

# Le financement des entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire



Rapport de la commission  
présidée par Frédéric Tiberghien

© ESS France - Mars 2017

Création et réalisation graphique : Paul Dufлот

[www.paulduflot.com](http://www.paulduflot.com)

# Sommaire

■ Préface .....	5
■ Synthèse .....	7
■ Table des matières .....	11
■ Les missions de la commission .....	17
■ Premières impressions .....	21
■ Un modèle de financement mouvant .....	71
■ Premières réponses .....	87
■ Pistes d'action et propositions .....	117
■ Conclusion .....	183
■ Bibliographie .....	187
■ Annexes .....	191
■ Liste des sigles .....	211
■ ESS France .....	217



# Préface

J'ai le grand plaisir de vous présenter le rapport d'ESS France sur le financement des entreprises de l'ESS.

Depuis notre création en octobre 2014, ce thème est constamment revenu dans nos débats. Avec d'un côté les représentants des grands réseaux nationaux et des territoires qui trouvent qu'il est difficile de financer de nouveaux projets, surtout pour les TPE/PME et, de l'autre, les acteurs ESS de la communauté bancaire qui nous alertent sur la difficulté de trouver de bons projets.

Pour sortir de ce dilemme, le Conseil d'administration d'ESS France a décidé en octobre 2015 de créer une commission, présidée par Frédéric Tiberghien, président de Finansol et membre de notre conseil d'administration.

Le document que vous avez entre les mains est le fruit des travaux de cette commission. Je tiens à remercier chacune et chacun de ses membres pour la qualité du travail effectué, la haute tenue des discussions et des propositions qui en sont ressorties.

Je remercie tout particulièrement Frédéric Tiberghien pour l'animation de cette commission et pour la rédaction de ce rapport, qui fera date et devient, dès à présent, un document de référence que nous souhaitons partager largement, notamment avec les membres du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, mais aussi avec les pouvoirs publics, actuels et futurs, afin de mettre en œuvre avec eux les meilleures solutions en réponse aux constats et aux propositions (pas moins de 97) que nous formulons dans ce document. On verra que bon nombre des mesures proposées incombent également aux fédérations et réseaux de l'ESS, aux financeurs de l'ESS et à ESS France elle-même.

Nous avons pris conscience de ce que nous ne savons encore trop peu de choses sur le financement des entreprises de l'ESS, faute d'études spéci-



**Roger Belot**  
Président  
d'ESS France

fiques plus poussées. Néanmoins en prenant en compte des études à caractère plus général et aussi (surtout) en interrogeant les acteurs et les institutions, nous pouvons déjà faire des constats et confronter des points de vue. Merci à toutes celles et tous ceux qui ont accepté de participer à ces réflexions, vous en trouverez la liste en annexe.

Nous retenons quatre conclusions fortes de ce travail :

■ Il y a réellement des possibilités de financement pour les entreprises de l'ESS, mais ce constat positif doit immédiatement être nuancé par le fait qu'il subsiste aussi des obstacles bien réels : pour les secteurs d'activité souffrant d'un modèle économique instable, notamment ceux où l'Etat est responsable, d'une façon ou d'une autre, de la tarification, et aussi selon la taille de l'entreprise. Tout est plus compliqué pour les très petites entreprises et parfois pour les moyennes.

■ Le travail de la BPI nous paraît très améliorable et nous faisons des propositions concrètes dans ce sens.

■ Les dirigeants et les dirigeantes des entreprises de l'ESS doivent développer leur culture financière, notamment en ce qui concerne le niveau souhaitable des fonds propres et le recours à l'endettement.

■ Nous avons la chance en France de disposer de réseaux d'accompagnement tout à fait remarquables ; ils doivent être confortés et renforcés afin de mieux jouer leur rôle.

Bonne lecture !

# Synthèse

Le financement des entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) est un sujet largement délaissé, y compris par les institutions publiques à qui l'article 12 de la loi du 31 juillet 2014 a confié une mission spécifique dans ce domaine, l'INSEE, la Banque de France et la Banque publique d'investissement (Bpi).

On ne sait pratiquement rien de fiable non plus sur les différents modèles économiques et de financement adoptés par les entreprises du tiers-secteur.

Ce constat désarmant conduit à relativiser par avance toutes les conclusions catégoriques ou définitives qui pourraient être tirées quant à l'abondance (« tout va bien ») ou au contraire à la pénurie (« tout va mal ») des financements disponibles ou accessibles à ces entreprises, ces deux appréciations coexistant y compris au sein de la direction générale du Trésor.

ESS France, à qui l'article 17 de la même loi a confié avec le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) et les Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) une mission de suivi de l'accès à ces financements, a entrepris de commencer à combler ces lacunes en dressant un premier panorama des financements accessibles et en rendant public le rapport d'étape de sa commission financement des entreprises de l'ESS, en espérant qu'ils déclencheront une prise de conscience et un sursaut.

## 1 Il subsiste, même en période d'abondance de crédit et de taux bas, des difficultés d'accès au financement

Non pas générales, mais spécifiques et plus ou moins vivement ressenties selon les secteurs d'activité, les statuts, la taille de l'entreprise, son stade de développement (amorçage, création, développement, changement d'échelle, transmission et retournement) et la nature du besoin (trésorerie, fonds de roulement, investissement, innovation, fonds propres).

Le rapport détaille ce qu'on sait aujourd'hui sur tous ces points, qu'il conviendra d'affermir.

## 2 Plusieurs améliorations ont été apportées récemment à ce financement

De nombreux dispositifs spécifiques à l'ESS sont apparus depuis le début des années 2010 (Bpi, fonds divers créés parallèlement à la loi de juillet 2014...) et des acteurs nouveaux (investisseurs solidaires, investisseurs à impact, ...) ont trouvé leur place aux côtés d'acteurs

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

plus anciens (la Caisse des dépôts, le Crédit coopératif...) ou généralistes (les banques de l'ESS ou les banques de réseaux, qui financent de longue date le fonds de roulement et l'investissement de nombreuses entreprises de l'ESS).

Plusieurs réseaux d'accompagnement à la création et au développement des entreprises de l'ESS contribuent également à leur plus grande stabilité et pérennité.

L'élargissement des offres accessibles et de nouveaux outils (titres associatifs, certificats paritaires et mutualistes...) permettent de mieux répondre aux besoins des entreprises.

Après cette phase d'addition, il faut maintenant installer durablement ces outils, ces dispositifs, ces acteurs et ces réseaux de distribution et mieux les articuler.

### 3 Malgré ces améliorations, il reste des lacunes à combler comme l'illustrent les points suivants

De nombreuses associations soutiennent à juste titre que la tarification publique (comme la Tarification à l'activité) ne permet pas toujours de couvrir les coûts et de dégager des marges de manœuvre financière pour investir.

De même, beaucoup de subventions restent décidées tard dans l'année et tardivement versées, occasionnant de sérieuses difficultés de trésorerie.

Le manque de visibilité sur les concours publics freine également l'accès au crédit bancaire pour financer le fonds de roulement. Cet accès reste difficile pour les Très petites entreprises (TPE) de l'ESS, qui disposent de peu de fonds propres, offrent peu de garanties sur leurs actifs, n'ont guère d'historique d'exploitation et peu de visibilité sur l'avenir.

Alors qu'il existe des besoins d'investissement significatifs (immobilier, outils de production, équipement et informatique) dans certains secteurs (santé publique, tourisme social, entreprises d'insertion...), il subsiste des difficultés d'accès au crédit bancaire d'investissement pour les entreprises qui ont peu de fonds propres, qui ne justifient pas de leur capacité de remboursement grâce aux excédents dégagés sur l'exploitation et qui n'offrent pas des garanties suffisantes.

Le financement de l'innovation sociale, très risqué, à terme plus long que le financement de l'innovation technologique et de rendement moindre, reste également difficile pour les Petites et moyennes entreprises (PME), en particulier faute de dispositif finançant l'ingénierie de projet.

Pour des raisons tenant notamment à la débudgétisation par l'Etat des crédits nécessaires, les garanties publiques sur les prêts et investissements des banques ont été dégradées par la Bpi alors qu'il s'agit de l'instrument de politique publique le plus efficace.

Plus fondamentalement, le niveau des fonds propres reste insuffisant, principalement à deux étapes de la vie de l'entreprise, le démarrage et le changement d'échelle. Si les fonds d'épargne solidaire et les fonds à impact permettent d'apporter des fonds propres ou des

quasi fonds propres à des conditions généralement attractives, il reste à développer une culture des fonds propres dans les entreprises de l'ESS et à faciliter leur accumulation.

Enfin, comme dans le secteur concurrentiel, les grandes entreprises ne rencontrent aucune difficulté à se financer, sauf situation financière dégradée.

## **4** Nombre des ingrédients nécessaires à la constitution d'un écosystème favorable au financement de l'ESS sont déjà réunis en France :

- Un champ clairement délimité par la loi pour l'ESS et des définitions précises pour ses différentes catégories d'entreprises ;
- Des institutions financières spécialisées nombreuses et efficaces ainsi que des outils et des mécanismes de financement spécifiques (prêts et garanties sur prêts, apports en fonds propres patients, subventions de fonctionnement ou d'équipement, dons...) répondant à une bonne partie des besoins quant à la durée et au montant des concours (de quelques milliers € à quelques M€) ;
- Des relations de travail bien établies entre ces institutions spécialisées et les banques de réseau et les institutions financières à vocation généraliste ;
- Un dialogue de mieux en mieux structuré entre la société civile et les entreprises de l'ESS, les collectivités territoriales, l'Etat et les organisations syndicales (à travers l'épargne salariale) ;
- Un système mixte de financement combinant l'épargne individuelle des particuliers, l'épargne collective des salariés, les ressources des institutions financières spécialisées ainsi que des ressources publiques provenant des collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Union européenne, cette mixité des sources constituant un atout à préserver ;
- Des avantages fiscaux proportionnés attachés à cette diversité de sources de financement ;
- Un volume de ressources significatif et en croissance, pour autant que l'on dispose de chiffres ;
- D'excellents réseaux territoriaux d'accompagnement à la création et au développement des entreprises de l'ESS, mais leur bonne performance reste sous-utilisée car le financement de cet accompagnement n'est pas complètement assuré ni stabilisé.

## **5** Pour que cet écosystème fonctionne mieux, les principaux axes de progrès identifiés sont les suivants :

- Comblent les « trous dans la raquette » qui ont été ou seront identifiés ;
- Assurer la montée en puissance sur les territoires d'incubateurs et d'accélérateurs ;
- Mobiliser davantage de moyens de financement auprès d'acteurs qui restent en retrait de l'ESS de gré (compagnies d'assurance ; fonds de retraite) ou de force (fondations) ;
- Continuer à mobiliser en priorité l'épargne individuelle et collective des citoyens et recentrer les interventions publiques sur les failles de marché (investissements à risque élevé et rentabilité modérée) et les instruments à fort effet de levier (garanties ...) ;

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

- Pérenniser les financements publics là où ils existent et garantir davantage de visibilité pour leurs bénéficiaires;
- Articuler davantage les interventions des financeurs entre eux ;
- Améliorer le financement de l'accompagnement dans toutes ses composantes (amorçage, changement d'échelle, innovation).

### 6 L'équilibre entre épargne et investissement semble avoir été assuré jusqu'ici et devrait le rester

Tous les acteurs soulignent qu'il existe des projets plus nombreux et plus ambitieux que jamais.

Ils seront à financer si le financement de l'ingénierie de projet et de l'accompagnement était mieux assuré pour les rendre « investment ready ».

Plus fondamentalement, les besoins sociaux non ou mal satisfaits n'arrêtent pas de croître à la mesure du double échec du secteur privé à assurer le plein emploi et de l'État Providence à lutter efficacement et à prévenir l'exclusion sociale et la précarité sous toutes leurs formes.

Le tiers-secteur, pour apporter les réponses adéquates attendues par la population, a simplement besoin d'être mieux financé par le secteur public et par de nouvelles sources de financement. De nombreuses propositions sont formulées dans ce sens. ■

# Table des matières

Préface .....	5
Synthèse .....	7
<b>I. Les missions attribuées à la commission et la manière dont elle entend y répondre .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Identifier les difficultés globales ou sectorielles rencontrées par les entreprises de l'ESS pour accéder au financement qui leur est nécessaire, en lien avec les acteurs et les regroupements concernés .....</b>	<b>17</b>
<b>B. Mener, faire faire ou encourager des études thématiques ou sectorielles pour mieux comprendre les difficultés, les enjeux, les solutions possibles en interrogeant les parties prenantes .....</b>	<b>18</b>
<b>C. Proposer aux instances d'ESS France des analyses, des propositions ou des revendications à destination des pouvoirs publics français et européens et des partenaires et interlocuteurs concernés .....</b>	<b>18</b>
<b>D. Suivre la production réelle des financements de la Bpi en direction des entreprises de l'ESS et mener les analyses nécessaires, formuler des propositions auprès des institutions financières et bancaires, des instances dirigeantes de la Bpi et des pouvoirs publics .....</b>	<b>19</b>
<b>II. Accès au financement des entreprises et des entreprises de l'ESS : premières impressions .....</b>	<b>21</b>
<b>A. Les enseignements tirés des études relatives au financement des entreprises .....</b>	<b>21</b>
1. Trois études générales particulièrement éclairantes .....	21
a. L'étude de l'Observatoire du financement des entreprises réalisée en juin 2014... ..	21
b. L'étude de l'Observatoire du financement des entreprises réalisée en juin 2015... ..	24
c. Le rapport MF Villeroy de Galhau réalisé en août 2015 .....	25
2. Une seule étude spécifique à l'ESS .....	26
<b>B. Les impressions recueillies auprès des institutions .....</b>	<b>27</b>
1. La Banque de France .....	28

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

2. La Médiation du crédit.....	30
3. L'OCDE et la BCE .....	31
<b>C. Les impressions recueillies auprès des banques de l'ESS et de la BPI .....</b>	<b>31</b>
1. Les banques généralistes et spécialisées de l'ESS.....	32
2. La Banque publique d'investissement.....	34
3. Des besoins en fonds des institutions financières de l'ESS non quantifiés .....	38
<b>D. Les impressions recueillies auprès des grands réseaux territoriaux de l'ESS, des financeurs solidaires et des investisseurs .....</b>	<b>39</b>
1. Les grands réseaux territoriaux d'accompagnement à la création d'entreprises .....	39
a. France Active .....	39
b. L'ADIE .....	42
c. Initiative France .....	42
2. Les financeurs solidaires .....	43
3. Les investisseurs de long terme .....	44
a. L'IDES .....	44
b. La SOCODEN, ses fonds affiliés et la SOCOREC .....	45
c. Phitrust .....	46
d. Le Comptoir de l'Innovation .....	47
e. Investir & + .....	48
f. Energie Partagée Investissement .....	49
g. Les sociétés gestionnaires des FCPES .....	50
h. La Caisse des dépôts .....	51
<b>E. Les impressions recueillies auprès de quelques fédérations de l'ESS .....</b>	<b>51</b>
1. L'UNAT .....	51
2. La FEHAP .....	52
3. L'UNIOPSS .....	56
4. La FNARS .....	56
5. La COORACE .....	57
6. La FEI .....	58
7. Le Mouvement Associatif .....	60
8. La CGSCOP .....	61
<b>F. Des financements locaux et régionaux qui se renforcent .....</b>	<b>63</b>
<b>G. Des financements européens plus accessibles .....</b>	<b>64</b>
1. La BEI et le FEI .....	65
2. Les programmes nationaux des fonds structurels européens .....	65
3. Les programmes régionaux des fonds structurels européens .....	66
4. Des freins encore à surmonter .....	67

<b>III. Le financement des entreprises : un modèle de financement mouvant</b> .....	71
<b>A. Le mode de financement des entreprises : une question européenne</b> .....	71
1. Dans la zone euro : d'un financement bancaire à un financement par le marché ? ..	71
2. L'accès plus facile au crédit masque les évolutions de comportement .....	75
3. Un frein aux évolutions : la rareté d'une épargne longue et à risque .....	75
<b>B. L'irruption du financement participatif et des financements innovants</b> .....	77
1. Le financement participatif et citoyen .....	77
2. Les financements innovants .....	80
<b>C. L'impact encore incertain de la loi du 31 juillet 2014 sur le financement de l'ESS</b> .....	81
1. Les financements accessibles restent insuffisamment connus .....	81
2. De nouveaux fonds dédiés à l'ESS .....	81
3. La rénovation de plusieurs instruments financiers .....	82
a. Les certificats paritaires et mutualistes .....	82
b. Les obligations et titres associatifs .....	83
c. Les fonds de développement coopératif .....	84
<b>IV. Premières réponses à quelques questions fondamentales</b> .....	87
<b>A. Quel bilan provisoire peut-on tirer de l'action de la BPI en faveur de l'ESS</b> .....	87
1. Une enveloppe de 500 M€ durant le quinquennat (2012-2017) .....	87
2. Le rapport de N. Dufourcq de mai 2013 .....	87
3. L'annonce de la nouvelle gamme de la BPI en 2014 .....	89
4. Le rapport de l'Assemblée Nationale de septembre 2015 .....	89
5. La stabilité des crédits consacrés à l'ESS jusqu'à fin 2014 .....	92
6. Des concours qui restent modestes en 2015 et 2016 .....	92
7. Des reculs depuis la création de la BPI .....	95
8. Redéfinir le rôle de la BPI à l'égard de l'ESS .....	96
<b>B. Existe-t-il des « trous dans la raquette » de l'offre de financement destinée à l'ESS ?</b> .....	97
1. Il n'en existe pas selon la BPI .....	97
2. Le PIAESS : de précieuses indications sur le montant des tickets d'investissement .....	98
3. Le rapport du Comité français sur l'investissement à impact social de septembre 2014 .....	99
4. Des cartographies sur les offres de financement et d'investissement .....	99
5. L'étude spécifique de Finansol .....	100
6. Existe-t-il des failles dans l'offre de financement selon le stade de développement ? .....	101

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

a. Au stade de l'amorçage .....	102
b. Au stade de la création .....	102
c. Au stade du développement ou de la croissance .....	103
d. Au stade du changement d'échelle .....	104
e. Au stade de la transmission .....	104
f. Au stade du retournement .....	107
g. Deux « trous » particulièrement identifiés : l'accompagnement et l'innovation sociale .....	108
h. Un autre « trou » : la combinaison des différents outils de financement .....	108
7. Un outil robuste et performant à conserver: le titre participatif .....	108

<b>C. Quelles sont les spécificités du financement des entreprises de l'ESS et dépendent-elles à des modèles spécifiques de financement ? .....</b>	<b>109</b>
1. Des modèles de financement variés .....	110
2. Des contraintes et des spécificités dont il n'est pas assez tenu compte .....	111
a. Les statuts de l'ESS .....	112
b. La rentabilité limitée .....	112
c. Des projets à vocation sociale .....	114
3. Financements spécialisés ou financements de droit commun ? .....	114

## V. Pistes d'action et propositions .....

117

<b>A. Travailler en amont sur l'évolution des modèles économiques des différents secteurs de l'ESS .....</b>	<b>118</b>
1. Pour identifier leurs remises en cause .....	118
a. Du côté des associations .....	119
b. Du côté de la coopération agricole .....	119
c. Du côté des banques et des mutuelles .....	120
2. Pour adapter en aval l'offre de financement ou de garanties .....	121
3. Pour convaincre de nouveaux investisseurs patients .....	123
4. Pour activer la mission de suivi statistique de l'ESS .....	124
5. Pour gagner en cohérence dans les interventions de l'Etat .....	125
<b>B. Identifier les entreprises appartenant à l'ESS .....</b>	<b>126</b>
1. Mieux connaître le nombre et le profil des entreprises de l'ESS .....	126
2. Les deux avancées de loi du 31 juillet 2014 .....	127
<b>C. Développer une culture des fonds propres et de l'endettement parmi les dirigeants de l'ESS .....</b>	<b>128</b>
1. Le rôle primordial des fonds propres .....	128
2. Diffuser une culture sur la nature et l'utilité des fonds propres .....	130
3. Comment renforcer les fonds propres ? .....	130
<b>D. Mieux financer l'innovation, sociale surtout .....</b>	<b>131</b>

1. Le diagnostic et les pistes de solution .....	132
2. Les contrats à impact social .....	136
<b>E. Organiser et mieux financer l'accompagnement et l'ingénierie de projet et mieux communiquer sur les outils de financement accessibles .....</b>	<b>139</b>
1. Penser l'organisation de l'accompagnement .....	140
2. Un accompagnement déterminant mais mal financé .....	141
3. Comblers les lacunes dans le financement de l'ingénierie de projet et de l'accompagnement .....	142
a. En cas de recours à des appels à projets .....	143
b. Rendre les projets prêts pour l'investissement .....	143
c. Comment mieux financer l'ingénierie de projet et l'accompagnement ? .....	144
4. Une connaissance imparfaite des outils existants .....	145
5. Mieux communiquer sur l'offre de financement pour mieux l'utiliser .....	146
a. Un repérage difficile face à la multiplicité de l'offre de financement .....	146
b. Mutualiser l'expertise financière .....	148
6. Faciliter la mise en relation des porteurs de projets et des financeurs.....	149
<b>F. Améliorer les dispositifs de garantie et de contre-garantie .....</b>	<b>149</b>
1. Un outil puissant et déterminant pour l'ESS .....	149
2. Les dispositifs à améliorer .....	151
3. Mieux communiquer sur ces fonds, leur effet de levier et leur utilisation .....	152
4. Conforter les dispositifs de garantie ou de caution mutuelle .....	154
<b>G. Mieux coordonner et structurer les financeurs en région .....</b>	<b>155</b>
<b>H. Etendre aux entreprises de l'ESS des dispositifs dont bénéficient les autres entreprises .....</b>	<b>157</b>
<b>I. Pérenniser le financement public des acteurs de l'ESS .....</b>	<b>158</b>
1. La baisse de ce financement n'est pas inéluctable .....	158
2. Utiliser pleinement les marchés publics à clauses sociales ou environnementales ..	160
3. Donner une suite au PIAESS à travers le PIA 3 .....	162
4. Elargir les financements européens réservés aux entreprises sociales à l'ensemble des entreprises de l'ESS .....	163
<b>J. Lever davantage de fonds en faveur des entreprises de l'ESS .....</b>	<b>163</b>
1. Affecter une partie des fonds en déshérence au soutien de l'ESS .....	164
2. Mobiliser davantage l'épargne salariale .....	165
3. Mobiliser l'épargne retraite au profit de l'ESS .....	166
4. Ouvrir de nouveaux champs à l'épargne solidaire .....	168
5. Renforcer les plateformes nationales de financement participatif dans l'ESS .....	170
6. Soutenir activement la montée en puissance de l'UE sur le financement des entreprises de l'ESS .....	170

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

- 7. Progresser dans la transparence sur l'utilisation des fonds levés ..... 173
- 8. Développer la générosité publique et le mécénat des entreprises ..... 174

### **K. Conforter les imbrications entre familles ou systèmes** ..... 174

- 1. Améliorer la liquidité des investissements solidaires
  - et mieux organiser des marchés secondaires entre grands investisseurs ..... 175
  - a. Résoudre le problème de liquidité pour les fonds solidaires de type 90/10 ..... 175
  - b. Organiser des marchés secondaires entre grands investisseurs ..... 175
- 2. Permettre aux fondations d'investir une partie de leurs réserves dans des entreprises de l'ESS ..... 177
- 3. Développer le capital-investissement au sein de l'ESS ..... 179
- 4. Le fonds NovESS de la CDC ..... 180
- 5. Valoriser l'écosystème du tiers-secteur dans la société ..... 181

### **Conclusion : un écosystème favorable et facilement améliorable** ..... 183

### **Bibliographie** ..... 187

### **Annexes** ..... 191

#### **Annexe 1 : composition de la Commission d'ESS France** ..... 191

#### **Annexe 2 : les chiffres clés de l'Économie Sociale et Solidaire en France** ..... 193

#### **Annexe 3 : offre et besoin de financement des entreprises à impact social** ..... 198

#### **Annexe 4 : liste des propositions classées par acteurs concernés** ..... 200

### **Liste des sigles** ..... 211

### **ESS France** ..... 217

# 1 Les missions attribuées à la commission et la manière dont elle entend y répondre

Mise en place en octobre 2015, la Commission financement a souhaité formaliser, à la demande du conseil d'administration d'ESS France (Chambre française de l'ESS), l'état de ses travaux et réflexions dans un rapport d'étape substantiel en vue de recueillir des observations ou des réactions avant de les approfondir, le cas échéant, ultérieurement.

Quatre missions ayant été attribuées à la Commission, celle-ci a précisé la manière dont elle entendait y répondre lors de ses deux premières réunions, en tenant également compte des demandes spécifiques d'ESS France et des travaux menés par d'autres instances.

Par exemple, la Commission a pris note de la création par le CSESS d'une Commission fiscale et dès lors décidé de ne pas traiter des questions propres à la fiscalité des différentes familles de l'ESS, sauf en ce qui concerne celle qui s'applique aux amortissements, aux investissements et au développement. Elle a également pris note de ce que la Commission Stratégie du même conseil avait souhaité dresser un état des lieux du financement de l'ESS. Elle a dès lors cherché à coordonner ses travaux avec les autres intervenants de manière à ne pas dupliquer inutilement les efforts.

## A Identifier les difficultés globales ou sectorielles rencontrées par les entreprises de l'ESS pour accéder au financement qui leur est nécessaire, en lien avec les acteurs et les regroupements concernés

L'article 17 de la loi du 31 juillet 2014 a en effet confié cette mission à la Chambre française de l'ESS (ESS France), au CSESS et aux CRESS, en liaison avec la BPI.

Pour les identifier, la Commission a travaillé avec les grandes familles de membres d'ESS France pour repérer leurs difficultés spécifiques et pouvoir relayer leurs demandes et propositions auprès des pouvoirs publics. Elle a également travaillé sur ce point avec les financeurs, notamment les banques de l'ESS, et les bénéficiaires des financements (ressenti clients, qu'il est difficile d'appréhender).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Parmi les questions posées, figure celle des procédures de financement et de l'accessibilité des entreprises de l'ESS (de la TPE à la grande entreprise) à l'offre de financement, en particulier au niveau territorial (formalisation de la demande et accompagnement). Et une sous-question particulière : pourquoi n'y a-t-il guère de demande de financement pour de gros projets dans l'ESS ?

Elle a également décidé de traiter quelques sujets communs ou transversaux à toutes les familles :

- Le renforcement des fonds propres et du haut de bilan ;
- Les garanties de l'Etat et leur rôle (chiffres ; bénéficiaires ; mesure des effets...) ;
- Les financements européens et leur développement (par exemple dans le cadre du Plan Juncker) ;
- Comment booster l'épargne salariale solidaire et les autres formes d'épargne solidaire ?

### **B** Mener, faire faire ou encourager des études thématiques ou sectorielles pour mieux comprendre les difficultés, les enjeux, les solutions possibles en interrogeant les parties prenantes

La Commission a dressé un inventaire des études thématiques publiées ou disponibles (cf. Bibliographie en annexe) et a résumé leur contenu (cf. II, A). Ne disposant pas des ressources intellectuelles ou financières pour conduire elle-même directement des études lourdes, elle a identifié quelques thèmes méconnus ou délaissés afin d'inciter quelques institutions publiques ou universités à y travailler. La Commission a également essayé de recenser, de diffuser et de vulgariser les études sectorielles analysant les enjeux d'un secteur et traitant de leur évolution.

Sans que cela ne débouche nécessairement sur des études, la Commission a également estimé devoir s'intéresser à quelques sujets émergents tels que la montée en puissance du financement participatif, les monnaies alternatives ou locales, dont le rôle complémentaire a été reconnu par l'article 16 de la loi du 31 juillet 2014, et le financement citoyen.

### **C** Proposer aux instances d'ESS France des analyses, des propositions ou des revendications à destination des pouvoirs publics français et européens et des partenaires et interlocuteurs concernés

La Commission a compris que son mandat principal est de formuler des propositions en vue de mettre en place un écosystème financier favorable à l'ESS, qui soit à la fois opérationnel et accessible.

Pour y parvenir, elle a estimé devoir respecter une démarche rigoureuse et consommatrice de temps, impliquant préalablement de mesurer la demande et l'offre de financement aux entreprises de l'ESS et de comprendre leur mode de financement.

### **D** Suivre la production réelle des financements de la Bpi en direction des entreprises de l'ESS et mener les analyses nécessaires, formuler des propositions auprès des institutions financières et bancaires, des instances dirigeantes de la Bpi et des pouvoirs publics

Pour évaluer cette production et vérifier, en application de l'article 17 de la loi du 31 juillet 2014, si la Bpi remplit correctement son rôle, la Commission a organisé une réunion de travail avec elle le 6 juillet 2016 et a également interrogé quelques partenaires bancaires de la Bpi.

Elle a évoqué avec la Bpi le financement de l'innovation, ses procédures et ses outils. Elle a également souhaité vérifier si la Bpi était sur une trajectoire de mise à disposition de l'ESS de 500 M€ sur la période 2012-2017 et comment cette enveloppe était utilisée, notamment pour renforcer les fonds propres des entreprises de l'ESS. ■



# 2 Accès au financement des entreprises et des entreprises de l'ESS : premières impressions

Le conseil d'administration d'ESS France ayant souhaité disposer d'une analyse sur les freins que peuvent rencontrer les entreprises de l'ESS dans l'accès au financement, la Commission a commencé par **recenser la littérature sur ce sujet** et, prenant acte de son caractère limité, décidé d'**interroger directement les acteurs**. Il en résulte le panorama ci-après.

## A Les enseignements tirés des études relatives au financement des entreprises

S'il existe plusieurs études générales sur le financement des entreprises en France, **très peu de travaux portent spécifiquement sur le financement des entreprises de l'ESS**. De ce fait, la Commission a estimé indispensable de rappeler les difficultés rencontrées par les différentes catégories d'entreprises telles qu'elles ressortent de ces études générales, spécialement les TPE et PME, en partant de l'hypothèse que les entreprises de l'ESS avaient de fortes chances d'y être également confrontées.

### 1 Parmi les études générales récentes, trois sont particulièrement éclairantes

a) La première, qui concerne le financement des TPE, a été réalisée en juin 2014 par l'Observatoire du financement des entreprises

■ Cette étude souligne la **très grande hétérogénéité des TPE**, à la fois en terme de secteur d'activité (commerce de proximité, artisanat, professions libérales, services à la personne, hôtellerie et restauration, bâtiment...) et de statut juridique (entreprises individuelles ou sociétés)<sup>1</sup>.

1. L'échantillon retenu par l'étude de l'INSEE exclut les auto-entrepreneurs (dont 55 % ne déclarent pas de CA) et les micro-entreprises au sens fiscal, les secteurs agricole et financier, l'enseignement, la santé et le social. Sont exclues les filiales de groupes de PME, d'ETI ou de grandes entreprises. Sont également exclues du champ les **TPE dont le CA excède 2 M€ : au nombre de 44000, elles assurent 44 % du CA de l'ensemble des entreprises comptant entre 0 et 9 salariés**.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Le poids des différentes catégories d'entreprises, selon la définition normalisée qu'en donne le décret du 18 décembre 2008 (qui combine un critère d'effectif et un critère financier en termes de chiffre d'affaires et de bilan), est rappelé dans le tableau suivant, la TPE employant de 0 à 9 salariés et réalisant un CA ou ayant un bilan inférieur à 2 M€ (voir tableau ci-dessous).

Les **TPE** qui représentent **95 % des entreprises françaises** emploient 22 % des salariés, assurent **26 % de la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole** et réalisent 31 % des investissements corporels bruts.

■ Les TPE connaissent un **renouvellement constant**. Plus de 500 000 entreprises nouvelles sont créées chaque année, dont 55 % environ sous le statut d'auto-entrepreneur<sup>2</sup>. Seules 28 % des entreprises créées en 2010 ont fait l'objet d'un accompagnement par les chambres consulaires ou les réseaux associatifs. Mais **un tiers des entreprises créées disparaissent après 3 ans et la moitié après 5 ans** (ce chiffre est comparable à celui observé dans les pays voisins). Dit autrement, parmi les TPE en activité durant l'année N, 11 % viennent de naître et 9 % disparaîtront l'année suivante. Le taux de renouvellement net (2,2 % dans le secteur marchand) est plus important dans le secteur des services (3,5 %) que dans l'industrie où les cessations équivalent pratiquement aux créations. **Au-delà de 5 ans, seules 3,7 % des TPE ont changé de catégorie pour devenir des PME ou des ETI.**

■ Les fonds propres des TPE représentent en 2011 en moyenne 30 % de leur bilan, situation comparable à celle des PME d'au plus 50 salariés. Mais **pour un tiers des TPE**

2. Leur objectif est d'assurer leur propre emploi, le plus souvent en sortie du chômage. De manière plus générale, deux-tiers des créateurs poursuivent ce seul objectif et leur entreprise n'a pas vocation à croître. De ce fait, 95 % des entreprises créées n'emploient aucun salarié. Et **60 % des TPE ne déclarent aucun salarié**. Les dispositifs publics d'appui à la création d'entreprises par les chômeurs (dispositif NACRE...) sont nombreux et considérés comme efficaces. Les réseaux de l'ESS jouent un grand rôle dans l'accompagnement de cette catégorie de créateurs d'entreprises (cf. II, D, 1).

### Principales caractéristiques des entreprises par catégorie en 2011

	Nombre d'entreprises en milliers	Effectif en milliers (ETP)	CA HT en Mds€	CA export Mds€	VA en Mds€	Investissements corporels bruts en Mds€
0-9 salariés	2 678,8	2 552,8	805,4	61	255,3	60
10-249 ETP	150	4 579,1	1295	168,2	305,2	48,5
250 ETP ou plus	4,5	4 688,1	1571,4	355,7	425	87,2
Ensemble	2 833,4	11 820	3671,8	585	985,4	195,6

Source : INSEE, Fare-Esane

(40 % pour les TPE sans salarié et 20 % pour les TPE employeurs), les fonds propres sont négatifs ou nuls. L'étude relève à cet égard que le niveau et la gestion des fonds propres ne constituent pas un sujet majeur pour les dirigeants de TPE, qui attachent davantage d'importance à la situation de trésorerie.

Le ratio trésorerie/total bilan est de 7 % pour les TPE sans salarié et 11 % pour les TPE employeurs.

16 % des TPE (282 000 entreprises) cumulent absence de fonds propres et trésorerie insuffisante, ce qui est à relier au taux de cessation moyen de cette catégorie (10 %).

■ **Les TPE employeurs et de plus de 3 ans affichent en 2011 un taux d'investissement de 11 %**, comparable à celui des PME de moins de 50 salariés. Mais ce ratio atteint 40 % pour les TPE sans salarié et 65 % pour les TPE de moins de 3 ans, ce qui reflète le poids de l'investissement initial dans la valeur ajoutée créée.

Les créations de TPE mobilisent toutefois des financements limités : en 2006, selon l'INSEE, **22 % d'entre elles ont été créées avec moins de 2 000 €, 37 % avec moins de 4000 €, 53 % avec moins de 8 000 € et 70 % avec moins de 16 000 €** ; seules 7 % d'entre elles ont été créées avec plus de 80 000 €. **La pérennité des TPE s'améliore avec la taille de l'investissement initial** : en 2011, les taux de pérennité à 3 ans et à 5 ans sont de 60 % et 44 % pour les TPE ayant mobilisé moins de 4000 € mais de 85 % et 66 % pour celles qui ont mobilisé plus de 160 K€.

Le comportement d'investissement des TPE fluctue également dans le temps : 42 % des TPE sans salariés n'ont effectué aucun investissement dans les trois années précédentes contre 17 % pour les TPE employeurs.

Les **montants** en cause restent toutefois **modestes** : 80 % des TPE sans salarié ont investi moins de 4 000 € en 2011. Seules 2 % des TPE sans salarié ont investi plus de 50 K€ et 2 % des TPE employeurs plus de 100 K€.

■ **Seule la moitié des TPE dégagent une capacité d'autofinancement positive**, d'où le fait que 25 % des TPE employeurs et 45 % des TPE sans salarié ne sont pas du tout endettées. Le taux d'autofinancement des TPE employeurs dépasse 200 % en 2011, avec une différence de situation entre TPE de moins de 3 ans (taux de 40 %, ce qui explique leur taux d'endettement de 40 %) et de plus de 3 ans (plus de 250 %, avec un taux d'endettement d'un peu plus de 20 %). **Les TPE de plus de 3 ans, notamment artisanales, semblent marquer une préférence pour l'autofinancement de leurs investissements et ne recourent au crédit bancaire que de manière limitée**. Ce comportement est à rapprocher de la **faible bancarisation au stade de la création d'entreprise : seulement 49 % des TPE créées en 2010 ont bénéficié d'un prêt bancaire**.

■ En ce qui concerne les délais de paiement, l'étude fait ressortir une différence de situation entre les TPE BtoB, qui connaissent des délais de paiement supérieurs à 40 jours (et même supérieurs à 80 jours pour les services aux entreprises et les TIC), et les TPE BtoC, qui connaissent un délai inférieur à 40 jours (et même inférieur à 10 jours dans

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

le commerce et la restauration). **Les TPE BtoB connaissent toutefois en moyenne des délais de paiement inférieurs à ceux des PME de moins de 50 salariés et paient leurs fournisseurs plus tard.**

■ L'encours de crédits accordés aux TPE s'élevait à 227 Mds€ en mars 2014, dont 141 Mds pour les entrepreneurs individuels. **Les crédits de trésorerie représentaient à peine plus de 8 % de cet encours (consenti à plus de 60 % sous forme de découvert autorisé), les crédits d'investissement 49 % et les crédits immobiliers un peu moins de 43 %. Les TPE ont un accès moins facile que les PME au crédit de trésorerie** (écart de 10 points sur les crédits obtenus en totalité ou à plus de 75 %) ; pour les crédits d'investissement, l'écart est limité à 8 points mais le taux d'obtention du crédit est nettement plus élevé que pour la trésorerie (84 % contre 61 %)³. Selon les réseaux, les garanties exigées sont plus ou moins élevées selon le type de crédit et le montant sollicités (rarement exigées pour les crédits de trésorerie, elles sont plus fréquentes pour les crédits immobiliers ou d'investissement)⁴.

■ Les difficultés de financement des TPE auprès des banques sont également d'ordre qualitatif.

Leurs demandes portent sur des montants généralement faibles et ne portent pas nécessairement sur le bon produit. Par exemple, le crédit de trésorerie est deux fois plus souvent fourni par la mise en place d'un découvert ou par l'augmentation de son montant autorisé plutôt que par un crédit court terme comportant une échéance, qui présente l'avantage d'être nettement moins coûteux. **Le découvert faisant l'objet de formalités moindres, les responsables de TPE le privilégient** mais ceci n'empêche pas de recommander des efforts de pédagogie de la part des réseaux d'accompagnement et des réseaux bancaires⁵.

### **b) La deuxième étude générale a été publiée en octobre 2015 par l'Observatoire du financement des entreprises**

Intitulée « *Rapport sur le financement des PME et ETI en croissance* », elle met en évidence les caractéristiques particulières de ces entreprises, définies comme le quart supérieur des entreprises qui ont surperformé les autres dans leur secteur : un taux de marge et un taux

---

3. **Le taux de défaut sur les crédits accordés aux TPE est en moyenne de l'ordre de 6 %, avec de fortes variations selon le type de crédit. Il est le plus élevé sur les crédits de trésorerie, ce qui peut expliquer la plus forte proportion de refus pour ce type de crédit.** Suivent les crédits d'investissement puis les crédits immobiliers.

4. L'étude évalue le **montant pondéré des garanties entre 30 et 70 % du montant des crédits accordés**, selon les réseaux bancaires.

5 Sur le sujet de la lisibilité pour les TPE des coûts d'utilisation des différents produits de financement à court terme (facilité de caisse ; découvert autorisé ; crédit court terme ; escompte ; cession Dailly ; affacturage), l'Observatoire du financement des entreprises a remis le 4 juillet 2016 un rapport intitulé « *Lisibilité des tarifs des produits de financement utilisés par les TPE* ». Ce rapport rappelle que les TPE utilisent surtout le découvert et la facilité de caisse et formule 7 recommandations pour améliorer cette lisibilité par une démarche volontaire entre acteurs de place.

d'investissement plus élevé financé avec de la dette moyen terme, des exportations plus importantes, un fort besoin en fonds de roulement avec recours au financement court terme. **Ces entreprises utilisent davantage que les autres leur capacité d'endettement et augmentent leurs fonds propres pour accompagner l'augmentation de taille de leur bilan. Elles utilisent pleinement les différents leviers de financement.** L'étude relève aussi que **le capital-investissement français est bien développé<sup>6</sup> mais que le capital-innovation privé reste encore dépendant du soutien public**, notamment de celui de la Bpi, et qu'il manque de fonds de capital-innovation de taille significative, capables de prendre des tickets d'investissement importants. **Elle note aussi le caractère prometteur du placement privé** (Euro PP)<sup>7</sup>, qui a démarré en 2012, spécialement pour les ETI.

### **c) La troisième étude générale est le rapport remis par M. F. Villeroy de Galhau au gouvernement en août 2015 sur « Le financement de l'investissement des entreprises »**

Il note que les fonds propres ne semblent pas manquer aujourd'hui et que les banques devront **mieux financer la trésorerie des TPE et innover sur le financement long du**

6. La taille du marché a atteint un pic en 2008 (10 Mds€ par an), a baissé de moitié en 2009 et remonte depuis. Selon l'AFIC, qui regroupe la plupart des acteurs de ce secteur, ses membres ont investi 8,7 Mds€ en 2014 (avec parmi les bénéficiaires 75 % de PME ; le portefeuille des membres comporte 5500 entreprises) et 10,7 Mds€ en 2015 dans 1645 entreprises. **Le marché français est le deuxième en Europe**, derrière le RU, dont le marché est deux fois plus important, et devant l'Allemagne. Il se décompose de la manière suivante en 2015 : 6,1 Md€ pour le capital-transmission injectés dans 261 entreprises, 3,8 Md€ pour le capital-développement dans 866 entreprises, 0,8 Md€ pour le capital-innovation dans 499 entreprises et 22 M€ pour le capital-retournement dans 19 entreprises.

Les fonds à destination des particuliers (FIP et FCPI), qui ont levé près d'1,2Md€ en 2008 (592 M€ pour les FCPI et 588 M€ pour les FIP), ont connu un plancher en 2012 (646 M€ levés) et n'ont pas encore récupéré non plus le recul subi (861 M€ levés en 2015, dont 371 pour les FCPI et 490 pour les FIP).

**La création du Fonds national d'amorçage (FNA) en 2011**, fonds de fonds doté de 650 M€ par le PIA avec le feu vert de la Commission européenne et géré par la Bpi, a permis de doter une trentaine de fonds d'amorçage investissant dans des entreprises innovantes, notamment dans les secteurs de la santé, de l'alimentation des biotechnologies, des technologies de l'information et de la communication, des nanotechnologies et des écotechnologies.

Par ailleurs, la création de fonds sectoriels dédiés (Croissance rail ; Fonds d'avenir automobile ; Fonds de développement des entreprises du nucléaire...) sous l'égide de la Bpi permet aussi d'apporter des fonds propres dans des filières considérées comme stratégiques.

Il faut enfin mentionner que **la Caisse des dépôts gère depuis 1994 un mécanisme de garantie** (France investissement garantie) qui garantit chaque année entre 130 et 160 M€ (soit environ 50 % du montant annuel d'investissements déclaré par l'AFIC), avec un mécanisme de *stop loss* et un retour de 10 % des plus-values réalisées. Ce fonds est doté de 100 M€ sur la période 2014-2018. Depuis l'origine, il a permis de garantir 3,2 Mds€ portant sur plus de 20 000 opérations.

7. Un Euro PP est une opération de financement à moyen ou long terme entre une entreprise, cotée ou non, et un nombre limité d'investisseurs institutionnels, reposant sur une documentation *ad hoc* négociée entre l'emprunteur et les investisseurs, avec généralement la présence d'un arrangeur. Il prend la forme d'une émission obligataire cotée ou non ou d'un prêt. Le Groupe de place Euro PP a publié des modèles de contrat pour les deux cas. 150 opérations conduites entre fin 2012 et mars 2016 ont permis de lever 13 Mds€ auprès d'investisseurs institutionnels.

**BFR.** Il estime aussi que **dans les économies avancées le financement et sa disponibilité ne sont pas aujourd'hui un facteur bloquant de l'investissement**, notamment en France du fait du niveau élevé d'une épargne qui reste prudente.

Il souligne toutefois que **les investissements changent de nature : très concentrés sur la construction et les machines et équipements, ils ne portent pas assez sur l'immatériel (R&D, numérique, marques, réseaux commerciaux...) et sur la formation des salariés, qui sont des investissements plus risqués et sans collatéral et pour lesquels les banques innovent peu.** En bref, il manque d'épargne à risque<sup>8</sup> et d'investissement de rupture.

Ces trois études générales permettent d'appréhender de manière extensive les besoins et les modalités de financement des différentes catégories d'entreprises, les outils mobilisés à cet effet ainsi que la taille des différents segments de marché. Pour la Commission, **la situation des entreprises de l'ESS n'est pas significativement différente de celle décrite par ces études**, sous réserve des particularités évoquées plus loin.

## 2 Une seule étude spécifique à l'ESS

Une seule étude spécifique à l'ESS a été identifiée par la Commission, celle réalisée par Ethifinance en octobre 2015 pour la CDC « *Les besoins de financement des PME/ETI de l'ESS* » à partir d'un échantillon, limité, de 128 entreprises, tiré des bases de données du PIAESS et de Finansol.

Cette étude révèle que les entreprises de l'ESS, surtout les petites, sont en **croissance forte** mais que 30 % d'entre elles ont une **situation financière fragile** (perte et endettement croissant).

**Leurs investissements restent traditionnels (équipement, informatique et outils de production) et répondent plutôt à une logique de consolidation d'activités existantes. Pour le financement en fonds propres et quasi fonds propres, les subventions publiques et privées restent le mode de financement le plus sollicité** (aide à l'investissement).

**Pour le financement par la dette, le prêt bancaire est dominant.** Les associations recourent essentiellement aux subventions publiques et privées et à la dette bancaire. **Les coopératives** (cf. II, D, 3, a et b et II, E, 8, h) **et les autres familles présentent quant à elles une palette de financements beaucoup plus large.**

Interrogées sur leurs besoins de financement à 3 ans, ces entreprises font état de **besoins de financement importants dans l'équipement et les outils de production**

---

8. Les chiffres récemment publiés par l'AFG le confirment : en 2015, les placements financiers des ménages se sont montés à 70 Mds€ (contre 130 Mds€ en 2006) et ne s'orientent pas du tout vers les valeurs mobilières détenues en direct ou via des OPC. Voir aussi sur ce point le III, A, 3.

(plus de 50 K€ pour 90 % des répondants). 2/3 d'entre elles prévoient de les couvrir en faisant appel à l'autofinancement et à du financement externe (subventions, dons et prêts bancaires).

Pour les prêts, la durée attendue est entre 7 et 10 ans et le taux espéré entre 1,4 et 2,3 %. 3/4 des entreprises estiment que leurs besoins seront peu ou mal couverts et que le besoin de financement non couvert dépasse largement les 10 %.

Cette étude met en évidence à la fois un **modèle d'investissement assez traditionnel** dans l'ESS (cf. II, A, 1, c pour les entreprises concurrentielles) et **quelques spécificités en matière de renforcement des fonds propres et dans le modèle de financement des associations** (cf. IV, C).

La Commission trouve hautement regrettable qu'**on ne dispose pas pour l'ESS** d'analyses ou de rapports similaires à ceux mentionnés ci-dessus et notamment **des grands ratios (part des fonds propres dans le bilan, taux d'investissement et nature des investissements, CAF, délais de paiement, encours de crédit...)** par taille d'entreprise. Car une comparaison entre entreprises commerciales et entreprises de l'ESS permettrait de savoir si ces dernières sont ou non plus difficiles à financer [par exemple en raison de leur moindre rentabilité (cf. IV, C) ou de l'appel à des personnes plus éloignées du marché du travail] et de mieux caractériser les enjeux de financement particuliers auxquels elles sont confrontées.

**Ce travail d'élaboration des ratios et de comparaison reste à entreprendre par les grands instituts de notre pays.**

### Proposition 1

**Etablir et publier les grands ratios financiers  
par taille d'entreprise  
dont celui relatif au poids des fonds propres**

## **B** Les impressions recueillies auprès des institutions (Banque de France ; Médiation du crédit et Observatoire du crédit aux entreprises)

Depuis la crise financière depuis 2008, il est couramment admis que les entreprises auraient éprouvé davantage de difficultés à accéder au crédit et que les banques auraient également rationné cet accès.

Avant de clarifier ce malentendu, il faut rappeler que, selon la Banque de France, **l'encours du financement des entreprises non financières** (ENF) était de **1 434 Mds€ en mars 2016**, se décomposant entre financements de marché (38 %) et crédits bancaires

(62 %), et que le montant du flux annuel net est de 46 Mds€<sup>9</sup>. **L'encours des crédits bancaires aux ENF était donc de 865 Mds€** (+ 3,5 %) se décomposant de la manière suivante : 377 Mds pour les PME et 251 Mds au profit des TPE, incluant 150 Mds environ pour les entrepreneurs individuels.

### 1 La Banque de France

La Banque de France mène une enquête trimestrielle sur l'accès des entreprises au financement bancaire, en distinguant les TPE, les PME et les ETI.

Selon cette enquête (Actualité T1 2016), **l'accès au crédit de trésorerie des TPE s'améliore**, tout en restant moins large que celui des autres entreprises. La banque formule les observations synthétiques suivantes :

- au premier trimestre 2016, **la demande de nouveaux crédits** de la part des PME est stable par rapport au trimestre précédent, tant pour les crédits de trésorerie que d'investissement ;
- L'accès aux **crédits de trésorerie** des PME reste à un niveau assez élevé : 83 % des PME obtiennent totalement ou en grande partie les crédits demandés (contre 84 % au quatrième trimestre 2015)<sup>10</sup> ;
- L'accès aux **crédits d'investissement** est stable : 94 % des PME obtiennent (en totalité ou à plus de 75 %) les financements souhaités. S'agissant plus particulièrement des **crédits d'équipement**, l'obtention est aussi élevée (94 %) ; selon la FBF, il s'agit des meilleurs taux d'acceptation de la zone euro et de l'UE<sup>11</sup> ;

9. La FBF indique que **la production brute annuelle des prêts bancaires oscille entre 180 et 250 Mds€** depuis 2010 et qu'elle a atteint 190 Mds€ en 2015. L'Observatoire de l'épargne réglementée, qui vérifie le respect par les banques de leur obligation d'affecter la partie non centralisée des dépôts sur les livrets réglementés (A et LDD) au financement des TPE et PME ou de travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens, relève dans son rapport annuel 2014, que l'encours accordés à ces entreprises par les banques était de 295 Mds€ fin 2014 et que le flux brut de nouveaux crédits a atteint 75 Mds€ (35 Mds pour l'investissement, 24,5 Mds pour la trésorerie et 15,5 Mds pour l'immobilier).

10. Plusieurs études imputent aux délais de paiement imposés aux PME par les grands donneurs d'ordre et par les collectivités territoriales les difficultés de trésorerie rencontrées par les PME. Pour lutter contre ce phénomène, la LME de 2008 a raccourci les délais de paiement des fournisseurs et introduit des pénalités. Ces délais se sont réduits jusqu'en 2011. La loi n°2013-344 du 17 mars 2013 relative à la consommation a renforcé ces mesures. **Raccourcir à nouveau ces délais constitue l'un des axes pour alléger les difficultés de trésorerie des PME, sans les obliger à solliciter des concours bancaires.** (cf. Proposition 16 : Respecter les délais de paiement et continuer à les raccourcir) Ce sujet étant bien répertorié et documenté, la commission n'a pas cru devoir s'y appesantir. **Le rapport de la Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement a en outre chiffré à 7,5 Mds€ les retards de paiement des entreprises imputables à l'Etat et aux collectivités territoriales.**

11. Il existe cependant un débat sur la pertinence de cet indicateur (taux de refus du crédit), qui ne correspond pas nécessairement au ressenti des chefs d'entreprise. Il existe en effet une autocensure des intéressés (crainte d'avoir à fournir des garanties, conseils reçus...) qui peut dissuader de demander du crédit (Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, rapport p.238, audition du ministre de l'économie).

• La demande des TPE est globalement stable. L'accès aux **crédits de trésorerie des TPE progresse** à 68 % (contre 63 % le trimestre précédent)<sup>12</sup>. L'obtention de **crédits d'investissement** est stable. 82 % des TPE ont obtenu en totalité ou en grande partie les financements souhaités. S'agissant plus spécifiquement des **crédits d'équipement**, l'obtention est même un peu plus élevée à 85 %. Ce meilleur score pour les crédits d'investissement et d'équipement est cohérent avec la pratique bancaire qui consiste à adosser ce type de prêts sur des garanties prises sur l'objet financé.

Pour les TPE, l'obtention du crédit ne varie pas significativement selon les secteurs économiques concernés (industrie manufacturière ; services marchands ; construction ; commerce).

La Banque de France note aussi en mars 2016 que **le taux de croissance des crédits bancaires (+ 4,5 %) reste en France le plus élevé de l'Union européenne (+ 2,1 % au RU ; + 1% en Allemagne ; + 0,9 % pour la zone euro)** et que **les taux d'intérêt pour les crédits bancaires d'un montant inférieur à 250 K€ demeurent également les plus faibles de l'Union (2,3 % contre 3 % en moyenne dans la zone euro et 3,3 % en Allemagne et en Espagne par exemple)**.

Selon ses analyses, les taux d'intérêt pratiqués en moyenne en novembre 2015 entre les quatre catégories d'entreprises définies par la LME étaient les suivants : 1,3 % pour les grandes entreprises, 1,4 % pour les ETI, 1,7 % pour les PME et 2,1 % pour les TPE. En d'autres termes, **les entreprises françaises disposent d'un accès au crédit facile et à des conditions financières attractives**, étant particulièrement souligné **que la différenciation des taux entre les catégories d'entreprises y est très resserrée**.

La Banque de France s'efforce aussi d'expliquer les différentes raisons de l'absence de demande de crédit d'investissement ou de trésorerie de la part des PME et TPE. De ce point de vue, il n'existe pas de différences significatives dans leur réponse (le taux de non réponse est dans les deux cas de 30 %). **Pour les crédits d'investissement, la principale raison est l'inexistence d'un besoin de crédit** (62 % des réponses), loin devant la volonté de ne pas s'endetter (3 % pour les PME et 4 % pour les TPE), une situation de l'entreprise jugée peu propice par son chef (2 % pour les PME et 3 % pour les TPE) et la

12. Ce chiffre corrobore l'analyse selon laquelle **les TPE sont la catégorie d'entreprises qui rencontrent le plus de difficultés à accéder au financement à court terme** (voir dans le même sens l'observation du DG de la CDC devant la mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, p.109 au sujet des TPE en croissance et le rapport de 2014 de l'Observatoire du financement des entreprises sur le financement des TPE qui estime que 75 à 80 % des demandes de financement des TPE sont satisfaites, cf. II, A, 1, b). **On ne peut pas manquer de rapprocher ce chiffre du nombre d'associations, des TPE pour la plupart (une association employeur emploie en moyenne 11 personnes), déclarant que leur principal problème de financement est celui du niveau de leur trésorerie pour faire face aux décalages de paiement : un tiers selon l'enquête CPCA/France Active.**

crainte d'un refus de crédit du fait de critères trop sévères anticipés de la part du prêteur (1 % pour les PME et les TPE)<sup>13</sup>.

### 2 La médiation du crédit

La médiation du crédit, créée en novembre 2008, traite au niveau décentralisé l'essentiel des difficultés d'accès des entreprises non financières au financement bancaire ou à l'assurance-crédit (les médiateurs départementaux sont les directeurs de la Banque de France) et en central les dossiers sensibles d'entreprises employant plus de 100 salariés. La médiation du crédit n'est pas compétente pour traiter des situations très dégradées ou des sociétés en liquidation, qui relèvent du tribunal de commerce.

Alors que la médiation du crédit a rapidement été saisie de 10 000 dossiers par an, elle n'a été saisie que de 3000 situations en 2014 et 2015 (90 % par des entreprises comptant moins de 20 salariés et 80 % par des TPE), dont 70 % ont été estimées éligibles. Cette procédure rapide et gratuite a permis en 2014 de clore positivement 62 % des dossiers, en confortant 1100 entreprises dans leur activité, en débloquant 204 M€ de crédits et en préservant 18 400 emplois.

La médiation du crédit a également noté que la demande d'accès au crédit pour investissement était demeurée faible ou stable jusqu'en 2015 de la part des PME et TPE, ce qui peut aussi expliquer la réduction du nombre de dossiers dont elle a été saisie.

**La Commission a noté que la médiation du crédit n'était pas habilitée à traiter des difficultés de financement des entreprises de l'ESS qui ne paient pas les trois impôts commerciaux** mais a relevé que son approche au cas par cas pouvait l'amener à être saisie de quelques cas d'entreprises de l'ESS. **Cette anomalie devrait être corrigée** dans la mesure où ces entreprises sont essentiellement des TPE et des PME et où elles se heurtent à des difficultés de financement de leur fonds de roulement analogues à celles des entreprises commerciales.

#### Proposition 17

#### Ouvrir aux entreprises de l'ESS le recours à la Médiation du crédit

13. D'autres enquêtes présentent les choses différemment. Par exemple, la 63ème enquête de conjoncture PME publiée en juillet 2016 par Bpifrance classe les freins à l'investissement dans l'ordre décroissant suivant : faiblesse de la demande (63 % des répondants), insuffisance de rentabilité (48 %), concurrence (45 %), insuffisance des fonds propres (34 %), niveau d'endettement (23 %) et coût du crédit (9 %). Alors que ce dernier élément était proche de 30 % en 2009, son fort recul confirme que la baisse très importante du coût du crédit est bien intégrée par les PME mais que **ce sont les perspectives de la demande et de la rentabilité qui commandent à titre principal la décision d'investissement des PME**. Pour les ETI, seuls 2 % de leurs dirigeants citent encore le coût du crédit dans les obstacles à l'investissement (Ministère de l'économie, Les 4 pages de la DGE, n°58 juin 2016, DGE).

### 3 L'OCDE et la BCE

Cette amélioration de l'accès au crédit est corroborée par le tableau de bord de l'OCDE « *Le financement des PME et des entrepreneurs 2016* » qui souligne que les conditions de crédit, quoique encore tendues pour de nombreuses PME, se sont assouplies dans l'ensemble des pays membres. L'organisation note que grâce aux politiques monétaires accommodantes, les taux d'intérêt aux PME ont reculé en 2014, dans le prolongement de la tendance des années antérieures, et que le taux de rejet des demandes d'emprunt a diminué.

S'agissant de la France, et contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des pays, **le spread de taux entre PME et grandes entreprises s'est resserré entre 2010 et 2014** (de 93 à 77 points de base ; cf. aussi la page précédente de ce rapport).

Il faut aussi noter que **la France arrive en tête du classement pour la part du PNB consacrée par l'Etat à la garantie des prêts aux PME** (0,37 % en 2014 pour une médiane à 0,18 %).

Enfin, le recours au factoring s'est également sensiblement accru depuis 2011 (cf. note 64, p. 74).

Les enquêtes menées par la BCE et par la Banque de France confirment également que les contraintes de bilan appliquées aux banques n'ont pas eu, jusqu'ici, d'incidence sur les conditions de l'offre de crédit.

Les impressions directement recueillies auprès des banques de l'ESS (cf. II, C) confirment la disponibilité du crédit en général et ne permettent plus de conclure, sauf pour des catégories limitées de projets et pour les TPE, à l'existence de barrières infranchissables dans l'accès au crédit.

## C Les impressions recueillies auprès des banques de l'ESS (Banques populaires, Crédit Mutuel) et de la BPI

Si les banques généralistes sous statut coopératif ont toujours financé l'ESS, **jusqu'aux années 1980 le nombre d'institutions financières spécialisées dans le financement de l'ESS est resté très limité.**

La Caisse centrale du **Crédit coopératif**, créée en 1938, assurait le financement des coopératives sur fonds du Trésor (FDES) puis par des emprunts garantis et bonifiés par l'Etat. Les autres entreprises de l'ESS n'étant pas éligibles aux interventions des Sociétés de développement régionales, créées en 1955, **l'IDES a été créé en 1983** sous forme de société anonyme : il associait pour l'essentiel l'Etat, des banques coopératives et des mutuelles d'assurance. Cet institut est resté longtemps le seul pourvoyeur spécialisé de capitaux propres pour l'ESS (cf. II, D, 3, a).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Dans le domaine agroalimentaire, plusieurs fonds d'investissement sont apparus dans les années 1960 à 1980.

Unigrains, créé en 1963 sous l'égide de l'AGPB avec des banques (Crédit agricole, Natixis, Société générale et BNP Paribas) prend des participations dans des entreprises du secteur agroalimentaire et agro-industriel. Doté de 700 M€ de fonds propres, ce groupe investit (pour un montant compris entre 70 et 100 M€ par an) dans des PME ou grandes entreprises, privées ou de statut coopératif. Il détient environ 160 participations évaluées à 500 M€.

Guy Nébot, ancien du Trésor, a fondé l'IDIA en 1981, avec un tour de table bancaire (Crédit agricole 26 %, BNP 7 %, Barings 5 %, Caisse des dépôts...). Doté de 100 MF au départ, l'institut détenait des participations dans 240 entreprises agroalimentaires en 1996, année de la disparition du fondateur. Le Crédit agricole a alors lancé une OPA pour en prendre le contrôle. IDIA capital investissement a été récemment transformé en société de gestion de portefeuille. Ce fonds prend des participations comprises entre 2 et 50 M€ sur 5 à 7 ans dans des PME et ETI du secteur concurrentiel et dans le secteur coopératif ou investit dans des fonds de fonds ou dans des groupements fonciers ou viticoles. L'encours sous gestion dépasse 1,2 Md€ fin 2015, réparti entre près de 110 entreprises.

Sofiprotéol voit le jour en 1983 pour structurer la filière des huiles et protéines végétales. Devenu le groupe Avril fin 2014, il déploie une activité industrielle dans les filières du végétal et de l'animal et un métier d'investisseur (participations dans une centaine d'entreprises).

**Ce paysage clairsemé s'est densifié dans les années 2000 avec la mobilisation de l'épargne salariale** (cf. II, D, 2) et surtout **dans les années 2010 avec des initiatives multiples, le plus souvent à l'initiative de l'Etat** : lancement du PIAESS en 2011 (cf. III, C, 1), de la Bpi en 2012 (cf. 2 ci-après), du fonds Impact coopératif en juillet 2015 (cf. IV, A, 4) et du fonds NovEss par la CDC en 2016 (cf. V, K, 4).

Dans ce panorama, les banques coopératives qui financent de longue date les entreprises de l'ESS, dont les principaux chiffres sont rappelés en annexe 2, jouent un rôle essentiel mais qui n'est pas quantifiable pour le moment.

### 1 Les banques généralistes et spécialisées de l'ESS

■ Les banques généralistes appartenant à l'ESS indiquent qu'en raison de l'abondance de l'argent disponible il n'y a pas actuellement de problème global d'accès au crédit.

**Ces banques ne font pas de distinction entre les coopératives et les entreprises commerciales.** Les offres de financement sont identiques mais elles impliquent de comprendre le modèle économique des coopératives clientes.

**Il en va de même pour les entreprises à impact social,** qui sont traitées comme des entreprises ordinaires, sauf si ce sont des associations.

Pour les autres familles, notamment les associations, il existe des produits adaptés.

Toutes les banques de l'ESS ont conclu des **partenariats avec les principaux financeurs ou réseaux de l'ESS** (Bpifrance ; France Active ; Initiative France ; ADIE ; IDES) et avec la BEI/FEI. Elles **interviennent souvent en complément de ces financeurs**.

Leur organisation décentralisée constitue à la fois un atout et un handicap.

Un atout car les relations de proximité permettent de soutenir de nombreuses initiatives locales portées par les acteurs de l'ESS (les Banques Populaires identifient ainsi 170 000 clients appartenant à l'ESS).

Un handicap car les décisions étant pour l'essentiel prises localement, l'information sur les courants d'affaires n'est pas disponible centralement.

**Aucune des grandes banques interrogées n'a été en mesure d'identifier le volume des prêts consentis aux entreprises de l'ESS ni la nature des différents concours octroyés ou de donner la moindre quantification des concours refusés.** Aucune n'a davantage fourni d'indication sur le ou les modèles de financement de ces entreprises.

De ce fait, on ne dispose malheureusement pas non plus de données consolidées sur les concours bancaires accordés ou refusés aux entreprises de l'ESS par les banques de l'ESS. **La Commission suggère à toutes ces banques de faire un effort substantiel dans ce domaine** afin de contribuer à une meilleure connaissance globale des modes de financement de l'ESS (cf. Introduction V, 2<sup>ème</sup> paragraphe) et à une meilleure adéquation entre les besoins du secteur et leur offre de financement.

### Proposition 3

**Demander aux banques de l'ESS de transmettre à un tiers de confiance (préférentiellement la Banque de France) leurs données clients pour les consolider et ainsi mieux appréhender le mode de financement des entreprises de l'ESS**

■ Il existe toutefois une exception dans ce paysage bancaire, le Crédit coopératif.

Banque populaire appartenant au Groupe BPCE, le Crédit coopératif affiche une vocation de banque universelle à l'égard de tous les mouvements de l'ESS. Ambitionnant d'être le pivot de son financement, son total de bilan atteint 15,9 Mds€ fin 2015, dont près de 12 Mds€ de prêts et créances sur la clientèle.

La banque appartient à 92 000 sociétaires (49 % d'entreprises et organismes d'intérêt général et 51 % de particuliers affinitaires). Ils sont associés à la gestion de la banque à trois

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

niveaux (conseil d'agence, comité de région et comité national). Et **son conseil d'administration comporte dans une proportion de 80 % des représentants de fédérations et mouvements de l'ESS**, représentatifs de sa clientèle composée de près de 340 000 clients. Dans sa Déclaration de principes régulièrement mise à jour, elle souligne qu'elle applique avec ses clients et sociétaires **une « relation ternaire » qui englobe leurs têtes de réseau, ce qui lui permet de co-construire avec elles des prestations bancaires et financières spécifiques et adaptées aux besoins de l'ESS**, définie de manière inclusive comme dans la loi du 31 juillet 2014. A ce titre, la banque rassemble des fonds propres suffisants (1,4 Md€ fin 2015) pour pouvoir intervenir à son tour en fonds propres, directement ou indirectement, au profit de ses clients, sociétaires ou mouvements qui les fédèrent.

La banque propose une gamme complète et innovante de produits bancaires (gestion des flux et de la trésorerie ; financements ; international ; ingénierie financière et sociale) et financiers. A titre d'illustration, **la banque a été celle qui a le plus promu l'offre de produits solidaires** et l'innovation dans ce domaine depuis une trentaine d'années (cf. II, D, 2).

Dans un registre proche, la banque milite activement en faveur de la **transparence et de la traçabilité sur les ressources et les emplois des fonds** et s'efforce de mesurer l'impact de ses financements. Elle n'est pas implantée dans les paradis fiscaux et n'y accorde aucun financement ; elle ne finance pas les secteurs sensibles ou controversés ; elle exclut les produits spéculatifs ; elle a créé une taxe volontaire sur les transactions de change à sa charge et dont le produit est reversé à une ONG de développement.

Les ressources de la banque (15,9 Mds€) proviennent des trois sources : dépôts de la clientèle (11,3 Mds€, dont 66 % en provenance des entreprises, associations et organismes d'intérêt général et 34 % de particuliers) ; ressources obligataires et hors clientèle (3,2 Mds€) et capitaux propres (1,4 Md€).

Les emplois ont été les suivants en 2015 : 12 Mds€ de crédits à la clientèle, 3,3 Mds€ d'autres emplois et 0,6 Md€ d'immobilisations.

Les crédits à la clientèle se décomposent ainsi : **65 % aux entreprises de l'ESS** et organismes d'intérêt général, 25 % aux entreprises hors ESS et 10 % à des particuliers. Au sein du groupe BPCE, forte de sa bonne connaissance de l'ESS, elle assure 42 % des financements accordés à l'ESS.

Pour le Crédit coopératif, les problèmes essentiels de financement dans l'ESS se situent au stade du développement.

## 2 La Banque publique d'investissement (Bpi)

Créée par la loi n°2012-1559 du 31 décembre 2012, la Bpi regroupe Oséo, CDC entreprises, le FSI et FSI Régions.

Ses missions ont été fixées de manière très large par l'article 1<sup>er</sup> de la loi : « *La Banque publique d'investissement est un groupe public au service du financement et du développe-*

**ment des entreprises, agissant en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et conduites par les régions.**

*En vue de soutenir la croissance durable, l'emploi et la compétitivité de l'économie, elle favorise l'innovation, l'amorçage, le développement, l'internationalisation, la mutation et la transmission des entreprises, en contribuant à leur financement en prêts et en fonds propres.*

*Elle oriente en priorité son action vers les très petites entreprises, les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, en particulier celles du secteur industriel.*

*Elle investit de manière avisée pour financer des projets de long terme.*

*Elle accompagne la politique industrielle nationale, notamment pour soutenir les stratégies de développement de filières. Elle participe au développement des secteurs d'avenir, de la conversion numérique et de l'économie sociale et solidaire.*

*Elle apporte son soutien à la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique.*

*Elle favorise une mobilisation de l'ensemble du système bancaire sur les projets qu'elle soutient.*

*Elle mène son action en coopération, en tant que de besoin, avec la Banque européenne d'investissement.*

*Elle développe une offre de service et d'accompagnement des entreprises tout au long de leur développement.*

*Elle peut stabiliser l'actionnariat de grandes entreprises porteuses de croissance et de compétitivité pour l'économie française. »*

Le développement de l'ESS est mentionné comme une mission parmi bien d'autres.

■ La Bpi est organisée autour de deux filiales : Bpifrance Financement<sup>14</sup> qui consent des prêts (trésorerie et investissement), accorde des garanties (pour les crédits consentis aux PME par les banques) et finance l'innovation sous plusieurs formes (subventions, avances remboursables, prêts) et Bpifrance Participations<sup>15</sup> qui investit directement dans des grandes entreprises, des ETI ou dans des PME et indirectement dans des fonds de fonds (fonds d'amorçage, de capital-risque, de capital développement<sup>16</sup>, voire de capital-retournement).

14. C'est un établissement de crédit. Il est détenu à 90,6 % par la holding Bpifrance. Il correspond à l'activité de l'ancien Oséo.

15. C'est une société de gestion de fonds d'investissement alternatifs (FIA), agréée par l'AMF. Elle est détenue à 100 % par la holding Bpifrance. Elle correspond à l'ancien FSI et au FSI-Régions. Elle détient Bpifrance investissement (ex-CDC entreprises) et le FSI PME.

16. La contribution de la Bpi à ce segment de marché est généralement appréciée par les acteurs de la place : elle joue un rôle d'entraînement pour des investissements de long terme et a permis de substituer des capitaux français à des capitaux étrangers sur des opérations de quelques dizaines de M€ (Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, Rapport p. 210, audition de M. Pierre Rémy et p. 211, audition de M. Jean-Marc Patouillaud). Néanmoins, **les fonds privés disponibles pour le capital risque et le capital développement demeureront insuffisants du fait des règles prudentielles européennes qui dissuadent les assureurs-vie d'investir dans le capital-investissement** (N. Dufourcq, *ibidem*, p. 91 ; voir aussi les notes 61 et 63, p. 73).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

■ En 2014, la Bpi a financé 82 000 entreprises à hauteur de 18,1 Mds€ (69 % de TPE ont bénéficié de 26 % des financements<sup>17</sup>, 26 % de PME de 49 % et 5 % d'ETI de 25 %). **Sa part dans l'encours des crédits aux entreprises atteignait près de 3 % en 2014 et sa part dans les nouveaux crédits un peu plus de 6 %** (son activité connaît un fort développement)<sup>18</sup>.

En 2015, elle a financé les entreprises à hauteur de 21,6 Mds€ (17,3 Mds au titre du financement, 2,6 Mds de l'innovation et 1,7 Mds de l'investissement).

■ Compte-tenu de son importance pour le financement des entreprises, des précisions doivent être apportées sur le système des garanties de crédit géré par la Bpi<sup>19</sup>.

Le rapport de la Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement fournit à cet égard de précieuses indications.

Le nombre de concours garantis a été de l'ordre de 86 000 en 2013 et 2014 pour un encours de 13,5 Mds€ en 2014 (dont 8 à 9 Mds € pour les PME)<sup>20</sup> contre 12,7 Mds en 2013. Pour la seule **activité de crédit**, le **montant des risques garantis** a été de 3 296 M€ en 2012, de 3 455 M€ en 2013 (OSEO) et de **3 482 M€ en 2014**<sup>21</sup>. Ce rapport donne la décomposition de ce montant :

---

17. Ce pourcentage était de 70 % en 2013 et les interventions de la Bpi en faveur des 56 000 entreprises bénéficiaires se décomposaient ainsi : 33 700 aides à la création (dont 2/3 sous forme de garantie et 1/3 de prêt à la création d'entreprise) ; **6 200 aides à la transmission (garantie)** ; 10 000 aides à l'investissement (3/4 sous forme de garantie du crédit) ; 6 300 soutiens en trésorerie (1/4 en mobilisation de créances et 1/2 en garantie du crédit bancaire).

18. Rapport de la mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement (p.197).

19. Bpifrance a recueilli la participation de 46 % au capital de Sogama Crédit Associatif (SCA), qui assure la garantie de prêts bancaires consentis aux associations dans les secteurs de l'éducation, de la formation, du médico-social et de la lutte contre l'exclusion (54 M€ de garanties nouvelles en 2015 pour près de 300 demandes et encours de 311 M€ fin 2015, correspondant à un encours de crédit de 765 M€). Une convention a été signée en septembre 2015 entre SCA et Bpifrance pour co-garantir les prêts aux associations (près de 7 M€ co-garantis en 2015 et près de 39 M€ à fin octobre 2016). Pour conforter l'action de SCA, Bpifrance a souscrit en novembre 2016 à 50 % de l'augmentation de capital réservée de SCA. Bpifrance détient également une participation de 15 % dans la SIAGI, société pluribancaire de caution mutuelle pour les entreprises d'artisanat et de proximité. Deux-tiers de son activité porte sur la transmission de fonds de commerce ou d'entreprises (cf. IV, B, 6, e). Bpifrance intervient en garantie auprès des banques qui font appel aux organismes de cautionnement mutuel (SIAGI et SOCAMA pour les BP) ou à Bpi, spécialement pour les dossiers de faible montant. La SIAGI avait un plafond de 180 M€ pour 2015, correspondant à 27 % de l'objectif de production de la Bpi. La SIAGI émet des lettres de pré-garantie avec une garantie minimale de 20 %, qui est complétée en fonction des accords conclus avec les régions (cf. II, F) dans la limite de 50 %.

20. Le groupe BPCE est le premier partenaire de la Bpi avec une part de marché de 22 %, devant le Crédit agricole.

21. Cette stabilité globale recouvre des évolutions internes liées au cycle économique : baisse relative des crédits à l'équipement et montée en charge des crédits à la création et à la transmission (Rapport de la Mission, p.192, audition de M. A Caudoux). En 2015, le montant des risques garantis a été de 3,7 Mds€ au profit de 61 083 entreprises.

- selon la nature du risque couvert : 37 % pour la création ; 23 % pour le développement ; 19 % pour la transmission ; 14 % pour la trésorerie ; 4 % pour l'international et 3 % pour l'innovation ;
- selon le type d'intervention : crédits bancaires (88 %) ; fonds propres (4 %) et court terme (8 %).

Le taux de garantie est plafonné à 50 % mais peut aller jusqu'à 70 % en cas de garantie complémentaire apportée par un fonds régional (cf. II, F) ; la garantie comporte un délai de carence de neuf mois afin d'inciter les banques à ne pas engager la garantie de la Bpi à perte.

**La Bpi a délégué la décision aux banques commerciales pour les prêts**, y compris de trésorerie à moyen terme, d'un montant allant jusqu'à 200 K€ (donc pour le crédit accordé aux TPE) et aux sociétés de cautionnement mutuel pour les prêts compris entre 200 et 400 K€ ; au-delà, la Bpi instruit elle-même la demande au cas par cas.

Le coût de la garantie représente entre 0,6 et 2,1 % du montant emprunté selon la SIAGI, le taux étant maximal pour la création ; il est mutualisé entre les assurés par les sociétés de cautionnement mais pris en charge par la solidarité nationale (Etat et CDC) en ce qui concerne la Bpi. Celle-ci a forfaitisé le coût de la garantie à 0,7 % par an à la demande de l'Etat mais ce coût serait compris entre 0,45 et 0,6 % selon la SIAGI (Rapport de la Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, p.174, audition de M. Cottet) ; la moitié de son montant est versé au fonds de garantie et l'autre moitié alimente le compte d'exploitation de la Bpi (ibidem, p.151, audition de M. J. Darnaud).

Selon le rapport précité, la dotation des fonds de garantie gérés par Bpi se montait à 86,3 M€ en 2014, dont 25 M€ financés par l'Etat sur le programme 134 et 15 M€ en exécution, et ces fonds seraient mobilisés à hauteur d'environ 100 M€ par an<sup>22</sup>. Selon le directeur financier de la Bpi, les fonds de garantie ont été impactés de 300 M€ en 2014 au titre des crédits bancaires garantis (ibidem, p. 190). En cas de dépassement de la dotation budgétaire, il revient à la Bpi de couvrir l'insuffisance sur ses fonds propres.

22. Dans l'une de ses interventions devant la Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, N Dufourcq (p.87 et p.228-229) souligne que **cette garantie a été débudgétisée à partir de 2012**, qu'elle a été **rétablie entre 2013 et 2015 en la prélevant sur le PIA** et qu'un accord avait été trouvé pour partiellement **recycler durant les années 2016-2019 le dividende de la Bpi vers ces fonds de garantie**. Cela étant, le rapport de la Mission fait aussi état (p.175) de l'opacité des prélèvements opérés par la Bpi sur les fonds publics au titre de la sinistralité. Depuis lors, le rapport public thématique de la Cour des comptes de novembre 2016 « *Bpifrance, une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider* » a pointé l'irrégularité du maintien de l'EPIC Bpifrance, qui fait écran entre l'Etat et Bpifrance et permet d'octroyer la garantie de l'Etat et de recycler les dividendes de sa participation sans passer par la loi de finances comme l'article 17 de la LOLF l'impose. Selon ce rapport, **le financement public des garanties a coûté 167 M€ en 2013, 377 M€ en 2014 et 378 M€ en 2015**. Il a été financé par redéploiement de dotations des années précédentes à hauteur de respectivement 167 M€, 337 M€ et 223 M€, par des crédits budgétaires à hauteur respectivement de 0 M€, 40 M€ et 21 M€ et par le recyclage de dividendes à hauteur de 133 M€ en 2015. La Cour souligne (p.130) le **caractère non pérenne de cette débudgétisation pour les années futures**.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

■ La Bpi a, selon le rapport précité de la Mission d'information commune sur la Bpi et pour formaliser sa doctrine d'intervention, recensé **les failles de marché suivantes en matière de financement des entreprises** :

- **L'insuffisance de fonds de fonds pour le capital-risque dédié à l'amorçage** et à l'investissement massif dans des entreprises technologiques non stabilisées (pour des tickets supérieurs à 20 M€ et pouvant aller jusqu'à 100 M€) **ainsi que pour le capital-développement relatif aux petites transmissions** ;
- en matière de financement du développement, les prêts pour la constitution d'actifs immatériels, qui ne peuvent pas donner lieu à la prise de garanties par les banques classiques et qui nécessitent donc une garantie publique ;
- en matière de crédit export, pour les crédits inférieurs à 25 M€ (selon la FBF, la faille de marché se situe plutôt en-dessous de 15 M€), ces crédits permettant de financer des dépenses pour la plupart immatérielles ;
- **en matière de financement de l'innovation**, où la prise de risque est maximale (Bpifrance affirme n'être remboursé qu'une fois sur deux), la nécessité de disposer de crédits publics pour couvrir ce risque.

La Commission note au passage que **la Bpi n'a identifié aucune faille de marché spécifique au financement de l'ESS**, et ce malgré la mission particulière qui lui a été confiée par la loi dans ce domaine. De manière tout aussi regrettable, la Bpi ne se prononce pas non plus sur le point de savoir si les failles de marché ci-dessus s'appliquent aussi aux entreprises de l'ESS.

### Proposition 89

#### Positionner correctement la Bpi sur sa mission de financement de l'ESS :

- En la concentrant sur les apports en fonds propres et sur les garanties accordées aux entreprises avec des objectifs minimaux à atteindre
- En investissant dans tous les secteurs de l'ESS avec des montants significatifs à chiffrer et des exigences de rentabilité compatibles avec ces secteurs
- En travaillant en amont avec les têtes de réseau pour adapter son offre

## 3 Des besoins en fonds des institutions financières de l'ESS non quantifiés

La Commission relève enfin qu'**il n'existe aucune approche consolidée des besoins en fonds propres des institutions financières de l'ESS** (banques coopératives, coopératives

financières de garantie, sociétés de cautionnement mutuel, banque éthique...) **et que ce travail reste à conduire.**

## Proposition 2 Procéder à une estimation des besoins en fonds propres des institutions financières de l'ESS

Pour renforcer leurs capacités, le GABV, réseau mondial des 25 banques durables créé après la crise financière de 2008, a lancé en mars 2015 un fonds d'investissement, Saphir, dédié aux banques durables qui financent le développement économique, social ou environnemental. Doté de 40 millions de dollars il vise un total de 1 milliard de dollars d'actifs sous gestion d'ici à 2025.

## D Les impressions recueillies auprès des grands réseaux territoriaux de l'ESS, des financeurs solidaires et des investisseurs

### 1 Les grands réseaux territoriaux d'accompagnement à la création d'entreprises de l'ESS

**La France a la chance de disposer de plusieurs réseaux qui assurent un maillage territorial de qualité sur l'ensemble du territoire et permettent d'accueillir, de financer et d'accompagner de nombreux projets de création d'entreprises, dont certains appartiennent à l'ESS<sup>23</sup>.**

Ces trois réseaux (France Active, Adie et Initiative France) n'entretiennent pas le même rapport à l'ESS : les deux derniers appartiennent à l'ESS du fait de leur statut associatif tandis que le premier appartient à l'ESS comme les précédents mais finance également l'ESS, en fonds propres notamment.

Mais tous ont conclu des accords de partenariat avec la plupart des banques (cf. II, C, 1).

#### a) France Active

Le réseau France Active (FA), né en 1988, est le plus ancien et un des plus actifs<sup>24</sup>. Il ras-

23. En 2011, l'ADIE a accueilli 47 500 personnes, en a financé 14 500 et accompagné 11 000 ; Initiative France respectivement 47 000, 52 000 et 10 400 ; les boutiques de gestion 88 000, 57 000 et 600 ; France Active 19 000, 11 600 et 5300 ; le réseau Entreprendre 9 700, 1250 et 560. Les chiffres 2015 sont respectivement de 18 000 personnes financées et 13 000 accompagnées pour l'ADIE, de 50 000 accueillies et 16 000 financées pour Initiative France, de 7 000 entreprises financées et accompagnées pour France Active.

24. Le réseau France active, qui a été l'un des partenaires financiers du PIA ESS (cf. III, C, 2), a apporté entre 2011 et fin 2014 près de 10 % des dossiers et mobilisé un peu plus de 10 % de l'enveloppe de 100 M€.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

semble 42 fonds territoriaux, dont la gestion est décentralisée<sup>25</sup>. **Du fait de cette proximité territoriale**, il est le premier interlocuteur financier des entreprises sociales et solidaires et assure de nombreuses prestations : construction de plans de financement ; financement sous forme de dette (comptes courants ou prêts à taux réduit grâce aux garanties fournies par l'Etat<sup>26</sup>, ce qui limite l'appel aux garanties personnelles des emprunteurs) ou en fonds propres (prêts participatifs<sup>27</sup>, souscription au capital<sup>28</sup>...) par l'intermédiaire de la SIFA ; constitution de tours de table ; **accompagnement dans la durée des créateurs...**

Une offre spécifique soutient la création d'associations (contrat d'amorçage associatif et contrat d'apport associatif) ; une autre les projets innovants (fonds de confiance sous forme de subvention et fonds Innov'ES sous forme d'apport en fonds propres).

L'offre financière de FA est accessible sur son site ([www.franceactive.org](http://www.franceactive.org)).

Grâce à son implantation territoriale dense, FA a **financé plus de 7000 projets à hauteur de 244 M€ en 2015** (191 M€ sous forme de prêts bancaires garantis ; 52 M€ sous forme de prêts solidaires et 1 M€ sous forme de primes du fonds de confiance). Son portefeuille comporte 31 000 entreprises.

Ses interventions se répartissent ainsi : 66 % pour la création, 14 % pour le développement et 20 % pour la reprise. S'il est très focalisé sur l'aide à la création, ce réseau accompagne ensuite les entreprises qu'il a contribué à créer et joue aussi un rôle significatif dans la reprise d'entreprises, domaine mal identifié et encore embryonnaire dans l'offre de financement au sein de l'ESS (cf. IV, B, 6, e).

Au **stade de la création**, qui est **prépondérant dans l'activité globale**, le taux d'échec brut est de 13 % mais tombe entre 6 à 7 % après mobilisation des garanties. Ceci implique donc une réalimentation périodique des fonds de garantie.

Tous stades confondus, le taux de sinistre ressort à moins de 2 % après leur mobilisation.

---

25. Chaque fonds régional assure notamment l'aide au montage du plan de financement et l'accompagnement du porteur de projet. Il prend la décision jusqu'à un montant de 100.000 €. En 2015, le réseau a accueilli plus de 21500 porteurs de projet, accompagné l'élaboration de 13 000 d'entre eux et en a financé plus de 7000, dont 1240 relevant de l'ESS.

26. France Active Garantie (FAG), l'une des trois filiales de France Active, assure la gestion d'une centaine de fonds de garantie créés avec les collectivités territoriales (cf. II, F) et en partenariat avec les banques. Plus de 20 000 garanties d'emprunt sont accordées chaque année ; l'encours garanti était de 350 M€ fin 2015. Les ressources alimentant les prêts garantis proviennent de la CDC à hauteur de 35 % et des banques privées à hauteur de 65 %. Les fonds de garantie sont exclusivement financés sur ressources publiques (UE, Etat et collectivités territoriales). En octobre 2016, la ministre du travail a annoncé la mise en place d'un nouveau fonds de garantie, doté de 500 K€, sous la forme d'un compartiment au sein du FCS, permettant de doubler (de 350 à 700) le nombre de prêts à la création d'entreprises dans les banlieues, la garantie portant sur 80 % du montant du prêt.

27. L'assimilation des prêts participatifs à des fonds propres est parfois contestée par les commissaires aux comptes au motif que ces prêts, qui ne sont pas une dette de premier rang, sont amortissables et présentent une échéance déterminée, ce qui a pour effet de les classer en bas de bilan.

28. Offre nouvelle, limitée à 4 opérations en 2015 mais portée à plus de 10 mi-2016, la prise de participation devrait augmenter à l'avenir. Ce chiffre est à comparer aux 300 prêts participatifs accordés.

En 2015, la SIFA, autre filiale, a collecté **21,3 M€ d'épargne solidaire** auprès de sociétés de gestion de l'épargne salariale et de ses partenaires et ainsi porté ses fonds propres à plus de 150 M€. A ce titre, la SIFA participe à la création et à l'évolution de produits solidaires proposés par ses nombreux collecteurs.

Elle a investi **21,2 M€ dans 333 entreprises sociales ou solidaires sous forme d'apports en fonds propres ou de prêts participatifs**, qui ont porté ses immobilisations financières à plus de 157 M€. Parmi ses investissements, il faut relever les soutiens apportés à d'autres financeurs solidaires : 1,5 M€ de souscription à Impact coopératif (cf. IV, A, 2), 0,5 M€ apportés à l'Adie (titre associatif) et 0,3 M€ à SOLIFAP. Un tiers environ de l'encours d'investissement de la SIFA est consacré à l'ESS.

**1240 entreprises de l'ESS ont été financées en 2015.** Rapporté au nombre d'entreprises financées (7000), ce chiffre donne un ratio de 18 %, très supérieur au poids relatif des entreprises de l'ESS dans le nombre d'entreprises en France (5,7 %). Même s'il reste très inférieur à celui qui est affiché par le Crédit coopératif (cf. II, C, 1), France Active fait un effort significatif en direction de l'ESS. Ses concours ont atteint **57,8 M€** : 21,2 M€ investis par la SIFA<sup>29</sup>, 2,9 M€ de BAO souscrits par ses partenaires (MIROVA et Humanis), 13,7 M€ d'apports associatifs avec différé de remboursement<sup>30</sup>, 18,9 M€ de prêts garantis<sup>31</sup> et 1,2 M€ de primes du fonds de confiance. **60 % des entreprises bénéficiaires emploient moins de 10 salariés et un tiers entre 10 et 50 salariés.** Les interventions selon le stade de la vie de l'entreprise se décomposent ainsi : 10 % pour l'émergence, 24 % pour la création, **60 % pour le développement** et 6 % pour la reprise, la transmission ou le retournement. **Compte tenu de la faible proportion des interventions au stade de la création, le taux brut de sinistralité est plus faible dans l'ESS (4 à 5 %).** Et le **taux de survie à 3 ans** des entreprises financées **ressort à 95 %, taux extrêmement élevé.**

**Pour ces entreprises, la valeur ajoutée de FA tient à la fois dans l'apport de fonds et dans la qualité de l'accompagnement,** qui a un coût (cf. V, E).

Dans son rapport d'activité 2015, FA met en évidence les **tendances suivantes** : **croissance régulière du nombre d'entreprises financées** (+ 5 à 10 % par an), **augmentation du montant moyen du ticket d'intervention** de la SIFA, **sollicitation accrue de la garantie des prêts, changement d'échelle d'un nombre croissant d'entreprises** de l'ESS, **développement du financement coopératif** suite au regain d'intérêt constaté pour l'entreprenariat collectif (40 % des interventions au profit de l'ESS depuis le début 2016) et **foisonnement du nombre de start up sociales.**

29. Ses interventions sont particulièrement adaptées pour la phase de changement d'échelle.

30. Ces apports spécifiques à la phase de création financent des investissements ou le BFR. Ils sont plafonnés à 30 K€ mais déclenchent un prêt bancaire garanti.

31. Ce sont des prêts bancaires à moyen terme, plafonnés à 100 K€. Ils financent l'investissement et le BFR des entreprises de taille moyenne. Ils correspondent à la phase de développement et peuvent être complétés par des prêts participatifs de la SIFA.

### b) L'ADIE

Créée en 1989 et reconnue d'utilité publique, l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) soutient également **la création d'entreprises par les chômeurs**, en recourant au **microcrédit**<sup>32</sup>.

S'appuyant sur 500 salariés et 1300 bénévoles, elle a accordé 25 000 concours en 2015 : plus de 18 000 microcrédits (80 % à des professionnels créateurs d'entreprise et 20 % à des particuliers salariés) ; 3700 prêts d'honneur et près de 1700 micro-assurances. Consentis pour une durée allant jusqu'à trois ans, les microcrédits professionnels peuvent atteindre 10 K€ pour un plan de financement n'excédant pas 20 K€ ; leur montant moyen est de près de 4000 € sur 27 mois. Les microcrédits pour l'emploi salarié sont plafonnés à 5000 € et servent surtout à financer l'achat d'un véhicule; leur montant moyen est de près de 2380 € sur 25 mois. L'encours du microcrédit était fin 2015 supérieur à 104 M€ auprès de 44 000 clients actifs. Le taux d'impayé ressortait à 6,81 % et le taux de perte à 3,23 %. La différence s'explique par les garanties dont bénéficie l'ADIE : le risque de crédit est partagé entre les banques qui apportent les ressources nécessaires (30 %) et elle-même (70 %), sachant qu'elle bénéficie d'une contre-garantie du FGSIE et du FEI, plafonnée à 80 % du risque supporté.

**L'offre de l'ADIE cible donc la création de TPE** dont on a vu que 70 % d'entre elles sont créées avec moins de 16 K€ (cf. II, A, 1, a) L'ADIE y ajoute un **accompagnement personnalisé du créateur** lors du montage du projet, de son démarrage et de son développement. Cet accompagnement s'impose d'autant plus que **le profil des créateurs accueillis par l'ADIE est atypique par rapport au profil ordinaire du créateur d'entreprise** : 37 % d'entre eux perçoivent un des minima sociaux, 45 % vivent en-deçà du seuil de pauvreté et près de 20 % résident dans un quartier « politique de la ville ».

Cette observation justifie pleinement le **rôle joué** actuellement par ce réseau – et par tous les autres – **dans l'accompagnement local à la création d'entreprise, que les banques commerciales ne peuvent pas traiter** eu égard à la modicité des concours en jeu. Et le rôle croissant que devrait jouer demain le financement participatif dans ce domaine (cf. III, B, 1).

### c) Initiative France

Le réseau Initiative France est né en 1985 autour de la problématique de la création d'entreprises, notamment par les demandeurs d'emploi, et s'est intéressé à la reprise d'entreprises une dizaine d'années après sa création.

Parmi les **16 000 entreprises financées, 61 % correspondent à des créations** (dont 38 % par des femmes), 32 % à une reprise d'entreprise existante, 6 % à un développement et 1 % à une transition. Son activité couvre l'ensemble du territoire et s'appuie sur plus de 16 000 bénévoles (entrepreneurs ou experts). Le portefeuille d'entreprises financées dépasse le chiffre de 56 000. Le montant des prêts accordés sans intérêts et sans garantie

---

32. Sur le rôle du microcrédit dans l'accès au financement bancaire, on peut se reporter au Rapport annuel de l'observatoire de l'inclusion bancaire. Exercice 2015 (2.2 Un accès inégal au crédit, p. 19 à 26).

a dépassé 176 M€ en 2015 (144 M€ pour les prêts d'honneur et 22 M€ pour les prêts NACRE), portant l'encours à 380 M€, et permis de mobiliser parallèlement 1082 M€ de prêts auprès des banques partenaires. L'effet levier du prêt d'honneur, d'un montant moyen de 9200 € (8300 € pour une création et 9950 € pour une reprise), est de 7,3<sup>33</sup>. Grâce à la **qualité de l'accompagnement**, qui est systématique et qui concourt à la bancarisation du projet, le taux de survie à 3 ans des entreprises financées atteint 88 %.

Initiative France a lancé en 2013 **un programme spécifique, Initiative remarquable**, qui est **adossé sur la collecte d'épargne salariale solidaire** et qui mobilise déjà près de 10 M€. Les entreprises de l'ESS qui sont financées au titre de ce programme bénéficient d'un prêt d'honneur renforcé (18 500 € en moyenne), qui s'additionne au prêt d'honneur local, et d'un prêt complémentaire compris entre 5 000 et 25 000 € ainsi que d'un accompagnement renforcé. Mi-2016, 168 entreprises ont été éligibles à ce nouveau dispositif depuis son lancement et ont emprunté en moyenne 38 000 € par projet. Ce financement a été complété à hauteur de 23 M€ par des prêts bancaires, ce qui donne un effet levier supérieur à 4. Compte tenu de sa dynamique propre, cette initiative devrait renforcer le poids de l'ESS, encore très faible, dans l'activité de ce réseau.

La Commission relève que les montants mobilisés par les créateurs s'adressant à ces trois réseaux sont homogènes avec ceux qui le sont pour la création d'une TPE en général (cf. II, A, 1, a).

## 2 Les financeurs solidaires

Finansol, qui fédère les acteurs de la finance solidaire, publie chaque année les grands indicateurs de la finance solidaire (collecte et investissements). Ceux-ci sont bien orientés : au cours des dix dernières années, le taux de croissance de la collecte d'épargne a été, en moyenne, supérieur à 20 % ; avec + 23,7 % en 2015, il a établi un nouveau record.

Les trois circuits de collecte ont poursuivi leur progression (+ 25,6 % pour l'épargne salariale solidaire, + 22,5 % pour l'épargne bancaire solidaire ; + 13,5 % pour l'épargne collectée en direct par les entreprises solidaires). **Les 1,62 Mds€ collectés par ces acteurs en 2015 ont permis d'investir 290 M€ au profit des entreprises solidaires (+ 21,7 %).**

L'emploi de ces 290 M€ a été, pour l'essentiel, le suivant, **au profit de près de 2000 entreprises** (hors financements dans les pays en développement et prêts aux particuliers) :

- 111 M€ sous forme d'investissement dans 889 entreprises (55 % sous statut commercial ; 22 % associations ; 18 % coopératives) ; si 110 entreprises ont bénéficié d'un apport en capital, 90 % des financements ont été apportés sous forme de dette, l'essentiel sur des

33. Pour le prêt de développement, le montant moyen du prêt est de 13 400 € et l'effet levier est de 7.

durées de plus de 5 ans, et 31 % des prêts ont une échéance de 15 ans ou plus ; données également intéressantes, les projets bénéficiaires datent de 2015 (22 % en nombre et 11 % en montant) ou ont de 1 à 3 ans d'ancienneté (24 % et 14 %), de 4 à 10 ans (21 % et 20 %) ou plus de 10 ans (27 % et 43 %), ce qui permet de souligner une **répartition équilibrée entre création** (projets de moins de 3 ans)<sup>34</sup> **et développement** ; 55 entreprises ont bénéficié de financements supérieurs à 500 K€ ;

- 67 M€ sous forme d'investissements fonciers solidaires (logement très social ; dépendance) ;
- 24 M€ d'investissements orientés vers les pays en développement (microfinance, énergie ou production agricole) ;
- 64 M€ de prêts sociaux aux particuliers par les Crédits municipaux ;
- 14 M€ de prêts environnementaux aux particuliers.

**Grâce à son taux de croissance régulier à deux chiffres, l'épargne solidaire est devenue récemment une composante importante du financement des entreprises solidaires et, jusqu'à présent, le rythme des investissements a correspondu à celui de la collecte.** Et cette ressource a contribué au développement de l'activité des investisseurs de l'ESS.

### 3 Les investisseurs de long terme (coopératifs, à impact social, solidaires...)

Ils interviennent surtout en fonds propres mais aussi sous forme de dette.

#### a) L'Institut de développement de l'économie sociale (IDES)

Créé en 1983 avec un capital de 8 M€ (Etat 28 %, Crédit coopératif 20 % ...), **l'IDES a utilisé dès le départ et utilise toujours le titre participatif (TP) pour apporter des fonds propres aux coopératives** (cf. IV, B, 7) et, dans une moindre mesure, aux autres organismes de l'économie sociale.

Ses outils d'intervention privilégiés demeurent le TP, devant la souscription au capital, à des obligations convertibles ou à d'autres outils financiers (prêts subordonnés ; obligations et titres associatifs ; comptes courants). L'IDES a également comme mission de développer le secteur.

En 1990, le Crédit coopératif et les mutuelles d'assurance (MAIF, MACIF, MATMUT, MAAF et FNMF) ont regroupé leurs participations dans ESFIN, qui est devenue la holding de tête et détient les participations dans les filiales spécialisées, dont ESFIN GESTION qui gère l'IDES, le fonds Impact coopératif, ESFIN Participations et Equisol (avec 175 M€ sous gestion).

L'IDES a bénéficié de plusieurs augmentations de capital, la dernière en date remontant à fin 2010 et portant sur 20 M€ (la part Etat ayant été financée par le PIAESS). La répar-

---

34. Le poids des associations est faible au stade de la création, ce qui corrobore l'analyse selon laquelle **les associations recourent peu aux instruments de dette en phase de création** ; les associations représentent en revanche 50 % des bénéficiaires pour les projets de plus de 10 ans.

tition du capital est actuellement la suivante (ESFIN 34 %, Etat 25 %, Caisse des dépôts 13 %, groupe BPCE 8 %, Crédit coopératif 7 %, groupe Crédit Mutuel 6 %, GMF 6 %, divers 1 %).

Depuis 1983, environ 470 entreprises de l'ESS ont été soutenues pour un montant cumulé de 90 M€. Mi 2016, la situation nette atteint 54 M€ et le portefeuille comporte 95 investissements actifs. ESFIN GESTION investit entre 4 et 5 M€ par an sur une dizaine de dossiers retenus parmi la quarantaine étudiée.

Elle intervient à tous les stades de la vie de l'entreprise et dans tous les secteurs économiques, avec un **montant moyen d'intervention légèrement supérieur à 300 K€**, qui est **supérieur à celui de la SIFA** (cf. II, D, 1, a) et **inférieur à celui d'Impact coopératif** (cf. III, C). Ses interventions sont plafonnées à 1,5 M€ par entreprise pour garantir la division des risques. La période d'investissement est comprise entre 7 et 12 ans.

Son modèle économique repose sur les revenus du portefeuille (titres participatifs principalement) et le placement de la trésorerie. C'est l'investisseur le plus ancien de l'ESS, qui est resté longtemps seul de son espèce.

#### **b) La SOCODEN, ses fonds affiliés et la SOCOREC**

La CGScop (cf. II, E, 8), pour faciliter le financement de ses adhérents, a mis en place il y a une cinquantaine d'années un dispositif original de collecte et de redistribution de fonds. Elle y consacre 1/3 du produit de ses cotisations (réserve de développement).

Ce dispositif est constitué de trois fonds :

- Socoden (Société Coopérative de Développement et d'Entraide), qui intervient en prêts participatifs d'une durée de 3 à 5 ans pour financer le BFR des Scop et SCIC adhérentes de la confédération ; 340 prêts participatifs courent pour un montant total de 9 M€ ;
- Scopinvest qui intervient principalement en haut de bilan et renforce les capitaux permanents des coopératives en souscrivant, dans la limite de 50 % de ces capitaux, à des TP pour une durée minimale de 7 ans (à partir de 25 K€) ou à des obligations ; l'encours est de 6 M€ pour 62 opérations ;
- Sofiscop et Sofiscop Sud-Est, organismes de garantie des prêts ou crédits baux du Crédit Coopératif, qui ont pour objet de se substituer aux cautions personnelles des dirigeants (garantie sur 50 % maximum du prêt bancaire moyen ou long terme) ; près de 600 garanties sont en cours pour un montant de plus de 35 M€.

Ces interventions concernent toutes les phases de la vie d'une coopérative : création *ex nihilo* (23 % en nombre et 8 % en montant), création par reprise (13 % et 19 %), développement (47 % et 56 %), transformation/transmission (10 % et 9 %) et redressement (7 % et 8 %).

Pour compléter ses interventions, la CGScop a conclu divers partenariats, notamment avec ESFIN-IDES, France Active et Impact Coopératif.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Ce dispositif national a été complété par des outils régionaux. Socoden détient en effet une participation dans 5 fonds régionaux (Aficoop dans le Grand-est, Sofiscop Sud-Est, Transméa et SEP en Rhône-Alpes, Pargest en région PACA) pour un montant total de 2,6 M€. Ces 5 fonds ont eux-mêmes investi pour plus de 15 M€ dans des coopératives entre 2012 et 2015.

La Société Coopérative pour la Rénovation et l'Équipement du Commerce (SOCOREC), outil financier mis en place en juillet 1963 par une douzaine de groupements de commerçants indépendants (dont INTERSPORT) réunis dans une fédération qui deviendra la Fédération des Enseignes du Commerce Associé, est conçu sur le même modèle que Sofiscop.

Première société financière constituée pour le financement de commerçants des groupements d'indépendants, peu après qu'ait été ouverte la possibilité de créer des Sociétés de Caution, SOCOREC apporte sa garantie aux établissements bancaires (et principalement au Crédit Coopératif dont SOCOREC est l'établissement associé) qui accordent des concours aux adhérents de ses 46 groupements associés. Cette garantie facilite l'accès au crédit des commerçants et permet le développement du commerce associé.

SOCOREC consent également des crédits aux commerçants associés de ces groupements. Ses emprunteurs bénéficient d'excellentes conditions de financement et de son savoir-faire en matière d'ingénierie financière. En 2014, elle a opté pour le statut nouvellement créé de société de financement.

### c) Phitrust

**Phitrust**, société de gestion créée en 1999, observe que lui sont soumis de nombreux **projets à impact social** (300 par an) et que ces projets sont mieux structurés. L'investissement dans la création requiert des équipes nombreuses et une prise de risque supérieure. Mais au global, la **prise de risque est moins élevée pour l'investisseur à impact que chez les capital-risqueurs classiques pour quatre raisons** : l'accompagnement du créateur, qui réduit le risque ; la recherche prioritaire d'un impact social, ce qui minimise la recherche de rentabilité financière ; un prix d'entrée plus faible que dans le capital-risque ; un marché sous-jacent en croissance, ce qui facilite le *deal flow* et les sorties.

Phitrust estime que la **faille du marché se situe dans la plage 100 K€-1 M€** et qu'il peut être difficile de financer le **BFR en cas d'accélération de la croissance** ou de retournement. Autre faille répertoriée, l'**absence de liquidité pour assurer la sortie de FCPES** et la constitution d'un deuxième tour de table : **il manque d'acteurs qui achètent et revendent des participations** (cf. V, K, 1). **Peut-être faudrait-il garantir à ces intermédiaires assurant la liquidité une couverture de leurs pertes ?**

Enfin, les acteurs de l'ESS doivent veiller à ce que les bénéficiaires de financements aient des instances de contrôle indépendantes des dirigeants et qui interviennent dans les périodes de difficulté.

Deux facteurs devraient y aider : la révision coopérative modernisée par la loi du 31 juillet 2014 et le Guide d'amélioration des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS également prévu par cette loi et adopté en juin 2016 par le Conseil supérieur de l'ESS sur la base d'un travail préalablement conduit par ESS France.

#### d) Le Comptoir de l'innovation

Le **Comptoir de l'innovation** (CDI), créé en 2010 au sein du groupe SOS, exerce deux types d'activité : celle d'**investisseur à impact**, avec près de 50 M€ sous gestion<sup>35</sup> avant d'y ajouter un montant équivalent au titre du fonds NovESS (cf. V, K, 4), et celle de gestionnaire d'incubateurs en France et à l'étranger.

■ Dans la première de ces activités, la plus ancienne, le ticket d'intervention se situe entre 100 K€ et 2 M€ (avec une moyenne à 700 K€) et le portefeuille de CDI Investissement comporte 35 lignes pour 17 M€ gérés.

Les entreprises sociales accompagnées sur 5 à 7 ans se situent à divers stades : amorçage, développement... Dans le premier cas, les entreprises ont entre deux et trois ans d'existence et un chiffre d'affaires compris entre 200 et 500 K€. L'intervention (entre 100 et 500 K€) prend la forme d'une participation au capital et d'une association à la gouvernance.

Dans le second cas, il s'agit d'accompagner les ténors d'un secteur (Ethiquable, Le Relais, La Varappe...) et l'intervention (entre 1 M€ et 2 M€, voir plus en cas de co-investissement) se fait généralement sous forme de quasi fonds propres (titres participatifs ou associatifs<sup>36</sup>, obligations convertibles...), avec une moindre implication dans la gouvernance.

**La sélection des investissements dans 20 secteurs différents repose sur 600 critères ventilés en 12 domaines, dont la moitié sont financiers et la moitié extra-financiers.**

Mis au point avec l'EVPA et des universitaires, ces derniers donnent lieu à un suivi mensuel.

Dans cette activité, le Comptoir de l'innovation a réussi à attirer de nouveaux investisseurs (Aviva, AXA, JP Morgan...), peu familiers de l'investissement à impact.

Le problème de la liquidité et de la sortie ne se pose pas encore compte tenu de la jeunesse du CDI ; en outre, les contrats signés organisent la sortie (remboursement du prêt ou rachat des titres par le dirigeant ou un mandataire). Ce problème est relativisé par les dirigeants du comptoir car l'investissement dans les entreprises

35. Le CDI gère, outre un fonds multi-investisseurs (CDI Investissement), un fonds mono-investisseur (AIFFR) pour le compte d'Aviva Vie et va gérer, avec Mandarine gestion, le fonds NovESS pour le compte de la CDC.

36. Compte tenu du taux de rendement financier attendu (cf. ci-dessous), le comptoir souligne la gêne que crée le plafonnement de la rémunération des titres associatifs par référence au TMMO (cf. III, C, 3, b). La CGScop formule une remarque identique au sujet du plafonnement de la rémunération des investisseurs, prévue au 2° de l'article R. 3332-21-1 du code du travail (TMO + 5 points), lorsqu'ils souscrivent à des titres participatifs (cf. II, D, 3, b et IV, B, 7).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

sociales est à la fois risqué et rentable, car certaines entreprises donnent lieu à des LBO et car il y a des désinvestissements sur la place suivis de réinvestissements dans d'autres entreprises.

Financée par des frais de gestion, l'activité est juste à l'équilibre. Le rendement financier attendu par les investisseurs étant compris entre 2 et 5 %, le CDI recherche une rentabilité brute comprise entre 5 et 7 %<sup>37</sup> pour pouvoir couvrir le risque de l'investissement<sup>38</sup> et ses frais de fonctionnement, dont l'accompagnement.

■ La seconde activité, plus récente, découle du constat qu'il manquait un **accompagnement pour les start up à impact social pendant la phase de pré-amorçage**. D'où l'idée de les accueillir dans un **incubateur** où les projets sont accompagnés et structurés avant de devenir *investment ready* au stade de l'amorçage et de basculer dans la première activité.

Après Paris et Montreuil, plusieurs incubateurs sont en cours de déploiement en France et surtout à l'étranger ; le réseau en comporte déjà **une quinzaine**. Ces incubateurs sont financés grâce à des contrats conclus avec de grandes entreprises pratiquant l'innovation ouverte.

### e) Investir & +

**Investir & +** constitue un autre exemple de fonds à impact récemment créé (2011), finançant des entreprises à fort impact social (Simplon, HelloAsso...) et combinant un double retour sur investissement, économique et social. Le retour financier promis à l'investisseur est raisonnable, à savoir une rémunération des actifs à hauteur de 2,5 % par an après 5 ans.

Ce fonds cible des start-ups sociales en phase de croissance et de changement d'échelle mais aussi des acteurs traditionnels de l'ESS en croissance, rénovant et digitalisant leur modèle économique ou mettant en œuvre des innovations sociales. Les entreprises sélectionnées doivent **présenter un modèle rentable ou susceptible de le devenir**, une gouvernance démocratique et un potentiel de croissance ou de réplification important.

Le ticket moyen d'intervention va de 300 K€ à 1 M€ (capital, compte-courant, financement hybride), sur une durée de 5 à 10 ans. Se comportant comme un actionnaire minoritaire référent, Investir & + dédie un accompagnateur à chaque investissement, met à disposition des experts métier et ouvre à l'entreprise financée l'accès à un réseau professionnel pour accélérer son développement commercial.

Ce fonds insiste particulièrement sur l'importance de la mesure de l'impact social et sur celle de l'accompagnement au stade du démarrage et lors du changement d'échelle.

---

37. La rémunération peut être indexée sur la performance économique lorsqu'il s'agit de quasi fonds propres ou à la baisse si les objectifs de performance sociale sont dépassés.

38. Une convention conclue avec Bpifrance garantit les financements accordés aux PME, quel que soit le support d'investissement, y compris les titres associatifs.

### f) Energie Partagée Investissement

**Energie Partagée Investissement**, créé en 2011 par Energie Partagée, la tête de réseau<sup>39</sup>, est le **premier outil financier innovant d'investissement citoyen spécialisé dans la production d'énergie renouvelable** et l'efficacité énergétique. Financier solidaire, il permet à des porteurs de projets et à des acteurs territoriaux de collecter les fonds propres nécessaires au lancement d'un projet auprès de particuliers mais aussi d'investisseurs institutionnels (fonds d'épargne salariale...) et d'en garder la maîtrise.

Société en commandite par actions au capital de 12 M€, elle ambitionne de porter son capital à 25 M€ d'ici 2020. 30 projets sont actuellement en portefeuille et une dizaine d'autres en phase de *closing*. EPI investit dans des sociétés de projet (une par installation) sous forme de capital et d'apport en compte courant d'associé (dans les SCIC en particulier) mais toujours sous forme minoritaire pour garantir aux citoyens la conservation de la maîtrise de leur projet. EPI apporte un appui-conseil au montage du projet, participe à sa gouvernance et peut, éventuellement, en assurer la gestion administrative et financière.

**Les besoins d'investissement ou de crédit sont importants** : 10 à 20 M€ pour un projet éolien, 5 à 8 M€ pour une méthanisation collective et 600 à 700 K€ pour une installation d'énergie solaire. Dans le secteur des énergies renouvelables (ENR), **la dette assure de 50 à 85 % du financement** et le solde est financé par des fonds propres et des apports en compte courant. Mais le secteur est considéré comme peu risqué car le prix d'achat de l'énergie est garanti par EDF et car il s'agit d'investissements à long terme (sur 20 à 50 ans).

EPI veille à ne pas investir dans des projets spéculatifs en demandant au partenaire majoritaire de rester au moins 5 à 10 ans, s'efforce d'impliquer les collectivités territoriales et, surtout, met l'accent sur l'ancrage territorial et le circuit court : l'épargne mobilisée auprès des citoyens est locale, l'emploi est créé localement et la production et la consommation d'énergie sont locales.

Le rendement financier recherché est compris entre 6 et 7 % afin de pouvoir rémunérer les actionnaires (à 4 %) et de couvrir les frais de fonctionnement et de gestion d'EPI (3 %). Le portefeuille est composé de projets industriels assurant une rentabilité de l'ordre de 9-10 % mais aussi de projets « vitrine » dont le rendement est nettement plus faible.

EPI constate que les financements spécifiques à l'ESS sont moins avantageux que les financements propres aux énergies renouvelables et suggère de décloisonner ces filières

39. Association créée en 2010, elle est financée par des subventions publiques provenant de l'ADEME et des conseils régionaux et par des subventions privées (Fondation Rexel, Biocoop, Enercoop...). L'association, implantée dans neuf régions, rencontre des difficultés de financement classiques : les subventions publiques sont versées après réalisation des actions et sur justificatifs. Il faut donc trouver un relais pour financer le fonds de roulement.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

de financement afin de pouvoir accéder à des conditions adaptées aux projets d'ENR conduits par des entreprises de l'ESS.

EPI relève aussi des difficultés d'accès au financement bancaire pour les projets de méthanisation (filrière non mature et nécessité de compétences spécifiques pour assurer la gestion) et pour les projets de type centrale villageoise gérés sous forme coopérative (projets estimés plus risqués et moins professionnels).

Initiative intéressante, EPI illustre la création récente d'un **outil d'investissement dédié** pour répondre à la problématique de la transition énergétique et **faire évoluer le modèle énergétique français vers un modèle décentralisé et plus citoyen**, ce qui est une des vocations de l'ESS. En fort développement, le secteur des ENR **nécessite des volumes d'investissements significatifs et croissants**. Son adossement au circuit de la finance solidaire lui a permis de trouver jusqu'à présent l'épargne correspondante nécessaire.

### g) Les sociétés gestionnaires des FCPES

Parmi les financeurs solidaires (cf. II, D, 2) figurent de nombreuses **sociétés de gestion, gestionnaires de fonds communs de placement d'épargne salariale**.

Chez Mirova (Natixis) par exemple, le fonds Natixis solidaire labellisé en 2006 investit plus de 65% des sommes collectées dans des activités solidaires. Fin 2015, les fonds gérés, près de 120 M€, étaient investis à hauteur de 66 % (84 M€) dans des actifs solidaires (Habitat & Humanisme, SNL, Habitats Solidaires, ADIE, SIFA, La Nef, Garrigue, Herrikoa, Femu Qui, Terre de liens, Lurzaindia, PhiTrust Partenaires, SIDI, SOGAMA, AC-TED...) et à hauteur de 34 % dans du monétaire. La liste de ces investissements illustre à elle seule l'importance du financement issu de l'épargne salariale pour les financeurs et les entreprises solidaires et **irremplaçable apport de fonds propres ou quasi fonds propres dont elles bénéficient par ce canal**.

Le fonds a décidé de compléter ses investissements par des lignes dédiées aux entreprises sociales sur la base de trois critères : le modèle économique et la mesure de l'impact social, la viabilité économique et l'adhésion aux principes et valeurs de l'ESS, dont la gouvernance démocratique. Ces interventions seront ciblées sur des entreprises moyennes déjà établies car s'agissant d'épargne salariale à restituer à l'épargnant avec un rendement raisonnable, il n'est pas possible d'investir au stade de l'amorçage, considéré comme trop risqué.

Mirova plaide donc pour que **soit organisée une complémentarité entre l'intervention en amont de fonds spécialisés dans l'amorçage et en aval des fonds d'épargne solidaire ou à impact** (cf. V, K, 1, b).

### Proposition 76

**Organiser la complémentarité entre l'intervention en amont de fonds spécialisés dans l'amorçage et en aval de fonds d'épargne solidaire**

### h) La Caisse des dépôts

On ne peut pas évoquer les investisseurs de long terme sans la mentionner car elle fait partie des soutiens historiques de l'ESS et transcende toutes les catégories ci-dessus. Elle exerce en effet plusieurs de leurs fonctions : gestionnaire de fonds de retraite, financeur des territoires, investisseur à impact, prêteur de l'ESS, investisseur dans la plupart des tours de table des institutions financières spécialisées de l'ESS, gestionnaire du PIAESS pour le compte de l'Etat...

Elle **consacre 140 M€ par an au financement de l'ESS**, dont 50 M€ sur ses fonds propres. A la tête d'un **portefeuille de 540 M€**, elle est un **investisseur significatif dans les entreprises de l'ESS**, soit directement (Terre de liens, SOLIFAP...), soit indirectement à travers sa participation au capital des investisseurs mentionnés ci-dessus (IDES, SIFA, Comptoir de l'innovation, Phitrust, coopératives régionales telles que PARGEST, Transméa ou Autonomie & solidarité...) ou de Bpifrance Participations et Bpifrance Investissement.

Elle finance également de nombreux réseaux d'accompagnement (DLA, France Active...) et de nombreuses têtes de réseaux ou think tanks du secteur (Avisé...).

Bref, la Caisse des dépôts est partout et ses initiatives ou son soutien précoce à celles des acteurs contribuent à dynamiser tout le tiers-secteur.

## E Les impressions recueillies auprès de quelques fédérations de l'ESS

**En l'absence de toute donnée consolidée sur les besoins de financement de l'ESS**, la Commission a souhaité compléter ses impressions en interrogeant directement quelques-unes des têtes de réseau de l'ESS (UNAT ; FEHAP ; UNIOPSS ; FNARS ; COORACE ; FEI, Mouvement associatif, CGSCOP), notamment celles dont les membres ont à faire face dans leur secteur à d'importants besoins d'investissement ou de financement, et donc à des besoins en fonds propres.

### 1 L'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT)

Le tourisme social et solidaire (TSS), qui compte 1300 établissements et plus de 200 000 lits, ne vit plus du tout de subventions. De plus, il existe un traitement différencié dans la situation fiscale des membres (les villages vacances sont fiscalisés et les auberges de jeunesse ou les organisateurs de séjours pour enfants ne le sont pas, par exemple). En outre, le TSS n'a pas recours aux politiques de défiscalisation sur l'immobilier, contrairement aux acteurs du secteur touristique lucratif (Pierre & Vacances, Belambra, Club Med, etc.). L'UNAT considère qu'il s'agit d'un bon exemple de régime fiscal inéquitable entre entreprises de l'ESS et entreprises ordinaires.

Avec la quasi-disparition des aides à la pierre de l'Etat et compte tenu du volume limité des crédits d'intervention consacrés chaque année par l'ANCV pour soutenir le patri-

moine du tourisme social (environ 3 M€ par an en 2014 et 2015), il devient **de plus en plus difficile de rénover le patrimoine immobilier** et de plus en plus d'opérateurs envisagent la séparation entre propriété immobilière et exploitation touristique, ce qui n'est pas toujours facile pour des raisons culturelles et historiques et parce que le cœur de métier des membres de l'UNAT est bien de proposer des vacances pour tous à travers leurs infrastructures touristiques et non pas de « servir des loyers » dans le cadre d'une gestion de biens immobiliers.

Enfin, ce secteur est devenu hyper concurrentiel et hyper connecté ; le client-roi choisit surtout selon le critère prix. Et du fait du caractère saisonnier de l'activité, la rentabilité obtenue est faible et ne permet pas de dégager des moyens d'investissement pour rénover le patrimoine.

Actuellement **le taux de subvention d'investissement est tombé à moins de 15 %** et le reste est financé par emprunts et fonds propres (60 % et 25 % respectivement). **En 2013, 130 M€ ont été investis par ce secteur** (70 M€ pour la montée en gamme, 40 M€ pour le maintien en état du patrimoine et 20 M€ pour la mise en conformité aux normes nouvelles), qui réalise un CA de 1,6 Md€. Le projet d'investissement moyen porte sur 720 K€ et  $\frac{3}{4}$  de ces projets ont un montant inférieur à 1 M€ tandis que seuls 3 % d'entre eux dépassaient 4 M€.

En matière fiscale, l'UNAT souhaite obtenir une plus grande clarté et stabilité du cadre fiscal pour le secteur (au-delà de l'approche au cas par cas) et un report d'imposition sur les plus-values lorsqu'un bien sous-évalué est apporté à une entité juridique de type SCI dans le cadre d'un montage effectué pour lever des fonds extérieurs en vue de rénover le patrimoine.

De manière plus générale, il s'agit de **faire évoluer le modèle économique du secteur** (cf. V, A) en conservant son positionnement social et de **diversifier ses ressources financières pour pouvoir rénover le patrimoine.**

## 2 La Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privée (FEHAP)

■ Regroupant plus de 5300 établissements privés à but non lucratif appartenant aux secteurs médical et médico-social, la FEHAP souligne que **le modèle économique** des établissements médicaux (EM) **repose quasi-exclusivement sur la tarification à l'activité ou une dotation annuelle de financement** et celui des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) sur **une tarification dépendant de la puissance publique** et régie par le code de l'action sociale et des familles. Selon la catégorie à laquelle appartient ces ESMS (IME, IMPro, SESSAD, MAS, FAM, SSIAD, EHPAD, ESAT, CHRS...), cette tarification prend la forme d'un prix de journée, d'un tarif journalier, d'une dotation globale ou d'un forfait annuel de soins fixé par l'ARS, le conseil départemental ou la direction

départementale de la cohésion sociale<sup>40</sup>. Les ESMS relèvent ainsi d'un secteur « administré », dont les résultats ne leur appartiennent pas et sont « *sous contrôle de tiers financeurs* ». Comme **de plus en plus d'ESMS** sont **multi-activités**, ils doivent en outre les **gérer en fonction de règles différentes et de manière très cloisonnée**. La **lourdeur et la complexité de cette gestion** impliquant des interlocuteurs différents dans la sphère publique sont pointées du doigt.

**Proposition 50**  
**Uniformiser et simplifier les règles de gestion comptable et financière**  
**pour les établissements sanitaires et médico-sociaux**  
**qui gèrent différents types d'établissements**

Pour la Commission, ESS France **devrait fermement appuyer la demande d'une opération de simplification de la part de l'État et des collectivités territoriales**.

La FEHAP procède à des analyses approfondies de la situation financière de ses membres et publie régulièrement des documents qui la décrivent par secteur, catégorie et taille d'établissement<sup>41</sup>, avec des **indicateurs très précieux** comme les coûts par place, la structure des produits et des charges, le résultat/CA, le taux de capacité d'autofinancement, la proportion d'établissements déficitaires, le taux médian de vétusté des bâtiments et des équipements, l'encours de la dette, le taux de dépendance financière à l'égard des banques, le montant des investissements et de la dette, le niveau de la trésorerie...

Ces documents constituent une mine d'informations et permettent à la fédération de **connaître avec exactitude la situation financière de ses membres** et, par extrapolation de son échantillon représentatif, de l'ensemble **des secteurs d'activité couverts**.

Pour la Commission, **son exemple devrait inspirer d'autres fédérations ou têtes de réseaux afin d'améliorer la connaissance financière des différents secteurs de l'ESS**.

**Proposition 55**  
**Analyser de manière approfondie la situation financière des membres**  
**et publier régulièrement ces analyses et indicateurs par grand secteur**  
**économique et qualifier de manière rigoureuse les besoins de financement,**  
**notamment d'investissement par secteur**

40. Pour un panorama, un peu ancien mais fort précieux, des modalités de financement des établissements sanitaires et sociaux et des textes applicables, on peut se reporter à la Fiche pratique « *Le financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux* » éditée en juillet 2010 par l'UNIOPSS.

41. La lettre de l'observatoire économique, social & financier, supplément à Perspectives sanitaires & sociales n°241, juillet/août 2015, n°19 et La lettre de l'Observatoire économique, social & financier, supplément à Perspectives sanitaires & sociales n°237, novembre/décembre 2014, n°18, qui analyse les comptes jusqu'à 2012 inclus.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

■ Sans entrer dans le détail de la situation de chaque type d'établissement selon sa taille, la FEHAP fait ressortir les constatations et préoccupations majeures suivantes.

Elle souligne la **lente mais régulière dégradation financière de nombreux établissements de santé**, notamment des plus gros qui sont soumis à la T2A (plus d'un tiers des établissements étaient en déficit depuis 3 ans en 2012). Sa **priorité est que les tarifs couvrent au minimum les coûts**, ce qui n'est pas toujours le cas, qu'ils tiennent compte des différences de charges sociales et fiscales entre secteur public et privé et qu'ils permettent de **dégager sur l'exploitation une marge d'autofinancement pour investir** et financer l'innovation (cf. V, I et D).

Pour faire face aux conséquences des contraintes tarifaires, la FEHAP a lancé en 2011 une démarche d'innovation, appuyée sur un observatoire, Nov'ap, invitant les établissements à partager leurs bonnes pratiques, à mutualiser ou partager certaines fonctions et à travailler sur leurs complémentarités à l'échelle des territoires.

Elle mentionne aussi **l'absence générale de problèmes de trésorerie**, en raison des mécanismes de versement des produits de la tarification par les collectivités publiques et du recours aux banques, qui prêtent facilement pour financer l'activité à court terme compte tenu du modèle de financement.

Alors que beaucoup s'interrogent sur l'ampleur des besoins en fonds propres et quasi fonds propres dans ces deux secteurs, la FEHAP met en évidence leurs **importants besoins d'investissement et la difficulté de les financer**.

A partir de son analyse sur la vétusté des bâtiments, équipements et systèmes d'information, la fédération estime à **12 Mds€ le montant des immobilisations à moderniser** dans les EM et à 2,5 Mds€ l'enveloppe nécessaire pour revenir à une situation normale. Illustration de l'ampleur des investissements financés, un EM soumis à la T2A et ayant un produit d'activités supérieur à 30 M€ investissait en moyenne 2,4 M€ par an et avait une dette de 13,5 M€ en 2012.

Pour les ESMS, les chiffres correspondants sont de 1,5 Md€ et de 600 M€. Ces chiffres ne prennent pas en compte la nécessaire relocalisation d'un nombre important de places ou de lits qui, implantés en zone rurale, ne correspondent plus aux besoins de la population à la suite des migrations urbaines et suburbaines qui ont caractérisé les dernières décennies. Et pour prendre la mesure des financements impliqués pour les ESMS, il suffit de rappeler que le coût de création d'une place ou d'un lit va de 30 K€ pour une crèche à 300 K€ pour un SSIAD.

Les **moyens de financement sont difficiles à mobiliser** pour les raisons suivantes.

**En premier lieu, les tarifs ne prennent pas en compte la nécessité de dégager une CAF pour investir.** L'exemple du financement des EHPAD, où la concurrence avec le secteur privé est rude, illustre à lui seul l'ampleur du problème : **les deux composantes tarifaires financées par la collectivité, le soin et la dépendance, n'intègrent aucune**

**composante investissement** et le financement de l'investissement est intégralement reporté sur le reste à charge, qui pèse exclusivement sur les usagers (son niveau moyen de 1500 € par mois, souvent supérieur au montant de la pension perçue, ne fournit guère d'élasticité à cet effet).

En deuxième lieu, **les capacités d'endettement auprès du système bancaire sont limitées** pour les raisons suivantes.

De manière générale, les statuts (association ou fondation pour la plupart) ferment la voie de la levée de capital. Les petits établissements manquent de fonds propres, surtout si ces fonds restent « *sous contrôle de tiers financeurs* », et n'ont pas un patrimoine suffisant pour fournir des garanties aux prêteurs.

**Les banques sont réticentes à prêter car le modèle de financement tarifaire ne donne aucune visibilité sur la capacité de remboursement ni aucune assurance de pérennité**<sup>42</sup>. Elles ne sont donc pas des partenaires économiques des établissements.

Par ailleurs, la capacité de remboursement des emprunteurs est incertaine dans un contexte où les prêts à long terme sont contractés à un taux compris entre 1,5 % et 2 % et où la tarification évolue au mieux à + 0,5 % par an : comme il faut faire face à un effet de ciseaux négatif, avec des comptes d'exploitation déjà difficiles à boucler et qui se dégradent, les emprunteurs ne se bousculent pas dans les banques.

Et si les gros établissements peuvent facilement fournir des garanties aux banques grâce à leur patrimoine, leur niveau d'endettement, notamment ceux des EM soumis à la T2A, a dépassé en 2012 le seuil de dépendance financière de 50 % qu'il est recommandé de ne pas franchir dans une optique de prudence.

En troisième lieu, **les comportements des collectivités publiques sont ambivalents** : dans tous les plans dédiés à la modernisation de l'hôpital, **l'essentiel des financements de l'État va au secteur public** ; par ailleurs, celui-ci ne donne pas sa garantie aux acteurs du secteur privé non lucratif et les départements et communes répugnent de plus en plus à accorder la leur aux emprunts du secteur non lucratif, au point que la Caisse des dépôts a renoncé à les exiger.

En sens inverse, la Caisse a étendu en 2014 l'accès des prêts à taux zéro, jusque-là réservé au secteur public, aux EM du secteur privé non lucratif participant au service public et s'engageant dans la rénovation thermique des bâtiments.

42. La généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), créés en 2002 et rendus obligatoires par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 et par l'article 58 de la loi d'adaptation de la société au vieillissement pour les EM et ESMS pour une durée de cinq ans, devrait répondre partiellement à cette problématique (fixation pluriannuelle des tarifs et sortie du cadre budgétaire annuel ; liberté accrue sur l'affectation des résultats ; fongibilité des crédits entre établissements). Moins de 500 CPOM avaient été conclus fin 2015, surtout dans le secteur du handicap, et une nouvelle vague de signatures est attendue d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les EHPAD puis sur la période 2017-2023. Il n'est toutefois pas certain que, du point de vue des pouvoirs publics, l'objectif principal soit de sécuriser le financement de l'activité et de l'investissement. Il semble plutôt que leur préoccupation majeure soit d'assurer la régulation de l'offre par les ARS en facilitant la mise en adéquation des capacités des établissements avec les besoins de la population estimés dans les schémas régionaux, c'est-à-dire les créations, extensions, transformations, fermetures ou encore les regroupements.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Par ailleurs, la Bpi a mis en place un prêt qui n'exige pas la fourniture de garanties et facilement accessible aux petits établissements (20 à 50 K€), bien positionné pour les créations d'ESMS, et a ouvert aux établissements sanitaires et sociaux le prêt croissance pour des programmes d'investissement liés à la modernisation des équipements, à la création de nouveaux établissements ou à des restructurations (300 K€ à 5 M€).

La fédération reconnaît aussi que les ES et ESMS méconnaissent généralement les possibilités offertes par les financements solidaires.

Enfin, la fédération souligne **le recours croissant par les établissements au mécénat**, aux legs et au don des entreprises et des particuliers pour résoudre ces problèmes de financement, comme au XIX<sup>e</sup> siècle pour financer la première construction des établissements de santé à but non lucratif. Et la fédération a identifié à ce titre le potentiel du financement participatif, en particulier pour soutenir l'innovation dans le domaine de la santé, et la nécessité de se rapprocher de l'univers de la philanthropie et du *fundraising*.

### 3 L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

L'UNIOPSS regroupe 25 000 établissements employant 750 000 salariés sur les 35 000 établissements employant 1 116 600 salariés dans le secteur sanitaire et social. Autrement dit, elle représente une part substantielle du mouvement associatif et de l'emploi dans l'ESS.

Couvrant les domaines de la petite enfance, de la protection de l'enfance, de la famille, du handicap, des personnes âgées, de la lutte contre l'exclusion et de la santé, les adhérents sont financés, selon des proportions variables et particulières à chaque domaine, par l'État, les collectivités territoriales (régions, départements et communes), les caisses de sécurité sociale et leurs fonds d'action sanitaire et sociale, la CNSA, les usagers, les fonds européens et des fonds privés issus du mécénat ou de la générosité publique.

Ces financements se décomposent en produits de la tarification, contrepartie du service rendu aux usagers, subventions et produits issus de la commande publique.

### 4 La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

Créée en 1956, la FNARS est une fédération qui regroupe près de 900 associations et de 2 800 établissements spécialisés dans la lutte contre les exclusions et gérant des CHRS, des ACI, des places d'hébergement ou de logement temporaire, des CADA...

**Si les financements privés suivent l'activité, il n'en va plus de même pour les financements publics : ceux de l'État sont stationnaires et n'accompagnent plus la croissance de cette activité ; ceux des départements baissent.**

La généralisation des appels à projet et de la commande publique transforme les membres en simples prestataires de services, qui ont parfois à répondre dans des délais très brefs sur des dossiers complexes, et risque d'entraîner une diminution de la qualité de l'action sociale, l'attention se focalisant à l'excès sur le facteur prix.

Ce contexte, défavorable aux petites associations, renforce les plus grandes, qui peuvent seules réunir les compétences et expertises nécessaires pour formater les réponses attendues.

La réponse réside dans une mutualisation des compétences et des expertises entre petites organisations pour leur permettre de répondre à la commande publique de manière groupée et de solliciter les fondations privées de manière coordonnée.

Les membres ont parfois des difficultés à obtenir du crédit bancaire pour le fonds de roulement : les promesses de subventions ne sont pas toujours « daillissables » si leur versement repose sur l'atteinte de performances mesurées après-coup et surtout s'il s'agit de financements provenant des fonds sociaux européens car ceux-ci comportent un risque élevé de non paiement *in fine* (cf. II, G, 4).

En ce qui concerne les investissements, les réseaux France Active, Initiative France et Adie donnent satisfaction pour les petits tickets. Pour les gros projets, il est parfois difficile de mobiliser le financement simultané de plusieurs fondations.

**Un besoin mal couvert concerne les financements nécessaires à la mise aux normes des infrastructures accueillant du public (sécurité ; handicap). Le prix de journée ne finançant pas les investissements (cf. II, E, 2), le financement bancaire est difficile à mobiliser** d'autant plus qu'il ne s'agit pas de projets nouveaux.

La FNARS effectue une veille sur les nouveaux outils de financement (épargne privée ; financement participatif ; fonds de dotation ; contrats à impact social...) mais ceux-ci trouvent pour le moment peu d'écho, sauf auprès des entreprises d'insertion qui sont davantage habituées à se financer sur le marché par l'activité.

Sur les contrats à impact social (cf. V, D, 2), quelques opportunités sont identifiées (pour le rachat et l'aménagement d'infrastructures nouvelles par exemple) mais aussi des risques (l'anti-sélection pour atteindre les objectifs de performance) et des limites (absence d'indicateurs quantitatifs pertinents pour la lutte contre la grande exclusion).

De manière plus générale, **fait défaut un accompagnement des petites associations dans le domaine du financement** (cf. V, E).

## 5 La Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi (COORACE)

Devenue une fédération en 1998, le réseau fédère près de 550 entreprises, majoritairement dans le secteur de l'IAE, qui ont réalisé un chiffre d'affaires de 321 M€ en 2014 avec plus de 67 000 salariés en insertion. Ces entreprises s'autofinancent à plus de 86 % avec une forte dispersion de ce taux en fonction de la nature de l'activité (33 % pour les ateliers

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

et chantiers d'insertion, 77 % pour les entreprises d'insertion, 89 % pour les associations intermédiaires et 91 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion)<sup>43</sup>.

Grâce à son observatoire, la Coorace a pu typer les difficultés de financement rencontrées par ses membres.

La **faiblesse des fonds propres**, surtout pour les entreprises sous statut associatif, limite les possibilités d'accès au crédit bancaire, spécialement pour les plus petites organisations. Ces dernières recourent à des emprunts à court terme ou à la cession de créance Dailly dans des conditions jugées onéreuses car les banques estiment la prise de risque importante, eu égard au **manque de visibilité et de sécurisation des financements publics**. Elles appréhendent également assez mal le modèle économique des organismes.

**Un tiers des entreprises déclarent avoir connu des difficultés économiques majeures au cours des cinq dernières années, pour des causes externes** : 47 % pour diminution ou disparition de financements publics, 41 % du fait de l'arrivée de nouveaux concurrents et 29 % pour perte d'un marché important.

Des causes internes sont également mentionnées : **51 % invoquent des problèmes récurrents de trésorerie**, 42 % l'insuffisante diversification des ressources et 27 % la faiblesse ou l'absence d'un contrôle de gestion.

Pour les difficultés de trésorerie, la première cause citée réside dans la dépendance par rapport aux subventions et les décalages financiers que cela engendre.

Quant au financement des investissements, dont les montants sont limités (seules 40 % des entreprises prévoient d'investir plus de 100 K€ sur les cinq prochaines années), les entreprises recourent aux outils suivants : **la subvention d'investissement (100 % des cas)**, le crédit d'investissement à moyen ou long terme (40 %), les dons (30 %), les garanties financières (30 %), le mécénat d'entreprises (20 %), le financement participatif (20 %), l'augmentation de capital (10 %). Plus d'un tiers des entreprises déclarent ne pas avoir les capacités de financement de leurs investissements.

Enfin, les petites et moyennes associations reconnaissent parfois ne pas disposer de la taille ou des compétences pour accéder à la commande publique ou au financement de l'innovation (hormis celui de la Bpi).

## 6 La Fédération des entreprises d'insertion (FEI)

Les chiffres clés publiés en 2015 et la 8<sup>ème</sup> édition de l'Observatoire des entreprises d'insertion (EI) permet de dresser un rapide portrait des 563 EI adhérentes, actives dans les secteurs des services et transports (33%), du traitement de déchets (23 %), du travail temporaire (23 %), de l'environnement (11 %) et du BTP (10 %).

S'ils varient selon le secteur d'activité, **les modèles économiques reposent essentiellement sur une activité commerciale qui finance l'exploitation** et les EI appliquent la

---

43. Selon la DARES (juin 2015), les taux de sortie vers l'emploi étaient fin 2012 de 24 % pour les ACI, de 34 % pour les EI, de 53 % pour les AI et de 51 % pour les ETTI.

convention collective de leur secteur d'activité. Ces EI emploient près de 11 000 ETP d'insertion<sup>44</sup>. Leurs produits d'activité ont été de 684 M€, dont 563 M€ de CA et 85 M€ d'aides au poste perçues de l'Etat.

En moyenne, une EI réalise un CA de plus d'1 M€ et emploie 26 ETP, dont 16 en insertion agréés par Pôle Emploi. La mixité du statut des salariés caractérise les EI de même que la part des ressources assurée par l'Etat et les collectivités territoriales. Elle représente 167 K€ au titre de l'aide aux postes d'insertion ou 15 % environ des ressources. Le taux de sortie vers l'emploi et la formation a été de 63 % en 2014.

La fédération note un **ralentissement de la progression de l'activité depuis 2012** et une stagnation des emplois en insertion, **dans un contexte de réduction des concours publics**, alors que les crédits budgétaires de l'IAE sont sous-consommés par l'Etat, et d'exacerbation de la concurrence sur un marché de plus en plus concurrentiel.

La FEI attend donc d'abord de l'Etat **une plus grande souplesse dans la mise en œuvre des conventions** : alors que ces entreprises restent en croissance, il n'est pas possible d'ajuster en cours d'année les dotations entre régions de telle sorte que les crédits budgétaires sont globalement sous-consommés alors que de nombreuses EI pourraient recruter davantage en cours d'exercice.

### Proposition 51

Suivre de manière plus serrée la consommation des crédits de l'IAE et ajuster en cours d'année les enveloppes régionales pour maximiser l'emploi dans ce secteur

La FEI souhaiterait aussi que les salariés en insertion, considérés par Pôle Emploi comme n'étant plus en recherche d'emploi pendant les deux ans que dure leur contrat, puissent bénéficier davantage des crédits de formation pour faciliter leur sortie et leur reclassement à l'issue sur des emplois plus qualifiés.

La FEI, assimilée à une organisation professionnelle, **regrette aussi que les EI, eu égard à leur objet commercial, ne puissent pas bénéficier du mécénat ou de dons**. Elle n'est pas non plus favorable aux marchés publics réservés à l'IAE dans la mesure où les EI ont à justifier, auprès de leurs clients et dans tous domaines, la qualité et la performance de leur offre.

### Proposition 39

Rendre éligibles les entreprises d'insertion et les entreprises agréées ESUS au régime fiscal du mécénat et du don

44. Selon la DARES, il y avait 64 600 ETP en insertion fin 2014, répartis entre 3650 organismes ayant contracté avec l'Etat : 46 % dans une association intermédiaire, 34 % dans un atelier ou chantier d'insertion, 10 % dans une EI et 10 % dans une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI).

Les EI, qui sont faiblement capitalisées, **ont du mal à financer leurs investissements, que l'État ne finance pas du tout dans les conventions qu'il signe avec les EI** (cf. II, E, 2).

Au stade du démarrage, France Active accompagne de très nombreuses EI mais il existe un **trou pour les EI de taille moyenne** qui ont à investir entre 100 ou 200 K€ (limite haute des interventions de France Active) et 500 K€. Les EI s'adressent le plus souvent aux banques généralistes car elles offrent en ce moment des conditions plus favorables que les banques spécialisées.

Sur ce créneau, la FEI envisage de se doter d'ici fin 2016 d'un outil d'accompagnement et de conseil sur le changement d'échelle qui permette aux EI de gagner du temps, avec un accent mis sur la formalisation de la stratégie d'entreprise.

Par ailleurs, les quelques fonds d'investissement existants (cf. II, D, 3) semblent suffire pour les apports en fonds propres (tickets supérieurs à 700 K€), qui concernent moins d'une dizaine d'EI par an.

### 7 Le Mouvement associatif (MA)

Le MA fédère plus de 600 000 associations réunies autour d'une vingtaine d'organisations thématiques : les services à la personne, le tourisme social (cf. 2 ci-dessus), l'éducation sportive (via le CNOSF par exemple, qui regroupe plus de 180 000 associations sportives), l'action sociale, le secteur médico-social (cf. 2 et 3 ci-dessus), la santé (cf. 2 ci-dessus), l'éducation populaire (le CNAJEP regroupe plus de 430 000 associations dont le budget atteint 18 Mds€ et qui emploient 680 000 personnes et recourent à 6 millions de bénévoles)... Son rôle est de favoriser le développement d'une force associative utile et créative, dans une période marquée par l'accroissement des inégalités. Sa vocation est d'être le porte-voix de la dynamique associative. A cette fin, le Mouvement associatif se concentre sur quatre grands axes de réflexion et d'action : l'engagement, l'emploi, l'économie et le dialogue civil. Son ambition est d'identifier avec ses membres des stratégies communes, des démarches volontaires de coopération, de créer avec les pouvoirs publics nationaux et territoriaux les conditions d'un partenariat respectueux de l'indépendance et de la capacité d'initiative des associations. Les ressources courantes des associations sont estimées à 104 milliard d'euros dont 94 milliard pour les associations employeuses (équivalent à environ 3,2 % du PIB) et emploient 1,9 millions de salariés (source INSEE première Mars 2016). Il faut y ajouter 13 millions de bénévoles dont la participation aux activités est valorisée à hauteur de 1,5 % du PIB. Dans ce milieu se côtoient quelques grands acteurs employant des centaines, voire des milliers, de salariés et une majorité de petites organisations au budget limité (plus de 50% des associations ont un budget de l'ordre de 10 k€).

Compte-tenu de cette diversité d'activités et de taille, et de la limitation croissante des financements publics, les **problématiques de financement** des associations sont sensiblement **différentes et de plusieurs ordres** :

- Certaines ont des **besoins de financement** importants et **de plusieurs types** : fonds

propres, investissement, exploitation (Dailly) dans les secteurs tels que le tourisme social, le secteur médico-social ou l'éducation sportive ; les solutions proposées par les acteurs du financement ne tiennent souvent pas compte des spécificités du modèle associatif ;

- la majeure partie des associations a surtout **des besoins de trésorerie à court-terme**.

La plupart des associations, spécialement celles de petite taille, **ne disposent pas des moyens et outils nécessaires pour remplir des dossiers de demande de financement**, souvent complexes. Le **recours aux financements européens**, par exemple, pose de **sérieuses difficultés** et le MA demande depuis longtemps un assouplissement de leurs conditions d'octroi.

Les associations sont de manière générale confrontées à la question du financement de la non-lucrativité : elles dégagent peu d'excédents (cf. IV, C), disposent de peu de fonds propres (cf. V, C), ont des besoins structurels de trésorerie lorsqu'elles sont payées tardivement et ont une faible capacité d'investissement. Beaucoup font de ce fait face à des **problèmes de pérennité, voire de survie**.

En outre **le paysage institutionnel se modifie rapidement avec des impacts forts sur le financement** : à la faveur de la loi NOTRe, les **départements**, en grande difficulté financière, sont devenus les principaux financeurs de l'action sociale mais **ont perdu toute compétence économique**; les autorités régionales de santé sont devenues les autorités de tarification dans un certain nombre de secteurs...

Les CRESS devraient être particulièrement attentives à toutes les conséquences de cette redistribution des compétences entre catégories de collectivités, et notamment évaluer ou suivre le montant des financements perdus ou au contraire gagnés par l'ESS.

### Proposition 8

**Demander aux CRESS de suivre et de documenter les conséquences de la réforme territoriale sur le financement des entreprises de l'ESS**

## 8 La Confédération générale des Scop (CGScop)

Le nombre de sociétés coopératives, près de 2900 fin 2015 (dont 2274 Scop et 526 SCIC), augmente de 5 % par an depuis les années 2000.

Les créations se répartissent ainsi selon l'origine : 65 % pour la création *ex nihilo*<sup>45</sup>, **13 % pour la transmission d'entreprises saines**<sup>46</sup>, **11 % pour la reprise d'entreprises en dif-**

45. Pour favoriser cette création, le mouvement coopératif peut s'appuyer sur quatre incubateurs d'entreprises socialement responsables qui fonctionnent en réseau (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées) et sur deux accélérateurs en cours de création, l'un régional (Languedoc-Roussillon), l'autre thématique (coopératives numériques).

46. La loi du 31 juillet 2014 vise à faciliter ces reprises, en particulier sous la forme nouvelle de SCOP d'amorçage (art 27 à 32 de la loi). Elle permet le portage de la majorité du capital par un associé non

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**ficulté** et 11 % pour la transformation d'associations ou de coopératives. Elles emploient plus de 51 000 salariés pour un chiffre d'affaires de 4,5 Mds€. Elles interviennent surtout dans les services aux entreprises (22 % du CA et 36 % de l'emploi), dans la construction (32 % et 23 %) et dans l'industrie (27 % et 17,5 %). Il s'agit généralement de PME (une coopérative emploie en moyenne 19 salariés), même si quelques-unes d'entre elles emploient quelques milliers de salariés.

Détenues à plus de 50 % par les salariés, elles ont dégagé en 2014 un résultat de 150 M€, qui a été réparti de la manière suivante : 65,4 M€ reversés aux salariés (44 %), 65 M€ mis en réserve (43,4 %) et 19 M€ versés aux associés (12,7 %).

Les Scop étant majoritairement détenues par leurs salariés, elles sont **peu capitalisées au démarrage et souffrent généralement d'une insuffisance de fonds propres, progressivement compensée par la mise en réserve d'au moins 16 % du résultat annuel**. Par rapport aux entreprises commerciales, leurs capitaux propres sont composés d'une proportion supérieure de résultats mis en réserve.

Les SCOP éprouvent des **difficultés à renforcer le haut de bilan**<sup>47</sup>, d'autant plus qu'elles doivent surmonter deux obstacles : la lucrativité limitée du capital investi et l'impossibilité de faire descendre la part des salariés dans le capital en-dessous du seuil de 50 %. Ceci explique le recours privilégié à l'endettement et au recours assez massif au titre participatif dans cette famille de l'ESS (cf. IV, B, 7).

Par ailleurs, la CGScop pointe spécifiquement la difficulté d'accéder à du financement long pour les coopératives innovantes techniquement ou socialement, problème non réglé à ce jour et dont la résolution conditionne l'avenir du secteur, et pour celles qui veulent croître rapidement.

En ce qui concerne le **financement du fonds de roulement, les coopératives accèdent sans difficulté au crédit bancaire** (70 % des Scop sont clientes du Crédit coopératif) et le mouvement coopératif a mis en place des outils spécifiques pour répondre aux besoins de ses membres (cf. II, D, 3, b).

Pour faciliter la création de nouvelles coopératives et sensibiliser le grand public à l'entrepreneuriat coopératif, la CGScop a conclu un accord avec deux plateformes nationales de financement participatif, l'une pour les prêts, l'autre pour les interventions en haut de bilan (cf. III, B, 1).

Quoiqu'incomplet, ce rapide tour d'horizon confirme que **les modèles de financement et par voie de conséquence les besoins d'investissement et de financement varient d'un secteur de l'ESS à l'autre et selon la taille des entreprises**.

---

salarié, un investisseur par exemple, pendant 7 ans, délai au terme duquel les salariés doivent devenir majoritaires.

47. Pour surmonter les difficultés rencontrées par les start-up, la CGScop vient de lancer un fonds qui leur est dédié, CoopVenture.

La Commission ne peut qu'insister à nouveau sur **l'intérêt et la nécessité de travaux qui devraient être menés par les têtes de réseaux et les fédérations, et qualifieraient de manière plus rigoureuse ces besoins secteur par secteur** et par nature, de manière à pouvoir calibrer l'offre de financement adéquate. Illustration de la méconnaissance actuelle, la Commission n'a recueilli aucune indication sur l'ampleur des besoins de financement liés aux activités internationales de l'ESS.

### Proposition 55

**Analyser de manière approfondie la situation financière des membres et publier régulièrement ces analyses et indicateurs par grand secteur économique et qualifier de manière rigoureuse les besoins de financement, notamment d'investissement par secteur**

## F Des financements locaux et régionaux qui se renforcent

■ Les collectivités territoriales – régions et EPCI principalement puisque les départements ont, en principe, mis fin à leurs aides directes aux entreprises depuis la loi NOTRe – sont devenus, avec la décentralisation, des financeurs importants des entreprises implantées sur leur territoire.

Elles ont souvent mis en place des dispositifs permettant de soutenir l'innovation, certains secteurs d'activité..., chacune définissant son périmètre d'intervention et ses règles. Elles interviennent soit sous forme d'avance remboursable à taux préférentiel, soit sous forme de subventions.

Si certains dispositifs, marginaux, sont spécifiques aux entreprises de l'ESS, la grosse masse des aides sont destinées aux entreprises « de droit commun ».

Depuis une bonne dizaine d'années, nombre de ces collectivités ont progressivement ouvert ces dispositifs aux entreprises de l'ESS, considérant que, quel que soit leur statut, toutes les entreprises devaient pouvoir bénéficier de ces soutiens.

Cependant, l'expérience montre que certaines entreprises de l'ESS rencontrent encore trop souvent des difficultés, y compris là où les dispositifs sont ouverts, pour accéder effectivement à ces financements, spécialement celles sous statut associatif.

En effet, ces dispositifs généraux prennent mal en compte les spécificités de l'ESS (propriété collective...). De plus, les entreprises de l'ESS ne sont pas en contact régulier avec les réseaux consulaires assurant l'intermédiation avec les collectivités locales sur ces questions. Il reste donc un **travail de terrain à poursuivre pour ouvrir les dispositifs là où ce n'est pas encore fait et pour y donner effectivement accès à toutes les entreprises de l'ESS.**

■ Le Rapport d'information déposé par la Mission d'information commune sur la Bpi en 2015 comporte (p. 16-17) un panorama complet des outils de financement et des instruments mis en place par les régions au profit des entreprises.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Coexistent des fonds régionaux de garantie<sup>48</sup>, d'innovation<sup>49</sup>, de prêt<sup>50</sup> ou de capital-risque et de capital développement (dotés par la Bpi, les régions, des investisseurs privés et des industriels).

Les 22 fonds régionaux de garantie interviennent en complément des fonds nationaux et permettent d'augmenter la part du risque garanti de 50 % jusqu'à 70 % (cf. II, C, 2) et de faciliter l'accès au crédit bancaire pour les projets à risque élevé (246 M€ employés en 2014, dont 30 à 40 M€ financés par les régions, pour garantir 786 M€ de crédits au profit de 2618 entreprises).

**95 véhicules d'investissement étaient actifs fin 2014, représentant un apport de 2,2 Mds€** (18 fonds d'amorçage dotés de 397 M€; 13 fonds de capital-crédit/capital-risque dotés de 199 M€ ; 64 fonds de capital-développement dotés de 1 612 M€).

**Caractéristique notable, les banques coopératives de l'ESS et les mutuelles sont souvent associées à la constitution et à la gestion de ces fonds qui financent, pour l'essentiel, des entreprises classiques.**

L'accès effectif de ces fonds aux entreprises de l'ESS reste donc un enjeu à ne pas sous-estimer. De même qu'une information fiable sur leur accès effectif à ces fonds (entreprises financées et typologie des financements accordés), comparativement aux entreprises à but lucratif.

### Proposition 4

#### Mesurer les concours financiers apportés par les régions aux entreprises de l'ESS et en dresser la typologie

Vu du point de vue européen, ces initiatives régionales sont à encourager et à renforcer mais beaucoup d'entre elles restent éparpillées et d'ampleur limitée et n'atteignent pas la taille critique, d'où des coûts de gestion élevés.

## G Des financements européens plus accessibles

■ A côté des régions, un nouvel acteur est apparu récemment dans le paysage, l'Union européenne. Il faut mentionner à ce titre l'action de la BEI et du FEI et celle des fonds structurels au niveau national ou régional.

48. Selon le rapport d'activité 2015 de Bpifrance, les fonds régionaux ont accordé environ 245 M€ de garanties à 2 259 entreprises.

49. En 2014, une vingtaine de fonds étaient actifs et ont employé 39 M€, sous forme de subvention, d'avance remboursable en cas de succès ou de prêt à taux zéro, en faveur de 593 entreprises. En 2015, les aides à l'innovation ont atteint 62,3 M€.

50. En 2014, 27 M€ ont été consacrés à des prêts participatifs de développement en faveur de 247 entreprises, sous forme de bonification d'intérêt de prêts comportant un différé d'amortissement. Ils sont généralement fléchés (export ; revitalisation régionale ; environnement...).

## 1 BEI et FEI

■ La Commission a noté que la BEI était en phase d'apprentissage sur l'ESS et qu'elle développait ses interventions en France<sup>51</sup>, notamment dans le domaine de la microfinance (prêt inférieur à 25 000 €) et des garanties (France Active ; programme COSME pour la compétitivité des PME ; La Nef ; l'ADIE...).

La BEI souhaite identifier les interlocuteurs avec qui travailler en France sur des sujets tels que les prêts intermédiés ou l'intervention dans les Quartiers de la politique de la ville et le Plan national de rénovation urbaine.

Elle réfléchit aussi à l'intensification de son soutien à l'ESS en Europe.

■ Le FEI, dédié au financement des PME, a également lancé deux initiatives qui intéressent l'ESS :

- le Social Impact Accelerator en 2013, un fonds de fonds (associant notamment le Crédit coopératif) doté de 243 M€ en 2015 qui permet de soutenir des fonds locaux d'investissement à impact social<sup>52</sup>; le FEI souhaite renforcer cet outil et envisage de le doter de 350 M€ supplémentaires ;

- un programme EaSI (emploi et entrepreneuriat social) lancé en juin 2015, doté de 920 M€ et surtout dédié à la microfinance et aux garanties et contre-garanties; un volet prêt devrait y être ajouté pour les entrepreneurs sociaux (intervention maximale de 500 K€)<sup>53</sup>.

Le FEI contribue aussi à financer des fonds de garantie, par exemple le prêt de développement de la Bpi (cf. note 75, p. 89), les prêts accordés par l'ADIE (cf. II, D, 1, b) ou les prêts Initiative remarquable d'Initiative France (cf. II, D, 1, c). Il devrait naturellement être sollicité pour étendre le régime des garanties dans l'ESS (cf. V, F).

## 2 Les programmes nationaux des fonds structurels européens

■ Le Fonds social européen (FSE) a retenu un objectif spécifique à l'ESS au sein de l'axe 3

51. 8,5 Md€ d'activité et 65 opérations financées en 2014 [33 % éducation ; 29 % infrastructures (transports ; ville ; hôpitaux ; eau et assainissement) ; 16 % PME ; 14 % innovation ; 8 % efficacité énergétique]. La BEI (FEI) a par exemple pris le relai de l'Etat pour garantir les prêts à l'innovation consentis par la Bpi (Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, rapport p.138 et p.192).

52. 3 types d'acteurs sont visés : ceux qui résolvent un problème social avec un service spécifique et dont l'impact est mesurable ; les entrepreneurs sociaux qui ont un business model traditionnel mais génèrent un impact social positif ; les acteurs dont l'activité se situe dans les zones défavorisées.

53. Les entreprises sociales sont définies, indépendamment de leur statut, par leur taille (CA et bilan < 30 M€), par leur objectif (recherche d'une incidence sociale avant celle d'un profit pour les propriétaires) et par leur lucrativité limitée (distribution des résultats limitée au démarrage et tant que l'incidence sociale n'est pas atteint ; utilisation des excédents principalement à des fins sociales). Elle opère sur un marché en fournissant des biens et services de façon entrepreneuriale et innovante. Elle est soumise à une gestion responsable et transparente en associant les parties prenantes concernées par ses activités économiques.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

du programme opérationnel national « *Développer les projets de coordination et d'animation de l'offre en faveur de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire* ».

Il permet de soutenir les projets innovants pour répondre aux défis environnementaux ou aux besoins sociaux tels que les pôles territoriaux de coopération économique, dès lors qu'ils innoveront en matière d'insertion des publics en difficulté. Par ailleurs, il prévoit de soutenir les projets de modélisation, de capitalisation et d'évaluation des expériences en matière d'innovation sociale et d'ingénierie de projets en vue de développer l'innovation sociale.

La gestion de cet axe, doté d'une enveloppe de 1,634 Md€, est largement déconcentrée, un rôle important étant dévolu aux conseils départementaux et aux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) pour sélectionner et gérer les actions.

■ Le FSE peut également être sollicité au titre des axes 1 et 2 du Programme opérationnel national.

Par exemple, l'axe 1 s'attache au « *développement et à la consolidation des structures d'utilité sociale (créations et reprises) [...] compte tenu des besoins à satisfaire et de leurs apports en matière de production, de redistribution et de création d'emplois non délocalisables* ». Les organismes d'utilité sociale peuvent ainsi obtenir un soutien du FSE pour leurs actions d'accompagnement à la primo-crédation ou à la consolidation d'activités.

Le Dispositif local d'accompagnement (DLA), dont les actions peuvent être soutenues au titre de cet objectif, peut également bénéficier de l'axe 2, notamment dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial, ou encore pour des actions de formation professionnelle.

### 3 Les programmes régionaux des fonds structurels européens

Les conseils régionaux sont désormais les autorités de gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER) et d'une partie du FSE, en vertu de l'article 78 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. L'ESS occupe de ce fait une place significative dans les orientations de la politique de cohésion qui sont déclinées dans les programmes opérationnels régionaux FEDER-FSE.

Sur la base des éléments de diagnostic régional et à travers la consultation des acteurs locaux, les conseils régionaux ont élaboré ces programmes en retenant les principales thématiques d'intervention suivantes au titre du FEDER :

- l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ;
- le soutien à la recherche et à l'innovation ;
- l'aide aux petites et moyennes entreprises.

Le FSE soutient quant à lui la formation professionnelle et le développement économique au service de l'emploi.

**La place accordée à l'ESS et à l'entrepreneuriat social varie cependant selon les régions.** Une analyse de leurs programmes opérationnels soutenant des projets vecteurs

d'emplois et d'activités économiques non délocalisables conduit à les classer en deux catégories.

Une minorité d'entre elles (Alsace, Ile-de-France, Picardie, Rhône-Alpes, Aquitaine, par exemple), attribuent un **soutien spécifique du FSE ou du FEDER à l'ESS à travers une enveloppe budgétaire dédiée**. Dans les autres régions, le soutien à l'ESS apparaît de manière transversale, notamment dans le cadre du soutien accordé aux entreprises par le FEDER.

L'une des mesures largement plébiscitée par les acteurs de l'ESS dans la programmation 2007-2013 était le **soutien apporté à l'amorçage des micro-projets associatifs** (cf. IV, B, 5, a). Cette mesure, non retenue dans le cadre du programme national FSE, se retrouve dans certains programmes régionaux, comme en Alsace, où un partenariat a été mis en place avec la CRESS pour l'animer. On la retrouve également dans les programmes des régions Aquitaine, Picardie et Rhône-Alpes.

Tous les programmes régionaux évoquent l'innovation sociale et soulignent l'importance du décloisonnement entre différentes formes d'innovation, en lien notamment avec les objectifs du FEDER (cf. V, D).

Cette thématique est par ailleurs traitée de manière transversale dans les programmes, en liaison avec l'obligation faite aux gestionnaires du FSE d'indiquer l'impact des projets financés sur le développement de l'innovation sociale. Certains programmes apportent également un soutien spécifique aux projets porteurs d'innovation sociale.

## 4 Des freins encore à surmonter

Plusieurs rapports parlementaires récents ont évoqué la question de l'accès aux financements européens, notamment le Rapport sur l'ESS de Francis Vercamer d'avril 2010, le rapport du 20 novembre 2014 de la Commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif présidée par Alain Bocquet et le Rapport d'information déjà cité d'Yves Blein et de D. Fasquelle sur la mise en application de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Tous soulignent que les projets des acteurs de l'ESS sont en phase avec la finalité de la politique de cohésion : le développement d'une croissance « intelligente, durable et inclusive ». De ce fait, **les associations comptent parmi les principaux bénéficiaires des fonds européens, qui représentent une opportunité de financement pour les projets à dimension territoriale**, même s'ils sont souvent mobilisés pour palier un certain désengagement des partenaires traditionnels sur de nombreux dispositifs (IAE, formation professionnelle, etc.).

**Des freins limitent encore l'accès des entreprises de l'ESS aux fonds européens** et ESS France doit contribuer à ce qu'ils soient levés à la fois par la Commission européenne et

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

par les autorités nationales ou régionales de gestion, en vue d'une utilisation optimale de ces fonds sur la période 2014-2020 (cf. V, J, 6) :

- difficultés d'accès à l'information sur les possibilités de financements européens ;
- complexité du montage de la demande de subvention ;
- manque d'accompagnement des porteurs de projets ;
- cadre juridique mouvant et multiplicité des sujets donnant lieu à interprétation ;
- recentrage de la gestion sur l'atteinte des résultats et réduction de la lourdeur bureaucratique ;
- problèmes de trésorerie pour les entreprises sociales dus à une application non systématique de la pratique de l'avance et à un paiement plusieurs mois après la réalisation des actions ;
- extrême lourdeur du temps consacré à la gestion administrative ;
- nombre et importance des contrôles.

### Proposition 45

Lever, en liaison avec la Commission européenne  
et les différents fonds concernés, les freins à l'accès des entreprises de l'ESS  
aux financements européens

Du panorama qui précède, **plusieurs conclusions peuvent être tirées** sur l'accès au financement des 170 000 entreprises environ de l'ESS<sup>54</sup> :

- l'accès au crédit est actuellement plus facile que jamais pour toutes les entreprises;
- **l'accès au crédit de trésorerie des TPE reste difficile et le restera sans doute** pour les raisons qui ont été analysées, ces difficultés affectant aussi les petites organisations de l'ESS ;
- **l'offre de crédit et de financement dans l'ESS s'est beaucoup élargie et améliorée depuis les années 1980**, en lien avec la multiplication des acteurs et des dispositifs, **au point de perdre en lisibilité** pour les bénéficiaires potentiels;
- **plusieurs modèles de financement coexistent dans l'ESS** selon la taille des entreprises, leur statut et leur secteur d'activité ;
- **les difficultés rencontrées varient selon le secteur, la taille de l'entreprise, son stade de développement et la nature du besoin (trésorerie, fonds de roulement, investissement, fonds propres) ;**
- **on connaît très mal l'ampleur des besoins financiers de l'ESS dans tous les domaines** (BFR ; investissement ; fonds propres ; innovation), **ce qui ne permet pas à ce stade de conclure à l'absence de problème quant au volume des crédits offerts ou**

54. Le nombre d'entreprises à financer est détaillé au V, B par référence aux 202 000 établissements employeurs sous statut ESS. Si l'on raisonne en termes d'entreprises employeurs, il faut ajouter aux 163 500 entreprises recensées en 2013 les entreprises agréées ESUS (sans doute de l'ordre de 3500), les entreprises sociales (moins de 5000) et les entreprises adaptées de statut commercial (environ 600).

**disponibles** pour ses entreprises **et rend difficile la définition et la mise en œuvre de propositions pertinentes et de mesures correctement calibrées** ;

- les **besoins d'investissement** exprimés par les acteurs **restent de manière prédominante traditionnels** (construction ou rénovation immobilière ; informatique et transition numérique, équipements industriels...) et ne concernent l'innovation sociale que de manière marginale, sauf pour les entrepreneurs sociaux ;
- **plusieurs failles de marché justifient le maintien d'une intervention publique, notamment au profit des entreprises de l'ESS.**



# 3 Le financement des entreprises : un modèle de financement mouvant

Avant de formuler des propositions sur le financement des entreprises de l'ESS, il faut souligner que le modèle de financement des entreprises est en mutation, avec une diminution attendue de la part relative du financement bancaire et avec l'apparition de modes de financement alternatifs au financement bancaire. Par ailleurs, la loi du 31 juillet 2014 a rénové de nombreux outils de financement de l'ESS, dont les perspectives de développement restent débattues.

## A Le mode de financement des entreprises : une question européenne

Les problématiques de financement des entreprises sont devenues une question européenne à la faveur des réformes provoquées par la crise financière de 2008.

### 1 Dans la zone euro : d'un financement bancaire à un financement par le marché ?

Alors que les entreprises américaines se financent de manière prépondérante, depuis les années 1980, par des titres de dettes émis sur les marchés financiers (68 % en 2015<sup>55</sup>), ce n'est pas le cas **dans la zone euro, où le financement bancaire reste prépondérant** (63 % en 2015<sup>56</sup>).

---

55. Le reste est constitué par des prêts au bilan des banques (15 %), par des prêts au bilan d'autres institutions financières (14 %) et par des prêts au bilan du « reste du monde » (3 %). La prépondérance des financements par le marché s'expliquerait par l'interdiction de la rémunération des dépôts des particuliers, lesquels auraient placé leur épargne sur des produits mieux rémunérés, dont des OPCVM qui ont investi une part significative de leurs actifs dans des titres émis par des entreprises. En France, où la rémunération des dépôts était également interdite, les particuliers ont investi dans des titres de dette publique directement ou indirectement (sous forme d'assurance-vie) et dans des produits bancaires mais très peu dans des titres émis par les entreprises.

56. Le reste est constitué par des prêts au bilan d'autres institutions financières (18 %), par des titres de dette (14 %) et par des prêts au bilan du « reste du monde » (5 %).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**En France, le secteur bancaire privilégie les financements structurés et les financements affectés (BFR, stocks, machines, immobilier, clients, fournisseurs, etc.), avec la prise fréquente de garanties.**

Les exigences réglementaires ayant été revues à la hausse pour les banques et pour les compagnies d'assurance par les nouvelles normes internationales ou européennes (Bâle II et III<sup>57</sup> ; Solvabilité I et II applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016), **la question est posée du futur modèle de financement des entreprises dans la zone euro et du rôle du système bancaire dans ce financement.**

**La Commission européenne**, à travers son programme d'Union des marchés de capitaux, souhaite atténuer la dépendance du financement des entreprises par rapport à l'offre de crédit bancaire et **promeut** ouvertement **un modèle de financement mixte des entreprises où coexisteront**, dans des proportions encore ouvertes et variables selon la taille de l'entreprise<sup>58</sup>, **le financement bancaire, le financement par les marchés de capitaux, le financement par les placements privés, le financement par les assureurs...**

Et toutes les mesures de renforcement des exigences prudentielles encore à venir (Bâle III et IV etc.), suggérées par les anglo-saxons, vont dans le même sens et **tendent à affaiblir le rôle des banques dans le financement de l'économie** au profit d'une désintermédiation dont on mesure encore mal les formes qu'elle revêtira.

La zone euro se rapprochera-t-elle, dans ces conditions, du modèle américain, avec un déclin significatif des financements bancaires au profit d'outils non bancaires ?

L'histoire n'est pas écrite d'avance... D'autant plus que les initiatives prises par la Commission, qui sont très compartimentées, manquent souvent, selon certains commentateurs, de cohérence entre les objectifs affichés quant au financement de l'économie et les moyens mis en œuvre : règles prudentielles bancaires qui réduisent le rôle de pourvoyeurs de liquidité des banques<sup>59</sup>, textes pénalisant l'investissement en actions (IFRS 9, MIF II,

---

57. Dans son Rapport du 29 juin 2016 sur l'accès des PME au financement et la diversification accrue du financement des PME dans une union des marchés de capitaux, la Commission des affaires économiques du Parlement européen relève que le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) et la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV) ont inclus à l'article 501 du CRR un « facteur supplétif » (coefficient 0,7619) pour maintenir les exigences de fonds propres pour les prêts aux PME au niveau de Bâle II plutôt que de Bâle III. Il **insiste donc pour que ce facteur supplétif soit pérennisé et que son seuil et sa taille soient relevés.**

58. L'accès aux marchés financiers est plus difficile pour les PME et ETI comparativement aux grands émetteurs. **Pour les TPE, le financement devrait de ce fait rester principalement bancaire, sous réserve du développement du financement participatif.**

59. Ceci n'est pas exact pour le financement des TPE car les crédits accordés par les banques aux TPE sont majoritairement classés en crédits à la clientèle de détail et bénéficient, au regard des exigences de solvabilité et de liquidité, d'un traitement plus favorable que celui réservé aux autres catégories d'entreprises. Cette position est assez logique car la situation financière de la TPE n'est guère dissociable de celle de son dirigeant, personne physique, connue du banquier.

Solvabilité II<sup>60</sup>, SRD II etc.) ou **règles prudentielles assurantielles créant des incitations négatives à l'investissement de long terme et à la prise de risque**<sup>61</sup>, sans parler du projet de taxe européenne sur les transactions financières qui fait l'objet d'une coopération renforcée entre 11 des 28 Etats membres de l'UE...

Mais de nombreuses initiatives de la Commission ou des autorités françaises le donnent à penser : pour l'UE la révision du cadre réglementaire applicable au capital-risque ou le projet de règlement sur la titrisation pour relancer en Europe le marché de la titrisation de créances immobilières, de créances clients ou de dettes fournisseurs<sup>62</sup> ; pour la France, la création du FSI pour apporter des fonds propres aux PME à fort potentiel de croissance, la mise en place du placement privé (cf. note 7, p. 25) la faculté donnée en 2013 aux assureurs d'investir jusqu'à 5 % de l'épargne des assurés dans des prêts directs aux entreprises ou dans des fonds de prêt à l'économie, la mise en place par la Caisse des dépôts des premiers fonds de prêts à l'économie qui mobilisent les réserves techniques des assureurs<sup>63</sup>

60. Les assureurs notent que **ces normes sont inadaptées aux activités de retraite, à horizon très long et sans risque de liquidité**. Ils militent donc en faveur d'une réglementation sur mesure applicable aux contrats collectifs de retraite, favorisant l'épargne longue.

61. Illustration de ce phénomène, l'AFIC note que la levée de capitaux pour le capital-investissement s'effectuait traditionnellement auprès de trois sources : les particuliers (à travers les FCPI), les investisseurs institutionnels français, **les fonds de pension** (qui investissent à l'étranger environ 10 % des actifs gérés dans le non coté) et **les caisses de retraite**. **Depuis la crise financière et l'annonce des changements de règles prudentielles, les allocations des banques pour le non coté ont été divisées par un coefficient 3 à 5**. En raison de la faiblesse des fonds de pension en France et de la **prudence des caisses de retraite**, les sociétés de capital-investissement ont été obligées de se tourner vers des institutionnels étrangers pour remédier à cette défaillance, sachant qu'il est difficile pour les fonds de petite taille de trouver des financements étrangers. L'AFIC note aussi que **la Bpi est venue compenser cette défaillance** (sa part de marché directe et indirecte est estimée à 20 %) et que sa présence donne un signal fort aux autres investisseurs (Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, Rapport p. 183, audition de M. Michel Chabanel ; rapport p. 210, audition de M. Pierre Rémy).

62. Allant plus loin, certains suggèrent que les titres éligibles aux opérations de refinancement de la BCE (rachats d'actifs) soient élargis aux actions, au capital-investissement et à la dette privée et que la banque contribue au développement de la titrisation en Europe. En ce qui concerne la France, le CAE a recommandé d'ouvrir plus largement le fichier FIBEN de la Banque de France, pour faciliter notamment les opérations de titrisation de prêts aux entreprises. Car elles nécessitent de pouvoir apprécier le risque de centaines de milliers de PME. Et le Haut comité juridique de la place financière de Paris vient de suggérer dans son rapport de mai 2016 sur le monopole bancaire que les créances non échues figurant dans les bilans des banques puissent être acquises non seulement par les organismes d'assurance, de titrisation et par les fonds d'investissement alternatifs mais aussi par des fonds de pension et des entités étrangères.

63. Voir sur ce point l'audition de Jean Vecchierini sur la création des fonds NOVO en concertation avec les assureurs volontaires et le FRR et celle de N. Dufourcq devant la Mission d'information commune sur la Bpi (p. 199 et p. 91) au cours de laquelle le directeur général annonce son intention de créer un dispositif de déconsolidation des crédits aux PME et aux ETI dans les bilans des banques françaises pour les revendre aux assureurs vie. La créance cédée par la banque qui souhaitera disposer d'une marge de solvabilité supplémentaire sera logée dans un fonds de prêt à l'économie garanti à 100 % et la Bpi en revendra le rendement aux assureurs.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

puis du fonds NovEss avec la participation d'assureurs (cf. V, K, 4), la création en 2014 de nouveaux contrats d'assurance-vie orientés vers le financement de l'économie, le contrat « euro-croissance » et le contrat « vie-génération », la rénovation et l'extension du crédit interentreprises par l'article 167 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 et le décret n°2016-501 du 22 avril 2016, la modernisation de l'affacturage<sup>64</sup>, la réforme des titres de créances négociables par le décret n°2016-707 du 30 mai 2016 qui a notamment modifié l'article R. 332-2 du code des assurances, la faculté ouverte aux fonds d'investissement spécialisés régis par l'article L.214-154 du CMF et aux fonds professionnels de capital investissement régis par l'article L.214-160 du même code par l'article 27 de la LFR 2015 et par le décret n°2016-1587 du 24 novembre 2016 d'octroyer des prêts aux entreprises non financières sous forme de crédits ou de souscription de bons de caisse à l'exclusion des minibons...

Les acteurs privés ne sont pas en reste : plusieurs assureurs vie se sont regroupés en 2012 au sein d'un Fonds stratégique de participations pour investir à long terme dans le capital de sociétés françaises.

**Malgré toutes ces initiatives, le financement bancaire demeure prépondérant et la Banque de France notait en mars 2016 que le flux annuel net de financement des ENF voyait la part du financement bancaire croître (à 80 % contre 20 % pour le financement de marché, à rapprocher du ratio 62/38 pour l'encours<sup>65</sup>).**

**Il convient donc plutôt de raisonner, spécialement pour les entreprises de l'ESS qui sont surtout des PME, en termes de complémentarité entre un financement bancaire, qui devrait rester prépondérant, et financement de marché ou autres financements.**

Sans évoquer l'obstacle que constituent pour les PME en général des exigences disproportionnées en termes d'admission à la cote et d'information du public (AMF...).

Et dans ce paysage bancaire européen en mutation, la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen rappelle à juste titre que **les petites banques locales ou régionales, les coopératives d'épargne et les établissements publics, qui connaissent bien leurs clients, ont un rôle essentiel à jouer pour faciliter l'accès au crédit des PME<sup>66</sup>.**

**La désintermédiation du crédit et l'affaiblissement du rôle des banques dans le financement de ses entreprises, dont des besoins restent de type traditionnel, n'est sans**

64. La production annuelle est passée de 130 Mds€ en 2010 à plus de 200 Mds€ en 2014. Le nombre de clients a dépassé 40 000 en 2014, dont plus de 20 000 TPE. L'encours de créances sur les TPE représentait toutefois moins de 7 % de l'encours total. L'affacturage n'est en effet pas adapté pour le BtoC et le coût de la prestation est plus élevé pour elles que le crédit de trésorerie car il inclut le coût du service et prend en compte le coût du risque.

65. Dans son enquête sur l'accès des entreprises au financement dans la zone euro avril-septembre 2015, la BCE relève dans le même sens que pour les PME de la zone 77 % des encours de financement proviennent des banques.

66. Rapport sur l'accès des PME au financement et la diversification accrue du financement des PME dans une union des marchés de capitaux, 29 juin 2016.

**doute pas dans l'intérêt de l'ESS et celle-ci devrait mieux faire entendre sa voix dans ce débat**, à commencer par ESS France.

## 2 L'accès plus facile au crédit masque les évolutions de comportement

Par ailleurs, la période de taux bas que nous connaissons brouille l'analyse des comportements de financement : l'accès plus facile au crédit auprès du système bancaire masque sans doute les évolutions de comportement.

Et le resserrement, au-delà d'une situation de départ déjà favorable pour les PME et TPE (cf. II, B, 1), des taux des crédits observé par la Banque de France depuis fin 2014 auprès des quatre catégories de clients qu'elle identifie (grandes entreprises ; ETI ; PME ; microentreprises) n'est sans doute pas définitif<sup>67</sup>.

## 3 Un frein aux évolutions : la rareté d'une épargne longue et à risque

Infléchir le mode de financement des entreprises en renforçant le financement non bancaire suppose également de dégager une épargne prête à s'investir à long terme et à prendre des risques.

■ De ce point de vue, les données récentes relatives à la France ne sont pas bonnes.

La **composition du patrimoine des ménages** réserve une place prépondérante au logement (66,7 %) tandis que les actifs professionnels en représentent 8,4 % et les actifs sûrs 14,1 % ; les **actifs risqués ne représentent que 3,6 %** de ce patrimoine en 2013, la moyenne de la zone euro se situant à 3,9 % (Source : enquête *Household finance and consumption survey* 2013).

Le rapport pour 2014 de l'Observatoire de l'épargne réglementée estime pour sa part à 4 259 Mds€ le patrimoine financier des ménages fin 2014, dont 37 % est placé sur des actifs risqués (titres de créance, dont obligations, pour 79 Mds€, actions cotées pour 193 Mds€, dont 176 Mds pour les actions françaises ; titres d'OPC non monétaires pour 284 Mds ; actions non cotées pour 770 Mds€ et assurance-vie en supports UC pour 259 Mds€). Mais **en flux annuel net le placement sur des actifs risqués n'a été que de 8 Mds€ en 2014** sur un total de 74 Mds (11 %). Ce rapport souligne **l'orientation majoritaire des placements des ménages vers les produits non risqués** mais aussi leurs arbitrages

67. A titre d'autre illustration de ce resserrement des conditions du crédit entre catégories de clients, Bpifrance indique pratiquer, pour la garantie, une péréquation en faveur des TPE (Mission d'information commune sur la Bpi, Rapport p. 174, audition de M. Michel Cottet).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

récents au profit des produits proposant une rémunération avantageuse (assurance-vie ou PEL au détriment des livrets d'épargne et des obligations).

**Si quelques mesures fiscales ont été prises pour encourager l'investissement risqué dans les entreprises** (relèvement du plafond du PEA à 150 K€ et création du PEA-PME en 2014), **la plupart d'entre elles ont été prises à rebours des préconisations convergentes** de multiples rapports récents : peu après la loi TEPA de 2007, la loi de finances pour 2011 a réduit l'avantage ISF/PME ; et depuis 2012, la hausse sensible de la fiscalité sur les revenus du capital (alignement sur la fiscalité du travail et suppression de l'option en faveur du prélèvement libératoire ; plafonnement des niches fiscales à 10 000 € pour l'impôt sur le revenu) et sur les plus-values a découragé l'investissement risqué de long terme dans les entreprises. Les aléas boursiers ont aussi contribué à renforcer les préventions des ménages à l'égard de l'investissement à risque.

Les mesures à prendre pour infléchir cette préférence pour les produits liquides et garantis sont parfaitement connues ; le courage politique pour les expliquer à l'opinion publique et les faire accepter par le Parlement est plus rare.

Et si le taux d'épargne des français reste élevé (15 % de leur revenu en 2014), l'enquête Patrimoine et préférences vis-à-vis du temps et des risques sur la période 2007-2014 réalisée par TNS-SOFRES confirme **l'augmentation de l'épargne de précaution** pour faire face à des risques accrus (chômage, santé...) **et une diminution de la propension à prendre des risques.**

On comprend dès lors pourquoi les ménages persistent à préférer l'épargne liquide et les titres émis directement ou indirectement (assurance-vie...) par les collectivités publiques, jugés plus sûrs, à ceux émis par les entreprises.

■ L'étude « Les épargnants solidaires » réalisée par Finansol en 2014 permet en contrepoint d'estimer à **plus d'un million<sup>68</sup> le nombre d'épargnants disposés à financer des projets à forte utilité sociale ou environnementale** et qui acceptent de soutenir sur la longue durée des projets collectifs présentant un rendement financier modéré mais sans risque pour le capital investi. S'agissant d'un point d'appui essentiel pour assurer le financement à long terme des entreprises de l'ESS à des conditions financières raisonnables, des propositions sont faites pour accroître cette collecte d'épargne (cf. V, J, 2 et 4) et ce financement citoyen.

---

68. Comme un même épargnant peut avoir souscrit plusieurs produits solidaires, il est très difficile de donner un chiffre précis. L'étude fondée sur l'exploitation des chiffres à fin 2012, donnait une fourchette allant de 800 000 à un million. Fin 2015, on dénombrait 1,83 millions de souscriptions à des produits solidaires se décomposant de la manière suivante : 1,5 million par le biais de l'épargne salariale (encours de 5,2 Mds€) ; 200 000 par le biais d'une banque (encours de 2,8 Mds€, dont 1,8 Md€ pour les produits d'investissement et 1 Md€ pour les produits de partage) ; 100 000 pour les investissements directs dans les entreprises (encours de 444 M€).

## B L'irruption du financement participatif et des financements innovants

Indépendamment du débat sur le modèle souhaitable de financement des entreprises (par les banques et/ou par le marché), des modes de financement alternatifs au financement bancaire ont fait récemment leur apparition. Ils méritent attention.

### 1 Le financement participatif et citoyen

Le financement participatif **prend différentes formes : le don, la récompense** (don avec contrepartie), **le prêt ou l'investissement en capital**<sup>69</sup>.

Favorisé par les technologies de l'information et de la communication et le développement des réseaux sociaux, il facilite le rapprochement entre financeurs et porteurs de projets et connaît une croissance spectaculaire, supérieure à 100 % par an. Il attire de plus en plus de particuliers mais aussi des personnes morales.

■ Le **financement participatif** remonte aux **années 1980** et fait partie des **composantes historiques de la finance solidaire**.

Le mouvement des CIGALES (Club d'Investisseurs pour une Gestion Alternative et Locale de l'Épargne Solidaire), qui est aussi un mouvement d'éducation populaire, a décliné cette démarche en mobilisant de simples citoyens pour accompagner dans la durée les créateurs et développeurs d'entreprises. Cet accompagnement a pris la forme d'un apport en capital mais aussi d'un soutien humain et de conseils adaptés.

Constitué pour une durée de 5 ans, prorogable une fois, un Club comporte de 5 à 20 personnes qui mettent une partie de leur épargne en commun. Se réunissant plusieurs fois par an, il reçoit les créateurs, décide des placements et affecte l'épargne collective au capital des entreprises. C'est aussi un lieu d'échanges et d'auto-formation sur les questions économiques et de développement local. Au terme de sa durée de vie, le club liquide son portefeuille, au prorata des apports. 250 clubs étaient actifs en 2014, rassemblant plus de 3100 épargnants qui apportent chaque année plus de 500 K€ en fonds propres à 120 entreprises. L'encours d'investissement était de 2,2 M€ fin 2014.

■ Les plateformes électroniques permettent aujourd'hui à ce financement participatif de se dématérialiser et ainsi de changer d'échelle.

Si les investissements se font par souscription de titres financiers (actions ou obligations émises par des sociétés par actions, SAS, SA, SCA), les plateformes de finance-

69. En 2014, 152 M€ ont été levés : 38 M€ pour le don, avec un don moyen de 62 €, 89 M€ pour le prêt, avec un prêt moyen de 100 €, et 25 M€ pour l'investissement en capital, avec un ticket moyen de 4 500 €. Le don, qui était majoritaire au départ, s'efface progressivement devant le prêt. En 2015, 297 M€ ont été levés : 50 M€ pour le don, 197 M€ pour le prêt et 50 M€ pour l'investissement.

ment doivent depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014 être immatriculées comme « Conseiller en Investissement Participatif » (CIP). Cette activité, purement nationale, a fait l'objet d'une réglementation légère par l'ordonnance n°2014-559 du 30 mai 2014 et par le décret n°2014-1053 du 16 septembre 2014, qui fixe notamment les plafonds de prêt et d'emprunt.

L'ordonnance distingue au sein du code monétaire et financier (CMF) deux statuts pour l'exercice du métier : l'intermédiaire en financement participatif (IFP), régi par l'article L. 548-2 du CMF et soumis au contrôle de l'ACPR, et le CIP, régi par l'article L. 547-1 du même code et soumis au contrôle de l'AMF. Dans les deux cas, une immatriculation au registre des intermédiaires de l'assurance, de la banque et de la finance est obligatoire depuis 1<sup>er</sup> octobre 2014.

Lors des troisièmes assises du financement participatif tenues début 2016, le ministre de l'économie a annoncé un relèvement des plafonds fixés par le décret du 16 septembre 2014 ainsi que d'autres mesures en faveur des CIP (relèvement du seuil de l'appel public à l'épargne de 1 à 2,5 M€ ; extension de l'intermédiation aux actions de préférence, titres participatifs remboursables dans un délai inférieur à 10 ans et aux obligations convertibles ; possibilité pour les personnes morales de prêter sous forme de bons de caisse appelés minibons<sup>70</sup>) et des IFP (relèvement de 1 000 à 2 000 € du plafond pour les prêts rémunérés et de 4000 à 5000 € pour les prêts sans intérêt). Ces modifications ont été apportées par le décret n°2016-1453 du 28 octobre 2016 **relatif aux titres et aux prêts proposés dans le cadre du financement participatif, qui a modifié le code monétaire et financier.**

**Compte tenu de ces montants, le financement participatif s'adresse principalement aux TPE, aux start-ups et, dans une moindre mesure, aux PME.**

■ Le développement de ce nouveau canal de financement devrait **favoriser le financement des petits projets au stade de la création et à des conditions raisonnables grâce à la simplicité des procédures, à la rapidité du déblocage des fonds à l'issue d'un scoring efficace et à un coût beaucoup plus faible que celui encouru par les réseaux**

---

70. Le régime des minibons a été rénové par l'ordonnance n°2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse. Cette ordonnance permet aux CIP et aux prestataires de services d'investissement (PSI) d'intermédiaire ces bons sur leurs plateformes, étant rappelé que les bons de caisse ne sont pas des titres financiers même s'ils sont négociables : ce sont des bons à ordre nominatifs et au porteur selon l'article L.223-1 du CMF, émis directement par des établissements de crédit ou des entreprises pour une durée maximale de 5 ans. L'encours des bons de caisse proposés par 4 plateformes seulement représente fin 2015 22,5 M€ sur les 297 M€ collectés par les 31 plateformes de financement participatif. Les minibons qu'il s'agit d'encourager par dérogation au monopole bancaire seront émis par des SA ou des SARL dans la limite d'un plafond qui sera fixé par décret (2,5 M€) sur une période de 12 mois. L'émission et la cession de ces minibons seront enregistrées sur un registre électronique distribué (protocole *blockchain* pour la tenue des livres de transactions ou de comptes horodatés et certifiés). L'ordonnance permet aussi aux CIP de fournir des services de paiement.

**d'agences physiques.** Le financement de la trésorerie des TPE devrait s'en trouver facilité, à des conditions nettement moins onéreuses que le découvert bancaire, de même que le financement de leurs investissements de faible montant.

**Ces plateformes pourraient devenir demain le mode de distribution privilégié pour les crédits de faible montant par les banques et les institutions financières** dans la mesure où l'instruction de ces demandes leur coûte actuellement trop cher. Le monopole de collecte des dépôts et d'octroi du crédit par les banques peut donc continuer à être assoupli avec leur accord et de manière vertueuse dans la mesure où il s'agit d'un **canal qui permet de baisser le seuil de l'accès au crédit pour les TPE**, y compris celles de l'ESS, et qui ne crée pas de monnaie.

Plusieurs plateformes spécialisées dans le prêt aux entreprises se développent d'ailleurs rapidement (15,6 M€ prêtés au 1<sup>er</sup> trimestre 2016 ou + 350 %).

**Des plateformes spécialisées dans le financement de l'ESS sont désormais actives** (Spear, Babyloan, Fadev, HelloAsso, Prêt de chez moi, 1001Pact, tousnosprojets lancée par la Bpi...).

Initiative à relever, le mouvement coopératif a lancé en février 2016 une métaplatforme « jefinanceunprojetcoopératif.fr », qui associe deux plateformes de financement participatif (Spear pour le prêt et Wiseed pour le haut de bilan), pour faciliter l'accès des coopératives à ce nouveau canal de financement. Plus de 20 projets ont déjà été financés.

Ces plateformes propres à l'ESS **contribueront à la relocalisation des financements en privilégiant les circuits courts entre épargnants et porteurs de projets.** Mais, c'est une de leurs limitations : elles ne proposent généralement pas l'accompagnement du porteur de projet comme le pratique depuis l'origine la finance participative (cf. ci-dessus l'expérience des CIGALES).

Essentiellement nationales aujourd'hui, les IFP, qui sont des prestataires de services d'investissement au sens du droit européen, pourraient s'eupéaniser à terme, à condition que la Commission européenne adopte une régulation spécifique à ce secteur, laissant de la flexibilité à cette nouvelle source de financement pour les entreprises.

Demain, il n'est pas exclu que les banques lancent ou s'associent à des plateformes pour étendre leur offre de crédit.

**Et il est de l'intérêt du secteur de l'ESS, notamment de ses banques, d'aider les plateformes spécialisées de ce secteur à monter en puissance car elles peuvent répondre aisément à l'une des lacunes actuellement ressenties dans l'accès au crédit à court terme par les petites entités de l'ESS** (cf. note 12, p. 29). Ce renforcement pourrait également être promu en liaison étroite avec les régions de manière à favoriser les circuits courts dans la finance (cf. V, G).

### Proposition 75

#### Financer la montée en puissance des plateformes de financement participatif de l'ESS en région

■ Même s'il est prometteur et porteur, le **financement participatif n'est pas l'outil nouveau et merveilleux qui permettrait de se passer du financement public et du financement bancaire**. L'économie du don, qui peut venir en complément de ces financements, a des limites.

Par ailleurs, nombre de projets proposés aux plateformes sont écartés par celles-ci et ne sont jamais présentés au public. Comme il est recommandé de mieux appréhender les refus de crédit par les banques de l'ESS (cf. II, C, 1), la Commission ne peut que recommander à Financement participatif France de mieux documenter ces refus afin de ne leurrer personne sur le rôle effectif et le potentiel de ce nouveau canal de financement.

### Proposition 5

#### Quantifier et documenter les refus d'accès au financement participatif

## 2 Les financements innovants

D'autres outils de collecte de fonds ont récemment fait leur apparition, souvent en lien avec les outils de communication numérique.

On regroupe sous cette appellation, outre le financement participatif évoqué ci-dessus, les dons pratiqués à l'occasion de transactions (arrondis de facture ; abandon de points de fidélité...), de l'utilisation de moyens de paiement (arrondis de paiement des cartes bancaires) ou de communication (collecte de dons par SMS), les arrondis de paiement sur salaire...

Le HCVA a souligné en 2014 l'incertitude juridique et fiscale qui règne encore sur l'utilisation de ces nouveaux outils et formulé quelques propositions pour stabiliser et sécuriser leur régime. ESS France ne peut que les appuyer.

### Proposition 27

#### Mettre en œuvre les préconisations du HCVA de 2014 pour sécuriser ces financements

Leur **développement** sera particulièrement **utile et bénéfique** aux organismes qui font largement appel aux dons pour se financer ou pour financer l'accompagnement social (cf. V, E, 2 et 3 c), c'est-à-dire en premier lieu **aux associations et fondations**.

## C L'impact encore incertain de la loi du 31 juillet 2014 sur le financement de l'ESS

Cette loi a redonné une acuité certaine aux questions de financement dans l'ESS, en ouvrant davantage aux entreprises des différentes familles la faculté de mobiliser des fonds propres. Avec la mission spécifique confiée à la Bpi en 2012 (cf. II, C, 2), il y avait, pour les auteurs de la loi, la promesse d'une nouvelle avancée pour le secteur.

Le rapport d'information déposé en mars 2016 par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014, présenté par MM. Yves Blein et Daniel Fasquelle, aborde largement cette question du financement de l'ESS et met l'accent sur les points suivants.

### 1 Les financements accessibles restent insuffisamment connus

**Les financements accessibles sont nombreux mais restent insuffisamment connus** (cf. V, E, 4 et 5). Autre obstacle à l'accès à ces financements, **l'accompagnement des porteurs de projet**, notamment des petites structures<sup>71</sup>, **reste mal financé** (cf. V, E, 2 et 3).

### 2 De nouveaux fonds dédiés à l'ESS

De nombreux fonds dédiés ont été mis en place avant ou après le vote de la loi (cf. II, C) si bien que la multiplication des « guichets » pose la question de leur identification et, pour ces parlementaires, de leur rassemblement.

Parmi les fonds récents, ils mentionnent les trois suivants.

Le **PIAESS**, doté de 100 M€, qui a engagé la quasi-totalité de l'enveloppe sur la période fin 2010-début 2016. Instrument provisoire, il devait être relayé par la Bpi. Une des caractéristiques intéressantes de ce programme, qui constitue de ce point de vue un modèle, est qu'il a été **articulé avec les acteurs**, en l'occurrence 46 partenaires financiers appartenant à l'ESS et assurant l'essentiel du *deal flow*. De ce fait, l'effet levier de ce fonds a été supérieur à 6 : aux 86,7 M€ engagés par l'Etat fin 2015 s'ajoutent 533 M€ apportés par ces partenaires. Si sa tranche régionale a bien fonctionné, la tranche nationale n'a pas rencontré un succès équivalent sur les gros projets, en particulier du fait de l'absence de tout soutien à l'ingénierie de projet (cf. V, E, 3, a).

71. Les difficultés d'accès au financement des petites structures, dont le rapport se fait l'écho, ne sont appuyées sur aucune donnée quantitative ni sur des témoignages convergents. Le rapport est plus convaincant quand il évoque les difficultés rencontrées par les petites structures pour répondre aux appels à projets.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Le **fonds d'investissement dans l'innovation sociale** (FISO), doté d'une capacité d'intervention potentielle de 40 M€ (apportée à parts égales par l'Etat et les régions), 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 K€ (cf. IV, A, 4).

Le **fonds Impact coopératif**, qui est un fonds professionnel de capital investissement (FPCI), a pour vocation de favoriser le changement d'échelle des entreprises coopératives en accompagnant leur développement ou la transmission d'entreprises aux salariés sous forme coopérative (cf. IV, A, 2). Doté par Bpifrance, le Crédit coopératif, la CGScop et d'autres souscripteurs (cf. V, K, 1, b), il a réuni 74 M€ et pourra investir jusqu'à 7 M€ par entreprise sur une durée comprise entre 7 et 12 ans. Il a déjà investi à hauteur de 15 M€.

Ce fonds illustre un modèle différent de celui du PIAESS, à savoir la **création d'un fonds doté en ressources longues et en garanties par des institutions plus généralistes qui délèguent les opérations d'investissement à un fonds spécialisé connaissant bien son secteur.**

### 3 La rénovation de plusieurs instruments financiers

Par ailleurs, la loi du 31 juillet 2014 a rénové des instruments financiers propres à plusieurs familles de l'ESS<sup>72</sup>.

#### a) Les certificats paritaires et mutualistes

Son article 54 prévoit la création des **certificats paritaires et mutualistes** dont le décret n°2015-204 du 23 février 2015 a fixé les conditions d'émission et de rémunération (avec en particulier une approbation de l'ACPR préalablement à leur émission). Ces **certificats** mutualistes sont désormais mentionnés dans le code de la mutualité, dans le code des assurances sous l'appellation de certificats paritaires et dans le code de la sécurité sociale. Ces nouveaux outils financiers, assimilés à des quasi-fonds propres, permettront aux institutions de prévoyance et à leurs unions ainsi qu'aux mutuelles et à leurs unions de **consolider leurs fonds propres en faisant appel à leurs adhérents ou sociétaires** ou aux institutions de prévoyance ou mutuelles. La rémunération, variable, de ces certificats est fixée annuellement et ceux-ci ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de l'émetteur et après désintéressement de tous les créanciers privilégiés.

Les premières émissions de certificats mutualistes ont eu lieu dès 2015 : Groupama Rhône Alpes Auvergne en a émis pour une dizaine de M€, avec pour objectif de lever 100 M€

72. L'apport de cette loi va très au-delà. Par exemple, au profit des associations elle a stabilisé la définition de la subvention et sécurisé les opérations de fusion, scission ou apport partiel d'actifs.

sur 5 ans. Côté mutuelles du code de la mutualité, une mutuelle a émis des certificats mutualistes à hauteur de 50 M€ environ.

Les titres participatifs et passifs subordonnés représentaient environ 3 % des fonds propres des mutuelles du Livre II en 2013 (420 M€ sur 14,7 Mds€). Certaines émissions ont été transformées en certificats mutualistes si bien qu'à ce jour il a été placé des certificats mutualistes pour un montant d'environ 500 M€ par une dizaine de mutuelles, essentiellement auprès d'autres mutuelles.

D'autres émissions sont en préparation.

### **b) Les obligations et titres associatifs**

L'article 70 de la loi (art L.213-8 à 21 du code monétaire et financier) a également réformé le régime des obligations associatives (qui peuvent être remboursées à l'initiative du prêteur) et **des titres associatifs** (remboursés à l'initiative de l'émetteur), outils de financement très peu utilisés depuis 1985<sup>73</sup> et de fait réservés aux associations les plus importantes, en tentant d'améliorer le couple rendement/liquidité pour les investisseurs.

Le remboursement du titre associatif intervient à une date fixée par l'émetteur, au terme d'une période minimale de sept ans, et peut être conditionnée à la constitution d'excédents dépassant le montant de l'émission net des éventuels déficits constitués durant la même période. La rémunération demeure plafonnée dans tous les cas (250 points de base au-dessus du TMMO dans le premier cas et 450 points dans le deuxième en vertu de l'arrêté du 7 décembre 2016 ; 250 points dans le cas d'émissions obligataires dont les autres modalités sont entièrement contractuelles).

La loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a également supprimé l'interdiction pour les personnes physiques ou morales de détenir directement des obligations émises par leur association, ce qui a permis à l'ADIE, premier émetteur d'un titre associatif rénové, de lever 9,2 M€ au taux de 2 % en partenariat avec le Crédit coopératif et de placer une partie de cette émission auprès de ses partenaires historiques.

Pour l'ADIE, qui refinance les prêts qu'elle accorde grâce au crédit bancaire que lui accordent ses partenaires bancaires, cette émission répondait à un besoin de financement à long terme car elle s'apparente à une obligation perpétuelle mais n'était pas susceptible de résoudre sa problématique de fonds propres.

La CRESS PACA a également émis un titre associatif de 400 000 €, rémunéré au taux de 2 %, pour accompagner son changement de modèle économique. Son remboursement et sa rémunération sont en effet liés au déploiement de services payants sous la marque

73. On peut néanmoins relever qu'il arrive à l'Etat d'utiliser cet outil. Par exemple, l'AFPA a émis des obligations associatives pour un montant de 200 M€ en 2013, qui a été intégralement souscrit par l'APE pour venir au secours de cette association qui connaît une perte d'exploitation récurrente et qui vient d'être transformée en EPIC.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

EKOSENS à destination des entreprises, avec l'ambition qu'ils atteignent à terme un tiers de ses ressources.

L'association Bretagne Ateliers, qui avait déjà émis pour plus d'1 M€ de titres associatifs auprès d'une dizaine d'investisseurs en 2011, a encore émis pour 350 K€ de titres auprès de 5 investisseurs en 2015. Les souscripteurs ont la qualité d'investisseur qualifié ou de personne faisant partie d'un cercle restreint d'investisseurs au sens de l'article L.411-2 II du CMF.

En septembre 2016, ACTED a annoncé avoir émis en juin 2016 pour 6 M€ d'obligations associatives et de titres associatifs et l'UCPA, conseillée par le Crédit coopératif, avoir émis pour 3 M€ de titres associatifs.

L'avenir dira si les conditions de liquidité associées au titre associatif rénové sont suffisamment attractives pour attirer les prêteurs, sachant que les associations estiment plutôt élevée la rémunération de ces titres comparativement aux autres financements accessibles en période de taux bas mais il ne s'agit pas pour ces derniers de quasi fonds propres.

**Au vu de ces frémissements**, la Commission estime que **ces nouveaux outils de financement ont du potentiel et qu'ils peuvent contribuer à résoudre certaines problématiques comme le renforcement du haut de bilan.**

Il faudrait toutefois que, pour les titres associatifs dont le remboursement est conditionné par la constitution d'excédents, **l'Etat accepte de fixer avec l'émetteur une règle du jeu stable et engageante**, voire renonce à reprendre les excédents de gestion durant la durée de vie du titre (cf. V, A, 5) : à défaut il ne sera pas remboursé et aucun investisseur n'acceptera jamais de voir son remboursement dépendre d'un aléa annuel discrétionnaire entièrement dans les mains de l'Etat.

Il appartient aussi aux réseaux et fédérations, aux entreprises et aux financeurs de se saisir pleinement de ces nouveaux outils, de les faire mieux connaître et de définir la doctrine de leur bon emploi. Pour en faciliter la diffusion, la Commission formule plus loin quelques recommandations (cf. V, C et V, E, 5).

### c) Les fonds de développement coopératif

L'article 23 de la loi a enfin prévu la création de fonds de développement coopératif par les coopératives, ayant vocation à financer la création de nouvelles coopératives, à y prendre des participations ou à financer leur développement.

Deux fonds ont été créés à ce titre. Ils pourraient apporter une solution de garantie en complément des outils de financement existants, lorsque les indicateurs financiers sont moins bons parce qu'ils traduisent une moindre rentabilité.

Coop.Fr travaille également à la mise en place d'un fonds intersectoriel.

\*

L'impact de la loi du 31 juillet 2014 sur le financement des entreprises de l'ESS est difficile à appréhender avec un si faible recul. La modernisation de quelques outils financiers ne garantit pas que ceux-ci vont bouleverser le mode de financement de ces entreprises et **justifie qu'ESS France continue à s'intéresser prioritairement au maintien des financements publics traditionnels** (cf. V, I).

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

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

ESS France devra **être particulièrement attentive au volume et à la qualité des financements qui seront mobilisés ou accordés durant cette période de consolidation.**



# 4 Premières réponses à quelques questions fondamentales

Avant de formuler des propositions de nature à conforter un écosystème financier favorable à l'ESS, la Commission a essayé de répondre à trois questions préalables :

- Quel bilan provisoire peut-on tirer de l'action de la Bpi ?
- L'offre de financement proposée aux entreprises de l'ESS est-elle complète et suffisante ?
- Quelles sont les spécificités des modèles de financement de ces entreprises ?

## A Quel bilan provisoire peut-on tirer de l'action de la BPI en faveur de l'ESS ?

### 1 Une enveloppe de 500 M€ durant le quinquennat (2012-2017)

Le premier des engagements de campagne de François Hollande en 2012 portait sur la création de la Bpi, « *dont une partie des financements sera orientée vers l'économie sociale et solidaire* ». **L'enveloppe de 500 M€ consacrée à l'ESS durant le quinquennat (2012-2017) résulte de cet engagement de campagne**, qui ne reposait pas sur une analyse des besoins.

### 2 Le rapport de N. Dufourcq de mai 2013

En mai 2013, N. Dufourcq a remis son rapport sur le financement de l'ESS par Bpifrance, en proposant de **mettre en place des offres financières couvrant toute la gamme des besoins des entreprises de l'ESS** (haut de bilan, bas de bilan, financement de l'innovation sociale et accompagnement des entités en recherche de financement).

■ Ce rapport constitue une référence car il indique que **les équipes de Bpifrance ont conduit un intense travail pour mettre au point cette offre**. Mais sa relecture en 2016 permet de pointer que cet intense travail s'est borné à consulter les acteurs de l'ESS, à

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

réfléchir avec les services du ministère chargé de l'économie et de l'ESS, à prendre en compte les actions déjà mises en œuvre par les entités appelées à former Bpifrance et à coordonner cette offre avec les acteurs historiques du financement de l'ESS et de la Caisse des dépôts. C'est avouer explicitement que **l'offre a été élaborée sans aucune étude de marché préalable** et sans aucune référence à une quelconque étude préexistante sur les spécificités du mode de financement des entreprises de l'ESS. Interrogée par la Commission en juillet 2016, la Bpi a confirmé qu'aucune étude spécifique n'avait été conduite pour définir cette offre. Et en privé, certains de ses dirigeants indiquent qu'il s'agissait surtout pour la banque de répondre rapidement à une commande politique.

■ Ce rapport est également intéressant car il comporte les justifications de certains choix d'offres effectués par la Bpi à l'égard de l'ESS.

En matière de haut de bilan, il souligne que les interventions de CDC Entreprises sont limitées<sup>74</sup> en raison des contraintes juridiques et fiscales qui s'imposent aux entreprises de l'ESS et limitent la rémunération des actionnaires ou porteurs de part et surtout rend la cession de ces parts très complexe, voire impossible. **D'où le choix en faveur d'interventions en haut de bilan sous couvert de fonds de fonds**, en favorisant la structuration d'un marché du capital investissement naissant sur ce secteur au profit des entreprises à forte utilité sociale.

Il suggère aussi la création d'un **fonds d'investissement dédié aux coopératives**, susceptible d'engager entre 50 et 100 M€, notamment sous forme de titres participatifs. La Bpi souscrirait jusqu'à 40 % de ce fonds (cf. III, C, 1).

En matière de bas de bilan, il propose la **création du prêt participatif et solidaire** (petits tickets d'investissement, les plus exposés aux défaillances du marché, de 10 à 50 K€ sur 7 ans avec différé de remboursement et dont l'octroi serait délégué aux réseaux habituels des opérateurs financiers de l'ESS), adossé à un fonds de garantie doté par l'Etat. La cible visée est de plusieurs dizaines de M€ par an, sachant que grâce à la garantie attendue de l'Etat chaque tranche de 10 M€ permettrait de consentir 30 M€ de prêts.

Par ailleurs, est suggérée la création d'un **fonds d'innovation sociale** destiné à permettre la prise de risque par des projets socialement innovants (mécanisme d'avances remboursables), le financement de ce fonds provenant de l'Etat, de six régions, de la Caisse des dépôts et d'investisseurs privés (cf. III, C, 1).

En ce qui concerne les **garanties, il prévoit de les étendre aux grandes associations**. Enfin, pour le financement des TPE, il propose de mettre en place d'ici septembre 2013 un site de crowdfunding.

---

74. Depuis 2008, 7 M€ dans deux fonds et 6 M€ de souscription d'obligations convertibles émises par une Scop.

■ En approuvant ces propositions le 31 mai 2013, le ministre chargé de l'ESS a repris à son compte l'argumentation du rapport et souligné qu'avec l'effet de levier des autres financeurs, l'objectif de 500 M€ serait dépassé sur la durée du quinquennat mais que l'ampleur du dépassement dépendrait de l'appétit des investisseurs, du calibrage des outils et de la capacité des acteurs de l'ESS à se structurer pour accueillir ces outils dans leurs modèles économiques et leurs stratégies de croissance.

### 3 L'annonce de la nouvelle gamme de la BPI en 2014

La Caisse des dépôts et Bpifrance ont, dans la foulée de ce rapport, annoncé **la mise en place fin 2014 d'une gamme destinée à couvrir les besoins de l'ESS** (prêt ESS de 10 à 50 K€ sur 5 ans avec différé de remboursement, dont l'octroi est délégué aux partenaires financiers de la banque appelés à le cofinancer) et à financer l'innovation sociale (mise en place d'un fonds d'innovation sociale, le FISO, fin 2014, doté de 20 M€ et cofinancé à parité entre l'État – en l'occurrence le PIA « Partenariats régionaux d'innovation » – et huit régions).

### 4 Le rapport de l'Assemblée Nationale de septembre 2015

Le rapport de l'Assemblée nationale (AN) de septembre 2015, s'il salue le dynamisme de la Bpi dans de nombreux domaines, relève cependant que « *les thématiques telles que l'économie sociale et solidaire et le financement participatif ne font pour l'instant l'objet que d'engagements limités mais devraient connaître une croissance dans les prochaines années* » (p. 55).

Les données communiquées à la Commission financement en juillet 2016 par la Bpi confirment le caractère limité, pour le moment, de ses réalisations en matière de financement de l'ESS.

■ Dans le passage du rapport consacré par l'AN à ce sujet (p. 61 et s.), il est souligné **qu'il a fallu deux ans pour déployer les deux prêts spécifiquement proposés pour l'ESS** (le prêt ESS de développement d'une durée de 5 ans avec différé d'amortissement d'un an sans garantie de l'entreprise, d'un montant de 20 K€ à 50 K€, porté à 100 K€ en cas d'intervention conjointe de la région<sup>75</sup> ; le prêt Quartiers, prêt de développement jusqu'à 50 K€<sup>76</sup>), **qui nécessitaient l'alimentation d'un fonds spécifique de garantie**

75. Pour les entreprises de droit commun, ce prêt est d'une durée de 7 ans, avec différé d'amortissement de 2 ans. Un fonds de garantie de ces prêts, financé par le PIA et le FEI, permet de garantir les prêteurs. Selon N. Dufourcq, **ce prêt, en tant qu'il est destiné aux TPE de l'ESS, doit être distribué par Initiative France, France Active et l'ADIE** (Mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement, rapport, p. 90).

76. Selon la ministre du travail, la Bpi n'avait accordé que 50 prêts de ce type en octobre 2016.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

par l'Etat (doté à partir de 2015 seulement)<sup>77</sup>, que ces prêts commençaient seulement à être distribués en régions<sup>78</sup> et que « *le premier bilan est encore bien en-deçà des ambitions et des attentes de ce secteur en croissance* ».

Entre le lancement du PESS au printemps 2015 et juin 2016, 49 prêts seulement ont été octroyés pour un montant de 1,8 M€ et 1,2 M€ ont été décaissés. La baisse des taux aurait eu pour conséquence que ce produit spécifique est désormais mal positionné.

Bpifrance entend développer les partenariats avec les réseaux historiques de l'ESS et les prescripteurs et sensibiliser les banques à son offre spécifique pour la dynamiser. Elle forme aussi dans ce but son réseau au secteur de l'ESS, qui ne fait pas partie de l'ADN historique de la banque, et a nommé un référent ESS dans chacune de ses 48 directions régionales ou délégations territoriales.

■ Le fonds Impact coopératif a été constitué en octobre 2014 avec 74 M€, dont 25 M€ apportés par Bpifrance en 2015. Il sera déployé sur 5 ans et son premier investissement devait être réalisé en avril 2016.

■ Quant au FISO, il intervient depuis le printemps 2015 pour des montants compris entre 30 K€ et le montant des fonds propres ou quasi-fonds propres de l'entreprise et sous forme d'avance remboursable versée en deux tranches (60 % au début du projet et 40 % à la fin ; en cas d'échec, le remboursement est limité à 40 % pour les entreprises de plus de 3 ans) ou de prêt à taux zéro pour l'innovation (versement minimum de 50 K€ en une seule tranche lors du démarrage du projet), remboursable en totalité.

9 régions pilotes ont été désignées et des appels à projets lancés dans 7 régions. Les dossiers sont instruits par Bpifrance à l'échelon régional et les décisions de financement sont validées par les DIRECCTE et les régions.

En juin 2016, le FISO avait financé seulement 11 projets pour un montant de 514 K€ et 12 projets étaient en cours d'instruction. Le rythme d'engagement devrait être porté à 2 M€ fin 2016. Les résultats demeurant modestes, Bpifrance déclare vouloir s'appuyer sur les réseaux de l'ESS pour alimenter le fonds en dossiers (cf. IV, A, 8).

Une évaluation de l'action du fonds devrait intervenir en 2017, prenant en compte les projets financés et refusés ainsi que les projets Bourse French Tech qualifiés d'ESS car c'est le seul produit subventionnel dans l'offre de la Bpi destinée à l'ESS.

---

77. Le rapport de la Mission d'information commune sur la Bpi mentionne néanmoins qu'en 2014 il avait été prévu un montant de 780 K€ par redéploiement de fonds en gestion extinctive pour garantir le PESS. Dans ces conditions, le délai de deux ans pour mettre en place ce prêt de développement apparaît d'autant moins justifié.

78. C'est cette **lenteur dans la mise en place de son offre ESS par la Bpi** qui a conduit le Premier ministre à prolonger jusqu'à fin 2015 la période d'engagement du PIAESS, doté de 100 M€, afin d'assurer un tuilage cohérent dans le temps avec l'offre de la Bpi. Cette lenteur a été **reconnue par le ministre de l'économie** (Mission d'information commune sur la Bpi, rapport p. 236 et 238).

■ La Bpi a également pris, selon le rapport de l'AN, plusieurs initiatives pour accompagner les entreprises financées et les entrepreneurs :

- un programme « Accélérateur PME » destiné à une soixantaine de PME, qui propose des outils de diagnostic dans plusieurs domaines ;
- un programme « Accélérateur ETI », destiné à environ 25 entreprises par an ;
- un programme « Initiative conseil », destiné aux ETI qui, grâce au versement d'une subvention de 5000 €, aide à formaliser un diagnostic rapide sur la stratégie ou les opérations ;
- un programme « Bpifrance Export », destiné à 1000 ETI et PME de croissance ;
- un programme « French Tech », destiné aux entreprises innovantes et assurant la coordination des interventions avec Business France, la COFACE, les pôles de compétitivité et l'INPI ;
- un programme « Bpifrance Université », proposant des formations de haut niveau en partenariat avec HEC et EMLYON ainsi qu'un portail de formation en ligne proposant des modules courts de formation en région ;
- un programme « Bpifrance Excellence », réseau social permettant aux entrepreneurs d'échanger entre eux.

Ce rapport note sur ce point (p. 26) le décalage entre les moyens humains du réseau et les besoins et recommande d'une part de mieux coordonner l'action avec les conseils régionaux, les CCI, les associations professionnelles et les banques commerciales, d'autre part de mieux mesurer l'impact de ces divers programmes.

■ En synthèse, le rapporteur de l'AN note qu' « *Il conviendrait aussi de faire plus pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire* » (p. 68) et de définir les priorités stratégiques pour le développement de l'ESS (p. 73).

■ Bpifrance aurait **accompagné 958 entreprises de l'ESS en 2014** et **engagé plus de 100 M€** à travers ses financements et garanties, selon le rapport de l'AN.

Bpifrance a également pris des participations au capital de plusieurs coopératives (Limagrain, Sofiprotéol, Avril, Vivescia) et investi dans trois fonds à impact territorial (Impact Partenaires III à hauteur de 10 M€ en 2014, Citizen capital II de 8 M€ en 2014 et Alter Equity de 6 M€ en 2013), fonds sélectionnés en raison de leur professionnalisme et de leur méthodologie de qualification et de suivi des impacts sociaux et environnementaux.

**Ces fonds présentent toutefois une conception large de l'entreprise sociale et des exigences de TRI similaires à celles qu'on trouve dans le capital-risque classique. Très peu d'entreprises de l'ESS figurent dans ces fonds et seul l'un d'entre eux comporte des entreprises à impact social.**

### Proposition 90

Ouvrir d'urgence aux fonds d'investissement de la Bpi la faculté d'investir directement en titres participatifs ou associatifs

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

La Bpi envisage dans son plan stratégique 2016 que ses fonds d'investissement puissent investir directement en titres participatifs ou associatifs, ce qu'ils ne font pas aujourd'hui. Compte tenu du rôle joué ou qui devrait être joué par ces outils de financement dans l'ESS (cf. IV, B, 7 et III, C, 3, b), ce serait évidemment une évolution bienvenue et ESS France ne peut que souhaiter la voir se concrétiser au plus tôt.

**Rapportés aux chiffres d'activité de Bpi** en 2014 (18,1 Mds€ de financements accordés à 82 000 entreprises, cf. II, C, 2), **les chiffres ci-dessus font pâle figure** : l'ESS représente **1,3 % des entreprises financées et moins de 0,6 % des crédits accordés**, très loin du poids de l'ESS dans l'économie (cf. annexe 2) et du poids de ses entreprises (5,7 % du total des entreprises). La mission spécifique conférée par la loi à la Bpi était donc loin d'être remplie fin 2014 et la Bpi n'était pas à cette date une banque de l'ESS.

### 5 La stabilité des crédits consacrés à l'ESS jusqu'à fin 2014

Avec le recul, il apparaît en outre que **les concours accordés par la Bpi à l'ESS sont restés en 2014 d'un montant comparable à celui atteint en 2011-2012, avant la création de la banque.**

En effet, le rapport de N. Dufourcq de mai 2013 indique que **les efforts financiers réalisés en faveur de l'ESS par les entités absorbées par la Bpi étaient déjà d'un montant supérieur à 100 M€ en 2011 et 2012** : pour OSEO respectivement 85 et 91 M€ environ (23 M€ en garanties contre 17 M€ en 2011 ; 14 M€ en financement de moyen et long terme contre 35 M€ en 2011 ; 25 M€ en autorisations de court terme contre 13 M€ en 2011 ; 29 M€ en aides à l'innovation contre 20 M€ en 2011), auxquels il faut ajouter 14 M€ de prêts à la création d'entreprise accordés par OSEO en accompagnement ou en garantie des prêts d'Initiative France et France Active (soit au total 99 M€ en 2011 et 105 M€ en 2012).

En d'autres termes, **la mise en place de la Bpi ne s'est pas traduite, jusqu'à fin 2014, par un accroissement des financements déjà fléchés vers l'ESS antérieurement à la création de la banque.** Et l'engagement pris en 2012 par François Hollande correspond *grosso modo* à la reconduction sur cinq années du financement déjà consacré à l'ESS avant la création de la Bpi. ESS France ne peut pas se contenter d'une telle situation.

### 6 Des concours qui restent modestes en 2015 et 2016

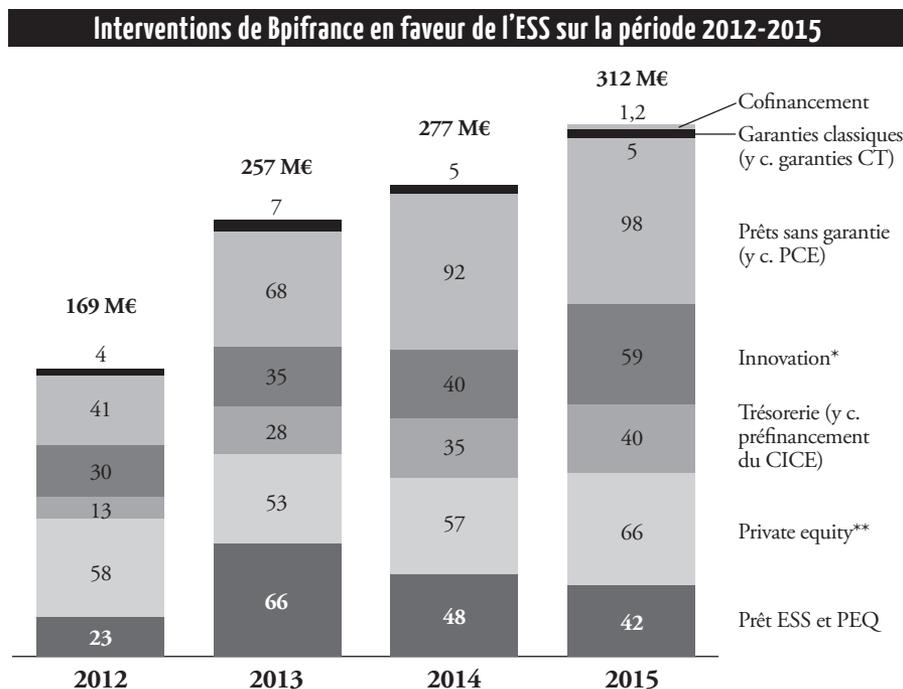
Le rapport d'activité 2015 de la Bpi confirme que **ce sont les outils généralistes de la Bpi qui connaissent la croissance la plus forte**, notamment l'offre de trésorerie qui inclut le préfinancement du CICE, tandis que **l'offre spécifique à l'ESS reste marginale et mal diffusée.**

Compte tenu des annonces récentes du Gouvernement sur l'institution d'un nouvel abattement de taxe sur les salaires au profit des entreprises à but non lucratif afin de compenser

les effets d'un CICE réservé aux entreprises commerciales (cf. V, H), il est probable que les crédits de préfinancement de cet équivalent du CICE seront plus fortement mobilisés par certaines entreprises de l'ESS.

Souhaitant vérifier la tendance en cours en 2016, la Commission a demandé à Bpifrance de lui fournir en juillet 2016 des chiffres sur ses interventions au profit de l'ESS. **Malheureusement, ils ont été fournis avec un périmètre différent des précédents** de sorte que s'ils sont nettement plus flatteurs ils **ne permettent pas d'assurer la continuité ou la comparaison avec les chiffres ci-dessous.**

Par rapport aux précédents, ces chiffres, qui incluent probablement l'offre généraliste dont ont bénéficié les entreprises de l'ESS (garanties, prêts à moyen et long terme, apports en fonds propres), font apparaître une croissance des interventions de 52 % entre 2012 et 2013, d'un peu moins de 8 % entre 2013 et 2014 et de 11,5 % entre 2014 et 2015. Ils ne sont pas cohérents avec les indications données par le directeur général de la banque dans son rapport de 2013 ou par la Bpi au Parlement en 2014-2015 et ne permettent plus de vérifier de manière cohérente dans le temps si l'engagement de 500 M€ sera tenu. Avec cette présentation, il a été tenu en moins de deux ans !



\*Estimation en 2015 pour tenir compte du moins bon renseignement de la base de données

\*\*Chiffre non définitif, estimation pour le T4 2015

(Source Bpifrance)

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

En supposant par bienveillance qu'ils reflètent, avec un périmètre différent, les financements apportés par Bpifrance à l'ESS, il s'en dégage les grandes tendances suivantes<sup>79</sup> :

- la **partie la plus dynamique des interventions** (multiplication par 2,4) concerne les **crédits de trésorerie**, y compris le préfinancement du CICE ; 32 % des financements accordés à l'ESS en 2015 l'ont été à ce titre, dont un tiers pour préfinancer le CICE ;
- **les interventions en *private equity***, c'est-à-dire en fonds propres, **restent d'un montant dérisoire** (passage de 4 à 5 M€ entre 2012 à 2015 même si le chiffre 2015 n'est pas définitif) **alors que la BPI était surtout attendue sur ce point par les acteurs de l'ESS**;
- un déclin des cofinancements depuis 2013, qui semble cohérent avec les modalités d'intervention choisies par la banque ;
- une croissance significative des interventions liées à l'innovation en fin de période (+ 47,5 % entre 2014 et 2015), en particulier du fait que la Bpi a étendu son référentiel d'innovation en 2015, notamment au profit des entrepreneurs sociaux ;
- une relative **stabilité des interventions en garanties des prêts** consentis par les banques (+ 14 % en 4 ans), **alors que c'est l'outil le plus efficace** du point de vue des acteurs de l'ESS ;
- un **développement significatif des prêts sans garanties** (multiplication par 3 entre 2012 et 2015), qui est une **attente forte des associations**.

Ces chiffres peuvent, sous réserve de vérifier leur comparabilité avec les précédents, modifier à la marge l'appréciation ci-dessus sur les interventions de la banque (l'ESS passerait de 0,6 à 1,5 % des financements accordés par la banque) mais ne changent pas substantiellement le tableau d'ensemble décrit précédemment : les 312 M€ d'interventions au profit de 1100 entreprises de l'ESS en 2015 (+ 150 par rapport à 2014 mais ce nombre est à rapprocher de ses 170 000 entreprises), s'ils correspondent à 1,5 % des financements accordés par Bpifrance au lieu de 0,6 % en 2014, **restent très en-deçà du poids de ce secteur dans l'économie**. Autrement dit, **plus de 99 % des entreprises de l'ESS continuent à se financer en dehors de la Bpi et celle-ci n'a pas encore répondu aux attentes placées en elle par les pouvoirs publics**. Elles étaient sans doute excessives : on n'improvise pas sur un coin de table une offre spécifique à un secteur dont on ignore les ressorts et on ne change pas les habitudes de financement des acteurs en 3 ou 4 ans avec une offre médiocrement positionnée. Et la Bpi n'avait sans doute pas la connaissance suffisante du secteur pour répondre rapidement à ces attentes.

---

79. Indépendamment de ces chiffres globaux, Bpifrance a fourni à la commission une décomposition très intéressante de ses interventions par catégorie juridique de bénéficiaires et par secteur d'activité. **Les associations représentent 45 % des organismes soutenus** et 48 % du montant des interventions et **les coopératives respectivement 50 % et 48 %**. En d'autres termes ces deux familles captent 95 % des interventions et 96 % de leur montant. Et les coopératives agricoles pèsent lourd dans les coopératives : un dixième en nombre mais plus d'un tiers en montant. On notera en revanche l'absence totale des mutuelles dans le portefeuille de la Bpi. Par secteur, les interventions se répartissent ainsi selon les montants: 23 % pour le commerce de gros et de détail, les transports, l'hébergement et la restauration, 11 % pour les services aux entreprises, 11 % pour les industries, 7 % pour la construction et 1 % pour les TIC ; le solde, 47 %, concerne surtout les activités associatives dans la formation, l'éducation et la santé.

## 7 Des reculs depuis la création de la Bpi

Selon certains acteurs de l'ESS, la situation s'est même dégradée, notamment sur trois points, depuis la mise en place de la Bpi.

En déléguant l'octroi de ses concours à des partenaires financiers, la Bpi se serait éloignée des clients de l'ESS par rapport à la situation antérieure (contacts directs avec OSEO et plus grande faculté d'adaptation aux spécificités du secteur).

L'offre de la Bpi, mise au point dans les conditions rappelées ci-dessus et sans concertation approfondie avec les acteurs historiques du secteur, ne serait pas adaptée à l'ensemble des besoins de l'ESS. En outre, elle concurrence celle des banques coopératives en matière de crédit.

**Le champ des garanties a été malencontreusement restreint par rapport à ce que proposait antérieurement OSEO.** Ce point fait l'objet d'un examen spécifique (cf. V, F, 1 et note 103, p. 150).

La Commission note aussi qu'**aucun des programmes d'accompagnement des entreprises financées** (cf. IV, A, 4) **n'a été conçu pour accompagner celles de l'ESS.** Cette omission, qui signale une discrimination qu'on espère involontaire entre entreprises car incompatible avec les termes généraux de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 2012 (cf. II, C, 2), lui semble révélatrice du peu d'importance que ce secteur revêt, selon l'ensemble des acteurs, aux yeux de la banque.

**Le bilan quantitatif et qualitatif de la Bpi**, souvent salué dans d'autres domaines, **est considéré par tous les acteurs de l'ESS** rencontrés par la Commission **comme médiocre et décevant** en ce qui concerne le soutien à ce secteur, qui ne serait pas considéré par elle comme une priorité. Son rapport d'activité 2015 (p. 70-71) est d'ailleurs assez peu disert sur le sujet.

Des témoignages d'associations confirment également que le réseau de la Bpi ne connaît pas bien l'offre destinée à l'ESS : plusieurs se sont fait éconduire au motif que la Bpi ne finance que les entreprises ! Par ailleurs, aucune suite n'a été donnée jusqu'à maintenant aux contacts pris par les mouvements associatifs avec la banque, que ce soit au niveau national ou régional.

Les banques de l'ESS ont également indiqué à la Commission que dans les relations bimensuelles avec la Bpi l'ESS n'était jamais évoquée, la Bpi mettant l'accent sur d'autres priorités telles que l'international ou l'innovation.

### 8 Redéfinir le rôle de la Bpi à l'égard de l'ESS

ESS France, qui a évidemment intérêt à ce que la Bpi remplisse convenablement la mission qui lui a été confiée par la loi de 2012, doit se poser la question de savoir s'il faut reconsidérer la mission de la Bpi à l'égard de l'ESS ou simplement la manière dont elle s'en acquitte.

■ Puisque la Bpi n'a pour le moment pas répondu aux attentes, il pourrait être tentant de **lui retirer cette mission pour la rendre à la Caisse des dépôts**, qui connaît et comprend mieux le secteur, prend régulièrement des initiatives pour répondre à ses besoins spécifiques et dispose d'une bonne implantation sur les territoires.

Une autre voie consisterait à prendre acte du rôle marginal de la Bpi dans ce domaine, à **recentrer son action sur les points où elle peut apporter une valeur ajoutée et à déléguer pour le surplus une partie de ses tâches à ses partenaires obligés que sont les banques** et les institutions financières spécialisées de l'ESS, comme le prévoit d'ailleurs l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 2012.

Dans un tel schéma, qui s'inscrit dans le temps long, **la Bpi pourrait utilement se concentrer sur les apports en fonds propres aux entreprises de l'ESS et modifier ses critères d'investissement dans les fonds de fonds**, très tournés vers l'*impact investing* et les entreprises sociales, **pour investir directement ou indirectement dans tous les secteurs de l'ESS avec des montants significatifs mais des exigences de rentabilité compatibles avec le secteur** (cf. IV, C).

Dans la même logique, la Bpi devrait **se concentrer sur les garanties** et notamment mettre au point une garantie sur l'investissement en fonds propres dans l'ESS, qui aille au-delà des garanties sur les prêts bancaires, pour couvrir une partie du risque et compenser la faible rentabilité du secteur (cf. IV, C).

Pour élaborer son offre spécifique et faire en sorte qu'elle réponde mieux aux besoins, elle devrait, comme le fait le Crédit coopératif, **travailler en amont avec les têtes de réseau de l'ESS pour en faire en aval des prescripteurs**.

**Et pour diffuser son offre généraliste et spécifique à l'ESS, elle pourrait conclure des accords de distribution ou de cofinancement avec les banques généralistes** auprès de qui les entreprises de l'ESS continuent à se financer pour l'essentiel, comme l'a fait le PIAESS. Le mécanisme de la délégation, utilisé pour la garantie des prêts accordés par les banques, pourrait servir ici de référence et de cadre. Les banques, qui n'en disposent pas encore, devraient s'engager à former quelques experts de l'ESS pour qu'ils soient accessibles aux agents des réseaux territoriaux.

Pour sortir de l'insatisfaction actuelle, ses actionnaires doivent **prendre quelques mesures radicales vis-à-vis de la Bpi**.

Celle-ci devrait adopter un **plan d'actions**, rendu public, **pour acculturer son réseau à l'ESS** et travailler, avec des responsables et des échéances identifiés, à une meilleure réponse aux besoins de l'ESS. Ce plan d'actions devrait aussi comporter **des objectifs minimaux à atteindre, notamment en matière d'intervention en fonds propres et en garanties accordées aux entreprises de l'ESS.**

### Proposition 89

**Positionner correctement la Bpi sur sa mission de financement de l'ESS en la concentrant sur les apports en fonds propres et sur les garanties accordées aux entreprises avec des objectifs minimaux à atteindre**

Les acteurs de l'ESS souhaitent également **que la Bpi formalise sa doctrine d'intervention et de fonctionnement en faveur de l'ESS et la manière dont elle entend répondre, en sa qualité de banque publique** c'est-à-dire sans empiéter sur le terrain des banques de marché, **aux besoins particuliers de ce secteur.** Ils attendent aussi de la Bpi qu'elle formalise une stratégie de développement à long terme pour ce secteur. Ils souhaitent enfin que soient clarifiés les rôles respectifs de la Caisse des dépôts et de la Bpi en matière de financement et d'accompagnement, surtout au plan régional.

Au vu de la situation actuelle, il n'y aura sans doute **jamais de guichet unique dans l'ESS** – ceci ne serait au demeurant guère souhaitable (cf. IV, C, 3) – **et la Bpi ne peut pas ambitionner de manière réaliste de le devenir.** Elle peut, en revanche, avec d'autres, contribuer à faciliter pour les demandeurs de crédit ou de financement l'appréhension d'un paysage financier émietté et complexe (cf. V, E, 5, a), mieux documenter les besoins de financement des entreprises de l'ESS et mieux articuler sa mission avec les banques de réseaux et les institutions financières spécialisées de l'ESS.

## **B** Existe-t-il des « trous dans la raquette » de l'offre de financement destinée à l'ESS ?

Il est difficile de répondre de manière éclairée et définitive à cette question, faute de disposer d'analyses qualifiées et représentatives de la diversité de ses secteurs (cf. Introduction du II, E et Conclusion du II).

La Commission a néanmoins recueilli les analyses et les points de vue suivants.

### **1** Il n'en existe pas, selon la Bpi

Lors de son audition par la Mission d'information commune sur la Bpi (cf. II, C, 2), M. Pascal Lagarde, directeur exécutif en charge de l'international de la stratégie, des études

et développement, a mis en avant la vision très précise du marché qu'avait la banque et la palette complète d'instruments adaptés aux entreprises (p. 95), concluant que « *Nous avons démontré notre utilité lorsque nous avons travaillé sur les besoins de l'économie sociale et solidaire* » (cf. IV, A, 2).

Mais son collègue M. Joël Darnaud, directeur exécutif en charge du financement et du pilotage du réseau, devait quelques jours plus tard souligner que les prêts Quartiers et ESS répondaient « *aux mêmes caractéristiques que nos autres prêts de développement* » (p. 150)<sup>80</sup>. Modestie des résultats aidant (cf. IV, A, 5 à 7), la Commission regrette que **l'offre de crédit de la Bpi en direction de l'ESS, qui se compose en réalité de deux prêts standard décalqués de l'offre généraliste pour les entreprises**, n'ait pas réellement fait l'objet d'une étude de marché approfondie (cf. IV, A, 2), tenant compte des spécificités des modèles de financement du secteur (cf. IV, C).

## 2 Le PIAESS : de précieuses indications sur le montant des tickets d'investissement

Le bilan provisoire dressé dans son rapport 2015 par le PIAESS fournit, par contraste, quelques **indications précieuses sur le montant des tickets d'investissement dans l'ESS** et donc sur une partie de la demande de crédit.

Quoique limité dans ses modes d'intervention (prêt participatif<sup>81</sup> et contrat d'apport associatif<sup>82</sup>), **le PIAESS a permis de quantifier un peu mieux les besoins financiers des entreprises de l'ESS en matière d'investissement**<sup>83</sup>.

Selon le rapport d'activité 2015, qui porte sur la période octobre 2010-mars 2016, **le ticket moyen au niveau national a été de 384 K€** (avec une fourchette 150-500 K€ pour les tickets d'intervention les plus courants et 74 % des tickets d'un montant supérieur à 100 K€)<sup>84</sup> pour les projets cofinancés avec des partenaires financiers **et le ticket moyen au niveau régional de 36 K€** (avec un montant compris entre 10 et 50 K€ pour 78 % des projets). Pour les appels à projet financés au niveau national, le ticket moyen a été de 1 M€. **Il existe donc bien des projets d'envergure à financer dans le champ de l'ESS**, qui vont très au-delà de l'offre standard mise en place par la Bpi lorsqu'elle a pris la suite du PIAESS, sans en recueillir les enseignements.

80. Selon lui, tous les prêts de développement de la Bpi ont toujours les mêmes caractéristiques : une durée de 7 ans, un différé d'amortissement de 2 ans et l'absence de prise de garantie. L'intérêt de ces prêts pour les entreprises est qu'il évite d'avoir à ouvrir le capital et qu'il est perçu comme du quasi-fonds propres.

81. Son taux est aligné sur celui des partenaires financiers et généralement compris entre 2 et 5 %.

82. Taux nul et remboursement *in fine*.

83. A l'issue de la période d'engagement fin mars 2016, les bénéficiaires sont les associations (61 % en nombre et 52 % en montant), les coopératives (26 % et 30 %) et des entreprises de droit commercial agréées entreprise d'utilité sociale ou répondant aux critères posés par la loi du 31 juillet 2014 sur l'ESS (13 % et 16 %). **Aucune mutuelle ni aucune fondation n'a sollicité le PIAESS.**

84. Ce chiffre mêle les interventions au profit de projets apportés par les partenaires financiers, co-investisseurs du PIAESS, et les projets soumis dans le cadre d'appels à projets sectoriels (AAP) lancés par lui. 11 projets ont reçu plus d'1,1 M€ entre fin 2010 et mars 2016 dans le cadre des AAP.

**Son offre spécifique correspond à la tranche régionale du PIAESS mais ne couvre pas les besoins correspondant à sa tranche nationale**, qui est pourtant celle qui pèse le plus lourd en termes de montant et de besoins exprimés.

Autre indication précieuse, les **projets de développement ont représenté 80 % de l'ensemble des projets financés** (56,4 M€) par le PIAESS, les projets de création 15 % (4,5 M€) et les projets de reprise, transmission ou restructuration 5 % (3,3 M€). **Il existe donc bien des projets de développement à financer dans l'ESS** et, dans ces conditions, l'accent mis par la Bpi sur le prêt de développement dans son offre spécifique semble pertinent. Il reste à l'enrichir et à la diffuser convenablement.

L'étude Finansol sur le financement des entreprises attendue pour fin 2016 (cf. 5, ci-dessous) devrait permettre de compléter cette analyse en ce qui concerne les entreprises qui ont été bénéficiaires à la fois du PIAESS et de l'épargne solidaire.

### 3 Le rapport du Comité français sur l'investissement à impact social de septembre 2014

Le rapport du Comité français sur l'investissement à impact social de septembre 2014 comporte également dans le Dossier 2 « *Offre et besoin de financement des entreprises à impact social* » une typologie de la demande de financement émanant de ces entreprises selon leur stade de développement et leur secteur d'activité et des propositions pour y adapter l'offre. Compte tenu de son intérêt, elle est annexée à la présente note (annexe 3).

### 4 Des cartographies sur les offres de financement et d'investissement

La Commission a également pris en compte dans sa réflexion la cartographie des offres de financement et d'investissement établie par la Caisse des dépôts à l'occasion de la mise en place de son fonds d'investissement NovESS (cf. V, K, 4).

Cette cartographie (disponible sur le site internet d'ESS France) est intéressante dans la mesure où elle révèle l'ampleur de l'offre existante et sa diversité quant aux modes d'intervention et aux intervenants. Elle illustre aussi, **comparativement au *private equity*, la relative modicité des TRI attendus dans le secteur de l'ESS**, qui est une de ses spécificités mais aussi une contrainte pour les investisseurs (cf. IV, C).

**L'offre existante concerne principalement les stades de la création et du développement** de l'entreprise et utilise une large palette d'outils, adaptée au statut du bénéficiaire : actions, titre participatif, obligations et prêt participatif; contrat d'apport associatif, billets à ordre et compte courant d'associé pour les associations....

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

On relève aussi des subventions pour l'amorçage, des garanties à tous les stades de la vie de l'entreprise et des avances remboursables pour le financement de l'innovation.

Les montants concernés vont de quelques milliers d'€ (Garrigue) à plusieurs centaines de milliers d'€ (Amundi, Comptoir de l'innovation Investissement, Citizen capital, Fonds impact coopératif).

Les tickets moyens sont donc de niveau très variable, offrant une large palette d'intervention.

La Caisse des dépôts, forte de son expérience de l'ESS (cf. II, D, 3, h) et de sa gestion du PIAESS, estime que les entreprises de l'ESS qui sollicitent un financement présentent **souvent un bilan déséquilibré** (insuffisance de fonds propres et de quasi-fonds propres) **et couvrent mal leurs besoins de financement à 3 ans**.

Elle estime aussi que **la mobilisation de capital au stade de l'amorçage reste difficile auprès des investisseurs eu égard au niveau élevé du risque et que la R&D des entreprises de l'ESS reste mal financée** car bon nombre d'entre elles, les associations surtout, ne sont pas fiscalisées et ne peuvent de ce fait pas bénéficier du crédit d'impôt-recherche.

### 5 L'étude spécifique de Finansol

Finansol a également lancé fin 2015 une étude spécifique sur l'adaptation des outils de financement aux besoins des entreprises solidaires.

Cette étude abordera, outre quelques questions transversales (lien entre coût de la ressource et conditions de financement ; contraintes de liquidité et sortie des capitaux-risqués ; mesure du risque...), quatre problématiques, par référence à la nature du besoin de financement (exploitation ou investissement), au stade de développement (création ; développement et changement d'échelle), au secteur (IAE ; logement très social ; culture ; énergies renouvelables ; sanitaire et social) et au statut (associations ; coopératives ; statut commercial).

Si l'offre semble très complète « *sur le papier* », les lacunes suivantes sont d'ores et déjà pointées, dans l'attente des conclusions définitives :

- **L'absence d'outils de financement court-terme de la part des principaux réseaux** qui, s'ils permettent souvent, grâce à leurs interventions à 5/7 ans, de consolider le modèle économique et de répondre de fait aux problématiques de BFR structurel, **ne proposent pas d'outils pour répondre aux problématiques de trésorerie à court terme** ;
- **le faible nombre des outils de capital développement** dont les acteurs ne financent qu'entre 5 et 15 dossiers par an (Comptoir de l'Innovation, Garrigue, PhiTrust,...) malgré un *deal flow* beaucoup plus significatif mais qui ne concerne que minoritairement l'ESS ;
- l'inadéquation des fonds professionnels spécialisés (FPS) solidaires à ce type d'investissement (horizon d'investissement de 5 ans, qui est d'une durée trop courte) et la nécessité de trouver des financements plus longs ;

- Les modalités de gestion de ces outils (la gestion de la sortie du capital des entreprises solidaires pour le petit capital-risque, les durées d'engagement et les exigences de liquidité des FPS solidaires, la qualité variable de l'accompagnement).

## 6 Existe-t-il des failles dans l'offre de financement selon le stade de développement ?

Au vu de ces éléments hétérogènes, la Commission s'est demandée s'il existe un continuum dans l'offre de financement aux entreprises de l'ESS selon leur stade de développement et s'est efforcée d'**identifier les failles éventuelles dans cette offre**.

Les besoins de financement varient en effet **selon les phases de développement** de l'entreprise : ils ne sont pas identiques pour une entreprise en création ou en développement. Au départ, les fonds propres sont limités en montant et il s'agit surtout de financer le fonds de roulement par appel au financement bancaire. En phase de développement ou de croissance, il faut emprunter pour investir. En phase de changement d'échelle, il faut renforcer les fonds propres.

On distingue généralement à ce titre les **types de financement suivants** pour les entreprises en général : **préamorçage et amorçage** ; **création ou start up** ; **croissance** (capital-risque ou capital croissance) ; **changement d'échelle** (capital-développement) ; **transmission** (capital-transmission) et **retournement** (capital-retournement) ou rebond<sup>85</sup>.

France Active va d'ailleurs réorganiser son offre selon un tel séquençage (émergence ; création et reprise ; développement ; changement d'échelle ; rebond).

Utile d'un point de vue analytique et commercial, **cette typologie risque toutefois de donner une vision trop uniformisatrice et réductrice des différents stades de développement dans l'ESS**. Car les modèles économiques des entreprises solidaires et de l'ESS sont, on l'a vu, divers et présentent des spécificités (cf. IV, C) si bien que leurs besoins à ces différents stades le sont aussi.

Pour illustrer cette idée, les besoins d'une association d'insertion en création ne sont pas comparables à ceux d'une *start up* solidaire évoluant dans les métiers du numérique.

85. Il faut noter sur ce point que la Bpi, soumise aux règles européennes des aides d'Etat, n'a pour cette raison pas d'offre directe en matière de retournement ou de rebond d'entreprise. Sa seule intervention a consisté à souscrire au capital de fonds spécialisés dans ce domaine (Rapport de la Mission d'information commune sur la Bpi, p. 40-41 ; p. 101, audition de Mme M. Adeline-Peix ; p. 188, audition de M. H. Landier, qui insiste sur le risque de pressions politiques et de conflits d'intérêts si la Bpi se dotait d'une telle offre ; p. 240-241, échange entre H. Emmanuelli et E. Macron, ministre de l'économie, sur la création d'un fonds de retournement détenu par le secteur privé à 51 % et par l'Etat, la Bpi et les régions à 49 %). Par ailleurs, le PIA vient de souscrire à hauteur de 75 M€ à un nouveau fonds de fonds de retournement, qui co-investira avec la Bpi dans ce type de fonds.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

### a) Au stade de l'amorçage

Programme d'incubation, le **fonds de confiance de France Active** permet à un porteur de projet de se faire salarier et accompagner par une entreprise existante pendant la phase d'étude de faisabilité de son projet<sup>86</sup>. Cet outil, qui prend la forme d'une subvention et non pas d'une avance remboursable, est le seul disponible et il **ne répond pas à tous les besoins**.

Initiative France souligne aussi que **le financement de cette phase est mal assuré** et que la plupart des créateurs y englobent leurs économies personnelles, ce qui expliquerait la modestie de leurs apports initiaux en capital (cf. II, A, 1, a).

Comme il est impossible de financer l'amorçage de *start up* de l'ESS en recourant au *private equity*, il faut **mettre au point de nouveaux outils**. Le recours au financement participatif en est un. La CGScop fournit une illustration des efforts en ce sens.

Les investisseurs à impact soulignent de leur côté que les start up sociales présentent des **modèles économiques complexes à analyser** et qu'il est de ce fait difficile de mobiliser des investisseurs au stade de l'amorçage, ce qui **rend nécessaire une intervention publique**.

La Commission suggère par conséquent **d'étudier l'élargissement du champ d'intervention du Fonds national d'amorçage (FNA)**, dont l'efficacité est reconnue en ce qui concerne l'innovation technologique (cf. note 6, p. 25), **à l'innovation sociale**. A défaut, il faudrait créer un instrument analogue pour l'innovation sociale.

### Proposition 21

**Élargir au financement de l'innovation sociale le Fonds national d'amorçage géré par la Bpi ; à défaut, mettre en place un fonds analogue pour l'ESS**

Par ailleurs, des financeurs spécifiques tels les **investisseurs providentiels** (*business angels*) financent cette phase pour les entreprises commerciales et il serait intéressant de **créer l'équivalent dans l'ESS en mobilisant par exemple des fondations ou le mécénat d'entreprise** dans le cadre des politiques RSE des grands groupes privés.

### b) Au stade de la création

Au stade de la création, les impressions recueillies sont convergentes : **l'offre destinée à l'ESS est large et il existe une bonne complémentarité entre les réseaux spécialisés et les réseaux bancaires**.

86. Ce programme permet à un porteur de projet de se faire salarier et accompagner par une entreprise qui l'héberge pendant la phase d'étude de faisabilité de son projet. La subvention, plafonnée à 20 K€ et d'un montant moyen de 15 K€, permet de rémunérer 50 % des frais HT de l'étude de faisabilité supportés par l'entreprise (salaire du porteur de projet, frais de déplacements, frais généraux...). Le taux de concrétisation des projets atteint 80 % et le taux de survie à 3 ans 90 %. L'objectif est de créer de 5 à 10 emplois par projet sous 3 ans.

■ Les réseaux territoriaux de l'ESS jouent ici un rôle essentiel, notamment celui de France Active, facilement accessible et dont l'offre est unanimement considérée comme répondant bien aux besoins de cette phase.

L'étude Finansol sur les outils de financement enregistre également des retours très positifs sur le rôle de France Active lors du démarrage des projets avec notamment le contrat d'amorçage associatif (prêt à taux 0 financé sur des ressources issues de dotations publiques et non par l'épargne solidaire).

L'accompagnement par France Active et l'importance symbolique, pour les organismes en création, du soutien de ce réseau sont également appréciés et reconnus par les bénéficiaires. Car ce soutien conditionne celui des réseaux bancaires, déclenché par l'engagement initial de France Active sur le projet et adossé sur une garantie publique. Cette dernière devenant indispensable avec les contraintes de Bâle III, **la Commission suggère de solliciter le FEI pour qu'il étende sa garantie du microcrédit au crédit bancaire à la création d'entreprise dans l'ESS.**

#### Proposition 46

### Étendre la garantie accordée par le FEI au microcrédit au crédit bancaire à la création d'entreprise dans l'ESS

Cette étude confirme aussi que les demandes de garantie exigées par les différents financeurs solidaires sont très faibles et inférieures à celles demandées par les réseaux bancaires.

■ Dans le cas d'entreprises qui recherchent des fonds propres dès le démarrage (notamment lorsque les créateurs ne disposent pas d'apports personnels), l'outil CIGALES est jugé pertinent, avec néanmoins des limites (représentation inégale selon les territoires et parfois formalisation insuffisante de l'accompagnement).

France Active mentionne de son côté que **des montants compris entre 100 K€ et 1 M€ (gros dossiers) sont difficiles à mobiliser au stade de la création.**

#### c) Au stade du développement ou de la croissance

■ L'offre de la **Bpi semble couvrir correctement les tickets d'intervention les plus courants en région** (cf. IV, B, 2) mais ne répond pas à l'ensemble des besoins, difficiles à quantifier.

Si quelques entreprises du secteur de l'IAE font appel chaque année à ce type de financement, la profondeur de ce segment reste mal appréhendée.

■ Pour France Active, les financements existent et sont facilement accessibles y compris auprès des banques quand la situation de l'entreprise est bonne. FA estime néanmoins

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

nécessaire de mieux articuler son offre avec la mobilisation de l'épargne de proximité (La Nef, Garrigue, Caisse de solidarité NPDC...) et de la finance participative.

■ L'étude de Finansol sur les outils de financement détaillera les plans de financement du développement d'un certain nombre d'entreprises solidaires. Au-delà de la présentation de la palette d'outils, elle illustrera la manière dont ces outils sont effectivement activés et articulés.

### d) Au stade du changement d'échelle

■ **Il existe des projets**, émanant de groupes ou d'entreprises de taille moyenne, **et des outils d'apport de fonds propres ou de quasi fonds propres mais l'offre serait plus rare pour ceux qui ont des besoins plus importants** (tickets 200-500 K€), selon certains experts et la Caisse des dépôts, qui a du coup lancé le fond NovESS (cf. V, K, 4).

■ Finansol note de son côté que 25 organismes ont bénéficié, de la part d'une dizaine de financeurs ou de fonds, d'un financement en fonds propres ou quasi-fonds propres compris entre 50 et 200 K€ en 2015 : **l'offre est loin d'être inexistante mais elle nécessite d'être davantage déployée à une plus grande échelle.**

■ France Active estime que se pose aussi à ce stade celui de **l'accès à une ingénierie financière et à un conseil stratégique de haut niveau** car la plupart des entreprises de l'ESS n'ont pas, compte tenu de leur taille, un directeur financier maîtrisant parfaitement cette problématique.

La question de la taille de ce segment de marché est également posée au sujet des associations. Celles susceptibles de changer d'échelle sont en effet mal identifiées et un travail est à mener à cet effet avec les réseaux et les fédérations, pour accompagner ensuite les intéressées.

### Proposition 56

**Repérer dans chaque grand secteur les associations susceptibles de changer d'échelle pour leur proposer à cet effet l'accompagnement adéquat**

Les **tours de table sont également parfois délicats à boucler** selon FA car certains investisseurs privés ont des exigences trop élevées en termes de rentabilité (7 à 8 %). Le schéma du capital risque (1 ou 2 succès compensent les pertes enregistrées sur 10 dossiers) ne peut donc pas fonctionner dans l'ESS et **la seule réponse adaptée est de rehausser le régime des garanties** (cf. V, F).

### e) Au stade de la transmission

Des acteurs comme Initiative France ou France Active ont une composante de leur activité dédiée à ce stade de la vie de l'entreprise (cf. II, D, 1, a et c). Selon France Active,

ce type d'opération impose souvent de combiner reconstitution des fonds propres et du fonds de roulement, garantie de prêts et accompagnement.

**Peu de données publiques sont accessibles sur le marché de la transmission.** Un récent rapport sur ce sujet de l'Observatoire du financement des entreprises comporte cependant de précieuses indications sur le nombre et la typologie des transmissions (profil du repreneur ; prix de cession ; montage juridique et financier de la reprise), tout en déplorant l'absence de statistiques globales et fiables sur le financement bancaire de la reprise (par catégorie et taille d'entreprises, par secteur et par type de repreneur).

Selon ce rapport, **40 000 fonds de commerce ont été repris en 2015 pour un montant moyen de 180 K€** (en baisse depuis 2012, année où il atteignait 200 K€), correspondant à 8 mois d'activité, avec une forte dispersion sectorielle (60 K€ en coiffure ou soins de beauté, 80 K€ en restauration rapide, 100 K€ en maçonnerie, 140 K€ dans le commerce d'habillement, 160 K€ dans la restauration traditionnelle, 200 K€ en boulangerie, 260 K€ dans l'optique, 370 K€ dans l'hôtellerie et 1060 K€ dans la pharmacie).

Les **transmissions de titres sociaux (parts sociales ou actions), moins nombreuses que les reprises de fonds de commerce, s'effectuent sur la base d'un prix moyen plus élevé** et concernent des entreprises employant généralement plus de 10 salariés.

L'AFIC, dont les membres consacrent 57 % de leurs investissements au capital-transmission (cf. note 6, p. 25), estime le nombre d'entreprises susceptibles d'en bénéficier à 2500 par an au cours des 10 prochaines années. Le portefeuille de ses membres en comportait 1226 fin 2014 et 261 nouvelles opérations sont intervenues en 2015 (dans les secteurs de l'industrie, des transports et des services surtout, avec 3/4 de PME et 1/4 d'ETI), d'où une durée moyenne de détention de près de 5 ans. Le montant moyen de l'investissement ressort à 4,3 M€ en 2015 sur ce segment.

**Le montage financier type privilégié par les banques fait appel à des apports personnels** (20 à 30 % du montant), **à l'emprunt bancaire** (dans 70 % des cas, sur une durée de 7 ans et un co-financement pour les reprises d'un montant significatif), **au prêt d'honneur** (pour les reprises de TPE surtout), **à des aides publiques, au crédit-vendeur** (dans 2 à 9 % des cas), parfois à des aides des fournisseurs ou des franchiseurs et rarement au crowdlending (sans prise de garantie mais avec un taux plus élevé que celui des banques). Le recours aux prêts d'honneur et aux aides régionales est fréquent pour la reprise de TPE de l'ESS (tickets inférieurs à 100 K€)

Les montants impliqués sont nettement supérieurs à ceux qui sont mobilisés au stade de la création et ces **montages sont estimés risqués par les banques** eu égard à la faible visibilité sur le futur (d'où la durée limitée des prêts mais celle-ci peut aller jusqu'à 15 ans lorsque la transaction comporte une composante immobilière) mais moins que la création.

Le rôle des garanties est donc important ; elles sont mobilisées auprès des sociétés de caution mutuelle (dont la Socama et la SIAGI, cette dernière pour un montant moyen

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

de 163 K€, cf. note 19, p. 36) ou de la Bpi, qui est intervenue en 2015 au profit de 7260 TPE pour un montant d'1 Md€ en garantie auprès des banques et de 1740 PME pour un montant de 740 M€ (cf. II, C, 2). La Bpi intervient aussi sous forme de prêts directs à des PME ou ETI (700 M€ de prêts et 300 M€ de crédits d'investissement). L'offre de garantie de la SIAGI et de la Bpi sur le crédit-vendeur reste mal connue.

Ce rapport évoque de manière marginale la **reprise en SCOP** comme une variante de la reprise par les salariés, en soulignant les aspects positifs et négatifs de ce type de reprise vus par les financeurs : appréciation aisée du profil du repreneur, de sa connaissance de l'entreprise et de ses compétences ; relation de confiance généralement bonne entre cédant et repreneur, qui permet de financer partiellement l'opération par recours au crédit-vendeur ; des **apports personnels du repreneur souvent insuffisants**.

S'agissant des SCOP (cf. II, E, 8), il mentionne que sur 870 SCOP créées entre 2008 et 2012, les deux-tiers étaient des créations mais que 13 % étaient des reprises d'entreprises saines et 8 % d'entreprises en difficulté, cette dernière catégorie recouvrant deux situations différentes : des difficultés économiques ou une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire en cours. La solidité financière du repreneur est centrale dans de telles hypothèses puisqu'il lui faudra ensuite financer l'activité et l'investissement.

Plus généralement, entre 20 et 30 % des reprises concerneraient des entreprises en difficulté (majoritairement des fonds de commerce), celles-ci étant considérées comme les plus risquées.

La Commission rappelle à cet égard que la reprise par les salariés sous forme coopérative d'entreprises classiques ne trouvant pas de repreneurs avait fait l'objet d'une disposition incitative dans la loi du 31 juillet 2014 mais la levée de boucliers du MEDEF en a finalement eu raison dans la loi dite Macron du 6 août 2015. Ceci n'empêche pas le mouvement coopératif de contribuer sur le terrain à la reprise d'entreprises qui ne trouvent pas de repreneurs sur le marché (cf. II, E, 8).

France Active relève également le caractère plus risqué de cette catégorie de création (taux d'échec compris entre 10 et 15 %) et donc la nécessité d'une garantie publique de meilleur niveau.

Le rapport de l'Observatoire du financement des entreprises formule quelques propositions pour améliorer le montage, l'accompagnement et le financement des transmissions. Pour l'ESS, les plus importantes consistent à **estimer la taille du marché et à dresser la typologie des reprises**, sujet déjà rencontré dans d'autres domaines.

### Proposition 9

Estimer la taille du marché de la transmission d'entreprises au sein de l'ESS et du secteur concurrentiel vers l'ESS et dresser la typologie de ces reprises

L'autre consiste à se demander qui sont actuellement les acteurs de la reprise dans l'ESS et **s'il convient de bâtir une offre nouvelle, spécifique pour les TPE**. Comme les fonds de capital-risque ne s'intéressent qu'aux plus gros dossiers (ceux des PME et ETI, pour amortir les coûts d'étude et d'accompagnement), il convient de vérifier :

- si l'absence d'une telle offre handicape les reprises par l'ESS ou si les offres actuelles spécifiques à l'ESS (prêts d'honneur, fonds régionaux, aides publiques, garanties...) suffisent ;
- et, au cas où l'offre actuelle serait jugée insuffisante, **qui pourrait l'élaborer et la diffuser** (investisseurs, banques ou Bpi).

### Proposition 77

**Compléter le cas échéant l'offre de financement proposée aux entreprises de l'ESS dans les domaines suivants : offre spécifique pour les TPE en matière de transmission ou de reprise en vérifiant si l'absence d'une telle offre handicape les reprises par l'ESS ou si les offres actuelles spécifiques à l'ESS (prêts d'honneur, fonds régionaux, aides publiques, garanties...) suffisent ; et au cas où l'offre actuelle serait jugée insuffisante, élaboration et diffusion de cette offre**

#### f) Au stade du retournement

La Commission n'a pas identifié de littérature sur ce sujet, en dehors de ce qui a été mentionné ci-dessus (note 85, p. 101 et note 6, p. 25 pour les chiffres du capital-retournement de l'AFIC).

La taille du marché reste largement inconnue et les chiffres publiés par l'AFIC révèlent une faible implication du capital-retournement dans cette phase (19 opérations d'un montant moyen de 1,15 M€ en 2015), sans doute en raison d'un couple rendement : risque peu attractif.

Le PIAESS, qui n'avait pas vocation à soutenir les entreprises en difficulté, a été saisi de quelques dossiers, surtout dans les régions, mais n'est intervenu que de manière marginale dans des situations de ce genre (cf. IV, B, 2).

France Active pointe surtout **l'insuffisance des dispositifs de prévention**, notamment dans le milieu associatif.

La **réponse** est, pour la Commission, **à construire avec ou par les fédérations et les têtes de réseau**, qui pourraient mettre en place des **dispositifs d'alerte interne**. Ceci ne sera pas facile car la diffusion d'alertes ne fait pas partie de la culture associative.

### Proposition 57

**Repérer en amont les entreprises en difficulté  
en mettant en place des dispositifs d'alerte préventive  
pour leur proposer l'accompagnement nécessaire**

#### **g) Deux « trous » particulièrement identifiés : l'accompagnement et l'innovation sociale**

De manière transversale aux stades de la vie de l'entreprise, beaucoup d'acteurs de l'ESS soulignent particulièrement **deux « trous »** : **celui de l'accompagnement**, traité plus loin (cf. V, E), et celui du **financement de l'innovation sociale**, également traité plus loin (V, D), dans la mesure où l'innovation sociale est moins facile à appréhender que l'innovation technologique et où les entreprises de l'ESS ne bénéficient généralement pas du crédit d'impôt recherche.

#### **h) Un autre « trou » : la combinaison des différents outils de financement**

Au-delà de cette distinction entre phases, les outils de financement sont souvent combinés pour répondre à des problématiques affectant plusieurs postes du bilan (fonds propres ; dette à moyen terme ; dette à court terme), selon qu'il s'agit d'investir et/ou de financer la croissance de l'activité.

**On manque en tout cas cruellement d'études ou de monographies montrant comment ces différents outils sont ou peuvent être combinés au mieux dans l'ESS. ESS France pourrait utilement encourager de telles initiatives** (cf. V, E, 5, a).

## **7 Un outil robuste et performant à conserver dans l'ESS : le titre participatif (TP)**

■ Très adapté pour les Scop, il a été préférentiellement utilisé par l'IDES dès les années 1980 pour leur apporter des fonds propres (cf. II, D, 3, a).

Ne modifiant pas la répartition du capital et dénué de droit de vote, il n'entraîne pas d'im-mixtion du porteur dans la gestion de l'entreprise et est remboursable après 7 ans à l'initiative du bénéficiaire. La rémunération étant pour partie indexée sur les performances de l'entreprise et donc attractive pour les prêteurs en cas de succès, seule l'existence d'un *step up* incite l'entreprise à rembourser ce titre perpétuel.

Il n'implique pas non plus la constitution de garanties par l'emprunteur.

La CGScop a renforcé sa capacité d'intervention en créant Scopinvest (cf. II, D, 3, b). Elle note aussi que des investisseurs comme France Active ou le Comptoir de l'innovation investissent désormais couramment dans les coopératives sous forme de TP (par exemple, Scopélec vient d'émettre en octobre 2016 pour 10,5 M€ de titres participatifs auprès du PIAESS, d'Impact Coopératif et du Comptoir de l'innovation), tout en soulignant les

difficultés causées actuellement par le plafonnement de la rémunération par référence au TMO (cf. note 36, p. 47).

■ Finansol observe de son côté que les TP sont très peu utilisés par les financeurs et les fonds solidaires. Du côté des entreprises solidaires, cet outil semble présenter peu d'intérêt par comparaison avec les **billets à ordre** (BAO) émis à 5 ans auprès des FPS qui, également remboursables *in fine*, **ressemblent à des quasi fonds propres**, à la seule différence que, comptablement, ces BAO s'inscrivent en bas de bilan et dégradent les ratios d'endettement, contrairement aux TP.

■ Quoiqu'il en soit, la Commission tient à souligner que **le TP, peu utilisé dans l'économie classique, joue un rôle majeur dans l'ESS où de nombreuses entreprises ne sont pas dotées d'un capital**. Ne pouvant pas lever de fonds propres sous forme d'augmentation de capital, elles peuvent lever des quasi fonds propres grâce à cet outil.

\*

Comme les différentes analyses ou études ci-dessus le montrent, **il existe d'ores et déjà de nombreux outils de financement mais il n'existe pas encore au sein de l'ESS de consensus clairement établi sur les « trous dans la raquette » ni sur leur ampleur**. Il est donc particulièrement recommandé à ESS France de poursuivre ses réflexions sur ce sujet. La Commission recommande aussi que les acteurs et fédérations de l'ESS continuent dans le futur à documenter de manière dynamique et la plus objective possible cette importante question en concertation entre eux mais aussi avec les banques, notamment la Bpi, et les pouvoirs publics.

L'analyse qui a été faite de l'offre de la Bpi invite d'ailleurs à élargir sa conclusion, à savoir que toute offre destinée aux entreprises de l'ESS n'est réellement pertinente que si elle est élaborée en fonction d'une analyse de leurs besoins (cf. IV, A, 8) et prend en compte leurs spécificités (cf. IV, C, ci-après). Cette conclusion vaut naturellement aussi pour les offres régionales et pour les offres européennes.

## C Quelles sont les spécificités du financement des entreprises de l'ESS et répondent-elles à des modèles spécifiques de financement ?

Pour répondre correctement à la question précédente (adéquation de l'offre de financement aux besoins), **il faudrait pouvoir également trancher de manière éclairée la question de savoir si les modèles de financement et, en amont, les modèles économiques des entreprises de l'ESS sont ou non semblables à ceux des entreprises**

**ordinaires** (cf. II, A, 1) et prendre en compte les évolutions de leur modèle économique (cf. V, A).

Sur ce point aussi, il serait hasardeux d'avancer des analyses ou des conclusions définitives et il faut se contenter, pour le moment, d'approches fragmentaires même s'il est généralement admis que l'entreprise de l'ESS se définit d'abord par sa finalité sociale ou environnementale, par son projet collectif et par sa capacité d'innovation.

La plupart des spécialistes identifient deux particularités dans les modèles économiques de l'ESS. La première tient à la diversité des ressources : ventes d'une production marchande (sur le marché proprement dit ou auprès de clients publics), revenus d'une production non marchande (subventions publiques) et ressources propres issues des membres (cotisations et dons ; bénévolat). La deuxième tient à l'implantation territoriale ou régionale des activités (activités locales, engagement des membres, services rendus à la population et fourniture d'aménités, focalisation sur les catégories sociales fragiles).

### 1 Des modèles de financement variés

■ Les banquiers de l'ESS et l'étude Ethifinance déjà évoquée (cf. II, A, 2) soulignent de manière convergente que **le modèle de financement des entreprises varie selon les familles de l'ESS**. Et si les coopératives et les mutuelles ne se distinguent pas fondamentalement des entreprises classiques quant aux outils de crédit bancaire utilisés, il n'en va pas de même pour la levée de fonds propres.

■ Les associations les plus importantes recourent en revanche volontiers aux titres de créance négociables (art L.213-3 CMF), spécialement aux billets de trésorerie d'une durée égale ou inférieure à 1 an, et aux bons à moyen terme négociables d'une durée supérieure ou égale à un an.

Certaines recourent plus volontiers encore aux billets à ordre (BAO) des FPS solidaires qui leur semblent une solution préférable pour régler leurs difficultés de trésorerie de manière plus pérenne (cf. IV, B, 7). Les BAO solidaires présentent en effet les avantages suivants :

- remboursables *in fine*, ils donnent une grande latitude aux émetteurs quant à la gestion de la trésorerie, favorisant leur capacité à s'engager sur de nouveaux projets qui n'atteindront l'équilibre que quelques années plus tard ;
- « non fléchés » contrairement aux prêts bancaires habituels, ils permettent aux émetteurs de financer des besoins mal financés par ailleurs (investissements immatériels, accroissement du BFR, ... ) ;
- ils ne sont pas assortis de la constitution de garanties ;
- ils sont émis à taux très faible, avantage moins sensible dans le contexte actuel de taux bas.

■ Pour les entreprises appartenant à l'économie solidaire, il semble que l'offre de financement est focalisée sur les deux stades principaux de la vie de l'entreprise : la création et le développement.

L'étude menée en 2015 par Finansol sur les fonds dits « 90-10 », principalement d'épargne salariale mais aussi d'origine bancaire, confirme l'existence d'une **typologie à tout le moins binaire pour les investissements solidaires**.

Trois émetteurs solidaires (la SIFA ; Habitat et Humanisme ; l'Adie) recueillent environ la moitié des sommes investies par ces fonds dans des entreprises solidaires. **Les bénéficiaires en sont des financeurs solidaires qui doivent renforcer leurs fonds propres pour financer à leur tour des entreprises de taille modeste ou des foncières solidaires** en phase de fort développement ou de changement d'échelle.

L'autre moitié est directement investie par ces fonds dans des **entreprises de taille plus modeste, qui se financent surtout par de la dette**. La croissance du nombre de lignes d'investissement dans ces fonds témoigne ainsi de leur double capacité à prendre des risques auprès d'entreprises émergentes sous forme de dette et d'entreprises en forte croissance par apport de fonds propres et de quasi fonds propres pour des montants significatifs.

■ L'étude Finansol sur les outils de financement (cf. IV, B, 5) confirme que les modèles de financement et les modèles économiques des entreprises de l'ESS sont, d'une part, différents de ceux des entreprises traditionnelles, d'autre part, multiples (selon les secteurs, les statuts, la structuration du projet,...).

A titre d'illustration, on a vu que les associations des secteurs de la santé et du médico-social étaient fortement capitalistiques et qu'elles devaient financer de lourds investissements. Ceci implique de brancher ces secteurs sur des ressources de financement long, par exemple celles fournies par la Caisse des dépôts.

Ou que les entreprises du secteur de l'IAE rencontraient surtout des problèmes de trésorerie à court terme, ce qui implique de les brancher sur une solution de financement du BFR à court terme qui ne semble pas exister actuellement.

## 2 Des contraintes et des spécificités dont il n'est pas assez tenu compte

Comme **les entreprises appartenant à l'ESS ne sont pas cotées** -seules le sont éventuellement des filiales- les perspectives de recours aux financements de marché sont limitées pour ces entreprises et leur financement devrait pour cette raison rester largement bancaire à l'avenir (cf. III, A, 1), tout en continuant à faire largement appel aux institutions financières spécialisées de l'ESS et en faisant de plus en plus appel au financement participatif (cf. III, B, 1).

### a) Les statuts de l'ESS

Les statuts de l'ESS imposent **des contraintes qui ont des conséquences financières très importantes** et rendent spécifique l'investissement dans l'ESS et son financement :

- lorsqu'il n'y a pas de capital, on ne peut pas en mobiliser au stade de la création et il ne peut y avoir ultérieurement ni introduction en bourse, ni OPA, ni sortie avec réalisation d'une plus-value sur les titres cédés comme dans le capital-risque traditionnel ;
- si le principe de lucrativité limitée n'interdit pas de réaliser des bénéfices, il interdit de les partager ou encadre l'ampleur de ce partage lorsqu'il est possible ; la rémunération de l'investisseur s'en trouve fortement contrainte ;
- avec le principe « une personne, une voix », la participation à la gouvernance est nécessairement limitée et surtout partagée.

Cette spécificité fait que **l'assimilation faite** depuis toujours **par la Commission européenne**, en dernier lieu **dans son règlement d'exemption par catégorie n°651/2014 du 17 juin 2014, de l'investissement dans l'ESS au capital-risque privé**, qui se rémunère par une plus-value sur titres à la sortie, **est abusive et désavantage structurellement l'ESS**. Car des contraintes supplémentaires pèsent depuis ce règlement sur les entreprises de l'ESS bénéficiaires d'éventuelles aides d'Etat (elles doivent avoir moins de 7 ans d'ancienneté et ne peuvent pas recevoir une aide supérieure à 15 M€ entre 2015 et 2020).

Il faudra donc que ESS France insiste pour que **le gouvernement français négocie pour la période suivante une sortie complète de l'ESS de ce régime du capital-risque privé, qui ne correspond pas du tout à la plupart des modèles de financement de l'ESS**.

### Proposition 47 Faire sortir l'ESS du régime du capital-risque appliqué en matière d'aides d'Etat

### b) La rentabilité limitée

Parmi les spécificités de ses modèles de financement, **leur rentabilité limitée constitue un obstacle à l'implication d'un certain nombre de financeurs** « traditionnels » (type fonds d'investissement ou de capital-risque), dont on a vu que les attentes étaient trop élevées et souvent incompatibles avec les réalités du secteur (cf. IV, B, 6, a et d).

Il existe malheureusement très peu d'études sur la rentabilité comparée des entreprises de l'ESS et des entreprises commerciales. L'INSEE en a effectué une sur les coopératives en 2014, qui illustre bien leur différence de modèle économique et de financement avec les entreprises à but lucratif.

*« Les coopératives présentent une plus faible rentabilité économique que les sociétés extérieures à l'économie sociale pour lesquelles on dispose des données de bilan. L'écart sur la rentabilité économique est plus marqué lorsqu'on contrôle des effets taille et secteur.*

*Ce constat concerne tous les types de coopératives non financières, y compris les coopératives agricoles. Ces dernières présentent pourtant de forts taux de marge, mais elles mobilisent du capital et ont des taux d'investissement plus élevés.*

*La constitution de réserves est statutairement encouragée dans les coopératives (cf. II, E, 8). De fait, les réserves, issues des bénéfices antérieurs non redistribués, sont plus importantes dans les coopératives que dans les entreprises non financières extérieures à l'économie sociale. Un peu plus de 90 % des coopératives agricoles, de 80 % des coopératives de production et de 70 % des autres coopératives ont ainsi constitué des réserves excédant le seuil légal de 10 % du capital social. Seules 46 % des entreprises le font en dehors de l'économie sociale. Pour 85 % des coopératives agricoles, 70 % des coopératives de production et la moitié des autres types de coopératives, les réserves constituées sont supérieures au capital social. Tel est le cas d'un tiers des entreprises en dehors de l'économie sociale. »*

L'INSEE dresse sa comparaison sur la base des ratios suivants :

### **Ratios économiques et écarts de ces ratios par rapport à ceux des entreprises extérieures à l'économie sociale de mêmes taille et secteur<sup>87</sup>**

En % et en points d'écart<sup>88</sup>

	Taux de marge	Taux d'investissement	Taux de rentabilité économique
<b>Ensemble des coopératives non financières</b>	29 (-5)	19 (+4)	6 (-15)
<b>Coopératives agricoles (y compris commerce de gros et industrie agroalimentaire)</b>	38 (+4)	21 (+13)	6 (-16)
<b>Coopératives de production</b>	13 (-10)	9 (ns)	9 (-14)
<b>Autres coopératives</b>	21 (-9)	18 (ns)	7 (-16)
<b>Sociétés non financières hors économie sociale</b>	26	14	10

Source : Insee, fichier approché des résultats Esane (Fare) 2011.

87. L'échantillon concerne les entreprises non financières non agricoles (hors auto-entrepreneurs, micro-entreprises au sens fiscal et unités relevant du régime des BNC). Il retient les unités employeuses ayant une valeur ajoutée positive. Il comprend 1,2 million d'unités légales non financières hors ES et 3 800 coopératives de l'ES approximativement équiréparties dans les trois catégories (1 300 coopératives agricoles, 1100 coopératives de production, 1400 autres coopératives).

88. Lecture : le taux de marge des coopératives étudiées est en moyenne de 29 %. Il est de 26 % dans les entreprises hors économie sociale. À taille et secteur donnés, le taux de marge des coopératives est toutefois inférieur de 5 points à celui des entreprises en dehors de l'économie sociale.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Le taux de rentabilité économique des coopératives apparaît significativement plus faible, notamment du fait d'un taux d'investissement plus important.

Sans tirer de cette étude des conclusions de portée générale, la Commission ne peut que **suggérer à l'INSEE de mener des études comparables pour les autres familles de l'ESS**, notamment pour les entreprises de droit privé qui ont été incluses par la loi du 31 juillet 2014 dans le champ de l'ESS.

### Proposition 6

**Mener périodiquement des études de rentabilité comparée entre entreprises de l'ESS et entreprises commerciales (INSEE)**

#### c) Des projets à vocation sociale

Indépendamment de cette caractéristique (rentabilité intrinsèquement inférieure), Finansol souligne dans son étude en cours sur le financement des entreprises que **la vocation sociale de leurs projets les incite à opérer des arbitrages qui n'auraient aucun sens pour une entreprise traditionnelle** : par exemple la non mécanisation pour les entreprises d'insertion par l'activité économique, le fait de privilégier l'essaimage d'un concept plutôt que de se lancer dans un processus de croissance classique ou le choix de se développer sur des marchés davantage identifiés par leur caractère solidaire que par leurs niveaux de rentabilité.

**L'une des plus-values des financeurs et des investisseurs solidaires spécialisés est précisément qu'ils sont mieux à même que les banques ou investisseurs généralistes de comprendre et d'accueillir ces options stratégiques particulières à l'ESS**, quitte à accepter une rentabilité financière plus faible.

## 3 Financement spécialisé ou financement de droit commun ?

Cette remarque conduit la Commission à revenir sur un débat aussi ancien que l'ESS, celui de savoir si le financement de ses entreprises doit être assuré par des institutions généralistes ou spécialisées et celui de savoir si les problèmes de financement des entreprises de l'ESS peuvent se résoudre simplement en leur donnant accès aux dispositifs et outils de droit commun ouverts aux entreprises en général.

Sur ce point, la Commission soutient par **principe que tous les dispositifs accessibles aux entreprises commerciales** (allègements de charges, avances remboursables, subventions, aides à l'investissement, crédits d'impôt...), **que ce soit au plan national ou régional** (fonds de développement régionaux ou de garantie, cf. II, F), **doivent l'être effective-**

**ment aussi aux entreprises de l'ESS.** Elle a cependant relevé que les entreprises de l'ESS ne s'adressaient pas volontiers à ces dispositifs généraux pour des raisons déjà indiquées mais qui restent à documenter avec davantage de précision.

### Proposition 7

**Documenter les raisons pour lesquelles les entreprises de l'ESS ne s'adressent pas volontiers aux dispositifs de financement de droit commun en vue de mieux articuler les réseaux de conseil et d'accompagnement généralistes et propres à l'ESS**

De même, les offres de la Bpi en faveur des entreprises traditionnelles doivent être par principe accessibles aux entreprises de l'ESS et leur être proposées. La Commission a d'ailleurs relevé que la croissance des crédits aux entreprises de l'ESS était largement liée à l'utilisation par ces dernières des outils de droit commun puisque son offre spécifique à l'ESS est largement inadaptée (cf. IV, A, 6).

En ce qui concerne l'accès au crédit, la Commission a également noté que les entreprises de l'ESS s'adressaient à la fois aux banques généralistes, par exemple pour leurs besoins de trésorerie, mais aussi aux institutions financières spécialisées de l'ESS pour des besoins plus spécifiques (création, financement des investissements par emprunt à moyen ou long terme ou par financement locatif, changement d'échelle, renforcement des fonds propres). On le comprend d'autant plus que ces institutions financières et investisseurs spécialisés comprennent mieux et accueillent mieux des options stratégiques particulières à ces entreprises (cf. ci-dessus). Mais en période de taux bas, ces mêmes entreprises n'hésitent pas à s'adresser aux banques généralistes si elles peuvent y trouver des conditions plus favorables.

Dès lors, **la Commission estime primordial de conserver et de développer ces institutions spécialisées de l'ESS et qu'il ne faut surtout pas opposer accès aux dispositifs ou réseaux généralistes et accès aux dispositifs ou réseaux spécifiques de l'ESS. Il faut simplement articuler correctement entre eux les dispositifs ou réseaux généralistes et spécialisés.** L'exemple de France Active, de l'Adie ou d'Initiative France (cf. II, D, 1), qui ont réussi à articuler ces dispositifs et réseaux, montre la voie à suivre pour satisfaire aux attentes et aux besoins de l'ESS.

Elle est d'autant plus recommandée que ce travail partenarial entre les réseaux territoriaux de l'ESS et les banques généralistes conduit ces dernières à adapter progressivement leur offre aux besoins des entreprises de l'ESS. L'exemple de BNP Paribas mérite d'être cité comme illustration de cette influence réciproque bénéfique.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

C'est également ce qui a conduit la Commission à mettre en avant une recommandation similaire pour la Bpi (cf. IV, A, 8), pour que cette dernière assume enfin correctement le rôle que la loi lui a confié.

Cette analyse la conduit accessoirement à **écarter comme chimérique et comme ne correspondant pas aux réalités de l'ESS et aux besoins de ses entreprises la création d'un « guichet unique »** qui aurait réponse à tout.

Ce raisonnement sur **l'indispensable articulation entre banques généralistes et institutions financières spécialisées vaut aussi pour bien d'autres sujets : la distribution et l'octroi des garanties, le bouclage des tours de table des investisseurs, le co-investissement dans des entreprises de l'ESS...**

\*

En conclusion, la Commission estime essentiel de **continuer à documenter cette importante question de la spécificité du financement des entreprises de l'ESS, en liaison avec les acteurs du financement.**

Quelques études ou enquêtes pourraient d'ailleurs être utilement recommandées par ESS France.

# 5 Pistes d'action et propositions

Malgré l'absence de données ou d'enquêtes totalement fiables sur le mode de financement et les besoins de financement des entreprises de l'ESS et d'un consensus robuste sur les failles des dispositifs existants, la Commission s'est risquée à **identifier les grandes familles de pistes d'action** de nature à résoudre les difficultés signalées et à améliorer la situation de ces entreprises.

Elles découlent logiquement des impressions recueillies auprès des acteurs et des analyses présentées ci-dessus.

Se situant à des niveaux très différents, elles **mêlent le court et le long terme**.

Plus ou moins élaborées, certaines nécessiteront d'être approfondies après validation de leur pertinence. D'autres devront alors être affinées pour être transformées ultérieurement en propositions d'actions plus concrètes.

Pour la Commission, ces pistes ne peuvent pas être retenues ou traitées isolément les unes des autres mais forment un **ensemble cohérent, de nature à répondre à l'ensemble des problématiques identifiées**.

Leur **mise en œuvre va dépendre d'une pluralité d'acteurs**, agissant isolément ou le plus souvent de conserve : les collectivités publiques, les banques et les institutions financières généralistes ou spécialisées de l'ESS, les entreprises de l'ESS, les groupements, fédérations et réseaux de l'ESS...

Par exemple, pour disposer d'une vision et d'une analyse plus fiable des modes de financement des entreprises de l'ESS, il faudrait que **les banques qui les financent puissent extraire les données correspondantes de leurs fichiers clients et les analyser ; une consolidation à l'échelle de toute l'ESS devrait également être possible sous l'égide d'un tiers de confiance (Banque de France ; INSEE...)**. Ceci suppose naturellement une mobilisation concertée sur le moyen terme entre les banques, les pouvoirs publics chargés d'assurer l'identification de ces entreprises (cf. V, B) et ce tiers de confiance.

### Proposition 3

**Demander aux banques de l'ESS de transmettre à un tiers de confiance (préférentiellement la Banque de France) leurs données clients pour les consolider et ainsi mieux appréhender le mode de financement des entreprises de l'ESS**

Autre exemple, qui concerne un enjeu capital, les acteurs de l'ESS et notamment ses banques doivent **se montrer plus proactifs sur les questions internationales ou européennes qui conditionnent directement le développement des entreprises de l'ESS** (règles prudentielles ; règles comptables ; réglementation des aides d'Etat ; modèles de financement prônés pour les entreprises...), en liaison avec l'Etat.

Bref, **traiter du financement des entreprises de l'ESS ne se résume pas à une question d'outils financiers, d'institutions financières ou de circuits de financement**. Au-delà de ces aspects, il faut aussi **traiter de l'environnement dans lequel ces entreprises utilisent ces outils** ou recourent à ces institutions ou circuits et de la **manière dont les acteurs sont articulés entre eux**.

Pour la Commission, l'un des apports et des rôles majeurs d'ESS France est précisément de penser et de faire prévaloir l'articulation optimale entre tous les acteurs.

## **A** Travailler en amont sur l'évolution des modèles économiques des différentes familles et des différents secteurs de l'ESS

Pour faciliter l'élaboration d'une offre adaptée aux besoins et l'accès au financement, encore faut-il appréhender correctement les modèles économiques et de financement de l'ESS.

### **1** Pour identifier leurs remises en cause

La Commission a relevé que **de nombreuses familles ou secteurs voyaient leur modèle économique profondément remis en cause**.

La liste qui suit n'est pas exhaustive mais seulement illustrative.

**Les entreprises de l'ESS sont en effet non seulement soumises aux mêmes défis que les entreprises traditionnelles (transition numérique, écologique, énergétique...) mais ont aussi à relever quelques défis particuliers à certains statuts ou à certains secteurs économiques ou sociaux**, ces différents défis pouvant parfois se cumuler.

### a) Du côté des associations

Du côté des 1 300 000 associations, le déclin des subventions au profit de la commande publique et la modification de la répartition du financement entre catégories de collectivités<sup>89</sup>, qui s'ajoute aux retards de paiement, est le facteur déclenchant<sup>90</sup> ou accélérateur et, comme le relève un banquier de l'ESS, « *la baisse des subventions n'a pas de solution chez le banquier* ».

L'avis du HCVA du 14 mars 2014, après avoir constaté la relative fragilité financière des associations, en déduit l'impérieuse nécessité de **renforcer l'économie des financements privés**, avec toutefois une limite quant à la participation qu'il est possible de demander aux usagers en période de récession économique, **et leurs fonds propres**. Il souligne finalement que « *...le modèle économique associatif...est remis en cause reposant sur la combinaison entre l'implication des bénévoles, les subventions publiques, la générosité du public et des entreprises et la participation des usagers* ».

Mais le financement de leur fonds de roulement par les associations nécessite aussi un recours accru aux mécanismes de garantie (France Active relève que la forte hausse des montants garantis en 2015 et 2016 s'explique en partie par ce phénomène, cf. II, D, 1, a).

De ce point de vue, l'apport des « *groupes associatifs* » est à souligner : si chacun des membres est exclu de l'accès aux financeurs ou aux fonds solidaires, ceux-ci bénéficient néanmoins de ces ressources via la tête de réseau qui y a accès et irrigue ses membres, notamment pour faire face à l'augmentation du BFR dans le cadre d'un projet de développement.

### b) Du côté de la coopération agricole

La coopération agricole subit les contrecoups de la fin des quotas européens et des mécanismes de stabilisation des prix agricoles tandis qu'elle reste dans un rapport de force défavorable vis-à-vis de la grande distribution.

89. Les départements sont devenus en 2011 les principaux financeurs des associations (12 %), devant les communes (11,5 % en 2012), l'Etat (11 %) et les régions (3,5 %). La part de l'Etat était encore de 15 % en 1999.

90. Sur la base d'une enquête réalisée en 2014, l'INSEE a chiffré à **104 Mds€ le budget des associations et décomposé comme suit l'origine de leurs ressources : 33 % pour les recettes d'activités privées ; 27 % pour les recettes d'activités publiques ; 18 % pour les subventions publiques ; 10 % pour les cotisations ; 4 % pour les dons, le mécénat et les fondations ; 7 % pour les autres recettes** (Viviane Tchernonog, Enquête Associations de l'INSEE et enquête Paysage associatif du CES, 5 avril 2016, CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne). La diversité de ces financements illustre, avec le recours à 16 millions de bénévoles dont l'engagement est valorisé à environ 20 Mds€, **l'hybridation des ressources dans le modèle économique des associations**.

### c) Du côté des banques et des mutuelles

Les banques et les mutuelles doivent absorber les chocs causés par les nouvelles règles prudentielles européennes (Bale III et Solvency II), qui ne sont pas toujours adaptées aux contraintes de l'ESS.

Les **contraintes prudentielles pour les mutuelles du code de la mutualité** exerçant une activité **d'assurance** (dites du livre II) se traduisent principalement par une augmentation régulière des exigences de fonds propres et génèrent des charges supplémentaires importantes en termes de systèmes d'information et de ressources humaines.

Ces mutuelles connaissent en outre, depuis une dizaine d'années, des **chocs fiscaux** (imposition à l'IS, augmentation des taxes TCMU et TSCA à hauteur de 2 Mds €/ an) **et réglementaires** (généralisation des contrats collectifs de complémentaire santé à l'ensemble des entreprises avec appels d'offres alors que les mutuelles recueillaient surtout des adhésions individuelles ; transfert de charges vers les assurances complémentaires résultant du déremboursement des dépenses de maladie ...) qui **bouleversent leur modèle économique**. De plus en plus administrées, elles soulignent aussi que leur marge de manœuvre et leur liberté d'initiative se sont considérablement réduites.

Tous ces chocs concourent à l'accélération de la concentration des organismes mutualistes: le nombre de mutuelles exerçant une activité d'assurances est revenu de 719 en 2010 à 488 fin 2015 et pourrait encore baisser jusqu'à moins de 400 à l'horizon 2020 et encore moins au-delà. Ces chocs fragilisent aussi leur situation financière. Bouleversement du modèle économique et fragilisation financière poussent et pousseront un certain nombre d'organismes mutualistes à rechercher des fonds propres supplémentaires, notamment dans un objectif de diversification, par exemple en émettant des titres ou certificats mutualistes au sein de leur groupe (cf. III, C, 3, a) ou sur les marchés pour les plus gros acteurs, étant relevé qu'ils ont émis très peu de titres participatifs auprès de l'IDES.

Cette **fragilisation financière** affecte aussi les **mutuelles gérant des œuvres sanitaires et sociales** (dites du livre III du code de la mutualité), dont des besoins de financement et de fonds propres sont analogues à ceux des entreprises non financières.

Les difficultés financières des partenaires publics (collectivités notamment), la moindre contribution de mutuelles du livre II et la fiscalisation depuis 2012 des activités « lucratives », qui permettaient traditionnellement d'équilibrer les activités non lucratives, concourent à cette fragilisation, obligeant certaines mutuelles à abandonner des activités. Par exemple, des villages de vacances qu'elles sont conduites à vendre car elles n'ont plus les moyens de les rénover ou de les exploiter (cf. II, E, 1); ou des établissements médicaux qu'elles cèdent pour les mêmes raisons (cf. II, E, 2), **avec le risque d'une sortie du secteur non lucratif**. La FEHAP souligne à cet égard que **les mutuelles ne participent plus, en raison de leur situation financière dégradée, au sauvetage de ces établissements et que les repreneurs sont à rechercher et à trouver dans le secteur associatif**.

Cette **imbrication** entre acteurs de l'ESS est **essentielle pour la stabilité de l'ensemble de l'ESS** et l'on saisit ici combien **les difficultés financières d'une famille peuventrejaillir sur**

celles d'une autre famille ou d'un autre secteur et, en sens inverse, combien les investissements d'une famille peuvent permettre à d'autres acteurs de franchir un cap de développement ou de faire évoluer leur modèle économique (cf. V, K, 2 sur les fondations).

## 2 Pour adapter en aval l'offre de financement ou de garanties

Travailler en amont sur ces modèles économiques et de financement permettra de mieux argumenter auprès des financeurs classiques sur les spécificités des entreprises de l'ESS par rapport aux entreprises ordinaires et sur la **nécessaire adaptation en aval de l'offre de financement ou de garanties**.

■ **Les critères relatifs au couple rendement/risque d'un investissement sont différents dans la sphère marchande et dans l'ESS** : dans cette dernière, la rentabilité financière n'est pas la seule à entrer en ligne de compte lorsqu'une entreprise décide d'investir et cherche à financer cet investissement. Est également pris en considération l'impact social et environnemental de l'investissement réalisé de sorte que **la rentabilité financière ne constitue qu'une dimension, parmi d'autres, de la décision** d'investissement et de financement. En outre, la rentabilité attendue est à terme plus long et de niveau plus modeste que dans une entreprise privée commerciale (cf. IV, C, 2, b).

La Commission invite donc chaque famille de l'ESS et spécialement chacun de ses secteurs économiques à **mettre en place des outils de mesure partagés de l'impact social et environnemental de l'investissement** ou de l'activité. Ceci devrait avoir pour effet de faciliter la décision de financement des investissements ou des activités en cause.

### Proposition 58

Mettre en place par secteur des outils de mesure de l'impact social et environnemental de l'activité et des investissements

Déclinaison de cette invitation à l'attention de **la Bpi**, cette dernière devrait également se doter d'outils lui permettant de mesurer, pour ses différents fonds d'investissement, l'utilité sociale et environnementale aussi bien que la rentabilité financière des investissements dans l'ESS.

### Proposition 89

Positionner correctement la Bpi sur sa mission de financement de l'ESS en la dotant d'outils permettant à ses différents fonds d'investissement de mesurer l'utilité sociale et environnementale de ses investissements dans l'ESS

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**Cette spécificité des critères relatifs au couple rendement/risque justifie aussi l'existence d'un régime de garanties spécifique et amélioré par rapport à celui dont bénéficient les entreprises ordinaires** (cf. V, F et V, K, 3).

Cette remarque conduit également à **distinguer plus clairement deux types de fonds dans le capital risque** qui s'intéresse à l'ESS: d'une part des fonds de *private equity* qui ont une exigence de TRI supérieure à 11-12 % et prennent en compte l'impact social de manière accessoire (cf. IV, C, 2, b), d'autre part les fonds à impact qui ont une exigence de TRI comprise entre 3 et 7 %, prennent en compte l'impact social et environnemental dans la décision d'investissement et entretiennent une relation d'une autre nature avec les porteurs de projet.

Les premiers peuvent être invités à contribuer de manière ponctuelle au financement de l'ESS ; **seuls les seconds en sont des partenaires de long terme** car ils ont intégré ses standards de rentabilité globale, laquelle ne se réduit pas à la rentabilité financière.

■ Du côté des épargnants, l'étude réalisée par Finansol en 2014 sur « *Les épargnants solidaires* » a confirmé l'existence d'une catégorie d'épargnants patients plus attentifs à l'utilité sociale et environnementale de leur placement à long terme qu'à sa rentabilité financière immédiate. Ces épargnants ne souhaitent pas prendre de risque en capital mais admettent un rendement financier limité si les projets soutenus engendrent des impacts positifs dans les domaines social et environnemental.

**Ceci justifie que cette épargne soit encouragée car elle met à la disposition de l'ESS une offre de financement à long terme à des conditions attractives**, qui se répercutent sur les conditions de financement consenties aux bénéficiaires (cf. V, J, 2 et 4).

Les financements issus de l'épargne salariale solidaire sont cependant théoriquement limités à 5 ans (comme ceux de la SIFA qui tire la majeure partie de ses ressources de ces produits, cf. II, D, 1, a).

La Nef propose toutefois des financements d'un terme plus long (jusqu'à 15 ans sur des projets d'énergie renouvelable), en prenant le risque de transformation à partir de produits bancaires liquides.

■ L'exemple de la **création du fonds TSI pour la rénovation du patrimoine du tourisme social et solidaire** (TSS) est également intéressant.

Avec un parc composé de plus de 1500 établissements et 235 000 lits touristiques (environ 5 % des hébergements marchands français), le TSS se caractérise par un parc immobilier vieillissant, nécessitant mises aux normes et adaptation aux exigences de confort de la clientèle (cf. II, E, 1). La Caisse des dépôts, l'Agence Nationale pour les Chèques Vacances, l'IRCANTEC et le Crédit Coopératif se sont associés à cet effet, en créant, en mars 2011, le Fonds Tourisme Social Investissement (TSI) afin d'amplifier le mouvement de rénovation de ce patrimoine.

Ce fonds s'adresse aux opérateurs ne disposant pas de fonds propres suffisants pour convaincre des banques de financer leur projet immobilier. Il est destiné à des porteurs de projet qui acceptent de s'engager dans des montages organisant la dissociation entre la propriété immobilière et l'exploitation.

Le Fonds TSI vise à participer en fonds propres et quasi fonds propres au financement d'environ 500 M€ de travaux sur 10 ans, conformément à l'évaluation des besoins identifiés du secteur à ce jour.

La Caisse des dépôts instruit les projets d'investissement et monte les opérations qui permettent à l'opérateur de se réendetter à l'extérieur et l'obligent à faire apparaître un loyer que doit payer l'exploitant, ce qui oblige ce dernier à améliorer sa gestion et à revoir toute sa chaîne de valeur.

La raréfaction de l'argent public et la difficulté d'accès au financement privé provoquent ainsi une évolution du modèle économique et confortent l'exploitation pour pouvoir parallèlement investir dans le *soft* et assurer l'entretien de l'immobilier dans la durée.

La création du Fonds TSI illustre, avec d'autres, **ce que l'on attend des banques publiques : qu'elles mettent en place, à certaines époques bien déterminées, des outils de financement spécifiques pour répondre à une problématique sectorielle bien identifiée et accompagner l'évolution des modèles économiques.**

### Proposition 18

Mettre en place, lorsque cela s'avère nécessaire, des outils de financement spécifiques pour répondre à une problématique sectorielle bien identifiée et accompagner l'évolution des modèles économiques de ce secteur

## 3 Pour convaincre de nouveaux investisseurs patients

Travailler sur ces modèles économiques et de financement permettra aussi de convaincre de nouveaux investisseurs patients d'investir en toute connaissance de cause dans des entreprises de l'ESS (cf. V, K, 2, 3 et 4).

D'autant plus que ces entreprises démontrent souvent une **forte capacité de résistance à la crise** en raison, notamment, du **caractère contra cyclique de leurs activités**. Leur poids relatif dans la création d'emplois est d'ailleurs plus élevé en période de récession : elles compensent partiellement les destructions d'emploi du secteur privé.

### 4 Pour activer la mission de suivi statistique de l'ESS

Travailler sur ces modèles économiques et de financement suppose en préalable que les organismes à qui cette tâche est confiée produisent les données nécessaires.

L'article 12 de la loi du 31 juillet 2014 a clairement confié à l'INSEE, à la Banque de France et à la BPI<sup>91</sup> une **mission de suivi statistique de l'activité économique de l'ESS et des modalités de financement de ses entreprises**. Travail urgent et indispensable, il est vital que ces institutions, notamment la Banque de France qui tient le Fichier bancaire des entreprises (FIBEN) et la Centrale des risques, se mettent au travail sans plus attendre. On peut en espérer des informations plus fiables sur l'activité économique des entreprises de l'ESS et la manière dont elles se financent. On peut aussi en attendre une meilleure appréhension des probabilités de défaut dans l'ESS pouvant servir de méthode standard dans les calculs imposés aux banques par les règles de Bâle 3.

Pour la Banque de France, il s'agit aussi de mieux appréhender la notation des entreprises de l'ESS, en tenant compte de leur moindre exposition aux risques (cf. ci-dessus), et de compléter ses fichiers en les y incluant, de manière à mieux éclairer les banques sur les risques internes qu'elles prennent.

#### Proposition 10

**Activer la mission de suivi statistique de l'activité économique de l'ESS et des modalités de financement de ses entreprises confiée par la loi à l'INSEE, à la Banque de France et à la BPI et mieux appréhender la notation des entreprises de l'ESS**

Comme très peu d'informations existent dans ce domaine puisque les entreprises de l'ESS ne sont généralement pas distinguées des entreprises classiques dans les fichiers ou bases de données des banques, ce chantier revêt une importance majeure pour progresser dans la connaissance de ce secteur et de son mode de financement (cf. la proposition formulée dans l'Introduction du V).

Il conditionne aussi la faisabilité et le contrôle du fléchage de certains produits financiers en direction des entreprises de l'ESS (cf. par exemple le V, J, 4 au sujet du livret de développement durable solidaire).

---

91. Selon la Bpi, une convention de partage d'informations est en cours de discussion avec le Trésor. Dès qu'elle sera signée, la Bpi contribuera à ce partage d'informations. La commission ne peut que recommander de rendre publique cette convention ainsi que, de manière anonymisée, les données issues de ce partage. Car la mission de suivi confiée par la loi n'a pas pour seul destinataire le Trésor mais bien l'ensemble de l'ESS.

## 5 Pour gagner en cohérence dans les interventions de l'Etat

Comme souvent, **l'attitude de l'Etat face à ces évolutions des modèles économiques et de financement de l'ESS est ambivalente.**

Il n'est pas rare qu'**il provoque ces évolutions de modèles économiques ou de financement directement** (baisse des subventions et recours croissant à la commande publique ; déremboursement des prestations médicales de base et report des charges sur les mutuelles ; reprise par les tiers-financiers des excédents d'exploitation dégagés par les associations et non prise en compte des besoins d'investissement ou de financement de l'innovation dans la tarification...), **par ricochet de politiques européennes** (PAC ; normes prudentielles dans la banque et l'assurance ; fiscalisation des associations supposées agir sur un marché et des mutuelles...) ou **en raison d'inflexions plus ou moins convaincantes de politiques publiques** prétendument placées sous contrainte budgétaire croissante (baisse tendancielle des aides à la pierre en matière de politique du logement ; débudgétisation des garanties accordées sur les prêts bancaires ; réduction conjoncturelle des avantages fiscaux pour les emplois à domicile qui a fragilisé tout le secteur de l'aide à domicile, dont l'effectif a reculé depuis le début des années 2010, et rendu plus difficile son financement par les banques ou par les investisseurs...).

Parfois, il **tente de compenser les effets déstabilisants de ses initiatives par la mise en place de mesures spécifiques**, destinées à remédier aux problèmes de financement ainsi créés et à stabiliser l'activité des entreprises ou de certains secteurs (IAE à la suite des réformes de 1998 et de 2014...) : mise en place de dispositifs ou de fonds dédiés (TSI dans le tourisme social) ; rénovation ou élargissement des outils financiers disponibles ; accès privilégié aux marchés publics pour certaines catégories d'entreprises sociales...

Le plus frappant dans l'intervention de l'Etat est son **caractère souvent improvisé et contradictoire, voire parfois erratique** (cf. III, A, 2 sur la politique fiscale à l'égard de l'investissement à long terme risqué), **faute d'une vision à long terme sur le rôle et les modèles économiques des entreprises de l'ESS.**

Travailler sur l'évolution de ces modèles de manière concertée entre les acteurs de l'ESS et l'Etat devrait aussi permettre à ce dernier et à ses différentes administrations – au premier desquelles ses administrations économiques et financières et ses administrations sociales – de **gagner en compétence, en cohérence et en efficacité dans la politique de soutien au secteur.** Le rôle d'ESS France et, en aval, du CSESS est très important dans ce domaine.

### Proposition 54

Gagner en compétence, en cohérence et en efficacité dans la politique de soutien à l'ESS en travaillant sur l'évolution des modèles économiques des entreprises de l'ESS

Pour toutes ces raisons, la Commission suggère à ESS France **d'instituer**, comme l'un des prolongements des travaux de sa Commission financière ou comme l'une de ses modalités de travail, **entre les acteurs de l'ESS et leurs financeurs un rendez-vous régulier** où seraient présentées et analysées **les évolutions du modèle économique et de financement des entreprises d'un même secteur, mettant en évidence ses spécificités et ses déformations actuelles ou anticipées**. Il serait naturellement alimenté en priorité par des témoignages et des présentations par les acteurs eux-mêmes, débouchant sur des propositions ou des actions à conduire par l'ensemble de ces acteurs.

### Proposition 66

Instituer entre les acteurs de l'ESS et leurs financeurs un rendez-vous régulier pour analyser les évolutions du modèle économique et de financement des entreprises d'un même secteur

## B Identifier les entreprises appartenant à l'ESS

Pour disposer à terme de statistiques fiables sur le financement des entreprises de l'ESS, pouvoir flécher le cas échéant certains financements vers elles et leur offrir de manière proactive du financement dès le stade de la création, encore faut-il pouvoir les identifier de manière certaine.

### 1 Mieux connaître le nombre et le profil des entreprises de l'ESS

Grâce aux travaux des chercheurs de Recherches & Solidarités, on connaît de manière assez rigoureuse le nombre d'établissements employeurs dans l'ESS en 2015, celle-ci étant définie par les statuts : 202 707, se répartissant en 167 506 pour les associations (82,6 %), 26 060 pour les coopératives (12,9 %), 7668 pour les mutuelles (3,8 %) et 1463 pour les fondations (0,7 %). Le CNCRESS donne aussi la répartition du nombre d'entreprises de l'ESS en 2013 : 163 543<sup>92</sup>, se décomposant en 153 746 pour les associations, 8 510 pour

92. Donnée intéressante, le CNCRESS rappelle que sur la période 1991-2011, le nombre de ces entreprises s'est accru en moyenne de plus de 3600 par an. Ceci donne **un taux de renouvellement net de**

les coopératives, 813 pour les mutuelles et 474 pour les fondations. **Les problèmes de financement dans l'ESS concernent**, selon l'approche retenue et avant l'élargissement de la définition de l'ESS par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014, **environ 170 000 entreprises** ou un peu plus de 200 000 établissements employeurs.

**Le nombre moyen de salariés par établissement employeur est de 11,8 dans l'ESS contre 9,4 dans le secteur privé**, avec la décomposition suivante par famille : 11 pour une association, 12,1 pour une coopérative, 20,5 pour une mutuelle et 57,1 pour une fondation. Cet indicateur confirme que les employeurs de l'ESS sont pour l'essentiel confrontés aux **problématiques des PME**, d'où l'utilité de bien appréhender les problèmes rencontrés par les PME du secteur privé avant d'examiner les spécificités de l'ESS (cf. II, A, 1). Il serait également intéressant de disposer de ces chiffres par secteur d'activité : grâce à l'UNIOPSS (cf. II, E, 3), on sait par exemple qu'un établissement sanitaire et social employait en moyenne 32 personnes en 2015, avec une variation significative selon la nature de l'activité (69 pour établissement d'aide par le travail, 51 pour un EHPAD ou un établissement accueillant des enfants handicapés, 43 pour un établissement sanitaire, 42 pour un établissement d'aide à domicile, 22 pour un établissement accueillant des toxicomanes...).

## 2 Les deux avancées de la loi du 31 juillet 2014

Deux avancées décisives résultent de la loi du 31 juillet 2014 en matière d'identification des entreprises de l'ESS.

D'une part, l'article 6 de cette **loi confie aux CRESS le soin de tenir à jour une liste des entreprises de l'ESS** présentes dans leur ressort. Le décret n°2015-1732 du 22 décembre 2015 précise les mentions devant figurer sur cette liste (raison sociale, numéro d'identité de l'entreprise, adresse...), qui sera consultable sur le site des CRESS. Une liste nationale sera également consultable sur celui du CNCRESS. Les premières listes, fondées sur les données 2014 de l'INSEE, viennent d'être publiées et seront mises à jour tous les trimestres à compter de 2017.

### Proposition 11

**Publier et mettre régulièrement à jour la liste des entreprises de l'ESS (CRESS) et publier une liste nationale consolidée (CNCRESS)**

D'autre part, le décret n°2015-719 du 23 juin 2015 relatif à **l'agrément d'entreprise solidaire** d'utilité sociale a prévu qu'une **liste nationale des entreprises bénéficiant de cet agrément** est mise à disposition du public (disposition codifiée à l'article R.3332-21-3

---

2,2 % par an, identique à celui observé dans le secteur marchand (cf. II, A, 1, a).

du code du travail). Cette liste, établie par les DIRECCTE, devrait être consolidée sur le site du ministère de l'économie.

### Proposition 12 Publier et mettre régulièrement à jour la liste des entreprises agréées d'utilité sociale (MINEFI)

Ces **deux listes** seront un **outil de travail majeur pour les banques de l'ESS** et, de manière générale, **pour tous les financeurs ou investisseurs**.

Pour donner leur pleine efficacité à ces mesures, il fallait également que les conditions d'accès au fichier SIRENE de l'INSEE soient modifiées (dans le sens de la gratuité et avec possibilité de réutilisation des données). Cette mesure a été incorporée dans la loi n°2016-1321 pour une République numérique en date du 7 octobre 2016 : son article 12 a inséré à cet effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 un article L. 324-6 dans le code des relations entre le public et l'administration.

## C Développer une culture des fonds propres et de l'endettement parmi les dirigeants de l'ESS

Même si la Commission a noté que le renforcement des fonds propres ne constituait pas encore la préoccupation première des TPE et de nombreux dirigeants d'entreprises de l'ESS, il appartient aux différentes familles de l'ESS et à ESS France de faire évoluer les mentalités sur ce point.

### 1 Le rôle primordial des fonds propres

Les **fonds propres** jouent un rôle primordial dans la vie d'une entreprise :

- Ils **permettent de financer partiellement les investissements**, notamment en matière de R&D, d'innovation<sup>93</sup> et de diversification de l'activité, et le fonds de roulement ;
- Ils **conditionnent la capacité d'emprunt**, notamment à moyen terme, auprès des banques (à travers le coefficient d'endettement, rapporté au montant des fonds propres ou à la capacité d'autofinancement) ; à ce titre, ils donnent de la visibilité sur le moyen terme et **contribuent à étayer la confiance dans l'avenir de l'organisation** et sa capacité d'investissement ;
- Ils **permettent d'absorber les chocs** (résultats négatifs en période de récession ou de crise) et leur niveau conditionne ainsi sa pérennité ou sa survie (capacité de résilience).

93. Certains estiment que mobiliser les fonds propres à cet effet n'est pas optimal et qu'il vaut mieux utiliser le FISO ou du crédit bancaire pour l'innovation.

En France, **les fonds propres nets des ENF représentent 65 % du PIB en 2015** contre 121 % aux USA. **On ne connaît pas** en revanche **ce ratio pour les entreprises de l'ESS.**

### Proposition 1

#### Etablir et publier les grands ratios financiers par taille d'entreprise dont celui relatif au poids des fonds propres

Ces dernières sont à cet égard théoriquement mieux dotées que les entreprises traditionnelles : en raison de leur statuts<sup>94</sup> et de leur lucrativité limitée, elles distribuent peu ou moins que ces entreprises et devraient ainsi augmenter régulièrement leurs réserves et donc leurs fonds propres.

Cette situation n'est cependant pas vraie pour toutes les familles, notamment les associations, qui n'ont ni capital ni dotation initiale et ne peuvent augmenter de manière régulière leurs fonds propres qu'en dégagant des résultats positifs d'exploitation mis en réserve.

Mais dans les secteurs où les prix sont administrés ou fixés par **l'Etat ou les collectivités territoriales**, ces financeurs ont tendance à comprimer les prix pour faire baisser la dépense publique, imposent qu'on leur présente des projets de budget au mieux à l'équilibre et **interdisent de fait aux entités financées de dégager des fonds propres à travers leur exploitation, par exemple pour financer leurs investissements** (cf. II, E, 2 pour la FEHAP, II, E, 4 pour la FNARS, II, E, 5 et 6 pour les ED). Et lorsqu'elles réalisent des excédents, ces fonds sont assez rapidement repris intégralement aux associations par les financeurs. Il n'est **pas certain que la signature de conventions d'objectifs et de moyens sur des périodes de trois ans suffira à renverser cette mauvaise habitude** des pouvoirs publics (cf. note 42, p. 55 et V, A, 5 et V, I, 1).

Si la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, signée le 14 février 2014 admet que les associations puissent réaliser des excédents de gestion, en pratique les services extérieurs de l'Etat et les collectivités territoriales rechignent toujours à voir se constituer des excédents d'un montant significatif. **Cette situation de partage inégal est paradoxale, les collectivités publiques privatisent les pertes et socialisent les excédents des associations alors qu'elles pratiquent la règle inverse pour les entreprises privées actives sur le marché** : privatisation des profits et socialisation des pertes en cas de sinistre économique (sidérurgie, construction navale, transports...) ou de crise sectorielle (renflouement des banques ou de l'automobile après 2008...).

94. Bien que ce champ de réflexion échappe à ses missions, les membres de la commission estiment aussi que les statuts de l'ESS contribuent pour cette raison à la pérennité de ses entreprises. Dans cette optique, ils estiment qu'une pression ferme doit être maintenue sur la Commission européenne pour faire avancer la question des statuts au niveau européen.

Ceci explique aussi que **les associations ou entreprises d'insertion recourent peu à l'emprunt : avec des fonds propres et une capacité de remboursement limités puisqu'elles dégagent peu d'excédents d'exploitation, elles ne peuvent guère s'endetter et continuent à privilégier la subvention d'investissement** (cf. II, E, 5 et 6), de plus en plus difficile à obtenir.

### 2 Diffuser une culture sur la nature et l'utilité des fonds propres

Il appartient donc à **chaque famille de l'ESS et aux différentes têtes de réseaux de diffuser auprès de leurs membres une culture sur la nature et l'utilité des fonds propres** et sur le bon endettement, en distinguant nettement ces deux leviers de financement et leurs conditions de rémunération.

**Proposition 59**  
**Diffuser auprès de leurs membres**  
**une culture sur la nature et l'utilité des fonds propres**  
**et sur le bon endettement, en distinguant nettement ces deux leviers**  
**de financement et leurs conditions de rémunération**

La Commission recommande à ce titre qu'il soit clairement indiqué que **les fonds propres ont un coût et qu'il est normal de les rémunérer**, dans une mesure compatible avec les spécificités de l'ESS et avec les différents statuts (cf. IV, C, 2, b).

Dans cette pédagogie, il convient aussi de bien distinguer entre ressources financières stables et remboursables en distinguant pour ces dernières le court terme (fonds de roulement) du moyen terme (investissement).

Ces actions pédagogiques pourraient figurer dans les conventions conclues entre l'Etat (DIESS) et les différents mouvements de l'ESS.

### 3 Comment renforcer les fonds propres ?

Comment renforcer les fonds propres, notamment dans certains secteurs associatifs ?

Dans ce domaine, il est difficile d'apporter une réponse uniforme à des situations variées. Car le niveau des fonds propres résulte souvent, dans l'ESS, des conditions de création de l'organisme, de son histoire et de sa gouvernance.

L'ADIE (cf. II, D, 1, b) relève par exemple que la quasi-totalité de ses fonds propres provient d'apports publics sans droit de reprise.

Si les associations les plus dynamiques ou les plus importantes peuvent les abonder en recourant à divers outils (titre associatif...), il est **essentiel que l'Etat continue, dans le cadre de ses politiques publiques, à doter une ligne budgétaire susceptible d'apporter de tels fonds aux associations développant des projets d'utilité sociale**, en vue d'atteindre certains objectifs pouvant être formalisés dans des conventions. La Commission songe particulièrement aux difficultés nouvelles rencontrées par des populations fragilisées (insertion par l'activité économique, mineurs isolés étrangers, hébergement de SDF, situations de grande pauvreté...) que des associations peuvent contribuer à résoudre en prenant des risques à couvrir en tout ou partie par des fonds propres publics.

### Proposition 28

**Doter une ligne budgétaire susceptible d'apporter des fonds propres aux associations développant des projets d'utilité sociale, en vue d'atteindre certains objectifs pouvant être formalisés dans des conventions**

La Commission n'a pas disposé du temps nécessaire pour approfondir cette question en liaison avec le Mouvement associatif. Ses analyses conduisent néanmoins à **privilégier une piste, celle qui consiste à permettre aux associations dont l'activité dépend d'une tarification publique de constituer des fonds propres à travers la mise en réserve d'une partie de leur résultat d'exploitation** (cf. V, I, 1).

### Proposition 29

**Permettre aux associations dont l'activité dépend d'une tarification publique de constituer des fonds propres à travers la mise en réserve d'une partie de leur résultat d'exploitation**

## **D** Mieux financer l'innovation, sociale surtout

Plusieurs travaux récents ont remis en lumière l'apport essentiel de l'ESS à une catégorie d'innovations dont l'impact est généralement sous-estimé, notamment par les politiques publiques : les innovations sociales. Alors que **les innovateurs sociaux assurent fréquemment la R&D de l'action publique** en améliorant l'offre de services sociaux incombant aux collectivités publiques.

La révolution numérique en cours renforce l'intérêt porté à cette forme d'innovation, en particulier parce que l'innovation en matière de GRH liée à l'utilisation des outils numériques (formation, requalification...) reste mal financée.

Sujet majeur pour les associations, il justifie que des moyens publics spécifiques y soient consacrés, en raison de cette contribution à l'intérêt général.

Hugues Sibille remarque dans son ouvrage récent sur ce sujet que l'innovation sociale a **longtemps été financée par les associations**, tant qu'elles pouvaient dégager des excédents de gestion, mais qu'elles le peuvent de moins en moins lorsqu'elles sont financées sur tarification publique (cf. V, I, 1). D'où le relai progressivement pris par les entrepreneurs sociaux, qui assurent de plus en plus cette fonction de labo de l'innovation sociale mais parfois au prix d'une concurrence avec les associations, et par un financement partiellement privé.

Par ailleurs, il n'est pas rare non plus que des collectivités publiques fassent des coupes dans les subventions aux associations, tarissant de ce fait une des sources de financement de l'innovation, et reportent une partie du financement supprimé sur des appels à projets innovants. Dans ces situations de substitution, le bilan d'ensemble est évidemment négatif pour l'emploi et l'innovation dans l'ESS.

### 1 Le diagnostic et les pistes de solution

■ Le rapport d'activité du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire pour 2011 comporte, en annexe VII, un Rapport de synthèse du Groupe de travail « Innovation sociale », qui s'inscrit dans la continuité du Rapport Vercamer d'avril 2010.

Il clarifie la définition de l'innovation sociale<sup>95</sup>, en partie reprise à l'article 15 de la loi du 31 juillet 2014, et identifie ses principaux acteurs (associations et fondations ; entreprises sociales ; collectivités territoriales). Il souligne que les **dispositifs d'accompagnement et de financement** de l'innovation, **conçus pour l'innovation produit et l'innovation technologique, sont peu adaptés aux spécificités de l'innovation sociale** et que les politiques publiques devraient évoluer pour favoriser les initiatives du tiers secteur, privilégier l'expérimentation et mieux prendre en compte l'expertise des usagers sur les services offerts. Il formule **9 propositions en faveur de l'innovation sociale**, en distinguant entre l'ouverture des aides existantes à l'innovation sociale<sup>96</sup> et la mise en place d'outils spécifiques<sup>97</sup>, et plusieurs approfondissements, dont l'adaptation des FCPI à l'innovation sociale et la réalisation d'études d'opportunité pour donner vie à des projets dormants dans les entreprises.

---

95. Voir aussi sur ce point « *La fabrique de l'innovation sociale* ». Alternatives économiques Poche. HS n°62, juin 2013, p. 14 et s. avec les 20 critères de l'innovation sociale selon l'AVISE.

96. Il faut citer à ce titre la proposition 4 « *Clarifier le recours au crédit d'impôt recherche en matière d'innovation sociale* », à l'initiative du MOUVES, et la proposition 9 « *Stimuler l'innovation sociale par la commande publique* ».

97. A été notamment proposée à ce titre la création d'une aide Oséo innovation sociale sous forme de subvention, d'avance à taux zéro remboursable en cas de succès ou de prêt à taux zéro d'un montant moyen de 30 à 40 K€. Le prêt du FISO (cf. IV, A, 4) n'est pas très éloigné du contenu de cette proposition. Sachant que l'offre devait révéler la demande, le budget nécessaire était estimé à 500 K€ par région pour le lancement. Ceci n'est pas très éloigné non plus du calibrage initial du FISO (cf. IV, A, 3).

La Commission estime que **ces propositions**, peu mises en œuvre, **conservent toute leur pertinence** et que ESS France doit les reprendre à son compte.

### Proposition 23

Mettre en œuvre les 9 propositions en faveur de l'innovation sociale émises en 2011 par le CSESS (ouverture des aides existantes à l'innovation sociale, mise en place d'outils spécifiques, adaptation des FCPI à l'innovation sociale, réalisation d'études d'opportunité pour donner vie à des projets dormants dans les entreprises...)

■ Les **outils de financements de l'innovation** sont cependant **encore plus méconnus que les outils de base** (trésorerie, investissement...) par les organismes de petite taille et un **besoin d'accompagnement est souvent exprimé dans ce domaine** pour monter un projet crédible et répondant aux critères des financeurs (cf. V, E, 4 et 3).

La Caisse des dépôts envisage, au vu l'expérience de l'ADASI et en liaison avec le lancement de son fonds NovEss (cf. V, K, 4), la **création d'un fonds de soutien à l'ingénierie** qui sera créé avec des acteurs publics et privés pour répondre à ce besoin mal couvert. Pour la Commission, cette création **serait évidemment une novation d'importance considérable pour l'ESS** et elle ne peut qu'en souhaiter l'aboutissement. Pour que ce nouveau dispositif réponde pleinement aux attentes, la Commission recommande également à la Caisse des dépôts de le concevoir et de l'articuler en concertation et en harmonie avec les financeurs solidaires et les investisseurs.

### Proposition 96

Créer un fonds de soutien à l'ingénierie en matière d'innovation sociale, le concevoir et l'articuler en concertation et en harmonie avec les financeurs solidaires et les investisseurs

■ Le **financement de l'innovation** (cf. II, C, 2 sur les failles de marché identifiées par la Bpi) et celui de l'accompagnement au montage de projet **demeure un problème pour les PME de l'ESS**.

### Proposition 89

Positionner correctement la Bpi sur sa mission de financement de l'ESS en concluant des accords avec les banques de l'ESS et les banques généralistes pour diffuser son offre généraliste et spécifique à l'ESS (dont les prêts à l'innovation)

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Lorsqu'il y a des investissements à financer, le recours au capital investissement n'est pas considéré comme une solution adaptée à l'ESS en raison de son exigence trop élevée sur le triptyque risque/rendement/durée cf. IV, A, 2).

C'est une des raisons pour lesquelles la BEI/FEI a développé une ligne de prêts dédiés au financement de l'innovation (taux bonifié mais nécessité de fournir une garantie, cf. II, G).

Les initiatives de la Nef et de France Active visant à développer leurs interventions en fonds propres sont intéressantes à cet égard car ces acteurs ont des exigences moindres en matière de rentabilité financière. La question qu'elles posent est de savoir si le nombre de ces interventions restera anecdotique ou si leur offre pourra être déployée de manière large.

Lorsque l'innovation porte essentiellement sur l'acclimatation de nouveaux usages ou la diffusion de nouveaux comportements, il faut financer des pertes d'exploitation pendant quelques années et le dispositif le mieux approprié reste dans ce cas l'avance remboursable ou la subvention.

■ En ce qui concerne le FISO, dont les modalités d'intervention sont partiellement adaptées (avance remboursable mais pas de subvention), la Commission a déjà souligné le caractère modeste des résultats atteints par la Bpi (cf. IV, A, 4) et suggéré, pour que ceux-ci puissent décoller, une meilleure articulation de la banque avec les réseaux bancaires de l'ESS, qui sont les mieux à même de promouvoir cette offre auprès de leurs clients (cf. IV, A, 8).

Au-delà de cette question de distribution de l'offre du FISO, la Commission souligne que si la notion d'innovation a été élargie par le CGI et par la Bpi à l'innovation sociale, pour cette dernière dans son référentiel de l'innovation de 2015, toutes les conséquences n'en ont pas encore été tirées.

En 2014, plusieurs acteurs spécialisés dans ce domaine avaient suggéré à la Bpi **d'adapter les règles applicables aux avances remboursables en prenant en compte la notion de « succès social » et non plus seulement celle de « succès technico-économique »**<sup>98</sup>. La Bpi n'a pas retenu cette recommandation car ses partenaires régionaux et ses directions régionales ont fait valoir que la prise en compte de ce critère amènerait à faire moins rembourser les entreprises qui réussiraient le mieux (à l'inverse de l'avance récupérable car le principe est le partage de risque) et qu'il faudrait plus de temps à l'issue du programme financé pour qualifier réellement un succès social, ce qui serait incompatible avec les processus de mise en place des aides et de leur suivi.

---

98. Le succès «technico-économique» repose pour la Bpi sur une analyse du modèle économique de la société et consiste à valider les modèles pérennes, à potentiel de croissance, qui peuvent intégrer des fonctions financées par des fonds publics sans que ces ressources publiques soient uniques ni ne représentent l'essentiel des revenus.

**La Commission ne peut évidemment pas se satisfaire de cette réponse, qui méconnaît les spécificités de l'innovation sociale**, prépondérante dans l'ESS, **et de son déploiement dans la longue durée**. Comme l'explique très bien Claude Alphandéry, **l'innovation sociale ne se déploie pas au même rythme que l'innovation technologique et ne génère pas le même rendement ou la même rémunération**. La méconnaissance de ces réalités fondamentales par les banquiers et les financiers traditionnels, y compris la Bpi mais aussi par les administrateurs publics et privés explique ces blocages qu'il faut résolument surmonter.

La Commission ne peut pas accepter non plus que l'instrument de mesure utilisé par la Bpi pour jauger l'innovation sociale reste calqué sur celui de l'innovation technologique et donc inadapté et défavorable à l'ESS, même si elle est parfaitement consciente de la difficulté qu'il y a à évaluer le risque de l'innovation sociale comparativement à celui de l'innovation technologique.

La **Commission recommande à la Bpi de conduire rapidement des travaux** avec des équipes universitaires ou des consultants connaissant mieux qu'elle l'ESS **pour mettre au point une métrique satisfaisante, correspondant aux caractéristiques de l'ESS**, et pour en faire bénéficier toute l'ESS.

#### Proposition 92

##### Conduire rapidement des travaux

avec des équipes universitaires ou des consultants connaissant l'ESS pour mettre au point une métrique satisfaisante propre à l'innovation sociale, qui diffère de celle appliquée à l'innovation technologique

■ La Commission recommande aussi à l'Etat **d'étendre, avec les adaptations nécessaires, le crédit d'impôt-recherche**, outil efficace et apprécié des entreprises – hormis son instabilité et son imprévisibilité fiscales caricaturales – pour soutenir leur innovation technologique, **à l'innovation sociale**. Le conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire travaille sur ce sujet et devrait faire un point d'étape début 2017.

#### Proposition 24

**Étendre, avec les adaptations nécessaires, le crédit d'impôt-recherche à l'innovation sociale**

Une telle extension nécessitera un effort de clarification analogue à celui qui est demandé à la Bpi mais l'enjeu en vaut la peine pour un Etat Léviathan qui n'arrive plus à dégager les moyens de financement suffisants pour des politiques sociales aux résultats parfois décevants.

### 2 Les contrats à impact social

■ Dans son rapport remis en septembre 2014 à la suite du G8 tenu à Londres en juin 2013, le Comité français sur l'investissement à impact social a formulé une vingtaine de propositions en vue de renforcer l'investissement à impact, dont l'une portait sur l'**expérimentation de titres à impact social** (TIS ou SIB en anglais)<sup>99</sup>, en les adaptant au contexte français. Il recommandait d'expérimenter des TIS de type II avec une garantie partielle du capital, une rémunération limitée de l'investisseur et le versement d'un bonus à l'entreprise émettrice en cas d'atteinte de l'objectif d'impact social minimum.

■ Donnant suite à cette proposition, la ministre en charge de l'ESS a lancé le 15 mars 2016, très peu de temps après l'avis émis le 2 mars 2016 par le HCVA, un **appel à projets** de « *contrats à impact social* » (CIS) destiné à apporter de nouvelles solutions de financement pour des actions innovantes de prévention. La terminologie retenue, qui délaisse à dessein la notion de TIS, veut signifier qu'il ne s'agit pas seulement d'un outil de financement de l'investissement mais d'un **programme d'action sociale axé sur l'innovation et la recherche de la performance grâce à une mesure de cette dernière**. Ouvert jusqu'à fin janvier 2017, il prévoit la labellisation des projets, un soutien financier de l'État lorsqu'il est la collectivité intéressée qui paie au résultat et la mise en contact des personnes en recherche de partenaires afin de répondre à l'appel à projet. Une vingtaine de projets ont été soumis entre mars et fin septembre 2016, témoignant de l'intérêt pour cette initiative, et les cinq premiers ont été labellisés par l'État.

Compte tenu du caractère controversé de ce nouveau mode de financement de l'action sociale, le **Mouvement associatif** a immédiatement souhaité que son lancement s'accompagne d'une réflexion de fond pour définir le cadre de l'expérimentation et prévoir une évaluation de ce dispositif. Il **a particulièrement insisté pour que les investisseurs d'intérêt général non lucratifs (fondations, mutuelles, organismes de retraite ou de prévoyance, fonds solidaires...) soient privilégiés en tant qu'investisseurs**, pour que le risque soit effectivement transféré de l'opérateur social à l'investisseur et pour que l'évaluation de l'action soit indépendante mais associe l'opérateur à la définition de la méthodologie et des indicateurs.

■ Dans la foulée, six organismes de l'ESS (Caisse des Dépôts, Centre français des fonds et des fondations, Comptoir de l'innovation, Crédit coopératif, Finansol et Mouvement des entrepreneurs sociaux) ont créé avec le soutien de nombreux investisseurs appartenant

99. Sur l'origine, l'historique et les caractéristiques de ces titres, on peut se reporter à la présentation pédagogique qui en est faite dans *Social Impact Bonds, un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale*. Institut de l'entreprise. Les notes de l'Institut. Décembre 2015.

à l'ESS (Apprentis d'Auteuil, Caisses d'épargne, France Active, Triodos Finance) ou au secteur privé (Aviva, BNP Paribas, KPMG, Suez Environnement) et de l'Etat (AFD) **un Impact Invest Lab destiné à soutenir l'étude de faisabilité et le montage de CIS**, qui sont des contrats complexes.

La mise en place d'un fonds d'ingénierie public-privé, fort opportunément subventionné par l'Etat, permettra de financer l'accompagnement des porteurs de projet, ce qui sera déterminant pour le succès de cette expérimentation, et sans doute de standardiser les documents contractuels liant les différents intervenants. Le sera également l'implication directe de l'Etat et de collectivités territoriales comme payeurs de dernier ressort et leur volonté de tester de nouveaux modes d'action sociale.

Une **charte éthique garantit aussi que ces projets n'auront ni pour objet ni pour effet de se substituer aux financements existants** dans le domaine de l'action sociale et qu'ils concerneront par priorité la prévention de l'exclusion sociale.

Les principes figurant dans cette charte n'ont, pour le moment, pas été repris par tous ceux qui expérimentent ce nouvel outil de financement. Pour la Commission, il serait souhaitable qu'ils les adoptent, sous cette forme ou sous une autre, qu'il s'agisse de la DIESS, des banques, des investisseurs privés ou publics...afin de lever les ambiguïtés ou les risques inhérents à ce nouvel outil de financement (sélection des publics à l'entrée pour garantir l'atteinte de la performance attendue ; doutes sur sa pertinence pour la lutte contre la grande exclusion ; déstabilisation du financement associatif traditionnel...).

### Proposition 25

**Adopter, pour les contrats à impact social, une charte éthique garantissant que les projets financés n'auront ni pour objet ni pour effet de se substituer aux financements existants dans le domaine de l'action sociale et qu'ils concerneront par priorité la prévention de l'exclusion sociale**

■ Si les principes figurant dans cette charte devenaient **une règle générale de bon usage et un cadre d'intervention généralement accepté, les contrats à impact social devraient apporter à moyen terme (3 à 4 ans)**, par le biais de cette expérimentation, **un éclairage supplémentaire sur le potentiel d'innovation de l'ESS et sur ses modalités de préfinancement**. De ce point de vue, le CIS allie, ce qui est rare dans notre pays, innovation sociale et innovation financière et il sera intéressant de suivre avec attention son appropriation par les financeurs et les acteurs de l'ESS. Il leur appartiendra en particulier de veiller au chiffrage aussi précis que possible des économies générées ou des coûts évités par la puissance publique car ce sont biens ces derniers qui serviront d'assiette au remboursement par elle des investisseurs.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

La Commission estime enfin qu'il ne faut pas s'illusionner sur le potentiel de ces contrats : le montant des contrats signés dans le monde entier depuis cinq ans ne dépasse pas 200 M€ et le CIS ne remplacera pas le mode de financement actuel de l'action sanitaire ou sociale.

■ Les deux premiers CIS ont été signés fin novembre 2016.

Le premier, d'un montant de 1,3 M€, vise à permettre à l'ADIE de tester dans six départements l'accompagnement des créateurs d'entreprise ou de chômeurs en zone rurale isolée (cf. II, D, 1, b). Il financera le recrutement de près de 6 ETP et la formation des bénévoles. L'innovation consiste à combiner une instruction à distance des demandes de microcrédit et un accompagnement de proximité des bénéficiaires par des bénévoles. Le pool de financeurs réunit BNP Paribas, la CDC, Renault Mobiliz Invest, AG2R La Mondiale et la fondation Avril.

L'évaluation de l'atteinte des objectifs (500 personnes accompagnées en trois ans et 320 personnes durablement insérées deux ans après la fin du programme) sera assurée par KPMG six ans et demi après la signature.

Aucun remboursement n'interviendra si le nombre de personnes réinsérées est inférieur à 172 tandis qu'une prime de surperformance plafonnée à 195 K€ sera versée par le ministère de l'économie et des finances, payeur de dernier ressort, si plus de 422 personnes sont réinsérées. Le coût total du contrat sera ainsi plafonné à 1,5 M€.

Le second, d'un montant d'1 M€, entend développer les commerces franchisés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Il conjugue l'action d'une association, Impact Académie, et les investissements d'un fonds spécialisé géré par Impact Partenaires (cf. IV, A, 4). L'innovation consiste pour l'association à prendre en charge les frais de structuration juridique de la création et de l'exploitation de la franchise (accompagnement du nouvel entrepreneur dans ses négociations avec le franchiseur, le bailleur et les banques), de formation des futurs franchisés grâce à un programme spécifique mis au point entre le CNAM et l'Académie de la fédération française de la franchise et d'organisation de séances de recrutement dans les QPV.

Trois indicateurs sont retenus pour l'évaluation de ce contrat au terme d'une dizaine d'années : le nombre d'entreprises créées et viables (200 à 300), le nombre d'emplois créés (1000 à 1500), le nombre de cycles de formations dispensés et de certifications obtenues (350 à 500).

Les souscripteurs ne sont pas encore connus et le payeur de dernier ressort sera également le ministère de l'économie et des finances.

Les trois autres projets labellisés en 2016 (celui de la Sauvegarde du Nord qui vise à intensifier l'action éducative en milieu ouvert afin de réduire le nombre de placements d'enfants ; celui de Passeport Avenir qui entend faire émerger dans les territoires délaissés 450 talents issus de milieux populaires pour améliorer significativement la persévé-

rance scolaire et l'insertion dans l'emploi ; celui des Apprentis d'Auteuil qui se propose d'accompagner, par de nouvelles formules d'accueil en appartements familiaux jumelées à une plate-forme de soutien à la parentalité, des familles en situation précaire et rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants) devraient déboucher sur une signature en 2017.

Pour assurer une pérennité à cette démarche expérimentale, l'Etat pourrait doter une ligne budgétaire qui aurait vocation à financer la R&D dans le domaine de l'action sociale. Il faudra aussi clarifier la nature juridique du contrat signé avec l'Etat au regard des nouvelles règles de la commande publique. Dans son appel à projet du 15 mars 2016, le Gouvernement s'est borné à indiquer que l'engagement de l'Etat se matérialise par la signature d'une convention avec le ou les Ministère(s) chargé(s) de la politique publique concernée et qu'elle donne lieu à un paiement au résultat, incluant une prime de risque, accordé par le payeur au résultat.

■ Restera entière la question des **moyens à mobiliser par les collectivités publiques** (Etat et collectivités territoriales) **pour étendre les innovations qui auront apporté la preuve de leur efficacité** et infléchir en conséquence les politiques publiques concernées.

Sur ce plan, la France a rarement démontré, sauf dans le secteur agricole et le numérique, sa capacité à diffuser rapidement et massivement les fruits de l'innovation.

**L'ESS pourrait utilement se mobiliser pour contribuer à résoudre cette difficulté financière, organisationnelle et culturelle.**

### Proposition 26

**Mobiliser, en lien avec les acteurs de l'ESS, les moyens (culturels, organisationnels et financiers) pour étendre les innovations qui auront apporté la preuve de leur efficacité à l'occasion de l'expérimentation de contrats à impact social et infléchir en conséquence les politiques publiques concernées**

## **E** Organiser et financer l'accompagnement des créateurs et développeurs d'entreprise et l'ingénierie de projet et mieux communiquer sur les outils de financement accessibles

L'accompagnement des créateurs d'entreprise de l'ESS jouant un rôle déterminant dans leur pérennité et leur survie, c'est-à-dire dans l'atténuation du risque pris par l'investisseur, il est essentiel de mieux l'organiser et de mieux assurer son financement.

### 1 L'organisation de l'accompagnement doit être pensée en partant de deux constats

En premier lieu, les réseaux d'accompagnement des entreprises commerciales (CCI, chambres des métiers...) ne disposent pas des compétences requises pour accompagner des entreprises de l'ESS et celles-ci ne s'adressent généralement pas à eux en raison de la distance culturelle qui les sépare.

En deuxième lieu, l'ESS dispose de plusieurs réseaux qui assurent correctement cet accompagnement sur les territoires (cf. II, D, 1), en rendant une multiplicité de services (conseil et aide au montage du dossier de financement ; orientation dans la recherche de financements ; mise en relation avec le tissu économique local et avec d'autres entrepreneurs; accompagnement du dirigeant dans la durée...).

La Commission estime, comme en matière de dispositifs de financement (cf. IV, C, 3), que **cette dualité de réseaux ne doit pas conduire à les opposer entre eux mais à mieux les articuler**. Chaque réseau devrait, dans un esprit de complémentarité, pouvoir renvoyer les demandes de conseil ou d'accompagnement vers le réseau expert dans le métier considéré.

#### Proposition 7

**Documenter les raisons pour lesquelles les entreprises de l'ESS ne s'adressent pas volontiers aux dispositifs de financement de droit commun en vue de mieux articuler les réseaux de conseil et d'accompagnement généralistes et propres à l'ESS**

#### Proposition 41

**Articuler les réseaux généralistes et spécialisés d'accompagnement et organiser, dans un esprit de complémentarité, le renvoi des demandes de conseil ou d'accompagnement vers le réseau expert dans le métier considéré**

Sur ce point, la Commission a noté que le Gouvernement avait mis en place en avril 2016 l'agence France Entrepreneurs, qui reprend les missions de l'ancienne APCE en les élargissant notamment aux territoires couverts par la politique de la ville. Si le chef de l'Etat a émis le vœu de faire de la nouvelle agence le coordinateur et le « guichet unique » de tous les grands réseaux d'accompagnement à l'entrepreneuriat, il reste à définir le mode d'emploi de leur articulation et à convaincre les réseaux de l'ESS de la valeur ajoutée de la nouvelle agence et surtout d'un improbable « guichet unique » (cf. IV, C, 3).

## 2 Un accompagnement déterminant mais mal financé

Tous les financeurs, spécialement au stade de la création d'entreprise mais pas seulement, insistent sur l'importance de cet accompagnement qui accroît significativement le taux de survie à 3 ans (généralement d'une quinzaine de points par rapport à la moyenne de 66 %), sauf pour l'ADIE qui affiche un taux de survie de 58 % compte tenu du profil des créateurs accueillis (cf. II, D, 1, b), ou à plus long terme des bénéficiaires d'un financement (France Active ; Initiative France ; Boutiques de gestion ; Les CIGALES ; réseau Entreprendre ; IDES ; Comptoir de l'innovation).

Beaucoup soulignent qu'ils en **financent une partie sur leurs ressources propres mais qu'ils doivent absolument recourir à d'autres ressources privées** (dons ; épargne solidaire de partage...) **ou publiques** (subventions...) **pour en couvrir le coût**. Les principaux financeurs de cet accompagnement sont à l'heure actuelle la Caisse des dépôts, le FSE, les collectivités territoriales, les banques, des donateurs privés...

Mais les initiatives foisonnent : la MGEN est en train de créer une « *Fabrique des territoires innovants* » en vue d'accompagner l'émergence de projets dans lesquels la MGEN pourra investir ; l'association « le Rameau », qui monte des partenariats entreprises-associations, accompagne des associations dans leur projet de transformation et met en œuvre des modèles d'investisseur sociétal innovant dans lesquels une institution crée un fonds d'ingénierie sur un champ qui la concerne afin de qualifier les associations de son secteur ; la fondation MACIF et l'AVISE prennent en charge depuis 2015 et durant 8 à 10 mois les dépenses d'ingénierie encourues par des organismes qui souhaitent dupliquer une innovation à fort potentiel d'impact dans les domaines d'intervention de la fondation (programme P'INS)...

A titre d'illustration, **l'ADIE n'autofinance qu'un quart du coût de cet accompagnement par le niveau du taux de ses prêts et par la marge dégagée**. Le reste du financement doit être trouvé auprès de l'Etat, des collectivités territoriales ou de mécènes privés, sachant que tout renchérissement de la tarification des prêts se heurte directement à la finalité sociale de l'activité. L'ADIE considère que la société, qui est à l'origine de la complexité imposée aux créateurs, doit financer le coût de cette complexité, qui freine la création d'activités.

L'accompagnement par le réseau Initiative France est également majoritairement financé par des tiers<sup>100</sup>. Ce réseau souligne qu'il cherche à renforcer dans ce domaine la part des financements privés.

100. 42 % par les collectivités territoriales (19 % communes et EPCI, 13 % régions et 10 % départements), 16 % par l'Etat (dispositif Nacre), 5 % par l'UE et 2,4 % par les chambres consulaires.

Il en va de même pour le DLA, qui accompagne de nombreuses associations cherchant à améliorer leur gestion. Les données relatives à son activité et à son impact<sup>101</sup> confirment l'utilité et l'efficacité de ce dispositif : le nombre d'organismes accompagnés a augmenté de 6,5 % en 2015, le nombre de salariés de ceux qui l'ont été entre 2012 et 2014 a progressé de 4,5 % et la viabilité de leur modèle économique s'est amélioré ou stabilisé dans 53 % des cas.

L'article 61 de la loi du 31 juillet 2014 et le décret n°2015-1103 du 1<sup>er</sup> septembre 2015, qui lui confère un statut de service d'intérêt économique général, ont étendu le DLA<sup>102</sup>, au-delà des seules associations, à tous les organismes appartenant à l'ESS, avec en vue le développement de l'emploi.

**Malheureusement, cette extension de la mission ne s'est pas accompagnée du financement supplémentaire nécessaire pour l'assumer**, illustrant une nouvelle fois l'incohérence de l'Etat (cf. V, A, 5), **de sorte que l'accompagnement reste, en dépit de son importance déterminante** et des solutions isolées parfois trouvées par certains (cf. Initiative France ou le financement assuré par l'AFD hors de France), **mal financé en France ou assuré *pro bono* par les investisseurs** dans leur cadre de leur modèle économique (sur le rendement du portefeuille).

L'absence de nouveau financement explique aussi que le Mouvement associatif continue à militer, à juste titre selon la Commission, pour que le DLA conserve comme cible prioritaire les petites et moyennes associations employeurs. Car rien ne pourra se faire sans dégager les moyens financiers complémentaires nécessaires.

Pour sa part, le Comptoir de l'innovation, qui autofinance l'accompagnement du stade de l'incubation à celui de l'investissement (cf. II, D, 3, d), reconnaît que faute de moyens suffisants il est obligé d'être très sélectif dans le choix de ses investissements et donc des projets accompagnés et que beaucoup de ceux qui mériteraient d'être soutenus ne le sont pas.

### 3 Comblent les lacunes dans le financement de l'ingénierie de projet et de l'accompagnement

Plusieurs propositions sont formulées par la Commission dans ce domaine.

---

101. Chiffres clés du DLA 2015 (Avisé) et Mesure d'impact du DLA 2015 (Avisé et France Active). L'apport du DLA est notamment reconnu en matière de consolidation et d'aide au développement des associations. Son outil de diagnostic et d'accompagnement des projets est apprécié par les bénéficiaires.

102. Le DLA a été créé en 2002 par l'Etat et la Caisse des dépôts, avec le soutien du FSE, dans chaque département et région. Il a été rejoint par le Mouvement associatif et les collectivités territoriales. Il est financé en 2015 à hauteur de 27 M€, principalement par l'Etat (45 %), la Caisse des dépôts (22 %), les collectivités territoriales (18 %) et le FSE (13 %). L'Avisé anime ce dispositif pour le compte de la DGEFP, de la Caisse des dépôts et du Mouvement associatif. Les DLA ont accompagné près de 7000 organismes ou projets en 2015 (96 % relèvent du statut associatif). Les thématiques d'accompagnement sont par ordre décroissant : la stratégie de consolidation (23 %), l'élaboration d'un projet pour l'organisme (21 %), l'organisation interne (13 %).

**a) En cas de recours à des appels à projets**

Les pouvoirs publics recourent souvent à la **technique de l'appel à projets** (dans le domaine sanitaire ou médico-social par exemple) mais sans prévoir d'aide ou de financement pour le montage du projet.

Le PIAESS a ainsi exclu d'emblée, par application directe de la convention Etat-Caisse des dépôts, tout soutien à l'assistance au montage de projet. D'où sans doute le taux élevé de désengagement des projets acceptés, notamment au titre des appels à projet nationaux. **La méthode, le langage employé et le formatage de la réponse attendue constituent autant de freins pour les petites entités de l'ESS** qui ne disposent pas des ressources humaines adéquates.

L'étude EthiFinance d'octobre 2015 (cf. II, A, 2) s'est également faite l'écho d'un besoin identique pour les entreprises en phase de croissance et de développement qui doivent élargir la palette des outils à mobiliser, sans la connaître.

Pour ne pas faire perdurer l'exclusion qui en résulte pour les acteurs de petite taille, **l'Etat et les régions devraient systématiquement prévoir, dans les appels à projets, une indemnisation des frais engagés ou une aide au montage de projets, prise en charge par l'auteur de cet appel à projets.**

**Proposition 42**

**Prévoir systématiquement, dans les appels à projets, une indemnisation des frais engagés ou une aide au montage de projets, prise en charge par l'auteur de cet appel à projets**

**b) Rendre les projets prêts pour l'investissement**

Les acteurs du capital risque et du capital développement relèvent, dans le même registre, que de nombreux projets qui leur arrivent ne sont pas « *investment ready* » ou prêts pour l'investissement.

Ils le sont plus ou moins, selon que les outils auxquels il est prévu de recourir sont ou non adaptés à la problématique posée. La Commission ne reviendra pas à cet égard sur la comparaison dressée entre les outils de financement proposés par la Caisse des dépôts et la Bpi, dont les outils lui semblent peu adaptés à l'ESS (cf. IV, A et B).

Au-delà de cette question, de **nombreux aspects des projets en attente de financement sont à reprendre par les investisseurs**, ce qui représente un coût pour eux mais surtout occasionne des délais supplémentaires, qui pénalisent au final l'investissement et l'emploi. D'où aussi l'impression parfois relayée par la formule péjorative souvent colportée, y compris au Trésor : « *Il n'y a pas de projets finançables ou à financer dans l'ESS* ». En réalité,

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

comme la Commission l'a relevé à maints endroits, **il existe de très nombreux projets à financer mais ils ne sont pas toujours aboutis** ou présentés dans des termes familiers ou habituels aux investisseurs.

### Proposition 78

**Veiller au chiffrage aussi précis que possible des économies générées ou des coûts évités par la puissance publique en cas de financement de contrats à impact social**

Une des réponses à cette problématique est, pour l'AVISE, de **développer l'aide à l'ingénierie de projet sous toutes ses formes** (générateurs de projet, plateformes d'innovation sociale, programmes d'idéation ou d'accompagnement, **pré-incubateurs et incubateurs de l'ESS**, couveuses...) afin de formater les projets pour qu'ils deviennent « *investment ready* » et susceptibles d'être mis en œuvre et accompagnés (cf. sur ce point l'expérience du Comptoir de l'innovation, cf. II, D, 3, d).

**La Commission ne peut que recommander aux nombreux acteurs de l'ESS de mieux se coordonner pour mettre en place de tels outils sur l'ensemble du territoire et à l'État de mettre en place les financements mixtes adéquats.** Car dans l'ESS, une part de l'innovation sociale naît en réponse aux besoins des territoires de sorte qu'une bonne couverture territoriale s'avère nécessaire pour ne pas rater des opportunités d'innovations répondant à des besoins non satisfaits localement.

### Proposition 60

**Mieux se coordonner pour mettre en place sur l'ensemble du territoire une aide à l'ingénierie de projet (générateurs de projet, plateformes d'innovation sociale, programmes d'idéation ou d'accompagnement, pré-incubateurs et incubateurs de l'ESS, couveuses...) afin de rendre les projets susceptibles d'être mis en œuvre, financés et accompagnés et articuler ces dispositifs entre eux**

■ Le rôle des fédérations ou têtes de réseaux dans ce domaine (CGScop, FEI...), des CRESS et des dispositifs dédiés (Antropia, Scale Up, Avise qui vient de créer une « communauté de l'urgence »...) devrait être mieux reconnu et conforté.

Cette ingénierie existe de manière dispersée chez certains acteurs et il convient, comme pour les dispositifs de financement et d'accompagnement, d'**en organiser l'articulation** (cf. IV, C, 3).

### c) Comment mieux financer l'ingénierie de projet et l'accompagnement ?

Il convient naturellement de **dégager des ressources pérennes pour répondre à ce besoin croissant**, notamment pour le DLA (cf. V, E, 2).

### Proposition 43

#### Dégager des ressources pérennes et mixtes (épargne solidaire de partage, LDDS, fonds dédié...)

Certaines associations recourent d'ores et déjà aux dons issus des produits d'épargne solidaire de partage pour financer l'accompagnement social.

Il est également intéressant de relever que lors du débat sur la création d'un LDD solidaire (cf. V, J, 4), un des emplois possibles de la collecte a été identifié comme pouvant être le financement de l'aide à l'ingénierie et à l'accompagnement de projets. A cet effet, la loi créant le LDDS a inclus les « assimilés solidaires » du III de l'article L.3332-17-1 du code du travail, à savoir certains organismes de financement solidaire et établissements de crédit, au nombre des bénéficiaires potentiels des dons qui seront effectués à partir des LDDS. Il sera intéressant d'observer si cette nouvelle faculté trouve ou non un écho auprès des épargnants solidaires.

L'AVISE, qui intervient comme conseil ou soutien de plusieurs réseaux d'accompagnement, propose ainsi de mettre en place un fonds commun aux réseaux d'accompagnement qui œuvrent sur le même territoire et seraient alimentés par des versements issus des LDD solidaires. Les banques seraient à cet effet invitées à conclure des accords de partenariat avec ces réseaux et à les inclure, en qualité d'organismes assimilés solidaires, parmi les bénéficiaires potentiels des dons effectués par leurs clients. Cette proposition a semblé judicieuse à la Commission pour assurer une bonne couverture territoriale selon la recommandation précédente. La MAIF joue déjà ce rôle de centralisateur et de répartiteur des dons effectués par ses sociétaires au profit des associations bénéficiaires de l'épargne de partage.

La Commission estime aussi qu'il ne faut **pas exclure la mise en place d'un nouveau service ou d'un nouveau fonds, en s'inspirant de l'exemple québécois ou anglais.**

Le Réseau d'investissement social du Québec, outre son activité de prêt, finance en effet l'ap-pui technique à la formalisation du plan d'affaires à hauteur de 7000 €. Ce financement couvre la moitié de son coût, l'autre moitié étant supportée par le créateur. L'aide est convertie en avance remboursable si le projet démarre effectivement et en subvention s'il est abandonné. Au Royaume-Uni, un fonds doté de 10 M£, l'Investment and Contract Readiness Fund (ICRF), aide les entreprises sociales à acquérir les compétences nécessaires à la levée de fonds ou à remporter des marchés publics.

Bref, différentes formules existent, qui ne s'excluent pas mais doivent être articulées.

## 4 Une connaissance imparfaite des outils existants

Au-delà de la question de l'accompagnement et de son financement, l'étude EthiFinance d'octobre 2015 (cf. II, A, 2) confirme que **les PME de l'ESS ont une connaissance im-**

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**parfaite des outils existants**, ce qui constitue l'un des principaux freins à la mobilisation de ces outils et à la diversification de leur utilisation.

Les savoirs et savoir-faire financiers nécessaires ne sont pas toujours maîtrisés par les entreprises de l'ESS, qui sont pour l'essentiel des PME ou des TPE (cf. V, B). Ces entreprises de petite taille disposent rarement des compétences requises pour élaborer des dossiers de financement répondant aux exigences des financeurs. Ceci est particulièrement vrai pour les petites associations, qui emploient très peu de salariés et ne disposent pas forcément de trésoriers très au fait des méandres du financement, qu'il soit bancaire ou autre.

Cette situation n'est toutefois pas propre à l'ESS car une étude menée pour la Médiation du crédit par l'Association nationale des directeurs financiers et de contrôle de gestion (DFCG) auprès de directeurs financiers d'entreprises privées souligne que « 50 % des directeurs financiers interrogés ne sont pas satisfaits de la pertinence et de la qualité de l'information bancaire fournie lors d'une demande de financement. Or il est difficile d'établir une stratégie financière solide sans une bonne compréhension mutuelle entre l'entreprise et ses financeurs (créanciers, banques, investisseurs). » Selon cette étude, solliciter un financement externe suppose d'être capable d'explicitier le modèle économique de l'entreprise et de justifier de sa viabilité, de pouvoir se livrer à une analyse financière et stratégique de son activité, d'évaluer correctement son capital matériel et immatériel, de formaliser un plan de développement, de proposer un *reporting* fiable, de négocier avec les prêteurs, de rassembler les compétences humaines indispensables, notamment financières, et d'organiser la sortie à terme des financeurs ou des investisseurs.

Dans sa note de décembre 2014, le CAE relève de même que les PME souffrent « d'une méconnaissance de base des mécanismes comptables, administratifs et financiers » qui pénalise les chefs d'entreprise.

Ceci est encore plus vrai pour **les TPE et leurs dirigeants** dont la Médiation du crédit souligne qu'elles **sont peu familières avec la multiplicité des guichets et des acteurs, connaissent mal les outils et aides accessibles et ont du mal à déterminer ceux qui sont les plus pertinents au regard de leurs projets.**

Comme il n'existe pas, sur ce point, de différence de situation entre les entreprises marchandes et celles de l'ESS, les actions suggérées ci-après pourraient mises en œuvre de manière coordonnée par l'ensemble des réseaux au profit de toutes les TPE et PME.

## 5 Mieux communiquer sur l'offre de financement pour mieux l'utiliser

### a) Un repérage difficile face à la multiplicité de l'offre de financement

Ainsi qu'il résulte des développements précédents, **les outils de financement de l'ESS**, notamment pour la création d'entreprises, **se sont multipliés** et diversifiés depuis les années

2000 (cf. II, C) **et il est devenu difficile pour l'utilisateur potentiel de se repérer** dans le « *maquis des aides, des outils et des acteurs* », sans bénéficier de clés d'accès ou de lecture.

Chaque niveau de collectivité publique (Union européenne, Etat, région, hier département et parfois commune) a mis en place des outils de financement généralistes, sectoriels ou spécialisés. Au sein de l'Etat, de nombreuses administrations différentes (ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; ministère de la santé et des affaires sociales, dont la direction générale de la cohésion sociale ; DGEFP...) gèrent des dispositifs sectoriels (IAE...) ou spécialisés.

Les intermédiaires financiers se sont également diversifiés, qu'ils soient publics (Caisse des dépôts avec ses fonds d'épargne et ses autres modes d'intervention, PIAESS, Bpi, Fonds national d'amorçage, fonds dédiés à l'innovation...) ou privés (banques de réseau ; sociétés de gestion ; fonds de capital-risque ou de capital investissement nationaux ou régionaux ; fonds à impact...) ou investisseurs solidaires (SIFA...).

Certaines institutions (les CRESS, le CNAR Financement...), les fédérations (CGScop, COORACE...), les différents réseaux (France Active et DLA par exemple avec « Entreprises sociales et solidaires, Les solutions de financement, édition 2016) ou agences (Avisé...) et des collectivités territoriales (Guide « *Financer mon projet d'ESS* » édité par Lille Métropole et la région du Nord en 2015) publient des guides ou présentent les offres disponibles sur leur site internet.

Les réseaux d'accompagnement orientent également les créateurs d'entreprise dans ce maquis et les orientent vers les bons guichets ou les personnes-ressources.

Il conviendrait **d'illustrer ces guides par des cas pratiques de plans de financement réussis et par des explications sur la manière dont les outils répondent à tel ou tel besoin.**

Au-delà de toutes les initiatives individuelles impossibles à recenser de manière exhaustive, **la Bpi**, en sa qualité de banque publique, **ou une agence technique neutre telle que l'AVISE, pourrait être chargée de tenir à jour un recensement des sources de financement accessibles à tous les acteurs de l'ESS**, accompagné le cas échéant d'un **guide des bonnes pratiques dans l'utilisation de ces outils**, et proposer en libre accès un tronc commun pour de tels guides, ce qui permettrait d'assurer une information homogène, complète et à jour sur l'ensemble du territoire.

### Propositions 61 et 93

**Faire tenir à jour par la Bpi ou une agence technique neutre telle que l'AVISE, un recensement des sources de financements accessibles aux entreprises de l'ESS, accompagné d'un guide des bonnes pratiques dans l'utilisation de ces outils et proposer en libre accès ce tronc commun afin d'assurer une information homogène, complète et à jour**

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Les banques classiques, qui connaissent mal l'ESS, devraient également prendre leur part dans cet effort de clarté et de lisibilité de l'offre et mieux former à cet effet leurs chargés d'affaires ou de clientèle, sans hésiter à en spécialiser quelques-uns dans ce domaine.

### Proposition 79

**Pour les banques classiques, prendre leur part dans l'effort de clarté et de lisibilité de l'offre et mieux former leurs chargés d'affaires ou de clientèle, sans hésiter à en spécialiser quelques-uns dans ce domaine**

Coop FR pourrait, dans cette perspective, mieux coordonner l'action des banques coopératives en vue de diffuser ces supports et cette expertise dans l'ensemble des banques. La FBF a, par exemple, créé deux sites (« [lesclesdelabanque.com](http://lesclesdelabanque.com) » et « [aveclepme.fr](http://aveclepme.fr) ») où l'on trouve des informations sur les différents outils de financement et l'accompagnement des entreprises. Leur volet ESS pourrait être avantageusement complété avec les données issues de ce recensement et de ces supports.

#### **b) Mutualiser l'expertise financière**

Connaître l'offre accessible est une chose, la solliciter et l'utiliser à bon escient en est une autre.

Comme la plupart des entités ayant moins de vingt salariés ne disposent pas d'un directeur administratif et financier susceptible de mobiliser les bons outils au moment propice, la Commission recommande aussi aux **fédérations et têtes de réseau ainsi qu'aux territoires d'organiser la mutualisation de l'expertise financière et parallèlement celle de l'accompagnement financier des porteurs de projets** (dispositifs à plusieurs entrées) de manière à permettre aux petites entités de pouvoir mobiliser les bons outils financiers au service de leurs projets.

### Proposition 62

**Organiser la mutualisation de l'expertise financière et parallèlement celle de l'accompagnement financier des porteurs de projets**

Cette mutualisation pourrait également être envisagée entre les fédérations et réseaux compte tenu du déficit actuellement ressenti.

Dans le même registre, il conviendrait de mutualiser les compétences pour répondre aux appels d'offres lancés par les fonds européens qui restent, pour les mêmes raisons, inaccessibles aux petites entités.

## 6 Faciliter la mise en relation des porteurs de projets et des financeurs

Le secteur de l'ESS ne s'est pas encore doté d'outils permettant de rapprocher facilement les porteurs de projet ou les entreprises qui cherchent à se financer des financeurs et investisseurs spécialisés.

En dehors de quelques initiatives isolées comme les « journées investisseurs » organisées par Finansol et des plateformes de financement participatif, ces démarches sont entièrement laissées à l'initiative des porteurs de projets.

Lorsqu'il sera possible d'identifier de manière transparente les entreprises de l'ESS et les entreprises solidaires (cf. V, B), les financeurs et les investisseurs pourront se montrer plus proactifs à l'égard des intéressées et combler ainsi une partie du fossé qui les sépare aujourd'hui.

Les fédérations, têtes de réseau et territoires devront également prendre des initiatives pour mieux rapprocher l'offre et la demande au sein de leur secteur ou à l'échelon régional. Les possibilités offertes par la technologie rendent aujourd'hui plausibles le rêve caressé hier d'instituer des bourses pour le financement de projet en temps réel (cf. III, B, 1).

### Proposition 63

**Prendre des initiatives pour mieux rapprocher l'offre et la demande de financements au sein de leur secteur ou à l'échelon régional**

## F Améliorer les dispositifs de garantie et de contre-garantie

La France est le pays de l'OCDE dont l'Etat garantit le plus les crédits bancaires accordés aux PME et TPE (cf. II, B, 3). Les systèmes de garantie y sont, on l'a vu, nombreux, divers et souvent spécialisés (cf. C, 2 et II, F, note 6, p. 25, note 19, p. 36, note 26, p. 40, et note 38, p. 48). Et ils assurent une mutualisation multidimensionnelle (rural/urbain ; transgénérationnelle ; intersectorielle).

Il n'en résulte pas pour autant que ces dispositifs soient parfaitement adaptés aux besoins spécifiques de l'ESS.

### 1 Un outil puissant et déterminant pour l'ESS

Selon N. Dufourcq, qui évoquait devant la Mission d'information commune sur la Bpi (p 91), le rôle du système des garanties, « ...avec un formidable effet multiplicateur – il est

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

*de 10 – et parfois de 12. Il n'y a pas mieux en termes d'allocation d'argent public que des fonds de garantie à effet multiplicateur, correctement gérés. »*

Cette appréciation vaut aussi pour l'ESS. Le Conseil économique et social européen, dans son Avis INT/770 du 11 septembre 2015 « *Construire un écosystème financier pour les entreprises sociales* », souligne également l'importance des garanties publiques (point 1.4, 1.10, 4.6.3, 5.3.2, 5.3.3) et invite les Etats membres à **faciliter l'accès de l'économie sociale à la finance classique grâce à des fonds de garantie détenus ou financés par l'Etat.**

### Proposition 36

#### Redoter correctement au plan budgétaire les lignes nécessaires au financement public des régimes de garantie bancaire

Malheureusement – c'est une contradiction de plus – **l'Etat n'a pas cessé de réduire les dotations budgétaires qui sont consacrées à ces dispositifs** (cf. note 22, p. 37 et V, A, 5), pourtant reconnus comme les plus efficaces et les moins coûteux (cf. II, C, 2). Ces réductions sont en outre décidées dans une grande opacité, sans être fondées sur une évaluation de l'efficacité des dispositifs mis en cause.

Quatre acteurs ou catégories d'acteurs ont relevé cette contradiction de manière convergente :

- la Bpi elle-même, par la voix de son directeur général comme indiqué ci-dessus;
- les acteurs du capital-risque (rapport de la Mission d'information commune sur la Bpi, p. 156 et 157, audition de M. Blasselle et de M. Grevet) qui ont déploré la réduction, voire la disparition de ces garanties dont on a souligné l'importance (cf. note 6, p. 25 et II, C, 2) ;
- Finansol, qui a souligné à plusieurs reprises mais en vain depuis 2013 que **le transfert d'OSEO à la Bpi des garanties accordées aux acteurs de l'économie solidaire s'était traduit par un recul sensible du champ et du montant des garanties mais aussi par une perte de visibilité** (raccourcissement de la durée des accords) **et de flexibilité**<sup>103</sup> ;

103. Jusqu'en 2013, étaient éligibles à la garantie OSEO les entreprises de moins de 7 ans et les entreprises de plus de 7 ans au titre de la « petite transmission » (< 10 M€) ou de l'innovation sociale. Les dossiers étaient également traités en région. La Bpi a décidé en 2014 de retenir la définition européenne de la PME, plus restrictive, et de cibler la garantie sur les investissements de moins de 3 M€ en faveur des PME de moins de 5 ans et de moins de 0,5 M€ en faveur des PME de plus de 5 ans et d'arrêter les garanties instruites au cas par cas comme le faisait OSEO. Les investisseurs solidaires se sont également plaints de la recentralisation à Paris de l'octroi des garanties, de l'exclusion du champ de la garantie des activités agricoles (activité importante dans l'économie solidaire), des investissements dont une partie est financée par des équipements publics (ce qui revient à exclure par exemple les investissements dans des ESAT), les entreprises ayant fait l'objet d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire (ce qui empêche la reprise par les salariés d'entreprises sous forme de SCOP en cas de redressement judiciaire). La Bpi a également réduit le plafond des investissements garantis et la durée de la garantie (de 5 ans à moins de 3 ans pour les

- France Active qui voit les garanties accordées par la Bpi (et financées par la Caisse des dépôts) sur les interventions de la SIFA (21 M€) plafonnées à 5 M€, avec des critères trop restrictifs et qui introduisent beaucoup d'insécurité dans le bouclage des tours de table.

## 2 Les dispositifs à améliorer

- Pour remédier à l'opacité qui prévaut dans les choix budgétaires (cf. ci-dessus), il convient d'engager un travail de clarification et de transparence en vue de mettre en place les ressources budgétaires nécessaires et de stabiliser les procédures d'accès (cf. 3 ci-après).
- Il convient bien sûr que la **Bpi et ses actionnaires, la Caisse des dépôts et l'Etat, remédient prioritairement aux dégradations qu'ils ont occasionnées au système pré-existant à la création de la Bpi** et que **l'Etat redote correctement au plan budgétaire les lignes nécessaires**. C'est le minimum.

### Proposition 94

#### Remédier aux dégradations occasionnées au système de garanties préexistant à la création de la Bpi

Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2016 sur la Bpi souligne toutefois que cette perspective est peu vraisemblable : le résultat de la cinquantaine de fonds de garantie a été de - 459 M€ en 2013 et de - 402 M€ en 2014 et les projections 2016-2019 font apparaître un problème de financement non résolu de 2,4 Mds€ pour Bpifrance financement, dont 607 M€ pour les seuls fonds de garantie. Cette situation ne doit pas dissuader ESS France de revendiquer un retour à la situation antérieure pour l'ESS, dont le poids dans le coût des garanties est probablement assez faible (cf. 3 ci-après).

- Il convient aussi **d'inclure les nouveaux titres créés par la loi du 31 juillet 2014, notamment le titre associatif, dans le champ des garanties**.

### Proposition 95

#### Améliorer le régime des garanties en incluant dans son champ les nouveaux titres créés par la loi du 31 juillet 2014, notamment le titre associatif, et en la rehaussant pour les investissements en fonds propres dans le secteur de l'ESS

entreprises éligibles en création alors que leur mortalité reste élevée entre 3 et 5 ans). Le plafond d'indemnisation par investisseur bénéficiaire a également été abaissé de 50 à 30 % lors de l'exercice de détermination du portefeuille. Enfin, au lieu d'être signée pour 3 ans, la convention « fonds propres » avec la Bpi est signée pour un an entre avril et juin de l'année en cours, ce qui raccourcit à quelques mois la visibilité des investisseurs et n'est guère compatible avec la longueur du processus d'investissement. Sensibilisée sur ces questions dès début 2015, la Bpi s'est murée dans le silence et n'y a jamais apporté la moindre réponse.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

■ Parmi les dispositifs à améliorer figure celui qui garantit les investissements en fonds propres dans le secteur de l'ESS. Pour les raisons précédemment indiquées, le régime existant (cf. note 6, p. 25) devrait être amélioré pour ce secteur.

A titre d'illustration, ESFIN GESTION note qu'investisseur patient de l'ESS (fonds dédiés de plus de 12 ans et durée moyenne de 9 ans pour ses titres participatifs) il peut d'autant moins servir les taux de rendement élevés attendus par les investisseurs de marché qu'il ne dégage pas non plus de plus-value en cas de revente de participations (cf. IV, C, 2) et ne peut donc pas compter comme eux sur les profits substantiels dégagés sur quelques opérations pour compenser les pertes dégagées sur d'autres affaires. Or il faut financer le « taux de casse », estimé à 8 %. Mais la garantie accordée à ESFIN GESTION repose sur un mécanisme de *stop loss* global (15 à 20 % de garantie au total), analogue à celui des fonds d'investissement qui interviennent sur des entreprises de droit commun.

Pour résoudre ce problème et favoriser une prise de risque accrue par cet investisseur qui refuse beaucoup de dossiers à rentabilité incertaine, il faudrait une garantie mieux adaptée à cette activité et d'un niveau supérieur à celle accordée aux investisseurs sur les marchés classiques.

Il faut donc l'aménager pour tenir compte des spécificités de l'investissement dans l'ESS. Un taux spécifique de garantie compris entre 30 et 40 %, s'il était appliqué aux investissements dans les entreprises de l'ESS, permettrait de prendre davantage de risques (entreprises en phase de création, de reprise ou de retournement par exemple) et de diminuer sensiblement les conditions financières d'intervention.

Autre illustration déjà évoquée, France Active souligne qu'elle ne peut intervenir que de manière limitée au soutien de la reprise de coopératives en difficulté car le risque d'échec est très élevé (cf. IV, B, 6, e). Une amélioration du niveau de la garantie permettrait de mieux sauvegarder l'outil industriel et l'emploi.

■ Il faudrait également étudier l'extension aux ETI de l'ESS de la garantie apportée par le Fonds de cohésion sociale.

### Proposition 37

Etudier l'extension aux ETI de l'ESS de la garantie apportée par le Fonds de cohésion sociale

## 3 Mieux communiquer sur ces fonds, leur effet de levier et leur utilisation

Le rôle des outils de garantie étant largement méconnu par les entreprises de l'ESS, les différentes familles de l'ESS et ESS France devraient remédier à cette lacune en **communiquant à une échelle beaucoup plus large sur le sujet**. En outre, à défaut d'une

telle communication auprès des parlementaires et plus généralement de l'opinion publique, l'Etat et la Caisse des dépôts ne peuvent qu'être incités à couper comme ils le font les crédits budgétaires ou les enveloppes correspondantes.

### Proposition 67

**Communiquer plus largement sur le régime des garanties publiques au financement de l'ESS et faire du montant de ces crédits l'un des critères d'appréciation primordiaux du budget que consacre l'Etat au secteur de l'ESS**

Compte tenu de leur rôle et de leur impact, le niveau des crédits affectés aux fonds de garantie propres à l'ESS devrait même devenir **l'un des critères d'appréciation primordiaux du budget que consacre l'Etat au secteur de l'ESS**.

Ceci supposerait **que l'Etat communique en amont de manière transparente sur le montant des garanties mises en jeu au bénéfice de l'ESS**. Interrogée sur ce point par la Commission, la Bpi lui a répondu que le coût pour la Bpi, la Caisse des dépôts et l'Etat des garanties propres aux entreprises de l'ESS n'était pas disponible car mélangé avec celui des autres fonds de garantie !

ESS France, chargée par la loi du 31 juillet 2014 d'assurer avec d'autres un suivi du financement de l'ESS, ne peut évidemment pas se satisfaire de cette réponse et devra **se battre pour que la transparence prévale enfin dans ce domaine, avec des indicateurs clairs sur les couples risque/coût de la garantie comparés pour les entreprises commerciales et celles de l'ESS**.

### Proposition 38

**Communiquer de manière transparente sur le montant des garanties mises en jeu par la Bpi au bénéfice de l'ESS et diffuser des indicateurs clairs sur les couples risque/coût de la garantie comparés pour les entreprises commerciales et celles de l'ESS**

Le rapport public thématique que vient de publier la Cour des comptes en novembre 2016 « *Bpifrance, une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider* » comporte d'utiles indications sur ce point (p. 123 à 132) et rappelle notamment que les modalités de fonctionnement des différents fonds de garantie font l'objet de conventions entre l'Etat, l'EPIC Bpifrance et Bpifrance financement. Sur cette base, l'exercice de transparence attendu par les acteurs de l'ESS ne semble pas inatteignable, pourvu que la Bpi fasse preuve d'un minimum de bonne volonté et que le Trésor veuille bien s'y plier. La publication en cours de la liste des entreprises appartenant à l'ESS (cf. V, B) ôte également à la Bpi la mauvaise raison qu'elle met en avant pour maintenir une opacité préjudiciable à l'ESS alors que cette banque est supposée soutenir son développement (cf. II, C, 2) !

### 4 Conforter les dispositifs de garantie ou de caution mutuelle

Il convient également de conforter les dispositifs de garantie ou de caution mutuelle (cf. note 19, p. 36), qui se sont montrés très utiles dans le passé mais qui périssent car ils sont **mal pris en compte dans le cadre des règles prudentielles émanant du Comité de Bâle**.

#### Proposition 80

**Se saisir, en concertation avec le régulateur français, la Bpi et l'Etat, du traitement réservé aux dispositifs de garantie ou de caution mutuelle par les règles prudentielles émanant du Comité de Bâle**

**Les banques coopératives et leurs organes centraux ainsi que Coop.Fr devraient se saisir de cette question**, en concertation avec le régulateur français et avec la Bpi, pour qu'elle soit traitée en liaison avec l'Etat au niveau européen et international. C'est **d'autant plus indispensable que la France est le pays de l'UE qui recourt le plus à cet outil** (cf. II, B, 3), qui a été très mal pris en compte lors de l'élaboration des nouvelles règles prudentielles.

Il faudrait notamment que les fonds de garantie, qui peuvent s'analyser comme une « tranche » d'absorption des premières pertes d'un portefeuille de prêts, puissent au moins bénéficier des mêmes traitements prudentiels que les « titrisations synthétiques », pour lesquelles est prévue une formule qui atténue la pondération dès lors qu'il existe une tranche d'absorption des premières pertes portée par des tiers. L'ACPR a été approchée en ce sens, mais sans succès jusqu'à présent.

Les fonds de garantie ne conservent leur avantage prudentiel que s'ils sont logés chez des sociétés de financement (soumises au seul droit français) et le perdent lorsqu'ils le sont dans les banques (soumises à la directive et au règlement sur les exigences de fonds propres dite CRD4). En outre, lorsque la société de financement est filiale d'une banque, l'avantage est perdu au stade de la consolidation.

Ceci constitue un **gros obstacle au financement des PME**, au-delà de celui du secteur de l'ESS.

Une opportunité se présente, à l'occasion du conflit ouvert par les banques européennes, françaises et allemandes, au sein du Comité de Bâle pour faire reconnaître les garanties données par les organismes de caution mutuelle à l'égard des garanties hypothécaires en appui aux crédits immobiliers. Ce principe vient d'être reconnu, rehaussant ainsi la légitimité des cautions mutuelles dans les dispositifs de réduction des risques encourus à l'échelle internationale. Ce précédent devrait être mobilisé pour obtenir une égale reconnaissance en faveur des autres dispositifs de caution mutuelle.

Si cette question pouvait être ainsi résolue, les exigences de fonds propres imposées aux prêteurs seraient diminuées des garanties données par les institutions de garantie et davantage de crédits pourraient être octroyés. **L'enjeu est donc majeur pour l'ESS.**

## G Mieux coordonner et structurer les financeurs en région

Si les régions sont déjà fortement impliquées dans le financement des entreprises en général (cf. II, F), il est possible d'aller plus loin dans la régionalisation du financement de l'ESS.

■ Le potentiel de développement d'une épargne régionale fléchée vers l'investissement régional est sans doute important.

Plusieurs banques – les Caisses d'épargne, le Crédit coopératif avec le livret 3<sup>ème</sup> révolution industrielle Nord-Pas-de-Calais, le Crédit agricole, certaines des banque populaires ... – ont **lancé depuis 2014 avec succès des livrets d'épargne régionaux destinés à financer des projets localisés** dans ces différentes régions. L'idée sous-jacente consiste à établir un circuit court entre l'épargnant et l'emprunteur, pour répondre aux attentes de certains épargnants, et à faciliter la traçabilité de l'emploi des fonds en permettant à ces épargnants de soutenir des projets auxquels il adhèrent mieux car situés dans leur région. Si les montants collectés sont encore modestes mais déjà significatifs (plusieurs centaines de M€), il s'agit d'une inflexion à ne pas sous-estimer dans la collecte de l'épargne à l'ère de la « glocalisation ».

Ce mouvement mériterait d'être amplifié, en faisant mieux connaître aux collectivités territoriales et aux épargnants les résultats obtenus (mesure d'impact) afin que ces dispositifs montent en puissance. Si une telle montée en puissance peut entraîner un creusement des inégalités entre les territoires, la Commission estime que ce risque est limité dans la mesure où elle recommande parallèlement d'assurer la montée en puissance de produits d'épargne nationaux (cf. V, J).

Enfin et surtout, **il serait souhaitable que de tels livrets soient dédiés au financement de l'ESS, en tout ou en partie, et que les banques le fassent savoir.**

### Proposition 82

**Dédier en tout ou en partie des livrets d'épargne régionaux au financement de projets émanant de l'ESS et le faire savoir**

■ La mise en place de **plateformes régionales de financement participatif spécialisées dans le financement de l'ESS** constitue un prolongement assez naturel de ce mouvement, particulièrement pour faciliter l'accès au crédit des TPE (cf. III, B, 1).

### Proposition 74

Mettre en place des plateformes régionales de financement participatif spécialisées dans le financement de l'ESS, particulièrement pour faciliter l'accès au crédit des TPE de l'ESS

**Les banques et les mutuelles de l'ESS fortement implantées au plan local ont ici une responsabilité historique à assumer** : promouvoir ces outils en association avec les régions et les plateformes existantes spécialisées dans le financement de l'ESS, en s'appuyant sur leur sociétariat.

C'est sans doute la seule manière économe de **faciliter l'accès au crédit de trésorerie pour les nombreuses TPE de l'ESS**, associations au premier chef, pour qui il demeure l'obstacle financier principal. Développer ces plateformes régionales permettrait d'établir un continuum dans l'offre, allant de l'octroi du crédit en ligne pour les faibles montants jusqu'aux agences bancaires pour les montants élevés, avec une offre plus consistante sur le financement de la trésorerie à court terme (cf. IV, B, 5).

### Proposition 75

Financer la montée en puissance des plateformes de financement participatif de l'ESS en région

■ Des synergies sont également à dégager au plan régional entre investisseurs solidaires ou financeurs solidaires ou à impact, par exemple pour constituer des tours de table cohérents lorsqu'un financeur ne peut pas assumer seul le risque (cf. V, K, 1 b au plan national). La tranche régionale du PIAESS (cf. IV, B, 2) a confirmé l'utilité de procédures facilitant leur bouclage.

### Proposition 83

Dégager des synergies au plan régional entre investisseurs solidaires ou financeurs solidaires ou à impact, par exemple pour constituer des tours de table cohérents lorsqu'un financeur ne peut pas assumer seul le risque

■ Enfin, il ne faut pas oublier que l'innovation sociale (cf. V, D) prend souvent naissance sur des territoires pour répondre aux besoins qui s'y révèlent. Le **financement régional de l'innovation sociale**, avec l'appui des institutions européennes (cf. I, 7), mérite également d'être conforté. D'autant plus que les campagnes se vident et que sur un territoire aussi étendu que celui de la France, il sera inéluctablement fait appel aux innovations sociales pour revitaliser les territoires ruraux. Le palmarès 2016 des grands prix de la finance solidaire révèle, comme souvent avec anticipation, ce besoin émergent et le type de réponses susceptibles de lui être apporté.

De ce point de vue, le Parlement européen ne s'y trompe pas qui appelle au renforcement des banques de développement régional (cf. III, A, 1).

## **H** Etendre aux entreprises de l'ESS des dispositifs dont bénéficient les autres entreprises

Il s'agit d'un **réflexe** à prendre et, pour ESS France, à **imposer**.

On a vu, par exemple, que les entreprises de l'ESS n'ont normalement pas accès à la médiation du crédit en cas de difficulté d'accès au crédit (cf. II, B, 3). C'est une anomalie à corriger.

### **Proposition 17** **Ouvrir aux entreprises de l'ESS le recours à la Médiation du crédit**

Ou que certains dispositifs fiscaux sont taillés pour les entreprises privées et non pas, dans le même secteur, pour celles de l'ESS (cf. II, E, 1) pour le tourisme social et solidaire).

De telles discriminations doivent être vigoureusement dénoncées et combattues par les familles de l'ESS et par ESS France.

A force de protestations, certaines sont supprimées : par exemple, les articles 71 et 72 de la loi du 31 juillet 2014 ont enfin étendu aux associations soumises aux impôts commerciaux le régime du sursis d'imposition prévu pour les entreprises commerciales à l'article 210 A du CGI.

#### **Sur chaque sujet, le même combat est à livrer.**

La Commission ne reviendra pas sur le CICE, qui, créé en 2013 (crédit d'impôt égal à 6 % des salaires versés), illustre bien ce mécanisme de discrimination à répétition au détriment de l'ESS. Après avoir protesté, les associations ont obtenu, dans un premier temps, un abattement de taxe sur les salaires qui n'équivalait pas, notamment eu égard à l'assiette retenue, au crédit d'impôt accordé aux entreprises privées concurrentes. Peu après avoir annoncé la hausse en 2017 du CICE à 7 %, le Gouvernement vient, dans un second temps, d'annoncer en août 2016 l'octroi d'une nouvelle mesure spécifique pour le secteur non lucratif, incluse dans le projet de loi de finances pour 2017, mais ce crédit d'impôt de taxe sur les salaires (4 % de la masse salariale pour les salaires inférieurs à 2,5 SMIC) ne rétablira pas intégralement la parité entre les secteurs lucratif et non lucratif.

Prenons deux autres sujets récents : le Gouvernement et le Parlement viennent de rénover le crédit interentreprises (cf. III, A, 1) mais ils ont oublié les entreprises de l'ESS, à qui il faut donc étendre ces nouvelles dispositions.

De même, le Gouvernement a adopté une législation souple et bienvenue sur le financement participatif (cf. III, B, 1) mais aucun des titres financiers utilisés par les entreprises

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

de l'ESS (parts sociales, titres participatifs, obligations et titres mutualistes, fondatifs ou associatifs) et dont certains ont été récemment rénovés par le législateur (cf. III, C, 3) ne peut être négocié sur les plateformes ! De ce fait, les entreprises de l'ESS sont une fois de plus désavantagées par rapport aux autres alors que leur imbrication dans les territoires les désigne comme des bénéficiaires de choix de ces nouveaux circuits courts de la finance.

Autre exemple significatif, il est actuellement **impossible de souscrire à des certificats mutualistes ou à des titres associatifs** (cf. III, C, 3) **au titre de l'avantage IR PME ou ISF PME, réservé aux entreprises dotées d'un capital**. C'est encore une **anomalie à corriger, qui pénalise le financement des entreprises de l'ESS non dotées d'un capital**.

### Proposition 30

**Étendre à la souscription de certificats mutualistes ou de titres associatifs le régime de l'IR PME et de l'ISF PME**

La Commission rappelle à ce propos qu'elle souhaite voir effectivement appliqué le principe selon lequel tous les dispositifs accessibles aux entreprises commerciales, que ce soit au plan national ou régional (cf. IV, C, 3), doivent l'être aussi aux entreprises de l'ESS.

### Proposition transversale 13

**Étendre aux entreprises de l'ESS tous les dispositifs dont bénéficient les autres entreprises**

## Pérenniser le financement public des acteurs de l'ESS

Toutes les familles de l'ESS se sont déclarées très vigilantes pour ne pas dire très préoccupées par le maintien du financement public et voient d'un très mauvais œil toute velléité de désengagement de l'État ou des collectivités territoriales en matière de financement de la solidarité ou de la cohésion sociale.

### 1 La baisse de ce financement n'est pas inéluctable

Même si les modèles économiques et de financement de l'ESS évoluent, ses acteurs n'ont **aucune raison de tenir pour inéluctable la baisse des financements publics et des subventions**.

En effet, contrairement à ce que certains voudraient faire croire, la dépense publique n'a pas baissé en valeur absolue en France et le déficit public y demeure important. Et au cours de la présente législature, **les aides au secteur privé commercial ont été augmentées d'au moins 45 Mds€**, chiffre à rapprocher du montant des aides aux entreprises estimé à 110 Mds€ en juin 2013 par le rapport n°2013-M-016-02 de l'inspection générale des finances.

La Commission suggère donc que **l'Etat publie périodiquement un état comparatif des aides de tous ordres accordées aux entreprises du secteur concurrentiel et de l'ESS** de manière à permettre aux organisations professionnelles et aux citoyens de **vérifier si les aides accordées le sont en proportion de la contribution de ces deux catégories d'entreprises à l'économie, à la création d'emplois et à la cohésion sociale** et sont bien cohérentes entre elles.

### Proposition 52

**Publier périodiquement un état comparatif des aides de tous ordres accordées aux entreprises du secteur concurrentiel et de l'ESS de manière à permettre aux organisations professionnelles et aux citoyens de vérifier si ces aides sont accordées en proportion de la contribution de ces deux catégories d'entreprises à l'économie, à la création d'emplois et à la cohésion sociale**

Il n'en est pas moins vrai que les collectivités publiques arguent de difficultés budgétaires pour couper en premier lieu ce qui est indolore pour elles, notamment les subventions au tiers-secteur et de manière générale les concours financiers qui lui sont alloués, sans en évaluer les impacts à long terme pour les populations concernées et pour elles-mêmes (logique inverse à celle des coûts évités). Ainsi, le **département de l'Essonne a-t-il annoncé unilatéralement en décembre 2015 qu'il cesserait d'honorer auprès de 200 associations 80 M€ de dettes au titre de l'aide sociale et qu'il en étalerait le paiement sur six ans**. Il a fallu des recours contentieux, des manifestations sur la voie publique et d'innombrables séances de négociations avec les services du département et les élus pour parvenir à un accord près de neuf mois plus tard. Cette prise en otage des entreprises créancières de l'ESS témoigne du chemin qui reste à parcourir pour faire admettre qu'elles doivent être financées au même titre que les autres entreprises selon des règles stables et insusceptibles d'être remises en cause lorsque cela arrangerait une collectivité publique. **La question du respect et de l'accélération des délais de paiement par les collectivités publiques reste donc un enjeu à ne pas perdre de vue pour ESS France** (cf. note 10, p. 28).

### Proposition 16

**Respecter les délais de paiement et continuer à les raccourcir**

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Et l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne ne sont pas crédibles lorsque, mettant en avant leur souhait d'améliorer le financement de l'ESS, les décisions attributives de subvention sont prises en fin d'année et versées avec un retard tel qu'elles sont la première cause exogène des difficultés de trésorerie, des associations particulièrement (cf. II, E, 7). Par ailleurs, donner de la visibilité et sécuriser le financement public sur une base pluriannuelle est un facteur essentiel de facilitation de l'accès au crédit bancaire. Là encore, les collectivités publiques pourraient faire mieux (cf. note 42, p. 55), pour regagner en crédibilité et mettre leurs actes en harmonie avec leurs déclarations d'intentions.

**D'autres choix budgétaires sont possibles** et il revient aux différentes familles de l'ESS et à ESS France de les promouvoir. Par exemple, il n'est pas inéluctable que les aides à la pierre baissent année après année (cf. II, E, 1) ; cet outil est au contraire le plus efficace pour faire baisser le coût de sortie des programmes de logement et offrir des loyers modérés aux exclus. Encore faut-il l'expliquer à l'opinion publique. Autre exemple, **il n'est pas inéluctable que la tarification publique**, quelle qu'elle soit, **ne permette ni de couvrir les coûts ni d'investir** (cf. IV, C, 1), ce qui justifie la proposition faite par la Commission au sujet de la tarification et de la mise en réserve partielle du résultat d'exploitation pour renforcer les fonds propres des associations (cf. V, C, 3).

### Proposition 29

Permettre aux associations dont l'activité dépend d'une tarification publique de constituer des fonds propres à travers la mise en réserve d'une partie de leur résultat d'exploitation

## 2 Utiliser pleinement les marchés publics à clauses sociales ou environnementales

Parmi les ouvertures récentes avalisées par le droit européen (directive 2014/24/UE) et transposées dans le droit national de la commande publique (ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics) figure la **possibilité pour les acheteurs publics de réserver certains marchés** à des entreprises adaptées ou d'insertion par l'activité économique **ou d'introduire des critères sociaux et environnementaux dans la sélection des titulaires** de marchés publics, communément appelés « clauses sociales ».

Compte tenu du poids croissant que représente la commande publique dans le financement du secteur associatif notamment (cf. note 90, p. 119), les acteurs de l'ESS doivent impérativement et rapidement **se saisir de tous ces textes pour en réclamer l'utilisation effective par l'Etat et les collectivités territoriales, en particulier pour demander l'introduction de clauses de réservation et de clauses sociales partout où elle est devenue possible**. La Commission recommande en particulier aux collectivités de faire un usage simultané de ces

deux types de clauses car attribuer un marché réservé aux entreprises d'insertion sur la base du seul prix sans examiner la qualité des parcours d'insertion offerts par les différents candidats n'aurait aucun sens. Les critères sociaux et environnementaux sont donc indispensables pour départager les offres, afin d'éviter de dégrader la qualité des services sociaux.

### Proposition 49

**Introduire des clauses de réservation et des clauses sociales dans les contrats de la commande publique là où cette introduction est devenue possible**

Le décret n°2015-90 du 28 janvier 2015 pris en application de l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 a par ailleurs fixé à 100 M€ HT le seuil au-delà duquel les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices doivent désormais adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables. ESS France devra suivre attentivement la publication de ces schémas par les 160 collectivités publiques qui sont des pouvoirs adjudicateurs et par les entités adjudicatrices, voire intervenir en amont lors de leur élaboration pour que leur dimension sociale soit correctement prise en compte et que des objectifs chiffrés soient retenus.

### Proposition 68

**Suivre attentivement l'élaboration et la publication des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables par les 160 collectivités publiques qui sont des pouvoirs adjudicateurs et par les entités adjudicatrices, et veiller à ce que des objectifs chiffrés y soient retenus**

Ces acteurs doivent surtout suivre leur application car **si les textes relatifs aux clauses sociales sont désormais satisfaisants, ils sont encore très peu appliqués** : en 2015, seuls 6,1 % des marchés publics comportaient de telles clauses, **l'Etat étant sur ce point, avec un taux supérieur à 7 %, nettement mieux placé que les collectivités territoriales (taux < 2 %)**.

### Proposition 69

**Vérifier l'application effective des textes relatifs aux clauses sociales**

Le GECES a parfaitement identifié les besoins de formation des fonctionnaires et agents publics dans ce domaine et une association plus forte d'ESS France aux actions de formation dispensées aux acheteurs publics par le CNFPT notamment serait utile pour familiariser ces acheteurs aux caractéristiques et aux compétences particulières des entreprises de l'ESS.

### Proposition 70

**Participer aux actions de formation dispensées aux acheteurs publics par le CNFPT et par l'État pour familiariser les acheteurs publics aux caractéristiques et aux compétences particulières des entreprises de l'ESS**

Au-delà, un effort similaire pourrait être conduit par ESS France et par ses fédérations de membres intéressés auprès des entreprises commerciales qui mettent en avant et appliquent une politique d'achat responsable. Le potentiel est ici considérable pour plusieurs types d'acteurs de l'ESS (établissements d'aide par le travail, entreprises d'insertion, entreprises spécialisées dans le recyclage et la réutilisation...).

### Proposition 71

**Inciter les entreprises commerciales qui appliquent une politique d'achat responsable à introduire également des clauses sociales au profit de plusieurs types d'acteurs de l'ESS (établissements d'aide par le travail, entreprises d'insertion, entreprises spécialisées dans le recyclage et la réutilisation...) et participer à la formation de ces acheteurs**

## 3 Donner une suite au PIAESS à travers le PIA 3

Le PIAESS ayant clos sa période d'engagement début 2016 (cf. III, C, 2 et IV, B, 2 ; note 78, p. 90), la question s'est posée dès 2015 de savoir s'il convenait de lui donner une suite. Les instances de gestion de ce programme, la Caisse des dépôts et le Commissariat général à l'investissement (CGI) ont considéré qu'au vu de la baisse du nombre des demandes enregistrées à partir de début 2015, du désengagement de certains bénéficiaires, du non-engagement de la totalité de l'enveloppe et de la mise en place de l'offre de la Bpi en direction de l'ESS début 2015 la reconduction d'une enveloppe de prêts spécifique à l'ESS, qui a démontré son utilité au début des années 2010, avait perdu sa justification fin 2015. En revanche, il a été suggéré et demandé que, par application du principe d'ouverture de tous les dispositifs de droit commun aux entreprises de l'ESS (cf. V, H), les programmes du PIA 3 leur soient rendus accessibles avec une clause ESS (adaptant en particulier les montants d'investissement requis).

Le PIA 3 ayant été structuré différemment de ses prédécesseurs, de l'amont (enseignement et recherche) vers l'aval (innovation et développement des entreprises), il n'est plus organisé par secteur et entend contribuer à la transition vers le monde numérique et un développement durable. Son enveloppe de 10 Mds€ sera répartie selon les grandes thématiques suivantes : enseignement et recherche publique (2,9 Md€), valorisation de la recherche

(3 Md€) et innovation et développement des entreprises (4,1 Md€). L'accent sera mis sur l'apport en fonds propres (4 Mds€ sur les 10).

Et selon le CGI, « *des clauses spécifiques des appels à projets qui s'y prêtent seront introduites pour faciliter l'insertion des entreprises de l'économie sociale et solidaire et des territoires d'outre-mer qui doivent trouver leur place dans le développement de l'innovation.* »

ESS France devra vérifier que ces clauses sont bien présentes partout où elles doivent l'être et proposer, le cas échéant, de leur donner davantage de substance mais aussi encourager les entreprises de l'ESS à candidater aux projets pour lesquelles ces entreprises seront éligibles.

#### Proposition 72

Vérifier que des clauses spécifiques seront introduites dans les appels à projet du PIA 3 pour faciliter l'insertion des entreprises de l'ESS dans ces projets et encourager les entreprises de l'ESS à candidater aux projets pour lesquelles ces entreprises seront éligibles

Les actions suivantes les intéressent particulièrement : « *Nouveaux écosystèmes d'innovation* », « *Accélérer le développement des écosystèmes d'innovation performants* », « *Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs* », « *Soutien à l'innovation collaborative* », « *Accompagnement et transformation des filières* », « *Adaptation et qualification de la main d'œuvre* », « *Fonds d'accélération dédié à l'internationalisation des PME* ».

## 4 Elargir les financements européens réservés aux entreprises sociales à l'ensemble des entreprises de l'ESS

Il convient par ailleurs que la France fasse valoir auprès de l'UE, en liaison avec les autres Etats membres disposant d'une ESS puissante, la nécessité d'**élargir les financements actuellement réservés aux entreprises sociales à l'ensemble des entreprises de l'ESS** (cf. V, J, 6).

#### Proposition 48

Élargir les financements actuellement réservés aux entreprises sociales à l'ensemble des entreprises de l'ESS

## J Lever davantage de fonds en faveur des entreprises de l'ESS

Les besoins de financement de l'ESS allant demeurer importants dans de nombreux secteurs au cours des années à venir, en particulier dans ceux qui pèsent lourd en termes d'investissement (cf. II, E), il est essentiel de **continuer à mobiliser davantage de res-**

**sources financières** à son profit. Les pistes et propositions à cet égard ne manquent pas, étant rappelé que n'importe quelle ressource ne peut pas financer n'importe quel emploi et que cette mobilisation de ressources nouvelles doit être pensée en fonction de besoins clairement identifiés.

Par exemple, il a déjà été souligné que le capital-risque ne pouvait pas financer l'amorçage en raison du risque élevé associé à cette phase (cf. IV, B, 6, a et IV, B, 4) ou que l'épargne salariale était peu adaptée au financement du développement eu égard à la durée limitée de cette épargne (cf. IV, B, 5 et V, J, 2 sur le PEE).

### 1 Affecter une partie des fonds en déshérence au soutien de l'ESS

Il s'agit ici de suivre l'exemple anglais de la Big Society Capital, qui a été dotée de 600 M£ par la mobilisation de fonds en déshérence dans les banques et compagnies d'assurance, en vue de soutenir le développement de fonds à impact social.

Par référence à ce précédent, le Comité français sur l'investissement à impact social a formulé une proposition en ce sens en septembre 2014 (cf. Proposition n°8)<sup>104</sup>.

Peu auparavant, la loi n°2014-617 du 13 juin 2014 **relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, a renforcé les obligations **d'information et de recherche** pesant sur les professionnels, organisé le transfert des dépôts et avoirs en déshérence à la Caisse des dépôts et prévu que les sommes déposées deviendraient acquises à l'État à l'issue d'un délai compris entre 20 et 27 ans après ce transfert.

Depuis lors, l'Italie a également retenu un dispositif de ce genre pour les avoirs confisqués auprès des organisations criminelles.

ESS France a demandé aux pouvoirs publics de **s'inspirer de ces exemples étrangers pour abonder le financement de l'ESS**, ce qui serait logique puisque ses entreprises servent l'intérêt général et contribuent à la cohésion sociale que les activités criminelles mettent à mal.

Dans son référé du 6 septembre 2016 sur l'AGRASC, la Cour des comptes note la croissance des montants appréhendés (457 M€ d'avoirs confisqués en 2014 et 730 M€ de saisies immobilières en 2015) et souligne que l'affectation des excédents budgétaires (5M€ par an) aux administrations (intérieur, justice, douane) en vertu de la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 est contraire à l'objectif initial, l'alimentation d'un fonds des repentis, et déroge aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Elle suggère de rendre l'AGRASC seule responsable de la ventilation des fonds entre le budget général de l'État, les victimes, et la MILDECA, dans un cadre fixé par la loi, mais n'évoque pas une possible affectation au profit de l'ESS.

104. Voir dans le même sens Thierry Guillois et Marcel Hipszman, *Bien mal acquis, biens en déshérence : des ressources inédites pour financer l'économie sociale et solidaire*, Rapport moral sur l'argent dans le monde 2015-2016.

La loi égalité et citoyenneté, qui devrait être publiée d'ici fin janvier 2017 compte tenu de la saisine du Conseil constitutionnel le 27 décembre 2016, comporte un article 45 modifiant l'article 706-160 du code de procédure pénale et ouvrant, pour les associations d'intérêt général et les entreprises agréées d'utilité sociale, la possibilité d'une mise à disposition gratuite des biens immobiliers confisqués, à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales.

Malheureusement, cet article a été rejeté par le Conseil constitutionnel, celui-ci lui reprochant d'être un cavalier. ESS France devrait militer pour que cette faculté soit rétablie et étendue dès que possible à toutes les entreprises appartenant à l'ESS en vertu du 1<sup>er</sup> du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014.

Et surtout **maintenir qu'une partie des montants appréhendés auprès des organisations criminelles et des fonds en déshérence dans les banques et compagnies d'assurance qui deviennent la propriété de l'Etat soit fléchée pour abonder le financement de l'ESS.**

### Proposition 53

Affecter une partie des fonds en déshérence au soutien de l'ESS

## 2 Mobiliser davantage l'épargne salariale

L'encours d'épargne salariale devrait dépasser les 120 Mds€ fin 2016 pour plus de 11 millions de comptes recensés, dont 72 Mds€ sous forme de fonds diversifiés et 22 Mds€ sous gestion ISR.

La loi du 6 août 2015, inspirée par les travaux du COPIESAS, a conforté le rôle de cette épargne dans le financement à long terme de l'économie en élargissant son accès, en simplifiant les dispositifs et en orientant davantage cette épargne vers les entreprises. A ce titre, elle prévoit que l'intéressement sera, par défaut, investi dans le PEE au lieu d'être immédiatement versé au salarié et que l'option d'investissement, par défaut, sera, pour les PERCO<sup>105</sup>, la gestion pilotée en fonction de l'âge du bénéficiaire. En outre, la loi a institué un taux de forfait social réduit de 20 % à 16 % sur les versements dans les PERCO qui investissent, dans les supports de gestion pilotée, au moins 7 % dans des titres éligibles au PEA-PME.

L'étude Finansol de 2015 sur « Les fonds 90-10 » (cf. IV, C, 1) a mis en évidence le rôle de cette épargne longue dans le renforcement des fonds propres des entreprises solidaires (75 % des investissements des FCPE ont été réalisés en 2014 sous forme d'apports en

105. Plus de 200 000 entreprises et près de 2 millions de salariés sont couverts par un plan d'épargne retraite collectif fin 2015. L'encours de ces plans était de 12,2 Mds€ fin 2015, avec une forte croissance de la collecte nette (+ 14 %).

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

fonds propres contre 65 % en 2009). L'épargne confiée par les salariés étant bloquée sur longue période (5 ans pour les PEE mais jusqu'à la retraite pour les PERCO), les gestionnaires disposent, hors cas de déblocage anticipé, d'une **stabilité de la ressource qui leur permet d'investir en fonds propres ou quasi fonds propres**.

Ceux-ci étant rares dans l'ESS, **encourager l'épargne salariale solidaire contributive, compte tenu de ces chiffres, au renforcement des fonds propres des financeurs solidaires et des entreprises solidaires**, notamment de celles actives dans le secteur du logement très social.

### Proposition 31

**Continuer à encourager l'épargne salariale solidaire pour contribuer au renforcement des fonds propres des financeurs solidaires et des entreprises solidaires**

Cette ressource présente néanmoins des limites que la Commission ne peut pas passer sous silence :

- les gérants de portefeuille ne peuvent prendre que des risques limités avec cette ressource car ils exercent un mandat de gestion pour le compte d'épargnants solidaires qui ne sont pas dans une démarche comparable à celle des épargnants solidaires en direct, lesquels prennent un risque plus élevé en souscrivant au capital d'une seule entreprise ;
- ils peuvent se montrer plus ou moins réticents à financer plusieurs entreprises solidaires évoluant dans le même secteur et privilégier une diversification intersectorielle plus valorisante en termes de mesure d'impact, même si certains fonds ont investi dans plusieurs entreprises actives dans l'insertion par l'emploi, le logement très social ou la solidarité internationale ;
- ils sont parfois réticents à s'engager sur des financements réellement à long terme (certains conditionnent leurs apports en fonds propres à la capacité des entreprises bénéficiaires à assurer une certaine liquidité, en l'absence de mécanisme de place permettant d'assurer la liquidité pour les titres non cotés (cf. V, K, 1). Mais de nombreux fonds dépassent largement l'horizon de 5 ans associé aux PEE et sont toujours présents en 2016 dans les entreprises sélectionnées au début des années 2000.

Ces limites, qui sont surmontables et d'ailleurs souvent surmontées, ne sont pas de nature à priver cette orientation de son bien-fondé.

Finansol, à l'occasion de la publication début 2017 d'un Livre blanc de la finance solidaire, formule des propositions supplémentaires dans ce domaine.

## 3 Mobiliser l'épargne retraite au profit de l'ESS

Mieux utiliser les fonds gérés par les caisses de retraite pour financer l'économie fait également partie des pistes à approfondir, en liaison avec les partenaires sociaux.

### Proposition 32

## Mobiliser les fonds d'épargne retraite pour qu'ils contribuent au financement long des entreprises de l'ESS

De ce point de vue, l'expérience acquise par eux dans le cadre de la gestion sous forme ISR d'une partie des réserves des régimes conventionnels devrait faciliter l'allocation d'une partie limitée de ces fonds sur des supports de financement à long terme des entreprises tandis que l'expérience acquise dans le cadre de la gestion de l'épargne salariale solidaire devrait également faciliter l'allocation d'une partie limitée de ces fonds sur des supports de financement à long terme des entreprises de l'ESS.

ESS France doit peser de tout son poids pour que **ces régimes**, qui disposent de fonds à investir sur le très long terme, **contribuent au financement long des entreprises de l'ESS, en renforçant leurs fonds propres ou quasi fonds propres**. Ceci implique une prise de risque, qui peut sembler contradictoire avec la préoccupation d'assurer en priorité la sécurité des placements. L'Etat étant par ailleurs directement intéressé à ce que ces placements restent orientés de manière privilégiée vers ses propres émissions, obligataires notamment, pour financer son déficit budgétaire, il penche spontanément en faveur de la sécurité au détriment de la prise de risque.

Illustration de ce penchant naturel, un projet de décret relatif à l'organisation financière des régimes d'assurance-vieillesse gérant des régimes de retraite complémentaires, préparé dans la plus grande discrétion par la direction de la sécurité sociale et le Trésor au second semestre 2016, prévoyait précisément l'inverse de ce qu'ESS France devrait promouvoir. Au lieu de laisser comme actuellement le conseil d'administration de chaque organisme définir souverainement la politique de placement de la caisse, toutes ces règles de placement auraient été fixées par le pouvoir réglementaire dans une optique de sécurité pour l'épargnant et surtout de contrôle des placements. **Les placements en titres cotés auraient été la règle et les caisses complémentaires se seraient de ce fait vu interdire de financer l'ESS, dont les entreprises ne sont par principe pas cotées !** Ce projet semble avoir été abandonné très récemment en raison des protestations des caisses elles-mêmes mais ESS France ne peut exclure d'autres tentatives du même genre à l'avenir.

Elle ne peut et ne pourra dans ce cas que **dénoncer les nouveaux carcans réglementaires qui ôteraient toute latitude d'action aux caisses de retraite et devrait se montrer nettement plus offensive sur ce sujet de très haute importance, en encourageant ces caisses à contribuer au financement de l'ESS.**

La réponse à la poursuite d'objectifs en apparence contradictoires réside dans une prise de risque mesurée : les placements dans les entreprises de l'ESS devraient rester limités en proportion des actifs gérés et chaque caisse devrait pouvoir, comme actuelle-

ment, déterminer cette proportion raisonnable en fonction de ses propres impératifs et contraintes de gestion.

### 4 Ouvrir de nouveaux champs à l'épargne solidaire

Le Comité français sur l'investissement à impact social (Proposition 9) et Finansol ont proposé ou proposent différentes mesures pour renforcer cette épargne. Celles qui revêtent le plus d'importance à long terme concernent l'épargne réglementée et l'assurance-vie.

#### ■ L'épargne réglementée.

Lors de la célébration du bicentenaire de la CDC début 2016, le Président de la République a annoncé que le livret de développement durable (LDD) allait être transformé en **livret de développement durable et solidaire** (LDDS) : les clients de ce livret devraient désormais se voir proposer par les banques d'allouer une partie de leur épargne au financement d'entreprises de l'ESS.

Si ce projet de LDDS a été rapidement réduit à un produit de partage et de financement de l'accompagnement des entreprises de l'ESS par le ministère chargé de l'économie et des finances, le débat parlementaire sur la loi dite « Sapin II », dans lequel la création du LDDS a été incluse, a permis de rectifier le tir en prévoyant deux étapes. Dans une première étape, le LDDS sera limité à un produit de don ou de partage, le temps de régler le problème de l'identification des entreprises de l'ESS (cf. V, B). Une fois ce problème résolu, dans un second temps, à partir de 2018 au plus tard, le LDDS servira aussi à financer des investissements dans les entreprises de l'ESS, sous forme de prêts, et la rénovation énergétique des bâtiments.

#### Proposition 85

#### Promouvoir le LDDS auprès des épargnants pour élargir la base du financement solidaire auprès des particuliers

Au cours de ce débat, l'Assemblée nationale avait, en première lecture, étendu ce dispositif au livret A mais le Sénat a entièrement démonté le dispositif qu'elle avait mis au point.

A la suite de la Commission mixte paritaire, qui a échoué, **le Parlement est revenu à un LDDS comportant deux étapes de mise en œuvre à compter de 2017** (article 80 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique).

Le nombre de LDD étant de près de 25 millions fin 2015 pour un encours de 101 Mds€ selon la Banque de France, le cercle des épargnants solidaires et la collecte de cette épargne

devraient s'élargir sensiblement dans les années à venir si toutes les banques se mettent à promouvoir loyalement ce nouveau livret.

ESS France et Coop FR doivent insister auprès des banques de l'ESS pour que celles-ci soient motrices dans la diffusion de ce nouveau livret. Et inviter le Gouvernement à **publier rapidement les textes d'application nécessaires**, dont celui qui devra fixer la proportion de l'encours non centralisé qui devra être affectée aux financements prévus (phase 2).

### Propositions 19 et 44 Publier rapidement les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre du LDDS

Si le LDDS s'avère un succès, se posera la question de l'extension au livret A de l'option solidaire. La discussion devra prendre en compte la montée en charge des besoins de financement dans les secteurs les plus capitalistiques de l'ESS (agriculture bio, industrie, foncier pour l'agriculture et le logement, énergies renouvelables, rénovation immobilière...), dont on peut espérer qu'ils seront alors mieux connus et quantifiables (cf. Conclusion du II).

### Proposition 20 Transformer le livret A en livret solidaire en fonction de la montée en charge des besoins de financement dans les secteurs les plus capitalistiques de l'ESS

#### ■ L'assurance-vie.

La réforme de l'assurance-vie, engagée par la loi de finances rectificative n°2013-1279 du 29 décembre 2013, visait à mieux faire contribuer les encours d'assurance-vie (1500 Mds€) au financement de l'économie.

Cette réorientation devait passer par deux leviers : le contrat « euro-croissance » et le contrat « vie-génération », ce dernier offrant une réduction d'impôt sur les successions dès lors que 33 % des dépôts seraient investis en PME/ETI, logement social ou en actifs solidaires. Mais le décret relatif au fléchage du contrat « vie-génération » vers les actifs solidaires avait été oublié par le Gouvernement, ce qui a eu pour effet d'évincer les actifs solidaires de ce nouveau contrat lors de son lancement commercial. Ce décret n°2016-918 du 4 juillet 2016, qui comporte moins de 10 lignes utiles, vient d'être publié avec deux ans de retard, après une consultation du CSESS qui avait eu lieu le 4 décembre 2015 !

### Proposition 86 Développer l'offre d'assurance-vie solidaire

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Pour développer l'assurance-vie solidaire, il serait également souhaitable, comme en matière d'épargne salariale, d'**obliger les assureurs à proposer, lors de la souscription de tout nouveau contrat, une option solidaire**, que les assurés seraient naturellement libres de retenir ou non.

### Proposition 33

**Obliger les assureurs à proposer, lors de la souscription de tout nouveau contrat d'assurance-vie, une option solidaire**

Finansol propose dans son Livre blanc des dispositions concrètes à cet effet.

## 5 Renforcer les plateformes nationales de financement participatif dans l'ESS

Comme la Commission l'a déjà souligné, le développement du financement participatif constitue le levier le plus efficace pour faciliter l'accès des TPE au crédit à court terme et un levier particulièrement puissant pour instaurer des circuits courts facilitant au niveau régional le financement de l'investissement des entreprises de l'ESS (cf. V, G).

Pour que ces plateformes se mettent en place et se développent, la Commission **recommande aux investisseurs et banques de l'ESS de soutenir les quelques plateformes existantes appartenant à l'ESS** (cf. III, B, 1) en concluant avec elles des accords de partenariat/distribution ou en leur apportant les fonds propres nécessaires.

### Proposition 74

**Mettre en place des plateformes régionales de financement participatif spécialisées dans le financement de l'ESS, particulièrement pour faciliter l'accès au crédit des TPE de l'ESS**

### Proposition 75

**Financer la montée en puissance des plateformes de financement participatif de l'ESS en région**

## 6 Soutenir activement la montée en puissance de l'UE sur le sujet et solliciter davantage les institutions et fonds européens

■ L'UE souhaite renforcer les mécanismes de soutien à l'entrepreneuriat social et ESS. France doit naturellement tout faire, en liaison avec le Commission Europe du CSESS, pour que les autorités françaises appuient ses initiatives.

En particulier, le Parlement européen et son intergroupe Economie sociale peuvent servir de point d'appui puisqu'ils demandent la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'économie sociale. Celui-ci devrait **traiter** entre autres, selon les suggestions émises par le GECES, **les achats et marchés publics, les outils financiers d'aide à la création d'entreprises et d'accompagnement ainsi que la collecte de données fiables sur l'ESS en Europe.**

Ces points font écho, *mutatis mutandis*, à des recommandations formulées par la Commission au niveau national.

Cette dernière estime qu'ESS France devrait néanmoins soulever au moins deux questions à cet égard.

En premier lieu, celle de la **définition du champ de l'ESS et de l'entreprise sociale**. Car l'UE s'est surtout intéressée jusqu'ici à l'entrepreneuriat social, avec une définition très large de l'entreprise sociale, qui implique des revenus provenant surtout de ressources obtenues sur le marché – y compris sous couvert de marchés publics –, mais qui n'est pas totalement homogène entre la Commission européenne, la BEI et le FEI. Pour la Commission, il convient de ne pas passer à la trappe les entreprises de l'ESS appartenant à ses quatre familles traditionnelles et qui forment le gros des bataillons, les entreprises sociales n'ayant rejoint l'ESS que de manière limitée suite au vote de la loi du 31 juillet 2014.

En second lieu, celle du **renforcement des clauses permettant de réserver certains marchés publics à certaines entreprises**. La législation, dont on a mesuré les progrès (cf. V, I, 2), semble encore trop restrictive à la Commission quant à la liste des entreprises susceptibles de bénéficier de ces réservations (entreprises adaptées ou d'insertion). Compte tenu de la diversité des opérateurs qui se consacrent en France à la lutte contre les exclusions de toute nature, ESS France pourrait, après concertation avec les acteurs, **proposer une liste plus large au vu de justifications objectives.**

■ S'agissant des fonds structurels, il existe des leviers pour lever les freins constatés (cf. II, G, 4) et faciliter l'accès à ces fonds, leviers qu'il revient aux fédérations et têtes de réseaux mais aussi à ces fonds eux-mêmes d'actionner :

- un travail d'information des acteurs de l'ESS au niveau régional (mise en place de séminaires d'information, d'ateliers d'échanges, etc. sur l'accès à ces fonds) ; à ce titre, pourrait être créé un guichet unique d'information et d'accompagnement des porteurs de projets ESS en région (sur le modèle des maisons de l'Europe ou des relais Europe direct), permettant d'assurer l'appropriation des enjeux et des possibilités de financement;
- organisation de sessions de formation en région sur le montage de projets financés par le FSE et le FEDER ;
- développement d'un accompagnement de proximité pour le montage et le suivi des dossiers de demande de concours (par exemple, le dispositif d'animation des programmes européens « Europe rESSources », mis en place par le GRIEP, la CRESS et le Mouvement associatif en région Hauts-de-France) ; son financement pourrait être assuré sur les crédits de l'assistance technique (cycles de formation, diffusion d'outils de gestion et de bonnes pratiques) ;

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

- Clarification et mise à disposition des organismes financés d'une « jurisprudence » plus claire sur les points sujets à interprétation ;
- Simplification des procédures (lettre d'intention, forfaitisation, microprojets...) ;
- Systématisation des avances de trésorerie ou des acomptes et réduction des délais de paiement ; à ce titre pourrait être mis en place un fonds national de trésorerie (avec le soutien des fonds européens), permettant d'alléger la charge financière pesant sur les bénéficiaires ;
- Evolution du contrôle vers un processus préventif et pédagogique, respectueux du principe de proportionnalité, et évitant leur multiplication ainsi que la surinterprétation des règles à tous les niveaux.

### Proposition 45

Lever, en liaison avec la Commission européenne et les différents fonds concernés, les freins à l'accès des entreprises de l'ESS aux financements européens

### Proposition 73

Soutenir la mise en œuvre par l'UE d'un plan d'action pour l'économie sociale et veiller à ce que les freins restreignant l'accès aux fonds structurels européens soient levés

ESS France devra veiller à ce que ces leviers soient effectivement actionnés.

■ A côté des fonds structurels, engagés selon une programmation nationale et régionale permettant à chaque Etat membre de cofinancer des projets sur son territoire (cf. II, G, 2 et 3), l'UE déploie des politiques dites internes comprenant des échanges, des recherches..., souvent sous forme de programmes dédiés. Ces derniers dépendent des directions générales de la Commission européenne. La formation, l'éducation, la recherche, l'efficacité énergétique, le changement climatique et la lutte contre la pauvreté font partie des domaines d'intervention bénéficiant largement du soutien européen.

L'UE lance régulièrement des appels à propositions dans le cadre de ces programmes, ouverts à toutes les organisations européennes. Peu connus et donc peu utilisés par les entreprises de l'ESS, ils offrent cependant des possibilités de financement non négligeables.

Parmi ces programmes, il convient de mentionner spécialement les suivants :

- le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI, cf. II, G, 1), géré par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;
- COSME, programme géré par la DG Entreprise et industrie, pour la compétitivité des entreprises et des PME. Il est doté d'un budget de 2,3 Mds€ sur la période 2014-2020

et comporte deux instruments financiers dans son volet « Financement des PME » mis en œuvre par le FEI (1,4 Md€), une garantie des prêts consentis par les intermédiaires financiers et une facilité « capital-investissement » orientée sur la phase de croissance et de transmission ;

- Erasmus+, le programme européen pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, avec notamment deux actions pouvant intéresser les collectivités territoriales: la coopération pour l'innovation et les bonnes pratiques (partenariats stratégiques, alliances de la connaissance, alliances sectorielles, plateformes recourant aux technologies de l'information) et le soutien aux réformes politiques ;
- Horizon 2020, le nouveau programme de financement de la recherche et de l'innovation.

Les fédérations et têtes de réseaux devraient s'attacher à les faire mieux connaître auprès de leurs membres et encourager ces derniers à les solliciter à bon escient.

### Proposition 64

**Faire mieux connaître auprès de leurs membres les politiques dites internes de l'UE et leurs programmes dédiés et encourager leurs membres à les solliciter à bon escient**

## 7 Progresser dans la transparence sur l'utilisation des fonds levés en faveur de l'ESS

Préoccupation qui doit être centrale pour tous les financeurs de l'ESS, une collecte accrue d'épargne en vue de financer les investissements de l'ESS implique parallèlement de **renforcer la transparence et la traçabilité sur l'emploi des fonds, la mesure de leur impact et les conditions de rémunération de l'investisseur et de l'intermédiaire.**

### Proposition 87

**Renforcer la transparence et la traçabilité sur l'emploi des fonds investis dans l'ESS, la mesure de leur impact et les conditions de rémunération de l'investisseur et de l'intermédiaire**

La Nef, qui rend publique chaque année l'intégralité des prêts accordés à ses clients, leur montant et leur affectation, constitue une référence en la matière.

Par de telles initiatives, il s'agit d'influer, au-delà des frontières de l'ESS, sur la manière de mettre la finance au service de l'économie réelle et de l'inclusion sociale.

Les grands investisseurs de l'ESS tels que la Caisse des dépôts mais aussi ses banques ont ici un rôle pédagogique et d'éclaireur à jouer (cf. V, K, 4).

### 8 Développer la générosité publique et le mécénat des entreprises

Même si la France dispose d'un des régimes fiscaux les plus avantageux pour soutenir les causes d'intérêt général, ce régime est encore améliorable. Les acteurs de l'ESS y ont également intérêt puisque la Commission a souligné, à plusieurs reprises, qu'ils se tournaient de plus en plus vers ce financement d'origine privée pour compléter les financements dont ils ont besoin et qu'ils ont du mal à rassembler.

#### Proposition 39 Rendre éligibles les entreprises d'insertion et les entreprises agréées ESUS au régime fiscal du mécénat et du don

La Commission suggère donc à ESS France de reprendre, pour les appuyer, les propositions qui ont été formulées à cette fin par le HCVA dans son avis du 14 mars 2014 sur le financement privé du secteur associatif (<http://www.associations.gouv.fr/1239-les-avis-du-hcva.html>).

#### Proposition 40 Mettre en œuvre les propositions formulées par le HCVA dans son avis du 14 mars 2014 sur le financement privé du secteur associatif

Le Centre français des fonds et fondations réfléchit également à la possibilité d'étendre à l'accompagnement vers l'emploi le champ des activités éligibles au mécénat en application des articles 200 et 238 bis du CGI et de rendre éligibles au mécénat les entreprises agréées ESUS dont la gestion est désintéressée.

ESS France devrait appuyer toutes ces évolutions car le financement par la générosité publique et par le mécénat revêt une importance croissante pour la bonne santé de l'ESS.

### K Conforter les imbrications entre familles ou systèmes

Sous cette rubrique sibylline, qui fait écho à une de ses constatations sur la solidarité financière entre les différentes familles de l'ESS (cf. V, A, 1, c), la Commission a rassemblé une série de thèmes ou de **propositions d'intérêt transversal pour les différentes familles de l'ESS**, qui conditionnent notamment l'efficacité de l'apport en fonds propres aux entreprises de l'ESS.

## 1 Améliorer la liquidité des investissements solidaires et mieux organiser des marchés secondaires.

### a) Résoudre le problème de liquidité pour les fonds solidaires de type 90/10

L'étude menée en 2015 par Finansol sur les fonds d'épargne salariale dits « fonds 90-10 » (cf. V, J, 2), après celle de 2014 sur les épargnants solidaires, met en évidence la **prudence des gérants en matière d'investissements solidaires** (le taux de l'investissement solidaire de ces fonds ressortait à 6 % fin 2015). Ils la justifient généralement par la nécessité de ne pas dépasser le plafond de 10 % en cas d'effondrement des marchés, qui impacterait les autres 90 % du fonds, et de garantir la liquidité au profit des épargnants alors que les actifs solidaires ne sont pas instantanément liquides car non cotés (cf. par exemple les 34 % d'actifs monétaires figurant dans le fonds Natixis solidaire mentionné au II, D, 3, g).

### Proposition 34

**Faire remonter le taux de solidarité des fonds dits 90/10 et dégager une capacité d'investissement supplémentaire en fonds propres en apportant une solution réglementaire au problème posé du fait de la non-cotation des titres solidaires**

Pour résoudre ce problème, plusieurs solutions ont été envisagées par le Comité français sur l'investissement à impact social (Proposition 6) et par le PIAESS (rapport annuel 2015 du PIAESS). Aucune n'a pu aboutir à ce jour, en raison des réticences des deux principaux gestionnaires de fonds, qui ont mis au point des solutions individuelles, ou du Gouvernement, qui n'a pas souhaité, malgré l'inscription de cette problématique dans la convention Etat-CDC relative au PIAESS, que l'Etat prenne le moindre risque financier et donc budgétaire lié au portage de titres pour compte de tiers.

Dans ces conditions, la meilleure solution serait réglementaire. **L'enjeu est de taille puisqu'une telle solution permettrait de faire remonter le taux de solidarité des fonds de l'ordre de deux points**, c'est-à-dire de **dégager une capacité d'investissement supplémentaire en fonds propres ou quasi fonds propres d'une vingtaine de M€** par an, sans qu'il n'en coûte rien à personne. Elle devrait aussi se traduire par une augmentation de la durée d'investissement, au-delà de la période de blocage minimale de cinq ans.

Sensibilisée à cette question, **la ministre chargée de l'économie sociale a annoncé fin novembre 2016 vouloir y apporter une réponse réglementaire en ajoutant un article R. 214-213-1 au CMF**, qui laisserait aux sociétés de gestion un délai de régularisation.

ESS France ne peut que se réjouir d'une telle volonté car en cas d'aboutissement elle permettra au taux de solidarité des fonds d'épargne salariale de reprendre le chemin de la hausse et donc d'apporter des fonds propres supplémentaires aux entreprises de l'ESS.

### b) Organiser des marchés secondaires entre grands investisseurs

Le Comité français sur l'investissement à impact social (Proposition 5), soucieux de fa-

**Faciliter le bouclage des tours de table associant plusieurs financeurs solidaires**, a également recommandé d'en faciliter la constitution **autour d'un comité de place et d'un chef de file**.

### Proposition 84

**Faciliter le bouclage des tours de table associant plusieurs investisseurs et le reclassement de participations dans des entreprises de l'ESS par la constitution d'un comité de place et la reconnaissance du rôle de chef de file**

De ce point de vue, le tour de table réuni sous l'autorité d'un chef de file pour lancer le fonds Impact coopératif illustre, après bien d'autres (IDES, SIFA...), la **capacité récurrente de mobilisation de financements auprès des différentes familles de l'ESS** puisqu'on y trouve des banques (la Banque populaire Rives de Paris, la BRED et la CASDEN et, on l'a vu, le Crédit coopératif et la Bpi), des compagnies d'assurance (la MACIF, la MAIF, la CNP), des mutuelles (la MNT et la MUTLOG), un investisseur solidaire (France Active), une tête de réseau (la CGScop) et un GIE (le Groupe AC-MIL, qui propose une assurance sur les prêts immobiliers consentis aux particuliers ou professionnels).

ESFIN/IDES et Phitrust (cf. II, D, 3, a et c) ont également fait part des difficultés parfois rencontrées pour céder des participations après les avoir conservées pendant une longue durée. Le problème ici posé est celui de la cession de l'entreprise dans son entier et de sa sortie éventuelle du périmètre de l'ESS pour pouvoir assurer la liquidité au terme de la période d'investissement convenue.

Pour surmonter ces difficultés et compenser l'éclatement déjà souligné de l'offre de financement dans l'ESS, il convient de renforcer l'articulation entre les acteurs (cf. III, C, 3) car, pour reprendre les propos de l'Adie (cf. V, E, 2), le créateur ou l'entrepreneur ne doivent pas être la victime d'une complexité que la société a inventée et qu'il ne peut pas maîtriser seul.

Il faudrait notamment **organiser un marché secondaire entre les grands financeurs de l'ESS** (Caisse des dépôts ; sociétés de gestion de l'épargne salariale ; fonds de réserve des fonds de pension ou des fondations ; réserves des mutuelles et des compagnies d'assurance ; sociétés de capital-investissement ou de capital-développement de l'ESS...) **ou garantir les intermédiaires qui assureraient cette liquidité d'une partie de leurs pertes éventuelles**.

Pour fluidifier les investissements, il est en tout cas indispensable que les investisseurs se parlent davantage entre eux et de manière mieux coordonnée, ceci valant à la fois pour les acteurs traditionnels et pour les investisseurs à impact social.

Un groupe de travail pourrait être mis en place sous l'égide de la Commission finance-

ment d'ESS France pour formuler des recommandations expérimentales ou de caractère pérenne sur ce sujet et proposer un mode d'emploi pour cet outil de place.

Dans le passé, une problématique identique a été soulevée pour assurer la **liquidité des titres participatifs**, laquelle n'a jamais été parfaitement assurée sur la place de Paris. Et le problème demeure entier pour les titres participatifs émis au sein de l'ESS. Si leur liquidité ne peut pas être assurée sur un marché secondaire, **la titrisation pourrait constituer une piste alternative à explorer**, pour l'IDES notamment, de manière à alléger le bilan des investisseurs et à leur permettre de dégager de nouvelles ressources.

### Proposition 88

**Etudier la possibilité de titriser des titres participatifs pour dégager de nouvelles possibilités d'allocation de quasi fonds propres**

Les moyens d'un fonds de créances pouvant aussi accueillir les obligations convertibles en actions émises par des filiales de coopératives pourraient provenir de l'épargne salariale et des mutuelles. Ce fonds, qui pourrait être géré par Esfingestion, bénéficierait de la rémunération des titres -nettement plus avantageuse que celle des obligations - et de leur remboursement ou de leur cession à d'autres investisseurs. Pour résoudre la question de la liquidité transférée sur ce fonds ou les acquéreurs des titres et à défaut d'un mécanisme de garantie adossé au fonds, une partie des ressources provenant de la rémunération des titres et de leur cession pourrait être affectée à leur remboursement.

## 2 Permettre aux fondations d'investir une partie de leurs réserves dans des entreprises de l'ESS

Grâce à une législation et une fiscalité favorables, **le nombre des fondations et des fonds de dotation d'entreprise connaît une hausse spectaculaire en France depuis une dizaine d'années**. Et l'ESS dans son ensemble ne peut que se réjouir de ce qu'une de ses grandes familles se renforce et parvient à mobiliser un volume de financement de plus en plus impressionnant.

Les fondations dites de flux apportent, par leurs subventions et concours, un soutien significatif à l'innovation sociale, à des projets d'investissement et au fonctionnement de nombreux organismes à but non lucratif.

Pour cette raison, la Commission a estimé qu'elles font naturellement partie du cercle des investisseurs privés susceptibles de financer des contrats à impact social au titre de leur contribution au soutien de l'innovation sociale (cf. V, D, 2).

Mais on ne saurait réduire les fondations à ce seul rôle. Car elles **gèrent aussi des fonds de réserve d'un montant qui dépasse désormais 20 Mds€**. La Commission estime

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

donc qu'il faut aussi promouvoir le rôle des fondations comme investisseur dans les entreprises de l'ESS<sup>106</sup>.

■ Ce sujet avait également été identifié par le Comité français sur l'investissement à impact social (Propositions 13 et 14) puis abordé, dans le rapport d'information déposé en mars 2016 par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 présenté par MM. Yves Blein et Daniel Fasquelle, dans les termes suivants.

*« 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...***

*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. »*

Pour illustrer cette dernière difficulté, parfaitement identifiée par les parlementaires, il suffit de souligner que des fondations, qui auraient souhaité pouvoir le faire, n'ont pas pu souscrire fin 2015 au titre associatif émis par l'ADIE (cf. III, C, 3, b) !

Depuis lors, le décret n°2016-707 du 30 mai 2016 portant réforme des titres de créance négociables a modifié l'article R. 332-2 du code des assurances en ouvrant la liste des actifs représentant les engagements réglementés des entreprises d'assurance aux « *Obligations, titres participatifs, certificats mutualistes, le cas échéant certificats paritaires, et titres subordonnés émis par les sociétés d'assurance mutuelles, les mutuelles, unions et fédérations régies par le code de la mutualité et les institutions de prévoyance* ». Malgré cette avancée, qu'il faut saluer, cette extension demeure insuffisante pour atteindre l'objectif poursuivi.

ESS France devrait donc appuyer cette recommandation des parlementaires tendant à élargir **la liste des placements autorisés pour les fondations, afin d'y inclure tous les outils financiers susceptibles de financer les entreprises de l'ESS, en particulier les associations.**

---

106. La commission n'a donc pas abordé la question des fondations dites actionnaires dans des entreprises privées (Les fondations actionnaires, première étude européenne, Prophyl, septembre 2015), dont l'utilité a été démontrée dans d'autres pays.

### Proposition 35

Élargir la liste des placements autorisés pour les fondations afin d'y inclure tous les outils susceptibles de financer les entreprises de l'ESS, en particulier les associations

## 3 Développer le capital-investissement au sein de l'ESS

■ Il s'agit ici de faire écho aux ambitions initiales de la Bpi (cf. IV, A, 2), que les acteurs aimeraient voir se focaliser sur l'apport en fonds propres à l'ESS (cf. IV, A, 8), mais en harmonie avec les spécificités et les besoins de l'ESS.

Ses acteurs remarquent que **les investisseurs n'y sont pas encore assez nombreux et ne pèsent pas encore assez lourd** : chaque investisseur mène une dizaine d'opérations par an après avoir examiné une centaine de dossiers ; les tours de table regroupent souvent les mêmes investisseurs principaux ; et les montants gérés par chacun d'eux restent limités à quelques dizaines de M€.

Il convient donc de favoriser la montée en puissance des fonds existants et l'arrivée de nouveaux fonds pour diversifier l'écosystème. Ceci devrait faire partie du cœur de la mission de la Bpi, avec des investissements nettement mieux équilibrés entre l'ESS et l'investissement à impact social (cf. IV, A, 8).

■ Dans le même ordre d'idées, le Comité français sur l'investissement à impact social (Proposition 1) a suggéré de faciliter la création d'acteurs du capital risque à impact social « *early stage* » en leur ouvrant l'accès au Fonds national d'amorçage géré par la Bpi (cf. note 6, p. 25) et en créant un fonds d'amorçage dédié aux entreprises sociales innovantes en phase de lancement et premier développement.

Cette proposition mérite d'être reprise par ESS France, compte tenu des difficultés persistantes sur le financement de la phase d'amorçage (cf. IV, B, 6, a).

### Proposition 22

Faciliter la création d'acteurs du capital risque à impact social « *early stage* » en leur ouvrant l'accès au Fonds national d'amorçage et en créant un fonds d'amorçage dédié aux entreprises sociales innovantes en phase de lancement et premier développement

■ Ce Comité a également formulé une autre proposition (Proposition 2) : créer un fonds de fonds de capital-développement associatif destiné à intervenir principalement en titres

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

associatifs au profit des secteurs en restructuration ou en développement (sanitaire et médico-social ; services à la personne ; accueil de la petite enfance et des personnes âgées...).

### Proposition 81

**Se saisir, en concertation avec le régulateur français et l'Etat, des règles de chargement en fonds propres des investissements à long terme dans les fonds de fonds dédiés à l'ESS afin d'inciter les investisseurs institutionnels, et notamment les assureurs, à investir dans ce type de fonds**

Si l'on veut cette fois donner toute sa chance à cet outil rénové de financement des associations (cf. III, C, 2, b), ESS France ne peut qu'y souscrire et ceci devrait, selon la Commission, également faire partie de la mission de la Bpi (cf. IV, A, 4).

### Proposition 91

**Créer un fonds de fonds de capital-développement associatif destiné à intervenir principalement en titres associatifs au profit des secteurs en restructuration ou en développement**

■ Il conviendrait aussi d'inciter les investisseurs institutionnels, et notamment les assureurs, à investir dans ce type de fonds. Ceci suppose de moins charger en fonds propres de tels investissements à long terme (allègement des règles prudentielles, cf. III, A, 1 et V, F, 4), de mieux valoriser leurs impacts extra-financiers (cf. V, J, 7) et de réduire le risque en améliorant le régime des garanties publiques pour les vrais fonds à impact social (cf. V, F, 2).

## 4 Le fonds NovESS de la CDC

Etudié par la CDC en 2014-2015 en particulier à la suggestion de Finansol, annoncé lors de la célébration du bicentenaire de la CDC en janvier 2016, ce fonds d'investissement spécifiquement dédié à l'ESS (cf. III, A, 1 et IV, B, 6, d)<sup>107</sup> a vu le jour fin juin 2016. Il sera doté de 50 M€ dans un premier temps, par la CDC (49 %) et d'autres investisseurs (51 %), dont l'IRCANTEC, le Crédit coopératif et la MNT pour l'ESS. Ce chiffre est susceptible d'être relevé à 100 M€ dans un second temps.

Fonds professionnel spécialisé régi par les articles L.214-154 et suivants du CMF (FCP qui sera sinon agréé en qualité de fonds européen d'investissement à long terme), il aura pour vocation d'investir en fonds propres (40 %, sur une période comprise entre sept et

107. Compte tenu de la création d'Impact Coopératif, ce fonds ne vise pas les coopératives.

dix ans), quasi-fonds propres (50 %, sur une période de sept ans) et en dette (10 %) sous des formes diverses (actions non cotées, obligations, obligations convertibles, titres et prêts participatifs, titres associatifs, avances en compte courant, prêts associatifs...) dans des associations, mutuelles ou fondations et, dans la limite de 15 %, des entreprises d'utilité sociale domiciliées en France telles qu'elles sont définies par l'article 2 de la loi du 31 juillet 2014. Il vise à permettre le financement de projets de grande envergure (investissements compris entre 1 et 5 M€ dans le cadre d'un changement d'échelle d'entreprises de plus de 6 ans), pour lesquels l'offre est actuellement limitée, et de projets innovants à forte valeur ajoutée ou en forte accélération (investissements compris entre 100 et 500 K€ d'entreprises de plus de 3 ans). **Sur ce plan, le positionnement de ce nouveau fonds tire les enseignements du PIAESS, que n'a pas tirés la BPI** (cf. IV, B, 2). Il sera également fait appel au financement participatif pour élargir le vivier de projets éligibles.

Le TRI attendu, de l'ordre de 3 %, correspond à celui d'un investisseur patient de long terme (cf. IV, C, 2 et V, A, 2). Les investissements, au nombre d'une dizaine par an, pourront être apportés par les co-investisseurs, ce qui assurera l'articulation avec les autres investisseurs spécialisés, et seront accompagnés d'une mesure d'impact.

Le fonds escompte développer, sur la base de l'expertise de ses associés, un **outil de place**, MesIs (mesure et suivi de l'impact social), **pour le secteur de l'investissement à impact social**.

### Proposition 97

**Développer un outil de place pour mesurer et suivre l'impact social et environnemental des investissements à impact et le rendre public**

Les entreprises feront l'objet d'un accompagnement en amont pour faire émerger les projets et en aval par des pairs pour sécuriser l'investissement.

Ce fonds sera géré par une société commune formée entre le Comptoir de l'innovation et la société de gestion Mandarine Gestion, sélectionnée au vu de 17 manifestations d'intérêt.

La Commission ne peut que se réjouir de la naissance de ce nouveau fonds, qui va diversifier et enrichir l'écosystème (cf. 3 ci-dessus) et qui devrait contribuer à uniformiser les méthodes d'évaluation d'impact sur la place financière de Paris (cf. V, J, 7).

## 5 Valoriser l'écosystème du tiers-secteur dans la société

Attirer davantage de capitaux dans l'ESS nécessite de **mieux valoriser les réussites entrepreneuriales** dans l'ensemble du tiers-secteur ainsi que, de manière générale, les impacts des investissements réalisés.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Les acteurs de l'ESS et leurs financeurs, les fédérations et têtes de réseaux et ESS France ont ici un rôle essentiel à jouer. Il s'agit par tous moyens de communication appropriés de mettre en exergue et de promouvoir les réussites et les contributions de l'ESS pour inciter de nouveaux épargnants, de nouveaux investisseurs et de nouveaux entrepreneurs sociaux à conforter ce tiers-secteur dans toutes ses composantes.

### Proposition 65

**Mieux valoriser les réussites entrepreneuriales dans l'ensemble du tiers-secteur ainsi que les impacts des investissements réalisés afin d'inciter de nouveaux épargnants, de nouveaux investisseurs et de nouveaux entrepreneurs sociaux à conforter l'ESS dans toutes ses composantes**

La finance ayant, au sein de l'ESS, l'ambition d'être au service de projets à impact social ou environnemental et d'une économie réelle inclusive, ce sont bien des réussites d'entreprises sociales de toute nature appartenant à l'ESS au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014 qu'il convient de valoriser pour lever davantage de fonds à leur attention.

# Conclusion : un écosystème favorable et facilement améliorable

Trois conclusions majeures se dégagent des premiers travaux de la Commission.

**1** Après avoir brossé en clair-obscur le tableau ci-dessus sur le financement de l'ESS, la Commission ne peut qu'insister sur **les nombreuses lacunes qui subsistent dans la connaissance du financement des entreprises de l'ESS** (nombre d'entreprises financées ; typologie et montant des concours ; encours de prêts rapportés aux capitaux propres...). Beaucoup reste à faire pour progresser dans ce domaine et il est **urgent de combler ces lacunes en mettant en œuvre les propositions suggérées à cet effet.**

**2** Le pessimisme n'est pas de mise car **nombre des ingrédients nécessaires à la constitution d'un écosystème favorable au financement de l'ESS sont déjà réunis en France :**

- le champ de l'ESS est désormais clairement délimité par la loi du 31 juillet 2014 et il n'y a plus de querelle de chapelle sur les frontières de cette économie, dont la différenciation avec l'économie marchande est désormais nette ; de même, les différentes catégories d'entreprises appartenant à l'ESS font l'objet de définitions précises, trop peut-être d'ailleurs pour certaines d'entre elles comme les entreprises sociales agréées d'utilité sociale ;
- il existe **des institutions financières spécialisées nombreuses** (sous statut privé, public ou ESS) et efficaces dans leur domaine ou leur secteur ainsi que **des outils et des mécanismes de financement spécifiques** (prêts et garanties sur prêts, apports en fonds propres patients, subventions de fonctionnement ou d'équipement, dons...) **répondant à une bonne partie des besoins** quant à la durée et au montant des concours (de quelques milliers € à quelques M€) ;
- ces institutions spécialisées travaillent déjà avec les banques et les institutions financières à vocation généraliste ;
- il existe un dialogue de mieux en mieux structuré entre la société civile et les entreprises de l'ESS, les collectivités territoriales, l'État et les organisations syndicales (grâce au vecteur de l'épargne salariale), avec des institutions susceptibles de le nourrir régulièrement (CRESS, CSESS, CESE, COPIESAS, Parlement...) ;
- le **financement de l'ESS repose sur un système mixte combinant l'épargne individuelle des particuliers, l'épargne collective des salariés, les ressources des institutions**

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**financières spécialisées ainsi que des ressources publiques** provenant des collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Union européenne ; des avantages fiscaux proportionnés sont attachés à cette diversité de sources de financement ; le volume de ces ressources est significatif et en croissance, pour autant que l'on dispose de chiffres ;

- il existe **d'excellents réseaux territoriaux d'accompagnement** à la création et au développement des entreprises de l'ESS, d'ailleurs souvent composés de bénévoles, mais leur bonne performance reste sous-utilisée car le financement de cet accompagnement n'est pas assuré ni stabilisé.

Pour que cet écosystème fonctionne mieux, les principaux axes de progrès sont les suivants :

- combler les « trous dans la raquette » ou dans l'offre, qui ont été ou seront identifiés ;
- assurer la montée en puissance sur les territoires d'incubateurs et d'accélérateurs ;
- mobiliser davantage de moyens de financement à long terme auprès d'acteurs qui restent en retrait de l'ESS de gré (compagnies d'assurance ; fonds de retraite) ou de force (fondations) ;
- continuer à mobiliser en priorité l'épargne individuelle et collective des citoyens et recentrer les interventions publiques sur les failles de marché (investissements à risque élevé et rentabilité modérée) et les instruments à fort effet de levier (garanties ...) ;
- **pérenniser les financements publics là où ils existent et leur garantir davantage de visibilité** ;
- articuler davantage les interventions des financeurs entre eux ;
- **améliorer le financement de l'accompagnement dans toutes ses composantes** (amorçage, changement d'échelle, innovation).

**3** La Commission estime enfin que le sujet du **financement des entreprises de l'ESS n'occupe pas une place suffisante dans la hiérarchie des priorités publiques**. De son point de vue, il revient à **l'Etat de valoriser – pour le légitimer – le rôle économique du tiers-secteur** entre l'économie publique et l'économie de marché **et d'orchestrer la mobilisation de ressources suffisantes au service du développement de l'ESS**.

### Proposition transversale 14

**Valoriser, pour le légitimer, le rôle économique du tiers-secteur entre l'économie publique et l'économie de marché et mobiliser des ressources suffisantes au service de son développement**

Pour rehausser ce niveau de priorité, elle suggère que soit donnée une suite régulière à ce travail: **l'établissement à intervalle périodique, par exemple tous les trois ans, d'un panorama du financement de l'ESS** qui en décrirait les principales caractéristiques et tendances, s'essaierait à estimer aussi précisément que possible les besoins de financement

futurs par famille et par secteur, se prononcerait sur l'adéquation entre besoins et offre de financement et suggérerait en conséquence les adaptations nécessaires. L'administration du Trésor, qui accueille la Délégation interministérielle à l'ESS et qui peut facilement accéder aux données nécessaires, pourrait assumer cette tâche.

**Proposition transversale 15**  
**Etablir tous les trois ans un panorama du financement de l'ESS qui en décrirait les principales caractéristiques et tendances, estimerait les besoins de financement futurs par famille et par secteur, se prononcerait sur l'adéquation entre besoins et offre de financement et suggérerait en conséquence les adaptations nécessaires**

Sur le fond, il est difficile de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'adéquation entre les besoins et l'offre de financement de l'ESS dans son ensemble. Les mesures proposées devraient toutefois améliorer cette adéquation et permettre au tiers-secteur de mobiliser davantage de ressources pour financer des projets plus nombreux et plus ambitieux que jamais.

**Frédéric Tiberghien**, avril-décembre 2016

P.-S. : je remercie les membres de la Commission financement d'ESS France, dont la composition figure en annexe 1, pour leurs analyses et leurs contributions à ces réflexions qui expriment un point de vue collectif partagé.



# Bibliographie

## Etudes et rapports sur le financement des entreprises, de l'économie et de l'ESS

### Financement des entreprises

**Crédit aux PME : des mesures ciblées pour des difficultés ciblées**, Jacques Cailloux, Augustin Landier et Guillaume Plantin, Les notes du conseil d'analyse économique, n°18, décembre 2014.

**De la naissance à la croissance : comment développer nos PME ?** Institut Montaigne, juin 2011.

**Lisibilité des tarifs des produits de financement utilisés par les TPE**, Observatoire du financement des entreprises, juillet 2016.

**Rapport sur l'accès au financement des TPE**, Gérard Rameix, Médiation nationale du crédit aux entreprises, Observatoire du financement des entreprises, septembre 2011.

**Rapport sur le financement des PME-ETI par le marché financier**, Gérard Rameix et Thierry Giami, Novembre 2011.

**Rapport sur le financement des TPE en France**, Observatoire du financement des entreprises, juin 2014.

**Rapport sur le financement des PME et ETI en croissance**, Observatoire du financement des entreprises, octobre 2015.

**Rapport sur le financement de la transmission des TPE et PME**, Observatoire du financement des entreprises, décembre 2016.

**Rapport au Gouvernement sur le financement de l'investissement des entreprises**, François Villeroy de Galhau, août 2015.

### Financement de l'économie

**Rapport annuel (2014) de l'Observatoire de l'épargne réglementée**, juillet 2015.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**Rapport pour le ministre des finances et des comptes publics. 25 recommandations pour une Union des marchés de capitaux axée sur l'investissement et le financement**, Fabrice Demarigny, mai 2015.

**Rapport au Premier ministre « Dynamiser l'épargne financière des ménages pour financer l'investissement et la compétitivité »**, Karine Berger et Dominique Lefebvre, 2 avril 2013.

### Financement de l'ESS

Assemblée nationale, **Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur la Banque publique d'investissement (Bpifrance)** et présenté par L Laurent Grandguillaume, rapporteur, et Mme Véronique Louwagie, présidente, 30 septembre 2015.

Assemblée nationale, **Rapport d'information déposé par la Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire** et présenté par MM. Yves Blein et Daniel Fasquelle, mars 2016.

**Les besoins de financement des PME/ETI de l'ESS**, Etude EthiFinance pour la CDC, octobre 2015.

**Rapport du Comité français sur l'investissement à impact social. Comment et pourquoi favoriser les investissements à impact social ?** Septembre 2014.

**Rapport définitif du Haut conseil de la vie associative sur le financement privé du secteur associatif**, 13 mars 2014.

**Rapport sur le financement de l'économie sociale et solidaire par Bpifrance**, Nicolas Dufourcq, mai 2013.

**Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation sociale, Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire**, Rapport d'activité pour 2011, annexe VII, décembre 2011.

**Social Impact Bonds, un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale**, Institut de l'entreprise, Les notes de l'Institut, décembre 2015.

### Autres sources

Association française de gestion, **Rapport d'activité 2015-2016 : Gérer l'épargne, financer l'économie**.

Barthélémy (Amandine), Keller (Sophie), Slitine (Romain), **Stratégie et financement des entreprises sociales et solidaires**, Rue de l'échiquier, 2014.

Bazin (Cécile), Le Marec (Enora), Prevostat (Guillaume) et Malet (Jacques), **Economie sociale : bilan de l'emploi en 2015**, Recherches & Solidarités, note juin 2016.

BCG, Ready, willing and able, **An interim review of the Investment and contract readiness fund**, Adrian Brown and Katie MacAllister, avril 2014.

Bpifrance, **rapport d'activité 2015**.

CIRIEC, Working papers :

- **L'économie sociale compte-t-elle ? Comment la compte-t-on ? Représentations de l'économie sociale à travers les indicateurs statistiques**. Amélie Artis, Marie J. Bouchard et Damien Rousselière, N°2015/02.

- **La construction de la statistique de l'ESS en France : une mobilisation progressive d'acteurs très divers**. Danièle Demoustier, Elisa Bradley, Thomas Guerin et Daniel Rault, N°2015/04.

- **Le financement de l'économie sociale au Québec**, Claude Dorion, n°2016/01.

CNCRESS, **Panorama de l'économie sociale et solidaire en France**, édition 2015.

Commissariat général à l'investissement, **Préparer la France aux défis de demain**, Livret de présentation du PIA 3, juin 2016.

**Epargner solidaire**, Les dossiers d'Alternatives économiques, septembre 2015.

GECES, **Social enterprises and the social economy going forward, A call for action from the Commission Expert Group on Social Entrepreneurship** (GECES), EU, octobre 2016.

Inspection générale des finances, **Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité**, Demaël (Jean-Philippe), Jurgensen (Philippe) et Queyranne (Jean-Jacques), juin 2013.

KPMG, **Secteur Social et Médico-social : regards croisés, enjeux et perspectives**, 2015.

Jurisassociations, **Dossier sur les Titres associatifs**, n°539, 15 mai 2016, p. 19 et s.

Lacroix (Géraldine) et Slitine (Romain), **L'économie sociale et solidaire**, Que sais-je ?, PUF, 2016.

**La fabrique de l'innovation sociale**, Alternatives économiques Poche, hors-série n°62, juin 2013.

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**Finansol : Les épargnants solidaires**, Etude, mai 2014.

**Les fonds 90/10**, Etude, octobre 2016.

INSEE, **L'économie sociale en 2013**, juillet 2015.

INSEE Première, **L'économie sociale, des principes communs et beaucoup de diversité**, n°1522, novembre 2014.

Observatoire de l'inclusion bancaire, **Rapport annuel 2015**.

**Programme d'investissement d'avenir (Action « Financement ESS »)**, Rapports et bilan d'activité 2012 à 2015.

OCDE, **Synthèse sur le changement d'échelle et la maximisation de l'impact des entreprises sociales**, Politiques d'entrepreneuriat social. 2016.

Recherches et solidarités, **Economie sociale : bilan de l'emploi en 2015**, juin 2016.

Sibille (Hugues), **Innovation sociale, la grande promesse**, Rue de l'échiquier, 2016.

UNIOPSS et CNAR social, médico-social, santé, **Panorama du financement public du secteur sanitaire, social et médico-social**, juillet 2010.

## Annexe 1

# Composition de la Commission d'ESS France

### Les membres officiels (nommés)

**AZAIS Jean-Pierre**, Trésorier, UDES

**BELOT Roger**, Président, ESS France

**CORVISY MILLIERAT Céline**, Responsable de plaidoyer, ESS France

**CRAPEZ Sylvain**, Délégué général, UNAT

**DES MAZERY Sophie**, Directrice, FINANSOL

**DETILLEUX Jean-Claude**, Vice-Président, COOP FR

**DIGUET Jean-Philippe**, Directeur adjoint du système fédéral de garantie, FNMF

**FONTAINE Anna**, Directrice des programmes, AVISE

**OGER Christian**, Directeur, CRESS Bretagne (à tour de rôle avec PHILIPPE Denis)

**PERRIN Thierry**, Directeur des outils financiers, CGSCOP

**PHILIPPE Denis**, Président, CRESS PACA (à tour de rôle avec OGER Christian)

**TIBERGHIEIN Frédéric**, Président de cette commission, Président, FINANSOL

**VERNY Emmanuel**, Délégué général, ESS France

### Les membres invités

**BAILLY Philippe**, Responsable des marchés des professionnels et des petites entreprises, Confédération nationale du Crédit Mutuel

**DEMENTHON Denis**, Directeur général, France Active

**DESCOS Christophe**, Directeur du marché des entreprises et des institutionnels, Groupe BPCE

**LACROIX Géraldine**, Directrice du département économie et cohésion sociale, Caisse des Dépôts et Consignations.

**PREVOST Laurine**, Responsable des relations institutionnelles et des partenariats, FINANSOL

**ROLLAND Philippe**, Responsable des marchés ESS et Institutionnels, Groupe BPCE

**ROUX Michel**, Directeur général, Fédération nationale des Banques Populaires

**TRIDEAU Pascal**, Président du directoire, Esfin Gestion

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**VITTON Valérie**, Directrice de la direction économie sociale et institutionnelle, Crédit Coopératif

**WELTER Géraldine**, Directrice adjointe du département économie et cohésion sociale, Caisse des Dépôts et Consignations

### Les personnes recevant les mails pour information

**DARRIGRAND Sébastien**, Délégué général, UDES

**HICHOUR Djamila**, Responsable de la vie institutionnelle et de la gestion, ESS France

**LECLAIR Cécile**, Directrice, AVISE

**LESEUL Gérard**, Responsable des affaires publiques et de la RSE, Confédération nationale du Crédit Mutuel

**NAETT Caroline**, Secrétaire générale, COOP FR

**NORRITO Vanessa**, Chargée de mission des affaires publiques, FNMF

**PFRUNDER Frédérique**, Déléguée générale, Mouvement associatif

**VIDOR Hugues**, Président, UDES

## Annexe 2

# Les chiffres clés de l'Économie Sociale et Solidaire en France

L'économie sociale et solidaire rassemble aujourd'hui 221 325 établissements employeurs et 2 370 301 salariés. Pour la première fois depuis 10 ans, le cap des deux millions de salariés en équivalent temps plein est franchi ; et la part des emplois de l'ESS dans l'ensemble de l'économie passe de 10,3 % à 10,5 %.

Malgré une légère baisse en 2011 et 2012, l'emploi s'est maintenu et a même augmenté sur la période 2008–2013 : + 0,8 %<sup>1</sup> dans l'ESS, contre - 0,2 % dans le reste de l'économie.

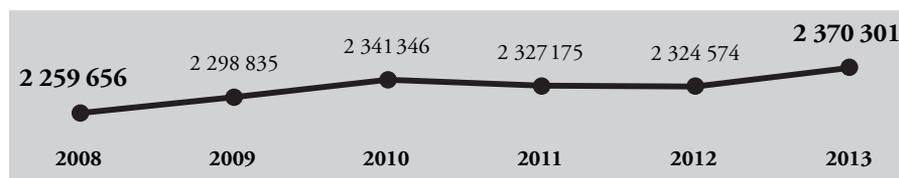
1. Taux de croissance annuel moyen calculé sur la période 2008-2013.

### Économie sociale et solidaire, les chiffres clés

	Associations	Coopératives	Mutuelles	Fondations	Ensemble de l'ESS	Part de l'ESS / ensemble de l'économie
Entreprises	153 746	8 510	813	474	163 543	7,0 %
Établissements	185 378	26 460	8 062	1 425	221 325	9,5 %
Nombre de salariés	1 849 717	309 062	133 960	77 562	2 370 301	10,5 %
Nombre de salariés ETP	1 539 657	290 052	119 319	69 760	2 018 788	9,9 %
Rémunérations brutes versées (en Mds€)	42,8	11,5	4,7	2,2	61,2	8,5 %

Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRES, d'après Insee Clap 2013

### Évolution du nombre de salariés dans l'ESS entre 2008 et 2013

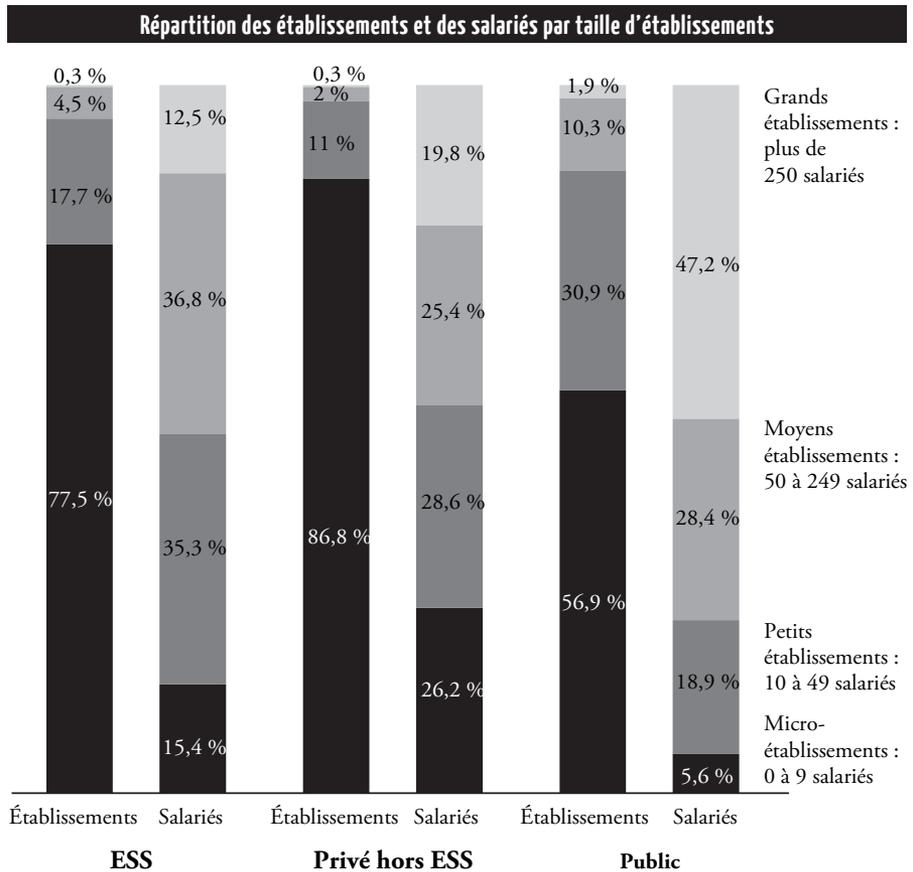


Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRES, d'après INSEE CLAP 2013

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

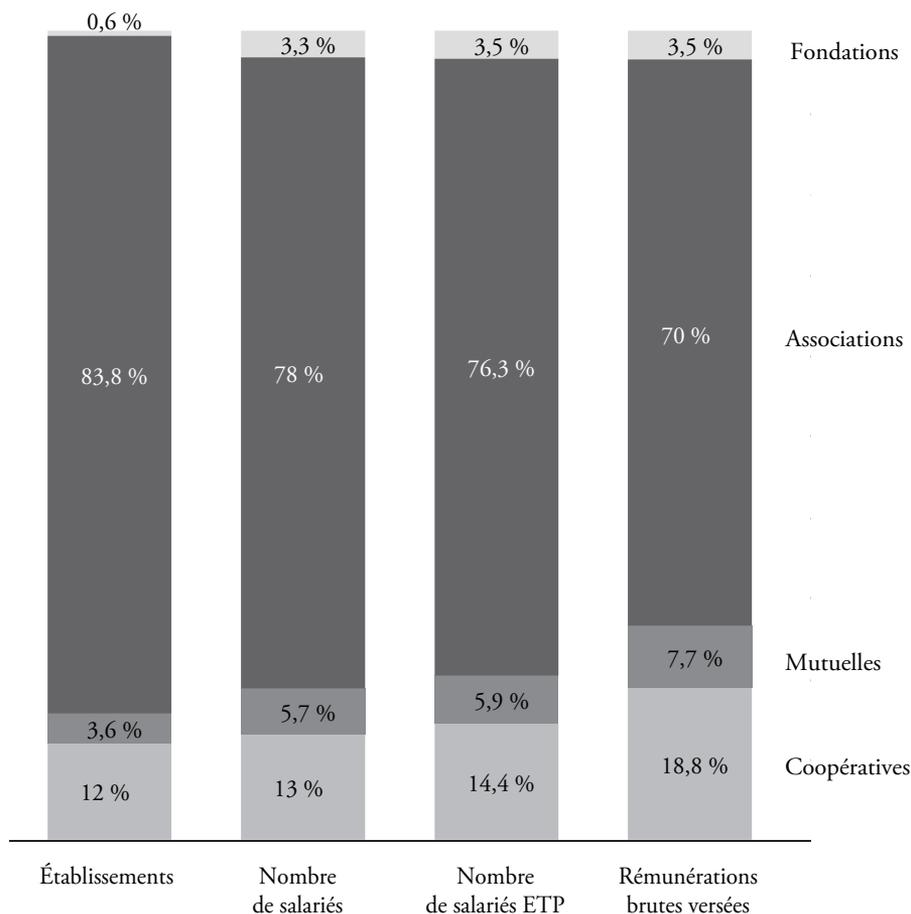
La structure des emplois est stable : les associations restent les premiers employeurs de l'ESS (78 % des emplois), suivies des coopératives (13 %) ; à noter que les mutuelles et fondations, qui comptent le moins d'établissements, voient leur poids dans l'emploi s'accroître régulièrement depuis 2010.

Les trois quarts des établissements de l'ESS comptent moins de 10 salariés, ce qui peut donner l'image d'une économie exclusivement constituée de petites structures de proximité. Or, ce sont les établissements de plus de 10 salariés qui concentrent près de 85 % des emplois. De plus, comparée au reste de l'économie privée, l'ESS compte relativement plus d'établissements de taille moyenne et moins de micro et petits établissements. Les établissements comptant plus de 250 salariés (coopératives et associations, notamment du médico-social et de l'éducation populaire) sont relativement peu nombreux, mais emploient plus de 12 % des salariés de l'ESS.



Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRES, d'après Insee Clap 2013

## Répartition des établissements, salariés, salariés ETP et rémunérations brutes de l'ESS, par famille



Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRES, d'après Insee Clap 2013

Si le rythme de création d'entreprises semble se stabiliser ces dernières années dans l'ESS, il s'établit en moyenne sur la période 1991–2011 à plus de 3600 par an<sup>2</sup>. Les associations restent pour l'ESS le champ le plus dynamique, tous secteurs confondus. Ces 10 dernières années, les groupements d'employeurs se sont particulièrement développés (plus de 2000 créations entre 2002 et 2012), ainsi que les coopératives de production (Scop, Scic et CAE) avec près de 1000 créations sur la même période ; les coopératives agricoles et les coopératives artisanales se distinguent également.

2. Source : Insee Sirene 2013.

### Plus de 61 milliards d'euros de masse salariale

Les rémunérations brutes versées atteignent au total 61,2 milliards d'euros. D'après ce montant, il est possible d'estimer que près de 39 milliards d'euros sont versés à l'État et aux organismes collecteurs (Urssaf, caisses de retraites, OPCA...) sous forme de cotisations sociales patronales et salariales<sup>3</sup>. Au même titre que toute entreprise privée, les entreprises de l'ESS contribuent ainsi par leur activité au fonctionnement des organismes publics, des administrations et du système de protection sociale français.

### Le poids de l'ESS dans le PIB : une première évaluation à améliorer

L'Insee a réalisé en 2013 une première estimation chiffrant la contribution de l'ESS au PIB à hauteur de 6 %, avec une valeur ajoutée brute créée de 100 milliards d'euros.

4. CSG, CRDS, Sécurité sociale, assurance chômage, retraite, formation professionnelle, taxe sur les salaires... Voir les explications méthodologiques en fin de document.

L'ESS par secteur d'activité			
	Poids des emplois de l'ESS dans l'ensemble des emplois du secteur d'activité	Répartition des effectifs de l'ESS	Répartition des établissements de l'ESS
Action sociale	60,9 %	39,4 %	15,0 %
Sport et loisirs	53,6 %	3,3 %	16,0 %
Activités financières et d'assurance	30,8 %	11,0 %	9,8 %
Arts, spectacles	26,7 %	1,4 %	10,0 %
Enseignement	18,7 %	14,7 %	9,4 %
Santé	11,3 %	7,4 %	2,1 %
Soutien aux entreprises	5,3 %	5,5 %	6,6 %
Industries alimentaires	4,6 %	1,1 %	0,5 %
Agriculture, sylviculture et pêche	4,5 %	0,5 %	0,8 %
Hébergement et restauration	2,8 %	1,1 %	1,8 %
Commerce	1,9 %	2,5 %	2,2 %
Information et communication	1,2 %	0,4 %	1,2 %
Autres industries (sauf industries alimentaires) + construction	0,6 %	1,1 %	0,7 %
Activités diverses	0,6 %	1,0 %	1,3 %
Non classés <sup>*</sup>	99,7 %	9,6 %	22,4 %
Total ESS	10,5 %	100,0 %	100,0 %

\* Sont regroupés dans la catégorie « Non classés » un grand nombre d'établissements auxquels un code d'activité n'a pas été attribué, faute d'une traduction possible ou de l'inadéquation de la nomenclature avec l'objet de la structure. Cela concerne principalement les associations, notamment de l'action sociale, de la culture, de l'enseignement et du sport dont le poids est par conséquent sous-estimé. Le reclassement de ces établissements est un enjeu important pour l'observation de l'ESS.

Source : Observatoire national de l'ESS – CNCRES, d'après Insee Clap 2013

ros. La méthode utilisée repose sur l'hypothèse que, dans une activité donnée, la part des rémunérations dans la valeur ajoutée est identique pour l'ESS et pour le reste de l'économie. De plus, elle ne compte pas la valeur ajoutée produite par les filiales et les membres (par exemple, les entreprises membres d'une coopérative de transport ou de commerçants). Enfin, la seule mesure de l'impact de l'ESS par le PIB ne permet pas de prendre en considération l'activité économique induite, ni les bénéfices sociaux générés par l'ESS (par exemple, les coûts évités rendus possibles par l'action des associations ou des entreprises d'insertion).

Ces chiffres permettent d'appréhender l'ensemble des ressources mobilisées par l'ESS, quelles qu'en soient les origines (produit des ventes, cotisations, dons, subventions...) : toutefois, l'influence économique de l'ESS dans les territoires est plus difficilement quantifiable.

## Annexe 3

# Offre et besoin de financement des entreprises à impact social

Les besoins de financement et les acteurs financiers capables d'y répondre, s'avèrent très différents en fonction du stade de vie de l'entreprise et du type de portage de la nouvelle activité, comme le résume le tableau ci-dessous :

**En gras :** le terrain de jeu potentiel des investisseurs à impact

**Signification des sigles :** AR = avances remboursables ; BAO = billets à ordre ; BFR = besoin en fonds de roulement ; OC = obligations convertibles ; QFP = quasi fonds propres ; TA = titre associatif, TP = titre participatif.

*Source : Dossier 2 du rapport du Comité français sur l'investissement à impact social, septembre 2014*

	Nature des besoins à financer	Nouvelle entreprise avec produit/service innovant	Nouvelle entreprise avec service déjà existant ailleurs	Nouvelle activité portée par un acteur déjà existant
<p><b>Conception du produit/service</b></p>	<p>Recherche et développement : Conception et définition du projet, mise au point de l'innovation (R&amp;D), production des prototypes</p> <p>Préparation du lancement de l'activité : études de faisabilité technico-commerciale, démarches juridiques pour création entreprise/activité, en direction des premiers clients potentiels, et des financeurs</p>	<p>Subventions et AR Innovation (bpifrance) +++</p> <p>Crédit Impôt Recherche +++</p> <p>Subventions financement</p> <p>Etudes-action</p> <p><b>Fonds propres ++ (Capital Risque - Amortage)</b></p>	<p>Subventions financement</p> <p>Etude-action</p>	<p>Subventions et AR Innovation (bpifrance) +++</p> <p>Crédit Impôt Recherche +++</p> <p>Subventions financement</p> <p>Etudes-action</p> <p>Autofinancement</p>
<p><b>Lancement et première diffusion du produit/service</b></p>	<p>Charges liées à l'embauche de l'équipe (commercial, production, support) avant montée du C.A.</p> <p>Production des supports de commercialisation</p> <p>Investissements pour production en série</p>	<p><b>Fonds propres +++ (apport des fondateurs, prêt d'honneur, capital-risque)</b></p> <p><b>QFP ++ (BAO Epargne solidaire, prêt participatif)</b></p> <p>Prêt bancaire + (investissements)</p>	<p>Fonds propres +++ (apport des fondateurs, prêt d'honneur, tête de réseau)</p> <p><b>QFP +++ (BAO Epargne solidaire, prêt participatif)</b></p> <p>Prêt bancaire + (investissements)</p>	<p><b>Fonds propres ++ (capital-investissement sur augmentation de capital groupe ou filiale, émission TP ou TA)</b></p> <p><b>QFP ++ (OC des investisseurs en capital, BAO Epargne solidaire, prêt participatif)</b></p> <p>Prêt bancaire ++ (investissements)</p>
<p><b>Changement d'échelle</b></p>	<p>Charges et premières pertes générées par la création d'agences</p> <p>Augmentation du BFR liée à la montée en charge du C.A.</p> <p>Nouveaux locaux/investissements productifs pour augmentation de la production</p>	<p><b>Fonds propres (capital développement) +++</b></p> <p><b>Quasi-fonds propres (OC des investisseurs en capital, BAO, prêt participatif) +++</b></p> <p>Prêt bancaire++ (investissements)</p>	<p><b>Fonds propres (capital développement) +++</b></p> <p><b>Quasi-fonds propres (OC des investisseurs en capital, BAO, prêt participatif) +++</b></p> <p>Prêt bancaire ++ (investissements)</p>	<p><b>Fonds propres (capital développement) +++</b></p> <p><b>Quasi-fonds propres (OC des investisseurs en capital, BAO, prêt participatif) +++</b></p> <p>Prêt bancaire ++ (investissements)</p>

## Annexe 4

# Liste des propositions classées par acteurs concernés

Regroupées de manière thématique et sommairement résumées, elles renvoient aux passages correspondants du rapport d'étape. Une même proposition peut, le cas échéant, se retrouver sous une ou plusieurs entrées thématiques.

## 1 Assurer une meilleure connaissance du financement des entreprises de l'ESS

**Proposition 1 :** Etablir et publier les grands ratios financiers par taille d'entreprise (II, A, 2, p. 27), dont celui relatif au poids des fonds propres (V, C, 1, p. 129)

**Proposition 2 :** Procéder à une estimation des besoins en fonds propres des institutions financières de l'ESS (II, C, 3, p. 39)

**Proposition 3 :** Demander aux banques de l'ESS de transmettre à un tiers de confiance (préférentiellement la Banque de France) leurs données clients pour les consolider et ainsi mieux appréhender le mode de financement des entreprises de l'ESS (II, C, 1, p. 33 et introduction V, p. 118).

**Proposition 4 :** Mesurer les concours financiers apportés par les régions aux entreprises de l'ESS et en dresser la typologie (II, F, p. 64)

**Proposition 5 :** Quantifier et documenter les refus d'accès au financement participatif (III, B, 1, p. 80)

**Proposition 6 :** Mener périodiquement des études de rentabilité comparée entre entreprises de l'ESS et entreprises commerciales (INSEE) (IV, C, 2, b, p. 114)

**Proposition 7 :** Documenter les raisons pour lesquelles les entreprises de l'ESS ne s'adressent pas volontiers aux dispositifs de financement de droit commun (IV, C, 3,

p. 115) en vue de mieux articuler les réseaux de conseil et d'accompagnement généralistes et propres à l'ESS (V, E, 1, p. 140)

**Proposition 8 :** Demander aux CRESS de suivre et de documenter les conséquences de la réforme territoriale sur le financement des entreprises de l'ESS (II, E, 7, p. 61)

**Proposition 9 :** Estimer la taille du marché de la transmission d'entreprises au sein de l'ESS et du secteur concurrentiel vers l'ESS et dresser la typologie de ces reprises (IV, B, 6, e, p. 106)

**Proposition 10 :** Activer la mission de suivi statistique de l'activité économique de l'ESS et des modalités de financement de ses entreprises confiée par la loi à l'INSEE, à la Banque de France et à la BPI et mieux appréhender la notation des entreprises de l'ESS (V, A, 4, p. 124)

**Proposition 11 :** Publier et mettre régulièrement à jour la liste des entreprises de l'ESS (CRESS) et publier une liste nationale consolidée (CNCRESS) (V, B, 2, p. 127)

**Proposition 12 :** Publier et mettre régulièrement à jour la liste des entreprises agréées d'utilité sociale (MINEFI) (V, B, 2, p. 128)

## 2 Mesures incombant à l'Etat et aux collectivités publiques

**Proposition transversale 13 :** Etendre aux entreprises de l'ESS tous les dispositifs dont bénéficient les autres entreprises (V, H, p. 158)

**Proposition transversale 14 :** Valoriser, pour le légitimer, le rôle économique du tiers-secteur entre l'économie publique et l'économie de marché et mobiliser des ressources suffisantes au service de son développement (Conclusion, p. 184)

**Proposition transversale 15 :** Etablir tous les trois ans un panorama du financement de l'ESS qui en décrirait les principales caractéristiques et tendances, estimerait les besoins de financement futurs par famille et par secteur, se prononcerait sur l'adéquation entre besoins et offre de financement et suggérerait en conséquence les adaptations nécessaires (Conclusion, p. 185)

### a) En matière de financement de la trésorerie et du fonds de roulement

**Proposition 16 :** Respecter les délais de paiement et continuer à les raccourcir (II, B, 1, note 10 p. 8 ; V, I, 1, p. 159)

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**Proposition 17 :** Ouvrir aux entreprises de l'ESS le recours à la Médiation du crédit (II, B, 2, p. 30 et V, H, p. 157)

### b) En matière de financement des investissements

**Proposition 18 :** Mettre en place, lorsque cela s'avère nécessaire, des outils de financement spécifiques pour répondre à une problématique sectorielle bien identifiée et accompagner l'évolution des modèles économiques de ce secteur (V, A, 2, p. 123)

**Proposition 19 :** Publier rapidement les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre du LDDS (V, J, 4, p. 169) ; cf. Proposition 44

**Proposition 20 :** Transformer le livret A en livret solidaire en fonction de la montée en charge des besoins de financement dans les secteurs les plus capitalistiques de l'ESS (V, J, 4, p. 169)

### c) En matière de financement de l'innovation

**Proposition 21 :** Elargir au financement de l'innovation sociale le Fonds national d'amorçage géré par la Bpi ; à défaut, mettre en place un fonds analogue pour l'ESS (IV, B, 6, a, p. 102)

**Proposition 22 :** Faciliter la création d'acteurs du capital risque à impact social « early stage » en leur ouvrant l'accès au Fonds national d'amorçage et en créant un fonds d'amorçage dédié aux entreprises sociales innovantes en phase de lancement et premier développement (V, K, 3, p. 179)

**Proposition 23 :** Mettre en œuvre les 9 propositions en faveur de l'innovation sociale émises en 2011 par le CSESS (ouverture des aides existantes à l'innovation sociale, mise en place d'outils spécifiques, adaptation des FCPI à l'innovation sociale, réalisation d'études d'opportunité pour donner vie à des projets dormants dans les entreprises...) (V, D, 1, p. 133)

**Proposition 24 :** Etendre, avec les adaptations nécessaires, le crédit d'impôt-recherche à l'innovation sociale (V, D, 1, p. 135)

**Proposition 25 :** Adopter, pour les contrats à impact social, une charte éthique garantissant que les projets financés n'auront ni pour objet ni pour effet de se substituer aux financements existants dans le domaine de l'action sociale et qu'ils concerneront par priorité la prévention de l'exclusion sociale (V, D, 2, p. 137)

**Proposition 26 :** Mobiliser, en lien avec les acteurs de l'ESS, les moyens (culturels, organisationnels et financiers) pour étendre les innovations qui auront apporté la preuve de

leur efficacité à l'occasion de l'expérimentation de contrats à impact social et infléchir en conséquence les politiques publiques concernées (V, D, 2, p. 139)

#### d) En matière de financements innovants

**Proposition 27 :** Mettre en œuvre les préconisations du HCVA de 2014 pour sécuriser ces financements (III, B, 2, p. 80)

#### e) En matière de renforcement des fonds propres

**Proposition 28 :** Doter une ligne budgétaire susceptible d'apporter des fonds propres aux associations développant des projets d'utilité sociale, en vue d'atteindre certains objectifs pouvant être formalisés dans des conventions (V, C, 3, p. 131)

**Proposition 29 :** Permettre aux associations dont l'activité dépend d'une tarification publique de constituer des fonds propres à travers la mise en réserve d'une partie de leur résultat d'exploitation (V, C, 3, p. 131 et V, I, 1, p. 160)

**Proposition 30 :** Etendre à la souscription de certificats mutualistes ou de titres associatifs le régime de l'IR PME et de l'ISF PME (V, H, p. 158)

**Proposition 31 :** Continuer à encourager l'épargne salariale solidaire pour contribuer au renforcement des fonds propres des financeurs solidaires et des entreprises solidaires (V, J, 2, p. 166)

**Proposition 32 :** Mobiliser les fonds d'épargne retraite pour qu'ils contribuent au financement long des entreprises de l'ESS (V, J, 3, p. 167)

**Proposition 33 :** Obliger les assureurs à proposer, lors de la souscription de tout nouveau contrat d'assurance-vie, une option solidaire (V, J, 4, p. 170)

**Proposition 34 :** Faire remonter le taux de solidarité des fonds dits 90/10 et dégager une capacité d'investissement supplémentaire en fonds propres en apportant une solution réglementaire au problème posé du fait de la non-cotation des titres solidaires (V, K, 1, a, p. 175)

**Proposition 35 :** Elargir la liste des placements autorisés pour les fondations afin d'y inclure tous les outils susceptibles de financer les entreprises de l'ESS, en particulier les associations (V, K, 2, p. 179)

#### f) En matière de financement des garanties

**Proposition 36 :** Redoter correctement au plan budgétaire les lignes nécessaires au finan-

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

cement public des régimes de garantie bancaire (V, E, 1, p. 150)

**Proposition 37 :** Etudier l'extension aux ETI de l'ESS de la garantie apportée par le Fonds de cohésion sociale (V, E, 2, p. 152)

**Proposition 38 :** Communiquer de manière transparente sur le montant des garanties mises en jeu par la Bpi au bénéfice de l'ESS et diffuser des indicateurs clairs sur les couples risque/coût de la garantie comparés pour les entreprises commerciales et celles de l'ESS (V, E, 3, p. 153)

### g) En matière de mécénat et de dons

**Proposition 39 :** Rendre éligibles les entreprises d'insertion (II, E, 6, p. 59) et les entreprises agréées ESUS (V, J, 8, p. 174) au régime fiscal du mécénat et du don

**Proposition 40 :** Mettre en œuvre les propositions formulées par le HCVA dans son avis du 14 mars 2014 sur le financement privé du secteur associatif (V, J, 8, p. 174)

### h) En matière d'organisation et de financement de l'accompagnement

**Proposition 41 :** Articuler les réseaux généralistes et spécialisés d'accompagnement et organiser, dans un esprit de complémentarité, le renvoi des demandes de conseil ou d'accompagnement vers le réseau expert dans le métier considéré (V, E, 1, p. 140)

**Proposition 42 :** Prévoir systématiquement, dans les appels à projets, une indemnisation des frais engagés ou une aide au montage de projets, prise en charge par l'auteur de cet appel à projets (V, E, 3, a, p. 143)

**Proposition 43 :** Dégager des ressources pérennes et mixtes (épargne solidaire de partage, LDDS, fonds dédié...) pour financer l'ingénierie de projet (V, E, 3, c, p. 145)

**Proposition 44 :** Publier rapidement les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre du LDDS (V, J, 4, p. 169) ; cf. Proposition 19

### i) En matière de mobilisation des fonds européens

**Proposition 45 :** Lever, en liaison avec la Commission européenne et les différents fonds concernés, les freins à l'accès des entreprises de l'ESS aux financements européens (II, G, 4, p. 68 et V, J, 6, p. 172)

**Proposition 46 :** Etendre la garantie accordée par le FEI au microcrédit au crédit bancaire à la création d'entreprise dans l'ESS (IV, B, 6, b, p. 103)

**Proposition 47 :** Faire sortir l'ESS du régime du capital-risque appliqué en matière d'aides d'Etat (IV, C, 2, a, p. 112)

**Proposition 48 :** Elargir les financements actuellement réservés aux entreprises sociales à l'ensemble des entreprises de l'ESS (V, I, 4, p. 163)

## j) En matière de commande publique

**Proposition 49 :** Introduire des clauses de réservation et des clauses sociales dans les contrats de la commande publique là où cette introduction est devenue possible (V, I, 2, p. 161)

## k) En matière de gestion financière et budgétaire

**Proposition 50 :** Uniformiser et simplifier les règles de gestion comptable et financière pour les établissements sanitaires et médico-sociaux qui gèrent différents types d'établissements (II, E, 2, p. 53)

**Proposition 51 :** Suivre de manière plus serrée la consommation des crédits de l'IAE et ajuster en cours d'année les enveloppes régionales pour maximiser l'emploi dans ce secteur (II, E, 6, p. 59)

**Proposition 52 :** Publier périodiquement un état comparatif des aides de tous ordres accordées aux entreprises du secteur concurrentiel et de l'ESS de manière à permettre aux organisations professionnelles et aux citoyens de vérifier si ces aides sont accordées en proportion de la contribution de ces deux catégories d'entreprises à l'économie, à la création d'emplois et à la cohésion sociale (V, I, 1, p. 159)

**Proposition 53 :** Affecter une partie des fonds en déshérence au soutien de l'ESS (V, J, 1, p. 165)

## l) En matière de connaissance de l'ESS par les administrations de l'Etat

**Proposition 54 :** Gagner en compétence, en cohérence et en efficacité dans la politique de soutien à l'ESS en travaillant sur l'évolution des modèles économiques des entreprises de l'ESS (V, A, 5, p. 126)

# 3 Mesures incombant aux fédérations et réseaux de l'ESS

**Proposition 55 :** Analyser de manière approfondie la situation financière des membres et publier régulièrement ces analyses et indicateurs par grand secteur économique (II, E, 2,

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

p. 53) et qualifier de manière rigoureuse les besoins de financement, notamment d'investissement par secteur (Conclusion II, E, p. 63).

**Proposition 56 :** Repérer dans chaque grand secteur les associations susceptibles de changer d'échelle pour leur proposer à cet effet l'accompagnement adéquat (IV, B, 6, d, p. 104)

**Proposition 57 :** Repérer en amont les entreprises en difficulté en mettant en place des dispositifs d'alerte préventive pour leur proposer l'accompagnement nécessaire (IV, B, 6, f, p. 108)

**Proposition 58 :** Mettre en place par secteur des outils de mesure de l'impact social et environnemental de l'activité et des investissements (V, A, 2, p. 121)

**Proposition 59 :** Diffuser auprès de leurs membres une culture sur la nature et l'utilité des fonds propres et sur le bon endettement, en distinguant nettement ces deux leviers de financement et leurs conditions de rémunération (V, C, 2, p. 130)

**Proposition 60 :** Mieux se coordonner pour mettre en place sur l'ensemble du territoire une aide à l'ingénierie de projet (générateurs de projet, plateformes d'innovation sociale, programmes d'idéation ou d'accompagnement, pré-incubateurs et incubateurs de l'ESS, couveuses...) afin de rendre les projets susceptibles d'être mis en œuvre, financés et accompagnés et articuler ces dispositifs entre eux (V, E, 3, b, p. 144)

**Proposition 61 :** Assurer une information homogène, complète et à jour sur les financements accessibles aux entreprises de l'ESS sur la base d'un tronc commun élaboré par la Bpi ou une agence technique neutre telle que l'AVISE, accompagnée d'un guide des bonnes pratiques dans l'utilisation de ces outils (V, E, 5, a, p. 147) ; cf. Proposition 93

**Proposition 62 :** Organiser la mutualisation de l'expertise financière et parallèlement celle de l'accompagnement financier des porteurs de projets (V, E, 5, b, p. 148)

**Proposition 63 :** Prendre des initiatives pour mieux rapprocher l'offre et la demande de financements au sein de leur secteur ou à l'échelon régional (V, E, 6, p. 149)

**Proposition 64 :** Faire mieux connaître auprès de leurs membres les politiques dites internes de l'UE et leurs programmes dédiés et encourager leurs membres à les solliciter à bon escient (V, J, 6, p. 173)

**Proposition 65 :** Mieux valoriser les réussites entrepreneuriales dans l'ensemble du tiers-secteur ainsi que les impacts des investissements réalisés afin d'inciter de nouveaux épargnants, de nouveaux investisseurs et de nouveaux entrepreneurs sociaux à conforter l'ESS dans toutes ses composantes (V, K, 5, p. 182)

## 4 Mesures incombant à ESS France

**Proposition 66 :** Instituer entre les acteurs de l'ESS et leurs financeurs un rendez-vous régulier pour analyser les évolutions du modèle économique et de financement des entreprises d'un même secteur (V, A, 5, p. 126)

**Proposition 67 :** Communiquer plus largement sur le régime des garanties publiques au financement de l'ESS et faire du montant de ces crédits l'un des critères d'appréciation primordiaux du budget que consacre l'Etat au secteur de l'ESS (V, F, 3, p. 153)

**Proposition 68 :** Suivre attentivement l'élaboration et la publication des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables par les 160 collectivités publiques qui sont des pouvoirs adjudicateurs et par les entités adjudicatrices, et veiller à ce que des objectifs chiffrés y soient retenus (V, I, 2, p. 161)

**Proposition 69 :** Vérifier l'application effective des textes relatifs aux clauses sociales (V, I, 2, p. 161) ; cf. Proposition 49

**Proposition 70 :** Participer aux actions de formation dispensées aux acheteurs publics par le CNFPT et par l'Etat pour familiariser les acheteurs publics aux caractéristiques et aux compétences particulières des entreprises de l'ESS (V, I, 2, p. 162)

**Proposition 71 :** Inciter les entreprises commerciales qui appliquent une politique d'achat responsable à introduire également des clauses sociales au profit de plusieurs types d'acteurs de l'ESS (établissements d'aide par le travail, entreprises d'insertion, entreprises spécialisées dans le recyclage et la réutilisation...) et participer à la formation de ces acheteurs (V, I, 2, p. 162)

**Proposition 72 :** Vérifier que des clauses spécifiques seront introduites dans les appels à projet du PIA 3 pour faciliter l'insertion des entreprises de l'ESS dans ces projets et encourager les entreprises de l'ESS à candidater aux projets pour lesquelles ces entreprises seront éligibles (V, I, 3, p. 163)

**Proposition 73 :** Soutenir la mise en œuvre par l'UE d'un plan d'action pour l'économie sociale et veiller à ce que les freins restreignant l'accès aux fonds structurels européens soient levés (V, J, 6, p. 172) ; cf. Proposition 45

### 5 Mesures incombant aux financeurs de l'ESS

**Proposition 74 :** Mettre en place des plateformes régionales de financement participatif spécialisées dans le financement de l'ESS, particulièrement pour faciliter l'accès au crédit des TPE de l'ESS (V, G, p. 156 et V, J, 5, p. 170)

**Proposition 75 :** Financer la montée en puissance des plateformes de financement participatif de l'ESS en région (III, B, 1, p. 80, V, G, p. 156 et V, J, 5, p. 170)

**Proposition 76 :** Organiser la complémentarité entre l'intervention en amont de fonds spécialisés dans l'amorçage et en aval de fonds d'épargne solidaire (II, D, 3, g, p. 50)

**Proposition 77 :** Compléter le cas échéant l'offre de financement proposée aux entreprises de l'ESS dans les domaines suivants :

- offre spécifique pour les TPE en matière de transmission ou de reprise en vérifiant si l'absence d'une telle offre handicape les reprises par l'ESS ou si les offres actuelles spécifiques à l'ESS (prêts d'honneur, fonds régionaux, aides publiques, garanties...) suffisent ;
- et au cas où l'offre actuelle serait jugée insuffisante, élaboration et diffusion de cette offre (IV, B, 6, e, p. 107).

**Proposition 78 :** Veiller au chiffrage aussi précis que possible des économies générées ou des coûts évités par la puissance publique en cas de financement de contrats à impact social (V, D, 2, p. 144)

**Proposition 79 :** Pour les banques classiques, prendre leur part dans l'effort de clarté et de lisibilité de l'offre et mieux former leurs chargés d'affaires ou de clientèle, sans hésiter à en spécialiser quelques-uns dans ce domaine (V, E, 5, p. 148)

**Proposition 80 :** Se saisir, en concertation avec le régulateur français, la Bpi et l'Etat, du traitement réservé aux dispositifs de garantie ou de caution mutuelle par les règles prudentielles émanant du Comité de Bâle (V, F, 4, p. 154)

**Proposition 81 :** Se saisir, en concertation avec le régulateur français et l'Etat, des règles de chargement en fonds propres des investissements à long terme dans les fonds de fonds dédiés à l'ESS afin d'inciter les investisseurs institutionnels, et notamment les assureurs, à investir dans ce type de fonds (cf V, K, 3, p. 180).

**Proposition 82 :** Dédier en tout ou en partie des livrets d'épargne régionaux au financement de projets émanant de l'ESS et le faire savoir (V, G, p. 155)

**Proposition 83 :** Dégager des synergies au plan régional entre investisseurs solidaires ou financeurs solidaires ou à impact, par exemple pour constituer des tours de table cohérents lorsqu'un financeur ne peut pas assumer seul le risque (V, G, p. 156)

**Proposition 84 :** Faciliter le bouclage des tours de table associant plusieurs investisseurs et le reclassement de participations dans des entreprises de l'ESS par la constitution d'un comité de place et la reconnaissance du rôle de chef de file (V, K, 1, b, p. 176)

**Proposition 85 :** Promouvoir le LDDS auprès des épargnants pour élargir la base du financement solidaire auprès des particuliers (V, J, 4, p. 168)

**Proposition 86 :** Développer l'offre d'assurance-vie solidaire (V, J, 4, p. 169)

**Proposition 87 :** Renforcer la transparence et la traçabilité sur l'emploi des fonds investis dans l'ESS, la mesure de leur impact et les conditions de rémunération de l'investisseur et de l'intermédiaire (V, J, 7, p. 173)

**Proposition 88 :** Etudier la possibilité de titriser des titres participatifs pour dégager de nouvelles possibilités d'allocation de quasi fonds propres (V, K, 1, b, p. 177)

## 6 Mesures incombant aux actionnaires de la Bpi

**Proposition 89 :** Positionner correctement la Bpi sur sa mission de financement de l'ESS

- en la concentrant sur les apports en fonds propres et sur les garanties accordées aux entreprises avec des objectifs minimaux à atteindre (II, C, 2, p. 38 ; IV, A, 8, p. 97)
- en investissant dans tous les secteurs de l'ESS avec des montants significatifs à chiffrer et des exigences de rentabilité compatibles avec ces secteurs (II, 2, C, p. 38)
- en travaillant en amont avec les têtes de réseau pour adapter son offre (II, C, 2, p. 38)
- en concluant des accords avec les banques de l'ESS et les banques généralistes pour diffuser son offre généraliste et spécifique à l'ESS (dont les prêts à l'innovation, V, D, 1, p. 133) (IV, A, 8, p. 97)
- en formalisant sa doctrine d'intervention et de fonctionnement en soutien de l'ESS et une stratégie de développement pour ce secteur (IV, A, 8, p. 97)
- en adoptant un plan d'actions pour acculturer son réseau à l'ESS et travailler à une meilleure réponse aux besoins de l'ESS (IV, A, 8, p. 97) ;
- en la dotant d'outils permettant à ses différents fonds d'investissement de mesurer l'utilité sociale et environnementale de ses investissements dans l'ESS (V, A, 2, p. 121)

**Proposition 90 :** Ouvrir d'urgence aux fonds d'investissement de la Bpi la faculté d'investir directement en titres participatifs ou associatifs (IV, A, 4, p. 91)

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

**Proposition 91 :** Créer un fonds de fonds de capital-développement associatif destiné à intervenir principalement en titres associatifs au profit des secteurs en restructuration ou en développement (V, K, 3, p. 180)

**Proposition 92 :** Conduire rapidement des travaux avec des équipes universitaires ou des consultants connaissant l'ESS pour mettre au point une métrique satisfaisante propre à l'innovation sociale, qui diffère de celle appliquée à l'innovation technologique (V, D, 1, p. 135)

**Proposition 93 :** Faire tenir à jour par la Bpi ou par une agence technique telle que l'AVISE un recensement des sources de financement accessibles aux entreprises de l'ESS, accompagné d'un guide des bonnes pratiques dans l'utilisation de ces outils, et proposer en libre accès ce tronc commun pour assurer une information homogène, complète et à jour sur l'ensemble du territoire (V, E, 5 a, p. 147) ; cf. Proposition 61

**Proposition 94 :** Remédier aux dégradations occasionnées au système de garanties pré-existant à la création de la Bpi (V, F, 1, p. 151)

**Proposition 95 :** Améliorer le régime des garanties en incluant dans son champ, les nouveaux titres créés par la loi du 31 juillet 2014, notamment le titre associatif, et en la rehaussant pour les investissements en fonds propres dans le secteur de l'ESS (V, F, 2, p. 151)

## 7 Mesures incombant à la Caisse des dépôts

**Proposition 96 :** Créer un fonds de soutien à l'ingénierie en matière d'innovation sociale, le concevoir et l'articuler en concertation et en harmonie avec les financeurs solidaires et les investisseurs (V, D, 1, p. 133)

**Proposition 97 :** Développer un outil de place pour mesurer et suivre l'impact social et environnemental des investissements à impact et le rendre public (V, K, 4, p. 181)

# Liste des sigles

**AAP** : Appel à projets  
**ACI** : Atelier chantier d'insertion  
**ACPR** : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution  
**ADASI** : Association pour le Développement de l'Accompagnement à la Stratégie et à l'Innovation de l'Intérêt général  
**ADEME** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie  
**ADIE** : Agence de développement d'initiatives économiques  
**AFD** : Agence française de développement  
**AFG** : Association française de la gestion financière  
**AFIC** : Association française des investisseurs pour la croissance  
**AFPA** : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes  
**AGPB** : Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales  
**AGRASC** : Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués  
**AI** : Association intermédiaire  
**AMF** : Autorité des marchés financiers  
**AN** : Assemblée nationale  
**ANCV** : Agence nationale des chèques vacances  
**APE** : Agence des participations de l'Etat  
**ARS** : Agence régionale de santé  
**BAO** : Billet à ordre  
**BCE** : Banque centrale européenne  
**BEI** : Banque européenne d'investissement  
**BFR** : Besoin en fonds de roulement  
**BNC** : Bénéfice non commercial  
**BPI ou Bpi** : Banque publique d'investissement  
**BtoB** : Business to business  
**BtoC** : Business to consumer  
**CA** : Chiffre d'affaire  
**CADA** : Centre d'accueil de demandeurs d'asile  
**CAE** : Conseil d'analyse économique  
**CAF** : Caisse d'allocations familiales  
**CCI** : Chambre de commerce et d'industrie  
**CDC** : Caisse des dépôts et consignations  
**CDI** : Comptoir de l'innovation  
**CES** : Centre d'économie de la Sorbonne

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

- CESE** : Conseil économique, social et environnemental
- CGI** : Code général des impôts
- CGI** : Commissariat général à l'investissement
- CGSCOP** : Confédération générale des SCOP
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- CICE** : Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
- CIGALES** : Club d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire
- CIP** : Conseiller en investissement participatif
- CIS** : Contrats à impact social
- CMF** : Code monétaire et financier
- CMF** : Conseil des marchés financiers, l'un des deux prédécesseurs de l'AMF
- CNAJEP** : Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
- CNAM** : Caisse nationale d'assurance maladie
- CNCRESS** : Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire
- CNFPT** : Centre national de la fonction publique territoriale
- CNOSF** : Comité national olympique sportif français
- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique
- CNSA** : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
- COORACE** : Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi
- COPIESAS** : Conseil d'orientation de la participation de l'intéressement de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié
- CPCA** : Conférence permanente des Coordinations associatives
- CPOM** : Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens
- CRD** : Capital requirements directive ou directive « fonds propres réglementaires »
- CRESS** : Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
- CRR** : Capital requirements regulation ou règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement
- CSESS** : Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire
- DFCG** : Association des Directeurs financiers et contrôleurs de gestion
- DG** : Délégué général ou directeur général
- DGE** : Direction générale des entreprises
- DGEFP** : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- DIESS** : Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale et solidaire
- DIRECCTE** : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- DLA** : Dispositif local d'accompagnement
- EaSI** : Emploi et entrepreneuriat social
- EHPAD** : Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
- EM** : Etablissements médicaux
- ENF** : Entreprise non financière

**ENR** : Energies renouvelables  
**EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale  
**EPI** : Energie partagée investissement  
**EPIC** : Etablissement public à caractère industriel et commercial  
**ESAT** : Etablissement et service d'aide par le travail  
**ESMS** : Etablissements sociaux et médico sociaux  
**ESS France** : Chambre française de l'économie sociale et solidaire  
**ESS** : Economie sociale et solidaire  
**ESUS** : Entreprise solidaire d'utilité sociale  
**ETI** : Entreprises de taille intermédiaire  
**ETP** : Equivalent temps plein  
**ETTI** : Entreprise de travail temporaire d'insertion  
**Euro PP** : Euro private placement  
**EVPA** : European venture philanthropy association  
**FA** : France active  
**FAG** : France active garantie  
**FAM** : Foyer d'accueil médicalisé  
**FBF** : Fédération bancaire française  
**FCP** : Fonds commun de placement  
**FCPE** : Fonds commun de placement d'entreprise  
**FCPES** : Fonds commun de placement d'entreprise solidaire  
**FCPI** : Fonds commun de placement dans l'innovation  
**FCS** : Fonds de cohésion sociale  
**FDES** : Fonds de développement économique et social  
**FEDER** : Fonds européen de développement régional  
**FEHAP** : Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privée  
**FEI** : Fédération des entreprises d'insertion  
**FEI** : Fonds européen d'investissement  
**FIBEN** : Fichier bancaire des entreprises  
**FIP** : Fonds d'investissement de proximité  
**FISO** : Fonds d'investissement dans l'innovation sociale  
**FNA** : Fonds national d'amorçage  
**FNARS** : Fédération des acteurs de la solidarité  
**Fonds TSI** : Fonds tourisme social investissement  
**FPCI** : Fonds professionnel de capital investissement  
**FPS** : Fonds professionnels spécialisés  
**FSE** : Fonds social européen  
**FSI** : Fonds stratégique d'investissement  
**GABV** : Global Alliance for Banking on Values  
**GECES** : Groupe d'experts de la Commission sur l'entrepreneuriat social  
**GIE** : Groupement d'intérêt économique  
**GRH** : Gestion des ressources humaines

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

- GRIEP** : Groupement régional de l'insertion par l'activité économique de Picardie  
**HCVA** : Haut conseil à la vie associative  
**IAE** : Insertion par l'activité économique  
**ICRF** : Investment and contract readiness fund  
**IDES** : Institut de développement de l'économie sociale  
**IFP** : Intermédiaire en financement participatif  
**IFRS** : International Financial Reporting Standards  
**IME** : Institut médico-éducatif  
**INPI** : Institut national de la propriété intellectuelle  
**INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques  
**IRCANTEC** : Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'État et des collectivités publiques.  
**IS** : Impôt sur les sociétés  
**ISF** : Impôt de solidarité sur la fortune  
**LBO** : Leverage buy out  
**LDD** : Livret développement durable  
**LDDS** : Livret développement durable solidaire  
**LF** : Loi de finance rectificative  
**LME** : Loi de modernisation de l'économie  
**Loi TEPA** : loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat  
**LOLF** : Loi organique relative aux lois de finances  
**MA** : Mouvement associatif  
**MAS** : Maison d'accueil spécialisée  
**MEDEF** : Mouvement des entreprises de France  
**MIF** : Marché d'instruments financiers  
**MILDECA** : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives  
**MNT** : Mutuelle nationale territoriale  
**MOUVES** : Mouvement des entrepreneurs sociaux  
**NPDC** : Nord Pas de Calais (Hauts de France)  
**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques  
**ONG** : Organisation non gouvernementale  
**OPA** : Offre publique d'achat  
**OPC** : Organisme de placement collectif  
**OPCVM** : organisme de placements collectif en valeurs mobilières  
**PAC** : Politique agricole commune  
**PEA** : Plan d'épargne en actions  
**PEA-PME** : Plan d'épargne en action pour le financement de petites et moyennes entreprises  
**PEE** : Plan d'épargne entreprise  
**PEL** : Plan épargne logement  
**PERCO** : Plan d'épargne pour la retraite collectif  
**PESS** : Prêt économie sociale et solidaire

**PIA** : Programme investissement avenir  
**PIAESS** : Programme investissement avenir (tranche économie sociale et solidaire)  
**PLIE** : Plan local pour l'insertion et l'emploi  
**PME** : Petites et moyennes entreprises  
**PNB** : Produit national brut  
**PSI** : Prestataire de service d'investissement  
**QPV** : Quartier prioritaire de la politique de la ville  
**RU** : Royaume Uni  
**SA** : Société anonyme  
**SAS** : Société par action simplifiée  
**SATT** : Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies  
**SCA** : Société en commandite par actions  
**SCA** : Sogama crédit associatif  
**SCI** : Société civile d'investissement  
**SCIC** : Société coopérative d'intérêt collectif  
**SCOP** : Société coopérative et participative  
**SDF** : Sans domicile fixe  
**SESSAD** : Services d'éducation spécialisée et de soins à domicile  
**SIFA** : Société d'investissement France active  
**SIREN** : Système informatique du répertoire des entreprises  
**SOCODEN** : Société coopérative de développement et d'entraide  
**SOCOREC** : Société coopérative pour la rénovation et l'équipement du commerce  
**SOLIFAP** : Société d'investissement solidaire de la Fondation Abbé Pierre  
**SSIAD** : Services de soins infirmiers à domicile  
**T2A** : Tarification à l'activité  
**TCMU** : Taxe couverture maladie universelle  
**TIC** : Technologie de l'information et de la communication  
**TIS** : Titres à impact social  
**TMO** : Taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées  
**TP** : Titre participatif  
**TPE** : Très petites entreprises  
**TRI** : Taux de rentabilité interne  
**TSCA** : Taxe spéciale sur les conventions d'assurance  
**TSS** : Tourisme social et solidaire  
**UCPA** : Union nationale des centres sportifs de plein air  
**UE** : Union européenne  
**UNAT** : Union nationale des associations de tourisme et de plein air  
**UNIOPSS** : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs  
 sanitaires et sociaux  
**VA** : Valeur ajoutée



# ESS France

La Chambre française de l'économie sociale et solidaire – **communément appelée ESS France** – a été créée le 14 octobre 2014, moins de trois mois après la publication de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). En effet l'article 5 de cette loi indique 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.*

*L'Etat conclut une convention d'agrément avec la Chambre française de l'économie sociale et solidaire.*

*La Chambre française de l'économie sociale et solidaire est constituée en association jouissant de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique. Cette association est constituée par les organisations nationales représentant les différentes formes statutaires de l'économie sociale et solidaire, y compris les sociétés commerciales mentionnées au 2° du II de l'article 1<sup>er</sup> et par des représentants du Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire. »*

Les sept membres fondateurs d'ESS France sont : le **Centre français des fonds et fondations** (CFF), **Coop FR**, la **Fédération nationale de la Mutualité Française** (FNMF), le GEMA devenu depuis l'**Association des assureurs mutualistes** (AAM), le **Mouvement associatif**, le **Mouvement des entrepreneurs sociaux** (MOUVES) et le **Conseil national des Chambres régionales de l'ESS** (CNCRESS).

Depuis, les ont rejoints comme membres actifs : **L'économie sociale partenaire de l'école de la République** (L'ESPER), **Finansol**, qui rassemble la communauté de la finance solidaire, le **Mouvement pour l'économie solidaire** (MES) et la **Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne** (FEHAP), ainsi que comme membre associé, l'**Union des employeurs de l'ESS** (UDES).

Les statuts d'ESS France lui donnent 4 missions :

- **Favoriser le dialogue entre ses membres**
- **Représenter et promouvoir l'ESS auprès des pouvoirs publics français, européens et internationaux**

## Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

- **Défendre les intérêts et les valeurs de l'ESS**
- **Encourager et diffuser des études, des recherches et des données sur l'ESS.**

Une convention d'agrément, d'une durée de 3 ans, a été signée le 4 septembre 2015 entre le Premier ministre, la Secrétaire d'Etat en charge de l'ESS et ESS France. A ce titre, et conformément à l'article 5 de la loi ESS, ESS France bénéficie des effets de la Reconnaissance d'Utilité Publique.

ESS France représente l'ESS Française auprès du gouvernement et du Parlement et intervient auprès du Secrétariat d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, auprès des députés et sénateurs, et notamment le groupe d'études parlementaires sur l'ESS de l'Assemblée nationale. ESS France a noué des liens avec l'inter groupe ESS du Conseil économique, social et environnemental.

ESS France participe au Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) et à ses commissions de travail, et, quand cela est nécessaire, recherche un positionnement partagé au sein des différents représentants des composantes de l'ESS qui siègent à ce Conseil.

ESS France est aussi présente au sein du Conseil national de la Transition écologique (CNTE). Au plan international, ESS France est membre fondateur de Social Economy Europe (SEE) et assure l'une des vice-présidences. Elle participe à des actions de plaidoyer en direction de la Commission européenne, du Conseil européen et du Parlement européen. ESS France participe au réseau ESMED qui regroupe des représentants de l'ESS de 9 pays du bassin méditerranéen. Ce réseau mène essentiellement des actions de plaidoyer.

ESS France est intervenue dans plusieurs pays pour présenter la loi française sur l'ESS : Espagne, Italie, Bulgarie, Maroc, Tunisie.

ESS France a particulièrement travaillé sur le guide définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS, prévu à l'article 3 de la loi ESS. Elle a élaboré une contribution importante qu'elle a transmise à la commission du CSESS chargée de la rédaction de ce guide. Celui-ci a pu ainsi être adopté dans les délais impartis par la loi ESS.

ESS France a également lancé une réflexion sur la stratégie de développement de l'ESS. Les travaux d'une commission ad hoc ont abouti à un séminaire de consensus, en janvier 2017, et à une publication en mars 2017.

ESS France a aussi mené des travaux sur le financement des entreprises de l'ESS. Là aussi un séminaire de consensus, en décembre 2016, a permis de finaliser un rapport faisant le point de l'existant, qui est fort mal connu, et faisant 97 propositions pour améliorer la situation. Ce rapport est publié en mars 2017.

**A l'occasion de la campagne pour l'élection présidentielle de 2017, ESS France a élaboré un ensemble de propositions s'adressant aux futures autorités publiques. Elle participe aussi à une action en faveur de l'énergie renouvelable citoyenne.**

Enfin, ESS France cherche à favoriser la promotion de l'ESS auprès du grand public en valorisant les dispositifs et supports existants chez ses adhérents.

Comme ses adhérents, ESS France veut agir en faveur d'une économie qui a du sens, prônant des valeurs comme l'intérêt collectif ou l'intérêt général, la gestion désintéres-

sée, la lucrativité nulle ou limitée, le réinvestissement des bénéfices dans l'entreprise, la gouvernance démocratique, afin de construire une société plus juste, plus solidaire, plus fraternelle.

**L'ESS veut et doit être le laboratoire de l'économie et de la société de demain.**

En partenariat avec



Avec le soutien du



### Les membres d'ESS France



34 bis, rue Vignon 75009 Paris  
01 53 31 39 80  
contact@ess-france.org  
[www.ess-france.org](http://www.ess-france.org)