

31 ème congrès du CIRIEC – Reims, 22 et 23 septembre 2016

Atelier B : la dynamique de l'économie sociale et solidaire

Intervention d'Emmanuel VERNY, délégué général d'ESS France –Chambre française de l'économie sociale et solidaire :

Reconnaissance institutionnelle de l'ESS par les Etats : nature, importance et impact des moyens réellement mis en œuvre

Je remercie le CIRIEC – France et son président, Alain ARNAUD, de m'avoir invité à m'exprimer devant vous. Je précise tout de suite que je ne suis pas un chercheur mais un acteur de l'ESS française, en tant que délégué général de la Chambre française de l'ESS, dite ESS France.

C'est de ce point de vue que je vais essayer de répondre à la question posée, à partir de l'exemple français.

1 – la longue marche vers la reconnaissance institutionnelle, en France, de 1981 à aujourd'hui : au départ, la dispersion

Après la seconde guerre mondiale, le concept d'économie sociale a pratiquement disparu en France. Pourtant elle est une réalité du paysage économique français mais ses acteurs ne se la représentent pas en tant que telle.

Il y a les mutuelles de santé dont les missions ont été recadrées après la création de la sécurité sociale en 1945, les coopératives dont le cadre juridique a été rénové par la grande loi du 10 septembre 1947, les associations qui vivent toujours sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. Il faudra attendre la loi du 23 juillet 1987 pour donner une définition légale aux fondations. Les entreprises de l'ESS se regroupent alors par secteur d'activité et par forme juridique sans beaucoup échanger entre elles.

- a) Les acteurs eux-mêmes ont mis du temps à intégrer et accepter le concept d'économie sociale d'abord puis d'économie sociale et solidaire : avant d'être reconnu par l'Etat, se reconnaître entre soi
 - En 1970, les mutuelles (de santé et d'assurance) se rapprochent de la coopération en raison du contexte économique et politique, autour de valeurs comme la dignité humaine, le profit au service du projet, ... Un Comité de Liaison est créé entre ces deux composantes de l'économie sociale.
 - Ce n'est que 5 ans plus tard, en 1975, qu'a lieu l'arrivée des associations dans ce comité. Nous n'avons pas le temps ici de développer l'influence de deux

grands courants de pensée, la franc-maçonnerie d'un côté et le catholicisme social de l'autre sur cette évolution.

- En 1980, ce Comité, le Comité national de Liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives – CNLCAMCA, publie une « Charte de l'économie sociale » : entretemps le terme « économie sociale » a été « retrouvé » dans un dialogue entre ce comité et le principal parti d'opposition de l'époque, le Parti Socialiste.

b) L'action de Michel Rocard et des pouvoirs publics

- L'appellation Economie Sociale revient en 1977, simultanément du côté du CNLAMCA et via le Parti Socialiste qui souhaite nommer le « Tiers Secteurs » qui existe entre l'Etat et le Capitalisme ce dernier étant souvent assimilé au Marché.
- En 1981, Michel ROCARD va être nommé ministre du Plan dans le gouvernement Mauroy, après l'élection de François MITTERRAND à la présidence de la République. Il demande que l'économie sociale figure expressément dans le décret d'attribution de ses compétences ministérielles. Le Conseil d'Etat refuse ce terme en raison de l'absence de définition légale de l'économie sociale. Michel ROCARD devra se contenter de suivre la coopération. Malgré cela, Michel ROCARD va agir vigoureusement en faveur de la reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale, notamment par le biais de la création d'une Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire, la création d'un institut de financement (IDES) et d'une loi rénovation la coopération (loi du 20 juillet 1983) mais employant le terme économie sociale.

Michel ROCARD a une conception très ouverte des relations entre l'Etat et la société civile : « *Avec moi, les partenaires de l'économie sociale, les coopératives et les mutuelles auront non pas un tuteur mais un interlocuteur, non pas un ange gardien mais un fervent avocat* » (Cité par Timothée DUVERGER – L'économie sociale et solidaire, une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours – Editions Le Bord de l'Eau). Les gouvernements suivants, de droite comme de gauche, auront beaucoup de mal à tenir cette ligne de conduite.

c) Les débuts de la reconnaissance institutionnelle : 1981 – 2012, les éléments marquants

- i. 1981 : Création de la Délégation interministérielle à l'économie sociale, rattachée au Premier ministre, et du Comité consultatif de l'économie sociale
- ii. 1983 : Création de l'Institut de développement de l'économie sociale (IDES), loi du 20 juillet 1983 rénovant la coopération et créant les unions d'économie sociale pour regrouper des entreprises de l'ESS de différents statuts juridiques, intégration de l'économie sociale dans le IX^e Plan dans la stratégie de modernisation de l'économie française
- iii. 1984 : création d'un Secrétariat d'Etat à l'économie sociale (Jean GATEL, 1984-1986)
- iv. 1985 : Lois des 11 juillet, 12 juillet et 25 juillet promouvant certaines mesures en faveur de l'économie sociale
- v. 1986 : rapport JEANTET sur la modernisation de l'économie sociale
- vi. 1999-2000 : organisation de consultations régionales

- vii. 2000 : rapport LIPIETZ, désignation d'un Secrétaire d'Etat à l'économie solidaire (Guy HASCOET, 2000-2002) et appel à projets « Dynamiques solidaires » en faveur de micro-initiatives d'utilité sociale
- viii. 2001 : Loi du 17 juillet instituant les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), encouragement de l'Epargne salariale solidaire,
- ix. 2002 : projet d'une loi-cadre pour l'économie sociale et solidaire qui recueille l'opposition des acteurs de l'ESS, présence de l'ESS dans le collège Employeurs des élections prud'homales avec 11 3% des voix exprimées.
- x. 2006 : création du Collectif pour le développement de l'entrepreneuriat social, Manifeste de l'économie solidaire
- xi. 2008 : nouvelles élections prud'homales, les employeurs de l'ESS recueillent 19,07% des voix
- xii. 2010 : Rapport VERCAMER
- xiii. 2011 : Etats Généraux de l'ESS
- xiv. 2012 : nomination d'un ministre délégué à l'ESS (Benoît HAMON, 2012-2014) rattaché au ministre de l'économie et des finances
- xv. 2014 : loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS
- xvi. 2015 : renouvellement du Conseil supérieur de l'ESS, création d'une Délégation interministérielle à l'ESS au sein de la Direction Générale du Trésor

d) Mais des politiques dispersées

Pendant toutes ces années, hormis la période 1981-1984, les pouvoirs publics ont du mal à concevoir ou ne sont pas intéressés par la formulation et la mise en œuvre d'une politique publique globale vis-à-vis de l'ESS.

Quelle approche privilégier ?

- La démocratie économique, l'engagement citoyen ?
- La création d'emplois ? la réinsertion professionnelle des chômeurs ?
- la lutte contre la pauvreté ? La cohésion sociale ?
- Les innovations et les expérimentations sociales ?
- Le développement local ?
- La mise en œuvre des politiques publiques ?

Les gouvernements successifs depuis 1984 et jusqu'en 2012 vont tourner autour de ces questions, faire des choix qui seront remis en cause par l'équipe gouvernementale suivante et, au final, perdre totalement en efficacité et en visibilité.

L'histoire de la Délégation à l'économie sociale créée en 1981 par Michel ROCARD témoigne de ces revirements et hésitations de la part des autorités publiques. En 30 ans, elle va connaître 11 délégués différents et 18 rattachements ministériels différents. Ses attributions vont faire l'objet de nombreuses modifications. D'administration de mission, elle devient administration de gestion, attribuant des subventions et gérant des projets, puis ses moyens sont fortement réduits dans la période 2007-2012, enfin augmentés en 2012 et 2013 et à nouveau diminués depuis 2014.

Dans ce contexte-là, la reconnaissance institutionnelle reste très formelle. Et donc chaque composante de l'ESS défend ses intérêts propres auprès des pouvoirs publics qui disent s'en désoler mais se satisfont aisément d'une telle situation.

Les pouvoirs publics mais aussi beaucoup d'acteurs de l'ESS se « contentent » de politiques sectorielles par secteur d'activités.

Cette période est aussi marquée par des dissensions voire des conflits entre les acteurs de l'ESS qui vont en s'amplifier.

Il aura fallu 44 ans, de 1970 – date de création du CNLAMCA – à 2014 -date du vote de la loi française sur l'ESS, pour arriver à une double reconnaissance :

- La première est interne à l'ESS : qui fait vraiment partie de la « famille » ?
- La seconde est la reconnaissance institutionnelle par les pouvoirs publics. La loi du 31 juillet 2014 y répond mais on verra que de la théorie à la pratique le chemin est long.

2 – les débats sur « qui fait partie de la famille ? » : La reconnaissance intérieure

a) Coopératives et Mutuelles vs Associations

Il faudra 5 ans, de 1970 à 1975, pour que les représentants du monde de la coopération et les mutuelles acceptent au sein de leur Comité de liaison des représentants du monde associatif. Celui-ci est jugé peu fiable politiquement et pas très sérieux sur le plan économique. Il est notoirement traversé par deux courants majeurs, les tenants de la laïcité et ceux issus du catholicisme social. La réconciliation entre ces courants de pensée (incarnés par le CCOMCEN et par l'UNIOPSS) va permettre leurs entrées dans le comité de liaison.

b) Economie sociale vs économie solidaire

Pendant une dizaine d'années en France, des années 90 au milieu des années 2000, les acteurs vont s'affronter, mais aussi les chercheurs -cf. la querelle DRAPERI/ LAVILLE, sur deux conceptions : l'économie solidaire met l'accent sur la citoyenneté économique (chacun par ses actes et sa consommation peut agir sur le système économique et ainsi créer une alternative au capitalisme) et remet en cause ce qu'elle appelle l'économie sociale instituée dont les pratiques lui semblent souvent peu conformes aux valeurs affichées. De son côté, l'économie sociale réfute cette vision qu'elle juge caricaturale et défend l'importance des statuts des entreprises de l'économie sociale qui, seuls, garantissent la gouvernance démocratique. Un compromis sera trouvé, chaque partie influençant l'autre, et il sera retenu l'appellation d'économie sociale et solidaire, souvent peu comprise ailleurs : comment peut-on être l'un sans être l'autre ?

c) ESS et entrepreneuriat social

Dans les années 2000, un autre débat traverse aussi l'économie sociale et solidaire française : la promotion d'une nouvelle approche valorisant l'entrepreneuriat social

d) La représentation de la fonction Employeur

A peu près à la même période l'ESS française s'est déchirée, violemment, sur la question de la représentation des entreprises de l'ESS en tant qu'employeurs : faut-il se doter d'une représentation autonome, indépendante et passer ensuite des alliances ou ne vaut-il pas mieux s'intégrer dans les organisations patronales rattachées au patronat français capitaliste (à savoir le MEDEF) et agir de l'intérieur ? Selon les secteurs d'activités les entreprises de l'ESS française ont opté pour l'une ou l'autre solution. Le Comité de Liaison devenu entretemps le CEGES va exploser sur cette question et le monde coopératif va s'en retirer en 2009-2010 lui retirant ainsi une grande partie de sa représentativité.

e) Quid des fondations ?

Les fondations font-elles parties de l'ESS ? En particulier les fondations issues de grandes entreprises capitalistes comme TOTAL ? Pendant longtemps a prévalu l'idée que seules les, fondations issues des entreprises de l'ESS pouvaient prétendre elles aussi faire partie de l'ESS. Les débats à l'occasion de l'élaboration de la loi ESS ont fait évoluer les choses. En France, une majorité de fondations viennent d'entreprises familiales qui veulent ainsi servir l'intérêt général. Par ailleurs des dispositions législatives exigeantes existent, les fondations sont contrôlées tous les ans par le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'Etat qui vérifient la bonne utilisation des fonds. Si quelques abus existent, ils ne sont pas suffisamment nombreux pour discréditer l'ensemble. La loi de 2014 reconnaît les fondations comme faisant partie de l'ESS.

f) Les sociétés commerciales

Des sociétés commerciales se sont réclamées de l'ESS depuis une dizaine d'années. Certaines sont des filiales d'associations, de mutuelles ou de coopératives et rentrent dans leur périmètre de consolidation comptable. D'autres ont choisi par commodité cette forme juridique compte tenu de leur activité, c'est le cas en particulier dans l'insertion par l'activité économique et le commerce équitable. Enfin avec la propagation de l'entrepreneuriat social dans les écoles de commerce et les facultés de gestion, des étudiants de plus en plus nombreux créent des start-ups se revendiquant de l'esprit et des pratiques de l'ESS. La loi du 31 juillet 2014 va donner une solution claire à cette situation.

Conclusion : la reconnaissance s'est aussi construite à travers ces débats auxquels les pouvoirs publics ont participé, directement ou indirectement.

3- La loi du 31 juillet 2014 : la reconnaissance institutionnelle

Pourquoi une loi sur l'ESS alors que ses principales composantes disposent déjà de textes législatifs ? Voici les réponses apportées par le gouvernement français dans l'étude d'impact du projet de loi :

- Fournir un cadre normatif permettant de dire précisément qui fait partie de l'ESS et à quelles conditions, en réunifiant un secteur économique défini dans 11 lois et 8 codes législatifs.
- Prendre en compte les évolutions récentes, notamment ceux qui utilisent les statuts de sociétés commerciales tout en se réclamant de l'ESS
- Permettre aux autorités publiques d'avoir une ou des politiques publiques en direction de l'ESS sans que l'existence de celle-ci puisse être contestée
- Moderniser et sécuriser les lois existantes concernant les différentes formes juridiques des entreprises de l'ESS
- Favoriser les coopérations entre les autorités publiques, nationales et territoriales, et les acteurs de l'ESS
- S'inscrire dans les orientations de la Commission européenne (communication du 13 avril 2011 sur une Initiative en faveur de l'entrepreneuriat social)

On voit que, si la reconnaissance institutionnelle n'est pas formulée en tant que telle, elle est sous-jacente aux objectifs affichés.

a) Ce qu'elle a apporté sur la question de la reconnaissance institutionnelle :

i. Une définition, un périmètre

1. Une signification française

C'est l'article 1^{er} de la loi qui donne une définition légale à l'ESS et définit qui en fait partie. Contrairement à ce qui a été beaucoup dit, cette définition française ne repose pas d'abord sur les statuts mais sur une définition globale et sur des conditions cumulatives obligatoires.

Texte de l'article 1 de la loi 2014-856 du 31 juillet 2014

*1. **L'économie sociale et solidaire est un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine** auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :*

*1- **Un but poursuivi** autre que le seul partage des bénéfices ;*

*2- **Une gouvernance démocratique**, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise ;*

3- Une gestion conforme aux principes suivants :

*a. **Les bénéfices sont majoritairement** consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise ;*

*b. **Les réserves obligatoires constituées, impartageables, ne peuvent pas être distribuées.** Les statuts peuvent autoriser l'assemblée générale à incorporer au capital des sommes prélevées sur les réserves constituées au titre de la présente loi et à relever en conséquence la valeur des parts sociales ou à procéder à des distributions de parts gratuites. La première incorporation ne peut porter que sur la moitié, au plus, des réserves disponibles existant à la clôture de l'exercice précédant la réunion de l'assemblée générale extraordinaire ayant à se prononcer sur l'incorporation. Les incorporations ultérieures ne peuvent porter que sur la moitié, au plus, de l'accroissement desdites réserves enregistré depuis la précédente incorporation. En cas de liquidation ou, le cas*

échéant, en cas de dissolution, l'ensemble du boni de liquidation est dévolu soit à une autre entreprise de l'économie sociale et solidaire au sens du présent article, soit dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires spéciales qui régissent la catégorie de personne morale de droit privé faisant l'objet de la liquidation ou de la dissolution.

II. L'économie sociale et solidaire est composée des activités de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services mises en œuvre :

1- Par les personnes morales de droit privé constituées sous la forme de coopératives, de mutuelles ou d'unions relevant du code de la mutualité ou de sociétés d'assurance mutuelles relevant du code des assurances, de fondations ou d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou, le cas échéant, par le code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

2- Par les sociétés commerciales qui, aux termes de leurs statuts, remplissent les conditions suivantes :

*a. Elles respectent les **conditions** fixées au I du présent article ;*

*b. Elles recherchent une **utilité sociale** au sens de l'article 2 de la présente loi ;*

c. Elles appliquent les principes de gestion suivants :

*i. le prélèvement d'une fraction définie par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire et au moins égale à 20 % des bénéfices de l'exercice, affecté à la constitution d'une **réserve statutaire obligatoire, dite « fonds de développement »**, tant que le montant total des diverses réserves n'atteint pas une fraction, définie par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire, du montant du capital social. Cette fraction ne peut excéder le montant du capital social. Les bénéfices sont diminués, le cas échéant, des pertes antérieures ;*

*ii. le prélèvement d'une fraction définie par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire **et au moins égale à 50 % des bénéfices de l'exercice, affecté***

au report bénéficiaire ainsi qu'aux réserves obligatoires. Les bénéfices sont diminués, le cas échéant, des pertes antérieures ;

- iii. **L'interdiction** pour la société d'amortir le capital et de procéder à une réduction du capital non motivée par des pertes, sauf lorsque cette opération assure la continuité de son activité, dans des conditions prévues par décret. Le rachat de ses actions ou parts sociales est subordonné au respect des exigences applicables aux sociétés commerciales, dont celles prévues à l'article L. 225-209-2 du code de commerce.
- III. *Peuvent faire publiquement état de leur qualité d'entreprise de l'économie sociale et solidaire et bénéficier des droits qui s'y attachent les personnes morales de droit privé qui répondent aux conditions mentionnées au présent article et qui, s'agissant des sociétés commerciales, sont immatriculées, sous réserve de la conformité de leurs statuts, au registre du commerce et des sociétés avec la mention de la qualité d'entreprise de l'économie sociale et solidaire.*
- IV. *Un décret précise les conditions d'application du présent article, et notamment les règles applicables aux statuts des sociétés mentionnées au 2o du II.*

Ce que cet article 1^{er} sous-entend par les références aux formes juridiques mais malheureusement n'explique pas, c'est la notion de propriété collective, dont on s'aperçoit qu'elle est l'un des critères les plus clivants avec l'économie capitaliste.

- 2. Une portée internationale : cette approche a un effet qui va bien au-delà de la seule République française. En effet, elle constitue une alternative à la définition des « entreprises sociales » de l'Union européenne. Pour celle-ci, seule la finalité sociale (parfois dans des formulations extrêmement restrictives, (cf. le règlement EuSEF), quel soit les statuts de l'entreprise. Cette définition européenne atténue deux principes fondamentaux de l'ESS : la propriété collective et la gouvernance démocratique, cette dernière étant ramenée pour l'UE à une gouvernance dite « participative ».

ii. Une structuration des acteurs :

La reconnaissance institutionnelle repose sur deux mécanismes fondamentaux. D'une part la reconnaissance de représentants des acteurs de l'ESS, de leurs rôles et missions dans la défense et la promotion de l'ESS et dans la représentation auprès des autorités publiques, en toute indépendance de celles-ci.

Et d'autre part, l'institutionnalisation de processus de concertation entre les pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux ou territoriaux, et les acteurs de l'ESS et leurs représentants.

C'est pourquoi la loi comporte 2 articles qui légalise cette approche :

1. L'article 5 institue une Chambre française de l'ESS, que nous appelons ESS France, et qui comprend les représentants des composantes indiquées à l'article 1^{er} de la loi.
2. L'article 6 donne une définition des Chambres régionales de l'ESS, les CRESS, et indique leurs missions.

Par ces deux articles, la loi reconnaît la représentation politique de l'ESS, indépendamment des orientations politiques du gouvernement en place. La loi reconnaît, implicitement, l'ESS comme une des forces vives de la Nation et comme une composante de la société civile organisée.

iii. Des processus de concertation CSESS, régions

La loi institue aussi des instances de concertation entre les autorités publiques et l'ESS :

Au niveau national, c'est le Conseil supérieur de l'ESS, dont les missions ont été amplifiées par rapport à l'existant.

Au niveau régional ce sont des conférences régionales sur l'ESS et l'intégration de l'ESS dans les schémas régionaux de développement économique.

iv. Des outils :

- ✓ Guide d'amélioration des bonnes pratiques des entreprises de l'ESS
- ✓ L'utilité sociale, définie de manière assez large par rapport à la finalité sociale européenne
- ✓ L'agrément ESUS -entreprise solidaire d'utilité sociale – qui permet de bénéficier de financements solidaires

b) Une politique

La politique gouvernementale actuelle se résume à une ambition : aider l'ESS à changer d'échelle et à devenir beaucoup plus importante dans le système économique français.

Pour cela la loi du 31 juillet 2014 puis une série de mesures gouvernementales vont créer ou améliorer des modes de financement : définition de la subvention pour les associations, certificats mutualistes, titres associatifs, lignes dédiées à l'ESS au sein de la BPI, contrats d'impact sociétal, Fonds NOVESS de la CDC, etc.

- c) Des moyens : une délégation interministérielle à l'ESS est recrée en décembre 2015 et rattachée à la Direction Générale du Trésor au sein du ministère de l'économie et des finances. Un budget lui est attaché, des correspondants régionaux sont réactivés.

3 . Quelles leçons tirer de la situation actuelle ?

La réalité est plus complexe que ce tableau apparemment idyllique.

- a) Les services de l'Etat et le ministère concerné n'arrivent pas à se départir d'une tradition française qui est le colbertisme, c'est-à-dire la tentation permanente de vouloir tout diriger, y compris dans les détails. Les acteurs de l'ESS sont placés dans une logique d'infantilisation
- b) La confusion permanente entre le CSESS et ESS France et la dilution du rôle de celle-ci : la difficulté à accepter pleinement les logiques de co construction avec la société civile organisée et les corps intermédiaires
- c) Une étape dans un cheminement qui n'est pas terminé. Des retours en arrière sont possibles. Il y en a déjà eu. La démocratie est un éternel combat et l'ESS participe de ce combat.