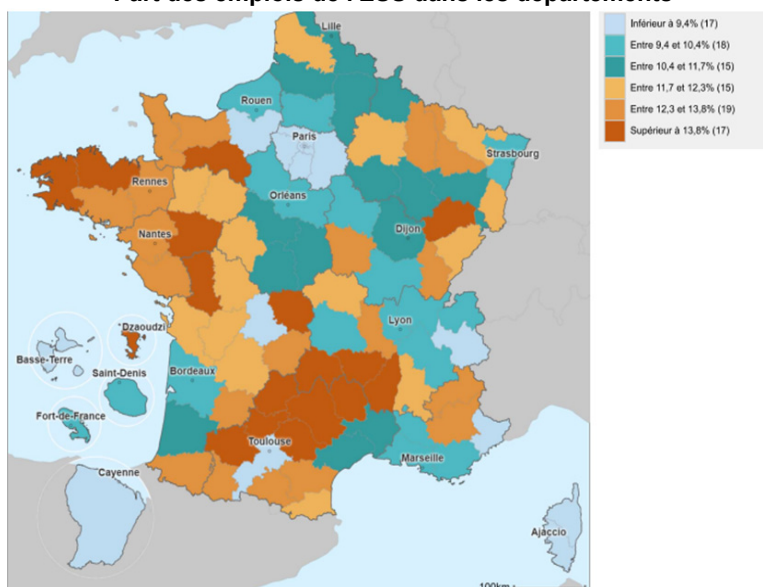


L'économie sociale et solidaire : une réponse aux enjeux démocratiques, sociaux et environnementaux ?

Nicolas BAAKLINI, Elisabeth MILLARD

- En 2019, l'économie sociale et solidaire (ESS) emploie près de 2,6 millions de salariés (13,6 % de l'emploi salarié privé) dans près de 150 000 unités légales employeuses et mobilise 22 millions de bénévoles. En 2012, d'après l'Insee, elle génère environ 5 % de la valeur ajoutée nationale. Trois secteurs (action sociale, enseignement et finance-assurance) concentrent les deux tiers des effectifs.
- Cinq familles d'acteurs économiques (associations, coopératives, mutuelles, fondations et sociétés commerciales de l'ESS) partagent trois principes : utilité sociale prioritaire, gouvernance démocratique et lucrativité limitée. La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a renforcé la visibilité du secteur, facilité le suivi statistique et consolidé les structures de représentation du secteur.
- Les entités de l'ESS présentent des fragilités financières. Elles ont un profil de risque favorable et un taux limité de défaut à trois ans. Toutefois, leurs marges médianes plafonnent à 14,6 % (contre 24,6 % dans l'économie conventionnelle) et leurs fonds propres demeurent faibles, ce qui renforce leur exposition structurelle aux tensions budgétaires publiques.
- Les obstacles au financement de l'ESS tiennent à la méconnaissance de ses modèles, à de fortes asymétries d'information et à la fragmentation de la finance à impact encore jeune. Des réponses émergent : encours des fonds d'épargne solidaire atteignant 18 Md€ (+27 % par an), orientation de 9 Md€ de livrets A et LDDS vers l'ESS, garanties publiques et contrats à impact.
- L'ESS représente jusqu'à 25 % de l'emploi dans certains départements ruraux (Lozère, Deux-Sèvres) et apporte des services essentiels comme les soins à domicile, l'insertion et la culture.
- L'ESS est au cœur d'enjeux environnementaux et démocratiques. Elle est notamment pionnière de l'économie circulaire, avec ⅓ des emplois du réemploi, et contribue à la diffusion de nouvelles pratiques de gouvernance.

Part des emplois de l'ESS dans les départements



Source : Atlas commenté de l'ESS, 2023, d'après Insee Flores 2019 ; Observatoire des territoires.

1. L'ESS, un mode d'entreprendre alternatif difficile à mesurer

1.1 Un modèle économique fondé sur les principes de démocratie et d'utilité sociale

L'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un mode d'entreprendre regroupant cinq catégories juridiques (associations, coopératives, mutuelles, fondations, et sociétés commerciales de l'ESS) dont les activités sont fondées sur les principes de gouvernance démocratique et d'utilité sociale, et non la seule recherche de bénéfices.

Les origines de l'économie sociale remontent au 19^e siècle, avec l'essor des premières coopératives ouvrières et des sociétés de secours mutuels. Les travailleurs s'auto-organisent pour combattre la précarité, créant de nouveaux systèmes de solidarité pour répondre à leurs besoins (santé, crédit, biens essentiels), et des groupements de producteurs pour mutualiser l'outil de production. Les concepts fondateurs de l'économie sociale s'appuient sur une filiation intellectuelle entre théories du coopérativisme (Charles Gide), du fédéralisme autogestionnaire (Pierre-Joseph Proudhon), du christianisme social (Frédéric Le Play) et du socialisme utopique (Saint-Simon et Charles Fourier).

Dans les années 1970, la notion d'« économie solidaire » apparaît pour désigner les activités visant à lutter contre le chômage et l'exclusion sociale, telles que l'insertion professionnelle ou le commerce équitable. À partir des années 1980, ces deux courants se rejoignent pour donner naissance à l'économie sociale et solidaire, qui reflète la convergence de ces modèles. Aujourd'hui, l'ESS conserve cet héritage historique et politique, et se distingue des modèles économiques traditionnels par trois principes fondamentaux :

- Une finalité autre que le seul partage des bénéfices.
- Une gouvernance démocratique et participative : les organisations de l'ESS reposent sur des modes de gestion favorisant la participation active de leurs membres ou bénéficiaires. Contrairement aux entreprises classiques, où le pouvoir décisionnel est proportionnel aux apports en capital, la participation n'est pas seulement liée à l'apport en capital ou au montant de la contribution financière des associés.
- Une gestion orientée vers le développement de l'entreprise plutôt que vers le profit individuel : les bénéfices sont majoritairement consacrés à l'objectif

de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise et les réserves obligatoires constituées sont impartageables et ne peuvent pas être distribuées. Les associations et les fondations sont gérées de manière désintéressée et les membres du conseil d'administration ne redistribuent pas les bénéfices. Les entreprises productives comme les sociétés commerciales de l'ESS et les coopératives peuvent générer des bénéfices qu'elles sont contraintes de réinvestir majoritairement dans l'activité de la société, avant de les redistribuer aux associés.

Ces principes confèrent à l'ESS une place singulière dans l'économie. L'ensemble constitue ainsi une sphère d'initiative privée orientée vers l'intérêt général complémentaire de l'action publique et de l'économie purement marchande.

1.2 Une définition légale et une institutionnalisation depuis 2014

L'ESS a évolué sans cadre juridique spécifique jusqu'à l'adoption de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, qui établit les contours de l'ESS.

L'article 1^{er} de cette loi fixe les principes fondamentaux auxquels doivent se conformer les structures de l'ESS et la loi précise explicitement les formes juridiques qui entrent dans le périmètre de l'ESS. Elle reconnaît les acteurs historiques de l'économie sociale (associations, coopératives, mutuelles et fondations) tout en intégrant de nouvelles structures, dites « d'entrepreneuriat social ». Cinq catégories d'organisations juridiques appartiennent ainsi à l'ESS (cf. Tableau 1).

En précisant les contours de l'ESS, la loi a renforcé à la fois la visibilité et la légitimité du secteur. Ce cadre facilite l'identification de ses acteurs, l'adaptation des cadres réglementaires et l'amélioration des dispositifs de suivi statistique. L'Insee et la Banque de France ont ainsi instauré un suivi spécifique, permettant de mesurer plus précisément la contribution économique du secteur et ses besoins de financement. Par ailleurs, la reconnaissance légale a offert aux citoyens et aux médias un référentiel explicite, contribuant à une meilleure compréhension de l'ESS dans le débat public.

Tableau 1 : Panorama des familles juridiques de l'ESS

Familles juridiques de l'ESS	Statut / Gouvernance	Nombre d'établissements employeurs	Nombre d'entreprises (Unités légales)	Dont ESUS ^a	Effectifs salariés	Secteurs principaux
Associations	But non lucratif / Gouvernance associative	175 703	140 428	1529	2 024 845	Action sociale, santé, éducation, culture, sport
Coopératives	1 personne = 1 voix, réinvestissement des excédents	23 568	8 138	289	320 313	Agriculture, commerce de détail, banques coopératives, artisanat
Mutuelles	Propriété des adhérents, absence d'enrichissement personnel	8 251	620	6	137 457	Assurance santé, protection sociale, prévoyance
Fondations	But non lucratif / Patrimoine affecté à une cause d'intérêt général	2 141	566	11	108 345	Recherche médicale, action humanitaire, culture, environnement
Sociétés commerciales de l'ESS	SARL / SAS, objet social et lucrativité limitée	10 579 ^b	4 501	743	43 000 ^c	Entrepreneuriat social, économie circulaire, insertion

a. Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS).

b. ESS France (2025), « [Les sociétés commerciales de l'ESS, Premiers éléments statistiques](#) ». Ce total de 10 579 établissements porte sur les établissements recensés dans l'étude ; le statut employeur n'est pas documenté.

c. Estimation prudente réalisée sur la base d'une extrapolation des informations disponibles pour 1 937 sociétés commerciales de l'ESS.

Source : *Atlas commenté de l'ESS, 2023, d'après Insee Flores 2019 ; DG Trésor.*

Champ : Ensemble des postes en fin d'année.

La loi a renforcé les instances nationales et régionales chargées de porter la voix du secteur et de contribuer à la conception des politiques qui lui sont destinées. Au niveau national, le Conseil supérieur de l'ESS – organe consultatif réunissant l'ensemble des familles de l'ESS – dispose désormais de prérogatives élargies pour

formuler des avis sur les projets de loi et de réglementation. À l'échelon régional, les Chambres régionales de l'ESS ont vu leur mandat étendu : elles accompagnent la création d'entreprises, coordonnent les actions de développement local et centralisent les données utiles au suivi statistique du secteur.

Encadré 1 : La reconnaissance juridique de l'ESS à travers le monde

Les premiers cadres législatifs consacrés à l'ESS sont apparus en Europe au début des années 2010. En Espagne, la loi 5/2011 institue un périmètre d'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations, fondations, sociétés de travailleurs) et un conseil consultatif national. En 2013, le Portugal adopte la *Lei de Bases da Economia Social*, qui articule un registre, un compte satellite^a et un cadre fiscal adapté. En Belgique, les dispositifs reposent sur des décrets régionaux (Wallonie, Bruxelles et Flandre), et l'Allemagne ne dispose, à ce stade, que de cadres par famille juridique sans définition intégrée de l'ESS.

Hors d'Europe, plusieurs cadres spécifiques ont été mis en place : le Québec (2013) a adopté une loi reconnaissant la contribution de l'ESS au développement socio-économique et créant un comité gouvernemental permanent ; le Mexique (2012) a mis en place des instituts ou fonds nationaux dédiés ; la Corée, avec le *South Korea Framework Act on Social Economy* (2020) a institué un comité présidentiel et des instruments financiers publics. En Afrique, le Cap Vert (2016), le Cameroun et Djibouti (2019), la Tunisie (2020), le Sénégal (2021) et la Côte d'Ivoire (2025) ont adopté une loi sur l'ESS. L'Union africaine (2024) a adopté un plan stratégique décennal sur l'ESS.

Malgré des périmètres différents, l'ensemble des États qui se sont dotés d'une loi-cadre s'accorde sur les principes de finalité sociale de l'activité, de gouvernance démocratique et du respect de certaines valeurs comme le travail décent. L'Assemblée générale de l'ONU (2023) a adopté une résolution A/77/281 qui définit officiellement l'ESS, souligne son rôle dans l'atteinte des Objectifs de développement durable et encourage à la fois les États et les banques de développement à déployer des financements dédiés.

a. Un compte satellite permet d'approfondir la connaissance d'un secteur spécifique de l'économie en le séparant du cadre général. Il fournit une image détaillée de la structure du secteur concerné, de sa contribution, et de ses interactions avec d'autres secteurs. En France, il existe une dizaine de comptes satellites, par exemple du tourisme, du logement, de la production domestique et des transports. La création d'un compte satellite de l'ESS mobilisera un instrument d'appui technique financé par la Commission européenne, permettant de bénéficier de l'expertise de l'OCDE.

1.3 Une place centrale dans l'économie française

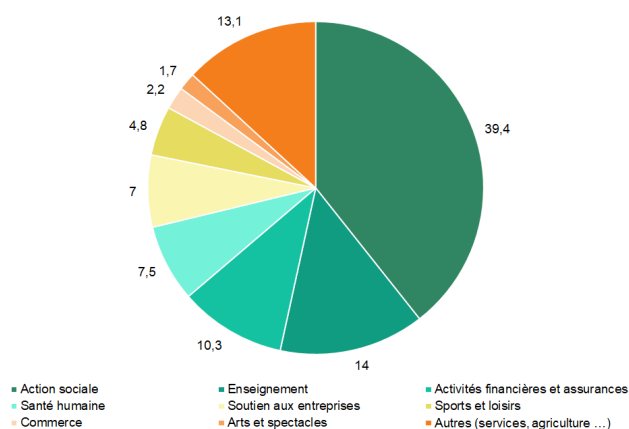
En 2019, l'ESS emploie près de 2,6 millions de salariés – 10,2 % de l'emploi total et 13,6 % de l'emploi salarié du secteur privé en France¹ – parmi 149 752 unités légales employeuses (1 527 539 structures en incluant les structures sans salarié). Trois secteurs concentrent deux tiers des effectifs (cf. Graphique 1) : l'action sociale, notamment l'hébergement (39,4 %), l'enseignement (14 %) et les activités financières et d'assurance (10,3 %). Dans l'action sociale et dans les sports et loisirs, l'ESS fournit plus de la moitié des emplois nationaux. Sa contribution à la production de richesse nationale est estimée à 6 % de la valeur ajoutée brute créée en France en 2010² et à 5 % de la valeur ajoutée au coût des facteurs en 2012³.

Le maillage territorial de l'ESS est dense mais variable (cf. Graphique 3) : elle représente entre 15 et 25 % de l'emploi total dans certains départements ruraux (Lozère, Deux-Sèvres, Haute-Loire, Aveyron, Cantal), mais seulement environ 5 % dans certains

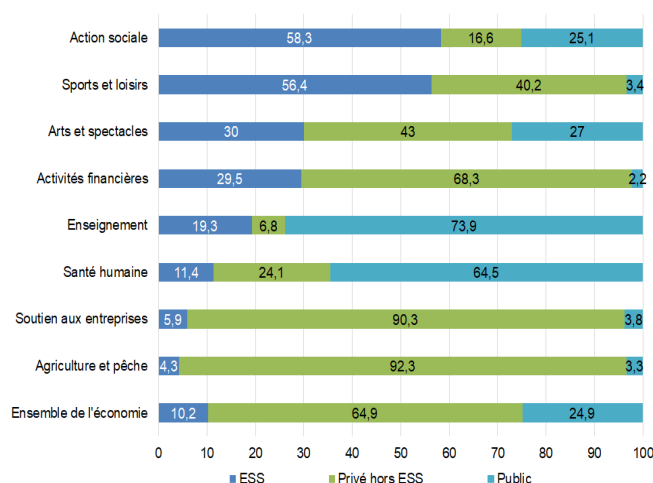
départements franciliens (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis). L'ESS mobilise également 22 millions de bénévoles qui jouent un rôle structurant dans la vie associative et la cohésion territoriale, notamment dans les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) sont principalement des structures relevant de l'ESS⁴ (73 % des établissements de l'IAE appartiennent à l'ESS)⁵ et les structures de l'ESS sont les premières utilisatrices des contrats aidés hors IAE, notamment en période de crise. Le gouvernement a fortement accru le volume des emplois aidés en réponse aux crises à partir de 2008⁶ : 502 000 contrats aidés (hors IAE) ont été signés en 2009, soit une hausse d'environ 40 % par rapport à 2008. Le même réflexe a prévalu lors de la pandémie de Covid-19⁷ : le nombre d'entrées a plus que doublé entre 2020 et 2021 (+126 %) pour atteindre 185 000 sur l'année 2021, tandis que le nombre de nouveaux contrats signés en IAE a augmenté de 29 % sur la même période.

Graphique 1 : Répartition des emplois dans l'ESS par secteurs d'activité



Graphique 2 : Part de l'ESS dans l'emploi au sein de différents secteurs d'activité



Source : *Atlas commenté de l'ESS, 2023, d'après Insee Flores 2019.*

Champ : Ensemble des postes en fin d'année, hors « autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire » (code NAF 94.99Z).

(1) ESS France (2025), « Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire », Édition 2023.

(2) Insee (2013), « L'économie française : Comptes et dossiers », *Insee Références*, p. 28.

(3) Insee (2014), « L'économie sociale, des principes communs et beaucoup de diversité », *Insee Première* n° 1522.

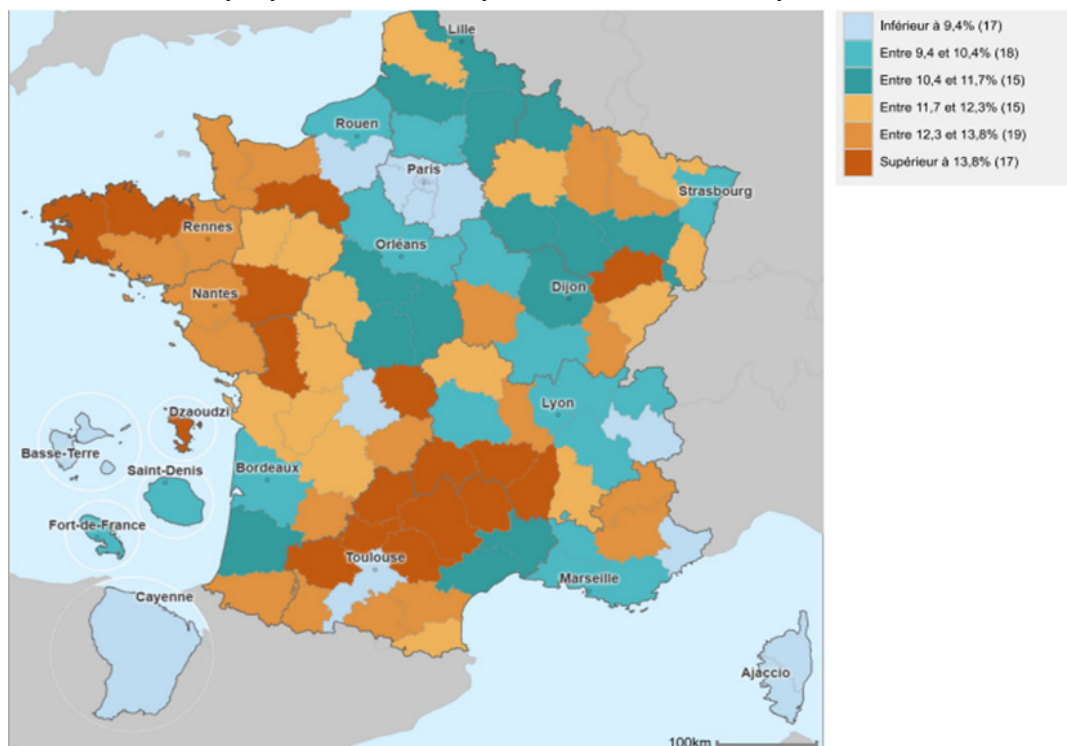
(4) Les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion font partie de l'ESS par nature. Les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion relèvent de l'ESS lorsqu'elles ont la forme associative ou lorsqu'elles sont des sociétés commerciales agréées ESUS (toutes les structures de l'IAE étant présumées respecter le caractère d'utilité sociale nécessaire à l'obtention de l'agrément ESUS – elles sont bénéficiaires « de plein droit » de l'agrément ESUS).

(5) Dares (2025), « Quelles sont les caractéristiques des structures de l'insertion par l'activité économique ? ».

(6) Dares (2011), « Les contrats d'aide à l'emploi en 2009 ».

(7) Dares (2022), « En 2021, davantage de contrats aidés, notamment pour les jeunes dans le secteur marchand ».

Graphique 3 : Part des emplois de l'ESS dans les départements



Source : Atlas commenté de l'ESS, 2023, d'après Insee Flores 2019 ; Observatoire des territoires.

Pour autant, la Cour des comptes⁸ rappelle que l'effet contracyclique est partiellement atténué par des délais de montée en charge qui peuvent retarder l'effet au-delà du pic de crise. L'expérience des deux dernières crises montre que les contrats aidés constituent, pour les structures de l'ESS, un outil de gestion de cycle efficace : ils offrent une souplesse budgétaire immédiate, ciblent prioritairement les publics fragiles et permettent de préserver, voire d'élargir, l'offre de services sociaux et sanitaires en phase basse du cycle économique.

Depuis 2021 et la sortie de la crise sanitaire, un reflux des dispositifs est observé. En 2023, le nombre d'entrées en contrat aidé (hors IAE) a atteint 95 700 (–48 % par rapport à 2021), dont 66 % dans le non-marchand. Dans le non-marchand, les associations et fondations réalisent 41 % des embauches en contrat aidé, contre 30 % pour les communes⁹. Dans l'IAE, 173 000 nouveaux contrats ont été signés en 2023, soit une baisse de 5,3 % par rapport à 2021.

2. Financement et visibilité : enjeux contemporains de l'ESS

2.1 L'accès difficile aux financements : entre méconnaissance et dépendance aux fonds publics

Avec des modèles économiques reposant sur une rémunération volontairement plus limitée, les entités de l'ESS rencontrent des difficultés à accéder aux financements traditionnels. Les marges opérationnelles médianes plafonnent à 14,6 %, contre 24,6 % dans l'économie dite « conventionnelle ». Cet écart est

largement imputable au poids des associations puisque les coopératives ne présentent, elles, pas de différences marquées avec le reste de l'économie (marges médianes de 22,2 %) ¹⁰. Cette rémunération limitée, conjuguée à des fonds propres structurellement faibles (capacité d'autofinancement inférieure à 7 % des fonds propres pour les associations contre 14 % dans le reste de l'économie), réduit l'autofinancement et renchérit le risque perçu par les prêteurs.

(8) Cour des comptes (2011), « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi ».

(9) Dares (2025), « Les contrats aidés en 2023 ».

(10) ESS France (2023), « Améliorer la connaissance statistique des données comptables et financières des entreprises de l'ESS : état des lieux et premières analyses ».

Pourtant, les entreprises de l'ESS affichent un profil de risque favorable¹¹ : 76 % obtiennent une « bonne cotation » Banque de France contre 63,1 % pour l'ensemble des entreprises cotées, et leur taux de défaut observé à 3 ans (1,19 %) est inférieur de moitié environ à celui des entreprises conventionnelles. Cela tient au réinvestissement prioritaire des excédents, à l'ancrage local et à la diversification des recettes (activités marchandes, subventions publiques, cotisations). Si les banques et investisseurs commencent à mieux percevoir le profil de risque plutôt favorable du secteur, le financement de leur développement, notamment pour des besoins de long terme (immobilier, outils de production, *etc.*) demeure contraint.

À ces facteurs intrinsèques s'ajoutent des obstacles de marché. D'une part, la diversité statutaire des organismes rend complexe la collecte et l'analyse des données financières. 90 % des structures de l'ESS sont des associations, qui ne publient pas toujours de comptes standardisés¹², ce qui complique le suivi statistique et l'analyse du risque financier. En outre, l'écosystème de la finance à impact (voir 2.2) reste émietté, avec peu de canaux formalisés entre porteurs de projet, banques, fonds et organisations caritatives, nourrissant une « asymétrie d'information ». D'autre part, chaque famille juridique de l'ESS suit des régimes juridiques et comptables propres, ce qui crée des contraintes différentes pour chacune en matière de financement. Dès lors, les difficultés d'accès au financement ne sont pas uniformes et varient selon le statut, la taille, le secteur d'activité ou le stade de développement de chaque structure.

Enfin, un déficit de financement pèse sur l'innovation sociale, qui consiste à apporter des solutions nouvelles – produits, services ou formes d'organisation – qui répondent mieux à des besoins sociaux et créent de nouvelles coopérations, avec un impact social démontrable. Ce déficit de financement est renforcé par le fait que les agents chargés des dispositifs de soutien à l'innovation classique sont rarement formés à évaluer la viabilité d'offres qui visent d'abord l'utilité sociale. À cela s'ajoute la difficulté à produire – puis à certifier – des indicateurs d'impact social, ce qui renchérit le risque perçu par les investisseurs traditionnels et limite l'accès aux tours de table de série A ou B (financement du développement ou de la croissance de l'entreprise déjà installée).

Les associations tirent principalement leurs ressources de leur activité (65,2 %) et de subventions publiques (20,3 %)¹³. Dans certains secteurs, comme le médico-social ou le logement social à but non lucratif, une part des recettes provient d'activités soumises à tarification administrée. Cet encadrement tarifaire garantit l'accessibilité du service public.

Le soutien de l'État à l'ESS prend principalement la forme de subventions et de dépenses liées à des prestations de services, pour un total de plus de 10 Md€ en 2022¹⁴. Les structures de l'ESS bénéficient de près de 120 000 versements publics en provenance de 105 programmes budgétaires. Si l'essentiel des crédits publics versés aux associations et aux fondations sont constitués de subventions, ceux versés aux coopératives relèvent presque autant de subventions que de prestations de services, ce qui témoigne de leur rôle spécifique en tant qu'offres sur les marchés de biens et de services – l'essentiel de leurs subventions concernant les secteurs de la culture et du logement. Quant aux mutuelles, 80 % des crédits perçus prennent la forme de subventions dont les bénéficiaires finaux sont des ménages. En outre, l'État fournit un soutien indirect à l'ESS, notamment par le biais de dépenses fiscales et de contrats aidés (voir 1.3), dont les coûts se sont élevés en 2022 à respectivement 4,5 Md€ et 1,15 Md€. D'autres personnes publiques apportent également un concours financier important en soutien à l'ESS, au premier rang desquelles les collectivités locales, mais également les opérateurs de l'État, les agences (l'Agence de la transition écologique par exemple), les organismes de la Sécurité sociale et les banques publiques (Banque publique d'investissement et Caisse des dépôts et consignations).

Si ces subventions permettent de sécuriser une partie des revenus des structures de l'ESS, elles renforcent aussi leur exposition aux aléas de la dépense publique et peuvent compliquer le pilotage pluriannuel de leur financement. Ce manque de visibilité peut freiner la capacité des structures de l'ESS à emprunter : les prêteurs hésitent à accorder des crédits à des organisations incertaines de leurs ressources à moyen terme. Les structures de l'ESS sont ainsi exposées à un effet de ciseau, entre des financements publics décidés annuellement et la difficulté à mobiliser d'autres financeurs à plus long terme.

(11) *Ibid.*

(12) Code de commerce, art. L612-4.

(13) Chéronog V. et Prouteau L. (2023), « Le paysage associatif français : mesures et évolutions ». 4^e éd. Paris, *Lefebvre Dalloz*.

(14) DG Trésor (2023), Rapport d'information article 185 de la loi de finances pour 2023.

2.2 Le développement de financements fondés sur l'évaluation de l'impact

La contribution de l'ESS dépasse les indicateurs macroéconomiques usuels. Son financement progresse notamment en raison du développement de la finance à impact, qui conditionne l'allocation de capitaux à des objectifs sociaux ou environnementaux mesurables.

En 2023, la finance à impact regroupe 92 acteurs qui représentent 34,6 Md€ d'actifs sous gestion répartis dans 259 véhicules d'investissement¹⁵. Les acteurs de la finance à impact sont notamment les fonds solidaires, les fonds à impact et les plateformes de financement, qui recueillent les prêts et les dons pour les investir.

Le groupe de place de la finance à impact retient trois piliers pour la définir¹⁶ : l'intentionnalité (*la volonté de l'investisseur de contribuer à générer un bénéfice social ou environnemental mesurable*), le caractère additionnel (*l'action ou la contribution particulière et directe de l'investisseur permet à l'entreprise recevant l'investissement ou au projet financé d'accroître l'impact net positif généré par ses activités*) et la mesurabilité (*l'évaluation des externalités sociales et/ou environnementales des investissements, à l'aune des objectifs d'impact intentionnellement poursuivis par l'investisseur*).

Pour mesurer *ex ante* et *ex post* l'impact de ses actions, l'alignement de l'ESS sur des référentiels reconnus renforce la crédibilité des financements fléchés vers le secteur et réduit les asymétries d'information entre financeurs et opérateurs. Ces référentiels s'appuient notamment sur des méthodes d'évaluation quantitatives (enquêtes, évaluations contrefactuelles, analyses de contribution, analyses coût-bénéfice, retour social sur investissement, comptabilité multi-capitaux) et qualitatives (entretiens individuels), comme par exemple les principes de l'évaluation socio-économique¹⁷ et de l'évaluation d'impact social¹⁸ ou encore les principes applicables

aux obligations sociales¹⁹. Des labels tels que le label IDEAS²⁰ ou le label Finansol²¹ complètent ces cadres et démarches d'évaluation d'impact et contribuent à structurer l'écosystème du financement de l'ESS.

Symboles de la culture de l'impact diffusée dans l'ESS, les contrats à impact (inspirés des *social impact bonds*) associent investisseurs privés (fondations, fonds d'investissement à impact, etc.) et puissance publique : la rémunération des investisseurs est liée à l'atteinte d'indicateurs sociaux et/ou environnementaux évalués de façon indépendante. Entre 2016 et fin 2024, 29 contrats à impact ont été signés en France, mobilisant 78 M€ d'investissements privés au bénéfice d'actions portées par des structures de l'ESS (aide sociale à l'enfance, insertion professionnelle de publics très éloignés de l'emploi, orientation et réussite scolaires, lutte contre la récidive, lutte contre le sans-abrisme, etc.).

2.3 Le développement de la responsabilité sociétale des entreprises, opportunité et menace pour l'ESS

Le mouvement récent d'introduction d'une dimension sociale et environnementale au sein de l'économie « conventionnelle » a conduit à réfléchir aux frontières précises de l'ESS.

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi *Pacte*) a introduit une dimension sociale et environnementale au sein de l'économie « conventionnelle » : en vertu du nouvel article 1833 du code civil, « *la société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* ». Pour les entreprises qui le souhaitent, l'article 1835 du code civil offre désormais la possibilité de se doter d'une « *raison d'être* » qui peut être ou non inscrite dans les statuts. Cette « *raison d'être* » constitue le projet de long terme de l'entreprise, susceptible de donner un sens à son action au-delà de la seule quête de profit.

(15) GSG France (2024), « [Panorama de la finance à impact](#) ».

(16) Groupe de Place sur l'impact (2021), « [Définition de la finance à impact](#) » Rapport.

(17) Voir notamment Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (2023), « [Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics](#) », co-rédigé par France Stratégie, la Direction générale du Trésor et le Secrétariat général pour l'investissement.

(18) Voir notamment Aise (2022), « [Évaluer son impact social](#) ».

(19) Association internationale des marchés de capitaux (2025), « [Principes applicables aux obligations sociales](#) ».

(20) Label de qualité décerné aux organismes à but non lucratif (associations, fondations ou fonds de dotation) pour attester de bonnes pratiques en matière de gouvernance, de finances et d'évaluation.

(21) Label attribué à des produits d'épargne solidaire finançant des activités d'utilité sociale et/ou environnementale, assorti d'exigences de traçabilité et de transparence.

La loi *Pacte* a également créé le statut de « *société à mission* » pour les entreprises désireuses de respecter une triple condition : se doter d'une « *raison d'être* », élaborer des objectifs sociaux et environnementaux destinés à l'atteindre, et les inscrire dans ses statuts. Un organisme tiers indépendant est chargé de contrôler que la société poursuit effectivement les objectifs qu'elle s'est donnés dans ses statuts. Un comité de mission, associant au moins un salarié, présente chaque année un rapport sur l'exécution de la mission à l'assemblée chargée de l'approbation des comptes.

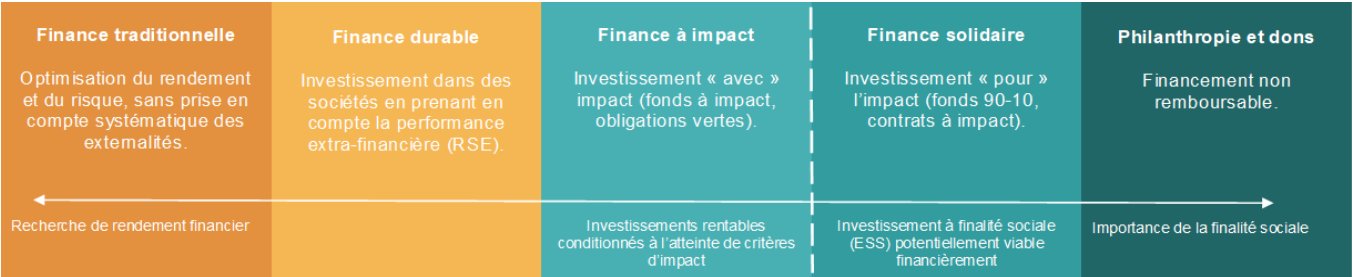
Enfin, de nombreuses entreprises s'engagent dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale via des outils de mesure et de pilotage comme l'Impact Score²² ainsi que des labels et des certifications privées, comme le label B Corp²³. Ce label, créé en 2006 par l'ONG B Lab, poursuit un objectif similaire à celui de la société à mission : encourager les entreprises à viser un impact positif. Si ces innovations bienvenues introduisent des critères extra-financiers dans la gestion des entreprises conventionnelles, elles ne modifient ni la structure de propriété, ni la manière dont les bénéfices sont utilisés, contrairement aux statuts juridiques de l'ESS.

Ces différents périmètres – ESS, entreprise à mission, raison d'être, labels – se chevauchent sans se confondre et ne drainent pas exactement les mêmes poches de financement. Plus la finalité sociale est centrale (par exemple dans le secteur de l'action sociale), plus les modèles économiques requièrent des

ressources concessionnelles (subventions, dons, garanties publiques, épargne et fonds solidaires) et des horizons longs ; à l'inverse, de nombreux projets environnementaux présentent des revenus plus prévisibles et une mesurabilité d'impact plus aisée, ce qui autorise un recours accru à des capitaux privés à rendement de marché.

Dans ce contexte, la montée en puissance de la finance durable et à impact (cf. Graphique 4) est une évolution permettant la diffusion des pratiques d'évaluation extra-financière et qui accompagne la transition des entreprises « conventionnelles » vers des modèles plus durables et socialement inclusifs, mais elle ne se substitue pas à la finance solidaire ni au rôle spécifique de l'ESS. Le positionnement propre de l'ESS – utilité sociale ou environnementale prioritaire, gouvernance démocratique, lucrativité limitée – justifie des instruments dédiés (fonds solidaires, titres associatifs, garanties) et une hybridation des ressources. Cette évolution invite les acteurs de l'ESS à expliciter davantage leur valeur ajoutée et leurs besoins spécifiques, afin d'organiser la complémentarité des financements plutôt que leur substitution, l'enjeu étant d'ajuster l'outil financier au profil d'impact recherché. En parallèle, la création d'un compte satellite de l'ESS permettra de bénéficier d'un périmètre plus large que celui des comptes nationaux et donc d'élargir la mesure de la valeur créée par le secteur (bénévolat, externalités positives), d'uniformiser les données relatives à l'ESS et d'améliorer la reconnaissance de ce mode d'entreprendre.

Graphique 4 : Typologie des modes de financement en fonction de l'importance relative du rendement financier et de la finalité sociale



Source : DG Trésor.

(22) Outil de diagnostic standardisé (Mouvement Impact France) permettant aux entreprises d'auto-évaluer leur impact social, environnemental, de gouvernance et de partage de la valeur ; restitue un score et des axes d'amélioration.
 (23) Certification privée internationale (B Lab) accordée à des entreprises à but lucratif répondant à des critères de performance, transparence et responsabilité.

Si ces nouveaux statuts élargissent le champ des entreprises engagées en diffusant les objectifs sociaux et environnementaux au-delà de l'ESS, ils peuvent cependant brouiller sa perception. L'ESS souffre en effet d'un déficit de notoriété : deux Français sur trois et 52 % des 25-34 ans disent en avoir déjà entendu parler²⁴ et seulement un tiers déclarent savoir

précisément de quoi il s'agit²⁵ ; le concept plus récent d'entreprise à mission n'est connu que de 14 % des Français, malgré une couverture médiatique importante depuis la loi Pacte. Ce contexte peut nuire aux structures de l'ESS en matière d'accès aux financements publics ou privés.

3. Mettre l'ESS à l'échelle : accompagnement territorial, financements dédiés et innovations de gouvernance

3.1 L'accompagnement à la structuration et au développement au niveau local

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'ESS a renforcé les dispositifs de soutien au développement d'initiatives économiques collectives et solidaires.

Le dispositif local d'accompagnement, créé en 2002, est financé par l'État, la Caisse des dépôts et consignations, les collectivités territoriales et le Fonds social européen. Il soutient chaque année environ 6 000 structures de l'ESS, dont 95 % d'associations, pour consolider leur modèle économique, mutualiser les fonctions support ou professionnaliser la gouvernance.

Considérés par la Commission européenne comme des « *clusters* d'innovation sociale », les pôles territoriaux de coopération économique – 209 projets labellisés depuis 2013 – réunissent sur un même territoire des acteurs de l'ESS qui mutualisent leurs ressources pour développer des projets entre différents acteurs (entreprises, collectivités, chercheurs, organismes de formation, etc.). Les appels à manifestation d'intérêt de 2021 et de 2022, avec un soutien de 100 000 € par projet lauréat, ont permis la création de 264 emplois directs, notamment dans les circuits courts alimentaires ou la mobilité solidaire.

La transmission et la reprise d'entreprises, saines ou en difficulté, par leurs salariés est un enjeu pour la sauvegarde des emplois et des savoir-faire industriels, particulièrement dans le contexte d'une démographie vieillissante (en 2020, 25 % des dirigeants de PME et ETI avaient plus de 60 ans)²⁶. Outre la création du droit

d'information préalable des salariés en cas de projet de cession (art. 49), la loi n° 2014-856 a créé le statut de Scop d'amorçage (art. 48). Ce statut permet aux salariés de prendre progressivement le contrôle de la société avec l'appui temporaire d'investisseurs extérieurs non salariés (sept ans au maximum).

3.2 Les outils de financement actuels de soutien à l'ESS

Les caractéristiques intrinsèques des structures de l'ESS les rendent moins attractives pour les investisseurs traditionnels : fonds propres souvent limités, rentabilité modérée et garanties insuffisantes. Des dispositifs publics ont donc été développés pour combler les défaillances du marché, mieux orienter l'épargne privée vers des projets solidaires et adapter les outils financiers aux spécificités de l'ESS, via des fonds dédiés, des garanties et des dispositifs fiscaux. Fin 2025, la France doit publier sa stratégie nationale de l'ESS à l'horizon 2035²⁷. Elle doit intégrer un volet financement et des mécanismes de suivi pour mesurer son impact dans la durée. Des consultations nationales, régionales et citoyennes ont été lancées par l'État pour s'assurer de la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes à la planification de cette stratégie.

Des mécanismes de garantie bancaire ont été instaurés pour réduire le risque perçu par les établissements financiers et simplifier l'octroi de crédits aux acteurs de l'ESS. Parmi ces dispositifs, la « Garantie Impact », gérée par France Active et

(24) Sondage OpinionWay pour Convergences (2024), « [Baromètre de l'entrepreneuriat social 2023](#) ».

(25) Sondage Harris Interactive pour Le French Impact (2021), « [Les Français et l'économie sociale et solidaire](#) ».

(26) Rapport d'information du Sénat (2022), « [Reprendre pour mieux entreprendre dans nos territoires](#) ».

(27) La stratégie nationale de l'ESS est en cours d'élaboration sous le pilotage de la direction générale du Trésor, pour le compte du Gouvernement. Sans préjuger des arbitrages à venir, elle doit intégrer un volet financement et un dispositif de suivi ; son élaboration s'appuie sur des consultations nationales, régionales et citoyennes engagées en 2025 et répond à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2023.

cofinancée par l'État, les régions et l'Union européenne, propose une garantie bancaire couvrant jusqu'à 65 % du montant d'un prêt accordé à une structure de l'ESS en création (et 50 % pour celles en développement), dans la limite de 100 000 €. Pour l'emprunteur, ce dispositif a un coût modéré (2,5 % du montant du prêt), mais il présente un intérêt en réduisant le risque perçu par les banques.

Des instruments financiers spécifiques ont été créés pour renforcer les fonds propres des structures de l'ESS. Parmi eux, les titres associatifs permettent aux associations de lever des quasi-fonds propres auprès des investisseurs sans remettre en cause leur gouvernance désintéressée. De même, les certificats mutualistes et paritaires, destinés aux mutuelles et institutions paritaires, leur offrent un moyen de renforcer leurs capitaux propres. Enfin, les titres participatifs offrent la possibilité à des investisseurs d'apporter des fonds à une coopérative, pour plusieurs années, en échange d'une rémunération.

L'orientation de l'épargne vers les structures de l'ESS permet également de mieux les financer. Depuis 2020, le livret de développement durable et solidaire (LDDS) permet aux épargnants de faire don d'une partie de leurs dépôts aux acteurs de l'ESS sur proposition de leur banque (2 M€ réalisés en 2023²⁸). De plus, les établissements bancaires sont désormais tenus de diriger au moins 5 % des encours non centralisés des livrets A et LDDS vers des projets ESS, soit 9 Md€. Le nombre de LDDS a augmenté de 9,5 % entre 2020 et 2023 (26,6 millions en 2023), et les encours de +22,6 % sur la même période, pour atteindre 149 Md€ en 2023. Enfin, tous les contrats d'assurance-vie multisupports doivent inclure au moins un fonds labellisé solidaire parmi leurs unités de compte. Si l'assurance-vie solidaire reste encore modeste, avec 3,5 Md€ investis (0,2 % du total de l'assurance-vie), elle présente un fort potentiel de croissance, à mesure que l'offre de produits solidaires se développe et gagne en visibilité auprès des épargnants.

Graphique 5 : Instruments de financement à disposition des acteurs de l'ESS

	Émergence	Création	Consolidation	Changement d'échelle
Subventions, dotations et dons	Programmes dédiés à l'émergence			
	Financement participatif sous forme de dons			
	Subventions publiques locales et nationales			
		Dons des fondations		
		Mécénat		
			Subventions européennes	
Contrats à impact				
Apports et fonds propres		Apports en capital		
		Apports associatifs avec ou sans droit de reprise		
		Financement participatif sous forme de titres ou échange de royalties		
Apports en quasi fonds propres		Obligations		
		Titres participatifs et titres associatifs		
Prêts		Prêts d'honneur		
		Prêts participatifs		
		Macrocrédits professionnels		
		Avances remboursables		
		Prêts bancaires		
		Financements participatifs sous forme de prêts		
		Billets à ordre		
		Affacturage		
Garanties		Garanties d'emprunts et caution		
Orientation et appui-conseil	Acteurs-ressources (CRESS, Banque des territoires ...)			

Source : Avise, DG Trésor.

(28) Banque de France (2023), « Rapport sur l'épargne réglementée ».

Créé par la loi n° 2014-856, et accordé pour une durée de cinq ans, l'agrément Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) soutient les entreprises engagées dans une mission d'utilité sociale, comme l'accompagnement des publics vulnérables ou le renforcement de la cohésion territoriale.

Seules les entreprises agréées ESUS peuvent accéder à certains fonds d'épargne solidaire. Depuis 2008, toute entreprise proposant un plan d'épargne salariale est tenue d'inclure au moins un fonds solidaire « 90-10 », qui depuis le 1^{er} janvier 2025²⁹, investit entre 5 % et 15 % de ses actifs dans des entreprises agréées ESUS. Aujourd'hui, ces fonds représentent le principal

canal de collecte de l'épargne solidaire, avec un encours de 18 Md€ fin 2023 (600 M€ en 2007), soit +2,7 Md€ en 2023 et +27,5 % de hausse moyenne par an depuis 20 ans.

Souscrire au capital d'une entreprise agréée ESUS permet par ailleurs de bénéficier des réductions d'impôt sur le revenu prévues pour les investissements dans les PME non cotées (dispositif « Madelin » ou IR-PME), avec un taux majoré de 25 %, contre 18 % pour le taux standard. Cela incite les investisseurs à soutenir l'ESS, en compensant en partie le rendement théoriquement plus modéré de ces entreprises en comparaison aux placements classiques.

Encadré 2 : Perspectives internationales : des approches variées pour financer l'ESS

La France s'est imposée comme un modèle précurseur dans le financement de l'ESS, notamment grâce à son dispositif unique d'épargne salariale solidaire obligatoire. Les fonds dits « 90-10 » (aujourd'hui « 85-15 »), qui permettent aux salariés d'investir une partie de leur épargne dans des entreprises de l'ESS, ont ainsi permis de mobiliser des montants en croissance, faisant de la France une référence en Europe.

D'autres pays ont également développé leurs propres outils pour soutenir l'ESS. Le Royaume-Uni, par exemple, a lancé dès 2012 *Better Society Capital*, un fonds alimenté par les comptes bancaires en déshérence, destiné à financer des projets sociaux. Un dispositif offrant 30 % de réduction d'impôt aux investisseurs qui soutiennent des entreprises sociales a aussi été mis en place en 2014 (*Social Investment Tax Relief*) – un modèle inspiré en partie du dispositif Madelin français. Le Canada et les États-Unis favorisent l'investissement à impact à travers des fonds d'innovation sociale et des obligations communautaires. Au niveau de l'Union européenne, le programme *InvestEU Social Investment and Skills Window* vise à garantir des prêts aux entreprises de l'ESS dans l'ensemble des États membres.

La France se distingue par son approche combinant réglementation proactive (fléchage de l'épargne, agrément ESUS) et incitations à l'investissement privé (avantages fiscaux, garanties publiques) afin de diriger davantage de capitaux vers l'ESS.

3.3 Les innovations de l'ESS pour l'économie circulaire et la prise de décision collective

La contribution de l'ESS au développement de l'économie circulaire est structurante : les 3 327 structures de l'ESS référencées en 2022 pour une activité de gestion des ressources et des déchets³⁰ (dont 84 % sont des associations) organisent la collecte, le tri, la réparation, le réemploi ou le recyclage de biens ménagers, textiles ou matériaux de construction. Elles combinent efficacité environnementale et impact social via l'insertion professionnelle, l'accès à des biens à bas coût, et de nouveaux métiers verts. Le déploiement des filières à

responsabilité élargie du producteur et la montée en puissance des obligations de commande publique durable offrent de nouvelles marges de croissance, même si la concurrence des plateformes marchandes de seconde main requiert un renforcement du modèle logistique et numérique.

L'ESS contribue par ailleurs à diffuser des mécanismes démocratiques en entreprise par le fait d'associer les salariés à la décision sociale et à limiter les inégalités salariales. Dans les coopératives et les mutuelles, chacun dispose du même poids dans les décisions collectives quelle que soit sa contribution financière. Par ailleurs, au-delà de l'encadrement des bénéfices,

(29) Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France.

(30) ESS France (2022), « *Gestion des ressources et des déchets – Livret Carteco d'analyse par secteur d'activité* ».

les entreprises agréées ESUS doivent définir une politique de rémunération stricte visant à limiter les écarts de salaires et respecter ces contraintes : la moyenne des sommes versées, y compris les primes, aux 5 salariés ou dirigeants les mieux payés ne doit pas excéder un plafond annuel établi à 7 fois le Smic, et la rémunération versée au salarié le mieux payé ne doit pas excéder un plafond annuel établi à 10 fois le Smic.

Enfin, grâce à leur modèle de gouvernance multipartite, certaines structures de l'ESS, les sociétés coopératives d'intérêt collectif, permettent à toutes les parties prenantes d'un projet – salariés, bénéficiaires, collectivités, partenaires – de devenir à la fois gestionnaires et bénéficiaires d'une même ressource ou d'un service. Elles s'inscrivent dans le prolongement des travaux d'Elinor Ostrom (Prix Nobel d'économie 2009) sur les « communs » (*common-pool resources*), qui démontrent qu'une exploitation durable des

ressources communes (eau, forêts, pâturages, connaissance, etc.) est possible lorsque des règles de gouvernance sont construites collectivement et localement, des droits d'usage sont clairement définis et les usagers directement impliqués. Par ailleurs, les analyses de Ronald Coase (Prix Nobel d'économie 1991), centrées sur les coûts de transaction et l'attribution de droits de propriété, n'instituent pas la théorie des communs, mais éclairaient déjà dès 1937 la manière dont des arrangements contractuels et des négociations entre parties prenantes peuvent émerger pour gérer efficacement des ressources partagées. Plus encore, les coopératives d'habitants vont jusqu'à mutualiser la propriété d'un immeuble pour garantir un logement accessible et durable à leurs sociétaires. L'ESS continue ainsi à expérimenter des modèles de propriété alternatifs à la propriété privée exclusive, allant de la propriété indivisée au sein d'une communauté à des systèmes de propriété collective sous forme de parts sociales.

* * *

En définitive, l'ESS apporte des réponses concrètes aux besoins des territoires et des citoyens ; son passage à l'échelle suppose toutefois de consolider ses relais de développement – financement patient, accompagnement territorial, mesure de l'impact et meilleure visibilité.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de la
Souveraineté industrielle,
énergétique et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothee Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Septembre 2025

N° 371 Analyse de la composition des recettes de TVA

Maxime Gesta

N° 370 Perspectives mondiales à l'automne 2025 : L'économie mondiale face à un environnement commercial dégradé

Bureaux de la DG Trésor en charge des prévisions internationales

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.