



N° XXXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2016

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur la mise en **application de la loi n° 2014-856**
du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire*

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. YVES BLEIN et DANIEL FASQUELLE

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
I. NOUVELLE GOUVERNANCE ET NOUVEAUX OUTILS	9
A. UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE	9
1. Le Conseil supérieur de l'ESS	10
a. Un Conseil enfin installé	10
b. Des missions essentielles	11
2. La chambre française de l'ESS	12
3. Le niveau territorial	13
a. La priorité accordée au niveau régional	13
b. les incertitudes liées à la réforme territoriale	14
B. DES OUTILS À MOBILISER	14
1. L'indispensable orientation de la commande publique vers l'ESS	14
a. Une nécessaire sensibilisation des collectivités publiques à l'ESS	15
b. Une obligation limitée aux collectivités publiques au-delà d'un seuil	15
2. Le soutien au développement des pôles territoriaux de coopération économique..	16
a. L'institutionnalisation des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)	17
b. Des appels à projets perfectibles	17
c. Un dispositif à affiner	18
3. L'inquiétude suscitée par l'élargissement du dispositif local d'accompagnement à l'ensemble de l'ESS	19
4. Une liste des entreprises de l'ESS à exploiter	19
5. Un suivi statistique à peaufiner	21
C. DE NOMBREUX FINANCEMENTS QU'IL FAUT MIEUX FAIRE CONNAÎTRE	21
1. La refonte de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »	21
a. Un agrément plus précis	22
b. Une mise en œuvre incertaine	23
2. De nombreux fonds dédiés qui appellent une clarification des guichets	24

II. LES MESURES SPÉCIFIQUES AUX DIFFÉRENTES FAMILLES DE L'ESS..	27
A. LA MODERNISATION DU DROIT DES COOPÉRATIVES	27
1. Des mesures concernant l'ensemble des coopératives.....	27
2. Les enjeux de la révision coopérative.....	28
3. Des mesures spécifiques à certaines coopératives.....	29
a. Les SCOP d'amorçage.....	29
b. Les coopératives d'activité et d'emploi.....	30
B. DES AJUSTEMENTS PONCTUELS POUR LES MUTUELLES.....	30
1. Les certificats mutualistes et paritaires, un outil attendu.....	31
2. Les unions de mutuelles, une innovation en suspens.....	31
C. UN DROIT DES ASSOCIATIONS SÉCURISÉ.....	32
1. La sécurisation juridique de la subvention.....	32
2. Les titres associatifs.....	34
3. Une ordonnance de simplification utile mais à consolider.....	34
4. Des incertitudes à lever.....	36
a. Le nécessaire développement du volontariat associatif.....	36
b. La réforme du Haut-Conseil à la vie associative.....	36
c. Les fonds territoriaux de développement associatif.....	36
D. UNE MODERNISATION DU DROIT DES FONDATIONS À POURSUIVRE	37
1. La prise en compte des fondations et fonds de dotation dans la loi ESS.....	37
2. Une modernisation du droit des fondations et fonds de dotations à amplifier.....	38
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

Promulguée le 31 juillet 2014, la loi n° 2014-856 relative à l'économie sociale et solidaire constitue à bien des égards une loi de fondation⁽¹⁾. Pour la première fois, en effet, étaient affirmés et défendus dans un texte législatif les principes et les spécificités de ce mode innovant d'entreprendre. Les valeurs qui animent les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) étaient ainsi reconnues : gouvernance démocratique et participative, lucrativité limitée et objectif d'utilité sociale.

La loi ESS portait en outre une innovation importante puisqu'elle reconnaissait, au-delà des acteurs historiques de l'économie sociale (à savoir les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations), le rôle de certaines entreprises commerciales faisant le choix de s'appliquer à elles-mêmes les principes de l'ESS.

Cette loi de fondation a donc incontestablement permis de mieux faire connaître ce mode d'activité économique auprès des Français, qui sont sensibles à cette économie de sens, fondée sur des valeurs qui placent l'homme comme acteur et moteur de l'entreprise. Elle suscite également un réel intérêt à l'étranger, de nombreux pays considérant ce texte comme précurseur et comme un modèle à suivre.

De nombreuses mesures réglementaires étaient nécessaires à la suite de l'adoption de la loi. Leurs publications se sont faites progressivement, certaines avec retard. Cela peut s'expliquer par le changement des ministres chargés du dossier⁽²⁾, facteur qui, combiné à une administration en phase de recomposition, a probablement ralenti le processus d'élaboration des textes. Cela peut également s'expliquer par la volonté de mener une concertation la plus large possible avec le secteur : la loi elle-même avait fait l'objet d'une intense concertation avec les acteurs concernés ; aux dires des personnes auditionnées par vos rapporteurs, cette concertation s'est poursuivie pour l'élaboration des mesures réglementaires. Ce dont on ne peut que se féliciter.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des mesures réglementaires a été prise. Seules restent en suspens des dispositions qui ont été modifiées par des lois postérieures. C'est en particulier le cas des dispositions figurant aux articles 18, 19 et 20 de la loi concernant la transmission d'entreprises et le droit d'information préalable des salariés. Suite au rapport de notre collègue Fanny Dombre-Coste⁽³⁾,

(1) *Présentée en conseil des ministres le 24 juillet 2013, la loi ESS a fait l'objet de deux lectures successives dans chacune des chambres avant qu'un accord soit trouvé en commission mixte paritaire et que le texte soit définitivement adopté le 21 juillet 2014.*

(2) *À Benoit Hamon, qui avait initié et porté la loi devant le Parlement, a succédé, le 9 avril 2014, Valérie Fourneyron, puis, le 3 juin 2014, Carole Delga et, enfin, le 17 juin 2015, Martine Pinville.*

(3) *Rapport d'évaluation du droit d'information préalable des salariés en cas de cession de leur entreprise, 18 mars 2015*

le dispositif a été retouché par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Vos rapporteurs n'ont donc pas traité cette question dans le présent rapport ⁽¹⁾.

Deux habilitations à légiférer par ordonnances étaient par ailleurs prévues aux articles 62 et 96 de la loi : la première concernait la simplification des démarches administratives des associations et fondations et l'ordonnance a été publiée le 23 juillet 2015 ⁽²⁾ ; la seconde devait permettre d'appliquer les dispositions de la loi outre-mer mais l'ordonnance n'a jamais été publiée, sa nécessité ayant été jugée finalement superflue. Vos rapporteurs regrettent qu'il soit ainsi demandé au Parlement de se dessaisir de son pouvoir législatif sans qu'une analyse juridique solide vienne justifier ce dessaisissement.

Il était enfin prévu aux articles 26, 49, 52, 58 et 67 de la loi que le Gouvernement remette cinq rapports au Parlement :

– un rapport sur la création d'un statut des unions d'entreprises de l'économie sociale et solidaire ⁽³⁾ ;

– un rapport sur l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes ⁽⁴⁾ ;

– un rapport sur les droits et la formation des administrateurs de mutuelles ⁽⁵⁾ ;

– un rapport sur l'alignement des droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles sur ceux existants dans le code de la mutualité ⁽⁶⁾ ;

– un rapport d'évaluation des congés favorisant le bénévolat associatif et des possibilités de valorisation des acquis de l'expérience dans le cadre du bénévolat ⁽⁷⁾.

À ce jour, seul le rapport portant sur les coopératives maritimes a été transmis, et ce tardivement (*date à préciser*).

Le présent rapport ne prétend pas dresser un bilan de la loi ESS : un tel exercice semble prématuré dix-huit mois à peine après la promulgation de la loi,

(1) Par ailleurs, le décret relatif à la gouvernance des éco organismes (articles 88, 91 et 92 de la loi) est lié à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et le décret appliquant la révision coopérative aux SCOP HLM est lié à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(2) Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

(3) date-limite de dépôt fixée au 31 décembre 2014

(4) date-limite de dépôt fixée au 1^{er} septembre 2015

(5) date-limite de dépôt fixée au 31 juillet 2015

(6) date-limite de dépôt fixée au 15 juillet 2015

(7) date-limite de dépôt fixée au 31 janvier 2015

d'autant que de nombreuses dispositions ne sont rentrées en vigueur que le 1^{er} janvier dernier. Il entend néanmoins s'assurer que les dispositions réglementaires ont été prises et qu'elles l'ont été en respectant l'intention du législateur. Ce qui, globalement, est le cas même, si tel ou tel point pourrait mériter un réexamen.

Ce qui ressort néanmoins des auditions conduites par vos rapporteurs est la nécessité que la dynamique lancée par la loi ESS soit poursuivie, ce qui suppose une volonté politique claire et affirmée de faire du développement de ce secteur une priorité politique.

PROJET

I. NOUVELLE GOUVERNANCE ET NOUVEAUX OUTILS

Loi de fondation, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a d'abord permis de reconnaître l'ESS comme un mode d'entreprendre et de développement économique spécifique. L'article 1^{er} de la loi pose ainsi les grands principes que se doit de respecter tout acteur économique se revendiquant du secteur : un but autre que le partage des bénéfices, une gouvernance démocratique, transparente et participative, une gestion orientée vers le développement de l'activité et des réserves impartageables.

La définition posée est par ailleurs inclusive, ce qui constitue une avancée majeure de la loi. Relèvent de l'ESS non seulement les acteurs historiques du secteur (mutuelles, coopératives, associations...) mais également les entreprises commerciales qui, poursuivant un but d'utilité sociale (notion définie, pour la première fois, à l'article 2 de la loi), respectent les principes de l'ESS, en particulier celles relatives à la gouvernance, et ont un objectif de lucrativité limitée ⁽¹⁾.

Outre cette clarification des principes et des objectifs de l'ESS, la loi a également souhaité consolider le réseau des acteurs en réformant la gouvernance et moderniser les outils de développement du secteur, en particulier l'accès au financement.

A. UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE

Lors du conseil des ministres du 23 décembre dernier, il a été procédé à la nomination d'une déléguée à l'économie sociale et solidaire ⁽²⁾, auprès du directeur général du Trésor au ministère de l'économie.

Jusqu'alors, l'administration de l'ESS figurait à l'organigramme de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes. Cette nomination complète donc le processus d'installation au 1^{er} janvier prochain d'une nouvelle administration de l'économie sociale et solidaire au sein du ministère de l'économie et des finances ⁽³⁾.

Vos rapporteurs se félicitent de cet aboutissement qui s'inscrit dans la droite ligne de la conception large de l'économie sociale et solidaire retenue par le

(1) Le décret n° 2015-858 du 13 juillet 2015 relatif aux statuts des sociétés commerciales ayant la qualité d'entreprises de l'économie sociale et solidaire est venu, conformément à la loi, préciser ces obligations.

(2) Il s'agit de Mme Odile Kirchner, qui était auparavant secrétaire générale du Conseil national de l'industrie.

(3) Le décret n° 2015-1647 du 11 décembre 2015 modifiant le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi confie désormais à la direction générale du Trésor la promotion du développement de l'économie sociale et solidaire.

législateur. Ils souhaitent néanmoins attirer l'attention sur la nécessité que cette nouvelle structure dispose des moyens humains à la hauteur des missions qui lui sont confiées.

Cette réorganisation des structures de l'État vient par ailleurs achever le long processus de réorganisation de la gouvernance du secteur qu'a souhaitée le législateur.

1. Le Conseil supérieur de l'ESS

Le législateur avait souhaité inscrire dans la loi le Conseil supérieur de l'ESS, institution créée en 2006, afin de conforter son positionnement et renforcer sa légitimité au moment où l'ESS se voyait enfin reconnue dans une loi fondatrice. Signe de cette consécration, le Conseil était désormais rattaché au Premier ministre même s'il reste évidemment présidé par le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire.

a. Un Conseil enfin installé

Outre son rôle traditionnel de lieu de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants de l'ESS, la loi a confié de nouvelles missions au Conseil supérieur :

- la promotion de l'ESS à destination de la jeunesse ;
- la prise en compte de l'ESS dans le droit de l'Union Européenne ;
- le suivi de l'évolution des politiques publiques européennes, nationales et territoriales concernant l'ESS ;
- la réalisation du guide d'amélioration des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS ;
- l'évaluation de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ESS.

Conformément à l'article 4 de la loi, un décret en Conseil d'État ⁽¹⁾ est venu fixer la durée des mandats, les modalités de fonctionnement et de désignation des membres, en assurant notamment la parité entre les femmes et les hommes.

Si le décret est, dans l'ensemble, conforme aux intentions du législateur, vos rapporteurs s'interrogent néanmoins sur son article 5 qui fixe la composition du bureau du Conseil. L'élection de deux vice-présidents est certes prévue mais chaque vice-président doit être issu d'un collège spécifique : le premier du collège des représentants désignés par le Parlement, le Conseil économique, social et environnemental et les associations représentatives des collectivités territoriales ; le second du collège des représentants des organisations représentatives de salariés

(1) Décret n° 2015-732 du 24 juin 2015 relatif au Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire

et d'employeurs des entreprises de l'ESS. Ainsi, aucun vice-président n'est issu du collège des représentants des différentes formes juridiques d'entreprises de l'ESS, ce qui semble pour le moins contre-intuitif tant ce collège paraît essentiel.

Deux arrêtés⁽¹⁾ portant nomination au conseil sont ensuite venus compléter le dispositif réglementaire et le Conseil a été installé le 8 octobre dernier, sous la présidence de Mme Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. Vos rapporteurs se félicitent de cette installation même s'ils regrettent son caractère tardif ; l'essentiel est que le Conseil puisse désormais se mettre au travail.

b. Des missions essentielles

L'une de ses premières missions sera l'élaboration du guide des bonnes pratiques prévu à l'article 3 de la loi, qui donne douze mois au Conseil après la publication du décret fixant son organisation pour mener à bien ce travail. Le décret ayant été publié le 24 juin, il reste donc un peu plus de trois mois. Cet article 3, issu d'une initiative parlementaire, avait suscité de nombreux débats et l'équilibre atteint doit, selon vos rapporteurs, être préservé.

Ce guide doit notamment concerner la gouvernance, la stratégie de l'entreprise, la territorialisation de l'activité et des emplois, la politique salariale, la formation professionnelle, les négociations annuelles obligatoires, la santé et la sécurité au travail, la qualité des emplois, le lien avec les usagers, la réponse aux besoins non couverts des populations, la diversité, la lutte contre les discriminations et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Mais il doit également veiller à prendre en compte la diversité des acteurs de l'ESS. Enfin, de nombreux acteurs de l'ESS ont souligné à vos rapporteurs l'importance du caractère non-contraignant de ce guide afin d'éviter qu'il ne se transforme en label, hypothèse clairement écartée par le législateur.

Autre chantier important pour le Conseil, celui de la définition de l'innovation sociale : l'article 15 de la loi lui confie en effet le soin de définir « *des orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique socialement innovant* ». Prolongeant des travaux déjà engagés, une des six commissions thématiques du Conseil supérieur est donc consacrée au sujet. Présidée par M. Hugues Sibille, la commission « *Écosystème de l'innovation sociale* », est d'ores et déjà au travail.

Au-delà de ces missions, importantes mais ponctuelles, vos rapporteurs souhaitent que le Conseil joue pleinement son rôle de veille normative : il sera certes désormais obligatoirement consulté sur les projets de dispositions législatives et réglementaires communes à l'ESS ; mais sa vigilance doit

(1) Arrêtés du 2 octobre et du 22 décembre 2015 portant nomination au Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire

également porter sur l'ensemble des textes susceptibles d'impacter le secteur, sans que celui-ci soit spécifiquement visé (on peut, par exemple, penser ici au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).

2. La chambre française de l'ESS

À l'initiative de l'un de vos rapporteurs, le législateur avait souhaité inscrire dans la loi une chambre française de l'économie sociale et solidaire afin de mettre en œuvre une instance nationale qui fédère les organisations statutaires nationales du secteur ainsi que les entrepreneurs sociaux.

L'article 5 de la loi disposait donc que *« la chambre française de l'économie sociale et solidaire assure, au plan national, la représentation et la promotion de l'économie sociale et solidaire. Elle assure à cet effet, au bénéfice des entreprises du secteur la représentation auprès des pouvoirs publics nationaux des intérêts de l'économie sociale et solidaire, sans préjudice des missions de représentation des organisations professionnelles ou interprofessionnelles du secteur »*.

Une convention d'agrément entre l'État et la chambre était également prévue par la loi et cette convention a été signée le 4 septembre 2015 par le Premier ministre et la secrétaire d'État chargée de l'ESS. Elle reprend les missions figurant dans la loi et confirme que l'association qui a été créée correspond bien aux dispositions de la loi. Une convention de financement a également été conclue en décembre 2015 pour un financement de l'État à hauteur de 200 000 euros.

Vos rapporteurs se félicitent de la mise en place de cette structure, désormais rebaptisée ESS France, qui doit contribuer à la promotion de l'ESS. Deux questions restent en suspens néanmoins.

La première est celle de la représentation de l'ESS au Conseil économique, social et environnemental : lors du dernier renouvellement des membres du CESE, il n'a pas manifestement pas été tenu compte de cet élément nouveau que constitue la création de la chambre française. Il serait plus simple de modifier l'article 7 du décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental afin de prévoir que c'est la chambre française qui désigne, comme c'est le cas pour les professions libérales, un représentant de l'ESS ⁽¹⁾.

La seconde question porte sur les missions d'ESS France et, en particulier, sur celle de représentation à l'international. Il s'agit d'une mission essentielle, autrefois portée par le Conseil des entreprises, employeurs et groupements d'employeurs de l'économie sociale (Ceges), ancêtre de la chambre française mais qui ne figure malheureusement pas dans la convention, l'État ayant une lecture stricte des missions prévues par la loi. Vos rapporteurs regrettent cette

(1) Il conviendrait d'ailleurs de toiletter ce décret pour y reprendre cette terminologie et non celle, anachronique, d'économie solidaire.

interprétation, peu conforme à l'intention du législateur ; il sera probablement nécessaire de clarifier ce point lors d'un prochain véhicule législatif.

3. Le niveau territorial

La loi ESS accorde une importance particulière à l'échelon régional pour favoriser le développement de ce secteur d'activité. Elle s'appuie pour cela sur les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS). Mais la réforme territoriale en cours est venue quelque peu compliquer le dispositif.

a. La priorité accordée au niveau régional

Les CRESS sont des associations représentatives et transversales, qui ont vocation à réunir les acteurs de l'ESS de leur région : les associations, les coopératives, les fondations, les mutuelles, les entreprises sociales et les syndicats employeurs.

Le législateur a souhaité inscrire les CRESS dans la loi, gage de pérennité et de reconnaissance du travail accompli. Il a également pu définir précisément leurs missions :

- représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts de l'ESS ;
- appui à la création, au développement et au maintien des entreprises ;
- appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises ;
- contribution à la collecte, à l'exploitation et à la mise à disposition des données économiques et sociales relatives aux entreprises de l'ESS ;
- enregistrement, mise à jour et publication de la liste des entreprises de l'ESS ;
- information des entreprises sur la dimension européenne de l'ESS et appui à l'établissement de liens avec les entreprises du secteur établies dans les autres États membres de l'UE ;
- développement et animation de la coopération internationale dans les départements d'outre-mer en matière d'ESS.

Est également inscrit dans la loi le Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES) créé en 2004 à l'initiative des CRESS afin de répondre à leur besoin de structuration et de contribuer à la connaissance de leur action au niveau national.

Ce choix de privilégier le niveau régional est confirmé par l'article 8 de la loi qui crée, autour du préfet et du président de région, une conférence régionale de l'ESS, qui doit débattre des orientations, des moyens et des résultats des politiques locales de développement de l'ESS.

b. les incertitudes liées à la réforme territoriale

La première conséquence de la réforme territoriale est la nécessité pour les CRESS de se rapprocher afin de tenir compte de la réduction du nombre de régions. Le processus est en cours et il vient s'ajouter à un mouvement plus vaste de modernisation du réseau, en particulier des statuts, des missions et des financements. D'ici la fin 2016, ce chantier devrait être achevé.

La deuxième conséquence concerne la stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire prévue à l'article 7 de la loi, qui doit être élaborée par la région, en concertation avec la CRESS.

En effet, l'article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a confié aux régions le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, schéma qui doit, entre autres choses, définir « *les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire* » (article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales).

Malgré ce nouveau schéma régional de développement économique, le législateur a souhaité maintenir l'article 7 de la loi ESS considérant que les particularités de l'ESS rendaient nécessaires une réflexion et un travail spécifiques sur ce secteur. Il va néanmoins de soi qu'il ne sera pas nécessaire pour les régions de mener deux exercices parallèles qui pourraient s'avérer redondants : la stratégie régionale de l'ESS constituera tout simplement le volet ESS du schéma régional de développement économique.

B. DES OUTILS À MOBILISER

Outre cette gouvernance renouvelée, la loi prévoit un certain nombre d'outils afin de développer l'ESS. Malgré des améliorations significatives, les premiers retours sur la mise en application de ces derniers indiquent que le mouvement entamé doit être amplifié.

1. L'indispensable orientation de la commande publique vers l'ESS

La loi relative à l'ESS a pour ambition de développer les clauses sociales dans le cadre de la commande publique des collectivités publiques. Des obligations ont donc été instituées pour certaines collectivités dont le nombre devrait s'étendre progressivement.

a. Une nécessaire sensibilisation des collectivités publiques à l'ESS

La commande publique représente 10 à 15 % du PIB français selon les méthodes de calcul utilisées, elle peut donc être considérée comme un levier majeur au service de l'insertion sociale.

Les travaux préparatoires de la loi ont ainsi fait ressortir l'intérêt d'intégrer les exigences de l'ESS dans la politique de commande publique. En effet, les collectivités publiques qui concluent des marchés se doivent d'adopter un comportement exemplaire en optimisant l'impact social de leurs actes d'achat afin d'entraîner dans une dynamique en faveur de l'ESS les autres acteurs de la société.

En outre, le développement par les acheteurs publics d'une stratégie d'achats publics socialement responsables devrait mécaniquement avoir un impact immédiat sur le volume d'activité et les embauches des structures d'insertion par l'activité économique.

Ainsi, il a été convenu d'adopter une obligation de production et de publication de schémas de promotion des achats publics socialement responsables pour certaines collectivités territoriales. Ces schémas déterminent les objectifs de passation des marchés publics en intégrant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs.

Le législateur a souhaité susciter une prise de conscience de la part des collectivités territoriales de la nécessité d'introduire dans leurs calculs les bénéfices en termes d'impacts sociaux plutôt que de se cantonner à une approche uniquement axée sur les coûts financiers à court terme.

b. Une obligation limitée aux collectivités publiques au-delà d'un seuil

L'article 13 de la loi relative à l'ESS prévoit la fixation par décret d'un seuil au-delà duquel les pouvoirs adjudicateurs doivent donc adopter et publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables.

Le décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 ⁽¹⁾ a fixé ce seuil à 100 millions d'euros hors taxes. L'application de ce seuil a pour effet de soumettre à l'obligation d'adoption des schémas environ 160 collectivités publiques. Parmi ces collectivités, on trouve la plupart des régions, une soixantaine de départements, quelques établissements publics de coopération intercommunale et établissements publics industriels et commerciaux et une dizaine de villes. Ces schémas sont pour la plupart actuellement en cours d'élaboration, même si certains ont déjà été adoptés comme ceux concernant la ville de Paris et la région Île-de-France.

(1) Décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015 fixant le montant prévu à l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que certains acteurs de l'ESS estiment que le seuil retenu par le Gouvernement est trop élevé et ne permet pas suffisamment le développement des achats publics socialement responsables. Il est fait remarquer que les collectivités concernées sont majoritairement celles comprenant plus de 250 000 habitants. Selon eux, un seuil plus bas permettant d'impliquer les collectivités à partir de 30 000 ou 70 000 habitants serait un indicateur pertinent. Leur avis est donc d'abaisser le seuil dès à présent.

Cependant, la fixation de ce seuil a été décidée dans l'optique de ne pas faire peser des contraintes trop importantes sur des collectivités territoriales insuffisamment préparées. Ce montant traduit la prise en compte d'un impératif de proportionnalité entre les contraintes liées à la définition d'une telle stratégie globale d'achats socialement responsables et les moyens dont disposent les acteurs concernés pour l'élaborer et la mettre en œuvre. L'obligation d'adopter de tels schémas pour de petites collectivités locales aurait été mal perçue par les intéressés ce qui aurait été contre-productif. En effet, la volonté des auteurs de la loi est de faire adhérer les acteurs publics locaux aux spécificités de l'ESS et non de leur imposer de sévères contraintes. La démarche est incitative et non punitive.

Vos rapporteurs rappellent que le seuil adopté constitue une première étape nécessaire dans la mise en place de la mesure. Néanmoins, ils partagent le constat que ce seuil a vocation à diminuer au fur et à mesure de l'adoption par les collectivités les plus importantes des schémas de promotion des achats socialement responsables. Pour l'instant, il semble préférable de continuer à inciter, sur la base du volontariat, les pouvoirs adjudicateurs de moindre ampleur à adopter des clauses sociales et ainsi intégrer dans leur culture les exigences de l'ESS.

Pour ce faire, la politique d'encouragement à l'adoption de clauses sociales doit s'appuyer sur des partenariats avec d'autres acteurs institutionnels. À titre d'exemple, un partenariat triennal engagé avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en début d'année 2015, vise à la mise en place d'actions de sensibilisation et de formation autour des enjeux de l'économie sociale et solidaire. Ce type de convention est à encourager.

2. Le soutien au développement des pôles territoriaux de coopération économique

La loi relative à l'ESS a souhaité renforcer les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) en leur donnant un cadre légal et en organisant le soutien de l'État à ces derniers. Les auditions conduites par vos rapporteurs les conduisent à penser que domine une certaine déception quant à la mise en œuvre concrète du dispositif et qu'il existe un décalage certain par rapport aux ambitions du législateur.

a. L'institutionnalisation des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)

Afin de pallier le manque de coordination entre les différents acteurs de l'ESS, des regroupements de plusieurs structures se situant sur le même territoire se sont spontanément formés sous l'appellation de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

L'article 9 de la loi relative à l'ESS prévoit l'institutionnalisation de ces PTCE et un soutien financier à destination de certains d'entre eux. La loi définit ces structures comme constituées par le regroupement d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, d'entreprises classiques, de collectivités territoriales et de leurs groupements, de centres de recherche, d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, d'établissements d'enseignement supérieurs et de recherche et d'organismes de formation.

L'objectif est de mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable. La mise en place des PTCE répond ainsi à la préoccupation de cohésion et de développement territorial.

b. Des appels à projets perfectibles

La loi relative à l'ESS prévoit que la sélection des PTCE soutenus par l'État se fait par le biais d'appels à projets ; dont les modalités d'application ont été renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2015-431 du 15 avril 2015 ⁽¹⁾ est donc venu préciser le fonctionnement des appels à projets. Le comité interministériel chargé de sélectionner les projets sera composé des représentants des ministres apportant leur soutien ainsi que du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou de son représentant. Le comité interministériel doit également recueillir l'avis de six personnalités qualifiées, nommées par le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire, et de six représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'aide étatique se matérialise, alternativement ou cumulativement, par l'octroi de subventions et un appui notamment logistique ou intellectuel.

La première édition de ces appels à projets a permis de retenir 23 lauréats sur 180 candidatures. La seconde promotion de lauréats a eu lieu le 14 janvier 2016. Sur ces deux appels à projets, ce sont au total 280 dossiers qui ont été déposés. Un troisième appel à projets sera lancé en 2016.

Les membres du collectif PTCE dressent un bilan mitigé de la mise en application de l'article 9 de la loi. Ces derniers reconnaissent l'intérêt suscité par

(1) Décret n° 2015-431 du 15 avril 2015 relatif aux appels à projets des pôles territoriaux de coopération économique

ces structures mais ne sont pas satisfaits des modalités des appels à projets successifs. Ils affirment que plusieurs PTCE ne comprennent pas les critères de sélection, ce qui pourrait conduire à une désaffection pour le concept.

De plus, la volonté de changement d'échelle dans le soutien aux PTCE ne s'est pas matérialisée dans les faits. Alors que 25 projets ont été soutenus en 2013, ils ont été seulement 15 lors de l'appel à projets 2016. L'enveloppe budgétaire qui était de 3 millions d'euros lors du premier appel à projets a été amoindrie lors du second. Cette baisse du financement alloué aux PTCE pose la question de la pérennité du dispositif.

Autre observation formulée au cours des auditions menées par vos rapporteurs, la majorité des pôles repérés à l'occasion de ces appels à projets ne seraient pas connus des réseaux travaillant à l'observation et à l'accompagnement des PTCE. Il semblerait que certains de ces pôles aient été constitués pour répondre à l'appel à projets sans s'être véritablement organisés de longue date entre acteurs d'un même territoire pour porter des valeurs et une éthique commune.

c. Un dispositif à affiner

Au cours des auditions menées par vos rapporteurs, les acteurs de l'ESS ont évoqué un certain nombre de pistes afin de rendre plus efficace le dispositif de soutien aux PTCE.

Des critiques quant aux critères d'éligibilité aux PTCE ont ainsi été formulées. En effet, la rédaction de la loi exclut les pôles qui, dans une première étape, organisent la collaboration d'acteurs de l'ESS sans avoir encore noué des relations avec des entreprises privées dans le cadre de ce projet. L'absence de soutien de l'État gêne ainsi le développement de la capacité d'innovation de certains pôles en les contraignant dans leur mode d'organisation. Une modification de la définition des PTCE permettant d'étendre le champ des groupements pouvant bénéficier du soutien de l'État serait la bienvenue.

Par ailleurs le soutien de l'État a pu, à tort, paraître comme une labellisation des pôles et ce malgré l'expression écrite très claire sur ce point dans le deuxième appel à projets. Le concept de PTCE dépassant largement le seul cadre des appels d'offres doit, de ce fait, se structurer. Or, la coordination nécessaire entre les différents PTCE n'a pas été prise en compte par les pouvoirs publics. Des membres du collectif PTCE ont pris l'initiative d'une telle coordination, mais il est difficile de la faire perdurer en l'absence de financements. Il est donc impératif d'accélérer l'organisation du pilotage du développement de ces pôles.

3. L'inquiétude suscitée par l'élargissement du dispositif local d'accompagnement à l'ensemble de l'ESS

Créé en 2002 par l'État et la Caisse des dépôts et consignations, avec le soutien du Fonds social européen, rapidement rejoints par le Mouvement associatif, le dispositif local d'accompagnement (DLA) permet aux structures d'utilité sociale de bénéficier d'accompagnements dans leurs démarches de création, de consolidation et de développement de l'emploi.

L'article 61 de la loi relative à l'ESS a étendu ce dispositif à toutes les structures de l'ESS en prévoyant une fixation par voie réglementaire des modalités d'application. Le décret du 1^{er} septembre 2015 ⁽¹⁾ précise ainsi le fonctionnement du DLA.

Cette modification du périmètre du DLA est critiquée par certains acteurs de l'ESS, dont le Mouvement associatif, auditionnés par vos rapporteurs. Selon eux, une extension incontrôlée du périmètre du DLA risque de fragiliser le financement des associations, qui sont historiquement les principaux bénéficiaires de ce dispositif. Cette crainte se comprend en raison des risques de diminution du budget alloué au financement du DLA. En effet, ce n'est que grâce à un amendement au projet de loi de finances pour 2016 que les crédits de l'État ont été maintenus à un niveau équivalent aux années précédentes. De surcroît, en supposant un maintien par l'État de moyens constants, la part des financements destinés aux associations serait réduite en raison du nombre supérieur de structures éligibles au DLA.

Le financement des DLA reste ainsi une question primordiale, tant en ce qui concerne les crédits de fonctionnement que d'ingénierie. Souvent, ces derniers sont insuffisants. De plus, les modalités de financement avec des sources différentes peuvent mettre en danger les structures porteuses, du fait des retards de certains financeurs.

Une des pistes envisagées est de renforcer le rôle des CRESS. En effet ces dernières, de par les missions qui leur sont confiées par la loi, peuvent être force de proposition dans la définition des orientations et objectifs du DLA, dans la déclinaison opérationnelle de ce dispositif sur les territoires et dans le positionnement de ce dispositif dans l'ensemble des politiques locales.

4. Une liste des entreprises de l'ESS à exploiter

La promotion de l'ESS nécessite une meilleure visibilité de ses acteurs. Ainsi, à l'issue des travaux parlementaires, l'adoption d'une liste des entreprises satisfaisant aux exigences de l'ESS et sa mise à jour a été approuvée.

(1) Décret n° 2015-1103 du 1^{er} septembre 2015 relatif au dispositif local d'accompagnement

Aux termes de l'article 6 de la loi, les CRESS auront pour mission de tenir à jour la liste des entreprises de l'ESS se situant dans leur ressort, selon des modalités définies par décret.

L'élaboration de ce décret a été particulièrement compliquée et il n'a, au final, été publié que le 22 décembre 2015⁽¹⁾ pour une application au 1^{er} janvier 2016.

Il comprend notamment les mentions à inscrire dans les listes en question. Le texte réglementaire contient également une liste de documents pouvant être déposés par les entreprises de l'ESS auprès de la CRESS compétente afin d'apparaître sur la liste.

Ainsi les listes feront apparaître un certain nombre d'informations, dont la raison ou dénomination sociale, le sigle le cas échéant, la forme juridique, le siège social, la dénomination usuelle de l'entreprise et de ses établissements si elle en possède, l'adresse de l'entreprise et de ses éventuels établissements ainsi que le numéro d'identité de l'entreprise et de ses éventuels établissements si elle en possède. Ces informations sont un socle minimal et les entreprises souhaitant enrichir leur présentation pourront demander à faire apparaître des informations supplémentaires.

De même, les entreprises de l'ESS pourront également transmettre certains documents pour publication et/ou observation. Il s'agit notamment des copies des statuts, de la déclaration en préfecture, d'un extrait du registre du commerce et de sociétés, du bilan, du compte de résultat et de l'annexe.

La mise en œuvre de cet outil devrait permettre la promotion des acteurs de l'ESS. Les listes seront disponibles sur les sites des CRESS, ce qui constitue un avantage en termes d'accessibilité. Le Conseil national des CRESS (CNCRES) a également indiqué qu'il tiendra une liste nationale consolidée sur son site internet.

La visibilité permise par la tenue de ces listes permettra ainsi de faciliter la mise en relation entre les acteurs de l'ESS mais également de faire connaître les entreprises satisfaisant aux exigences de l'ESS auprès du grand public. Enfin, ces listes pourront servir d'outils statistiques aux organismes de gouvernance de l'ESS ainsi qu'aux collectivités publiques, permettant d'appréhender au mieux cette forme d'économie.

Vos rapporteurs pensent que la tenue effective de ces listes doit être encouragée par les pouvoirs publics. Cet outil pourrait servir de base au développement de l'ESS en indiquant au public ainsi qu'aux opérateurs économiques quelles sont les structures satisfaisant aux exigences de ce type d'économie.

(1) Décret n° 2015-1732 du 22 décembre 2015 relatif à l'obligation de mise à jour et de publication par les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire de la liste des entreprises régies par l'article 1^{er} de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

5. Un suivi statistique à peaufiner

L'article 12 de la loi relative à l'ESS prévoit la mise en place d'un suivi statistique réalisé notamment par 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. Des conventions conclues entre les différents acteurs précisent les conditions de ce suivi statistique.

La coordination entre les organismes, qui faisait défaut avant l'adoption de la loi relative à l'ESS, devrait ainsi permettre d'obtenir les éléments statistiques nécessaires au développement de l'ESS. En effet, les données statistiques disponibles ne permettraient pas d'avoir une perception claire de l'insertion économique de ces entreprises, de leur solidité financière et de leurs sources de financement.

Il pourrait être envisagé d'organiser une large concertation des acteurs du suivi statistique sur les questions en lien avec les articles 6 (tenue des listes des entreprises) et 12 (suivi statistique) de la loi. Un premier diagnostic sommaire indique que l'accessibilité des dispositifs de financement aux petits et moyens projets serait la question centrale à régler.

Une meilleure compréhension de l'activité économique des entreprises de l'ESS devrait permettre d'ajuster le cadre normatif aux besoins de ces dernières et de renforcer l'efficacité de l'action publique. Néanmoins il semble qu'aujourd'hui ce suivi statistique ne soit pas efficient. Vos rapporteurs insistent sur le fait que des efforts doivent encore être menés à ce sujet.

C. DE NOMBREUX FINANCEMENTS QU'IL FAUT MIEUX FAIRE CONNAÎTRE

L'un des enjeux essentiels pour les acteurs de l'ESS est d'avoir accès à des financements spécifiques qui reconnaissent et s'adaptent à leurs spécificités. De nombreux fonds dédiés ont ainsi été mis en place pour soutenir le développement du secteur.

Parallèlement, la finance solidaire a connu ces dernières années un développement considérable : un million d'épargnants sont désormais concernés (contre 39 000 en 2002) permettant de dégager 6,84 milliards d'euros de placements solidaires (contre 309 millions d'euros en 2002). Les modalités d'accès à cette épargne solidaire sont donc essentielles et c'est la raison pour laquelle le législateur a souhaité moderniser l'agrément « entreprise solidaire ».

1. La refonte de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »

La loi ESS a souhaité rénover l'agrément « entreprise solidaire » créé en 2003 qui permet aux structures de l'ESS d'accéder au financement de l'épargne solidaire. L'agrément – désormais appelé « entreprise solidaire d'utilité sociale »

(ESUS) - est donc, pour les entreprises à forte utilité sociale, le sésame pour bénéficier d'un financement solidaire. L'agrément permet également l'application d'un régime fiscal particulier pour l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune en simplifiant les conditions de mise en œuvre des réductions d'impôts pour souscription au capital des PME.

a. Un agrément plus précis

Cet agrément doit donc permettre d'identifier, parmi les entreprises de l'ESS, les entreprises à forte utilité sociale répondant à des besoins sociaux spécifiques, et de fléchir vers ces structures certains dispositifs de soutien et de financement, dont l'épargne solidaire.

Le décret n° 2015-719 ⁽¹⁾ est venu préciser les modalités d'application de ce nouvel agrément qui sera accordé aux entreprises de l'ESS qui répondent aux conditions cumulatives suivantes :

– l'entreprise poursuit comme objectif principal la recherche d'une utilité sociale ;

– la charge induite par son objectif d'utilité sociale a un impact significatif sur le compte de résultat ou la rentabilité financière de l'entreprise ;

– la politique de rémunération de l'entreprise satisfait aux conditions suivantes : la moyenne des sommes versées, y compris les primes, aux cinq salariés ou dirigeants les mieux rémunérés n'excède pas un plafond fixé à sept fois la rémunération annuelle la plus faible ; les sommes versées, y compris les primes, au salarié ou dirigeant le mieux rémunéré n'excèdent pas, un plafond fixé à dix fois la rémunération annuelle la plus basse ;

– les titres de capital de l'entreprise ne sont pas admis aux négociations sur un marché d'instruments financiers.

Certaines entreprises bénéficient de plein droit de l'agrément : entreprises d'insertion, associations intermédiaires, services de l'aide sociale à l'enfance, d'hébergement et de réinsertion sociale, régies de quartier, entreprises adaptées, associations et fondations reconnues d'utilité publique, etc.

Ce nouvel agrément ⁽²⁾ est plus précis que l'agrément « entreprises solidaires » car il précise bien les obligations faites aux entreprises se réclamant de l'ESS, en particulier le respect des principes de l'article 1^{er} de la loi. Le périmètre des entités éligibles est ainsi clarifié, la loi établissant un lien clair entre

(1) Décret n° 2015-719 du 23 juin 2015 relatif à l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » régi par l'article L. 3332-17-1 du code du travail complété par un arrêté du 5 août 2015 fixant la composition du dossier de demande d'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »

(2) Les entreprises agréées « entreprises solidaires » au 31 juillet 2014 demeurent agréées pour la durée restante de leur agrément si celle-ci est supérieure à deux ans, ou pour deux ans si celle-ci est inférieure.

l'agrément solidaire rénové et la définition de l'ESS : cet agrément sera ainsi réservé aux entreprises de l'ESS, telles que reconnues par la loi ESS.

Il permet, par ailleurs, de cibler les entités dont l'activité d'utilité sociale présente une incidence significative. Cette incidence sera mesurée tant au sein de l'entreprise elle-même que sur les bénéficiaires visés par son activité d'utilité sociale. En effet, l'effort doit être concentré sur les entreprises qui ont le plus besoin d'un soutien public en termes de financement, parce que leur activité d'utilité sociale impacte fortement leur modèle économique.

Enfin, l'objectif est de clarifier et de simplifier les conditions d'octroi de l'agrément. Pour les entreprises, cela devra se traduire par la mise à disposition d'un formulaire administratif et d'une liste précise des pièces justificatives. Du point de vue des administrations délivrant les agréments, elles instruiront des dossiers mieux normés, ce qui constituera un facteur important d'allègement de la charge administrative. Ainsi, les dossiers de demande d'agrément pourront aussi être plus précisément pré-instruits, en lien étroit avec les futurs investisseurs solidaires ⁽¹⁾.

b. Une mise en œuvre incertaine

Les mesures réglementaires n'ayant été prises qu'à l'été dernier, il est bien trop tôt pour dresser un bilan complet de ce nouvel agrément. Les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont néanmoins pu faire part de leurs remarques et interrogations quant à l'application concrète du dispositif.

Le rôle des tribunaux de commerce doit, à ce titre, être relevé : avant de procéder à la demande d'agrément ESUS, une entreprise commerciale doit en effet d'abord obtenir auprès du tribunal de commerce la reconnaissance de son appartenance à l'ESS, conformément à l'article 1^{er} de la loi. Manifestement, les greffes des tribunaux de commerce ne sont pas encore outillés pour faire face à une demande qui pourrait aller grandissante, de nombreuses entreprises sociales pouvant souhaiter bénéficier du label puis de l'agrément pour financer leur développement.

Comme pour le précédent agrément, l'instruction des demandes d'agrément ESUS a été confiée aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE). Il ne semble malheureusement pas acquis que l'ensemble des DIRRECTE aient bien perçu les changements apportés par le nouveau dispositif, certaines se contentant de reconduire purement et simplement les conventions antérieures. Un effort de diffusion de l'information auprès des services déconcentrés doit donc être engagé.

(1) Signalons que, faisant application du nouveau principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut accord, le décret a raccourci le délai d'instruction de 3 à 2 mois et introduit une décision implicite d'agrément après 2 mois. De cette manière, les entreprises seront plus rapidement fixées sur leur sort.

Par ailleurs, l'article R. 3332-21-3 du code du travail dispose qu'« *une liste nationale des entreprises bénéficiant de l'agrément est mise à la disposition du public à l'initiative du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire* ». Il s'agit d'un élément important car cette liste doit permettre aux financeurs solidaires d'aller à la rencontre des entreprises et porteurs de projet en recherche de financement. Selon les éléments recueillis par vos rapporteurs, cette liste sera publiée sur le site du ministère de l'économie grâce aux informations collectées par les DIRECCTE qui délivrent l'agrément.

En outre, une difficulté a été signalée à vos rapporteurs concernant les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) et les Sociétés coopératives de production (SCOP) : la définition de l'utilité sociale retenue à l'article 2 de la loi ESS exclut de fait la quasi-totalité de ces structures, qui se voient donc fermer la voie de la finance solidaire et celle de l'incitation fiscale. Vos rapporteurs regrettent cette situation et souhaitent qu'une discussion soit engagée avec le Gouvernement et qu'une solution soit trouvée.

Vos rapporteurs souhaitent enfin ouvrir une piste de travail afin de consolider l'agrément ESUS : l'idée serait de permettre aux entreprises bénéficiant de l'agrément d'avoir recours aux volontaires du service civique. Instauré par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, le « service civique » permet à des jeunes de 16 à 25 ans d'effectuer des missions d'intérêt général.

Sur la base du volontariat, le service civique est aujourd'hui réalisé dans des collectivités publiques ou des associations agréées par l'État autour de neuf thématiques : culture et loisirs, développement international et action humanitaire, éducation pour tous, environnement, intervention d'urgence en cas de crise, mémoire et citoyenneté, santé, solidarité et sport.

Il y a aujourd'hui un consensus politique pour constater que c'est un dispositif qui fonctionne, qui répond à une forte attente des jeunes et de la société et qu'il doit donc être développé. L'ouvrir aux entreprises de l'ESS agréées ESUS permettrait d'élargir le vivier des missions pouvant être offertes aux volontaires.

2. De nombreux fonds dédiés qui appellent une clarification des guichets

Au-delà de cette épargne solidaire auquel l'agrément ESUS permet d'avoir accès, il existe de nombreux fonds consacrés à l'économie sociale et solidaire qu'il est aujourd'hui nécessaire de mieux faire connaître.

De nombreux fonds ont d'abord été débloqués dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) : dotée de 100 millions d'euros, l'action « Financement de l'économie sociale et solidaire » du PIA permet de renforcer les fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises de l'ESS, dans une logique de cofinancement public-privé. Cette action, gérée par la Caisse des dépôts pour le compte de l'État, vise la création et la consolidation d'emplois ainsi que la création et le développement de modèles alternatifs ou innovants de

création d'activités et d'entreprises dans ce secteur. Elle vise également la structuration des acteurs financiers expérimentés du secteur en privilégiant leur intervention dans le montage et l'apport de projets.

En 2013, avaient été lancés deux appels à projets portant l'un sur la santé et les services sociaux, l'habitat coopératif, la mobilité durable et le numérique et l'autre sur l'économie circulaire, les circuits courts et l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Un nouvel appel à projets a été lancé en février 2015 s'adressant aux acteurs de l'ESS des secteurs suivants : la transition écologique et énergétique, le tourisme, l'économie du partage et la revitalisation des territoires ruraux.

Parallèlement, la Banque publique d'investissement a également mis en place toute une série d'outils financiers à destination du secteur de l'ESS, parmi lesquels on peut citer le fonds d'investissement dans l'innovation sociale (FISO). Doté d'une capacité publique totale de 40 millions d'euros, le FISO finance sous forme d'avances remboursables des projets socialement innovants, correspondant à des besoins sociaux non satisfaits par le marché ou par les politiques publiques, pour des « tickets d'investissement » d'une taille minimale de 30 000 euros.

A également été très récemment créé le fonds Impact coopératif, un fonds professionnel de capital investissement (FPCI) ayant pour vocation de favoriser le changement d'échelle des entreprises de l'ESS en accompagnant leur développement ou la transmission d'entreprises aux salariés sous forme coopérative. Constitué avec le soutien de BPIFrance, du Crédit coopératif et de la Confédération générale des SCOP, le fonds réunit 16 souscripteurs pour un montant total de 74 millions d'euros.

Lors de son discours à l'occasion du bicentenaire de la Caisse des dépôts et consignation, le Président de la République a enfin fait deux annonces importantes pour le financement de l'ESS. Il a d'abord annoncé la création au sein de la caisse d'un nouveau fonds, doté de 100 millions d'euros, conçu pour accompagner les entreprises de l'ESS en leur apportant des fonds propres. Il a ensuite indiqué que le livret de développement durable (LDD) allait se transformer en livret de développement durable et solidaire : les clients des banques qui ouvriront un LDD se verront ainsi proposer d'allouer une partie de leur épargne au financement d'entreprises de l'ESS. Il conviendra de s'assurer que ces annonces seront rapidement mises en application.

Comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs, les sources de financement de l'ESS sont donc aujourd'hui nombreuses, peut-être même trop nombreuses. La multiplication des guichets auxquels les acteurs de l'ESS sont susceptibles de s'adresser n'a malheureusement pas coïncidé avec un accompagnement suffisant des petites structures, pour qui ce financement est indispensable pour assurer leur développement mais qui ne disposent pas des compétences financières et juridiques requises pour monter les dossiers.

Simplifier les procédures, rassembler les guichets et accompagner les acteurs du secteur, telles doivent désormais être les priorités des pouvoirs publics.

Assurance-vie et ESS

Lors des auditions, l'attention des rapporteurs a été attirée sur une disposition réglementaire non directement liée à la loi ESS mais qui concerne néanmoins le secteur qui fait l'objet du présent rapport.

La réforme de l'assurance-vie, engagée par la loi de finances rectificative n° 2013-1279 du 29 décembre 2013, visait en effet à permettre une meilleure contribution des encours d'assurance-vie au financement de l'économie. La réorientation de l'assurance-vie en faveur d'un meilleur financement de l'économie devait passer par deux leviers : le contrat « euro-croissance » et le contrat « vie-génération », ce dernier contrat offrant une réduction d'impôt à la transmission dès lors que 33 % des dépôts sont investis en PME/ETI, logement social ou en actifs de l'ESS.

Malheureusement, à ce jour, le décret relatif au fléchage du contrat « vie-génération » vers les actifs solidaires n'a toujours pas été publié, ce qui semble particulièrement regrettable pour une loi datant de 2013.

II. LES MESURES SPÉCIFIQUES AUX DIFFÉRENTES FAMILLES DE L'ESS

Outre cette réforme globale du secteur de l'ESS (définition, gouvernance et outils), la loi ESS du 31 juillet 2014 a également procédé à la modernisation du droit des différentes familles historiques de l'économie sociale et solidaire (coopératives, mutuelles, associations et fondations).

Toutes les familles de l'ESS ont donc vu leur encadrement législatif évoluer, certaines de façon substantielle, comme les coopératives, d'autres de façon plus limitée, comme les mutuelles. Et, de même que les organisations représentatives du secteur avaient été étroitement associées à l'élaboration de la loi, elles l'ont de nouveau été pour la rédaction des dispositions réglementaires nécessaires.

A. LA MODERNISATION DU DROIT DES COOPÉRATIVES

Dans l'ensemble, les mesures réglementaires concernant le secteur des coopératives ont été prises dans un délai raisonnable, globalement entre mai et juillet 2015. Certaines mesures ont été publiées rapidement (décret relatif aux SCOP d'amorçage), d'autres plus tardivement (décret relatif aux coopératives d'activité et d'emploi). Les décrets précisent de manière satisfaisante les dispositions législatives.

L'adoption puis l'entrée en vigueur progressive de la loi n'ont pas mené à une augmentation immédiate et sensible du nombre de création de coopératives. Les secteurs où l'augmentation la plus sensible a pu être notée sont néanmoins les Société coopérative de production (SCOP) et les société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). En effet, 240 SCOP et SCIC ont été créées en 2015, ce qui concerne environ 1 500 salariés. Il est à noter que l'adoption du statut de coopératives d'habitants (dans le cadre de la loi ALUR) a sensiblement augmenté le nombre de projets de création.

La loi relative à l'ESS a prévu des modifications du régime des coopératives en général mais également, de manière plus spécifique, s'agissant du régime des SCOP d'amorçage ou encore des coopératives d'activité et d'emploi.

1. Des mesures concernant l'ensemble des coopératives

La loi ESS a d'abord procédé à une modernisation générale du régime juridique des coopératives, en particulier concernant sa gouvernance.

Ainsi, afin de tenir compte des spécificités du monde coopératif, a été mis en place par l'article 24 de la loi relative à l'ESS, un Conseil supérieur de la coopération (CSC). Ce dernier a néanmoins été mis en place tardivement, le

décret ⁽¹⁾ n'ayant été publié que le 20 mai 2015 ; ce texte précise la composition et le fonctionnement du CSC. Les règles fixées permettent d'assurer une représentation équilibrée et diversifiée entre les différentes familles de la coopération. En ce qui concerne les attributions du CSC, le décret lui donne notamment un rôle dans le cadre de la révision coopérative.

En outre, le principe d'exclusivisme, qui impose aux coopératives de ne faire bénéficier de leurs activités que les sociétaires, entravait le développement de ces structures. Ce principe faisait déjà l'objet de nombreuses dérogations mais restait applicable aux coopératives ne faisant pas l'objet de lois particulières. Aussi, l'article 24 de la loi relative à l'ESS a-t-il assoupli ce principe. Les coopératives peuvent désormais prévoir dans leurs statuts l'admission de tiers non sociétaires à bénéficier de leurs activités dans la limite de 20 % de leur chiffre d'affaires. Conformément aux dispositions de la loi, un décret ⁽²⁾ précise les conditions dans lesquelles une telle admission est possible.

Enfin, l'article 23 de la loi relative à l'ESS prévoit l'instauration de fonds de développement coopératif financés par les coopératives. Pour l'instant, aucun fonds de ce type n'a été créé. Les acteurs du monde coopératif ont indiqué à vos rapporteurs qu'un travail d'analyse et de prospective était en cours. L'idée d'origine étant de créer un fonds « à l'italienne » alimenté par une part des résultats de toutes les coopératives, il semblerait que ce projet n'ait pas reçu un accueil positif dans toutes les grandes familles coopératives.

2. Les enjeux de la révision coopérative

La loi ESS a par ailleurs procédé à une modernisation de la révision coopérative, qui a été étendue à l'ensemble des familles coopératives. La révision coopérative est un outil de transparence et d'aide à la gouvernance destiné avant tout aux dirigeants et membres de la coopérative, qui doit permettre de vérifier le respect des principes coopératifs et d'évaluer la participation des coopérateurs aux activités de la coopérative. Elle ne constitue ni une révision comptable, ni une certification des comptes. L'enjeu est donc d'élaborer une procédure qui soit incitative pour les coopératives tout en maintenant une approche souple.

Les dispositions de l'article 25 de la loi relative à l'ESS ont été précisées par le décret n° 2015-800 du 1^{er} juillet 2015 ⁽³⁾ qui fixe les seuils au-delà desquels les sociétés coopératives sont soumises à la procédure de révision et adapte la révision coopérative aux SCOP. Ainsi les sociétés coopératives sont soumises à la révision coopérative dès lors qu'elles comprennent au moins deux associés coopérateurs et réalisent un chiffre d'affaires hors taxe supérieur à 30 000 euros

(1) Décret n° 2015-562 du 20 mai 2015 relatif au Conseil supérieur de la coopération

(2) Décret n° 2015-594 du 1^{er} juin 2015 relatif aux conditions dans lesquelles les coopératives peuvent prévoir dans leurs statuts d'admettre des tiers non sociétaires à bénéficier de leurs activités

(3) Décret n° 2015-800 du 1^{er} juillet 2015 fixant les seuils au-delà desquels les sociétés coopératives sont soumises à la procédure de révision et adaptant la révision coopérative aux sociétés coopératives de production

durant deux exercices successifs. Les sociétés coopératives de consommation sont également soumises à la procédure de la révision coopérative lorsque le nombre d'employés est supérieur à 50 durant deux exercices consécutifs.

Un cahier des charges doit être élaboré pour chaque secteur coopératif par le Conseil supérieur de la coopération afin d'encadrer le processus de révision. L'installation tardive du conseil a quelque peu retardé cette élaboration ce qui a pu inquiéter les coopératives fonctionnant sur un mode de révision annuelle. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, le retard est en train d'être rattrapé et les révisions nécessaires devraient pouvoir être menées.

Lors de son audition, Coop FR a attiré l'attention de vos rapporteurs sur l'articulation, incertaine à ce jour, entre l'application de la révision coopérative et le guide d'amélioration des bonnes pratiques. En toute logique, les coopératives non soumises à la révision devront néanmoins appliquer le guide des bonnes pratiques sans qu'aucune procédure ne soit pour l'instant prévue.

Enfin, l'article 25 précité prévoit qu'un décret doit être pris concernant les conditions dans lesquelles les dispositions relatives à la révision coopérative sont applicables aux sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré ainsi qu'à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement. Le Gouvernement a indiqué que ce décret ne pouvait être pris pour l'instant car lié à la loi ALUR.

3. Des mesures spécifiques à certaines coopératives

Outre ces mesures générales à l'ensemble du monde coopératif, la loi ESS s'est plus particulièrement concentrée sur la modernisation des SCOP d'amorçage et des coopératives d'activité et d'emploi.

a. Les SCOP d'amorçage

Le dispositif des SCOP d'amorçage est prévu à l'article 27 de la loi relative à l'ESS. Cette mesure permet de faciliter les transmissions de PME rentables aux salariés de ces dernières. Le dispositif prévoit un délai de sept ans pour devenir majoritaire en capital tout en étant, dès la transmission de l'entreprise, majoritaire en droits de vote. Ce délai permet ainsi aux salariés repreneurs de détenir immédiatement le pouvoir de direction tout en leur laissant un délai suffisant pour acquérir la majorité du capital social. Conformément aux prévisions de la loi, le dispositif a été précisé par voie réglementaire avec la publication du décret n° 2014-1758 du 31 décembre 2014⁽¹⁾ qui indique que l'engagement de cession des associés non coopérateurs doit être inscrit dans les statuts.

(1) Décret n° 2014-1758 du 31 décembre 2014 relatif au dispositif d'amorçage applicable aux sociétés coopératives de production

Une première SCOP d'amorçage, DELTA MECA a été créée au deuxième trimestre 2015. Il s'agit d'une entreprise d'usinage comprenant 36 salariés et réalisant un chiffre d'affaires de 4 millions d'euros. 31 salariés ont décidé de devenir associés-coopérateurs de l'entreprise et d'investir 5 000 euros chacun dans le capital de la SARL. Les acteurs du monde coopératif auditionnés sont globalement satisfaits du dispositif tel qu'il est précisé dans ce décret.

b. Les coopératives d'activité et d'emploi

Les coopératives d'activité et d'emploi proposent à des porteurs de projet d'activités économiques de mettre en œuvre leur projet avec l'aide et l'assistance de la coopérative qui assure, en outre, les responsabilités juridiques et les relations aux tiers. Ainsi promeuvent-elles un modèle entrepreneurial original pour l'exercice d'activités économiques par des entrepreneurs, salariés de la coopérative.

La loi relative à l'ESS a souhaité favoriser le développement des coopératives d'activité et d'emploi. Elle donne une définition précise des CAE et inscrit dans le code du travail le régime d'entrepreneur salarié. L'adoption des articles 47 et 48 de la loi relative à l'ESS a ainsi permis la reconnaissance des coopératives d'activités et d'emploi, ayant pour objet principal l'appui à la création et au développement d'activités économiques par des personnes physiques.

Un décret du 27 octobre 2015⁽¹⁾ est venu préciser l'organisation et le fonctionnement des CAE, l'accompagnement et l'appui de gestion des entrepreneurs salariés, les moyens mis en commun par la coopérative ainsi que les modalités de rémunération des entrepreneurs salariés.

Lors de leur audition, les acteurs du monde coopératif ont insisté sur la nécessité de veiller à ce que cet outil ne soit pas détourné de son objectif, notamment en utilisant la CAE en dehors de son objet principal d'accompagnement à la création d'activités. Afin d'éviter cet écueil, une attention toute particulière doit être portée au respect champ d'activité de la CAE ainsi qu'à une utilisation rigoureuse de toutes les dispositions de la révision coopérative.

B. DES AJUSTEMENTS PONCTUELS POUR LES MUTUELLES

De toutes les familles de l'ESS, le secteur mutualiste a probablement été le secteur le moins touché par la loi du 31 juillet 2014. Des mesures ponctuelles y figurent néanmoins, comme les certificats mutualistes et paritaires. La loi a également permis la constitution d'unions de mutuelles.

La loi a par ailleurs prévu qu'un rapport portant, d'une part, sur les droits et la formation des administrateurs de mutuelles et, d'autre part, sur l'alignement

(1) Décret n° 2015-1363 du 27 octobre 2015 relatif aux coopératives d'activité et d'emploi et aux entrepreneurs salariés

des droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles sur ceux existant dans le code de la mutualité devait être déposé en juillet 2015.

Selon le Gouvernement, ce rapport est en cours de préparation par la direction de la sécurité sociale et la direction générale du Trésor. Vos rapporteurs souhaitent que ce document puisse être fourni au plus tôt.

1. Les certificats mutualistes et paritaires, un outil attendu

Dans un contexte de forte pression concurrentielle du secteur assurantiel, de nouvelles normes prudentielles ont été mises à la charge des mutuelles et institutions de prévoyance par le biais de la directive Solvabilité II. Le texte européen relève les niveaux de capitaux propres exigés des entreprises d'assurance pour garantir leur solvabilité et éviter tout risque systémique. En l'absence de capital social et sans marges à mettre en réserve, les mutuelles et institutions de prévoyance se voient dans l'impossibilité de renforcer de manière pérenne leurs fonds propres.

Pour pallier cette difficulté, l'article 54 de la loi relative à l'ESS prévoit la création des certificats paritaires et mutualistes. La loi a ainsi consacré la notion de certificats mutualistes dans le code de la mutualité et introduit des dispositifs équivalents dans le code des assurances et dans le code de la sécurité sociale sous l'appellation de certificats paritaires. Ces nouveaux outils financiers doivent permettre aux mutuelles et institutions de prévoyance de consolider leurs fonds propres, en cohérence avec la transposition de la directive Solvabilité II. Le dispositif consiste en un titre souscrit aux quasi-fonds propres d'une mutuelle et donne droit au paiement d'un intérêt. La rémunération est variable et fixée annuellement.

Un décret⁽¹⁾ est venu préciser les modalités de fonctionnement de ces nouveaux outils. Ce dernier fixe notamment les règles relatives à l'émission et à la rémunération des certificats mutualistes ou paritaires dans les trois codes concernés. Le texte réglementaire prévoit également une approbation de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), préalablement à l'émission des certificats.

2. Les unions de mutuelles, une innovation en suspens

Les articles 55 et 56 de la loi prévoient la possibilité pour les mutuelles de créer des unions ayant pour objet de faciliter et de développer, en les coordonnant, des activités sanitaires, sociales et culturelles. Les conditions de fonctionnement des unions de mutuelles devaient être fixées par un décret en Conseil d'État.

À ce jour, le décret n'a toujours pas été publié, le Gouvernement ayant indiqué à vos rapporteurs qu'une réforme importante du code de la mutualité était

(1) Décret n° 2015-204 du 23 février 2015 relatif aux certificats mutualistes ou paritaires

prévue pour 2016 et que cette réforme pourrait préciser le dispositif adopté dans la loi ESS.

Vos rapporteurs regrettent ce retard qui pénalise certaines mutuelles en phase de restructuration. La réforme du code de la mutualité est à un stade très embryonnaire puisqu'aucun texte n'a encore été rendu public. Compte tenu de l'encombrement du calendrier législatif, il semble plus prudent de prendre le plus rapidement possible le décret d'application, sans attendre l'aboutissement d'un chantier encore incertain.

C. UN DROIT DES ASSOCIATIONS SÉCURISÉ

Si le projet de loi initial comportait déjà un volet relatif aux associations, celui-ci était relativement modeste et les parlementaires ont souhaité le renforcer significativement, signe de leur attachement au monde associatif, acteur essentiel de la cohésion sociale.

1. La sécurisation juridique de la subvention

La clarification du régime juridique de la subvention a constitué l'un des points forts du volet associatif de la loi ESS, la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 ⁽¹⁾ venant achever cette clarification.

Depuis plusieurs années, en effet, on constate une transformation des sources de financement des associations, la part des subventions diminuant au profit de la commande publique. Si une partie de cette évolution s'explique par la volonté des financeurs publics de mieux contrôler l'utilisation qui est faite des deniers publics, une part non négligeable vient d'une incertitude juridique qui entourait l'utilisation de la subvention au regard du droit européen : de nombreux décideurs publics renonçaient à la subvention de peur de se voir requalifier en marché public ultérieurement.

Cette évolution, malheureusement encouragée par une circulaire gouvernementale de 2010 ⁽²⁾, suscitait une grande inquiétude dans le mouvement associatif qui y voyait une remise en cause de la capacité d'initiative et d'innovation du secteur, réduit au rôle de simple exécutant des politiques publiques.

Le législateur a souhaité répondre à cette inquiétude en modifiant la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et en y insérant un nouvel article 9-1 portant une définition juridiquement solide de la subvention. Sur le fond, la définition retenue

(1) *Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations*

(2) *Circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément*

innove assez peu puisqu'elle reprend les principes élaborés par la doctrine et la jurisprudence. Mais elle permet de sécuriser juridiquement ce mode de financement et ainsi ôter toute force à l'argument selon lequel il est plus « prudent » juridiquement de recourir à un marché public.

Cette inscription dans la loi avait également pour objet de passer un message politique fort vis-à-vis du monde associatif en affirmant clairement qu'il était temps de sortir du « tout marché public » et qu'il fallait redonner à ce secteur des marges d'innovation et de créativité.

Ce message a été encore récemment réaffirmé dans la circulaire du 29 septembre dernier qui souligne la nécessité de « conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels ». La circulaire incite donc les acteurs publics à opter pour la subvention, facteur de créativité associative, et sécurise juridiquement ses modalités d'attribution.

La circulaire propose également des modèles de conventions plus adaptés au soutien des initiatives associatives portées par les citoyens, dont une version spécifique allégée pour les petites associations, et tient compte des spécificités économiques des associations, en leur permettant de réaliser des excédents de gestion.

Comme le soulignait le Mouvement associatif lors de la publication de la circulaire, ce texte, « conçu comme le premier acte de mise en œuvre de la charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités locales et les associations, constitue donc une étape importante dans l'émergence de modalités nouvelles de co-construction, voire de co-production, des politiques publiques avec les associations. Il contribue à redonner du pouvoir d'agir aux citoyens dans la construction de réponses aux besoins sociaux ».

Vos rapporteurs se félicitent de ce changement de doctrine de l'État, en parfaite cohérence avec la volonté du législateur. Il faut néanmoins garder en tête que la deuxième tendance lourde dans le financement des associations est un relatif désengagement de l'État et une montée en puissance des collectivités territoriales⁽¹⁾. Il est donc indispensable que les collectivités territoriales, fortes d'un dispositif juridique désormais sécurisé, fassent également évoluer leur pratique et privilégient la subvention plutôt que le marché public.

(1) Rapport n° 2383 fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2014

2. Les titres associatifs

Afin de renforcer les fonds propres des associations, problème structurel du secteur dès lors qu'il cherche à investir sur le long terme, la loi ESS a porté une réforme des titres associatifs, dispositif fort peu utilisé jusque-là. La réforme apporte deux nouveautés principales quant au remboursement et à la rémunération de ces titres. S'agissant du remboursement, qui se caractérise par une initiative réservée à l'association émettrice, il devient aussi possible à date fixe, après une période minimale de sept ans, pour peu que l'association ait pu, sur cette période, des excédents suffisants.

Le principal changement porte sur la rémunération puisqu'une plus grande attractivité financière de ces titres est prévue par la loi : une rémunération supérieure de trois points au taux moyen du marché obligataire était déjà possible ; ce taux majoré est encore remonté de deux points et demi lorsque le remboursement des titres associatifs est subordonné à la réalisation d'excédents.

Signalons que le dispositif adopté par la loi ESS a été quelque peu assoupli par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui a supprimé l'interdiction pour les personnes physiques ou morales de détenir directement des obligations émises par leur association.

À ce jour, le bilan du nouveau régime des titres associatifs est assez modeste : seules deux émissions ont été lancées, l'une par l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique), pour un montant de 10 millions d'euros en partenariat avec le Crédit coopératif ; l'autre par la CRESS PACA, pour une souscription de 50 000 euros.

3. Une ordonnance de simplification utile mais à consolider

Conformément à la volonté de l'exécutif de simplifier les démarches administratives de l'ensemble des acteurs économiques, l'article 62 de la loi ESS autorisait le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, « à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations, notamment en adaptant les modalités d'enregistrement, d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique et les conditions d'obtention de financements ».

En parallèle, une mission était confiée à votre rapporteur Yves Blein ⁽¹⁾ afin de proposer des mesures de simplification « ambitieuses, permettant à l'engagement associatif de se consacrer pleinement à ses missions essentielles à la cohésion sociale de notre pays ⁽²⁾ ». Après avoir conduit une série d'auditions et d'entretiens (représentants du monde associatif, personnalités et experts, services de l'administration) et effectué des déplacements sur le terrain, la mission a

(1) Décret du 23 mai 2014 chargeant un député d'une mission temporaire

(2) Lettre de mission du Premier ministre, 23 mai 2014

présenté au Premier ministre un rapport le 5 novembre 2014, contenant 50 propositions « *pragmatiques et concrètes* »⁽¹⁾.

C'est à partir de ce travail que le Gouvernement a élaboré, après une peut-être trop brève consultation publique, l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations⁽²⁾. Quatre types de procédures ont été particulièrement visés :

- la création d'association et de fondation ;
- la gestion associative courante, dont les demandes d'agrèments et de subventions ;
- le financement privé des associations ;
- les obligations comptables des associations culturelles.

Par ailleurs, une refonte du portail internet « vie associative » est en cours et devrait être achevée cette année ce qui permettra de mettre en œuvre de nombreuses préconisations du rapport liées à la dématérialisation des échanges entre les associations et les administrations.

Même si toutes les mesures préconisées par la mission de votre rapporteur n'ont pas été reprises, on ne peut néanmoins que constater que les réformes engagées vont dans la bonne direction. Elles doivent maintenant être poursuivies.

Vos rapporteurs soulignent par ailleurs que deux décrets prévus par l'ordonnance n'ont pas encore été publiés : le premier, prévu à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, concerne l'établissement d'un formulaire unique pour les demandes de subvention ; le second doit fixer le montant du seuil de dons déclenchant l'obligation d'une déclaration préalable et la nécessité d'établir un compte d'emploi des ressources.

Ce sont deux sujets importants, donc compliqués politiquement et techniquement, d'autant que, s'agissant du second décret, il est envisagé de refonder le compte d'emploi des ressources ; ce qui serait une bonne chose mais ce qui risque de rallonger les délais puisqu'une consultation des autorités comptables est nécessaire. Il est indispensable que ces travaux soient menés à bien le plus rapidement pour que les décrets puissent être publiés dès que possible.

(1) Rapport de mission : 50 mesures de simplification pour les associations, novembre 2014

(2) Signalons que le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a été adopté en Conseil des ministres le 27 janvier et déposé sur le bureau du Sénat.

4. Des incertitudes à lever

Quelques dispositions de la loi ESS relatives aux associations sont aujourd'hui en suspens, les travaux de mise en œuvre n'étant pas totalement achevés.

a. Le nécessaire développement du volontariat associatif

Il en est ainsi du volontariat associatif⁽¹⁾ : le législateur avait souhaité que ce terme remplace le « volontariat de service civique », dispositif ayant connu un succès très relatif, afin de le recentrer sur les structures associatives qui semblent les plus à même de porter un projet de cohésion sociale⁽²⁾. Ce sujet est devenu plus prégnant encore avec les attentats de novembre dernier et la nécessité qui est apparue de multiplier et de diversifier les formes d'engagement. C'est le sens de la mission qui a été confiée à MM. Thierry Tuot et Didier Casas afin d'élaborer des propositions concrètes pour favoriser la mobilisation civique dans les entreprises. Vos rapporteurs souhaitent que cette mission aboutisse à des propositions concrètes et que la piste de l'élargissement du volontariat associatif aux moins de 25 ans soit explorée.

b. La réforme du Haut-Conseil à la vie associative

La réforme du Haut-Conseil à la vie associative (HCVA) constitue un autre sujet encore inabouti. Le législateur avait souhaité inscrire cette structure dans la loi, en particulier afin d'assurer un certain équilibre avec la famille de la coopération, dont le Conseil supérieur de la coopération était également reconnu par le projet de loi. Un décret⁽³⁾ a quelque peu modifié le cadre réglementaire du HCVA (renforcement des pouvoirs de son bureau, création d'un poste de secrétaire général...) et, surtout, a prévu la présence d'un représentant du ministère des affaires étrangères, évolution très positive pour le secteur de la solidarité internationale qui compte un grand nombre d'associations.

Le décret a également prolongé le mandat des membres représentant le monde associatif et des personnalités qualifiées jusqu'au 15 septembre 2016. Un important renouvellement du HCVA aura donc lieu en septembre prochain. Vos rapporteurs souhaitent que ces nominations privilégient l'expertise et la connaissance du secteur associatif.

c. Les fonds territoriaux de développement associatif

Les fonds territoriaux de développement associatif constituent le dernier volet de la loi encore en suspens aujourd'hui. L'idée était de créer un outil pour les associations qui choisiraient de mettre en commun des moyens pour promouvoir

(1) À ne pas confondre avec le service civique évoqué précédemment.

(2) Le décret n° 2015-581 du 27 mai 2015 relatif au volontariat associatif est venu tirer les conséquences réglementaires de ce changement de terminologie.

(3) Décret n° 2015-1034 du 19 août 2015 modifiant le décret n° 2011-773 du 28 juin 2011 relatif au Haut Conseil à la vie associative

des actions d'intérêt général, comme le financement de programmes de recherche et de développement (prospective, connaissance du secteur associatif) ou pour proposer une offre mutuelle de formation.

À la différence du fonds de développement de la vie associative (FDVA), il ne s'agit pas de collecter et de redistribuer des subventions publiques, mais bien de donner la possibilité aux associations de nouer entre elles des liens de solidarité financière.

Malheureusement, selon les informations recueillies par vos rapporteurs, les associations ne se sont pas du tout saisies de ce nouvel outil et aucun fonds n'a été créé. Un effort de pédagogie et de communication doit être engagé par les pouvoirs publics pour mieux faire connaître ce dispositif.

D. UNE MODERNISATION DU DROIT DES FONDATIONS À POURSUIVRE

Prenant acte du rapide développement du secteur philanthropique, la loi ESS a permis la reconnaissance des fondations comme une famille à part entière de ce secteur d'activité. Des modifications du fonctionnement de ces structures ont ainsi été adoptées, en particulier s'agissant des opérations de restructurations entre associations et fondations (article 86 de la loi)⁽¹⁾. Il a par ailleurs été jugé nécessaire de mieux encadrer les fonds de dotation.

Pour vos rapporteurs, ce travail de modernisation du droit des fondations doit aujourd'hui être poursuivi afin d'exploiter pleinement le potentiel économique de ce secteur.

1. La prise en compte des fondations et fonds de dotation dans la loi ESS

Le fonds de dotation est un outil de financement du mécénat créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui a connu un essor très important ces dernières années. Il existait 1568 fonds de dotation fin 2013, pour un total d'actifs estimé entre 600 et 700 millions d'euros. L'intention du législateur a été d'assainir le secteur en évitant la prolifération de fonds de dotation se révélant dans les faits être des « coquilles vides », aucune dotation initiale minimale n'étant, avant la loi ESS, requise.

L'article 85 de la loi encadre donc ces fonds en fixant le principe d'une dotation initiale minimale et en renvoyant au décret le soin d'en fixer le montant, dans la limite de 30 000 euros. Le décret n° 2015-49 du 22 janvier 2015 a ainsi fixé cette dotation minimale à 15 000 euros en numéraire. Il conviendra de vérifier

(1) Le décret n° 2015-807 du 1^{er} juillet 2015 pris pour l'application de la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire et relatif aux fondations donne un cadre juridique aux opérations de restructuration entre fondations et entre fondations et associations, tout en garantissant l'information des membres des établissements concernés et des tiers intéressés sur les conditions de l'opération : il précise le contenu du projet de l'opération de fusion, de scission, d'apport partiel d'actif ainsi que les modalités et les délais de publication du projet ; il introduit également une obligation de mise à disposition gratuite du projet à destination des membres des établissements concernés.

en pratique si ce montant est suffisamment élevé pour éviter la création de fonds de dotation factices. Vos rapporteurs soulignent que l'on constate déjà un très net ralentissement du rythme de création de ces fonds.

Autre dispositif attendu, l'article 80 de la loi relative à l'ESS étend le bénéfice des chèques associatifs aux fondations employant neuf salariés au plus, condition identique à celle concernant les associations. Cette mesure permet d'aligner les régimes des deux types de structures lorsqu'elles se situent dans des situations comparables. Cependant, le Centre français des fonds et fondations (CFF), auditionné par vos rapporteurs, estime que cette extension du champ d'application du dispositif du chèque associatif pourrait être poursuivie pour que les fonds de dotation puissent également bénéficier de cet outil.

Enfin, l'article 81 dispose que les fondations d'entreprise peuvent désormais recevoir, en plus des dons de ses salariés et des salariés des entreprises du groupe, des dons de la part des mandataires sociaux, des sociétaires et des adhérents actionnaires de l'entreprise fondatrice. Il semble malheureusement que cette disposition n'ait pas été transposée fiscalement ce qui en réduit sensiblement l'intérêt.

2. Une modernisation du droit des fondations et fonds de dotations à amplifier

Le nombre de fondations a plus que doublé depuis 2001. Il apparaît primordial de continuer à moderniser le droit des fondations afin d'amplifier leur rôle au sein de l'ESS. Pour parvenir à cet objectif, deux pistes de travail peuvent être explorées : d'une part, l'assouplissement des règles de détention de titres sociaux par les fondations reconnues d'utilité publique et, d'autre part, la dynamisation de la gestion des actifs des fondations.

Le CFF a notamment proposé de modifier le dispositif que notre collègue Bernard Carayon avait inséré par voie d'amendement dans la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. Le CFF suggère de faciliter la possibilité pour les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) de recevoir des parts sociales ou des actions d'une société. Dans l'état actuel du droit, les FRUP sont doublement restreintes. La première restriction tient à l'obligation de s'inscrire dans le cadre d'une opération de cession ou de transmission d'entreprise ce qui exclut les entreprises nouvellement créées. La seconde restriction tient à l'obligation de respecter strictement le principe de spécialité. La FRUP doit ainsi agir conformément à son objet social sous peine de perdre sa nature ce qui entraîne des conséquences sur le plan fiscal. Bien qu'il soit possible pour une FRUP de détenir des actifs de société qui poursuivent un objet différent du sien, la modification de la loi permettrait de sécuriser cette pratique qui ne peut s'exercer qu'à des conditions restrictives.

Vos rapporteurs proposent également d'étudier la possibilité de modifier la législation concernant les fonds de réserve des fondations. En vertu de l'article

R. 931-10-21 du code de la sécurité sociale, les fondations ne peuvent pas en effet investir leurs fonds dans des titres émis par des entreprises de l'ESS. Par ailleurs, les fondations ne peuvent pas effectuer des versements au profit d'entreprises de l'ESS constituées sous la forme d'entreprises commerciales. Il semble souhaitable de revoir ces règles compte tenu de l'importance que prennent les fondations. Leurs réserves, estimées à 20 milliards d'euros, pourraient utilement contribuer au financement de l'ESS.

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Centre français des fonds et fondations

- Mme Béatrice de Durfort, déléguée générale
- M. Benoît Miribel, président
- Mme Anca Ilutiu, responsable juridique, fiscale et réglementaire

Chambre française de l'économie sociale et solidaire

- M. Roger Belot, président
- M. Emmanuel Verny, délégué général

Confédération générale des SCoP

- Mme Patricia LExcellent, déléguée générale

Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES)

- M. Jean-Louis Cabrespines, président
- Mme Nadia Roberge, déléguée générale

Coop FR

- Mme Caroline Naett, secrétaire générale
- M. Jean-Louis Bancel, président

Direction générale des entreprises du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

- M. Alain Schmitt, chef du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises
- M. Franck Flores, bureau du droit des affaires, sous-direction du droit des entreprises

Finansol

- M. Frédéric Tiberghien, président
- Mme Sophie des Mazery, directrice
- Mme Laurine Prevost, responsable relations institutionnelles et partenariats

Groupe ESFIN-IDES

- M. Dominique de Margerie, président du directoire
- M. Pascal Trideau, membre du directoire

Le labo de l'ESS

- M. Hugues Sibille, président
- Mme Françoise Bernon, déléguée générale

Le Mouvement associatif

- Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale
- Mme Marie Lamy, responsable des programmes

Mouves

- M. André Dupon, président
- Mme Caroline Neyron, déléguée générale

Mutualité française

- M. Jean-Martin Cohen Solal, délégué général
- Mme Anne-Laure Chazeau, directrice adjointe des affaires publiques
- Mme Nathalie Collignon-Barlagne, responsable du service expertise juridique

Secrétariat d'État chargé du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire

- M. Xavier Piccino, directeur de cabinet
- M. Éric Dupas Laïgo, conseiller ESS et transmission des TPE
- Mme Nadège Buquet, chargée de mission ESS
- M. Thomas Boisson, chef du pôle ESS, direction générale du Trésor (DGTrésor)
- M. Jérôme Faure, chef de la mission innovation, expérimentation sociale et économie sociale, direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*