun (innovations conduites dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences[78] ou innovations développées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires à travers France tiers-lieux).

[78] Cour des comptes, *Évaluation du Plan d'investissement dans les compétences*, Rapport public thématique, janvier 2025.

En outre, il importe de mobiliser davantage d'autres leviers que les subventions, au bénéfice des structures dont l'objet premier n'est pas économique ou qui le complètent par une dimension dotée d'un potentiel d'innovation sociale. Parmi ces autres leviers, on peut citer par exemple la mise à disposition de foncier ou le soutien par la commande publique. Sur ce dernier point, comme le souligne un récent rapport de la Cour[79], les dispositions du code de la commande publique ne sont que peu mobilisées pour soutenir directement le développement des entités de l'économie sociale et solidaire en favorisant leur accès aux marchés publics. L'État et les collectivités locales disposent à cet égard de deux outils auxquels ils pourraient avoir davantage avoir recours : d'une part, les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)[80] et, d'autre part, les marchés réservés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire dont la limitation de durée à trois ans et le non renouvellement pourraient être levés [81].

II - Une offre de financement des investisseurs publics qui exclut une partie des acteurs de l'économie sociale et solidaire

La Banque publique d'investissement et la Caisse des dépôts ont une approche différente des acteurs de l'économie sociale et solidaire : si Bpifrance n'a plus d'outils de financement spécifiques à leur proposer au profit d'une offre de financements généraliste, la Caisse des dépôts affiche dans sa stratégie un soutien explicite à ce mode d'entreprendre *via* des subventions annuelles et des investissements en fonds propres. Leur offre de financement reste toutefois limitée aux projets les plus rentables.

[79] Cour des comptes, *La prise en compte des enjeux du développement durable dans les achats de l'État - exercices 2016-2023,* Rapport public thématique, décembre 2024.
[80] Article L2111-3 du code de la commande publique.
[81] Articles L2113-15 et 2113-16 du code de la commande publique.

A - Un manque de visibilité de l'ESS dans les interventions de Bpifrance

1 - L'arrêt des outils spécifiques de financement pour l'ESS

Parmi les missions confiées par le législateur à la Banque publique d'investissement figure celle de participer au développement de l'économie sociale et solidaire[82]. Dans la doctrine d'intervention de Bpifrance présentée au Parlement et adoptée par son conseil d'administration en juin 2013, il est prévu qu'elle adopte *« une démarche adaptée aux spécificités des entreprises de l'économie sociale et solidaire, notamment en mettant en place des dispositifs, tant en crédit et garantie qu'en fonds propres et quasi fonds propres, conçus pour répondre aux caractéristiques propres des entreprises de l'ESS. »*

Tous les outils de financement spécifiques à destination de l'ESS prévus dans le rapport remis par le directeur général de Bpifrance en mai 2013 au ministre chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation[83] ont été mis en place : le prêt pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, le fonds Impact Coopératif (fonds professionnel de capital investissement géré par la société de gestion Esfin Gestion) et le fonds d'innovation sociale (cf. annexe n° 14). Toutefois, ils ont depuis été abandonnés, au bénéfice du recours à des dispositifs de droit commun.

Parmi ceux-ci, figure le fonds d'innovation sociale dont la portée limitée est significative. Ce fonds a fait l'objet de deux conventions entre l'État et Bpifrance pour soutenir des projets innovants visant à répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, *via* des avances remboursables et des prêts à taux zéro avec l'aide du fonds européen de développement régional (Feder). Après une première expérimentation entre 2015 et 2017 avec 5,5 M€ de crédits de l'État et des régions mobilisés par Bpifrance pour financer 50 projets d'innovation sociale, la deuxième convention (FISO 2) pour la période 2019 à 2022 prévoyait la mobilisation de l'État et des régions à hauteur de 11,2 M€ investis pour contribuer au financement d'environ 200 projets innovants avec un seuil d'intervention abaissé (10 K€ environ pour chaque projet). Le bilan est toutefois très limité avec un déploiement seulement dans deux régions : en Auvergne-Rhône-Alpes et en Bretagne - pour lesquelles 16 projets ont été financés, représentant un montant total d'aides publiques (État et régions) de 1,524 M€.

[82] Article 1er de la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.
[83] *Contribuer au financement de l'ESS : renforcer l'existant, approfondir les partenariats, innover*, rapport de Nicolas Dufourcq, 31 mai 2013.

L'échec de ce fonds peut s'expliquer par plusieurs facteurs : outre le contexte peu favorable à son déploiement avec la crise sanitaire, certains acteurs ont mis en avant la complexité de l'instruction des demandes d'aides avec une difficulté à caractériser l'innovation sociale. On peut également s'interroger sur l'adéquation des modalités d'intervention de ce fonds, composé majoritairement d'avances remboursables, avec les besoins des projets visés, en particulier au regard de l'insuffisance en fonds propres de certains acteurs porteurs de projets ou de la nature de certains projets, dont le modèle intrinsèque ne reposait pas sur une rentabilité économique à moyen terme.

2 - L'intégration du financement des entreprises de l'ESS dans les dispositifs de droit commun de Bpifrance

L'évolution sur dix ans des interventions de Bpifrance en faveur des entreprises de l'ESS montre que l'orientation retenue est désormais de privilégier la mise à disposition de dispositifs standards plutôt que de produits spécifiques. Il n'y a d'ailleurs pas d'équipes spécialisées ni de procédures spécifiques à l'instruction des demandes des acteurs de l'ESS.

Bpifrance applique aux entreprises de l'ESS la même politique de risque qu'aux autres secteurs. Pour cette raison, et en vertu de la réglementation bancaire en vigueur, elle exclut de l'octroi de ses prêts les associations ou fondations n'ayant pas une activité économique, les entreprises qui ne peuvent produire de comptes sociaux (bilan et compte de résultat) et les entreprises en difficulté selon la définition européenne.

Le panorama des activités de Bpifrance en faveur des acteurs de l'ESS agrège deux types d'intervention : les activités mobilisant les fonds propres de Bpifrance (activités de financement, activités de garantie ou d'aides à l'innovation généralistes) ; les activités en gestion pour compte de tiers, réalisées pour le compte de l'État et des régions, principalement dans le cadre de France 2030.

Tableau n° 7 : répartition des flux annuels de Bpifrance par statut juridique d'acteurs de l'ESS (en %)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Associations	28	30	44	32	42	37,3
Coopératives	66	64	49	58,3	48	48
Fondations	1	1	3	3,4	4	12,3
Mutuelles	1	1	1	0,1	1	0
Autres	4	4	3	6,2	5	2,4

Source : Cour des comptes d'après les données Bpifrance

D'après les analyses réalisées par la Cour des comptes, les soutiens apportés par Bpifrance sont majoritairement des aides aux coopératives (48 % en 2023), puis des aides aux associations (37 % en 2023) et pour 12 % aux fondations. Ils concernent à 47 % des structures localisées en Île-de-France et à 12 % en Nouvelle-Aquitaine (cf. annexe n° 15).

Si les montants annuels investis par Bpifrance (cf. tableau n°27 en annexe n°15) ne sont pas négligeables (453,9 M€ en 2023), ils souffrent d'un défaut de visibilité auprès des acteurs. Ils ne sont pas valorisés dans son bilan annuel d'activité qui ne comporte aucune mention de l'économie sociale et solidaire. Bpifrance ne communique sur l'ampleur chiffrée de son activité dans l'ESS que dans son livret annuel d'indicateurs d'impact qui est présenté annuellement au conseil d'administration et au comité national d'orientation de Bpifrance.

Les acteurs de l'ESS représentent une faible part de son activité : 0,9 % pour les financements à moyen et long termes, 1 % pour la garantie des prêts bancaires, 1,7 % pour les aides à l'innovation et 2,5 % pour les prêts sans garantie. Bpifrance est toutefois un acteur important du soutien à l'entrepreneuriat social et contribue de façon importante aux activités de France active par ses activités de garantie (cf. annexe n° 16).

Du fait d'une communication de Bpifrance principalement centrée sur l'innovation technologique, les têtes de réseaux de l'ESS perçoivent Bpifrance comme étant en retrait sur le financement de l'innovation sociale. Cette appréciation tient au fait que beaucoup de projets d'acteurs de l'ESS achoppent sur la difficulté à financer des dépenses d'investissement matériel et de fonctionnement visant à tester et à expérimenter une innovation sociale, car elles sont en général exclues du champ d'éligibilité des aides d'État admises dans le régime-cadre exempté de notification relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation.

Par ailleurs, le sujet des conditions de prise en compte des titres participatifs[84], mode de financement important des coopératives, est régulièrement dénoncé par ces acteurs comme une perte de chance pour l'accès à l'offre de financement de Bpifrance.

Ces titres, qui sont des valeurs mobilières sans droit de vote, présentent des caractéristiques qui les apparentent plus aux obligations qu'aux actions. Apparaissant sous la rubrique « autres fonds propres » du plan comptable général, ils sont considérés comme des quasi-capitaux propres, voire des capitaux propres. Ils sont aujourd'hui le levier le plus efficace pour lever des fonds propres en coopérative, en permettant d'attirer des financeurs privés et publics, sans remettre en cause le principe de structure égalitaire du capital.

Bpifrance n'assimile pourtant pas ces titres aux capitaux propres de l'entreprise, en faisant valoir une contrainte réglementaire au niveau européen qui empêcherait de distinguer ces titres des prêts classiques et des financements de court terme dans les modalités de calcul des ratios de caractérisation financière des entreprises en difficultés, pour toute demande d'intervention de Bpifrance relevant du régime des aides d'État comme les aides à l'innovation. La problématique est similaire pour les titres associatifs, instrument financier utilisé par les associations et considéré également par Bpifrance comme de la dette. Cette difficulté, qui prive de nombreuses coopératives et associations de l'accès aux dispositifs de financement de l'innovation, a été signalée en 2024 par la direction générale des entreprises à la Commission européenne.

Cette doctrine se distingue de celle de la Caisse des dépôts qui intègre ces titres dans les fonds propres. La Cour invite donc la direction générale du Trésor, en lien avec la direction générale des entreprises, à accompagner Bpifrance dans l'évolution de son analyse des titres participatifs et associatifs, de manière à les intégrer dans le calcul des fonds propres des coopératives et des associations et ainsi améliorer leur accès aux financements de Bpifrance.

[84] Les modalités d'utilisation de ces titres sont régies par l'article L. 228-36 du code monétaire et financier. Créés en 1983, ces titres sont émis par les sociétés du secteur public, les sociétés anonymes coopératives et les compagnies d'assurance.

B - Un engagement plus visible de la Caisse des dépôts mais limité aux acteurs d'une certaine taille

1 - Le soutien actif de la Banque des territoires à l'écosystème ESS

En tant qu'investisseur d'intérêt général, la Caisse des dépôts a historiquement soutenu le développement de l'ESS pour son rôle dans la cohésion sociale et territoriale. Elle a structuré un réseau de « correspondants ESS » au sein de chacune des seize directions régionales de la Banque des Territoires, direction de la Caisse des dépôts créée en 2018 pour regrouper son offre au service du développement des territoires. Elle intervient dans le cadre de conventions signées avec l'État, la plus récente étant « le Pacte de croissance pour l'ESS et l'impact social et territorial » portant sur la période 2023-2025.

La Banque des Territoires est très présente sur tous les sujets d'accompagnement grâce à plusieurs leviers : elle finance le DLA à hauteur de 21 % et verse des subventions à l'écosystème ESS (têtes de réseau du type ESS France, Mouvement associatif, Avise, Labo de l'ESS) et soutient les actions permettant de faciliter la rencontre entre porteurs de projet et acteurs de l'ESS, notamment par l'intermédiaire de l'association de finance solidaire FAIR.

Tableau n° 8 : évolution des subventions annuelles de la Caisse des dépôts à l'ESS en M€

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2018
Associations	43,20	25,74	25,41	25,42	24,96	28,22	-35 %
Coopératives	0,99	0,39	0,35	0,28	0,59	0,53	-47 %
Fondations	0,68	0,83	0,78	0,94	0,93	1,01	49 %
Mutuelles	0,05	0,22	0,11	-	0,00	0,06	28 %
Total	44,93	27,17	26,64	26,65	26,47	29,81	-34 %

Source : Caisse des dépôts

Sur la période, la baisse des subventions par rapport à 2018, notamment envers les associations (-35 %), s'explique principalement par le transfert de l'activité de soutien à l'entrepreneuriat de la Caisse des Dépôts à Bpifrance.

La Caisse des dépôts mobilise également les outils d'investissement de la Banque des Territoires pour des interventions en haut de bilan (apport en fonds propres et quasi fonds propres) dans cinq secteurs structurants pour l'ESS, la transition écologique et la cohésion sociale et territoriale :

la transition alimentaire, le développement économique territorial, l'éducation, l'inclusion numérique, les entreprises portant des innovations sociales dans le secteur social et médico-social.

Dans le cadre de sa politique d'investissement, elle soutient le fonctionnement du réseau du mouvement des entrepreneurs engagés « France Active »[85] en apportant des ressources à ces outils locaux, en particulier les contrats d'apports associatifs ainsi que le dispositif d'appui aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et les prêts « relève solidaire » : ces outils financiers constituent des financements à taux zéro au bénéfice des entreprises de l'ESS. Par ailleurs, elle a investi dans un certain nombre de fonds visant principalement les acteurs de l'ESS, comme France Active Investissement (FAI), le fonds IDES, Phitrust Partenaires, Inco Investissement, NovESS (Mandarine). Ces investissements s'élèvent en 2025 à un montant total de 40,46 M€.

La forte augmentation des investissements à compter de 2020 s'explique par les dotations vers les « fonds d'urgence » gérés par les associations des réseaux France Active et Initiative France qui ont été versées sur la période 2020-2021 et qui ont permis à ces associations de financer des acteurs de l'ESS comme des très petites entreprises. Ce sont près de 160 M€ qui ont été décaissés à ce titre de 2020 à 2022.

Tableau n° 9 : investissements annuels de la Caisse des dépôts dans les structures de l'ESS en M€, hors sociétés commerciales

	2019	2020	2021	2022	2023	2023 en %
Associations	1,35	63,69	57,62	25,74	76,87	83 %
Coopératives	1,24	6,99	11,79	7,42	15,36	17 %
Fondations	0,55	0,62	0,06	0,17	-	0 %
Total	3,14	71,31	69,47	33,33	92,23	

Source : Caisse des dépôts

Enfin, il faut comptabiliser les prêts destinés à financer des investissements dans le capital d'acteurs de l'ESS (569 M€ en 2023) et les financements des acteurs de l'ESS du logement social au titre du fonds d'épargne au même titre que d'autres types d'emprunteurs.

[85] France Active est un mouvement associatif de soutien aux entreprises et associations de l'ESS ainsi qu'aux entrepreneurs éloignés des banques, en leur apportant financements, conseil et connexions.

En outre, la Caisse des dépôts porte également de nombreuses actions pour le compte de l'État qui ont eu pour bénéficiaires des acteurs de l'ESS : sur la période 2018 à septembre 2024, elle a engagé 401,8 M€ en faveur de projets portés par des acteurs de l'ESS, soit 74 % des montants engagés par la Caisse des dépôts au titre du Plan d'investissement dans les compétences, tous opérateurs confondus et 295,6 M€ au titre des 3,5 Md€ engagés pour France 2030, soit 8 %. Les acteurs de l'ESS ont aussi bénéficié de 86 M€ (hors outre-mer) au titre du mandat « Conseiller Numérique » : ce dispositif, initialement financé par le plan de relance européen puis par le budget de l'État, est le principal programme de l'État visant à accompagner l'inclusion numérique des citoyens[86] et finance la formation et une partie de la rémunération de 4 000 conseillers numériques employés par des collectivités et des structures de l'ESS (associations ou entreprises).

2 - Un soutien limité aux projets d'une certaine taille et les moins risqués

Les acteurs de l'ESS représentent 3 à 5 % des financements octroyés en investissements par la Banque des Territoires. Ces chiffres s'expliquent en partie par une doctrine d'intervention de cette banque qui privilégie les acteurs d'une certaine taille, du fait d'un plancher minimum de ses interventions en investissement direct de 200 000€[87].

Cette doctrine reflète une volonté de la Banque des Territoires de contenir raisonnablement ses coûts d'instruction des dossiers. Les porteurs de projet en-deçà de ce seuil sont donc redirigés vers les partenaires locaux pour les plus petits projets (France Active, DLA départementaux ou régionaux, Cress, etc.).

Par ailleurs, compte tenu de sa doctrine d'investissement, la Banque des territoires est obligée d'écarter les projets ESS très risqués et avec une faible rentabilité par comparaison avec d'autres classes d'actifs. La France ne dispose pas encore d'un dispositif de financement spécifique pour ces acteurs qui permettrait de diminuer le risque financier des investisseurs, à la différence du Québec (cf. annexe n° 17).

[86] L'inclusion numérique vise les publics qui n'ont pas accès à internet, ne disposent pas d'équipement informatique, ou sont en difficulté avec les usages numériques.
[87] Ce plancher peut toutefois être exceptionnellement abaissé à 100 000€ dans le cas d'investissements dans des écoles de production ou des Territoires zéro chômeur de longue durée, pour lesquels l'instruction est facilitée par le caractère duplicable de ces opérations (modèle économique identique à chaque fois).

La Banque des territoires cherche toutefois le moyen de réduire ce risque investisseur. Elle a ainsi candidaté en avril 2024 à un appel à manifestation d'intérêts « Social Window 2024 » lancé en octobre 2023 par la Commission européenne afin de bénéficier de la garantie InvestEU. En effet, celle-ci permettrait de couvrir les pertes potentielles à hauteur de 70 % sur les investissements dans les fonds ESS (y compris en amorçage) et dans les contrats d'apport associatifs qui sont distribués par France Active[88]. La candidature de la Caisse des Dépôts, qui comporte une demande d'enveloppe de 36 M€ de garantie sur les cinq années à venir, a été sélectionnée par la Commission européenne en juin 2024. Ce nouvel outil devrait donc être opérationnel à partir de l'été 2025.

Enfin, il faut souligner que si le volet « accompagnement » des structures de l'ESS est crucial pour aider les acteurs de projet à structurer leurs projets, il s'adresse principalement aux associations employeuses (5 000 à 6 000 par an) et ne permet donc pas d'accompagner les petites associations dans les zones très rurales qui, néanmoins, jouent un rôle essentiel dans la cohésion sociale et territoriale. Ces petites associations sont essentiellement financées par les collectivités locales.

III - Des efforts à poursuivre pour orienter les financements privés vers l'ESS

Au-delà des interventions de ces investisseurs, la puissance publique s'est efforcée d'orienter les financements privés vers les acteurs de l'ESS, notamment ceux bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale ».

A - Une orientation réussie des financements privés vers l'ESS et les entreprises à impact social, mais pouvant être amplifiée

La France dispose tout d'abord d'un dispositif de fléchage règlementaire d'épargne salariale vers les entreprises Esus qui est organisé à travers les fonds « 90-10 », investis obligatoirement, pour une part comprise entre 5 et 15 %, dans des titres agréés Esus et, pour une part entre 85 % et 95 %, dans divers titres.

[88] 10 M€ par an sont investis *via* ces contrats.

Un dispositif d'épargne réglementée favorable à l'ESS

Les fonds « 90-10 » ont été créés dans le cadre de la loi dite « Fabius » du 19 février 2001 sur l'épargne salariale puis distribués dans de nouveaux produits d'épargne retraite créés par la loi du 21 août 2003 sur les retraites. Ils collectent des encours issus de l'assurance-vie ou de l'épargne salariale, et, pour une part moins significative, de placements solidaires d'institutionnels. Ils sont dits solidaires puisque la faible rémunération des titres dans des entreprises solidaires est compensée par les investissements réalisés dans la poche constituant les 90 % restants. La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a prévu l'obligation pour les employeurs de proposer dans le cadre des Plans d'Épargne Entreprise au moins un fonds solidaire aux salariés, bénéficiaires de dispositifs d'épargne salariale.

En application de la loi du 22 mai 2019 dite « loi Pacte[89] » et depuis janvier 2022, les assureurs doivent eux aussi proposer obligatoirement à leurs clients des fonds solidaires dans leurs unités de compte d'assurance-vie. En 2025, le plafond d'investissement est passé à 15 % de la poche solidaire, en application de la loi du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France[90].

Ce fléchage a eu des effets positifs sur la dynamique de l'encours de l'épargne solidaire qui atteint en montant 27,5 Md€ en décembre 2023, soit quasiment un doublement depuis 2019 (cf. tableau n°12 en annexe n° 2). L'épargne solidaire représente désormais 0,5 % de l'épargne financière des Français, contre 0,41 % en 2021 selon les données publiées par l'association FAIR[91].

L'épargne solidaire se répartit en 56 % d'épargne salariale, 40 % d'épargne bancaire et assurantielle et 4 % de souscription directe aux titres émis par des entreprises solidaires. Fin 2023, l'épargne salariale solidaire, évaluée à 15,4 Md€ (soit + 59 % depuis 2019), représente 9,5 % de l'épargne salariale totale des Français. Les contrats d'assurance vie solidaires représentent 3,9 Md€ en 2023, soit une augmentation de 12,6 % depuis 2019. Toutefois, ce montant représente une part très faible (0,2 %) de l'encours total des contrats en assurance vie (1 923 Md€ en 2023). De même, la part d'unités de compte solidaires dans les contrats d'assurance vie reste très faible (2,3 Md€ fin 2023) soit 0,4 % du montant des placements en unités de compte (541 Md€ en 2023)[92].

[89] Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.
[90] Loi du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France.
[91] Zoom sur la finance solidaire – Édition 2024.
[92] France Assureurs, Assurance et finance durable, chiffres clés 2023.

Depuis 2021, le gouvernement a renforcé les mécanismes incitatifs pour les livrets solidaires et les dons issus de l'épargne de partage.

L'encouragement aux dons aux entreprises de l'ESS issus de l'épargne réglementée

La Loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a renforcé la contribution de l'épargne réglementée au financement de l'économie sociale et solidaire grâce à trois dispositifs : le changement de dénomination du livret de développement durable en livret de développement durable et solidaire (LDDS) ; la possibilité pour les déposants d'affecter, sous forme de don, une partie des sommes déposées sur ce livret à une entreprise de l'ESS ; de nouvelles obligations d'emploi qui portent sur la part des sommes collectées au titre des livrets A et des LDDS gérée par les banques. Depuis le 1er octobre 2020, les établissements distribuant le LDDS ont l'obligation de proposer annuellement à leurs clients d'utiliser les sommes qui y sont déposées pour faire un ou plusieurs dons à des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Les distributeurs du LDDS doivent communiquer aux détenteurs une liste minimale de potentiels destinataires et solliciter indirectement le don par ce biais.

L'encours total sur les livrets solidaires s'élève à 2,8 Md€ d'euros en 2023 dont une part est consacrée à des mécanismes de dons (8,5 M€). Au sein de ces dons, le montant des dons à l'ESS effectués par les détenteurs de LDDS a augmenté de 800 000 € pour atteindre un montant total de 2 M€ en 2023 (contre 1,2 M€ en 2022). Ces dons représentent toutefois un montant limité par rapport à la progression de l'encours du LDDS (149 Md€ d'encours fin 2023, soit une augmentation de 38 % par rapport à 2018) et leur nombre (2 600 dons sur 26,6 millions de livrets) a même baissé depuis 2021[93] (cf. annexe n° 2).

Les résultats du baromètre de la finance responsable réalisé en septembre 2024 soulignent que la notoriété des produits d'épargne participative, solidaire et responsable demeure faible (seulement 22 % des personnes interrogées connaissent l'épargne solidaire et 18 % l'investissement responsable). La part des épargnants s'étant vu proposer un investissement responsable demeure mineure (13 %) alors que près d'une personne sollicitée sur deux accepte ensuite d'investir dans ce produit. Au vu de ces chiffres, il apparaît que la communication sur les dons solidaires auprès des détenteurs de LDDS et sur les fonds solidaires auprès des détenteurs de contrats d'assurance vie pourrait être renforcée par les établissements financiers.

[93] Rapport annuel 2023 de la Banque de France sur l'épargne réglementée.

B - Un dispositif pour augmenter l'investissement en fonds propres des particuliers concentré sur une minorité d'entreprises

À ces mesures se sont ajoutés des dispositifs spécifiques du régime fiscal IR-PME ou « dispositif Madelin » créé en 1994, lorsque les investisseurs interviennent dans des entreprises agréées Esus, permettant de compenser la moindre rentabilité de ces investissements solidaires (limitation des dividendes et de la rentabilité financière plafonnée conformément à l'agrément). L'unique rémunération du risque pris par l'investisseur réside donc souvent dans cet avantage fiscal.

L'investissement dans une jeune entreprise Esus peut bénéficier d'une réduction d'impôt de dix ans contre sept dans le régime de droit commun et d'un taux bonifié de 25 % contre 18 % pour l'IR-PME depuis 2020.

Dans son rapport daté du 13 octobre 2023[94], l'Inspection générale des finances estime que ce dispositif contribue à renforcer les fonds propres du secteur : en 2021, le montant total des investissements déclarés par les particuliers dans les Esus ayant bénéficié de l'IR-Madelin est estimé à 60 M€. Ces montants représentent la moitié des fonds levés en actions non cotées par les Esus sociétés foncières solidaires. Toutefois, une minorité d'entreprises (cinq entreprises) concentrent 50 % des investissements, avec une prépondérance du secteur « activités immobilières ».

[94] *Évaluation des réductions d'impôt sur le revenu Madelin pour l'investissement des particuliers dans les PME*, Igf, 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dispositifs financiers de l'État pour favoriser spécifiquement le développement de l'économie sociale et solidaire sont principalement ciblés sur le soutien à l'écosystème de l'ESS et au dispositif d'accompagnement local. Si les pôles territoriaux de coopération économique sont appréciés par les acteurs, ils souffrent d'un cadencement des versements des crédits parfois décorrélé du développement des projets qui nécessitent du temps pour se stabiliser. La définition restrictive de l'innovation sociale dans la loi du 31 juillet 2014 a favorisé une confusion entre innovation et impact social, encouragée par des dispositifs tels que French impact *ou les contrats à impact social. Le soutien à l'innovation sociale reste limité, notamment pour les structures de l'ESS de petite taille.*

Les investisseurs publics ont mobilisé principalement des dispositifs de droit commun mais leur offre de financement reste toutefois limitée aux projets les plus rentables. Par ailleurs, le refus de Bpifrance de comptabiliser les titres participatifs comme des fonds propres est préjudiciable pour de nombreuses coopératives pour lesquelles ces titres, qui sont des valeurs mobilières, représentent le levier le plus efficace pour attirer des financeurs privés et publics.

Le fléchage des fonds privés vers l'ESS a permis de doubler le volume de l'encours d'épargne solidaire depuis 2019 et doit être poursuivi grâce à une mobilisation plus importante des établissements financiers pour augmenter les dons solidaires et les fonds solidaires auprès des détenteurs de contrats en assurance vie.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

8. *adapter en 2026 les modalités de financement des pôles territoriaux de coopération économique à leurs besoins et à leur rythme de développement (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
9. *revoir d'ici 2026 la doctrine de Bpifrance pour intégrer les titres participatifs et associatifs dans les quasi fonds propres et ainsi favoriser l'accès des coopératives et des associations aux financements (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Bpifrance) ;*
10. *s'assurer que les établissements financiers renforcent la communication dès 2025 sur les dons solidaires auprès des détenteurs de livret de développement durable et solidaire et sur les fonds solidaires auprès des détenteurs de contrats d'assurance-vie (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Liste des abréviations

ACI..... Ateliers et chantiers d'insertion
Ademe ..... Agence de l'environnent et de la maîtrise de l'énergie
ANCT..... Agence nationale de la cohésion des territoires
ASP ..... Agence de services et de paiement
Avise ..... Agence d'ingénierie et de services pour entreprendre autrement
BEI ..... Banque européenne d'investissement
CADA ..... Centre d'accueil pour demandeur d'asile
CAES ..... Centre d'accueil et d'évaluation des situations
Cese..... Conseil économique social et environnemental
CGE..... Conseil général de l'économie
CIE ..... Contrat Initiative Emploi
CNAF..... Caisse nationale des allocations familiales
CNAV ..... Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAM..... Caisse nationale d'assurance maladie
CNSA..... Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Coorace ..... Fédération nationale de l'économie sociale et solidaire
Cress..... Chambre régionale de l'ESS
CSESS..... Conseil supérieur de l'ESS
Ddets ..... Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DGCS..... Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP ..... Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DLA ..... Dispositif local d'accompagnement
Dreets ..... Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EI..... Entreprise d'insertion
Esat..... Établissement et service d'accompagnement par le travail
ESS..... Économie sociale et solidaire
Esus ..... Entreprise agréée solidaire d'utilité sociale
ETP ..... Équivalent temps plein
ETPT ..... Équivalent temps plein travaillé
FDI ..... Fonds de développement de l'inclusion

Feader..... Fonds européen agricole pour le développement rural
Feder ..... Fonds européen de développement régional
FEI..... Fonds européen d'investissement
FSE..... Fonds social européen
IAE..... Insertion par l'activité économique
IGF ..... Inspection générale des finances
Insee ..... Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE..... Organisation de coopération et de développement économique
OIT..... Organisation internationale du travail
ONESS ..... Observatoire national de l'ESS
ONU ..... Organisation des Nations Unies
PEC ..... Parcours Emploi Compétence
PIB ..... Produit intérieur brut
PME ..... Petites et moyennes entreprises
PTCE..... Pôle territorial de coopération économique
QPV..... Quartier de la politique de la ville
RSE ..... Responsabilité sociétale des entreprises
RTES..... Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire
SCIC..... Société coopérative d'intérêt collectif
Scop..... Société coopérative de production
SGAR..... Secrétariat général pour les affaires régionales
SIAE..... Structure d'insertion par l'activité économique
Siren ..... Système d'identification du répertoire des entreprises
SRDEII..... Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
UDES ..... Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire
UE ..... Union européenne
Unaf..... Union nationale des associations familiales
Unafam..... Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques
VAB ..... Valeur ajoutée brute

Annexes

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'experts 113
Annexe n° 2 : les chiffres clés sur les acteurs de l'économie sociale et solidaire 114
Annexe n° 3 : les différences entre la définition de l'ESS issue de la loi du 31 juillet 2014 et celle de l'ONU 116
Annexe n° 4 : les conditions d'appartenance à l'économie sociale et solidaire et d'obtention de l'agrément Esus 117
Annexe n° 5 : la jurisprudence Murfy – Ordonnance du Tribunal de commerce de Bobigny du 11 avril 2023 118
Annexe n° 6 : la méthodologie d'analyse des flux financiers 119
Annexe n° 7 : les subventions de l'État vers l'ESS 123
Annexe n° 8 : les fonds sectoriels gérés par la Commission européenne pouvant bénéficier aux acteurs de l'ESS 127
Annexe n° 9 : les différents dispositifs de contrôle des subventions 129
Annexe n° 10 : le financement des chambres régionales de l'ESS par l'État 131
Annexe n° 11 : les crédits des programmes budgétaires de soutien spécifique à l'ESS 132
Annexe n° 12 : l'innovation sociale : essentielle au développement de l'ESS mais au point mort 133
Annexe n° 13 : les contrats à impact social 141
Annexe n° 14 : l'arrêt des outils de financement spécifiques pour l'ESS au sein de l'offre de Bpifrance 144
Annexe n° 15 : les différents types de flux financiers de Bpifrance vers l'ESS et par territoire 145
Annexe n° 16 : les autres soutiens apportés par Bpifrance aux acteurs de l'ESS 147
Annexe n° 17 : l'exemple québécois de financement spécifique à l'ESS 149
Annexe n° 18 : évolution et montants des subventions annuelles versées par les collectivités locales aux structures de l'ESS 150

Annexe n° 19 : les caractéristiques des structures subventionnées par les collectivités locales 152
Annexe n° 20 : thématiques d'intervention des collectivités locales au bénéfice des associations et coopératives 153
Annexe n° 21 : le cas emblématique du rôle de l'ESS dans l'économie circulaire 156
Annexe n° 22 : questionnaire de la Cour des comptes auprès des acteurs de l'économie sociale et solidaire 169

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'experts

- Mme Christine Chambaz, ancienne cheffe du département des statistiques d'entreprises à l'Insee ;
- Mme Sylvie Dumartin, direction des statistiques d'entreprises de l'Insee ;
- Mme Patricia Andriot, vice-présidente du réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) ;
- M. Thierry Courret, correspondant régional ESS de Bretagne ;
- M. Grégory Huchon, directeur de la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire en Bretagne ;
- M. Frédéric Lavenir, président de l'association pour le droit à l'initiative économique ;
- Mme Antonella Noya, ancienne directrice et économiste à l'OCDE spécialiste de l'économie sociale et solidaire ;
- Monsieur Frédéric Tiberghien, président de l'association Finansol, ancien délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation et à l'économie sociale ;
- Monsieur Lucien Da Ponte, chef du service économie de proximité et ESS à la direction de l'économie de la région Bourgogne-Franche-Comté ;
- Mme Amélie Artis, professeure des universités en sciences économiques, directrice du pôle recherche en sciences sociales à l'université de Grenoble Alpes, responsable de la Chaire ESS de Sciences Po Grenoble, membre du laboratoire PACTE ;
- Mme Maryline Filippi, professeure d'économie à l'université de Bordeaux, rédactrice en chef de la revue internationale de l'économie sociale ;
- Mme Nadine Richez-Battesti, maître de conférences en sciences économiques à l'université d'Aix-Marseille.

Annexe n° 2 : les chiffres clés sur les acteurs de l'économie sociale et solidaire

Les chiffres présentés ci-après retiennent le périmètre de la définition légale de l'ESS et non le périmètre statistique (cf. annexe n° 3). Aucune donnée après 2021 n'est disponible sur le site de l'Insee.[95]

Tableau n° 10 : évolution des effectifs salariés par famille de l'ESS

Familles juridiques	2018	2021	Évolution 2021/2018
Coopératives	317 641	351 626	11 %
Mutuelles	136 726	140 678	3 %
Associations	2 021 315	2 107 350	4 %
Fondations	101 059	116 070	15 %
Total salariés ESS	2 576 741	2 715 724	5 %
Hors ESS	21 973 621	23 009 503	5 %
Total des salariés	24 550 362	25 725 227	5 %
Part des salariés ESS	10,50 %	10,6 %	0 %

Source : Cour des comptes d'après les données Insee, Flores, poste de travail dernière semaine de décembre (hors intérimaires)

Tableau n° 11 : évolution du nombre d'établissements employeurs de l'ESS par famille juridique

Familles juridiques	2018	2021	Évolution 2021/2018
Coopératives	23 385	23 807	2 %
Mutuelles	7 067	6 828	-3 %
Associations	171 407	174 943	2 %
Fondations	1 890	2 317	23 %
Total établissements employeurs ESS	203 749	207 895	2 %
Hors économie sociale	2 027 255	2 394 659	18 %
Part des établissements employeurs ESS	10 %	9 %	-1 %

Source : Cour des comptes d'après les données Insee, Flores, établissement ayant eu au moins un salarié dans l'année

[95] L'économie sociale en 2021 − L'économie sociale | Insee

Tableau n° 12 : évolution de l'encours d'épargne solidaire par canal de souscription au 31 décembre en M€

	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2022- 2023 %
Épargne collectée par les entreprises solidaires	686	790	908	991	1 098	10,8 %
Épargne bancaire solidaire	4 956	6 887	9 514	10 037	11 013	9,7 %
Comptes sur livret	2 588	2 288	2 734	2 935	2 660	-9,4 %
Dépôts à terme	144	140	133	120	155	29 %
Organismes de placement collectif et Unités de compte solidaires	2 013	2 147	3 198	3 510	4 289	22,2 %
Contrats d'assurance-vie	211	2 312	3 448	3 472	3 909	12,6 %
Épargne salariale solidaire	9 700	11 700	14 100	15 300	15 400	0,7 %
Total de l'épargne solidaire	15 342	19 377	24 522	26 328	27 511	4,5 %

Source : FAIR

Tableau n° 13 : évolution du nombre et de l'encours des livrets de développement durable et solidaire (LDDS)

	2020	2021	2022	2023
Nombre de LDDS	24,3 M	24,5 M	24,8 M	26,6 M
Évolution (en %)	-	0,80 %	1 %	3 %
Encours	121,5 Md€	126,2 Md€	134 Md€	149 Md€
Évolution (en %)	-	3,8 %	6,3 %	11,2 %
Nombre de dons		2 800 dons	2 550 dons	2 600 dons environ
Évolution (en %)			-9 %	0 %
Dons en millions d'euros		1,5 million d'euros	1,2 millions d'euro	2 millions d'euro
Évolution		-	-20 %	67 %
Montant moyen de dons		Environ 535 euros	Environ 470,5 euros	Environ 770 euros
Évolution		-	-12 %	64 %

Source : direction générale du Trésor

Annexe n° 3 : les différences entre la définition de l'ESS issue de la loi du 31 juillet 2014 et celle de l'ONU

Dans la définition onusienne, tout acteur relevant du périmètre de l'économie sociale et solidaire doit avoir une existence juridique propre et être autonome dans sa gestion, une lucrativité limitée, et reposer sur un statut avec une adhésion non-obligatoire.[96]

La définition onusienne se distingue de la définition légale française à deux égards :

- les institutions françaises placées sous le régime de la loi de 1901 et dont l'activité et la gouvernance sont définies par la loi, et qui collectent des cotisations obligatoires, comme les caisses paritaires de protection sociale, les caisses de congés payés, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (Action Logement) et de la contribution financière compensatoire de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (Agefiph) n'entrent pas dans le périmètre défini par l'ONU ;
- en sens inverse, les syndicats de salariés, les syndicats patronaux, les syndicats de copropriété, ou les ordres professionnels qui ne sont pas régulés par la loi de 1901 sur les associations, les partis politiques ainsi que les institutions à caractère religieux entrent dans le périmètre défini par le manuel de l'ONU alors qu'ils ne sont pas inclus dans le périmètre de la loi du 31 juillet 2014.

Depuis 2023, l'Insee a choisi de retenir la définition onusienne pour toutes ses publications statistiques et a revu les chiffres à compter de 2018. L'ajout des catégories juridiques supplémentaires augmente significativement le nombre d'unités légales dans le champ statistique de l'économie sociale, essentiellement du fait du nombre élevé de syndicats de copropriétés (57 939 unités légales en 2018).

[96] Le manuel de l'ONU de 2018 « *Satellite account on non-profit and related institutions and volunteer work* ».

Annexe n° 4 : les conditions d'appartenance à l'économie sociale et solidaire et d'obtention de l'agrément Esus

Tableau n° 14 : conditions d'appartenance à l'économie sociale et solidaire et d'obtention de l'agrément Esus

Règles statutaires	**Association**	**Coopérative**	**Mutuelle**	**Fondation**	**Société commerciale de l'ESS**
Gouvernance partagée	1 personne = 1 voix (pondération possible)	1 personne = 1 voix	1 personne = 1 voix	Définie statutairement. Indépendance de la gouvernance vis-à-vis des fondateurs et présence de l'État dans la gouvernance pour les fondations reconnues d'utilité publique	Gouvernance participative
Partage des richesses	But non lucratif, gestion désintéressée, affectation intégrale des excédents en réserve	Lucrativité limitée : excédents majoritairement en réserve, ristourne coopérative, rémunération encadrée des parts	But non lucratif, gestion désintéressée, intégralité des excédents en réserve	But non lucratif, gestion désintéressée intégralité des excédents en réserve	Partage de la valeur encadré par la loi et gestion désintéressée
Absence de titres cotés	(inhérente à ce statut)	(inhérente à ce statut)	(inhérente à ce statut)	(inhérente à ce statut)	
Impact très significatif de la recherche d'utilité sociale sur le compte de résultat	Les charges d'exploitation liées à la recherche d'utilité sociale représentent au moins 66 % de l'ensemble des charges d'exploitation du compte de résultat	Les charges d'exploitation liées à la recherche d'utilité sociale représentent au moins 66 % de l'ensemble des charges d'exploitation du compte de résultat	Les charges d'exploitation liées à la recherche d'utilité sociale représentent au moins 66 % de l'ensemble des charges d'exploitation du compte de résultat	Les charges d'exploitation liées à la recherche d'utilité sociale représentent au moins 66 % de l'ensemble des charges d'exploitation du compte de résultat	Les charges d'exploitation liées à la recherche d'utilité sociale représentent au moins 66 % de l'ensemble des charges d'exploitation du compte de résultat
Limitation des écarts de salaires					

Légende : rose : conditions obligatoires pour être de l'ESS ; violet : conditions obligatoires additionnelles pour obtenir l'agrément ESUS.
Source : ESS France

Annexe n° 5 : la jurisprudence Murfy – Ordonnance du Tribunal de commerce de Bobigny du 11 avril 2023

En mars 2023, la Cress d'Île-de-France a saisi le tribunal de Commerce de Bobigny pour contester la mention « Entreprise de l'économie sociale et solidaire » portée fin 2022 sur l'extrait Kbis de la société Murfy[97] au motif qu'elle ne répondait pas aux conditions législatives du fait d'une utilité sociale insuffisamment démontrée, dans la mesure où l'impact environnemental positif de l'entreprise ne se conjuguait pas à l'éducation, la citoyenneté, la cohésion territoriale ou au soutien à un public vulnérable, des règles insuffisantes de garantie de la gouvernance démocratique et des règles insuffisantes relatives au réinvestissement du résultat et à l'impartageabilité des réserves constituées.

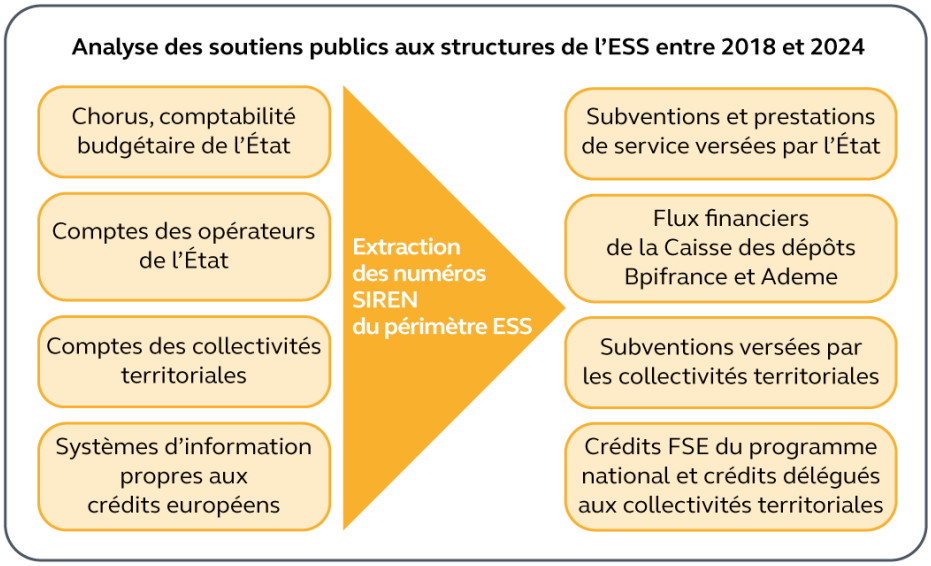
Le tribunal de commerce de Bobigny a déclaré la requête de la Cress recevable et a enjoint la société Murfy de régulariser sa situation. Il a fondé cette décision sur un argumentaire similaire à celui formulé par la Cress. À la suite de cette décision, la société Murfy a modifié ses statuts pour mieux définir son utilité sociale en précisant que si son objet social était la réparation et le reconditionnement d'appareils électroménagers avec un impact environnemental évident, son activité contribuait également au soutien à des personnes en situation de fragilité ainsi qu'à l'éducation à la citoyenneté en sensibilisant le public à la réduction des déchets et du réemploi. Elle a également renforcé les conditions de la gouvernance démocratique et ajouté des règles supplémentaires en cas de liquidation du capital.

En mai 2023, la Cress a informé l'entreprise qu'elle relevait désormais de la catégorie des sociétés commerciales de l'ESS. Puis en octobre 2023, Murfy a obtenu l'agrément Esus délivré après instruction par la Ddets de Saint-Denis.

[97] Murfy est spécialisée dans la réparation et le reconditionnement de gros électroménager.

Annexe n° 6 : la méthodologie d'analyse des flux financiers

Schéma n° 7 : méthode utilisée pour obtenir les données pour l'enquête



Source : Cour des comptes

Les données pour l'État ont été obtenues à partir d'une requête dans le logiciel Chorus qui permet un suivi de sa comptabilité budgétaire. La requête choisie est similaire à celle qui sert à réaliser le jaune budgétaire pour les associations (Inf-budg-59), mais a été élargie à l'ensemble des subventions versées par l'État, quel que soit le statut de la structure bénéficiaire.

Précisions sur la notion de « subvention » retenue pour cette enquête

Dans le rapport, le terme « subvention » est utilisé pour toutes les aides financières versées par les acteurs publics aux acteurs de l'ESS relevant de la catégorie « dépenses d'intervention de l'État » dans Chorus : cette catégorie comprend non seulement les subventions de fonctionnement mais également les subventions versées dans le cadre d'appels à projet, ainsi que les forfaits d'externat versés aux établissements d'enseignement privé et les aides au poste dans le cadre du soutien à l'insertion par l'activité économique ou pour les entreprises adaptées à statut associatif.

Les comptes budgétaires retenus pour l'analyse de ces subventions sont les comptes 31 (dépenses de fonctionnement hors personnel), 32 (subventions pour charges de service public), 62 (transferts aux entreprises), 63 (transferts aux collectivités), 64 (transferts aux autres collectivités), 72 (dotations en fonds propres). En revanche, la Cour a écarté les crédits versés aux acteurs de l'ESS sur le compte budgétaire 61qui porte des crédits de « transferts aux ménages » et qui représente un enjeu financier de 426,3 M€ à 702,2 M€ sur la période. En effet, ces crédits ne sont pas des subventions au sens juridique du terme : ils sont versés à des acteurs de l'ESS pour le compte de ménages. Ainsi, les mutuelles reçoivent à ce titre les majorations de rentes imputées sur les programmes 168 de la mission *Engagements financiers de l'État* et 169 de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.

Les données ont été extraites pour la période 2018 à 2024 en gardant les variables suivantes : le compte budgétaire, le domaine fonctionnel au titre duquel les crédits ont été versés, la mission, le montant payé, le numéro Siren et la dénomination de l'unité légale. Elles ont ensuite été retraitées par la Cour des comptes pour ne garder que les crédits versés aux numéros Siren des structures référencées sur la liste annuelle d'ESS France en France métropolitaine. Les structures référencées en Outre-mer ont été écartées de l'analyse, compte-tenu de l'absence de fiabilité de la liste.

S'appuyant sur la définition statistique de l'économie sociale établie par l'Insee, la Cour a exclu du périmètre environ 200 Siren correspondant à des associations dont l'activité et la gouvernance sont définies par la loi et qui collectent des cotisations obligatoires :

- les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) devenus les opérateurs de compétences (Opco) en 2019,
- les fonds de gestion des congés individuels de formation (Fongecif),
- les caisses de protection sociale,

- les autres associations collectrices de cotisations, y compris les caisses de congés payés, les organismes relatifs à la gestion des retraites complémentaires.

La Cour a aussi exclu de l'analyse d'autres organismes privés à but non lucratif qui ne sont pas dans le périmètre légal de l'économie sociale et solidaire :

- les organismes professionnels (syndicat de salariés, syndicat patronal, ordre professionnel ou assimilé ou autres organismes professionnels),
- les syndicats de propriétaires (syndicats de copropriété, association syndicale libre),
- les congrégations,
- les groupements de coopération sanitaire à gestion privée.

Les données ont ensuite été enrichies grâce à la base Sirene de l'Insee qui a permis d'extraire le secteur d'activité et la base Flores de l'Insee qui indique le statut employeur d'une entreprise.

Pour analyser la dynamique d'évolution des flux financiers sur un périmètre constant, il a été nécessaire de neutraliser le changement d'assiette de la liste des structures de l'ESS établie par ESS France sur la période étudiée : en effet, à compter de 2021, le nombre de structures a nettement augmenté avec l'ajout des structures non employeuses dans la base. La Cour a donc calculé un périmètre constant pour les structures présentes chaque année sur la période étudiée.

Les crédits européens

Les crédits européens issus du fonds social européen (FSE) et du fonds européen de développement régional (Feder) ont été retraités par la Cour selon la même méthode que celle décrite pour l'État.

Pour les crédits issus du programme opérationnel national du FSE, ils sont extraits du système « Ma démarche FSE » gérés par le ministère du travail. Pour le Feder, ils sont issus du système « Synergie » géré par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Les crédits de l'agence de la transition écologique (Ademe)

Les crédits de l'Ademe ont été obtenus à partir d'une extraction des subventions fournie par l'établissement. Ils ont été retraités par la Cour selon la même méthodologie.

Les crédits de Bpifrance et de la Caisse des dépôts

Les montants présentés pour les investisseurs publics ont été calculés par Bpifrance et la Caisse des dépôts, sur la base des numéros Siren de la liste établie par ESS France.

La Cour a retraité les données transmises par Bpifrance, Bpifrance ayant une définition plus large des soutiens à l'ESS que ceux présentés ci-dessus[98].

Les crédits des collectivités territoriales

Les crédits des collectivités territoriales ont été obtenus à partir d'une extraction des subventions aux personnes morales de droit privé dans les comptes dématérialisés des collectivités sur la période 2018 à 2023. La Cour a retraité les données selon la même méthodologie que celle décrite pour l'État.

[98] Bpifrance recense ses soutiens à l'ESS en recoupant plusieurs critères, à savoir la catégorie juridique des entreprises bénéficiaires, la liste établie par ESS France, la liste des SCIC et des SCOP, la liste des Esus mais aussi la liste des bénéficiaires des prêts d'honneurs solidaires depuis 2022 ainsi que la thèse d'investissement des fonds de capital-investissement bénéficiant d'une souscription ou d'une garantie de Bpifrance. La Cour des comptes ne retient pas ces deux dernières catégories car elles ne relèvent pas des statuts juridiques visés par la loi du 31 juillet 2014.

Annexe n° 7 : les subventions de l'État vers l'ESS

Tableau n° 15 : évolution de la part des crédits de l'ESS dans les comptes analysés de l'État (hors outre-mer)

En Md€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total des dépenses de l'État en faveur de l'ESS	5,46	5,63	5,33	6,78	7,55	7,95	7,96
Total général des dépenses de l'État sur les comptes analysés	128,39	134,53	177,34	181,85	197,71	196,41	179,47
Poids de l'ESS dans les dépenses de l'État sur les comptes analysés	4,3 %	4,2 %	3,0 %	3,7 %	3,8 %	4,0 %	4,4 %

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

Tableau n° 16 : répartition des subventions de l'État par famille juridique de l'ESS (hors outre-mer) en Md€

Dépenses par famille juridique	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2018/2024
Associations	5,05	5,22	4,93	6,31	7,01	7,43	7,43	47,2 %
Coopératives	0,03	0,03	0,04	0,05	0,06	0,04	0,05	66 %
Fondations	0,34	0,35	0,35	0,41	0,45	0,45	0,45	33,7 %
Mutuelles	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	-25 %
Total	5,46	5,63	5,33	6,78	7,55	7,95	7,96	45,8 %

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : nombre d'unités Siren retenues comme appartenant à l'économie sociale et solidaire par année de la période examinée

Année	Nombre de Siren retenus dans le périmètre ESS	Nombre de Siren retenus dans le champ constant	Nombre de Siren retenus au titre des structures employeuses	Nombre de Siren retenus au titre des structures employeuses dans le champ constant
2017	239 399	170 490	141 201	92 096
2018	242 611	170 490	139 464	92 096
2019	264 531	170 490	135 311	92 096
2020	255 516	170 490	120 764	92 096
2021	1 033 981	170 489	141 962	92 096
2022	1 087 060	170 490	150 682	92 096
2023	1 079 997	170 490	pas disponible	pas disponible
2024	1 079 252	170 491	pas disponible	pas disponible

Source : Ess France puis retraitement et croisement de base de données par la Cour des comptes pour les structures employeuses – Voir annexe n° 6 sur la méthodologie relative aux données

Tableau n° 18 : nombre d'unités Siren ayant bénéficié des flux financiers de l'État

Année	Nombre de structures ayant perçu des subventions
2018	26 480
2019	26 868
2020	25 953
2021	40 513
2022	43 116
2023	45 131
2024	47 862

Source : ESS France et retraitement Cour des comptes

Tableau n° 19 : part des flux financiers de l'État par statut juridique des structures de l'ESS bénéficiaires (hors outre-mer)

Statut juridique	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Associations	92,5 %	92,6 %	92,3 %	93,0 %	92,9 %	93,4 %	93,4 %
Coopératives	0,6 %	0,6 %	0,8 %	0,7 %	0,8 %	0,6 %	0,6 %
Fondations	6,2 %	6,3 %	6,5 %	6,0 %	5,9 %	5,7 %	5,7 %
Mutuelles	0,7 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %

Source : Cour des comptes d'après les données dans Chorus hors compte 61

Tableau n° 20 : évolution des dépenses de l'État (hors outre-mer) par statut juridique de structures de l'ESS à champ constant[99]

Dépenses par famille juridique dans le champ constant en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2018-2024
Associations	3,90	4,04	4,34	4,69	5,05	5,31	5,28	35,3 %
Coopératives	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0 %
Fondations	0,31	0,32	0,34	0,37	0,40	0,40	0,40	32 %
Mutuelles	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0 %
Total général	4,25	4,40	4,73	5,11	5,50	5,76	5,73	34,8 %

Source : Cour des comptes d'après les données dans Chorus hors compte 61

Tableau n° 21 : huit premières missions de rattachement des dépenses de l'État en 2024 en Md€ (hors outre-mer)

Mission budgétaire	Dépenses en Md€	% du total général des dépenses
Cohésion des territoires	2,65	33,27 %
Enseignement scolaire	1,15	14,48 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,96	12,11 %

[99] Il s'agit du périmètre constant pour les structures présentes chaque année sur la période étudiée.

Mission budgétaire	Dépenses en Md€	% du total général des dépenses
Immigration, asile et intégration	0,95	11,97 %
Culture	0,53	6,61 %
Recherche et enseignement supérieur	0,34	4,23 %
Travail et emploi	0,32	4,03 %
Sport, jeunesse et vie associative	0,25	3,14 %

Source : Cour des comptes d'après les données dans Chorus hors compte 61 (sans prise en compte des dépenses des contrats aidés par la mission Travail en emploi versées hors Chorus)

Tableau n° 22 : typologie des subventions de l'État versées à l'ESS par politique publique

Thèmes d'intervention	Montants 2024 en €	Part dans dépenses totales vers ESS
Hébergement d'urgence	1 431 327 429	18 %
Enseignement	1 232 088 177	15,5 %
Accompagnement social, aide alimentaire	1 015 768 279	12,8 %
Réfugiés/Asile/ immigration	952 385 537	12 %
Services tutélaires	715 733 702	9 %
Soutien au logement	388 769 463	4,9 %
Insertion professionnelle	299 842 166	3,8 %
Actions Politique de santé	91 319 104	1,1 %
Jeunesse et éducation populaire	75 081 559	0,9 %
Parité et lutte contre les violences faites aux femmes	57 871 515	0,7 %
Protection de l'enfance et actions en faveur des jeunes	55 606 830	0,7 %
Aide aux victimes	32 519 966	0,4 %
Actions sanitaires	16 649 598	0,2 %
Prévention de la radicalité	5 891 165	0,1 %
Total des dépenses en délégation de service public vers l'ESS	6 370 854 492	80,1 %

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

Annexe n° 8 : les fonds sectoriels gérés par la Commission européenne pouvant bénéficier aux acteurs de l'ESS

La direction générale du Trésor a établi un recensement des fonds sectoriels pouvant bénéficier à l'ESS. Ils sont directement gérés par la Commission européenne ou par des agences exécutives européennes qui procèdent généralement par appels à projets ou à initiatives lancés au niveau européen.

1. Le programme Marché unique

Ce programme pour favoriser la mise en place du marché unique regroupe six instruments, dont le programme COSME pour la compétitivité des PME et des entreprises. Il est doté de 4,2 Md€ (au niveau l'UE) pour 2021-2027, et bénéficie notamment à des PME et à des entrepreneurs sociaux.

Il fonctionne par appels d'offres de la Commission européenne, avec une mise en œuvre réalisée par l'Agence exécutive pour les PME (EASME).

Exemple de projet financé : Erasmus pour les entrepreneurs sociaux (1,6M€ financés sur 1,9M€ depuis 2017) regroupant 9 pays européens dont la France.

2. Erasmus +

Au-delà de la mobilité des personnes, ce programme de l'UE en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport (26,2 Md€ sur la programmation 2021-2027) peut être sollicité pour des projets de coopération en matière d'innovation et d'échange de bonnes pratiques, par des organisations ou PME. En France, le programme est géré par le GIP Erasmus + (tutelle du ministère de l'éducation nationale et du ministère du travail).

Exemple : la Cress PACA a organisé un voyage d'étude avec le COORACE et le Labo de l'ESS auprès des institutions européennes.

3. Le programme LIFE

Le programme LIFE est doté de 5,4 Md€ à l'échelle européenne pour 2021-2027, affecté au soutien aux projets innovants dans les domaines de l'environnement et du climat. Ses sous-programmes « Nature et biodiversité » (2,1 Md€) et « Économie circulaire et qualité de vie » (1,3 Md€) peuvent être mobilisés pour l'ESS.

Les appels à proposition sont réalisés par la Commission ou par EASME, les instruments de financement étant gérés par la BEI.

Exemple : l'entreprise sociale (ESUS) Gecco, implantée dans la région de Lille, a été lauréate d'un appel à projet LIFE, en consortium avec des acteurs belges et français, pour mettre en place une filière d'économie sociale fondée sur le recours aux huiles alimentaires usagées pour la production de carburant (1,2 M€ pour un projet de 2 M€).

4. Horizon Europe

Il s'agit du principal outil de financement direct de l'UE pour les actions de recherche, de développement et d'innovation, doté de 95,5 Md€ pour la période 2021-2027.

Il fonctionne par appels à projets de la Commission et du Conseil européen de l'innovation, les acteurs devant répondre en consortiums de trois États membres au moins. Les projets de recherche et d'innovation retenus s'étalent sur plusieurs années.

Les prix du Conseil européen de l'innovation peuvent permettre de mettre en valeur des acteurs de l'ESS, les cinq domaines identifiés étant : Ville Européenne de l'Innovation, Femmes innovatrices, Projet permettant de résoudre un défi sociétal majeur, Innovation sociale et Achats innovants. C'est dans ce cadre que s'inscrit le concours européen de l'innovation sociale.

5. D'autres outils mobilisables : l'Instrument de partenariat, Digital Europe (DIGITAL) et Europe Creative

L'instrument de partenariat a vocation à financer des projets de coopération entre États membres et États du voisinage de l'UE. Il est doté de 80 Md€ pour 2021-2027, attribués sous forme de subventions pouvant aller jusqu'à 90 % du projet.

Digital Europe est un nouveau programme de financement européen en faveur de la transition numérique des organisations et des citoyens. Il prévoit d'allouer 7,5 Md€ pour 2021-2027 sous forme de dons, en particulier aux projets destinés à faciliter l'accès aux technologies numériques. Des appels à propositions seront directement lancés par la DG Connect, et les acteurs éligibles (PME en particulier) sont invités à former des consortiums pour y répondre.

Creative Europe est un programme destiné au soutien aux projets des industries culturelles et créatives. Doté de 2,4 Md€ pour 2021-2027 et géré directement par la Commission à travers des appels à projets (subventions), il met principalement l'accent sur les thématiques d'inclusion.

Annexe n° 9 : les différents dispositifs de contrôle des subventions

Au sein de la direction générale du Trésor, le contrôle de l'utilisation des subventions données aux têtes de réseau est prévu dans les conventions de subvention. Ainsi, l'association bénéficiaire s'engage à fournir :

- fin septembre de l'exercice au titre duquel la subvention est versée : un compte-rendu d'exécution temporaire des opérations ;
- dans les six mois suivant la clôture de l'exercice au titre duquel la subvention est versée : le compte rendu financier (Cerfa n° 15059) ; les comptes annuels (compte de résultat, bilan et tableau de flux de trésorerie) ou, le cas échéant, le rapport sur les comptes annuels établi par le commissaire aux comptes ; le rapport d'activité sur les travaux conduits sur l'année écoulée ;
- dans les deux mois suivant la fin de la convention : le compte-rendu d'évaluation définitif de l'année, action par action.

L'administration procède, conjointement avec l'association et avec des moyens limités, à l'évaluation des conditions de réalisation de l'action à laquelle elle a apporté son concours. L'évaluation porte notamment sur la conformité des résultats à l'objet de la convention, et sur l'impact de l'action au regard de l'intérêt général.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), outre le dialogue de gestion qu'elle mène avec les structures recevant des subventions sur la base du Cerfa, échange des informations concernant les subventions aux têtes de réseau associatives de la création d'entreprise avec Bpifrance, qui les finance également. De même, la DGEFP et l'Agence nationale de la cohésion des territoires échangent sur les financements associatifs respectifs.

L'octroi de subventions par Bpifrance repose sur le schéma suivant :

- un versement de la subvention en plusieurs tranches, en règle générale en deux fois : une partie après l'octroi et le conventionnement avec le bénéficiaire et au minimum 30 % du montant de l'aide au solde (si les conclusions de l'étude du dossier le préconisent, un ou des versements de tranches intermédiaires peuvent également être mis en place) ;
- le versement du solde sur fourniture, de la part du bénéficiaire d'un rapport de fin de programme, décrivant les travaux et résultats obtenus ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées lors de l'exécution du projet d'innovation financé ;

- un état récapitulatif des dépenses, signé par le représentant légal du bénéficiaire et validé par l'expert comptable ou le commissaire au compte du bénéficiaire.

L'analyse et le contrôle de ces éléments permet, soit de confirmer le versement de tout ou partie du solde, soit en cas de non réalisation du projet prévu ou de non-respect de certaines obligations contractuelles par le bénéficiaire, d'exiger le reversement des sommes déjà perçues.

Au sein de la Caisse des dépôts, les procédures de l'établissement public prévoient un dispositif de contrôle avec au moins deux versements :

- un premier versement au moment de la signature de la convention ;
- le solde (au moins 20 % du montant prévu dans la convention) sur production d'un rapport de fin de programme et d'un rapport financier : ce versement ne peut être réalisé que si les travaux faisant l'objet du soutien ont bien été menés et les rapports correspondants transmis.

Le texte des conventions prévoit la possibilité de résilier celles-ci. En général les équipes Banque des Territoires participent à certaines des restitutions/réunions d'animation organisées par les structures soutenues, ce qui est une autre manière de contrôler l'utilisation des subventions accordées.

Enfin, le renouvellement d'une subvention nécessite l'établissement d'une synthèse des projets soutenus, ce qui permet de partager ceux-ci au sein de la direction concernée de la Caisse des dépôts.

Annexe n° 10 : le financement des chambres régionales de l'ESS par l'État

Tableau n° 23 : budget des Cress entre 2020 et 2024

Régions	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
PACA	70 000	82 000	84 510	84 509	90 746
Corse	35 000	30 000	52 321	47 183	41 770
Bourgogne FC	83 176	84 492	93 747	95 019	97 712
Occitanie	110 131	124 744	126 393	131 135	135 052
Nouvelle Aquitaine	143 000	166 000	157 520	154 519	162 163
Bretagne	78 187	71 000	72 921	70 404	81 794
Pays de la Loire	73 342	99 000	79 916	84 716	88 879
Centre-Val de Loire	60 000	75 000	64 587	73 474	82 688
Hauts-de-France	103 000	115 000	110 886	114 885	119 621
Grand Est	140 000	153 729	165 681	153 081	158 687
Auvergne RA	120 337	164 183	136 113	174 088	141 662
Île-de-France	100 000	115 000	119 054	116 054	124 790
Normandie	90 000	99 000	98 182	99 682	103 369
Guadeloupe	38 468	37 659	54 995	59 000	117 146
Guyane	42 051	40 153	54 673	55 000	60 082
Martinique		3 000	18 557	59 000	65 330
Mayotte	64 140	53 393	50 178	59 000	54 000
La Réunion	50 000	40 874	75 866	55 000	66 894
Total	**1 400 831**	**1 554 227**	**1 616 101**	**1 685 750**	**1 792 386**

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale du Trésor

En plus de l'enveloppe de fonctionnement attribuée à chaque région (50 000€ en métropole et 25 000€ dans les régions d'outre-mer), la répartition des subventions entre les différentes Cress dépend des critères suivants, qui sont par ailleurs les mêmes que ceux utilisés pour le DLA :

- caractéristiques géographiques : nombre de départements, densité de population, superficie, part de voirie de montagne ;
- critère démographique : population ;
- degré de fragilité du territoire : part de la population en quartier politique de la ville (QPV), en zone de revitalisation rurale (ZRR) et taux de chômage ;
- poids de l'ESS : nombre d'associations employeuses sur le territoire, part de l'emploi associatif dans l'emploi privé.

Annexe n° 11 : les crédits des programmes budgétaires de soutien spécifique à l'ESS

Tableau n° 24 : évolution des crédits de soutien spécifiques au développement de l'ESS (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses de fonctionnement	0,428	0,6	0,635	0,06	0,656	0,3	0,263
Dispositif d'urgence post-covid 19	-	-	*1,2*	*30*	-	-	-
Soutien aux structures nationales de l'ESS (hors DLA)	3	7,96	nc	1,8	2,5	2,36	2,07
Programme French Tech impact	1		1,8	-	-	-	-
Soutien à l'investissement à impact social	0,19		0,532	1	0,8	1,73	2,7
Soutien aux PTCE	nc		nc	1,3	2,7	1,58	2,5
Soutien aux Cress	nc		nc	1,6	1,2	1,48	1,4
Développement européen et international	0,16		nc	0,1	0,3	0,03	0,075
Subventions au DLA	10,79	8,9	9,96	12,7	10,9	10,9	11
Total hors mesures d'urgences post-covid 19	**15,6**	**17,5**	**17,2**	**18,6**	**19,0**	**18,4**	**20,1**
Total général en euros bruts	**15,6**	**17,5**	**18,4**	**48,6**	**19,0**	**18,4**	**20,1**
Total en euros constants par rapport à 2018		**17,3**	**17,7**	**46**	**17,5**	**16,1**	**17,1**
Évolution en euros constants (2024/2018)							**10 %**

Source : Cour des comptes

Annexe n° 12 : l'innovation sociale : essentielle au développement de l'ESS mais au point mort

Une notion mal comprise : ni innovation technologique, ni utilité sociale

L'évocation de la notion d'innovation renvoie systématiquement à l'innovation technologique, y compris auprès de décideurs publics ou d'acteurs relevant de la sphère de l'économie sociale et solidaire. Or, si elles ne s'opposent pas nécessairement et peuvent même être complémentaires, innovation sociale et innovation technologique présentent des différences fondamentales : ainsi, à la différence de l'innovation technologique qui se définit par le caractère nouveau d'un procédé ou d'un produit, l'innovation sociale s'appréhende par la créativité sociale, le plus souvent collective et locale, et la redéfinition dynamique des besoins sociaux qui sont eux-mêmes évolutifs. Elle vise l'identification de ces besoins sociaux à satisfaire et leur prise en charge possiblement mais pas nécessairement selon des modalités nouvelles.

Une confusion existe également entre innovation sociale et utilité sociale, cette dernière prenant souvent le pas sur la première. Les deux notions sont très liées et concernent le même périmètre mais là où l'utilité sociale a pour objet les conditions et modalités de prise en charge de besoins sociaux existants et identifiés, l'innovation sociale peut conduire à revoir la prise en charge des besoins par une transformation des pratiques sociales ou organisationnelles mais vise, surtout, l'identification même des nouveaux besoins à satisfaire grâce à un processus d'interaction sociale.

Une notion complexe, à la définition récente et aux usages différents mais complémentaires

La notion d'innovation sociale est une notion récente, apparue au début des années 1970, et dont la définition est en cours de stabilisation. Les milieux académiques s'accordent néanmoins sur une définition qui a peu varié depuis une vingtaine d'années fournie par le Centre de recherche sur les innovations sociales (Crises) selon laquelle elle consiste en de "nouveaux arrangements sociaux, organisationnels ou institutionnels ou des nouveaux produits ou services ayant une finalité sociale explicite résultant, de manière volontaire ou non, d'une action initiée par un individu ou un groupe d'individus pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution à un problème ou profiter d'une opportunité

d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles"[100].

Dans ses développements les plus récents, la recherche académique identifie, concernant l'innovation sociale, trois versants ou usages[101] :

- outil de modernisation des politiques publiques : dans un contexte d'atonie des ressources publiques, l'innovation sociale pourrait aider à identifier des évolutions organisationnelles ou de moyens qui permettraient d'améliorer les performances de l'action publique ;
- catalyseur d'une prise en compte de nouveaux besoins sociaux par une reconfiguration de la manière d'entreprendre. Cette acception, dite socio-économique, recouvre aujourd'hui en France l'ensemble du périmètre des structures de l'ESS qu'il s'agisse des entités non lucratives ou des entreprises commerciales de l'ESS et l'entrepreneuriat social ;
- processus de transformation à partir de l'identification des besoins sociaux nouveaux et non pris en charge. Ce sont la capacité d'agir, les processus et les dynamiques de coopération entre acteurs qui apparaissent ici comme centraux. Ainsi, parce qu'il renferme une dimension participative, expérimentale et de mise en réseau, cet usage se manifeste prioritairement au niveau local. Cette approche est dite socio-politique dans la mesure où elle déborde le seul champ de l'entreprise et qu'elle met l'économie au service de la transformation sociale.

Il est important de noter que ces différents usages de l'innovation sociale ne sont pas exclusifs les uns des autres et qu'ils ont plutôt tendance à se compléter ou à s'enrichir mutuellement selon des compositions et des coopérations dont le périmètre et l'intensité ne peuvent être anticipés.

Une superposition trompeuse entre innovation sociale et économie sociale et solidaire

L'innovation sociale partage largement les fondements historiquement et successivement portées par l'économie sociale, l'économie solidaire puis l'économie sociale et solidaire, notamment la capacité d'agir collective et l'importance des interactions sociales, mais elle en dépasse le périmètre et n'entretient pas de lien particulier avec les

[100] Juan-Luis Klein, *L'innovation sociale au cœur de l'analyse de la transformation sociale. La programmation scientifique du CRISES 2014-2020*, Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Collection Études théoriques et méthodologiques - no ET1703, UQAM.

[101] Nadine Richez-Battesti, Eric Bidet, *L'innovation sociale expérimentée est transformée à partir des territoires*, collection Mondes en transition, éditions les petits matins, 2025.

principes fondateurs de l'économie sociale et solidaire à savoir la non-lucrativité ou lucrativité limitée, la gouvernance démocratique et le non-partage des réserves constituées.

Au cours de la dernière décennie, malgré la référence sémantique croissante à l'innovation sociale, cette dernière a plutôt dérivé dans la pratique vers les notions d'utilité sociale et d'impact social dont peuvent se réclamer beaucoup d'acteurs, y compris ceux situés en dehors du périmètre de l'ESS et ayant une finalité lucrative. De nombreux besoins sociaux et environnementaux antérieurement non attractifs pour les entreprises classiques le deviennent. Du fait de cette évolution, la superposition qui semblait exister entre économie sociale et solidaire et innovation sociale ne correspond plus à la réalité.

Plusieurs raisons, propres au monde de l'économie sociale et solidaire ou tenant au positionnement de l'État et des collectivités locales, sont de nature à expliquer l'évolution accélérée vers un relâchement du lien entre innovation sociale et économie sociale et solidaire susceptible d'affaiblir la dynamique de développement de cette dernière.

Une approche restrictive de l'innovation sociale constitutive d'un réel handicap pour le développement de l'ESS

Dans son entreprise de reconnaissance officielle de l'économie sociale et solidaire, la loi du 31 juillet 2014 a privilégié un processus inclusif de ses différents courants constitutifs que sont l'économie sociale, l'économie solidaire et l'entrepreneuriat social. Cette loi est donc une loi de compromis davantage construite autour du mode d'entreprendre et du changement d'échelle (acception socio-économique de l'innovation sociale) plus fédérateurs, que de l'engagement collectif et de la transformation sociale (approche socio-politique)[102].

C'est donc une approche restrictive, privilégiant le versant entrepreneurial, qui a été retenue. Il est au surplus à noter que la définition de l'innovation retenue par l'article 15 de la loi de 2014 correspond davantage à la définition de l'utilité sociale (traitement des besoins existants et listés) qu'à celle de l'innovation sociale ajoutant ainsi de la confusion entre les deux notions au détriment de cette dernière.

[102] Voir notamment Timothée Duverger, « Un mode d'entreprendre pas comme les autres, l'ESS à l'épreuve de la transformation de l'entreprise », *Revue internationale de l'économie sociale* (RECMA), n° 372-373, avril-juillet 2024, p.95.

Si elle s'explique au moment de l'adoption de la loi relative à l'ESS, la définition minimaliste de l'innovation sociale s'analyse aujourd'hui comme source de handicaps majeurs pour le développement de l'ESS. Ses effets sont aggravés dans ses effets par la forte contrainte qui pèse sur la dépense publique et qui, de manière indirecte, tend plutôt à freiner l'innovation sociale qu'à la développer dans le champ de l'économie sociale et solidaire.

Les conséquences négatives, y compris pour les projets à dimension économique et entrepreneuriale, de la définition restrictive de l'innovation sociale et de sa confusion avec l'utilité sociale

Conformément au périmètre légal, l'accompagnement et le financement publics de l'innovation sociale dans le champ de l'ESS priorisent les projets à dimension économique et entrepreneuriale à travers leurs principaux dispositifs (le fonds pour l'innovation sociale - FISO - de la Banque publique d'investissement, le fonds social européen plus - FSE+ - et le dispositif local d'accompagnement - DLA - portés par l'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques - Avise et les pôles territoriaux de coopération économique - PTCE - dont l'animateur national auprès de la DGT est le Coorace - Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi). Pourtant, y compris dans le cadre des financements européens, le champ n'est pas si restreint comme le prouve l'article 14 du règlement européen instituant le FSE+ qui soutient "l'expérimentation sociale, (...) y compris comportant une dimension socio-culturelle ou renforçant les approches ascendantes fondées sur des partenariats associant les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, les entreprises sociales, le secteur privé et la société civile". Plus encore, la confusion avec la notion d'utilité sociale étant très répandue, l'analyse des modalités d'appui par les acteurs, au-delà même de la question des volumes de financements octroyés, montre que la référence à l'innovation sociale recouvre principalement les outils de soutien à l'émergence et au développement de projets de création d'entreprises de l'ESS. L'innovation sociale n'est que peu explorée à travers l'appui aux conditions d'animation, de coopération, d'expérimentation et de captation de besoins sociaux nouveaux ou non satisfaits ne se situant pas d'emblée dans une démarche de création d'activité et d'emploi.

Elle apparaît toutefois à travers certains dispositifs qui font primer les conditions et modalités d'émergence sur la nature économique et entrepreneuriale du projet. C'est notamment le cas des appels à manifestation d'intérêt des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) au travers desquels émergent des innovations sociales qui, par agrégation ou incrémentation au sein des pôles (coopération, enrichissement ou fusion

d'idées, etc.), peuvent parvenir à rassembler les conditions de leur pérennisation. C'est aussi le cas des objectifs du Centre national de compétences de l'innovation sociale (CNCIS) porté par l'Avise jusqu'en 2027 dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de la Commission européenne : outiller, animer, accompagner et financer l'innovation sociale.

Les efforts déployés et les soutiens apportés aux porteurs de projets économiques ou entrepreneuriaux marquent de très nombreuses réussites qu'il est important de relever. Mais l'hypertrophie de la dimension entrepreneuriale est mécaniquement excluante pour les autres dimensions de l'innovation sociale (transformation sociale et modernisation des politiques publiques) qui contribuent pourtant à son dynamisme et à son développement.

Des modalités de financement public défavorable à l'innovation sociale issue du monde associatif

En France, parmi les entités de l'ESS, ce sont les associations qui, historiquement, représentent la première source d'innovations sociales. En ne valorisant et en soutenant prioritairement l'innovation sociale dans sa dimension économique et entrepreneuriale, la loi de 2014 n'a pas permis de développer le sentiment d'appartenance à l'ESS des associations dont l'objet premier relève d'autres thématiques (travail, éducation, bien-être, engagement humanitaire ou citoyen, systèmes d'échanges ou de monnaies locales, financement citoyens de projets locaux…). En ajoutant à cela l'évolution des modalités de financement public (appels à projets ; appels à manifestation d'intérêt ; marchés publics), le potentiel d'innovation sociale des associations se trouve de plus en plus contraint et leur dépendance accrue vis-à-vis des financements publics.

Cette dépendance contribue à l'affaiblissement de l'innovation sociale. En effet, les entretiens réalisés avec les administrations centrales de différents ministères montrent que, dans la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles dont ils ont la charge, aucun appui n'est spécifiquement orienté vers les structures de l'économie sociale et solidaires, ni au titre de leurs finalités, ni au titre de l'innovation sociale dont elles pourraient être porteuses. Dans la plupart des cas, les ministères financent tout simplement les acteurs qui, auprès d'eux, sont capables de participer au déploiement de leurs missions. Il n'est pas rare, que dans le périmètre des politiques sociales, ces acteurs relèvent des structures de l'ESS et qu'elles soient financées non pas dans un objectif de soutien public à l'ESS mais comme simples exécutantes pour le compte de l'État. Il n'est pas rare non plus que les entités de l'ESS, souvent associatives, soient mobilisées par l'État et les collectivités locales pour leur effet levier qui permet de pallier l'insuffisance des moyens publics par le recours aux bénévoles et à la générosité du public.

De même, plus sensibles à l'atteinte des missions qu'ils leur confient qu'à leur potentiel d'innovation sociale, les acteurs publics orientent automatiquement les associations vers une logique de recherche d'efficacité avec pour conséquence de favoriser la concentration des moyens publics disponibles sur les structures capables, par leur taille, de disposer des compétences nécessaires pour les assumer, rendant de plus en plus difficile l'émergence et la survie de petites entités qui sont pourtant les plus dynamiques en termes d'innovation sociale. Cela contribue aussi à affaiblir l'usage de l'innovation sociale comme outil de modernisation des politiques publiques.

L'ensemble de ces éléments fait que beaucoup d'associations s'inscrivent petit à petit dans un processus dit « d'institutionnalisation » qui les cantonne de plus en plus à l'action pour laquelle elles ont été reconnues et réduit d'autant leur propension à l'innovation sociale, tout en accroissant généralement leur dépendance aux financements publics[103].

Un appui public à l'innovation sociale dans le champ de l'ESS à repenser

La loi de 2014 a marqué la reconnaissance de l'ESS et son inscription dans le champ des politiques publiques. Mais elle n'a pas permis d'atteindre le niveau de développement souhaité, ni réalisé le passage à l'échelle espéré. L'affaiblissement de la notion d'innovation sociale et sa confusion avec l'utilité sociale et l'impact social apparaissent parmi les facteurs explicatifs de cette situation. Dans la nouvelle déclaration d'engagement, adoptée par ESS France, en 2021, et intitulée la "République de l'ESS", les représentants du monde de l'économie sociale et solidaire ont indiqué vouloir réactiver la dimension sociopolitique de leur projet en réaffirmant "l'objectif de construire une dynamique collective des citoyens et des citoyennes impliqués dans l'ESS autour de la construction d'un projet politique porteur d'une vision du Monde

[103] Paul Muller, Corinne Tanguy, « Les organisations de l'économie sociale et solidaire comme intermédiaires de l'innovation sociale : leurs apports… et limites », *Innovations*, 2019/1, p. 198 : *« Si la création de structures de l'ESS est généralement associée à une innovation sociale, leur capacité d'innovation sociale tend à décroître au fil du temps et de leur développement. Comme toute organisation poursuivant son développement, les structures de l'ESS entrent dans des processus d'encastrement dans les réseaux relationnels et institutionnels de plus en plus complexes. Ces dynamiques peuvent contribuer de manière paradoxale à limiter leur capacité à modifier leur environnement du fait de l'apparition de phénomènes de sur-encastrement. En particulier, une reconnaissance de la fonction sociale de l'organisation par l'État peut entraver la capacité d'innovation sociale des organisations, ces dernières devant dès lors se cantonner à l'action pour laquelle elles ont été reconnues ».*

commune". Compléter ainsi l'approche socio-économique de l'innovation sociale, privilégiée au cours de la dernière décennie, par sa dimension sociopolitique permettrait de renouer avec la définition de l'innovation sociale qui prévalait avant 2014[104] et favoriser sa redynamisation dans le champ de l'économie sociale et solidaire.

Mais c'est aussi d'une modification profonde des modalités de soutien public à l'innovation sociale que dépend son développement dans le champ de l'ESS :

- asseoir une dimension interministérielle de l'ESS : celle-ci relève aujourd'hui exclusivement des attributions du ministère de l'économie et, en son sein, de la seule direction générale du Trésor et du délégué ministériel à l'économie sociale et solidaire. Les auditions menées par la Cour des comptes montrent que l'approche interministérielle de l'ESS est quasiment inexistante. Cela a un double effet : d'une part, la non prise en compte des finalités et caractéristiques de l'ESS dans les politiques publiques déployées par chacun des ministères agissant dans son périmètre de compétence (cf. *supra* « institutionnalisation » du monde associatif) et, d'autre part, le défaut de visibilité complète et de recensement de l'ensemble des démarches d'innovation sociale qui existent de manière segmentée, sans réelle cohérence ni mise en commun. Enfin, cela ne permet pas aujourd'hui de mobiliser l'innovation sociale dans sa dimension modernisatrice des politiques publiques ;
- veiller, dans le cadre du processus actuellement en cours de formalisation d'une stratégie nationale de l'ESS à réaffirmer, dans une démarche interministérielle et en lien étroit avec tous les échelons de collectivités territoriales, le rôle central de l'innovation sociale dans le développement de l'économie sociale et solidaire ;

[104] Jusqu'en 2011, le Conseil supérieur de l'ESS promouvait la définition plus large suivante : *« L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations… Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation. »*

- rompre avec la vision d'une innovation sociale fondée sur une démarche d'éligibilité à des financements, qui aggrave sa confusion avec l'utilité sociale, pour lui préférer une démarche visant à favoriser, encourager et soutenir l'identification de besoins sociaux non satisfaits par la facilitation des coopérations territoriales, l'engagement citoyen et l'animation de réseaux d'acteurs ;
- mobiliser davantage d'autres leviers que les subventions, au bénéfice des structures dont l'objet premier n'est pas économique ou qui le complètent par une dimension renfermant un potentiel d'innovation sociale. Cela recouvre par exemple la mise à disposition de foncier ou le soutien par la commande publique.

Annexe n° 13 : les contrats à impact social

Tableau n° 25 : panorama des contrats à impact social terminés ou en cours

Année de déploiement	Secteur d'activité du porteur de l'action	Montant	Investisseur	Payeur
2017	Emploi	1 496 500	Privé	État
2017	Emploi	800 000	Privé et public	État
2018	Emploi	750 000	Privé	État
2018	Emploi	449 140	Privé	État
2018	Éducation	1 000 000	Privé	État
2019	Action sociale	2 492 100	Privé	Collectivité territoriale
2019	Action sociale	2 760 176	Privé	Collectivité territoriale
2019	Logement	3 400 000	Foncière	Opérateur
2019	Emploi	500 000	Privé et public	État
2020	Logement	2 300 000	Privé	Opérateur
2021	Action sociale	6 000 000	Privé et public	État
2022	Action sociale	3 475 000	Privé	Opérateur
2022	Emploi/Action sociale	5 487 161	Privé	Opérateur
2023	Écologie	3 130 000	Privé et public	Opérateur
2023	Écologie/Action sociale	2 934 000	Privé	Opérateur
2023	Recherche/Écologie	3 822 906	Privé	Opérateur
2023	Écologie	2 539 702	Privé	Opérateur
2023	Écologie/Éducation	3 200 000	Privé	Opérateur
2023	Emploi	4 475 000	Privé	État
2023	Emploi	3 405 322	Privé	État
2023	Emploi	2 921 670	Privé	État
2023	Emploi	2 800 000	Privé	État
2023	Emploi	2 527 350	Privé	État
2023	Emploi	2 549 044	Privé	État
2023	Emploi	2 429 137	Privé	État
2023	Emploi	3 214 358	Privé	État
2023	Emploi	3 144 000	Privé	État
2023	Emploi/Éducation	2 818 461	Privé	État

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale du Trésor

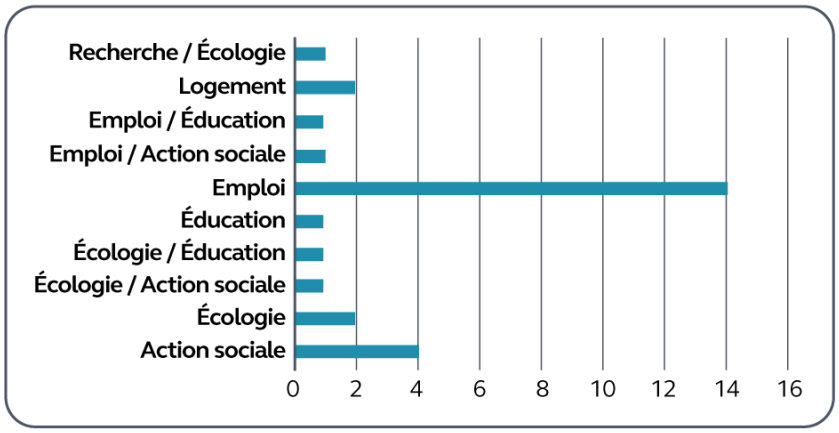
Depuis la 1ère campagne, 28 contrats à impact social ont fait l'objet d'une contractualisation pour un montant total de 76,8 M€.

Tableau n° 26 : montants réalisés pour les contrats à impact social (CIS) sur la période 2018-2024

CIS CP réalisés Programme 305 en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (en CP)
	187 910	211 764	525 723	300 684	172 524	616 543	2 140 557

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 4 : les secteurs d'activité de l'action financée par les contrats à impact social



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale du Trésor

La mise en œuvre et le suivi des contrats à impact reposent sur des indicateurs précis et fiables pour mesurer les impacts et les résultats des actions soutenues :

- pertinence des objectifs des projets ;
- fiabilité du programme envisagé ;
- indicateurs partagés entre les parties prenantes ;
- mesurabilité de l'atteinte des objectifs (qualitatifs et/ou qualitatifs).

Cette ambition de mesure de l'impact n'est pas suffisamment accompagnée par les pouvoirs publics dans la mesure où l'offre de structuration des projets est encore sous dimensionnée.

Un exemple : le contrat à impact « cravate solidaire » en 2019

Dans le cadre de ce contrat, l'association « cravate solidaire » dont l'objet est de lutter contre les discriminations à l'embauche, notamment celles liées à l'apparence, proposait de mener des ateliers à bord d'un bus aménagé en -Saint-Denis et dans le Val d'Oise. Le contrat a été structuré par BNP Paribas pour 450 000 € et évalué par l'agence Kimso, cabinet indépendant spécialisé dans l'évaluation de l'impact social. Le contrat reposait sur deux « indicateurs de moyens » : accompagner 900 personnes sur trois ans et sensibiliser 140 bénévoles aux discriminations à l'emploi. Il ne comptait qu'un seul « indicateur de résultat » : parvenir à montrer une reprise d'activité ou de formation de 3 % supérieure par rapport à un accompagnement par les missions locales des deux départements, trois mois après le passage dans un atelier. Ces indicateurs de moyens et de résultats servent à évaluer l'impact social et à déclencher le remboursement avec prime et/ou taux de retour des investisseurs. Le payeur final était le ministère du travail.

La crise sanitaire est venue ensuite bouleverser ces objectifs. Au lieu des 900 jeunes accompagnés, l'indicateur de moyens a été revu à la baisse à la fin du contrat pour viser 780 jeunes reçus dans les ateliers. Enfin, l'indicateur de résultat a finalement été retiré puisque l'État n'a pas pu fournir à l'évaluateur Kimso les données des missions locales. En cause, les règles liées au règlement général sur la protection des données (RGPD).

Au final, le contrat a pris fin en décembre 2021 et l'association a reçu en juin 2022 « l'attestation de performance » signée par l'évaluateur qui indique que l'association a atteint les deux indicateurs de moyens. Ainsi, malgré l'absence de données sur l'indicateur de résultats, l'État a finalement versé les 15000 euros de prime à l'investisseur, considérant qu'en raison de la crise sanitaire et plus particulièrement des périodes de confinement, le porteur de projet n'avait pas pu mener à bien son action.

Annexe n° 14 : l'arrêt des outils de financement spécifiques pour l'ESS au sein de l'offre de Bpifrance

Outre le fonds d'innovation sociale mentionné dans le chapitre III du rapport, Bpifrance a mis en place un « prêt pour l'Économie Sociale et Solidaire » de Bpifrance en février 2015 afin de financer, sans prise de garanties, la trésorerie et les dépenses immatérielles des entreprises statutaires de l'ESS. Le montant unitaire de ce prêt était compris entre 10 000 et 50 000 € (100 000 € en cas d'intervention de la garantie régionale), avec une échéance de remboursement sur cinq ans, dont un an de différé en capital. Fin 2017, seuls 69 prêts ESS avaient été octroyés pour un montant total de 2,65 M€. Ce produit apparaissant n'avoir pas rencontré son marché, notamment compte tenu de son taux d'intérêt élevé, en l'absence de dotation spécifique pour le bonifier, et de l'existence d'offres alternatives dans la gamme de financement proposée par Bpifrance, il a été mis fin à sa commercialisation en janvier 2018.

Par ailleurs, le fonds professionnel de capital investissement (FPCI) « Impact coopératif » créé en 2015, a pour objet de soutenir en fonds propres et quasi fonds propres les structures rentables de l'économie sociale et leurs filiales afin de *« favoriser leur changement d'échelle en accompagnant leur développement ou la transmission d'entreprises aux salariés sous forme coopérative (Scop) »*. Il est géré par la société Esfin Gestion et souscrit par un fonds de fonds géré par Bpifrance Investissement *via* deux opérations de souscription pour un montant total de 25 M€, pour un fonds d'une taille de 80 M€. Depuis sa création, il a investi dans 17 coopératives avec un montant d'intervention compris entre 1 M€ et 7 M€, conformément aux prévisions de la société de gestion.

Annexe n° 15 : les différents types de flux financiers de Bpifrance vers l'ESS et par territoire

Tableau n° 27 : flux annuels investis par Bpifrance dans des acteurs de l'ESS en M€

Types d'activités en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Financement Crédit impôt compétitivité	46,7	10,6	4,2	-	-	-
Financement court terme	72,9	82,0	90,0	86,6	60,1	49,5
Financement moyen et long terme	61,4	73,2	57,6	53,5	29,2	27,7
Garantie de fonds propres	8,9	14,0	7,7	4,6	10,1	11,5
Garantie moyen long terme et court terme	80,0	70,6	62,0	55,2	52,3	65,6
Prêts sans Garantie	58,1	45,3	90,3	105,2	108,6	130,9
Aide et prêts à l'innovation	16,5	29,2	50,7	92,4	70,6	107,5
Fonds directs	-	-	-	-	2,3	0,7
Fonds partenaires	17,4	15,0	12,0	28,3	7,0	8,6
Soutien aux associations d'entrepreneurs	1,1	35,1	59,1	41,0	81,3	49,6
Autres soutiens	1,0	21,4	2,9	3,0	2,2	2,4
Total général	363,9	396,6	436,5	469,8	423,6	453,9

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par Bpifrance

Ce tableau a été établi par la Cour des comptes à partir des chiffres d'activité de Bpifrance dans le secteur de l'ESS mais en ne retenant que les numéros Siren relevant de la liste d'ESS France. Bpifrance retient une définition plus large des soutiens à l'ESS que ceux présentés ci-dessus. Bpifrance recense ses soutiens à l'ESS en recoupant plusieurs critères, à savoir la catégorie juridique des entreprises bénéficiaires, la liste établie par ESS France, la liste des Scic et des Scop, la liste des Esus mais aussi la liste des bénéficiaires des prêts d'honneurs solidaires depuis 2022 ainsi que de la thèse d'investissement des fonds de capital-investissement bénéficiant d'une souscription ou d'une garantie de Bpifrance. La Cour des comptes ne retient pas ces deux dernières catégories car elles ne relèvent pas des statuts juridiques définis par la loi du 31 juillet 2014.

Tableau n° 28 : répartition des flux annuels de Bpifrance vers l'ESS par régions et territoires en M€

Régions	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Auvergne-Rhône-Alpes	32,7	29,4	57,9	31,9	45,0	27,7
Bourgogne-Franche-Comté	10,8	2,7	10,7	7,5	11,8	8,2
Bretagne	22,9	46,2	22,7	12,9	19,6	9,2
Centre-Val de Loire	2,2	3,1	5,8	8,0	2,9	5,8
Corse	2,2	2,2	1,9	1,8	0,1	6,8
Grand Est	17,0	29,9	38,4	22,7	25,7	27,1
Hauts-de-France	37,5	36,5	43,1	48,7	27,0	18,8
Île-de-France	85,3	117,7	132,6	156,1	159,4	211,2
Normandie	21,0	29,1	7,2	46,3	24,6	36,6
Nouvelle-Aquitaine	25,5	13,5	25,2	38,8	32,8	56,0
Occitanie	77,2	59,0	55,4	54,9	31,4	16,1
Pays-de-la-Loire	13,1	12,8	17,1	15,9	27,2	16,2
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	11,3	10,8	11,8	14,1	11,2	10,7
Outre-mer	5,1	3,6	5,3	10,2	4,7	3,5
Total général	363,9	396,6	434,9	469,8	423,6	453,9

Source : Cour des comptes d'après les données Bpifrance

Annexe n° 16 : les autres soutiens apportés par Bpifrance aux acteurs de l'ESS

- **Le soutien de Bpifrance à l'entrepreneuriat social**

Bpifrance apporte dans le cadre de ses missions un soutien à l'entrepreneuriat dans le champ de l'économie sociale et solidaire. Entre 2019 et 2023, ce soutien s'élève à 300 M€ :

- depuis 2019, Bpifrance contribue à l'accompagnement et au financement de la création d'entreprise en apportant son soutien aux réseaux associatifs mobilisés sur ces sujets regroupés au sein du collectif Cap Créa (100 M€ de subventions sur ses fonds propres) ;
- depuis 2020, Bpifrance assure la gestion en mandat du Fonds de Cohésion Sociale, destiné à « garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise ». Ce soutien indirect apporté dans le cadre d'un mandat confié par le ministère de l'Emploi, de la Santé et des Solidarités et des Familles bénéficie très largement à France Active (voir ci-dessous) ;
- au titre du mandat confié par l'État depuis 2021, Bpifrance soutient à hauteur de 20 M€ par ans les réseaux associatifs chargés de l'accompagnement des personnes en difficulté d'insertion professionnelle, *via* le programme Inclusion par le travail indépendant ;
- depuis 2019, avec le soutien de la Caisse des Dépôts et de l'État, le programme Entrepreneuriat pour Tous a permis de soutenir à hauteur de plus de 40 M€ des dispositifs consacrés aux quartiers Politique de la Ville, portés par des partenaires locaux, visant à détecter, orienter, accompagner et accélérer les porteurs de projets et les créateurs. Fort du succès de ce programme (150 000 projets détectés, près de 4 000 projets accélérés…), le programme renforcé Entrepreneuriat Quartiers 2030 a vu le jour en 2024 ;
- avec le soutien de la Banque des Territoires, Bpifrance a mobilisé 9 M€ en faveur de 42 projets portés très majoritairement par des acteurs associatifs dans les territoires « cœur de ville » et « petite ville de demain ». Déployés sur une période 3 ans par des partenaires locaux, ces projets ont permis d'accompagner plus de 13 400 bénéficiaires.

- **Le soutien de Bpifrance à France active**

Bpifrance mobilise une palette d'outils pour apporter son soutien aux activités du groupe France Active, tant au titre de ses actions de soutien à la création d'entreprise qu'autre titre de ses activités de garantie. L'ensemble de ces interventions contribue de manière significative à la sécurisation de l'équilibre économique du groupe France Active. Elle a ainsi indirectement contribué au déploiement de dispositifs d'accompagnement, de garantie et d'investissement de cet acteur important du secteur de l'ESS.

Au total, entre 2019 et 2023, Bpifrance a ainsi :

- doté les fonds de garantie de France Active Garantie à hauteur de 66,5 M€ ;
- soutenu en subventions France Active à hauteur de plus de 22,7 M€ ;
- contre-garanti sur ses fonds propres l'activité de France Active Garantie à hauteur de près de 743 M€ de risques ;
- garanti les activités de France Active Investissement à hauteur de 19 M€ de risques (70 M€ de risques entre 2007 et 2021).

Annexe n° 17 : l'exemple québécois de financement spécifique à l'ESS

Le Chantier de l'économie sociale, organisation québécoise ayant pour mandat la conception, la promotion et le développement de l'entreprenariat collectif, a mis en place depuis une quinzaine d'années une fiducie d'utilité sociale consacrée au financement de l'économie sociale. Il s'agit d'améliorer l'accès au financement des entreprises sociales en leur assurant une meilleure capitalisation, fondée sur une offre de prêts de long terme à taux d'intérêt concurrentiels. Les prêts en capital patient proposés sont de deux natures : des prêts pour optimiser l'activité (démarrage comme développement) et des prêts pour appuyer des projets immobiliers. Dans les deux cas, l'exigence de remboursement se situe à 15 ans sans exigence automatique de garantie. Ces outils financiers servent de levier et viennent en complémentarité d'autres produits financiers privés ou publics.

Cette configuration de financement vient diminuer le risque financier des bénéficiaires en assurant un meilleur équilibre entre endettement et fonds propres.

Depuis sa création, la fiducie du chantier de l'économie sociale québécoise a engagé 116 M $ au soutien de 316 projets. En 2023, 22 prêts ont été accordés pour un montant total de 8,4 M $ (18 prêts en capital patient immobilier et 4 prêts en capital patient « opérations »).

Annexe n° 18 : évolution et montants des subventions annuelles versées par les collectivités locales aux structures de l'ESS

Tableau n° 29 : évolution et montants des subventions annuelles versées par les collectivités locales aux structures de l'ESS (en M€)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018 - 2023	
							%	moyenne annuelle %
Communes	1 275,30	1 515,77	1 437,97	1 705,21	2 274,57	2 088,74	63,78	10,63
dont fonct.	1234,46	1455,26	1393,06	1660,07	2226,37	2044,82	65,64	10,94
dont invest.	40,84	60,52	44,91	45,14	48,20	43,92	7,55	1,26
Intercommunalités	641,68	750,00	736,36	887,14	1 044,87	1 018,45	58,72	9,79
dont fonct.	603,89	699,54	686,95	842,75	975,84	951,69	57,59	9,60
dont invest.	37,79	50,46	49,41	44,38	69,03	66,75	76,66	12,78
Départements	970,41	1 058,93	1 045,46	1 276,43	1 538,77	1 425,40	46,89	7,81
dont fonct.	854,70	902,89	901,75	1115,47	1355,30	1234,70	44,46	7,41
dont invest.	115,71	156,04	143,71	160,96	183,48	190,71	64,82	10,80
Régions	1 654,70	1 874,46	1 500,38	1 702,61	1 934,91	1 994,59	20,54	3,42
dont fonct.	1342,18	1478,95	1140,56	1279,56	1470,92	1511,93	12,65	2,11
dont invest.	312,51	395,52	359,82	423,05	463,98	482,66	54,45	9,07
Autres	88,65	103,74	95,21	122,59	147,89	145,93	64,61	10,77
dont fonct.	85,53	101,09	92,05	119,35	143,50	140,81	64,62	10,77
dont invest.	3,12	2,65	3,16	3,24	4,39	5,12	64,25	10,71
Total	4 630,73	5 302,90	4 815,38	5 693,98	6 941,02	6 673,11	44,10	7,35
Total en euros constants 2018	**4 630,73**	**5 239,50**	**4 620,21**	**5 397,25**	**6 374,01**	**5 819,37**	**25,67**	**4,28**

Source : Cour des comptes

Tableau n° 30 : subventions versées par les collectivités locales aux familles de l'ESS (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023		Évolution 2018 - 2023	
							Ventilation entre familles en %	%	moyenne annuelle %
Associations	4 431,46	5 052,89	4 595,32	5 461,46	6 623,91	6 347,71	95,12	43,24	7,21
dont fonct.	4 000,65	4 505,05	4 089,07	4 865,24	5 991,12	5 700,48	89,80	42,49	7,08
dont invest.	430,81	547,84	506,26	596,22	632,78	647,23	10,20	50,24	8,37
Coopératives	91,63	97,84	91,88	105,94	152,33	149,33	2,24	62,97	10,49
dont fonct.	39,73	44,55	48,52	56,77	63,39	58,82	39,39	48,06	8,01
dont invest.	51,91	53,29	43,35	49,16	88,94	90,51	60,61	74,37	12,39
Fondations	89,86	133,05	104,24	109,62	142,75	151,76	2,27	68,89	11,48
dont fonct.	64,22	71,00	61,02	79,10	98,20	103,52	68,21	61,18	10,20
dont invest.	25,63	62,05	43,22	30,52	44,55	48,24	31,79	88,20	14,70
Mutuelles	17,09	18,19	10,30	16,96	22,03	22,25	0,33	30,19	5,03
dont fonct.	15,50	16,25	9,59	16,09	19,22	19,86	89,26	28,10	4,68
dont invest.	1,59	1,94	0,71	0,87	2,81	2,39	10,74	50,68	8,45
Autres	0,69	0,95	13,63			2,05	0,03		
dont fonct.	0,67	0,88	6,17			1,27			
dont invest.	0,03	0,07	7,46			0,79			
Total	**4 630,73**	**5 302,90**	**4 815,38**	**5 693,98**	**6 941,02**	**6 673,11**	**100,00**	**44,10**	**7,35**
Total en euros constants 2018	**4 630,73**	**5 239,50**	**4 620,21**	**5 397,25**	**6 374,01**	**5 819,37**		**25,67**	**4,28**

Source : Cour des comptes

Annexe n° 19 : les caractéristiques des structures subventionnées par les collectivités locales

Tableau n° 31 : les caractéristiques des structures subventionnées par les collectivités locales

Structures		**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
subventionnées	nombre (A)	64 102	69 640	66 324	138 565	200 315	206 599
	montant (M€) (B)	4 630,73	5 302,90	4 815,38	5 693,98	6 941,02	6 673,11
subventionnées chaque année de 2018 à 2023	nombre	37 065	37 065	37 065	37 065	37 065	37 065
	% du total (A)	57,82	53,22	55,88	26,75	18,50	17,92
	montant (M€)	3 388,67	3 875,08	3 939,68	3 868,46	4 457,19	4 223,80
	% du total (B)	73,18	73,07	81,81	67,94	64,22	63,30
employeuses	nombre	52 025	54 405	51 421	59 332	72 357	n.d.
	% du total (A)	81,16	78,12	77,53	42,82	36,12	n.d.
	montant (M€)	4 508,45	5 162,81	4 662,64	5 222,46	6 310,67	n.d.
	% du total (B)	97,36	97,36	96,83	91,72	90,92	n.d.
	montant moyen (€)	86 659	94 896	90 676	88 021	87 216	n.d.
non employeuses	nombre	12 077	15 235	14 903	79 233	127 958	n.d.
	% du total (A)	18,84	21,88	22,47	57,18	63,88	n.d.
	montant (M€)	122,28	140,10	152,73	471,52	630,35	n.d.
	% du total (B)	2,64	2,64	3,17	8,28	9,08	n.d.
	montant moyen (€)	**10 125**	**9 196**	**10 248**	**5 951**	**4 926**	**n.d.**

Source : Cour des comptes

Annexe n° 20 : thématiques d'intervention des collectivités locales au bénéfice des associations et coopératives

Tableau n° 32 : détail des principales thématiques subventionnées par les collectivités locales au bénéfice des associations et coopératives en 2023 (en M€)

En M€	Communes	Intercos.	Départ.	Régions	Autres	Total	dont Fonct.	dont Invest.
Arts, spectacles et activités récréatives	**870,20**	**248,39**	**334,73**	**381,20**	**20,28**	**1854,80**	**1752,54**	**102,26**
aux associations	859,74	242,67	330,84	374,53	20,19	1827,97	1727,86	100,11
aux coopératives	10,47	5,72	3,89	6,67	0,08	26,83	24,68	2,15
dont Activités de clubs de sports	397,08	66,52	157,26	89,65	4,11	714,63		
dont Arts du spectacle vivant	214,85	89,11	94,92	171,47	5,80	576,16		
dont Autres activités récréatives et de loisirs	98,28	28,81	14,81	10,95	4,43	157,28		
dont Gestion de salles de spectacles	89,96	24,29	18,81	18,02	4,85	155,92		
Autres activités de services	**473,00**	**258,22**	**312,76**	**488,25**	**42,01**	**1574,24**	**1473,84**	**100,41**
aux associations	472,95	257,90	312,73	487,76	41,92	1573,25	1473,24	100,01
aux coopératives	0,05	0,33	0,03	0,49	0,09	0,99	0,59	0,40
dont Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire	462,77	247,13	290,32	441,69	40,51	1482,42		

En M€	Communes	Intercos.	Départ.	Régions	Autres	Total	dont Fonct.	dont Invest.
Santé humaine et action sociale	**418,12**	**210,48**	**441,68**	**187,13**	**42,67**	**1300,08**	**1190,48**	**109,60**
aux associations	416,85	210,25	440,53	184,81	42,56	1295,00	1187,83	107,17
aux coopératives	1,27	0,23	1,15	2,32	0,11	5,08	2,65	2,43
dont Accueil de jeunes enfants	159,72	40,22	15,50	1,96	5,61	223,02		
dont Action sociale sans hébergement	192,61	108,16	246,41	141,37	23,70	712,25		
dont Aide à domicile	7,48	5,57	48,01	2,38	3,31	66,75		
dont Autre accueil ou accompagnement sans hébergement d'enfants et d'adolescents	19,29	17,20	6,53	1,98	1,67	46,67		
dont Hébergement social pour adultes et familles en difficultés et autre hébergement social	18,85	20,72	38,92	4,86	4,24	87,59		
Enseignement	**163,10**	**65,18**	**122,95**	**529,99**	**8,34**	**889,55**	**607,62**	**281,93**
aux associations	162,71	64,30	120,77	526,06	8,22	882,06	601,04	281,02
aux coopératives	0,38	0,88	2,18	3,93	0,12	7,49	6,58	0,91
dont Enseignement culturel	40,02	17,16	14,10	7,99	2,00	81,27		
dont Enseignement primaire	53,36	2,50	4,76	4,11	1,07	65,79		

En M€	Communes	Intercos.	Départ.	Régions	Autres	Total	dont Fonct.	dont Invest.
dont Enseignement secondaire général	24,64	3,13	35,45	66,73	0,35	130,29		
dont Enseignement secondaire technique ou professionnel	2,87	1,87	3,76	149,00	0,06	157,56		
dont Enseignement supérieur	0,56	12,31	10,47	116,93	0,66	140,94		
dont Formation continue d'adultes	11,18	15,53	33,24	105,85	1,89	167,69		
Total	**1924,42**	**782,27**	**1212,12**	**1586,57**	**113,30**	**5618,67**	**5024,48**	**594,20**
dont associations	1912,25	775,12	1204,86	1573,16	112,90	5578,29	4989,98	588,31
dont coopératives	12,17	7,15	7,26	13,40	0,40	40,39	34,50	5,89

Source : Cour des comptes

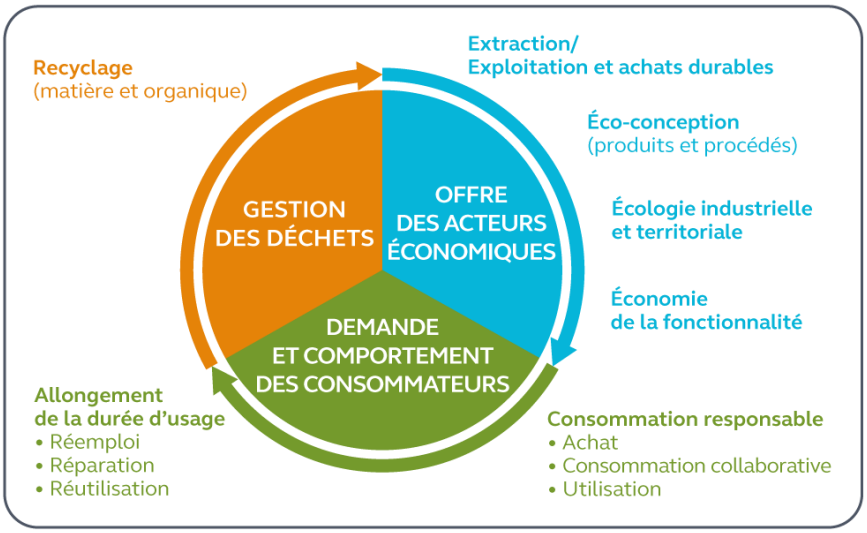
Annexe n° 21 : le cas emblématique du rôle de l'ESS dans l'économie circulaire

Un secteur d'activité largement défriché et développé par des acteurs de l'ESS, aujourd'hui déstabilisé par des opérateurs de marché et par les productions à très bas coût

Un modèle économique prend de plus en plus de place dans les stratégies de transition écologique : l'économie circulaire. Selon la définition de l'institut national de l'économie circulaire (Inec), elle vise « à produire des biens et des services de manière durable en limitant la consommation et le gaspillage des ressources et la production des déchets ». Son importance a été reconnue notamment dans la loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et plus encore dans la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « Agec », complétée par la loi du 22 aout 2021 dite « climat et résilience ».

Dans une vision large, elle se définit à partir du schéma suivant décliné autour de sept piliers[105] :

Schéma n° 8 : les piliers de l'économie circulaire

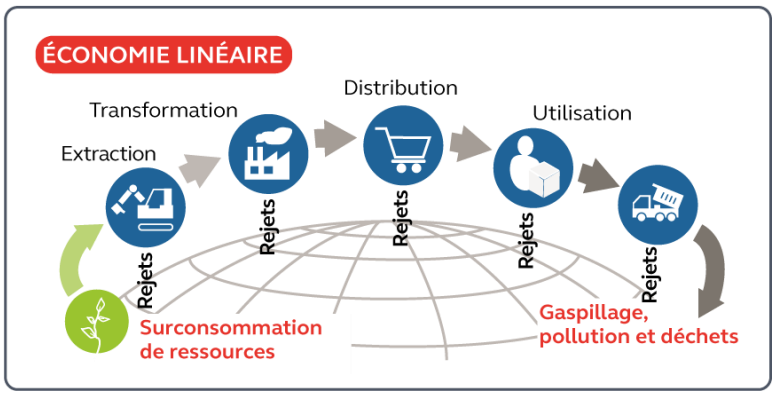


Source : Ademe

[105] Piliers théorisés par l'Ademe.

Elle se veut une alternative à l'économie linéaire :

Schéma n° 9 : les étapes de l'économie linéaire



Source : Inec

Même si elle est une priorité politique affichée, l'économie circulaire reste mal appréhendée. Les données économiques chiffrées portent plus particulièrement sur sa partie "recyclage". Eurostat mesure la part des matériaux réintroduits dans le circuit économique après une première utilisation. Pour la France, cette part, sans être insignifiante, reste minoritaire, à 17,6 % en 2023, et ne progresse pas : elle était de 17,5 % en 2010[106]. En termes d'emplois dans l'économie circulaire entendue selon une acception large englobant ses sept piliers, l'État recensait 810 000 emplois en 2021, soit 2,9 % de l'emploi total, dont 164 000 dans le pilier recyclage[107].

Économie circulaire et ESS entretiennent une relation particulière. L'ESS a contribué à l'émergence de l'économie circulaire et pèse aujourd'hui en son sein. En retour, elle bénéficie de dispositifs spécifiques d'accès à la ressource « première » et à des contributions payées par les consommateurs ou les entreprises selon les secteurs. Malgré ces soutiens spécifiques et une tentative de structuration en filière, les acteurs ESS de l'économie circulaire sont menacés dans leur modèle économique.

[106] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:T1Circularity_rate,_2010-2023_(%25)_(2).png
[107] https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-cles-pour-le-suivi-de-leconomie-circulaire

Une contribution particulière de l'ESS au développement de l'économie circulaire

L'ESS a été pionnière en matière d'économie circulaire, et certains acteurs emblématiques se sont inscrits dans cette démarche avant même que le concept n'émerge formellement et ne soit progressivement stabilisé au tournant des années 2000. Tel est le cas par exemple des boutiques de seconde main de la Croix-Rouge qui ouvrent après la seconde guerre mondiale ou des communautés Emmaüs – la première voit le jour en 1949. Plus récemment en 1984, la première structure de ce qui deviendra le réseau Envie ouvre ses portes à Strasbourg dans un ancien bâtiment en ruine réhabilité par un chantier-école d'insertion pour récupérer, remettre et commercialiser du matériel électroménager. Cette même année, est créée la Scop « le Relais » issue du mouvement Emmaüs. L'objet premier est social - favoriser la réinsertion de personnes en grande difficulté -, la collecte et le recyclage des déchets n'étant que des moyens au service de cet objectif. Pour reprendre une formule des communautés Emmaüs, il s'agit « en donnant une deuxième vie aux objets de donner une seconde chance aux personnes accueillies ».

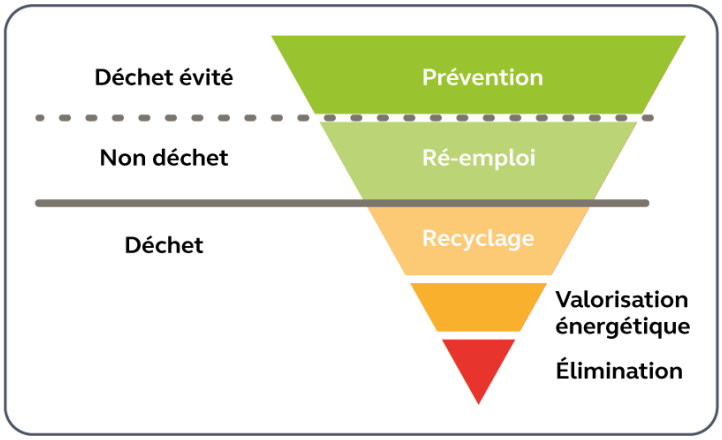
Témoignent également de cette relation spéciale entre ESS et économie circulaire, la responsabilité conjointe de plusieurs élus dans les collectivités territoriales en charge à la fois de l'ESS et de l'économie circulaire[108], ou le fait qu'une des premières initiatives d'ESS France portant sur la transition écologique a été de concevoir en 2019, avec l'appui de l'ANCT et de l'Ademe, une carte interactive « carteco » recensant les acteurs de l'ESS engagés dans l'économie circulaire. L'ESS est d'ailleurs présente en tant que telle au conseil national de l'économie circulaire, à travers l'union des employeurs de l'ESS, les entreprises du secteur de la réparation et du réemploi étant représentées par la fédération Envie, un des grands réseaux associatifs de l'insertion par l'économie, engagé dans l'économie circulaire, aux côtés de la fédération Rcube qui cherche à fédérer l'ensemble des entreprises du secteur, conventionnelles ou ESS. Enfin, il convient de souligner que dans sa volonté d'organiser en filières les acteurs de l'ESS, ESS France a choisi de commencer par les activités de réemploi, en favorisant la création de « l'Union pour le réemploi solidaire » créée en février 2024[109] avec cinq autres partenaires.

[108] Une vice-présidente du conseil régional « Nouvelle Aquitaine » est ainsi chargée de l'ESS, de l'économie circulaire et de la gestion des déchets ; en région Occitanie, il existe un conseiller délégué à « l'économie sociale, solidaire et circulaire ». La métropole du grand Paris a adopté en 2022 une stratégie d'économie circulaire et solidaire conduite par un vice-président délégué à « l'économie circulaire, collaborative, sociale et solidaire.».

[109] Cette « union » s'adresse aux organisations de l'ESS spécialistes du réemploi et défend les structures à but non lucratif ou à lucrativité limitée qui font face à des besoins spécifiques en matière de financements et d'accès aux gisements. Elle s'efforce de favoriser les synergies territoriales entre acteurs et la mutualisation de leurs actions de formation.

Si les acteurs de l'ESS sont présents dans tous les piliers de l'économie circulaire, ils le sont plus particulièrement dans le champ du traitement des déchets et produits usagés. Dans la hiérarchie des déchets définie par la directive-cadre de l'UE sur les déchets (directive 2008/98/CE), ils se situent majoritairement au deuxième niveau, celui du réemploi dans ses différentes composantes : réparation, réemploi proprement dit, c'est-à-dire nouvelle utilisation de l'objet pour le même usage, réutilisation soit nouvelle utilisation après adaptation dans une fonction différente de l'usage initial[110].

Schéma n° 10 : la hiérarchie des déchets



Source : ministère de la transition écologique

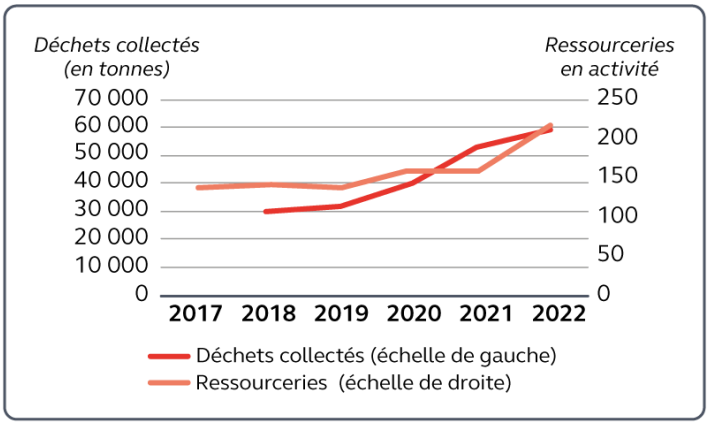
Il n'existe pas de données statistiques robustes sur le poids précis de l'ESS au sein de l'économie circulaire[111], particulièrement important dans le réemploi à destination des ménages et dans certaines filières. Dans le secteur dit TCL (« textiles d'habillement, linge de maison, chaussures »), l'éco-organisme Refashion[112] évalue les tonnages traités à 268 161 tonnes pour les produits collectés et à 187510 tonnes pour les produits triés[113]. Le mouvement Emmaüs, avec ses 30 centres de tri, ses 200 structures consacrées au réemploi et les 20 000 bornes du Relais, revendique gérer 120 000 tonnes de textiles et vêtements soit 44 % du tonnage collecté et 66 % du tonnage trié[114]. Dans le secteur du reconditionnement des

[110] Il est question d' « *upcycling* » lorsqu'il s'agit de recréer des objets de qualité supérieure.
[111] Les chercheurs Nicolas Bidet et Nadine Richez-Battesti dans leur ouvrage précité sur l'innovation sociale avancent les chiffres de 2000 structures et de 40000 emplois.
[112] Cf. *infra*.
[113] Chiffres 2023.
[114] Cité par Bpifrance Big media : « Revaloriser le textile, un sujet qui chiffonne » 29 mai 2024.

appareils électroménagers, Envie estimait à 156 642 les appareils traités dans son réseau en 2023, à rapporter aux 500 000 appareils reconditionnés d'après Ecosystem, l'éco-organisme du secteur[115].

Une des formes de l'implication des acteurs de l'ESS dans le réemploi passe par des ressourceries et recycleries à vocation territoriale[116], généralement sous forme associative[117]. D'après le réseau national des ressourceries qui fédère les acteurs indépendants du secteur[118], ces activités connaissent un réel développement, que ce soit en nombre de structures ou de volume de déchets collectés. D'après ce même réseau, 67 % de la population serait couverte par une ressourcerie ou une recyclerie.

Graphique n° 5 : évolution du réemploi solidaire



Source : Cour des comptes d'après données observatoire des ressourceries

56 % des ressourceries et recycleries sont développées et gérées par des structures d'insertion par l'activité économique, d'autres le sont par des « entreprises à but d'emploi » des « territoires zéro chômeur longue durée », d'autres également par des PTCE. Le réemploi solidaire est solidement inscrit dans l'ESS.

[115] Sur le rôle des éco-organismes cf. *infra*.
[116] Pour le réseau national des ressourceries et recycleries, les ressourceries sont généralistes et acceptent tous les objets sans distinction, là où les recycleries sont spécialisées dans un type d'objet (ex. les jouets), un type de matériau (ex. le bois) ou un secteur (ex. le sport, la santé).
[117] Certaines ont une forme coopérative.
[118] Il est un des six membres fondateurs de l'Union pour le réemploi solidaire. Il regroupe des acteurs hors des grands réseaux comme Emmaüs ou Envie.

Un exemple de PTCE consacré à l'up-cycling : le pôle Valesens

Présente à Tours et depuis 2022 en milieu rural à Saint Paterne-Racan dans le nord du département d'Indre et Loire (37), l'association Valesens a été créée en 2005 à l'initiative de la designer Régine Charvet-Pello qui a notamment conçu et dessiné le tramway de Tours, pour mobiliser le design à des fins de réutilisation des objets, dans le cadre de projets initiés dans les territoires. L'association qui réunit représentants du monde économique et acteurs publics se veut à la fois laboratoire d'innovation responsable, centre de formation, et incubateur de projets d'économie circulaire par le design. Deux matériaux sont privilégiés : les meubles usagés et les rebuts de cuir, ces derniers dans le cadre d'un projet industriel à construire. Valesens s'approvisionne auprès des invendus des recycleries tourangelles, des encombrants de la ville de Tours et des meubles mis au rebut par des partenaires comme la Poste. Pour la production de meubles « surcyclés », elle travaille avec des structures d'insertion comme « Tri 37 »[119].

En 2022, Valesens a été labellisée PTCE.

Le développement de Valesens a été notamment permis par la diversité des interventions de l'association qui l'a autorisée à postuler à des concours financiers européens, nationaux, régionaux ou d'autres collectivités territoriales, dans les domaines de la recherche et l'innovation (Feder), de la formation (programme re-SouRCe du PIA 4), du design (ministère de la culture), du développement économique (cluster de la région Centre-Val de Loire) et de l'ESS (PTCE, indirectement programmes tiers lieux). En 2023, l'exercice était clos sur un total de ressources de 308 202 € dont 133 290 € de subventions (50 000 € au titre de PTCE[120]) soit 43 % des ressources, 43 165 € de recettes de prestations de services (14 % des ressources), le reste provenant des cotisations et des parrainages d'événements.

[119] Membre du groupe SOS.
[120] Pour des dépenses au titre du PTCE d'environ 12 000 €.

À ces acteurs de l'ESS « traditionnelle », sont venues s'ajouter au sein de l'économie circulaire des sociétés commerciales de l'ESS bénéficiant ou non de l'agrément ESUS. Certaines sont identifiables par leur raison sociale - « Repare SEB », filiale conjointe de SEB et du groupe Ares[121], « Répare café enchanté », « Renovpal », filiale du groupe Estille qui travaille pour l'inclusion de personnes éloignées de l'emploi, « Recyclea » une entreprise adaptée, « Recyclivre »-, d'autres moins « Agriviva », « AFB France », Murphy, « Cycle up ». Beaucoup ont clairement un engagement social : entreprises adaptées ou ayant l'inclusion comme raison d'être. Pour d'autres, la double finalité n'allait pas de soi et leur légitimité à s'afficher comme appartenant à l'ESS a même pu être contestée en justice.

Au-delà des aides classiques à l'ESS, un appui public spécifique et non budgétaire dans les filières à responsabilité élargie du producteur

Les acteurs de l'ESS du secteur de l'économie circulaire peuvent naturellement bénéficier de concours de l'État, même s'ils ne relèvent pas des grandes politiques fléchées directement vers l'ESS au sein du budget de l'État.

Il n'est possible que d'en avoir une vision très partielle du fait de la diversité des classements NAF des acteurs de l'ESS. À partir des seuls codes NAF relatifs explicitement au réemploi, à la réparation et au recyclage -les piliers 6 et 7 de l'économie circulaire pour l'Ademe-, l'extraction Chorus donne des résultats limités, que ce soit pour le nombre d'acteurs concernés ou les montants en jeu. En 2024, 82 entreprises relevant de ces codes NAF ont reçu une subvention de l'État pour un montant d'environ 13 M€.

Ces montants limités tant en nombre de bénéficiaires de subventions qu'en montant reçu de l'État sont contre-intuitifs compte tenu de l'engagement revendiqué des acteurs de l'ESS dans l'avancée vers une économie circulaire. Ce paradoxe a plusieurs explications :

- ces acteurs ont tous une autre finalité que le développement de l'économie circulaire qui peut n'être qu'un moyen au service de leur mission première. Ils peuvent également avoir de nombreuses activités dans des domaines autres que ceux relevant de l'économie circulaire. Ils sont dès lors être rattachés à d'autres classes de la nomenclature

[121] Association pour la Réinsertion Économique et Sociale.

NAF. Le réseau Envie relève ainsi de la classe 88.99B « action sociale sans hébergement », l'essentiel des structures du mouvement Emmaüs relèvent du code 87.90B « hébergement social pour adultes et familles en difficultés et autre hébergement social »[122]. Enfin, beaucoup d'acteurs ne sont définis que par leur objet associatif, notamment sous le code 94.99Z « autres organisations fonctionnant sous adhésion volontaire » (cas de Valesens ou du « groupe SOS transition écologique ») ;

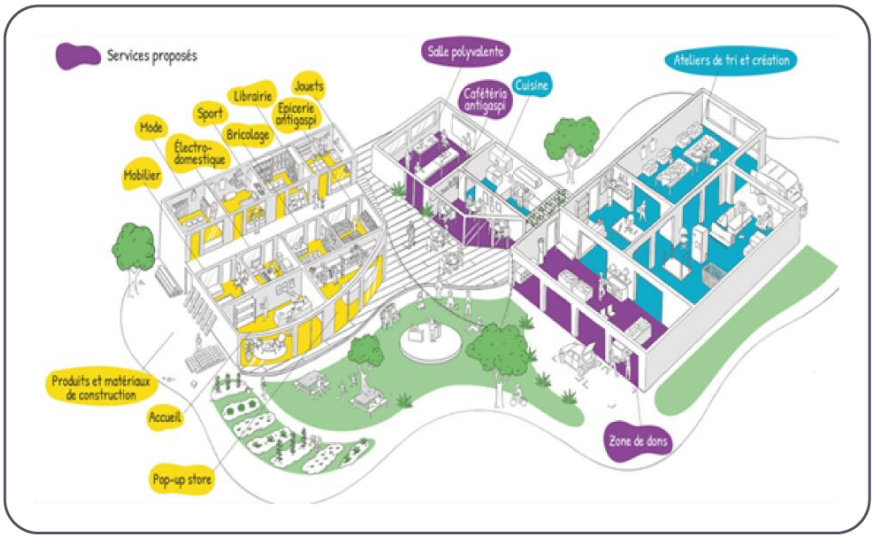
- l'essentiel des soutiens de l'État transite par son agence de la transition écologique, l'Ademe. Comme indiqué dans le chapitre II, A,3, à travers le fonds économie circulaire, les acteurs de l'ESS ont bénéficié chaque année de plus de 30 M€ de subventions annuelles depuis 2021 dont 37,6 M€ pour l'année 2024 ;
- enfin, dans un secteur qui s'est développé à partir d'initiatives locales[123] et de structures de taille modeste, au moins lors de leur création, les collectivités territoriales sont engagées financièrement. En comparaison de l'État, elles interviennent plus massivement, que ce soit en nombre ou en montant des soutiens accordés. En 2023, dernière année connue pour les collectivités territoriales, celles-ci avaient accompagné 430 acteurs de l'ESS dans le domaine du réemploi, contre seulement 78 côté État.

Au-delà des soutiens financiers aux acteurs pris individuellement, les collectivités cherchent à mettre en place des écosystèmes autour de l'économie circulaire. La métropole de Grenoble a créé le « pôle R » qui rassemble sur un site de 8000 m^2 et dans trois bâtiments des acteurs de l'ESS travaillant dans la réparation, le recyclage et la récupération des objets réemployables. À Bordeaux, acteurs publics et privés sont associés dans le projet du « village du réemploi solidaire ïkos ». Situé dans le nord de Bordeaux, ce village consacré à l'économie circulaire et solidaire proposera sur environ 12 000 m^2 des infrastructures consacrées aux activités de réemploi à côté de « lieux de vie ».

[122] En 2024, 129 entités se réclamant du mouvement Emmaüs ont bénéficié de subventions du budget de l'État pour un montant légèrement supérieur à 10,2 M€. Deux seulement relevaient du code NAF « commerce de détail de biens d'occasion ».

[123] Le code de l'environnement dans son article L541-1 reconnait un principe de proximité qui « consiste à assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production et permet de répondre aux enjeux environnementaux tout en contribuant au développement de filières professionnelles locales et pérennes. »

Schéma n° 11 : le village consacré à l'économie circulaire à Bordeaux



Source : Ikos

Mais en plus de ces soutiens publics classiques, les acteurs de l'ESS de l'économie circulaire bénéficient d'un environnement législatif et réglementaire qui leur assurent un appui public non budgétaire.

Il porte d'abord sur l'accès aux gisements d'objets susceptibles de réemploi, qui constituent en quelque sorte la matière première du secteur. Depuis la loi « Agec » du 10 février 2020, les communes et leurs groupements qui gèrent les déchetteries doivent prévoir au sein de ces dernières une zone de dépôt destinée aux produits réemployables. Elles ont l'obligation de permettre par contrat aux acteurs de l'ESS d'y récupérer les objets en bon état et réparables. Dans le secteur médical, l'article 39 de la loi permet aux établissements de santé de céder à titre gratuit le matériel médical ou paramédical dont ils comptent se défaire au profit de structures de l'ESS dont l'un des objets est de reconditionner ce matériel en développant des activités de préparation à la réutilisation et au réemploi[124].

[124] Inscrit dans son principe dans la loi pour le financement de la sécurité sociale de 2020, le remboursement de ce matériel par la sécurité sociale n'est toujours pas effectif cinq ans après sa reconnaissance législative. Un décret serait toutefois sur le point d'être adopté.

Si la loi du 10 février 2020 a élargi l'offre de l'économie circulaire proposée par les structures de l'ESS, elle a joué également sur la demande en imposant aux acteurs publics de s'approvisionner en produits issus du réemploi, de la réutilisation ou incorporant des matières recyclées[125]. Les proportions minimales de ces achats « circulaires » sont fixées par produit dans un décret[126] en distinguant produits issus du réemploi et ceux intégrant des matières recyclées, avec des objectifs qui progressent dans le temps : en 2024, la proportion attendue était par exemple de 20 % de produits « réutilisés » et 15 % de produits « recyclés » pour les achats de mobilier et d'aménagement d'intérieur. Compte tenu de la place des acteurs de l'ESS dans le réemploi, ces dispositions leur sont bénéfiques même si l'impact en est difficile à chiffrer, les obligations de déclaration à l'observatoire économique de la commande publique imposées aux pouvoirs adjudicateurs par le décret d'application ne distinguant pas spécifiquement les achats « solidaires ».

L'autre élément essentiel structurant la relation entre économie circulaire et ESS résulte du régime de responsabilité élargie du producteur (REP) qui prévaut dans certaines filières économiques. En application du principe pollueur payeur, les entreprises mettant sur le marché des produits générateurs de déchets ont l'obligation de financer des « éco-organismes »[127], par le biais d'une éco-contribution payée par l'acheteur, et donc *in fine* par le consommateur. Le montant de cette éco-contribution est défini dans un barème national arrêté par chacun des « éco-organismes »[128]. 22 filières relèvent aujourd'hui de la REP, des équipements électroniques, électriques et électroménagers (EEE) aux meubles en passant par les gommes à mâcher synthétiques[129].

Les éco-organismes dans les filières des produits électriques et électroniques, des meubles, des textiles, des jouets ou des articles de sport, de bricolage et de jardinage doivent allouer au minimum 5 % du montant des écocontributions à des fonds de réemploi et de réutilisation créés par la loi du 10 février 2020. Ils ont pour objectif de contribuer au financement du coût de la réutilisation des produits générateurs de déchets. Depuis la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, ces fonds sont réservés aux

[125] Article 58 de loi du 10 février 2020.
[126] Le texte le plus récent est le décret n° 2024-134 du 21 février 2024.
[127] Organismes privés sans but lucratif, les éco-organismes sont gérés par les entreprises de la filière.
[128] En 2025, par exemple 15,42€ TTC pour un sèche-linge.
[129] Code de l'environnement, article L 541-10-1.

acteurs de l'ESS[130], généralement sélectionnés après appels à projets des éco-organismes qui précisent les critères d'éligibilité et les conditions d'attribution des financements.

Les fonds de réemploi peuvent leur permettre par exemple de s'approvisionner à moindre coût en seconde main, de bénéficier de la prise en charge par l'éco-organisme de la valorisation de produits qui ne peuvent être ni réutilisés, ni réemployés, ou encore de financer des actions de formation.

Les montants alloués à ce titre peuvent être importants, même si la cible des 5 % ne semble avoir été atteinte dans aucune des filières concernées[131]. Il est difficile d'en avoir une vision complète et consolidée, du fait de la création récente de certains fonds de réemploi - juillet 2023 pour la filière bricolage-jardin - et plus globalement d'un défaut de données récentes et fiables relatives aux filières REP[132] :

- Ecosystem, un des deux éco-organismes principaux de la filière EEE affichait des engagements de 13,6 M€ au titre du fonds de réemploi en 2023 ;
- Ecomaison pour son activité dans la filière du meuble évalue en 2023 à 19,6 M€ son soutien annuel à l'ESS et à 141 000 tonnes, le volume d'objets mis à disposition des acteurs de l'ESS, soit 10 % des meubles recyclés en France ;
- Refashion, éco-organisme de la filière textile-habillement, avait financé un fonds de réemploi de 3,6 M€.

[130] Article L 541-10-5 du code de l'environnement : *« sont éligibles aux crédits versés par ce fonds les entreprises relevant de l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui interviennent dans le champ de la prévention, du réemploi et de la réutilisation et qui répondent à des conditions qui peuvent être fixées par un cahier des charges élaboré par arrêté du ministre chargé de l'environnement ».* Il ajoute : *« Le fonds attribue les financements à toute personne éligible dont les activités respectent un principe de proximité. »*

[131] D'après la mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable, et du conseil général de l'économie dans son rapport « performance et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur » de juin 2024.

[132] Ce jugement critique est porté par la mission conjointe des corps d'inspection et de contrôle dans son rapport précité. Elle fait l'objet de la proposition n° 2 du rapport : *« collecter, fiabiliser et actualiser régulièrement les données sur lesquelles doit être assis le pilotage des filières REP ».*

La mise en œuvre du régime de responsabilité élargie des producteurs a fait l'objet d'appréciations critiques à l'occasion de travaux menés sur le bilan de la loi du 10 février 2020[133], notamment dans la relation instituée avec l'ESS[134]. Le régime REP constitue un socle à améliorer pour permettre aux acteurs de l'ESS d'assurer le développement et la diffusion de l'économie circulaire dans les territoires, à proximité des consommateurs -tout en assurant leur vocation d'utilité sociale.

De manière peut-être paradoxale, en fixant des objectifs de réemploi ou de recyclage pour l'ensemble de l'économie et un cadre réglementaire partiellement contraignant pour y parvenir, l'État a déstabilisé les acteurs existants du secteur provenant souvent de l'ESS.

De nouveaux intervenants sont en effet apparus sur le marché. Les « metteurs en marché », que sont les grandes enseignes de la distribution, ont un intérêt à investir dans la réparation et le reconditionnement de produits haut de gamme et à les reproposer à la vente, parfois sous une marque spécifique[135], puisqu'il existe une demande solvable pour ces produits. Ils entrent en compétition avec les acteurs de l'ESS pour l'accès à la « crème du gisement », pour employer le terme en vigueur dans le monde du réemploi. D'autres entreprises proposant des services en ligne ont également pris place sur le marché du réemploi ou plus spécifiquement de l'occasion. Elles exploitent les atouts de l'économie numérique (effets de réseau, désintermédiation, adaptabilité et innovation). Ces plateformes d'échanges se sont développées depuis le tournant numérique des années 2000[136]. Des startups les ont rejointes plus récemment dans les domaines de la réparation et du reconditionnement. Peu sont rentables à ce stade, mais le modèle de financement des startups repose sur une promesse de rendements futurs et n'appelle pas nécessairement de rentabilité

[133] Cf. notamment le rapport n°2696 de la quinzième législature de la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, présenté le 29 mai 2024 par Mme Riotton et M. Delautrette, ou le dossier sur le bilan de la loi publié par la revue en ligne *La grande conversation* le 3 février 2025 https://www.lagrandeconversation.com/dossier/ecologie/loi-agec-quel-bilan-cinq-ans-apres/

[134] Le rapport des corps d'inspection et de contrôle de juin 2024 précité propose de « confier à l'Ademe la mise en œuvre des fonds de réemploi/réutilisation et de réparation en lieu et place des éco-organismes, leur gouvernance entrant en conflit d'intérêt avec ces missions. » (proposition n° 9).

[135] Par exemple « Darty 2nde vie ».

[136] Il existe une place de marché en ligne solidaire « Label Emmaüs » créée en 2016 avec le statut de Scic.

immédiate[137]. La plupart se situent dans une optique purement commerciale mais certaines revendiquent tout ou partie des valeurs et des principes de l'ESS et ont obtenu l'agrément Esus dans une cohabitation compliquée avec les acteurs de l'ESS « traditionnels ». Tous ces nouveaux acteurs sont en compétition avec les structures de l'ESS pour l'accès au gisement (reconditionnement) ou aux clients (réparation, vente en « seconde main »).

La situation est d'autant plus difficile pour l'ESS qu'à l'autre extrémité de la « gamme », les opérateurs solidaires sont concurrencés par les produits neufs à très bas coût proposés par les enseignes originaires ou qui s'approvisionnent dans les pays à faible coût de main d'œuvre, par exemple l'« *ultra fast fashion* » dans le domaine de l'habillement. Ces dernières peuvent mettre sur le marché des produits neufs à des prix inférieurs à ceux de seconde main, pourtant proposés dans un objectif de solidarité et de lutte contre la pauvreté. Des acteurs vertueux en matière sociale et environnementale sont ainsi fragilisés, voire menacés dans leur existence par des entreprises qui produisent dans des conditions très dégradées sur ces deux plans.

Une concurrence accrue du côté de l'offre même si celle-ci est appelée à progresser, une demande de produits reconditionnés qui se réduit : le modèle d'affaires des acteurs de l'ESS du réemploi est remis en cause.

***

L'atteinte par la France des objectifs fixés par la loi du 10 février 2020 en matière de réduction des déchets (- 30 % par rapport à 2010) n'est pas assurée. Elle suppose un engagement fort des acteurs de l'ESS qui maillent le territoire et sont seuls en mesure d'assurer une promotion de proximité de l'économie circulaire, tout en assurant une mission de cohésion sociale et territoriale. Ces acteurs ne peuvent être exclus de l'accès aux produits de qualité, sauf à recevoir des soutiens publics plus massifs, dans une économie affirmant le principe pollueur-payeur. Leur place dans les filières relevant de la responsabilité élargie des producteurs mérite d'être affirmée comme dans la politique de réduction des déchets, notamment dans ses dimensions industrielles et de politique commerciale.

[137] L'entrepreneur numérique américain Steve Blank définit la startup comme « une organisation temporaire à la recherche d'un modèle d'entreprise reproductible et à rendements croissants. »

Annexe n° 22 : questionnaire de la Cour des comptes auprès des acteurs de l'économie sociale et solidaire

La Cour a réalisé au moyen de l'outil Sphynx un questionnaire pour apprécier d'un point de vue qualitatif :

- les soutiens des acteurs publics au sens large (État, collectivités territoriales, et certains opérateurs) dont ils ont ou non pu bénéficier, qu'ils soient financiers ou extra financiers ;
- l'appréciation des acteurs de l'ESS portée sur le DLA, les PTCE, les contrats à impact social, les Cress ;
- leur appréciation sur l'accès aux financements publics ou privés ;
- leur connaissance et/ou utilisation de la mesure d'impact social.

Le questionnaire a été paramétré pour qu'une seule réponse par Siren soit possible pour éviter qu'un acteur puisse répondre plusieurs fois. Toutefois les réponses par plusieurs Siret affiliés à un même Siren étaient possibles.

Le questionnaire a été relayé auprès des acteurs entre la fin novembre 2024 et le 20 janvier 2025 par les têtes de réseau, dans la mesure où la Cour des comptes ne disposait pas des coordonnées des structures reprises dans les listes d'ESS France : trois têtes de réseau ont été sollicitées (ESS France, le mouvement associatif pour les associations, les Scop pour les coopératives).

465 structures ont répondu à ce questionnaire. Cet échantillon, s'il n'est pas constitué de manière statistique (aucun tirage au sort par exemple), constitue une base riche d'enseignements sur les thèmes précités.

La répartition par région des structures répondantes est la suivante :

Région	Nombre	Proportion
Auvergne-Rhône-Alpes	76	16,3 %
Île-de-France	72	15,5 %
Occitanie	63	13,5 %
Nouvelle-Aquitaine	62	13,3 %
Bretagne	41	8,8 %
Pays de la Loire	39	8,4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	29	6,2 %
Hauts-de-France	25	5,4 %
Grand-Est	24	5,2 %
Centre-Val de Loire	13	2,8 %
Normandie	11	2,4 %
Bourgogne-Franche-Comté	8	1,7 %
Corse	2	0,4 %

La répartition par statut juridique de la structure répondante est la suivante :

Statut juridique	Nombre	Proportion
Coopérative	291	62,6 %
Association	140	30,1 %
Société commerciale	33	7,1 %
Mutuelle	1	0,2 %

La répartition par ancienneté des structures répondantes est la suivante :

Ancienneté	Nombre	Proportion
Plus de cinq ans	389	83,7 %
Entre deux et cinq ans	69	14,8 %
Moins d'un an	7	1, %

La répartition des structures répondantes selon leur nombre de salariés est la suivante :

Nombre de salariés	Nombre	Proportion
Moins de 10	241	51,8 %
De 10 à 50	173	37,2 %
De 50 à 250	44	9,5 %
Plus de 250	7	1,5 %

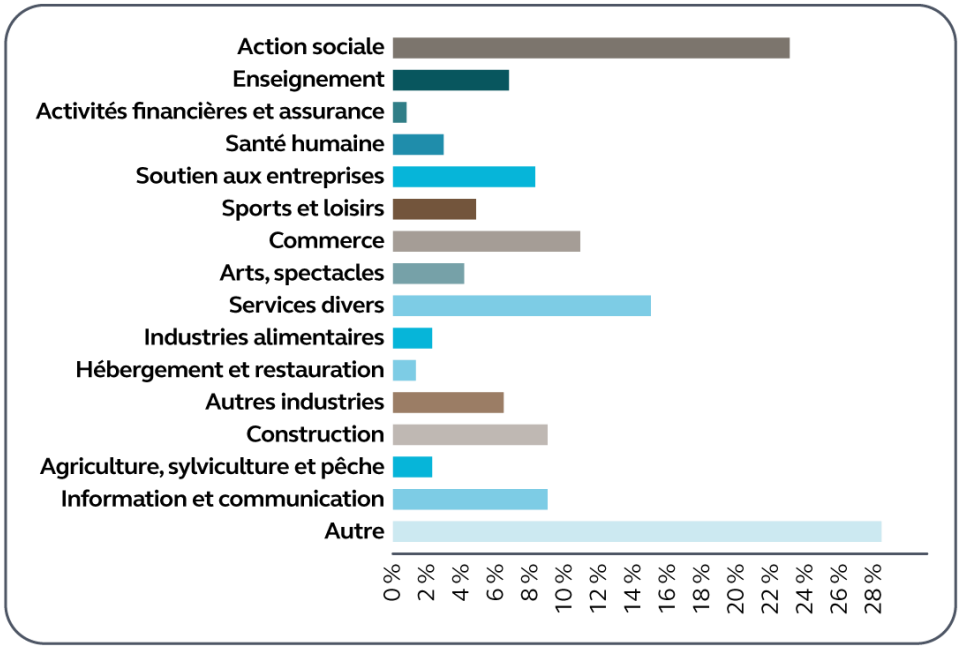
La répartition des structures répondantes selon leur chiffre d'affaires est la suivante :

Chiffre d'affaires	Nombre	Proportion
Inférieur à 2 millions d'euros	348	74,8 %
Entre 2 et 50 millions d'euros	91	19,6 %
N'est pas concerné	21	4,5 %
Plus de 1 500 millions d'euros	3	0,6 %
Entre 50 et 1 500 millions d'euros	2	0,4 %

La répartition des structures répondantes selon le niveau de leur bilan annuel est la suivante :

Bilan annuel	Nombre	Proportion
Inférieur ou égal à 450 000 €	244	52,5 %
Entre 450 000 et 7 millions €	192	41,3 %
Entre 7 millions et 25 millions €	13	2,8 %
N'est pas concerné	13	2,8 %
Supérieur à 25 millions €	3	0,6 %

Graphique n° 6 : répartition des structures répondantes selon leur secteur d'activité (choix multiples possibles pour les structures avec multi activités) :



Part des structures répondantes estimant répondre à des besoins sociaux non couverts par les acteurs publics ou par l'économie conventionnelle :

Besoins sociaux	Nombre	Proportion
Oui	247	53,1 %
Non	218	46,9 %

Part des structures répondantes ayant sollicité et obtenu un agrément ESUS :

Agrément ESUS	Nombre	Proportion
Non	388	83,4 %
Oui	77	16,6 %

Les constats sur l'agrément Esus issus du questionnaire réalisé par la Cour

16,6 % des 465 répondants au questionnaire de la Cour ont sollicité et obtenu un agrément Esus. Pour les autres, représentant plus de 80 % du panel des répondants, le non recours à l'agrément est très majoritairement dû à leur méconnaissance du dispositif et, pour ceux qui le connaissent, à l'absence perçue de plus-value de l'agrément par rapport à leur statut juridique qui leur paraît suffisant pour établir leur appartenance à l'ESS et leur utilité sociale (cas des Scop et des sociétés coopératives d'intérêt collectif par exemple). Enfin les acteurs interrogés estiment que les critères d'éligibilité ne sont pas suffisamment clairs pour engager une procédure d'agrément qu'ils perçoivent comme complexe et chronophage et qui aurait un effet négatif immédiat sur leur activité opérationnelle.

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de l'État (hors sécurité sociale) en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de l'État	Nombre	Proportion
Non	269	57,8 %
Oui	196	42,2 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de la CNAV	Nombre	Proportion
Non	450	96,8 %
Oui	15	3,2 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de la CNAM	Nombre	Proportion
Non	450	96,8 %
Oui	15	3,2 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de la CNAF	Nombre	Proportion
Non	403	86,7 %
Oui	62	13,3 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de la CNSA	Nombre	Proportion
Non	449	96,6 %
Oui	16	3,4 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de l'Ademe en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de l'Ademe	Nombre	Proportion
Non	427	91,8 %
Oui	38	8,2 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de la Caisse des dépôts et consignations en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de la Caisse des dépôts	Nombre	Proportion
Non	441	94,8 %
Oui	24	5,2 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de Bpifrance en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de Bpifrance	Nombre	Proportion
Non	433	93,1 %
Oui	32	6,9 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier de la région en 2022 et/ou 2023 :

Soutien de la région	Nombre	Proportion
Non	313	67,3 %
Oui	152	32,7 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier d'autres collectivités territoriales en 2022 et/ou 2023 :

Soutien d'autres collectivités	Nombre	Proportion
Non	278	59,8 %
Oui	187	40,2 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un soutien financier d'autres acteurs publics en 2022 et/ou 2023 :

Soutien d'autres acteurs publics	Nombre	Proportion
Non	351	75,5 %
Oui	114	24,5 %

Part des subventions publiques (subventions de fonctionnement et subventions en réponse à un appel à projet) dans le modèle économique des structures répondantes en 2023 :

Part des subventions publiques	Nombre	Proportion
Moins d'un quart	317	68,2 %
Entre un quart et la moitié	51	11 %
Entre la moitié et les trois quarts	50	10,8 %
Plus des trois quarts	47	10,1 %

Part des structures répondantes ayant eu ou pas recours au dispositif local d'accompagnement (DLA) :

Dispositif local d'accompagnement	Nombre	Proportion
Non	302	64,9 %
Oui	163	35,1 %

Appréciation portée sur ce dispositif par les structures répondantes :

Dispositif local d'accompagnement (appréciation)	Nombre	Proportion
Non concerné	295	63,4 %
Satisfait	85	18,3 %
Plutôt satisfait	75	16,1 %
Pas satisfait	10	2,2 %

Part des structures répondantes connaissant les contrats à impact social :

Connaissance des contrats à impact social	Nombre	Proportion
Non	423	91 %
Oui	42	9 %

Appréciation portée sur le contrat à impact social par les structures répondantes :

Contrats à impact social (appréciation)	Nombre	Proportion
Non concerné	423	91 %
Pas satisfait	32	6,9 %
Plutôt satisfait	10	2,2 %

Connaissance des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) par les structures répondantes :

Connaissance des PTCE	Nombre	Proportion
Non	274	58,9 %
Oui	191	41,1 %

Part des structures répondantes ayant adhéré à un PTCE :

Adhésion à un PTCE	Nombre	Proportion
Non concerné	274	58,9 %
Non	165	35,5 %
Oui	26	5,6 %

Appréciation des PTCE par les structures répondantes :

Appréciation des PTCE	Nombre	Proportion
Non concerné	439	94,4 %
Satisfait	13	2,8 %
Plutôt satisfait	8	1,7 %
Pas satisfait	5	1,1 %

Part des structures répondantes connaissant la chambre régionale de l'ESS (Cress) de sa région :

Connaissance de la Cress	Nombre	Proportion
Oui	301	64,7 %
Non	164	35,3 %

Part des structures répondantes ayant eu recours aux services de la Cress :

Recours à la chambre régionale de l'ESS (Cress)	Nombre	Proportion
Jamais	201	43,2 %
Non concerné	162	34,8 %
Une fois par an	56	12 %
Plus de trois fois par an	27	5,8 %
Deux à trois fois par an	19	4,1 %

Appréciation du rôle de la Cress par les structures répondantes :

Appréciation de la chambre régionale de l'ESS (Cress)	Nombre	Proportion
Non concerné	163	35,1 %
Plutôt satisfait	138	29,7 %
Satisfait	101	21,7 %
Pas satisfait	63	13,5 %

Appréciation par les structures répondantes de la coordination entre les différents acteurs publics (État compris) :

Avis sur la coordination entre les différents acteurs publics	Nombre	Proportion
Mauvaise	226	48,6 %
Plutôt bonne	205	44,1 %
Bonne	34	7,3 %

Connaissance par les structures répondantes de la stratégie régionale de développement de l'économie sociale et solidaire :

Connaissance de la stratégie régionale de développement de l'économie sociale et solidaire	Nombre	Proportion
Non	318	68,4 %
Oui	103	22,2 %
Sans objet	44	9,5 %

Part des structures répondantes ayant rencontré des difficultés d'accès aux financements privés en 2022 et/ou 2023 :

Difficultés d'accès aux financements privés	Nombre	Proportion
Non	341	73,3 %
Oui	124	26,7 %

Types de financements dont l'accès est jugé difficile :

Types de financements dont l'accès est jugé difficile s	Nombre	Proportion
Non concerné	323	69,5 %
Autre	44	9,5 %
Financements de court terme	42	9 %
Renforcement des fonds propres	31	6,7 %
Financements de long terme	22	4,7 %
Garanties	3	0,6 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié de ressources provenant de la finance solidaire en 2022 et/ou 2023 :

Recours à la finance solidaire	Nombre	Proportion
Information manquante	433	93,1 %
Non	30	6,5 %
Oui	2	0,4 %

Forme du recours à la finance solidaire :

Forme du recours à la finance solidaire	Nombre	Proportion
Non concerné	463	99,6 %
Produits d'épargne labellisés "finansol"	2	0,4 %

Part des structures répondantes disposant d'un outil de mesure de l'utilité ou de l'innovation sociale :

Outil pour mesurer l'utilité ou l'innovation sociale	Nombre	Proportion
Non	390	83,9 %
Oui	75	16,1 %

Depuis quand :

Ancienneté de l'outil de mesure de l'utilité ou l'innovation sociale	Nombre	Proportion
Non concerné	390	83,9 %
Plus de 3 ans	34	7,3 %
Moins d'un an	22	4,7 %
Entre 1 et 2 ans	19	4,1 %

Part des structures répondantes ayant bénéficié d'un accompagnement pour mettre en place cette démarche ?

Accompagnement à la mise en place de la mesure de l'utilité ou de l'innovation sociale	Nombre	Proportion
Non concerné	386	83 %
Non	48	10,3 %
Oui	31	6,7 %