

AVIS

**DE LA COMMISSION
DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE
DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE
L'ÉCONOMIE SOCIALE ET
SOLIDAIRE**

Février 2026

Sous la co-présidence de
Elisa Braley
et Denis Dementhon

Avec l'appui de Vincent Monnier,
Bureau de l'économie sociale et solidaire et de l'investissement à impact
(BESSII), Direction Générale du Trésor

Avis adopté par le Conseil Supérieur de l'ESS le 10 février 2026

Cet avis n'engage pas le secrétariat général du CSESS assuré par la direction générale du Trésor

Table des matières

Préambule	4
Méthodologie de travail.....	6
Approches et préconisations sectorielles	8
I. Le secteur du réemploi solidaire	8
II. Le secteur du tourisme social et familial.....	10
III. Le secteur de la culture	12
IV. Le secteur de la petite enfance	15
Préconisations transversales	17
I. Mieux mesurer	18
II. Mieux accompagner	18
III. Mieux faire connaître	20
Financer le développement de l'ESS	21
I. Finance solidaire.....	23
II. Banques publiques	26
III. Acteurs de la finance classique	28
Annexes.....	29
Etat des études et travaux par filières sur l'ESS	29
Le financement des projets d'intérêt général par le don (contribution du CFF)	32

Préambule

Quels objectifs pour un développement de l'ESS ?

Avant de rendre compte des travaux menés par la commission depuis le début de l'année 2024, nous souhaitons exposer quelques éléments de méthodes et partis pris qui ont guidé notre réflexion.

Tout d'abord, il nous est apparu au cours de travaux et à mesure que nous procédions à des auditions que la définition d'une stratégie de développement, si l'on veut qu'elle se traduise par des propositions concrètes, ne peut s'affranchir de la **question de savoir où l'on veut arriver et de quantifier les ambitions de développement que l'on souhaite soutenir**.

En effet, le plan d'action différera si l'on cherche à préserver le poids de l'ESS en nombre d'entreprises, en pourcentage du PIB, si l'on cherche à doubler le nombre d'emplois que l'ESS représente ... Si le point de départ est maintenant relativement bien documenté, notamment par les travaux de l'observatoire national de l'ESS porté par ESS France et la publication de l'Atlas de l'ESS¹, la question de l'objectif à atteindre n'a jamais réellement été posée.

Sans répondre directement à la question à ce stade, **nous avons conduit nos travaux avec l'idée que dans un contexte où les besoins sociaux sont importants**, avec des problématiques de transitions démographiques, des urgences écologiques et en particulier sur le climat, des inégalités qui se renforcent, des craintes sur notre capacité à faire société, à faire vivre notre démocratie ... nous avons besoin de plus d'économie sociale et solidaire sans la cantonner à un rôle de réparation mais bien de modèle de développement économique. **C'est donc clairement un choix ambitieux de croissance, et d'augmentation du poids des entreprises de l'ESS dans notre économie que nous poussons**.

L'une des raisons de la difficulté que nous avons à ce stade pour fixer des objectifs, notamment quantitatifs, est sans doute que **le poids et le positionnement des entreprises de l'ESS diffèrent très fortement d'un secteur d'activité à l'autre** : que ce soit par la taille des entreprises et leur forme juridique, par leur poids relatif par rapport aux acteurs publics et privés lucratifs, la concurrence ou la complémentarité avec ceux-ci et le mode de régulation entre eux, le degré d'intégration dans les politiques publiques et le mode de contractualisation avec les collectivités territoriales et l'Etat.

Il est difficile dans ces conditions de définir une stratégie commune qui engloberait le secteur médico-social historiquement occupé par des associations, encore très présentes mais concurrencées frontalement par des acteurs privés lucratifs, et le secteur culturel plus morcelé et moins fédéré, composé de quelques coopératives et de nombreuses petites associations dont le sujet n'est pas forcément de grossir mais de construire des coopérations souples pour augmenter leur durabilité. Dans ces conditions, **la fixation d'objectifs de développement**

¹ [Atlas commenté de l'ESS, Hors-série Juris associations, Editions Dalloz, 2023](#)

devra sans doute se faire par secteur d'activité, et sans se limiter d'ailleurs à des objectifs quantitatifs.

C'est ce qui nous a conduit à **mener des auditions de fédérations ou d'acteurs par secteurs d'activité**.

Cela nous permet de mieux préciser le point de départ, la situation actuelle des entreprises concernées, de prendre en compte le contexte et la dynamique générale de leur secteur d'activité, auxquels les entreprises de l'ESS sont soumises au même titre que les autres formes d'entreprises publiques ou privées, de **se poser la question de la contribution propre de l'ESS dans ce secteur, de la place qu'elle veut y occuper**.

Enfin, il nous est apparu après ces quelques auditions, que **l'ESS a une légitimité qui ne se limite pas à combler les angles morts** laissés de côté par l'action publique et le marché. Elle ne peut pas non plus n'être qu'une sorte de laboratoire d'innovations qui devrait céder ses brevets au secteur privé lucratif dès lors que les réglementations ou l'évolution du marché permettraient à des entreprises de réaliser des profits. Le secteur du réemploi ou le tourisme social offrent des exemples d'activités dont l'ESS a été les défricheurs et qui aujourd'hui se retrouvent concurrencées par des acteurs privés lucratifs, et dans lesquels ils souhaitent néanmoins continuer à jouer un rôle majeur compte tenu de leur projet social, de leurs externalités positives, de leur efficacité propre liée à leur forme d'organisation, de gouvernance et d'encastrement dans la société.

Ainsi, **nous pensons au contraire que les entreprises de l'ESS doivent pouvoir occuper une place dans l'économie qui leur permette de réaliser sur certains segments des profits suffisants pour investir** dans la recherche-développement, se doter en propre des capacités d'ingénierie pour répondre avec efficacité aux besoins de transformation de leurs organisations dans des environnements en rapide évolution. **Le réinvestissement systématique des excédents d'exploitation dans le projet, qui est une des caractéristiques communes à l'ensemble de l'ESS est un atout**, encore faut-il que ces excédents soient suffisants et pour cela que l'ESS ne se retrouve pas cantonnée aux activités les moins lucratives délaissées par le marché.

Cet avis se veut un point d'étape sur une année de travaux menés au sein de la commission alors dénommée « stratégie de développement de l'ESS » au sein du CSESS. Il formule des préconisations tant en direction des politiques publiques qu'en direction des acteurs de l'ESS.

Méthodologie de travail

Pour la rédaction de cet avis, la commission « Stratégie de développement de l'ESS » du CSESS s'est réunie toutes les six semaines de janvier 2024 à juin 2025, rassemblant une grande diversité d'acteurs membres du CSESS ou en tant qu'expert associé aux travaux de la Commission.

NOM	Prénom	Structure	Qualité
DEMENTHON	Denis	France Active	Co-président
BRALEY	Elisa	Collectif FemmESS	Co-présidente
ANDRIEUX	Pascal	CFF	Membre titulaire
BEYER	Emmanuelle	CRESS Grand Est	Membre titulaire
BOUVIER	Sylvie	ANCT	Membre titulaire
CHARNELET	Matthieu	FEDESAP et CPME	Membre titulaire
CHERFAOUI	Rachid	Maison de l'ESS Pays de Bray	Membre titulaire
COLER	Patricia	Mouvement pour l'économie solidaire	Membre titulaire
DE RONNE	Pierrick	Mouvement Impact France	Membre titulaire
DELAIR	Laure	AAM	Membre titulaire
FERRAND	Isabelle	CNCM	Membre titulaire
HUET	Mickael	Mouvement associatif	Membre titulaire
JACQUOT	Patrick	AAM	Membre titulaire
LAHALLE	Lynda	Régions de France	Membre titulaire
LESEUL	Gérard	Assemblée Nationale	Membre titulaire
MICOUIN	Céline	MEDEF	Membre titulaire
NECK	Stéphane	HCCA	Membre titulaire
NEYRON	Caroline	Impact France	Membre titulaire
PENNE	Sandy	CGT	Membre titulaire
PHILIPPE	Denis	FNMF	Membre titulaire
SADDIER	Jérôme	ESS France	Membre titulaire
SANANIKONE	Hélène	Caisse des dépôts	Membre titulaire
TIBERGHIE	Frédéric	FAIR	Membre titulaire
VIDOR	Hugues	UDES	Membre titulaire
CASTAGNÉ	Marie	France Active	Expert
DÉTOURNÉ	Antoine	ESS France	Expert
DE LARMINAT	Luc	Mouvement pour l'économie solidaire	Expert
DE SAINT-SIMON	Thibault	CFF	Expert
DUMARTIN	Sylvie	INSEE	Expert
LECLAIR	Cécile	Avise	Expert
MATRAN	Céline	DJEPVA	Expert
MITTON	Nicolas	CFF	Expert
PAUTRAS	Jean-Marc	CFF	Expert
RAUFASTE	Pauline	ESS France	Expert
VALENTIN	Pierre	Crédit Coopératif	Expert

La commission s'est également appuyée sur des auditions, pour appréhender les enjeux de financements et la place de l'ESS par secteurs d'activités, ses forces, les obstacles rencontrés et les besoins des structures. Ainsi, plusieurs auditions ont été menées en articulant une approche transversale et sectorielle du développement de l'ESS :

- Auditions transverses :

- Janvier 2024. Audition d'ESS France sur les données comptables et financières de l'ESS
- Juin 2024. Audition d'Anne-Laure FEDERICI - RTES, sur l'intégration de l'ESS par les collectivités locales dans les contrats de filières
- Juillet 2024. Audition de Céline MATRAN - DJEPVA, et Adèle CROS - LMA, sur l'offre d'accompagnement et le déploiement de « Guid'Asso »

- Auditions sectorielles :

- Janvier 2024. Audition de Jérôme VOITURIER - UNIOPSS sur les enjeux de développement pour les acteurs non-lucratifs du sanitaire et médico-social
- Avril 2024. Audition de Luc de LARMINAT – OPALE, CRDLA Culture, sur les enjeux pour les acteurs culturels de l'ESS
- Septembre 2024. Audition d'Antoine TREDEZ – Hexopée, sur les enjeux de développement pour les acteurs du tourisme social
- Janvier 2025. Audition d'Aurore MEDIEU, responsable transition écologique à ESS France, sur les filières REP et l'Union du réemploi solidaire.
- Mars 2025. Audition de Manuella PINTO, DG d'ELISFA et membre du bureau du Comité de filière Petite enfance.

- Auditions des financeurs de l'ESS :

- Septembre 2024. Audition de François DECHY – AMF, sur les enjeux de financement de l'ESS par les collectivités locales
- Octobre 2024. Audition de Marianne FAUCHEUX – CDC Banque des territoires, sur le financement de l'ESS et l'ESS comme levier de croissance responsable dans la réindustrialisation de la France.
- Novembre 2024. Audition de Marie-Adeline PEIX pour Bpifrance, Directrice exécutive, Direction des partenariats de la création et de l'action territoriale
- Novembre 2024. Audition de Lynda LAHALLE pour Régions de France, Conseillère régionale de Normandie déléguée à l'Economie Sociale et solidaire et vice-présidente de la commission développement économique

Approches et préconisations sectorielles

Loin d'être une économie uniforme, l'ESS est présente dans tous les secteurs d'activités avec des réalités et formes diverses. Afin de mieux appréhender les besoins en développement de l'ESS, une approche par filières a nourri et guidé les échanges au sein de la commission.

Il s'agissait à la fois d'identifier la place des structures et entreprises de l'ESS au sein des acteurs de la filière, d'identifier les principaux enjeux de structuration et de développement, les freins et obstacles rencontrés, et les besoins tant d'accompagnement, de financement et de régulation.

L'ESS exerçant ses activités de production de biens et de services dans des secteurs extrêmement divers, un focus sur quatre premiers secteurs a été réalisé, que les structures aient un rôle de développement d'une offre citoyenne et solidaire, complémentaire au marché (comme pour le tourisme social ou le réemploi solidaire), ou qu'elles soient directement mandatées par les institutions publiques sur la mise en œuvre de missions de politiques publiques (comme dans la culture et la petite enfance). De nombreux autres secteurs auraient pu être présentés et feront l'objet de prochains travaux au sein de la commission.

I. Le secteur du réemploi solidaire

Ce secteur a été largement défriché par les entreprises de l'ESS, qui ont innové durant des décennies, sur un marché qui n'intéressait pas les entreprises lucratives classiques. Elles ont en particulier réussi à articuler trois problématiques complémentaires de réduction des déchets, d'accès à des biens d'équipement à moindre coût pour les ménages modestes, de retour à l'emploi et de travail social pour des personnes en situation d'exclusion.

L'organisation du marché par l'évolution d'une réglementation ouvre une concurrence avec des acteurs à but lucratif sur une base défavorable à ces acteurs historiques :

- Critères ne permettant pas la valorisation des spécificités et des externalités positives des acteurs du réemploi solidaire
- Régulation par des acteurs, les éco-organismes, dont la gouvernance est confiée aux acteurs à but lucratif.

Maintenir une part de marché significative pour les acteurs du réemploi solidaire, et préserver la capacité d'innovation dont elles ont fait preuve passe avant tout par une connaissance fine des usagers/clients et par une régulation du marché qui rééquilibre la concurrence en faveur des acteurs de l'ESS : introduction d'une plus grande proportion de réemploi, des clauses sociales sur l'insertion, une action pédagogique en direction des populations, une sécurisation de l'accès au gisement de qualité pour le réemploi solidaire... L'autre possibilité est de réserver une partie du marché aux acteurs du réemploi solidaire.

Cela n'exonère pas les acteurs du réemploi solidaire de se doter de capacités propres d'ingénierie leur permettant de structurer une réponse à la hauteur des enjeux d'un marché qui se développe et se technicise. L'éclatement du secteur entre différents réseaux, regroupant des structures locales de taille modeste, disposant de faibles capacités d'investissement ne lui permet pas toujours de soutenir la concurrence. La création de l'Union pour le Réemploi Solidaire est une première marche de plaidoyer commun, qui pourrait être complétée par un outil de développement économique : ingénierie et accompagnement stratégiques des entreprises et des associations, aide à la structuration des plans de financement et montage des tours de tables pour l'investissement, mutualisation pour l'acquisition de compétences, de foncier etc.

- **Chiffres clés de l'ESS dans la filière² :**

- 3000 structures, majoritairement des associations
- Plus de 40 000 emplois
- 1 000 000 de tonnes collectées
- 400 000 tonnes réemployées
- Près d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires

- **Principaux enjeux de structuration ou développement pour les acteurs de l'ESS dans la filière :**

- La loi AGECE de 2020, qui a fixé des objectifs de réemploi-réutilisation, a eu pour effet de bord négatif de créer un appel d'air d'acteurs lucratifs qui se positionnent sur ces marchés. Cela fragilise les organisations de l'ESS qui interviennent sur ce secteur d'activité : perte d'accès aux gisements de produits de qualité du fait de leur captation par des offres entre particuliers via des plateformes et les metteurs en marché et start-ups qui développent leur propre offre de réemploi ;
- Donner accès à des espaces de vente qui se trouvent dans des zones accessibles au grand public afin que le réemploi solidaire devienne une habitude de consommation ;
- Besoin de consolider leurs modèles socio-économiques, en particulier dans un contexte où les aides aux postes sont fragilisées et où un certain nombre d'entre elles relèvent de l'insertion par l'activité économique ;
- Manque de reconnaissance de l'ensemble des externalités positives générées sur les territoires et qui ne devraient pas être considérées uniquement comme des opératrices déchets.

- **Freins et obstacles :**

- La concurrence sur les marchés et perte de visibilité auprès des consommateurs ;

² <https://www.reemploisolidaire.org/>

- Traçabilité à mettre en place sur le réemploi par certains acteurs de l'ESS (comptage et destination)
- Les montants fléchés vers l'ESS (au moins 5% des éco-contributions des éco-organismes concernés) ne sont pas suffisants pour couvrir l'ensemble des charges relatives à ces activités de réemploi-réutilisation. La somme des soutiens versés par les éco-organismes aux structures de l'ESS du réemploi ne représente pas plus de 6 à 7% des recettes d'une structure en moyenne aujourd'hui.
 - **Besoins d'accompagnement, de financements et de régulation :**
- Accompagnement :
 - Il pourrait être intéressant d'accompagner les structures à mieux travailler leurs plans de financement pour identifier l'ensemble des solutions de financements mobilisables.
- Financements :
 - Besoin de mieux financer le fonctionnement des structures à la hauteur des coûts engagés pour réemployer des biens issus des ménages qui finiraient sinon en déchèterie car il s'agit-là d'un service d'intérêt général ;
 - L'investissement doit continuer à être soutenu (foncier, équipements techniques dédiés) en particulier par la puissance publique : Etat, ADEME, régions, collectivités territoriales.
- Régulation :
 - Peser sur les cahiers des charges des marchés pour faire reconnaître les plus-values de l'ESS : intégrer des critères permettant de valoriser les plus-values propres à l'ESS et modérer le critère prix.
 - Il apparaît urgent de réglementer l'accès aux gisements, en particulier aux gisements de qualité, en fixant une priorité d'accès aux structures de l'ESS à but non-lucratif afin de s'assurer de leur capacité à continuer leurs activités dans les territoires, qui sont créatrices d'emplois non délocalisables, et souvent en insertion.

II. Le secteur du tourisme social et familial

Les associations de tourisme social et familial ont accompagné la démocratisation des vacances en France au XXème siècle et structuré une offre très importante. La problématique majeure du secteur est celle de l'investissement pour pouvoir faire face à deux mouvements :

- La nécessité de maintenir une compétitivité de son offre et de sa force de vente dans un environnement fortement concurrentiel.

- La rénovation d'un patrimoine immobilier parfois ancien en vue d'une mise aux normes en termes d'accessibilité, de sécurité et d'adaptation au dérèglement climatique.

Le niveau d'investissement, évalué par une étude réalisée par Hexopée³ avoisine pour le secteur 1 Mds€ pour les cinq années à venir. Les levées de fonds pour un tel niveau d'investissement sont potentiellement freinées par la petite taille de certains établissements, ainsi que par des rentabilités qui peuvent être jugées faibles par les acteurs financiers compte tenu des politiques tarifaires adaptées à la mission sociale des établissements.

- **Chiffres clés de l'ESS dans la filière⁴ :**

- 1659 établissements (associations, coopératives et entreprises sociales) principalement à but non lucratif
- 12 550 ETP (équivalents temps plein)
- 1,1 milliard d'euros de chiffre d'affaires
- 5,3 millions de vacanciers
- 19,3 millions de nuitées
- 63 millions d'euros d'investissements

- **Principaux enjeux de structuration ou de développement pour les acteurs de l'ESS dans la filière**

- Les acteurs du TSF doivent faire face à des défis économiques, notamment la nécessité de monter en gamme pour répondre aux attentes des clients tout en maintenant des prix accessibles ;
- La transition écologique est un enjeu majeur, avec des réglementations comme le décret tertiaire qui imposent des réductions de consommation d'énergie ;
- Le numérique : La digitalisation est essentielle pour améliorer l'expérience client et optimiser la gestion ;

- **Freins et obstacles :**

- Les difficultés de recrutement et la nécessité de former et retenir les talents sont cruciales ;
- Les besoins en investissements sont importants, notamment pour la rénovation et la modernisation des infrastructures.

- **Besoins d'accompagnement, de financements et de régulation :**

³ « Les grandes tendances qui impactent et impacteront la branche du tourisme social et familial », Hexopée, 2024

⁴ Idem

- Accompagnement :
 - Adapter les offres pour répondre aux nouvelles attentes des clients et aux réglementations environnementales. En particulier en tentant de desserrer la pression de la concurrence lucrative ;
 - Renforcer les partenariats avec les collectivités locales et les associations pour améliorer l'ancrage territorial ;
 - Investissements dans les outils de réservation en ligne, les systèmes de gestion des données clients, et les innovations technologiques ;
 - Encourager les regroupements de structures pour leur permettre d'atteindre les tailles critiques assurant la pérennité de leur modèle socio-économique.
- Financement :
 - Accéder à des sources de financement diversifiées et innovantes aujourd'hui ouvertes aux acteurs lucratifs mais dont sont exclus de fait les acteurs de l'ESS ;
 - Développer des programmes de formation continue pour les employés.
 - Mieux financer la rénovation et la modernisation des infrastructures pour répondre aux normes environnementales et aux attentes des clients.

III. Le secteur de la culture

Le secteur culturel se caractérise par une économie de prototypes, avec une forte dispersion des acteurs sur les territoires, une filière peu intégrée. Près de la moitié des emplois du secteur sont portés par des associations, SCIC, SCOP ou entreprises commerciales agréées ESUS. Ces acteurs font face à une marchandisation accrue de la culture, dans un marché incertain, très inégal suivant les types d'activités, très dépendant de l'enveloppe des fonds publics et privés qui lui est affectée. Cette dépendance est d'autant plus difficile à gérer que la valeur donnée aux projets repose sur des jugements qualitatifs et subjectifs ne prenant pas assez en compte les spécificités et impacts dans toutes leurs dimensions des actions associatives culturelles.

Le secteur culturel de l'ESS est face aujourd'hui à des modèles économiques à réinventer :

- Besoins d'investissements croissants, en particulier autour du foncier, au moment où se pose la question des dépendances énergétiques, et dans une période de nécessaires transformations (écologique, numérique, sociale...) ;
- Des besoins renforcés de solidarité, de mise en réseau, mutualisations, coopérations et aussi de processus de co-construction des politiques publiques, intégrant les enjeux de participation et de droits culturels. L'accompagnement de ces coopérations et des mises en réseaux, plus que le changement d'échelle, est un gage de maintien d'une offre diversifiée et répartie sur l'ensemble du territoire.

- **Chiffres clés de l'ESS dans la filière⁵ :**

- 350 000 associations culturelles (+30% en dix ans) dont 40 000 employeuses (augmentation de 25% en dix ans), près de 300 SCIC ou SCOP culturelles et quelques entreprises à lucrativité limitée avec un agrément ESUS ;
- Une grande diversité de disciplines (arts visuels, patrimoine, cinéma, spectacle vivant) et de fonctions (création artistique, diffusion, animation, enseignement, formation, etc...) ;
- 29% sont en milieu rural, 9% en périurbain et 22% en milieu urbain ;
- Près de 700 000 personnes sont salariées dans le secteur culturel (industrie, service public, associations), dont près de la moitié dans le secteur associatif qui embauche près de 265 000 salariés et près de 50 000 travailleurs indépendants pour un budget cumulé de près de 10 milliards d'euros ;
- 80% des structures n'ont aucun salarié permanent. 1/3 des emplois sont en CDI, 1/3 en CDDU (intermittent), un peu moins d'1/3 en CDD et une petite proportion d'indépendants ;
- Plus de 50 millions d'heures bénévoles, soit 30 000 ETP.

- **Principaux enjeux de structuration ou développement pour les acteurs de l'ESS dans la filière :**

- Faire face à l'augmentation des coûts de fonctionnement (salariaux, niveau de vie, augmentation des prix liés à l'inflation, coûts artistiques, coûts énergétiques à la fois pour les lieux mais aussi les projets ruraux et/ou itinérants) ;
- Maintiens et/ou baisses des soutiens budgétaires des collectivités territoriales (premiers soutiens historiques) aux acteurs associatifs culturels : de nombreuses coupes budgétaires ont été accentuées depuis le début de l'année 2025 mettant à mal le secteur ;
- Diminution des recettes d'activités dues aux difficultés financières de la population, alors qu'elles représentent 50% des recettes d'activités des structures ;
- Baisse de l'attractivité des métiers, accentuée par l'épuisement des professionnels et une plus grande précarité du secteur, et par d'importants volumes de départs en retraite ;
- Impact fort des transitions environnementales, et numériques à travers la digitalisation des activités de création, diffusion..., et les transitions démocratiques quant aux libertés dans l'espace public, sources de tensions.

- **Freins et obstacles**

- Reconnaissance insuffisante tout autant des 40 000 associations culturelles employeuses dans des politiques publiques qui pourraient être plus formalisées à leur

⁵ « Les associations culturelles en France », OPALE, 2020

égard, que des réseaux et coordinations en tant que corps intermédiaires pour dialoguer avec les pouvoirs publics ;

- L'impossibilité de constituer des fonds propres dans une association car cela effraye les financeurs publics et peut entrer en contradiction avec l'objet même de la subvention ;
- L'allongement des délais de paiements avec de nouveaux partenaires comme le FSE, ou avec des administrations en difficultés de paiement ;
- Certains projets culturels contractualisés en marchés publics ne sont ni adaptés au modèle socio-économique de l'association ni à son objet, ni au temps nécessaire à la préparation pour mobiliser les habitants et valoriser le bénévolat et envisager les coopérations sur un même territoire.

- **Besoins d'accompagnement, de financements et de régulation**

- Accompagnement :
 - Faciliter les liens entreprises-associations sur un territoire, améliorer les conventions et relations collectivités-associations, en encourageant les espaces de diagnostic et stratégie partagée au niveau territorial ;
 - Accompagner les équipes et les montées en compétences, sécuriser les emplois et consolider les espaces de coopérations (groupements d'employeurs, CAE...) et les associations faitières de coopérations territoriales.
- Financement :
 - Sur le foncier : soutenir certains projets culturels nécessitant du foncier (PTCE, tiers-lieux, lieux intermédiaires) et contribuer aux investissements dans les lieux ;
 - Sur l'innovation sociale : Relancer les FIT (Fonds d'innovation Territoriale) en augmentant leur enveloppe ;
 - Relancer des emplois aidés dans la culture ciblée sur l'insertion par l'économique (2000 postes par an), par l'animation des échanges culturels dans les quartiers populaires et en milieu rural (4000 postes par an) et les emplois destinés à encourager, développer, animer, coordonner les projets de coopération territoriales (4000 postes par an).
 - Financer l'accompagnement et la prospective est essentiel pour prendre du recul sur l'activité, les modèles économiques, valoriser les zones d'activités invisibilisées, l'utilité sociale et l'innovation sociale ;
- Régulation :
 - Sécuriser la subvention et valoriser des expériences de partenariats avec des Conventions Pluriannuelles d'Objectifs longues (5 ans) entre association/collectivités locales ;

- Réduire le « mille-feuille administratif » en mettant en place un guichet unique assumé par l'Etat, une collectivité territoriale ou un EPCI avec lequel les autres personnes publiques concluraient des conventions pour centraliser.

IV. Le secteur de la petite enfance

Le secteur de la petite enfance est aujourd'hui pluriel, résultat de son ouverture successive aux acteurs privés : historiquement porté par des structures publiques municipales et par le secteur non lucratif, notamment associatif, coopératif et mutualiste de l'ESS, puis investi aujourd'hui plus massivement par le privé lucratif posant des questions de fond sur l'accompagnement de publics vulnérables, ici de jeunes enfants, face aux dérives dénoncées dans le récent ouvrage "Les Ogres"⁶.

Deux grands types d'accueil structurent le paysage de la petite enfance, avec des modèles organisationnels et économiques très différents :

- L'accueil collectif (crèches/micro crèches associatives ou privées lucratives, crèches municipales, coopératives, mutualistes...)
- L'accueil individuel (assistantes maternelles et garde à domicile).

A l'heure de la mise en place du Service public de la Petite enfance, le Comité de filière petite enfance rassemble toute la diversité de ces acteurs autour d'enjeux de consolidation du secteur, tant pour répondre aux besoins en places d'accueil qu'à son déficit d'attractivité. D'autant plus quand le CESE⁷ positionne le secteur de la petite enfance comme levier pour l'égalité des chances, pour l'égalité femmes/hommes et comme levier économique et territorial.

Les constats, enjeux, problématiques et besoins présentés ci-après peuvent s'appliquer à l'ensemble des secteurs de la solidarité, notamment à la filière du grand âge et de l'autonomie confrontée aux mêmes besoins urgents d'accompagnement, de financements et de régulations.

• Chiffres clés de l'ESS dans la filière⁸ :

- L'ESS représente environ 22% des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), quand le public en concentre 44% et le privé lucratif 33%. Parmi l'ensemble du privé, ce sont 37 800 salariés employés par 3 400 structures de l'ESS, soit 60% des 63 000 salariés des 6 000 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ;
- Des structures essentiellement de petite taille : 21% de structures de moins de 5 ETP, 45% entre 5 et 10 ETP, 7% de plus de 50 ETP.

⁶ « Les Ogres », Victor Castanet, Flammarion, 2024

⁷ « Vers un service public d'accueil de la petite enfance », CESE, avis 2022

⁸ <https://solidarites.gouv.fr/comite-de-filiere-petite-enfance>

- Le poids de l'ESS est plus difficile à évaluer parmi les modes d'accueil individuel, où parmi les 124 000 accueils individuels, une très grande majorité est portée par les particuliers employeurs pour 270 000 assistantes maternelles.

- **Principaux enjeux de structuration ou de développement pour les acteurs de l'ESS dans la filière :**
 - Un enjeu d'attractivité : à la fois dans un secteur concurrentiel et en raison du poids des salariés de plus de 45 ans (33% des salariés en EAJE de la Branche Alisfa⁹) ;
 - Les financements des collectivités qui sont très hétérogènes et fluctuants ;
 - Une évolution des attentes des parents : modes d'accueil, digitalisation des échanges et de la gestion des crèches, écolo crèches...
 - Des référentiels de compétences des diplômés à réinterroger notamment sur le volet éducatif et le volet gestion économique et RH pour les directions.

- **Freins et obstacles**
 - Méconnaissance du champ de l'ESS par les pouvoirs publics avec une vision parfois caricaturale de la gestion associative plus particulièrement ;
 - Augmentation de la commande publique dans le secteur de la petite enfance, augmentant la concurrence entre structures, notamment avec le privé lucratif qui, intégré dans des grands groupes, a des capacités de réponses plus importantes aux marchés publics ;
 - Insuffisante prise en compte par la puissance publique du choix du "mieux disant" en termes d'emplois et d'impacts, au profit du prix. Les Conventions collectives (CCN) des branches professionnelles du champ non lucratif sont plus chères que celles du champ lucratif.
 - la pression financière sur les établissements fragilise leur équilibre économique alors même que les structures de l'ESS parviennent à réconcilier l'inconciliable : souplesse, innovation et mission de service public. Les établissements et services de soins et d'accompagnement interviennent en limitant le reste à charge pour les bénéficiaires et en poursuivant un objectif solidaire : l'accès au soin et aux solidarités pour tous et toutes quel que soit le niveau de revenu et sans discrimination. Cette pression conduit à des situations de perte de sens et à une détresse grandissante des personnels soignants et des professionnels du lien.

- **Besoins d'accompagnement, de financements et de régulation**

⁹ « Panorama des salariés de la branche ALISFA », ALISFA, 2023

- Accompagnement :
 - Accompagnement des structures de l'ESS de la petite enfance pour mieux répondre aux marchés publics, en finançant notamment les fédérations territoriales sur des postes dédiés, car elles n'ont pas suffisamment de personnel pour répondre à toutes les structures ;
 - Sensibilisation des décideurs publics et privés sur les modèles économiques et toutes les dimensions d'impacts des structures de l'ESS, afin de mieux éclairer leurs choix financiers ;
 - Financement pérenne des analyses de pratiques professionnelles qui relèvent aujourd'hui d'une négociation avec les partenaires sociaux chaque année.
- Financement :
 - Sur le plan social, une prise en compte de l'impact des mesures sociales négociées par les partenaires sociaux à l'instar du bonus attractivité.
- Régulation :
 - Demande d'un engagement politique fort pour lutter contre la financiarisation de la santé et des solidarités, en privilégiant les structures de l'ESS et du privé solidaire ou bien en limitant les excédents possibles sur ces secteurs.
 - Mettre en œuvre un service public de la petite enfance appuyé sur les structures de l'ESS reconnues pour leurs capacités d'innovation et d'implications locales
 - Travailler en concertation avec les acteurs de l'ESS une politique "Enfance et Parentalité" à la hauteur des besoins et attentes des familles, des professionnels et des territoires.

Préconisations transversales

Si nous avons pu voir dans la partie précédente que l'ESS recouvre une diversité de modèles économiques qui n'impliquent pas systématiquement une course à la croissance, mais des réalités diverses de développement par secteurs d'activité - en complémentarité des acteurs de la filière, par l'organisation de coopérations et mutualisations entre acteurs, ou en concurrence plus frontale avec les acteurs de la filière - nous allons maintenant nous attacher à faire ressortir des enjeux transverses de développement.

Les travaux et auditions menés par la commission convergent vers trois grands enjeux :

- Mieux connaître et mesurer les contributions publiques et privées en direction de structures de l'ESS ;

- Mieux organiser, accompagner et soutenir les ingénieries et dispositifs de soutien au développement en direction de l'ESS ;
- Mieux faire connaître et former aux spécificités des structures de l'ESS afin de lever les freins à son développement.

I. Mieux mesurer

Renforcer la connaissance d'un côté des contributions tant publiques que privées, et de l'autre des besoins de développement de l'ESS, répond à un enjeu de pérennisation des modèles portés par les organisations et entreprises de l'ESS. Il s'agirait plus particulièrement de :

- Annualiser un rapport sur l'évaluation des contributions en faveur de l'ESS qu'elles soient publiques (collectivités, banques publiques, Etat, institutions...) ou privées (fédérations bancaires, assureurs, fondations...), afin d'avoir une vision plus exhaustive des financements à la fois fléchés directement vers l'ESS, mais également des financements transverses ou sectoriels sur lesquels l'ESS vient répondre à des missions de services publics. Des données pourront être obtenues auprès du Centre d'Accès Sécurisé aux Données (CASD), plateforme sécurisée mise en place par l'INSEE permettant l'accès aux données individuelles et sensibles (fiscales, sociales, enquêtes, etc.) à des fins de recherche.
- Annualiser un rapport du Gouvernement au Parlement dans le cadre de l'élaboration annuelle du PLF sur la politique transversale de l'Etat en faveur de l'ESS, à décliner par régions (création d'une annexe « orange budgétaire »).
- Mettre en place un compte satellite de l'ESS pour renforcer la connaissance statistique de l'ESS, ses sources de financements et ses contributions, permettant ainsi de disposer de données économiques et financières objectivables et comparables, base essentielle pour identifier les marges de développement de l'ESS et ses impacts.
- Renforcer l'observation de l'ESS par secteurs d'activité, notamment sur les données comptables et financières des structures, tout en réalisant un exercice complémentaire de quantification des besoins par secteurs pour mieux flécher et organiser le développement des structures et entreprises de l'ESS. Des études portées par des acteurs publics ou fédérations de l'ESS, sur le modèle de celle pilotée par la Banque des territoires sur "la réindustrialisation : l'ESS comme levier de croissance", ou celle réalisée par Hexopée sur le positionnement et les besoins d'investissement des acteurs du TSF, pourraient être reproduites sur certains secteurs à enjeux et faciliter le calibrage de solutions adaptées à chaque secteur.

II. Mieux accompagner

Les acteurs de l'ESS auditionnés relatent tous qu'ils ne sont pas accompagnés à hauteur de leurs besoins, malgré les dispositifs existants, qui, s'ils sont pertinents, ne peuvent répondre à

l'ensemble des problématiques. Renforcer ces dispositifs, mais également développer de nouveaux espaces de coopération et de mutualisation, paraît essentiel pour soutenir les ingénieries de développement et les mécanismes de coopérations en direction des acteurs de l'ESS. Trois axes complémentaires ressortent des travaux de la commission :

- Intégration de représentants d'acteurs de l'ESS dans les contrats et comités de filières nationaux ou régionaux, afin d'associer les entreprises et structures de l'ESS aux stratégies nationales de filières et aux politiques publiques qui relèvent de leur champ d'expertise.
- Renforcer et financer la coopération et la mutualisation entre acteurs de l'ESS, qui peuvent prendre la forme de consortiums, de plateformes, de fédérations, têtes de réseaux, nationales ou territoriales. Une priorité pourrait porter sur le financement de l'ingénierie de fonctions commerciales, notamment l'ingénierie et la réponse à des marchés publics. L'approche sectorielle portée par l'Union pour le réemploi solidaire¹⁰ ou encore la plateforme transverse déployée par les Canaux¹¹ dans le cadre des JOP 2024, sont des exemples en ce sens, mais leur réussite reste conditionnée à une évolution des directives européennes (prise en compte de l'impact social, renforcer les clauses sociales et environnementales, etc.) permettant de faciliter et développer l'accès des entreprises de l'ESS à la commande publique ;
- Accès au foncier/immobilier : lancer un rapport sur la création de foncières solidaires dans et pour l'ESS (modèles économiques, mutualisations, durabilité, gouvernance, ...), et le financement de la construction ou rénovation immobilière ;
- Mieux articuler et apporter de la lisibilité sur les dispositifs d'accompagnement des structures et porteurs de projets de l'ESS, afin de proposer une offre d'accompagnement complète et lisible sur toutes les étapes de la vie d'une structure (initiative, création, stratégie, développement, fonctionnement, liquidation...), dont un accompagnement sur le volet stratégique adapté à leur secteur d'activité et leur modèle juridique. L'Avise publie en accès libre des cartographies et annuaires des acteurs de l'accompagnement selon le stade du projet¹², ainsi que des [outils dédiés à l'accompagnement et financement de l'innovation sociale](https://www.avise.org/ressources/cartographies-des-acteurs-de-laccompagnement-a-lemergence-et-lacceleration-de-less)¹³. Il s'agirait néanmoins de renforcer la coordination et l'articulation des dispositifs existants, au national et en régions, ainsi qu'entre les stades de développement des projets afin d'augmenter la lisibilité et la coordination des dispositifs, renforcer les pratiques d'accompagnement, impulser des coopérations... Il est en particulier nécessaire de renforcer les missions d'accueil, d'information et d'orientation des CRESS en la finançant à hauteur des besoins, et clarifier l'articulation avec les dispositifs d'accompagnement et de financement existants, dont le Dispositif local d'accompagnement (DLA). La récente

¹⁰ <https://www.reemploisolidaire.org/>

¹¹ <https://ess2024.org/>

¹² <https://www.avise.org/ressources/cartographies-des-acteurs-de-laccompagnement-a-lemergence-et-lacceleration-de-less>

¹³ <https://www.avise.org/innovation-sociale>

coordination entre la démarche Guid'Asso, portée par le Mouvement Associatif et la DJEPVA, et les DLA reste à rendre opérationnelle et efficiente sur tous les territoires (les structures porteuses du DLA étant labellisées de manière homogène et systématique au titre de leur activité de DLA à travers une marque dédiée « Guid'Asso DLA » en application du décret n° 2024-1152 du 4 décembre 2024). Une articulation est à renforcer avec l'ingénierie du mouvement SCOP, identifiée comme une solution d'accompagnement sur certains territoires, notamment les incubateurs portés par les URSCOP, mais pas de façon homogène.

- Structurer et financer une offre de formation portée par les réseaux de l'ESS ou les professionnels de la formation (écoles, universités, etc...) en direction de leurs organisations et entreprises sur les modèles économiques et stratégies de financement tenant compte des cadres de mise en œuvre statutaire et sectoriel.

III. Mieux faire connaître

Mieux faire connaître pour mieux accompagner : si les organisations et entreprises de l'ESS peuvent bénéficier des dispositifs de droit commun auxquels toute entreprise peut avoir accès, le fait est qu'une part inférieure au poids de l'ESS dans l'économie est réellement dirigée vers l'ESS, posant la question de la connaissance et formation des porteurs de ces dispositifs. Si des freins sur la connaissance des modèles économiques sont plus particulièrement identifiés dans la troisième partie de ce rapport, une approche transversale est également nécessaire pour mieux faire connaître les spécificités et principes de fonctionnement des structures de l'ESS auprès des agents de l'Etat et des agents des collectivités, chevilles ouvrières du développement de l'ESS.

Dans le même temps, renforcer l'attractivité des modèles entrepreneuriaux et économiques de l'ESS auprès des porteurs de projets est aussi une condition de développement et de renforcement du poids de l'ESS dans l'économie.

Plusieurs actions concomitantes sont ainsi à mener :

- Travailler sur les idées reçues de l'ESS auprès des acteurs publics et privés, mais également des porteurs de projets - sur les spécificités du financement ou de la gouvernance démocratique, et les impacts des structures et entreprises de l'ESS - afin de lutter contre les freins au développement de l'ESS et accompagner la mise en place de feuilles de route adaptées aux besoins et spécificités de l'ESS. Il s'agit de permettre aux acteurs de l'ESS de faire valoir leurs avantages concurrentiels en termes d'impact social, environnemental et démocratique dans les choix des décideurs publics et privés quand la concurrence est ouverte avec les acteurs lucratifs. La prédominance du facteur prix est très souvent un handicap. Il y a donc un travail à faire, -par secteur d'activité, pour déterminer quels sont ces impacts (mobilisation citoyenne accès à l'emploi pour des publics éloignés, accès aux services pour des territoires particuliers, mixité des publics, etc.), les faire reconnaître par les "acheteurs", de manière à

maintenir une coexistence des modèles économiques au sein d'une filière. Et quand la concurrence est trop inégale et fait courir le risque d'une captation du marché par les acteurs lucratifs au détriment des acteurs non lucratifs, établir des parts réservées au non lucratif. Plusieurs acteurs de l'ESS travaillent l'évaluation de l'impact social et environnemental de l'ESS depuis plus années avec des travaux généralistes et sectoriels disponibles en libre accès sur lesquels s'appuyer (Avisé, CRESS, Fonda, Labo de l'ESS, laboratoire EMISE de l'ESSEC, Mouvement Associatif, UDES, etc.).

- Structurer une offre de formation et d'échange de bonnes pratiques à destination des agents de l'Etat (banques publiques, services déconcentrés...) et des agents de collectivités sur les modes de fonctionnement et modèles économiques des entreprises de l'ESS, notamment en matière de financement du développement et des investissements (voir partie suivante).
- Communiquer auprès du grand public mais également des décideurs sur les opportunités et la diversité des modes d'entreprendre de l'ESS en finançant et faisant connaître les outils de cartographie des entreprises de l'ESS ou d'initiatives locales, tels que la liste des entreprises de l'ESS, la liste des structures agréées ESUS, Carteco... pour en accroître la visibilité et prise en compte dans le cadre de la commande publique, des schémas d'achats publics responsables...

Financer le développement de l'ESS

Pour créer un environnement financier favorable au développement d'un secteur de l'ESS fort et en expansion, il est nécessaire de traiter plusieurs sujets : l'accès au crédit, l'accès aux fonds propres, le financement de l'innovation et de l'amorçage. Dans une période de crise économique, de fortes incertitudes sur les politiques publiques favorables aux entreprises de l'ESS, et d'une manière générale de transformation de l'économie, il faut également se préoccuper du financement des transitions que doivent opérer les entreprises et associations.

Il sera également nécessaire de poursuivre l'exercice de quantification des besoins au moins en grandes masses, commencé par la commission. Nous disposons d'éléments quantitatifs, issus de l'observatoire porté par ESS France, d'enquêtes du mouvement associatif, ainsi que des auditions que nous avons pu réaliser, et portant sur différents secteurs d'activité. Par exemple, pour les acteurs du tourisme social, l'étude réalisée par Hexopée évalue le besoin d'investissement pour la remise à niveau et la transformation des associations concernées à 1 Md€ (8% du total des investissements sur le secteur)¹⁴.

Le croisement de ces sources devrait nous permettre de donner une indication sur les besoins à couvrir, et de les comparer avec les données disponibles sur les financements fléchés vers

¹⁴ Audition d'Antoine Tredez, Hexopée, le 5 septembre 2024

l'ESS, que ce soient les financements publics, par le biais du rapport de la Cours des Comptes à paraître à l'automne 2025 ou des données à compléter à la suite des auditions de Bpifrance et de la Banque des Territoires, ou privés, notamment issues des annuelles du baromètre de la finance solidaire de FAIR sur le financement des entreprises de l'ESS issus de la finance solidaire, ainsi que des données des banques dans le cadre de la traçabilité du LDDS.

Nous nous concentrons dans ce chapitre sur les financements qui permettent aux entreprises de l'ESS de disposer d'une structure financière adaptée à leur modèle économique et susceptible de porter leur développement. Leur contribution ne peut opérer que si les projets qu'elles portent et leurs activités trouvent les moyens de se financer correctement, par la rémunération directe des clients et bénéficiaires, par les contributions publiques, ou par des contributions de la philanthropie. Notons sur ce dernier point les propositions du Centre Français des Fonds et Fondations permettant de développer ces ressources au bénéfice des projets d'utilité sociale.¹⁵

Cela suppose une bonne articulation entre les stratégies de financement de l'activité par les pouvoirs publics ou les fondations, et les montages de tours de tables par les acteurs structurants.

Plusieurs types d'acteurs financiers concourent à la structuration financière des entreprises de l'ESS :

- Les acteurs classiques de la finance, dont certains se sont organisés pour toucher les entreprises et associations par le biais de marchés spécifiques : structuration d'une offre aux associations ou aux coopératives, création de fonds d'investissements à impact, ...
- Les acteurs de la finance solidaire et de l'économie sociale, dont l'objet même est de financer des initiatives de l'ESS en fléchant l'épargne solidaire vers celles-ci sous forme de crédit ou d'investissement.
- Les acteurs financiers publics, Caisse des dépôts – Banque des territoires, et Bpifrance.

Aucun de ces types d'acteurs n'est à lui seul en capacité de financer le développement de l'ESS en quantité suffisante et dans des conditions de crédit adaptées à toutes les situations.

En revanche, chacune de ces trois composantes peut contribuer au financement du développement des entreprises de l'ESS de manière complémentaire :

- Les acteurs de la finance solidaire mettent en œuvre des formes d'interventions et ont une attente de rendement plus adaptée au secteur, dans le cadre d'une mobilisation des citoyens/épargnants. Nous y agrégeons les instruments créés par le mouvement SCOP, qui répondent en partie aux mêmes caractéristiques (adaptation des outils aux caractéristiques des entreprises, mobilisation du mouvement pour constituer la ressource).

¹⁵ Propositions du CFF – 2025

- Les acteurs financiers publics ont des capacités de prise de risque, peuvent avoir des orientations alignées avec les enjeux de politiques publiques, et agir en investisseurs de long terme.
- La finance classique dispose de capacités d'intervention suffisantes pour permettre le développement ambitieux proposé par le groupe de travail.

Elles sont organisées de manière à ce que les banques publiques et les acteurs de la finance solidaire aient un effet d'entraînement sur le secteur financier dans son ensemble en lui permettant de s'investir dans des conditions adaptées aux entreprises de l'ESS, dont la lucrativité limitée, la recherche d'une utilité sociale et la gouvernance, peuvent leur faire présenter un profil décalé par rapport aux attentes classiques des investisseurs en matière de liquidité, de rendement et de risque.

Au-delà de leur rôle de financeur direct, les Régions ont également un rôle déterminant à jouer en tant que pilote des actions de développement économique sur leur territoire. Elles ont mis en place des politiques régionales de développement de l'ESS, et au-delà peuvent soutenir les entreprises concernées dans le cadre de leurs politiques générales ou sectorielles de développement économique (cf. enquête et présentation de Région de France). Elles jouent un rôle structurant, en s'appuyant sur les acteurs de la finance solidaire et sur les banques publiques, pour faciliter les effets de levier sur les acteurs financiers classiques. Ajoutons que les Régions sont dans le cadre de la programmation européenne autorités de gestion pour une partie des fonds structurels européens. Ceci leur donne la faculté non seulement de financer des dispositifs d'accompagnement, mais également de participer à des instruments de financement, fonds de garantie, de prêts ou d'investissement, dont une partie peuvent être conçus de manière à correspondre aux besoins et profils de rendement et de risque des entreprises de l'ESS.

I. Finance solidaire

Le baromètre de la finance solidaire publié par FAIR fait état ces dernières années d'une très forte dynamique de croissance de l'épargne solidaire. Avec plus de 30 Milliards d'Euros de stock d'épargne disponible, les acteurs de la finance solidaire sont en mesure d'apporter plus de 700 M€ en flux annuel aux entreprises de l'ESS (chiffres 2024¹⁶) sous forme de crédit, d'investissements, de dons.

Malgré cela, la difficulté des principaux FPS et investisseurs solidaires à mobiliser une ressource suffisante pour faire face à la demande, montre que nous sommes très loin de saturer le marché. Au vu des besoins d'investissement de certains secteurs d'activité, et des difficultés récurrentes des acteurs à mobiliser des financements notamment en fonds propres, un objectif de doublement de la ressource disponible est un objectif raisonnable. Pour ce faire plusieurs propositions :

¹⁶ 22^{ème} édition du baromètre de la finance solidaire, FAIR, 2024

I.1. Elargir l'assiette de la collecte pour les fonds 90/10 :

- Plan d'épargne salariale par défaut pour les petites entreprises avec une poche solidaire systématiquement proposée

Les petites entreprises recourent peu aux dispositifs d'épargne salariale, pour des raisons de complexité administrative essentiellement, excluant de fait une proportion importante des salariés de ce dispositif de partage de la valeur. La création d'un plan d'épargne entreprises par défaut permettrait aux dirigeants de ces petites entreprises de proposer à leur salariés un dispositif performant, confié à un gestionnaire national. Cela irait dans le sens de l'égalité d'accès au droit pour tous les salariés, et renforcerait les opportunités de fléchage de cette épargne vers des fonds solidaires.

- Développement de l'assurance-vie solidaire

La Loi PACTE a institué l'obligation de présentation d'une offre solidaire parmi les unités de comptes des contrats d'assurance vie. Les retombées sont à ce jour relativement décevantes et ne constituent pas le relai de croissance attendu pour l'épargne solidaire. Il nous paraît nécessaire de renforcer la communication et d'améliorer la visibilité des UC solidaires en assurance vie et dans les Plans d'Epargne Retraite (PER) en cohérence avec les réformes introduites par les lois PACTE (2019) et Industrie verte (2023). Pour cela les engagements concrets de commercialisation devront être précisés.

A noter : une condition pour garantir les flux entrants en épargne solidaire est de se prémunir du risque de « social-washing ». Un agrément ESUS exigeant, mieux connu du grand public et délivré avec efficacité et rigueur reste nécessaire. Les recommandations du groupe de travail issu de la commission stratégie de développement mandaté par le délégué ministériel, en cours de mise en œuvre par l'Etat vont dans ce sens.

I.2. Créer des véhicules nouveaux sur les besoins mal couverts : le cas des foncières

Parmi les freins au développement et à la consolidation des entreprises de l'ESS la commission stratégie de développement a identifié le sujet de l'accès au foncier lors de plusieurs auditions. C'est bien sûr le cas pour des entreprises ou associations dont l'objet comprend une part de gestion locative (tiers lieux et immobilier de bureau, logement adapté ou très social), mais également pour des entreprises qui ont des besoins immobiliers importants et particulièrement en zones tendues (médicosocial, réemploi...). De nombreuses initiatives de foncières ont vu le jour, sur une base thématique ou territoriale. Elles ont pour beaucoup d'entre elles des difficultés à réaliser des levées de fonds en capitaux patients et à atteindre une taille critique suffisante. Un véhicule national d'investissement qui soutiendrait les foncières locales ou spécialisées en apportant des fonds et une expertise, pourrait rassurer les investisseurs.

Le groupe a également pointé la faiblesse de l'offre à destination des phases d'amorçage de nouvelles entreprises. Les expériences existantes de fonds spécifiques (Makesense, France Active Investissement, INCO, ...) mériteraient d'être amplifiées. Sur ces phases de vie

particulièrement risquées, il est nécessaire de renforcer par l'action des partenaires publics des mécanismes de first loss ou de garantie.

I.3. Développer la garantie

Compte tenu des rentabilités attendues plus faibles sur les investissements, ou des niveaux de prise de risque qu'ils s'autorisent au vu des enjeux sociaux et territoriaux de certains projets (on pense aux reprises d'entreprises par les salariés par exemple), les acteurs de la finance solidaire ont besoin d'amortisseurs de risque spécifiques. Des dispositifs de garantie existent, tels que les garanties « fonds propres » de Bpifrance, les dispositifs de garantie du FEI dans le cadre d'InvestEU, et les fonds de garantie nationaux ou régionaux de France Active sur les crédits bancaires. Deux limites sont identifiées :

- Les montants affectés, qui sont plafonnés et ne permettent pas de suivre l'activité de crédit et d'investissement à la bonne hauteur. Tant pour France Active Garantie (FAG) que pour Bpifrance, des enveloppes spécifiques permettraient d'augmenter la part de l'ESS dans l'activité. Une attention particulière doit être portée à l'actuel dispositif du groupe BEI/FEI en faveur de la garantie, à sa pérennité et si possible à son renforcement dans le cadre de la prochaine programmation en cours de préparation.
- Les conditions tarifaires : à l'instar des garanties du FEI qui sont pour certaines à tarification très avantageuses dans le cadre de la fenêtre sociale d'InvestEU, la tarification du fonds de garantie Bpifrance pourrait être adaptée, par exemple pour tenir compte de l'agrément ESUS de certaines entreprises et des investisseurs, ce qui serait cohérent avec la volonté d'améliorer les contreparties à l'agrément ESUS.

I.4. Articuler la finance solidaire aux autres types de financement de l'investissement

Le financement des investissements dans l'économie sociale et solidaire, en particulier dans les associations est également soutenu par des dons des acteurs de la philanthropie. Rappelons que les dons représentent chaque année en France un montant d'environ 9 milliards d'euros, réparti entre don des particuliers (5,4Md€) et dons des entreprises (3,8Md€)¹⁷.

Une partie, qu'il serait intéressant de quantifier, permet de financer des investissements. Ces ressources, non remboursables, permettent aux structures d'investir sans avoir à produire un retour sur investissement incompatible avec leur modèle économique d'intérêt général.

Mais elles ne couvrent que rarement la totalité de l'investissement considéré, conduisant les structures, si des apports complémentaires ne sont pas mobilisés, à auto-financer le besoin en puisant sur leur trésorerie, fragilisant d'autant leur structure financière. Par ailleurs, ces

¹⁷ « 3^{ème} édition du Panorama national des générosités », France Générosités Fondation de France, 2024

ressources en don ne prennent pas en compte le besoin de fonds de roulement générés par les projets de développement.

Une bonne articulation entre les acteurs philanthropiques et les organisations de finance solidaire permettrait de construire plus systématiquement des tours de table complets. De plus, elle favoriserait l'apports d'expertises croisées entre ces acteurs, sur le plan sectoriel et sur l'analyse du modèle économique.

Ces partenariats peuvent prendre plusieurs formes : co-investissement dans des projets ciblés, financement de l'accompagnement et du conseil aux associations, investissements directs des acteurs de la philanthropie dans des fonds, ...

Compte tenu de l'effet de levier potentiel de cette ressource, il est indispensable de préserver les dispositifs d'incitation au don, notamment sur le plan fiscal (on se reportera notamment au livre blanc du Centre Français des Fonds et Fondations).

II. Banques publiques

Chacune dans leur domaine, la Banque des Territoires et Bpifrance apportent directement des financements à des entreprises de l'ESS.

La Banque des Territoires, dans le cadre de ses missions d'appui des politiques de développement social ou territorial, de financement de la formation, ... peut réaliser des investissements directs dans des entreprises de l'ESS. Elle agit également indirectement en investissant dans des fonds spécialisés ou en capitalisant des sociétés qui interviennent pour l'ESS (Foncières, France Active Investissement, ESFIN, NOVESS, etc.). Enfin elle est un acteur structurant de financement de l'ingénierie et de l'accompagnement des entreprises de l'ESS (dispositif DLA, soutien à des études, ...).

Bpifrance finance de son côté les entreprises, dans le cadre de ses outils de garantie ou de son activité d'investisseur, sans fléchage particulier en direction de l'ESS. Par principe, l'ensemble de ses outils sont ouverts aux entreprises de l'ESS, à l'exception de certaines associations considérées comme « hors champ économique » parce que subventionnées.

Plusieurs propositions peuvent être faites pour renforcer le rôle structurant et l'effet d'entraînement des banques publiques.

II.1. Egalité d'accès au droit commun pour les entreprises de l'ESS

Il s'agit de s'assurer que les critères d'instruction et d'analyse du risque prennent bien en compte les spécificités des entreprises de l'ESS. Il est nécessaire par exemple de retraiter correctement les outils spécifiques de renforcement des hauts de bilan des associations et des coopératives (Titres associatifs et participatifs) dans le calcul des ratios de fonds propres/endettement. Il est également nécessaire de clarifier la position de Bpifrance sur les associations. Le fait qu'elles soient financées en partie dans le cadre des politiques publiques,

y compris sous forme de subvention, ne fait pas d'elles automatiquement des organisations parapubliques.

II.2. Suivi quantitatif

En corollaire, réaliser un suivi précis des interventions réalisées et des volumes de financement engagés en direction des entreprises de l'ESS permettra de mesurer l'écart entre le poids qu'elles représentent dans l'économie, ou dans certains secteurs d'activité et leur accès aux outils de financements publics. Cela facilitera l'identification de freins éventuels et des solutions complémentaires à apporter. Il sera nécessaire de distinguer ce qui relève d'interventions en direction d'entreprises de l'ESS de ce qui relève d'investissements à impact (certains fonds à impact ne touchent aucune entreprise de l'ESS ou agréée ESUS par exemple), et ce qui relève de l'aide à la création d'entreprises (le microcrédit ne finance que très marginalement des entreprises de l'ESS).

II.3. Développement de la garantie avec une tarification adaptée pour les investisseurs solidaires

En complément de ce qui a été développé plus haut, il est nécessaire que Bpifrance et la Banque des Territoires renforcent leur rôle directement ou en partenariat avec les acteurs spécialisés (France Active Garantie, SOGAMA Crédit Associatif, ...) pour augmenter l'octroi de garanties au secteur : tarification adaptée du fonds de garantie « Fonds propres » pour les apports aux entreprises agréées ESUS, contre-garantie renforcée pour les instruments de garantie spécialisés, développement de la garantie pour faciliter l'accès au crédit bancaire des petites associations ...

II.4. Apports de ressources adaptées aux fonds d'investissements spécialisés

La Banque des Territoires comme Bpifrance jouent un rôle structurant d'investisseur dans des fonds spécialisés. Ils sont à même dans le cadre de leur mission de service public d'apporter des capitaux patients, avec des attentes de rentabilité adaptées au secteur, à des fonds qui interviennent directement auprès des entreprises de l'ESS. En s'appuyant sur une analyse quantitative des besoins, on pourrait déterminer une cible en montant d'investissement sur cinq ans par les banques publiques, dans les fonds qui ont au moins 50% de leur portefeuille en entreprises de l'ESS et/ou ESUS. Cela aurait un effet d'entraînement sur l'épargne solidaire et sur la mobilisation d'autres investisseurs institutionnels.

A noter le besoin de renforcement des capacités d'intervention en fonds propres pour les reprises d'entreprises par les salariés sous forme de SCOP et pour leur développement. Il peut s'agir d'entreprises en difficultés, parfois reprises à la barre du tribunal de commerce par les salariés, mais également d'entreprises saines présentant des perspectives de développement transmises au moment de départs en retraites des dirigeants à leurs salariés. Dans tous les cas, il s'agit de consolider le tissu de PME aux forts impacts territoriaux en permettant leur intégration dans l'économie sociale et solidaire.

Les outils de financements constitués de manière autonome par le mouvement coopératif, à partir des cotisations de leurs membres est un exemple emblématique de la capacité des acteurs de l'ESS à construire un écosystème favorable à leur développement. Dans la perspective d'une augmentation du nombre de projets concernés, les acteurs existants (CGSCOP, ESFIN Gestion, France Active Investissement), ne disposent pas d'une ressource suffisante pour intervenir au bon niveau et avoir un effet de levier suffisant sur les acteurs bancaires. Les travaux de la CGSCOP identifient plusieurs pistes permettant de consolider les outils existants.

III. Acteurs de la finance classique

III.1. Compléter la taxonomie européenne à l'occasion de son évolution en cours avec des critères favorables à l'ESS

Les propositions esquissées ci-dessus ont notamment pour objectif de créer des conditions favorables à la mobilisation de la communauté financière en direction des entreprises de l'ESS. Il paraît nécessaire de compléter ces incitations par une évolution des réglementations. Il ne s'agit pas de complexifier mais de proposer des critères simples, adaptés aux petites structures, en s'alignant par exemple sur les statuts juridiques ou les critères de l'agrément ESUS qui ont été précisés et dont l'instruction a été facilitée. Les acteurs de l'ESS doivent être force de proposition.

III.2. Mobiliser les ressources en don issues du LDDS pour abonder les dispositifs d'accompagnement des associations

On l'a dit, l'accompagnement et l'ingénierie sont une condition indispensable pour développer l'accès au financement. L'Etat et la Banque des Territoires, les collectivités territoriales contribuent à financer les dispositifs d'accompagnement tels que les DLA ou des incubateurs. Une manière de permettre un développement des capacités d'intervention de ces dispositifs, serait d'inciter les banques à inscrire et promouvoir parmi les bénéficiaires des dons issus du LDDS les organisations assurant cet accompagnement. Et de faire une publicité annuelle plus efficace auprès des détenteurs des livrets comme la réglementation applicable l'exige.

Annexes

Etat des études et travaux par filières sur l'ESS

Travaux antérieurs présentés au CSESS :

Etude prospective sur le potentiel de développement de l'ESS au sein de quatre filières d'activité, réalisée en 2017 par la Direction Générale des Entreprises (DGE), co-financée par la Délégation Interministérielle à l'ESS (DIESS) et la Caisse des Dépôts et consignations, et conduite dans le cadre du Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME), elle avait été confiée à un groupement de consultants CMI-Auxilia-Comptoir de l'Innovation.

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/etudes-et-statistiques/dossiers-de-la-dge/potentiel-de-developpement-de-l-economie-sociale-et-solidaire>

- Circuits courts alimentaires,
- Economie circulaire et valorisation des déchets,
- Aide aux personnes âgées,
- Eco-construction et rénovation énergétique.

Travaux sectoriels du Labo de l'ESS :

<https://www.llelabo-ess.org/publications-par-thematique>

- Low-Tech et ESS (2022)
- Accélérer de développement du commerce équitable origine France avec l'ESS (2022)
- Mer et ESS (2021)
- Santé et ESS (2021)
- Agriculture durable, alimentation et ESS (2020)
- Développer l'économie culturelle sociale et solidaire (2020)
- Culture et ESS (2017-2019)
- Les circuits courts, économiques et solidaires (2015)
- Transition énergétique citoyenne (2015)

Observatoires national et régionaux de l'ESS - ESS France/CRESS :

<https://www.ess-france.org/ressources>

- ESS & filière vélo (2023)
- ESS & opportunités autour des questions foncières (2023)
- ESS & filière médias (2022)
- ESS & filières REP (2022)
- ESS & filière BTP (2022)
- ESS & réemploi des matériaux du BTP (2022)
- ESS & filière textile (2022)
- ESS & réemploi des textiles
- La transition écologique, virage de l'ESS, vers l'ESS (2022)

- Par CRESS :
 - Réemploi social et solidaire en Bretagne, en Pays de la Loire, en Hauts de France...
 - Alimentation durable et ESS en Pays de la Loire
 - Alimentation durable & circuits courts en AURA
 - ESS & économie circulaire en Normandie
 - Culture & ESS en Poitou-Charentes
 - ...

Comité de filières où l'ESS est présente :

- Comité de filière petite enfance <https://solidarites.gouv.fr/comite-de-filiere-petite-enfance>
- Comité de filière Animation <https://www.jeunes.gouv.fr/missions-et-organisation-du-comite-de-filiere-animation-802>

Travaux sectoriels de l'AVISE /

<https://www.avise.org/comprendre-less/secteurs-et-thematiques>

- Agriculture durable et ESS
- Alimentation durable et ESS
- Culture et ESS
- Economie circulaire et ESS
- Economie collaborative et ESS
- Education et ESS
- Education populaire et ESS
- [Evaluation d'impact par secteur d'activité](#) (à venir également : outils produits par les [lauréats de l'AAP FSE+ de l'Avise](#) pour concevoir des référentiels sectoriels)
- Handicap et ESS
- Jeunesse et ESS
- Habitat durable et ESS
- Industrie et ESS
- [Insertion par l'activité économique](#)
- Mobilité durable
- Migrations et ESS
- Numérique et ESS
- Santé et ESS
- Silver économie et ESS
- Tourisme social et solidaire
- [Transformation écologique](#)
- Transition écologique
- Transition énergétique et ESS
- Upcycling et ESS
- Urbanisme et ESS

CR DLA (Opale, France active, UNCPPIE, UNIOPSS, UNAT...) :

- Arts, culture et économie solidaire (2016)
- Le cinéma associatif (2016)
- Le tourisme social et solidaire (2021)
- Les collectifs d'arts plastiques et visuels (2016)
- Les écoles des arts du cirque (2016)
- Les radios associatives (2018)

RTES :

- Coopération et solidarité internationale & ESS (2019) <https://www.rtes.fr/reperess-cooperation-et-solidarite-internationales-ess>
- Filière textile & ESS (2023)
- Filière Bois & ESS (2023)
- Guide « Filières & ESS » (2023)
- Filière alimentation durable & ESS (2024)

Autres travaux sectoriels :

Banque des territoires - « Réindustrialisation : l'ESS comme levier de croissance » (2024)

Pour la Solidarité :

- Economie sociale et secteur culturel (2015)
- Initiatives citoyennes d'énergies renouvelable (2015)

MTES – Feuille de route pour l'économie circulaire (2019)

<https://www.ecologie.gouv.fr/feuille-route-economie-circulaire-frec>

EDEC : L'engagement développement de l'emploi et des compétences (EDEC)

<https://travail-emploi.gouv.fr/lengagement-developpement-de-lemploi-et-des-competences-edec>

- Filière métiers du Grand Age et de l'Autonomie (2021-2026)
- Métiers de l'Inclusion numérique dans la Cohésion sociale (2023-2026)
- Objectif transition écologique dans l'ESS (2023-2025)

Fondation Carasso – Alimentation durable & ESS (2020)

<https://www.fondationcarasso.org/alimentation-durable/etude-alimentationdurable-ess/>

RESE – Bâtiment durable, des opportunités pour l'ESS en Ile-de-France <https://www.arec-idf.fr/nos-travaux/publications/les-opportunités-de-developpement-de-leconomie-sociale-et-solidaire-dans-la-filiere-du-batiment-durable-en-ile-de-france/>

Le financement des projets d'intérêt général par le don (contribution du CFF)

Les dons représentent chaque année en France un montant d'environ 9 milliards d'euros, réparti entre don des particuliers (5,4Md€) et dons des entreprises (3,8Md€).

Ce montant ne peut être fléché que vers des actions d'intérêt général, complémentaires de l'action publique, et est rendu possible, notamment, par l'existence d'incitations aux dons consenties par l'Etat.

S'il reste relativement stable chaque année, il existe toutefois des inquiétudes sur la capacité à maintenir ce niveau de dons dans les années à venir (ceci du fait de la pyramide des âges, les donateurs plus âgés et plus fortunés donnant plus que les jeunes).

Selon le baromètre publié en 2025 par France Générosités :

- La collecte auprès des particuliers se maintient avec des dons en hausse de 1,9% en euros courants (hors dons d'urgences médiatisées), soit légèrement en dessous de l'inflation (2% en moyenne sur l'année). La progression des dons atteint 3% en y intégrant les dons dédiés aux urgences.
- L'année 2024 marque la plus faible progression des dons depuis 2020 ans (en excluant l'année 2018 en raison de la transformation de l'ISF en IFI).
- La collecte a baissé au second semestre de l'année 2024 par rapport à l'année 2023, notamment au mois de novembre qui enregistre une baisse de 3,1%.
- Les dons réguliers progressent de 4,4 %, représentant 45 % de la collecte, tandis que les dons ponctuels enregistrent un léger recul de 0,1 %.
- Les dons ponctuels inférieurs à 150 euros sont en recul de 3,6%. Ils représentaient près de 39% de la collecte en 2024, contre 69% en 2005.

Ce montant peut sembler faible si on le compare au budget des secteurs associatif et fondatif pris dans leur ensemble. Toutefois le don constitue une source de financement majeure pour certaines structures, parmi lesquelles des fondations ou associations emblématiques du paysage non lucratif français (Fondation de France, Institut Pasteur, Apprentis d'Auteuil...).

Par ailleurs le don, quelle que soit sa forme (financier, en nature, en mécénat de compétences...) est un acte citoyen qui doit être encouragé et peut parfois être un premier pas vers un engagement plus durable qui aboutira à un engagement bénévole, à la création d'une structure philanthropique, à l'implication dans une gouvernance associative...

Le don permet en outre une sécurisation des flux financiers lorsqu'ils sont fléchés vers des structures associatives d'ampleur ou vers des structures philanthropiques (dont l'activité consiste à redistribuer ou opérer en direct des actions). Dans les deux cas, ces structures sont organisées, expertes dans leurs champs d'action et soumises à de nombreux contrôles. Ce phénomène est particulièrement observé lors de crises humanitaires qui génèrent des élans de générosité parfois mal maîtrisés, tant dans la nature des dons que dans leur allocation.

Il existe des pistes permettant de développer les dons des particuliers et des entreprises :

- A minima, garantir la stabilité des dispositifs d'incitation aux dons, afin que l'ensemble des acteurs (associations, fondations, donateurs et entreprises mécènes) aient de la visibilité
- Promouvoir fortement le mécanisme nouveau (en vigueur depuis 2025) de don de jours de repos par les salariés des entreprises et permettre aux fonds de dotation d'en bénéficier
- Etendre les incitations fiscales aux ménages non imposables, dans un double objectif d'égalité entre citoyen(ne)s et d'accroissement des montants collectés en faveur de l'intérêt général
- Faciliter et encourager les legs et donations en faveur des organismes à but non lucratif
- Inscrire l'éducation à la générosité et à l'engagement dans le Parcours citoyen, dès l'école