

LES ETUDES DU  
**CIRIEC**

France

**Collection**  
**Economie collective & territoires**

**Thème 2 - Finance et intérêt  
général dans les territoires**



Editions du CIRIEC -France

**Études du CIRIEC-France**

**Collection économie collective et territoires**  
**Thème 2 – Finance et intérêt général**  
**dans les territoires**

Janvier 2023

# ECONOMIE COLLECTIVE ET TERRITOIRES

## Préambule

Le monde traverse une période de profonde et rapide transformation qui s'avère encore plus aiguë sous l'effet des diverses transitions (économique, sociale, écologique). A l'horizon se profilent de nouveaux ordres mondiaux avec des approches et des conséquences bien différentes en réponse aux principaux problèmes du 21ème siècle que sont la pauvreté, la détérioration de l'environnement, la transformation du travail et l'affaiblissement de la démocratie politique et économique. Face à ces enjeux, les modèles économiques tournés vers l'intérêt général et la satisfaction des besoins réels des individus, qu'ils relèvent de la sphère publique ou de l'économie sociale et solidaire, doivent servir de piliers à un nouveau développement socialement responsable et durable, et apporter des réponses satisfaisantes aux besoins essentiels des populations. S'inscrivant dans cette démarche, et conformément à sa vocation d'origine, le CIRIEC-France entend apporter sa contribution scientifique et pratique à la recherche des modèles économiques qui servent l'intérêt collectif, raison pour laquelle il s'est engagé dans une vaste étude sur le thème « économie collective et territoires ». Cette étude fera *in fine* l'objet d'un ouvrage élaboré à partir des constats de terrain effectués par des responsables d'organisations, des experts et des universitaires. Elle s'appuie sur des concepts prédéfinis :

**Economie collective** : l'ensemble des pratiques de production et de services ayant pour raison d'être la satisfaction des besoins fondamentaux (ou essentiels) des personnes. Sont englobées dans cette définition les activités fondées sur des missions de service public, les activités relevant de l'ESS, les activités menées dans le cadre des « communs » ou « biens communs ».

**Territoires** : la zone géographique de populations où se rencontrent des besoins sociaux et des moyens d'y répondre. Cette zone ne correspond pas nécessairement à une circonscription administrative. Elle est variable selon les secteurs : santé, éducation, mobilité... Ce peut être un quartier, une banlieue, un pays, un bassin de vie ou d'emploi dans lequel les parties prenantes dépendent d'un même ensemble de fonctions économiques ou de services. C'est le lieu de déploiement des stratégies, en liaison avec toutes les parties prenantes de pouvoir et d'échange qui contribuent à sa mise en œuvre.

L'étude est organisée en **thèmes sectoriels** : mobilité, santé, éducation, logement, eau et énergie, care, finances, travail - emploi et développement économique, ...et en thèmes transversaux : développement durable, bénévolat et volontariat, impact des entreprises publiques nationales et internationales, lien social et technologies. Mais pour chaque thème ont été mesurés les besoins exprimés et les réponses à apporter en les mettant en relation les uns avec les autres, dans une approche globale correspondant à la vie dans les territoires. La prise en compte des interactions entre ces thèmes peut être source de développement plus harmonieux et de réponses mieux construites.

**Le présent dossier est consacré au thème de la finance au service de l'intérêt collectif.**

Alain ARNAUD  
Président

Jean-Louis CABRESPINES  
Délégué général

# SOMMAIRE

- **Introduction**.....p.1
- **Le financement des actions d'intérêt général dans les territoires : le rôle des acteurs de l'ESS**  
Jean-Louis Bancel.....p.3
- **Les mutations du financement de l'ESS : entre nécessité de grandir et impératif de cohérence**  
Jérôme Saddier.....p.11
- **Finance à impact social : une dynamique en fort développement**  
Frédéric Tiberghien.....p.17
- **Les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'économie collective ? L'exemple de Plaine Commune, Établissement Public Territorial de la métropole du Grand Paris**  
Nathalie Rey, Philippe Mignard.....p.27
- **Les monnaies locales en France : bilan et perspectives**  
Marie Fare.....p.41
- **Monnaies locales dites alternatives : quelle place dans l'écosystème ?**  
Amandine Laré et Angélique Chassy.....p.53
- **Les associations, actrices de l'économie sociale et solidaire, face aux réalités économiques et financières dans le territoire normand**  
Jean-Luc Léger.....p.55
- **Pôle financier public : le cas de la Banque des Territoires dans le financement local et l'accompagnement de l'économie collective**  
Nathalie Rey.....p.65

## INTRODUCTION

Les travaux du CIRIEC France sur la place, le rôle, la réalité de l'économie collective dans les territoires sont historiquement inscrits dans l'ADN de notre organisation.

L'économie collective doit prendre en compte toutes les problématiques rencontrées dans les territoires en les abordant de manière systémique. Parmi celles-là, il y a la question de la finance, prise bien sûr en tant que moteur du développement de l'économie réelle, et non comme produit de marché alimentant des pratiques spéculatives. Dans le cadre de l'étude générale sur l'économie collective dans les territoires, il s'agit bien d'interroger la place et le rôle des acteurs financiers publics et de l'économie sociale et solidaire en faveur de l'intérêt général. Si les organisations bancaires et financières du secteur public et de l'ESS ont une contribution importante au financement de l'économie locale, sont-elles à l'abri pour autant d'une financiarisation de leurs pratiques à l'instar des établissements lucratifs, ce qui peut leur faire perdre leur spécificité et leur raison d'être ? Quelle dynamique pour la finance à impact social ? Quel est l'avenir des monnaies locales complémentaires et autres monnaies alternatives ? Quelle est la vision d'un acteur institutionnel de terrain, qui voit se déliter le tissu associatif et se développer une logique de gestion au détriment d'une logique d'animation ? Quel rôle du Pôle financier public, notamment celui de l'un de ses acteurs en faveur de l'intérêt général et dans le financement du développement territorial ?

Ce sont toutes ces questions auxquelles la présente étude entend apporter des réponses, avec les contributions de plusieurs experts des questions économiques et financières en lien avec l'intérêt collectif. Il ne s'agit pas bien entendu d'une étude exhaustive et approfondie, car bien d'autres thèmes auraient mérité d'être explorés, comme par exemple les plateformes de financement participatif, la mesure de l'impact des politiques publiques locales, l'efficacité de la dépense fiscale consentie par l'Etat au bénéfice des actions d'intérêt général, ou encore l'apport des financements européens. Il s'est agi en revanche de dégager de grandes tendances concernant le rôle de la finance, de mettre en évidence ce que les acteurs publics et de l'économie sociale et solidaire apportent dans les territoires, mais aussi les insuffisances voire les risques d'incohérence dans un système économique qui privilégie la concurrence, la consommation et la rentabilité plutôt que l'intérêt collectif.

## Le financement des actions d'intérêt général dans les territoires, le rôle des acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire

Jean-Louis Bancel<sup>1</sup>

Pendant une vingtaine d'années, la « globalisation » ultralibérale, c'est-à-dire la construction d'un monde sans frontière au service de la libre circulation des capitaux, s'est généralisée. Ce phénomène a causé de nombreux dégâts. Certains, directement, comme la crise de 2008-2009, d'autres ont été aggravés indirectement, comme le développement du chômage dans les pays anciennement industrialisés, du fait de l'extension planétaire des chaînes d'approvisionnement, déplaçant les lieux de production vers les pays à bas coût de main de d'œuvre.

Cette accumulation d'effets négatifs a conduit de nombreux citoyens de pays développés à avoir le sentiment d'être des « dindons de la farce ». En réaction, ceci a conduit à des manifestations elles-mêmes internationales, avec des variantes nationales : « occupied Wall Street<sup>2</sup> », « move your money<sup>3</sup> », « gilets jaunes » « Zones à défendre (ZAD)<sup>4</sup> », etc... Il faut également y ajouter la montée en puissance de contestation larvée des dégâts du libéralisme financier par la montée du populisme politique.

Est également apparue une autre forme de réaction, la version contemporaine de l'idée, apparue aux environs de 1968, de « vivre et travailler au pays<sup>5</sup> ». Depuis le début des années 2000, l'enracinement dans les territoires est devenu un nouvel axe mobilisateur des dirigeants politiques et des responsables économiques et sociaux. Ce phénomène est passé d'une position aux marges de l'évolution économique et sociale principale pour s'intégrer, progressivement, aux politiques proposées par des responsables politiques locaux et nationaux. La pandémie a fait surgir la question du rapatriement de certaines activités délocalisées à l'autre bout du Monde.

Dans une analyse sur longue période, nous allons présenter la place et le rôle des acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) dans ces évolutions. Nous verrons comment, en passant, progressivement, du rôle de « réparateurs des dégâts » à « accompagnateurs » de la globalisation (1<sup>ère</sup> partie) à celui de « forces de proposition pour la construction d'un Monde meilleur » (2<sup>ème</sup> partie), les acteurs de l'ESS ont accompagné puis contribuent aujourd'hui à faire des territoires un point d'ancrage du « Contrat social » contemporain.

---

<sup>1</sup> HEC, ENA, J.L.Bancel est titulaire d'une licence de droit des affaires et d'un DESS de droit public. Ancien haut fonctionnaire du ministère des Finances, il est président de Coop FR, de Coopératives Europe et de la fondation du Crédit Coopératif.

<sup>2</sup> Occupons Wall Street, emplacement de la Bourse des valeurs de New-York  
[Occupay Wall Street — Wikipédia \(wikipedia.org\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Occupy_Wall_Street)

<sup>3</sup> Mouvement intitulé changer de banque pour changer le monde en français  
[Move Your Money - Latest Updates for 2021 \(moveyourmoneyproject.org\)](https://moveyourmoneyproject.org/)

<sup>4</sup> [Zone à défendre — Wikipédia \(wikipedia.org\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Zone_à_défendre)

<sup>5</sup> Slogan politique des années 1970 avec les débuts du phénomène de désindustrialisation consécutif au premier chocs pétrolier. Voir référence dans les archives mémoires de la CFDT : [Vivre et travailler au pays. \(CFI/6/269\) - Archives de la CFDT](https://www.cfdt.fr/IMG/pdf/Vivre_et_travailler_au_pays._(CFI/6/269)_-_Archives_de_la_CFDT.pdf)

**I. Jusqu'à la fin du XXème siècle, les territoires, n'étaient qu'une variable d'ajustement, les acteurs financiers de l'ESS ont « accompagné » la modernisation, parallèlement d'autres acteurs de l'ESS faisaient les « brancardiers ».**

L'après seconde guerre mondiale, en particulier lors « des trente glorieuses », se sont poursuivies et exacerbées les mutations économiques, sociales et géographiques démarrées lors de la Première révolution industrielle : bascule d'une économie agricole et vivrière vers une économie industrielle puis de consommation. Il en a résulté l'essor du secteur secondaire se concentrant, grâce aux moyens de transport (autoroutes, aéroports, chemins de fer), dans des grandes agglomérations urbaines de dimension nationale, voire internationale. Outre le changement de localisation de la population active, ceci a conduit à une nouvelle répartition géographique de la richesse. La pompe aspirante des villes vidait les campagnes qui pour répondre aux défis de la globalisation devaient « se remembrer » afin de devenir plus productives et continuer à « nourrir le Monde », dont la population croissait à un rythme très soutenu.

Au cours de cette époque de profonds bouleversements de nouveaux acteurs de l'ESS sont apparus pour répondre aux besoins de la classe moyenne. L'exemple le plus manifeste de ceci a été le développement du secteur mutualiste. C'est ainsi que sont apparues les « mutuelles d'assurance sans intermédiaires »<sup>6</sup> pour assurer la voiture puis le logement des classes moyennes. Dans le même temps, avec les progrès de la médecine, leur prise en charge, partielle, par la Sécurité Sociale, a permis la montée en puissance des « mutuelles santé »<sup>7</sup>. Il en ressort que, dans l'après seconde guerre mondiale, les opérateurs financiers de l'ESS ont accompagné le mouvement de « modernisation » de notre pays. Dans ce domaine, il faut, également, rappeler le rôle joué, par le Crédit Agricole dans la modernisation de l'agriculture, passée de petites exploitations familiales à de grandes unités fournissant la chaîne agro-alimentaire. Il importe de mettre en évidence comment s'est déroulée cette montée en puissance entre les différentes catégories des acteurs de l'ESS.

Dans le domaine bancaire, du fait de la naissance des opérateurs à la fin du XIXème siècle, c'est à dire au sein d'une France rurale, pas encore complètement « jacobinisée », la construction à l'échelon national a été fédérative. Cette pyramide s'est construite sous la forme de l'agrégation par étages fondée sur des « caisses » locales. Pour les banques mutualistes, l'enjeu le plus important de l'après-guerre a été de sortir des territoires ruraux pour accéder à la vaste clientèle des villes (cf l'évolution du statut du Crédit Agricole) ou d'acquérir la notoriété de marques nationales (cf les politiques de regroupement des structures locales au sein des réseaux des Banque Populaire et du Crédit Mutuel).

Pour le monde mutualiste du GEMA, apparu presque cent ans après les premières banques coopératives, l'organisation territoriale administrative était différente. A l'exception de la GMF et de la MAIF créées juste avant la seconde guerre mondiale, toutes les autres structures sont nées, à un moment où la dimension unitaire à

---

<sup>6</sup> Catégorie créée par le code des assurances. L'essentiel d'entre elles étaient regroupées au sein du Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance (GEMA) créé en 1964. [Groupement des entreprises mutuelles d'assurance — Wikipédia \(wikipedia.org\) devenue l'Association des Assureurs Mutualistes \(AAM\).](https://fr.wikipedia.org/wiki/Groupement_des_entreprises_mutuelles_d'assurance)

<sup>7</sup> Organismes régis par le code de la Mutualité

l'échelon national du pays constituait une évidence. Dès l'origine, ces entreprises ont eu la caractéristique, peu fréquente en France, d'être à la fois « jacobines<sup>8</sup> » et « provinciales », le siège de la MAIF, de la MAAF, de la MACIF étant situé, à Niort intitulée la « capitale française de mutuelles ». Dans le même temps la MATMUT implantait son siège national, à Rouen.

Cette caractéristique doit être mise en évidence. Dans notre pays l'enracinement territorial des grandes structures financières de l'ESS ne doit pas être confondu avec l'existence d'une organisation fédérative horizontale, où il n'y aurait pas de sommet. La comparaison/opposition avec l'Allemagne, pays à structuration fédérale, ou l'Italie, pays avec des régions puissantes, doit particulièrement être mise en évidence. Par contraste avec les grands groupes bancaires et d'assurance<sup>9</sup> français qui ont pris une part active à la globalisation en se désintéressant des zones les moins peuplées de notre territoire, les grands opérateurs financiers de l'ESS ont fait des territoires des bastions qui rendent le marché français peu favorable à la conquête par des opérateurs étrangers. Ceci explique pourquoi les banques coopératives,<sup>10</sup> d'une part et les assureurs mutualistes<sup>11</sup>, d'autre part occupent une position majoritaire sur leur marché domestique. Par contraste, eu égard aux difficultés qu'ils ont rencontré pour sortir de l'Hexagone<sup>12</sup>, on peut considérer qu'ils ont accompagné la globalisation même s'ils n'y ont pas joué un rôle moteur.

Du fait de la construction du marché unique européen, notre pays est entré à partir des années 1980 dans la tourmente de la globalisation avec son cortège de fermeture de sites industriels et de licenciements. Ceci s'est traduit par un renforcement de l'activité des collectivités locales, communes et départements, dans le financement des activités du domaine social. Ceci s'est accompagné par une montée en puissance dans les années 1970 à 1990 de la place des structures associatives. Une part importante de l'activité sera de « réparer » les dégâts de la globalisation. Grâce à l'action des associations, des progrès notoires ont été réalisés pour permettre la prise en charge puis l'intégration des personnes en situation de handicap, ou pour accompagner le vieillissement de la population, en particulier dans les zones rurales. Il y a également eu le développement de structures associatives pour accompagner les personnes en situation de chômage de longue durée, ou celles « très éloignées » de l'emploi du fait de leur absence de qualification.

Pendant toute cette période, à de rares exceptions<sup>13</sup>, les grandes structures financières de l'ESS ont peu contribué au financement de ces opérateurs associatifs dédiés « à la réparation » des dégâts de la globalisation. L'essentiel du financement

---

<sup>8</sup> C'est volontairement que nous utilisons ce qualificatif habituellement employé pour caractériser une centralisation à partir de Paris

<sup>9</sup> Dans la banque on peut citer BNP Paribas qui a décidé de faire de l'Europe son marché domestique. Dans le domaine de l'assurance la conquête du Monde par le groupe AXA, issu des « anciennes mutuelles » basées à Rouen est l'autre exemple typique.

<sup>10</sup> Les banques coopératives représentent plus de 60% du marché national de détail

<sup>11</sup> Les mutuelles de l'AAM (Association des Assureurs Mutualistes) représente 50% du marché de l'assurance de dommages en France

<sup>12</sup> L'illustration la plus typique de cette difficulté d'internationalisation sur le « marché domestique » européen a été l'échec du Crédit Agricole en Grèce ce qui l'a conduit à se réinvestir sur le territoire national et en particulier les régions

<sup>13</sup> Parmi les exceptions citons l'ADIE soutenu depuis l'origine par le Crédit Mutuel et le Crédit Coopératif, ou France Active soutenue par les mêmes banquiers coopératifs.



est venu du secteur public, collectivités locales et financements sociaux par le budget de l'Etat ou par des transferts sociaux.

En dépit d'une volonté d'unité politique affichée, cette dichotomie au sein de l'ESS, entre le « courant entrepreneurial » et le « courant des brancardiers<sup>14</sup> » explique une part significative des tensions voire des difficultés pouvant exister au sein des structures de regroupement nationales ou régionales.

## **II. Les acteurs de l'ESS, au premier rang, pour redonner de la vitalité aux territoires.**

Avec le tournant du nouveau millénaire, il est apparu que la globalisation ne pouvait être le seul avenir du Monde. Des visions du monde alternatives sont apparues : l'altermondialisme, au moment de la constitution de l'OMC<sup>15</sup>, la réduction des inégalités sociales tant à l'intérieur des pays ou à l'échelon international, mais aussi la prise de conscience de l'urgence de mener à bien des transitions pour éviter l'évolution délétère de l'anthropocène.

Redonner de la vitalité aux territoires a été un des facteurs qui a concouru au rapprochement des deux courants de l'ESS : les « entrepreneuriaux », pour leur capacité financière et d'ingénierie et « les brancardiers » pour leur enracinement et leur proximité avec les citoyens. Ce rapprochement s'est opéré progressivement.

Il y eut tout d'abord l'influence de la classe politique avec la montée en puissance de l'idée de déconcentration puis de décentralisation. De nombreuses réformes institutionnelles ont eu lieu : création des régions, puis mise en place des dispositifs d'intercommunalité. Ces évolutions de la structuration politique et administrative de notre pays ont eu une influence sur l'organisation des grandes structures de l'ESS.

Les groupes bancaires coopératifs ont regroupé leurs entités autour de grandes régions assez proches de celles de l'Etat. Du fait de la « remontée » à Bruxelles et Francfort de la surveillance prudentielle, cette consolidation au niveau régional s'est accompagnée d'un renforcement des pouvoirs et des fonctions des organes centraux situés à Paris.

Pour les mutuelles de l'AAM<sup>16</sup>, il faut rappeler la démarche de précurseur de Jacques Vandier, président de la MACIF, pour établir une organisation fortement déconcentrée auprès des régions. Le siège national, transporté à Paris, a repris, au nom d'une meilleure égalité de traitement entre les sociétaires des prérogatives, en particulier tarifaires, qui avaient été dévolues aux régions. En contrepartie d'autres outils, tels que la déclinaison de la RSE, ont permis de maintenir une place particulière aux régions. Le groupe COVEA centralise, à Paris, les pouvoirs et les mutuelles qui le composent<sup>17</sup> sont devenues des marques leur retirant l'essentiel des facteurs d'enracinement territorial antérieur.

---

<sup>14</sup> Nous utilisons cette expression en faisant référence à Henri Dunant, fondateur de la Croix Rouge, qui a fait reconnaître le rôle des « brancardiers » dans le droit international de la guerre pour « relever », sur le champ de bataille, les blessés et les morts.

<sup>15</sup> Organisation Mondiale du commerce

<sup>16</sup> Association des Assureurs Mutualistes. L'AAM réunit la famille des mutuelles d'assurance tout en respectant la richesse et la diversité de ses membres (métier, secteur, sphère géographique, taille, etc.). Le rôle de l'AAM est de promouvoir les intérêts des assureurs mutualistes, auprès de la FFA ainsi que des instances nationales, européennes et internationales.

<sup>17</sup> MAAF, GMF, Mutuelles du Mans

Du fait de la nécessité de travailler au plus près des administrations régulatrices, comme les ARS<sup>18</sup>, La Mutualité Française a calé l'organisation territoriale des activités du Livre III<sup>19</sup> sur celle de l'Etat en consolidant les anciennes unions départementales au sein de grandes unions régionales.

La montée en puissance de l'esprit d'entreprise dans la société française a été le deuxième facteur de convergence entre les deux courants de l'ESS.

Face aux effets négatifs de la globalisation, en particulier le chômage, la génération des « milléniaux<sup>20</sup> » a décidé, à défaut de trouver un poste de salarié, de créer son activité. Cette tendance s'est traduite par l'explosion du statut autoentrepreneur, parfois exploité par les grandes plateformes multinationales prédatrices, ou par le recours à des statuts d'ESS plus protecteurs comme les SCOP<sup>21</sup> ou les CAE<sup>22</sup>. Même au sein du secteur associatif, le concept « d'entreprise associative » est monté en puissance. La loi sur l'ESS, du 31 juillet 2014, a mis en place de nombreuses mesures<sup>23</sup> renforçant la capacité d'action des associations dans le domaine économique. Dans le même temps les opérateurs financiers de l'ESS ont contribué à l'apparition et au développement d'instruments pour apporter des ressources aux structures de proximité territoriale de l'ESS. Dans cette boîte à outils, citons dans l'ordre d'apparition les instruments de la finance solidaire, puis la finance participative<sup>24</sup> et la finance à impact.

La montée en puissance de la fonction d'impulsion par l'offre financière constitue un véritable « renversement de paradigme ». Ceci montre que la « financiarisation » de la Société a gagné jusqu'aux rangs de l'ESS. L'allocation, dans le premier Programme des Investissements d'Avenir (PIA), d'une enveloppe dédiée à l'ESS est une illustration de ce « renversement de paradigme ». Un second exemple est l'obligation pour toutes les banques d'utiliser une partie de la collecte<sup>25</sup> du Livret de Développement Durable et Solidaire sous forme de crédits aux entreprises de l'ESS. Ces évolutions montrent qu'au sein de l'économie, l'ESS a su trouver sa place dans l'évolution générale de financiarisation, en ayant recours à des instruments proches de ceux des autres entreprises, tout en se singularisant, par un suivi ad hoc. Ceci redonne une nouvelle signification à l'expression usuelle pour qualifier les entreprises de l'ESS : « comme les autres, une entreprise, mais une entreprise différente »

---

<sup>18</sup> Agence régionale de santé

<sup>19</sup> Gestion des structures comme les cliniques ou les centres dentaires

<sup>20</sup> Personnes nées aux environs de l'an 2000

<sup>21</sup> Société coopérative participative

<sup>22</sup> Coopérative d'activités et d'emploi

<sup>23</sup> A titre d'illustration modifications substantielles du Titre Associatif ou possibilité pour les associations de détenir des immeubles autres que ceux destinés à son exploitation.

<sup>24</sup> crowdfunding

<sup>25</sup> Actuellement 5%

Cette évolution bifide de « banalisation/singularisation » s'explique par la conjugaison de deux phénomènes : dans les territoires, le recours accru à des structures de l'ESS pour avancer dans la voie des transitions et plus globalement, par la volonté croissante de « rendre des comptes » pour les structures financières de l'ESS. Ce dernier volet s'est traduit par une amplification des pratiques de RSE<sup>26</sup> qui conduisent à davantage apporter de concours aux acteurs de terrain de l'ESS.

Cette évolution résulte de l'effet combiné du renforcement des pouvoirs des collectivités locales et de la volonté des citoyens de prendre en main leur destin face aux enjeux des transitions. A ce titre on a vu fleurir de nombreuses initiatives sur les territoires qui requièrent un investissement capitalistique et donc un concours plus important des acteurs financiers de l'ESS. Dans l'illustration de cette tendance, citons les chantiers pour la mise aux normes environnementales et climatiques d'espaces de vie. De même, avec le développement des énergies alternatives, l'apparition dans le monde rural d'unités de production solaires, éoliennes ou de méthanisation. Soucieux de garantir l'acceptabilité par la population de ces initiatives, bénéficiant souvent de soutiens publics<sup>27</sup>, les élus locaux ont eu recours à des structures juridiques de l'ESS comme les SCIC<sup>28</sup>.

L'autre facteur explicatif du rapprochement entre les deux courants de l'ESS réside dans le développement de la politique de RSE des grandes organisations financières du secteur. Soucieuses de mettre en valeur leur différence, les banques coopératives et les mutuelles ont, depuis de nombreuses années, mis en place des dispositifs pour soutenir des actions d'intérêt général. Aujourd'hui tous les grands groupes financiers de l'ESS sont dotés d'une fondation d'entreprise. Par leur mécénat, elles apportent leur écot au fonctionnement des « brancardiers » de l'ESS. Les montants apportés peuvent être symboliques mais illustrent la réduction de la distance entre les deux courants de l'ESS. L'autre mouvement, beaucoup plus significatif par ses montants financiers, a été provoqué par les effets des rapports extra financiers. Ce mouvement de canalisation de l'épargne collectée par les grandes institutions financières de l'ESS vers des opérateurs de proximité implantés dans les territoires va croissant.

En réaction à une globalisation anonyme et créatrice de trop d'inconvénients, la crise financière de 2008 et l'épidémie de covid ont renforcé la volonté de nos contemporains de donner une place plus importante aux territoires Cette évolution de fond est favorable à l'ESS et le récent rapprochement opérationnel entre ses courants historiques contribue à satisfaire l'attente de nos contemporains.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les grands opérateurs financiers capitalistiques ont eux-mêmes compris tout le bénéfice qu'ils pouvaient tirer à mener des politiques de RSE, même si les critères retenus laissent des marges de doute sur les éventuels écarts entre les déclarations et la réalité. Etant soupçonnés d'avoir distendu le lien avec leurs racines historiques, les grands acteurs financiers de l'ESS ont compris qu'ils ne pouvaient pas se désintéresser du financement des actions d'intérêt général dans les territoires.

---

<sup>26</sup> Responsabilité sociétale des entreprises.

<sup>27</sup> Voir par exemple le rôle joué par l'ADEME

<sup>28</sup> Société coopérative d'Intérêt collectif

Leur défi sera de démontrer qu'à la différence de leurs compétiteurs capitalistiques ils n'entrent pas dans la catégorie des « grands diseurs, petits faiseurs ». A la différence des financiers du secteur capitaliste, pour les opérateurs de l'ESS, le financement des actions d'intérêt général dans les territoires ne saurait se réduire à une version contemporaine du commerce des indulgences pour faire pardonner une participation active à la globalisation prédatrice, telle que le recours aux paradis fiscaux. Un renforcement du contrôle démocratique de leurs activités par les sociétaires constitue, pour les banques coopératives, les assureurs mutualistes, un des meilleurs outils de crédibilité pour démontrer que, dans nos structures, il n'y a pas de différence entre « dire » et « faire », ni de différence entre la « base » et le « sommet »

\*\*\*

## **Les mutations du financement de l'ESS : entre nécessité de grandir et impératif de cohérence**

**Jérôme Saddier<sup>29</sup>**

Le thème du financement des entreprises de l'ESS est assurément monté en puissance ces dernières années. Il est loisible d'établir une corrélation avec la loi de 2014, même si celle-ci comporte peu de dispositions structurantes sur le plan financier. Sans doute faut-il en chercher les raisons plus profondes dans des tendances à l'œuvre qui appellent la mobilisation de moyens nouveaux, que ce soit dans le monde de l'entrepreneuriat social ou dans le changement de dimension d'acteurs historiques de la production de biens et de services (1). Ces besoins nouveaux tendent à s'incarner dans des instruments financiers plus ou moins originaux, jusqu'à ceux de la finance à impact, qui rencontrent une augmentation conséquente des acteurs et des moyens disponibles (2). Néanmoins, cette situation inédite ne doit pas occulter le fait que l'ESS, par les formes d'entreprises et d'organisations qu'elle met en œuvre, est un mode de financement à part entière de l'économie et que l'intervention de tiers dans ses activités n'est pas sans risque sur sa gouvernance démocratique ni sur la mise en œuvre d'une lucrativité limitée (3).

### **Les nouvelles tendances du financement de l'ESS**

Il n'existerait pas de problématique de financement s'il n'y avait pas de besoins nouveaux. Si l'on devait résumer ceux-ci, nous les identifierions à deux catégories : ceux destinés à soutenir la dynamique entrepreneuriale dans l'ESS, et ceux destinés à accompagner les mutations d'organisations plus anciennes dans leur développement et/ou la transformation de leurs activités.

D'une part, donc, il existe un indéniable essor de la dynamique entrepreneuriale dans l'ESS. Qu'elle s'incarne dans des formes associatives, coopératives ou des sociétés commerciales, celle-ci est réelle, le plus souvent motivée par des causes écologiques ou solidaires. Selon la forme juridique choisie, et selon le stade de vie de l'entreprise, la problématique pourra différer : constitution des fonds nécessaires à l'amorçage de l'activité, besoins de trésorerie indexés ou non sur des subventions à venir, constitution ou renforcement des fonds propres ou du capital, levée de fonds destinée à créer les conditions d'un développement ou d'un « rebond », apports destinés à la reprise d'une entreprise en coopérative...

D'autre part, il est tout aussi incontestable que des acteurs plus « installés », par exemple dans le monde mutualiste ou associatif, puissent avoir des besoins de financement, notamment en investissement, que leurs fonds propres ne peuvent satisfaire à eux seuls. Le besoin n'est pas neuf, mais l'amplification de la mise en concurrence de certaines activités caractérisant fortement les entreprises et organisations de l'ESS (notamment la santé et la solidarité), conduit inexorablement à la sollicitation d'outils financiers qui ne dépendent plus seulement de la mobilisation

---

<sup>29</sup> Diplômé de Sciences Po Lyon, Jérôme Saddier est également titulaire d'une licence d'histoire, d'une maîtrise en sciences politiques et d'un master en relations internationales. Il a été conseiller spécial et chef de cabinet du ministre de l'économie sociale et solidaire et de la consommation de 2012 à 2014. Il est président de ESS France, d'Avise et du Crédit Coopératif.

des adhérents et des sociétaires. A ce stade, il convient de noter le paradoxe auxquels certains grands acteurs doivent faire face : alors qu'une gestion prudente ou tout simplement la pression réglementaire les invite à constituer d'importantes réserves, leur haut de bilan est parfois regardé comme un bas de laine illégitime par la puissance publique qui ne rechigne pas à le ponctionner. Quoi qu'il en soit, le recours à des outils de dette ou de quasi-fonds propres s'impose donc de plus en plus, en contrepoint du phénomène avéré de faiblesse organique des fonds propres, notamment dans le monde associatif ; la crise économique est venue nous rappeler la fragilité structurelle d'un grand nombre d'organisations de l'ESS en cas de rupture d'activité.

La palette des outils financiers se caractérise par une large diversité, bien que l'ensemble de cette palette soit maîtrisé par un faible nombre d'acteurs financiers, et bancaires au premier chef. Le rôle du Crédit Coopératif en la matière, aux côtés d'autres acteurs privés comme France Active par exemple, est assurément irremplaçable lorsqu'il s'agit de répartir l'intervention en outils de dette ou de trésorerie, de placer des titres associatifs ou participatifs, de conseiller le recours au crowdfunding... De même, le rôle de la finance solidaire, dont les encours ont été multipliés par sept en dix ans, est devenu incontournable dans le soutien accordé aux entreprises sociales. Les divers dispositifs permettant d'abonder les mécanismes de la finance solidaire (épargne salariale, assurance-vie...) font désormais l'objet d'une attention soutenue des pouvoirs publics et du législateur en particulier.

Le rôle des financeurs publics comme la CDC/Banque des Territoires ainsi que sa filiale la BPI sont tout autant incontournables. Il faut noter la montée en puissance rapide de la première sur l'investissement « à impact » et en particulier dans l'ESS ; il lui reste sans doute au niveau territorial à parfaire les connexions avec l'environnement des entreprises et des porteurs de projet mais la volonté est là, illustrative d'une réelle politique publique en la matière. Les intentions initiales de la BPI, d'ailleurs identifiées par la loi de 2014, ne se sont jamais réellement concrétisées ; sans doute la doctrine de la BPI (et la répartition des compétences avec sa maison-mère) ne lui garantit pas de proximité avec les modèles entrepreneuriaux de l'ESS, lesquels sont encore trop souvent sujets à l'incompréhension de leurs interlocuteurs publics lorsqu'il s'agit de tenir compte de leurs spécificités dans l'instruction de leurs demandes (absence de notion de chiffre d'affaires, d'actionnariat...).

La complexité de l'écosystème de l'ESS, ainsi que la prise en compte des spécificités de ses activités et modèles, rendent plus que jamais nécessaire une approche fondée sur l'ingénierie spécialisée et sur la diversité des approches, tant du côté des financeurs privés que publics. Il y a un risque réel à ce que l'essor de l'entrepreneuriat social ne soit pas accompagné d'une appréciation juste des spécificités des activités et des structures qui les portent. Le double écueil serait alors d'une part que « l'effet de mode » et un réflexe philanthropique ne l'emportent sur une analyse sérieuse du potentiel d'un projet, et d'autre part (a contrario) que les exigences de rentabilité soient bien trop déconnectées de la réalité et des intentions initiales. C'est le rôle des acteurs financiers que d'y veiller.

## **Des acteurs de plus en plus nombreux, mais pas nécessairement en phase avec l'ESS**

Autre tendance lourde qui caractérise les acteurs du financement de l'ESS : la montée en puissance des investisseurs de la « finance à impact ». Sans doute les financeurs classiques de l'ESS sont-ils passés à côté de l'émergence de cette catégorie de véhicules financiers. Leur récente émergence est concomitante à deux transformations majeures de la finance d'entreprise ces dernières années : d'une part le déclin du financement boursier au profit du financement de parts sociales (ou equity) sur fond d'augmentation des liquidités mondiales, d'autre part la croissance exponentielle du nombre de fonds disposant d'une politique « ESG », autrement dit notant leurs récipiendaires de capital selon des critères sociaux, écologiques et de bonne gouvernance. Outils de promotion d'un nouveau modèle d'entreprise plus vertueux, ou excroissance des tendances à l'œuvre dans le financement des entreprises ordinaires ? Il est encore tôt pour se faire une opinion sur ces nouveaux venus... Ils sont pour l'essentiel des fonds orientés vers des activités et des entreprises en émergence, le plus souvent résultant de « pure players » de l'ESS donc ne bénéficiant pas au départ d'une assise forte en termes de structuration collective et de fonds apportés par des adhérents/sociétaires/bénéficiaires. Leur besoin se caractérisant principalement par des fonds propres ou du capital selon la forme d'entreprise choisie, c'est donc vers des investisseurs ad hoc qu'ils se tournent.

Il faut noter d'abord la quasi-inexistence de fonds d'amorçage en France pour les activités menées au titre de l'ESS. De ce point de vue, l'ESS ne fait assurément pas partie de la « start up nation ». Les premières années d'activité de ses entreprises dépendent bien souvent de subventions, de dotations, de facilités de caisse, en plus des revenus d'activité, mais n'ont accès aux investisseurs en fonds propres ou en capital bien souvent qu'à partir de la troisième ou quatrième année de bilan.

Leur arme pour convaincre est dès lors leur « impact », notion quelque peu fourre-tout mais qui, dans le cas d'espèce, permet de compléter l'analyse de rentabilité financière par une recherche intentionnelle d'effet social ou environnemental lié directement à l'activité. Bien que la méthodologie de mesure d'impact soit encore perfectible, un « marché » se structure petit à petit autour de fonds et d'évaluateurs, attirant aussi bien des professionnels éprouvés du capital investissement que des acteurs historiques de l'ESS (notamment dans l'univers mutualiste), ou encore des plateformes de financement participatif. Le gouvernement cherche à « structurer » ce marché en s'employant à faire travailler les principaux acteurs de la place de Paris autour de référentiels communs. Quand bien même le travail intellectuel est intense et sans doute indispensable, il serait prématuré de se risquer à estimer qu'il puisse aboutir dans un horizon bref.

Il est bien trop tôt pour mesurer l'effet réel et structurant de la « finance à impact » dans l'ESS, comme la pérennité et la sincérité de l'engagement de certains de ses acteurs. Il n'en est pas moins avéré que le phénomène prend de l'ampleur et qu'il mériterait une certaine normalisation, d'autant plus que l'Etat la reprend à son compte à la faveur du mécanisme des « contrats à impact ». Tout droit venu du monde anglo-saxon, celui-ci consiste à décharger la puissance publique du financement d'une activité de son ressort, pour la confier d'une part à un opérateur privé (de l'ESS le plus

souvent), et d'autre part à un acteur financier qui se substitue à l'Etat en première intention. La contractualisation emporte des indicateurs de réussite en lien avec l'objet même du contrat (insertion de personnes éloignées de l'emploi, nombre de personnes formées, gains énergétiques...) qui conditionnent le remboursement avec intérêt de l'opérateur financier par l'Etat.

Ce mécanisme, qui prend à peine ses marques dans la politique publique française, est encore bien jeune pour être évalué lui aussi. Il soulève cependant quelques interrogations de principe du côté des acteurs financiers, qui souhaiteraient d'une part distinguer plus nettement l'activité d'arrangeur de celle de financeur, et d'autre part pousser une approche de fonds d'investissement spécialisés compte-tenu des caractéristiques et des tickets finalement modestes de ces contrats. Du côté des acteurs des politiques sociales concernés, l'objectivation de l'impact et le rôle de l'évaluateur indépendant demeurent sujets à questionnements de principe ; de même, les fondements de l'intervention de l'Etat demeurent débattus, que ce soit pour interroger la réalité des « coûts évités » qui motivent la démarche, ou pour contester une forme de désengagement. Quoi qu'il en soit, nul ne peut contester le succès des appels à projets en termes de nombre de répondants qui manifestent leur enthousiasme quant à l'opportunité offerte, même pour une période bornée, de tenter le développement de leur activité ou l'expérimentation de solutions nouvelles à grande échelle.

Enfin, soulignons l'essor contigu de la « finance verte ». En soi, elle n'est pas substantiellement liée à l'ESS mais deux préoccupations conduisent à l'évoquer. D'une part, les engagements en matière de financement de la transition écologique sont historiquement ceux qui ont été pris très majoritairement par des acteurs de l'ESS, avec des objectifs très qualitatifs tant sur les finalités (énergies renouvelables, agriculture biologique...), que sur les modalités (recherche intentionnelle d'un changement systémique contrairement à une simple compensation des externalités négatives). D'autre part, les acteurs de l'ESS qui se sont engagés dans une telle voie n'ont jamais perdu de vue parallèlement les finalités sociales qui sont les leurs – force est de constater que les motivations permettant de parvenir prochainement à une « taxonomie verte » au niveau européen ont devancé, sans doute grâce à leurs implications industrielles et capitalistiques, les motivations à l'origine de la demande d'une « taxonomie sociale » telle que les acteurs de la finance solidaire la promeuvent depuis des années.

Ces débats peuvent paraître réservés à des théoriciens, mais ils concernent ni plus ni moins la dimension systémique de la transition écologique souhaitée. Ils pourraient aussi illustrer le fait que l'essor de la « finance à impact » ou de la « finance verte » pourraient n'être in fine que la manifestation d'une excroissance d'une sphère financière déjà hypertrophiée et en quête de nouveaux marchés – mais à ses conditions de rentabilité qui demeurent celles de la rentabilité du capital, et non de la rentabilité collective résultant de la socialisation du risque couvert. Deux philosophies bien opposées en somme...



## **Vers une « financiarisation » de l'ESS ?**

Ceci nous amène à rappeler combien l'ESS obéit à des logiques alternatives profondes à celles de l'économie capitaliste. Economie collective, elle se fonde sur un autre rapport à la finalité de l'action, à la propriété, et à la gouvernance. Economie fondée sur la limitation de sa lucrativité, elle met en œuvre un autre rapport au financement de ses activités puisque, à l'exception de certaines coopératives qui disposent d'un capital social, le résultat dégagé n'a pas pour objet de rémunérer le capital investi, a fortiori venant de financeurs extérieurs.

C'est pourtant un risque croissant résultant, comme il est dit précédemment, de la nécessité d'investir, de renforcer ses fonds propres, de faire croître ses activités. Ce qui est logique lorsque cela résulte de stratégies parfaitement assumées, l'est moins lorsqu'il s'agit d'amortir les conséquences d'un régulateur public dans les activités financières et d'assurance, ou d'une logique de mise en concurrence sur la base de cahiers des charges impactant par exemple les associations gestionnaires dans le secteur de la solidarité. Une certaine « fuite en avant » peut conduire à recourir à de l'ingénierie financière qui peut contribuer à dénaturer la gestion désintéressée de l'entreprise ou de l'association, dès lors que celle-ci travaille pour partie à rembourser l'apport de capital indépendamment de celui apporté par les personnes composant la société.

Il n'est pas inutile de le rappeler : l'ESS est un mode à part entière de financement des activités économiques, qui tend à aller chercher dans les apports des membres et dans les revenus d'activité, les moyens financiers de son action. Les outils historiques de fonds propres extérieurs (les titres associatifs et participatifs) respectent cette philosophie dans la mesure où leur remboursement est à la main de l'émetteur, que leur rémunération est fortement contrainte par le modèle de lucrativité limitée, et que l'intervention d'investisseurs extérieurs ne compromet pas l'organisation de la gouvernance démocratique.

Sans doute, derrière le terme de « capital patient » que l'on attribue volontiers aux financeurs historiques de l'ESS faut-il reconnaître une vision assez orthogonale à celle majoritairement répandue dans la finance de marché. Là où cette dernière conçoit l'apport de fonds comme la prise d'un risque nécessitant une rémunération en contrepartie à court terme (par le biais du dividende ou de la croissance de valeur de l'entreprise et donc des parts sociales), l'univers de l'ESS le conçoit plus volontiers comme un acte de prévoyance donnant accès à un outil collectif dont la présence à moyen et long terme sera précieuse en cas de coup dur. La recherche de « pérennité » des entreprises de l'ESS porte intrinsèquement en elle la limitation et l'encadrement des titres de dettes ou d'apports. Rentabilité contre durabilité ? Evidemment, le débat ne peut être caricaturé ainsi, mais la robustesse de certains acteurs majeurs dont l'essentiel ou la totalité des excédents de gestion sont intégrés aux fonds propres apporte sans doute une partie de la réponse...

En tout état de cause, il ne faudrait pas que les logiques à l'œuvre dans le financement des différents types d'acteurs de l'ESS conduisent à une dénaturation des principes qui expliquent sa résilience, notamment dans les crises financières mondiales que nous avons connues, et son originalité, c'est-à-dire l'expression d'une citoyenneté économique fortement différente de celle dans l'économie qui assoit sa valeur sur sa capitalisation.

\*\*\*

## Finance à impact social et territoires : une dynamique en fort développement

Frédéric Tiberghien<sup>30</sup>

La finance solidaire est née en France dans les années 1980 d'initiatives d'acteurs de la société civile voulant mettre en relation des épargnants souhaitant investir dans des activités à forte utilité sociale ou environnementale<sup>31</sup> et des porteurs de projets n'ayant pas accès aux financements bancaires traditionnels. Créée en 1995, l'association FINANSOL, devenue FAIR en 2021 à la suite de sa fusion avec l'Impact Investment Lab et de l'élargissement de son périmètre à la finance à impact social, fédère tous ces acteurs<sup>32</sup> et reste principalement portée par leur dynamisme.

### Une finance rattachée à l'économie sociale et solidaire

Par son histoire et ses origines, la finance solidaire se rattache à l'économie solidaire, englobée dès les années 1980 dans le périmètre plus large de l'économie sociale et solidaire (ESS), acté et redéfini par la loi du 31 juillet 2014.

Son ambition est d'investir et financer<sup>33</sup>, échanger, créer et répartir autrement la richesse, en privilégiant l'utilité sociale, la qualité des rapports entre usagers et producteurs et entre employeurs et salariés, tout en respectant l'environnement et en préservant les droits des générations futures (développement durable).

---

<sup>30</sup> Frédéric Tiberghien est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'École Nationale d'Administration. Son parcours professionnel l'a conduit à occuper différentes fonctions au sein du secteur public (Conseil d'Etat, cabinet du Ministre des Affaires sociales puis de la Défense ; Commissariat général au Plan ; Délégation interministérielle à l'économie sociale) ou dans des entreprises publiques ou privées. Il est président de FAIR anciennement Finansol depuis 2013 et membre du bureau et du conseil d'administration de nombreuses associations ou fondations d'entreprise.

<sup>31</sup> A tort ou à raison, la finance solidaire est adossée depuis son origine à des produits d'épargne ou d'investissement et non pas à des moyens de paiement. Les formes récentes de dons qui se sont multipliées autour des moyens de paiement (arrondis de facture ou de salaires, plateformes de dons...) ne relèvent pas de son périmètre. Il en va de même pour les monnaies locales complémentaires, même si les objectifs poursuivis sont largement convergents.

<sup>32</sup> Les membres de FAIR sont de natures diverses : banques, compagnies d'assurance ; sociétés de gestion d'épargne salariale ; fonds d'investissement ; financeurs solidaires ; sociétés de développement régional ; entreprises non cotées ouvrant leur capital ; clubs d'épargnants ; grandes écoles ; bénéficiaires de l'épargne de partage ; professionnels du conseil en patrimoine ; citoyens engagés... Ils partagent l'idée que la finance peut être révolutionnée de l'intérieur en modifiant ses référentiels.

<sup>33</sup> Sur la date d'apparition des différents produits financiers solidaires, on peut se reporter à l'étude publiée en 2014 par Finansol (Les épargnants solidaires, p 13). On distingue 3 circuits de collecte de l'épargne solidaire :

- le circuit des banques et compagnies d'assurance (livrets, dépôts à terme ; OPCVM ; contrats d'assurance-vie) qui représente 38,8 % de l'encours fin 2021 (9 514 M€ sur 24 522 M€) ;
- le circuit de la souscription directe de titres auprès d'entreprises solidaires non cotées (actions non cotées, obligation associative, dépôt à terme, compte courant d'associé...) qui représente 3,7 % de l'encours fin 2021 (909 M€) ;
- le circuit de l'épargne salariale (PEE ou PEI, PERCO ou PERCOI), qui représente 57,5 % de l'encours fin 2021 (14 100 M€).

FAIR publie tous les ans en juin un Baromètre La Croix-FAIR qui rend publics les chiffres de l'année précédente et à l'automne un Zoom qui les analyse à l'attention des professionnels.

Elle se caractérise par les traits suivants :

- les initiatives économiques financées visent à renforcer la solidarité entre les porteurs et les bénéficiaires des projets, entre les générations et/ou entre les territoires ;
- les excédents dégagés en gestion ne servent pas à enrichir des personnes physiques ou morales au-delà d'une rémunération équitable de leur implication mais sont principalement réinvestis pour développer l'activité et améliorer les conditions de revenu et de travail des salariés ;
- comme dans toute l'ESS, est mise en œuvre une gouvernance démocratique, avec une association des usagers aux décisions ;
- à l'encontre de ce qui prévaut dans la finance traditionnelle, les activités financières sont soumises à une règle de transparence qui concerne au premier chef les placements financiers et la rémunération des dirigeants (cf note 40).

La finance solidaire s'efforce donc de répondre aux besoins fondamentaux des personnes les plus fragiles de notre société. Les phénomènes d'exclusion et de pauvreté qu'elle vise à éradiquer en finançant des projets collectifs concernent l'accès à l'emploi, au logement, à la santé, à la culture et aux loisirs. Malgré les politiques de redistribution mises en œuvre par les pouvoirs publics, ils continuent de s'aggraver à la mesure de la libéralisation de l'économie et de la société, ce qui justifie et suscite la poursuite de la montée en puissance de la finance solidaire. Celle-ci a souvent joué un rôle de défricheur sur certains marchés. On pense par exemple, en matière d'environnement, au recyclage des déchets, aux énergies renouvelables ou à l'agriculture bio. Elle interfère donc avec des politiques publiques sectorielles (logement, transport, emploi, dépendance, environnement...) dans la mesure où elle cible les plus vulnérables, ceux que ces politiques publiques et l'économie collective ne réussissent pas toujours à toucher.

L'Etat a d'autant plus intérêt à soutenir la finance solidaire que ce soutien, hormis le régime de l'IR-PME<sup>34</sup> et la déductibilité des dons issus de l'épargne de partage<sup>35</sup>, ne lui coûte pratiquement rien puisqu'il s'agit d'un fléchage d'épargne privée vers des emplois à forte utilité sociale.

---

<sup>34</sup> Depuis la suppression de l'ISF en 2018, la seule aide fiscale qui subsiste au profit de l'investissement solidaire est le régime de l'IR-PME qui permet au souscripteur de déduire de son impôt sur le revenu une partie du montant de son investissement au capital des PME. Strictement encadré par le droit européen, notamment par le Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (entreprises de moins de 7 ans et plafond de 15 M€ sur 6 ans), il permet de déduire du revenu 18 % (25 % jusqu'à fin 2022) du montant souscrit dans la limite d'un plafond de 50 000€ pour une personne célibataire et de 100 000€ pour un couple, étant rappelé que joue aussi le plafonnement annuel des niches fiscales de 10 K€ par an et par ménage. La durée de l'aide a été portée à 10 ans par la LF pour 2020, la Commission européenne ayant accepté cette extension de durée. En 2017, avant la suppression de l'ISF, Finansol estimait à moins de 17 M€ par an le coût pour l'Etat du régime de l'IR-PME et de l'ISF-PME.

<sup>35</sup> Dans cette forme d'épargne, l'épargnant abandonne tout ou partie du revenu issu de son placement (entre 25 et 100 %) au bénéfice d'un organisme qu'il choisit sur une liste dressée par le teneur de compte. Une réduction fiscale lui est accordée au titre du don effectué au profit d'une œuvre d'intérêt général.

Les membres de FAIR souhaitant de leur côté que l'investissement solidaire demeure d'abord un engagement citoyen sans tomber dans l'écueil de la bonne affaire fiscale, ils ne réclament pas non plus d'autre aide fiscale<sup>36</sup>.

Le soutien principal attendu de l'Etat, outre un solide régime de garanties pour les investisseurs, consiste à obliger par la loi les acteurs financiers à proposer une offre solidaire pour tout produit financier ouvert à la souscription. Trois étapes ont balisé ce chemin : l'obligation depuis 2001 de proposer un plan d'épargne solidaire dans l'épargne salariale ; la transformation du LDD en LDDS fin 2016, effective depuis octobre 2020, permettant aux épargnants de choisir un livret réglementé contribuant à financer l'ESS ou à effectuer un don au titre de l'épargne de partage ; l'obligation depuis 2022 de présenter une UC ISR, une UC verte et une UC solidaire dans les contrats d'assurance-vie en unités de compte. Cette obligation commerciale s'avère un outil puissant de diffusion de l'épargne solidaire : en 2020, plus de 10 % des salariés choisissent de placer une partie de leur épargne sur des fonds solidaires, les organisations syndicales appuyant cette diffusion<sup>37</sup>.

Au 31 décembre 2020, le nombre de LDDS s'élevait à 24,3 millions pour un encours de 121,3 Mds€. Conformément à la réglementation applicable au LDDS et au livret A, près de 60 % de l'encours est centralisé au sein du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts. L'intégralité des prêts de ce fonds, tant en flux qu'en stock, concourent à une ou plusieurs des trois catégories de la transition écologique et solidaire voulue par le Gouvernement : la transition écologique et énergétique, l'économie responsable, les projets d'intérêt général. Il s'agit d'un usage 100 % responsable et durable de l'épargne réglementée. Le solde, 40 %, reste dans le bilan des banques. Celles-ci doivent, depuis la loi PACTE, utiliser cette ressource de la manière suivante : 80 % au moins doit financer les PME, 10 % au moins les projets contribuant à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique, et 5 % au moins l'économie sociale et solidaire. Le premier ratio est très largement dépassé par les banques. Pour le deuxième, à la fin 2020, l'encours estimé de ces crédits était de 17,7 milliards d'euros, soit 9,7 % de l'encours non centralisé des livrets A et LDDS, proche mais inférieur au seuil de 10 %. Pour le troisième, la Banque de France a révélé une bonne surprise: au premier trimestre 2021, l'encours s'élève à 30,8 milliards d'euros, ce qui correspond à 16 % de l'encours des livrets A et LDDS, très au-delà du plancher de 5 %. En 2020, toujours selon les estimations de la Banque de France, les encours les plus élevés concernaient le secteur de l'enseignement et les autres activités de service, le commerce, la réparation d'automobiles et de motocycles et les activités immobilières. Mais il faut attendre la sortie du rapport 2022 de la Banque de France sur l'épargne réglementée pour disposer d'une vision plus précise et plus fiable des financements réalisés grâce au LDDS et savoir s'ils sont tous de nature responsable et durable.

<sup>36</sup> Le bénéfice de l'IR-PME se justifie selon les membres de FAIR par le fait que le capital souscrit n'est pas rémunéré ou l'est très faiblement pendant la durée du placement. L'avantage fiscal à l'entrée compense donc l'absence ou la faible rémunération du placement pour l'épargnant, l'émetteur disposant pendant cette durée de fonds propres peu ou faiblement rémunérés qu'il peut consacrer à des projets à fort impact social.

<sup>37</sup> Edmond Maire, ancien secrétaire général de la CFDT (1971-1988), a été à l'origine de la loi du 19 février 2001 ayant réformé le régime de l'épargne salariale. Il présidait alors la Société d'investissement France Active.

Depuis la crise financière des années 2008-2010, s'est renforcé un fort courant d'opinion profondément hostile à la finance spéculative de marché et aux multinationales fermant brutalement des sites de production au gré des différentiels de salaires et de coûts, pratiquant l'optimisation et l'évasion fiscales recommandées par les grands cabinets de consultants internationaux, utilisant les paradis fiscaux pour pratiquer la corruption à large échelle... La finance solidaire se veut à l'antithèse de tous ces débordements : elle est transparente quant à l'origine des fonds collectés et investis ; elle finance uniquement l'économie réelle ; elle mobilise l'épargne des citoyens et la flèche autant que faire se peut vers des investissements de proximité ; elle privilégie l'impact social et environnemental par rapport à la rentabilité financière...

Elle connaît donc un succès croissant, qui ne se dément pas depuis une vingtaine d'années : le taux de croissance de la collecte d'épargne solidaire oscille en moyenne entre 15 et 20 % par an, soit environ dix fois plus que le PIB, avec des années 2020<sup>38</sup> et 2021<sup>39</sup> exceptionnelles du fait de la sur épargne des ménages durant la crise sanitaire.

### **Un filtre pour bénéficiaire de la finance solidaire : l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS)**

Initialement dénommé agrément « entreprise solidaire », cet agrément administratif, délivré au nom de l'Etat par les directions départementales du travail, a été conçu en 2001 comme un permis de bénéficier de l'épargne salariale.

Refondu par les articles 2 (définition de l'utilité sociale) et 11 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS (art L.3332-17-1 du code du travail) qui a multiplié les conditions pour l'obtenir et rehaussé son niveau d'exigence, son appellation a été changée à cette occasion. Ces articles 2 et 11 ont ensuite été modifiés par l'article 105 de la loi PACTE du 22 mai 2019<sup>40</sup> puis par l'article 134 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. La réforme de cet agrément en 2014 a été en particulier motivée par l'ajout aux quatre statuts composant l'ESS de celui de société commerciale de l'ESS, répondant notamment à des critères d'utilité sociale. Depuis lors, cet agrément est parfois considéré - à défaut d'une immatriculation auprès d'un greffe de tribunal de commerce avec la mention de la qualité d'entreprise de l'économie sociale et solidaire - comme une porte d'entrée dans ou un signe d'appartenance à l'ESS plutôt que comme un permis de bénéficier d'un financement solidaire sous couvert de l'épargne salariale.

---

<sup>38</sup> Frédéric Tiberghien, Le solidaire de plus en plus porteur, Revue Banque N° 863-864, 5/01/2022.

<sup>39</sup> Baromètre La Croix/Fair publié le 7 juin 2022.

<sup>40</sup> Cet article a notamment appliqué au régime de l'agrément de droit l'encadrement des rémunérations qui ne s'appliquait initialement qu'aux demandes présentées sur une base individuelle. Selon le a) du 3° du I de l'article L.3332-17-1 du code du travail « *La moyenne des sommes versées, y compris les primes, aux cinq salariés ou dirigeants les mieux rémunérés n'excède pas, au titre de l'année pour un emploi à temps complet, un plafond fixé à sept fois la rémunération annuelle perçue par un salarié à temps complet sur la base de la durée légale du travail et du salaire minimum de croissance, ou du salaire minimum de branche si ce dernier est supérieur.* » Cet écart est de 1 à 10 pour le dirigeant le mieux rémunéré.

Cet agrément peut être obtenu selon trois modalités :

- sur une base individuelle (I de l'article L.3332-17-1 précité) ;
- de droit lorsque le demandeur justifie d'un autre agrément administratif (II de l'article précité) tel que celui d'entreprise ou de chantier d'insertion ;
- ou par certains organismes de financement dont les investissements sont partiellement fléchés vers les entreprises solidaires d'utilité sociale (III de l'article précité).

Référence solide utilisée par le comité du label évoqué plus loin, l'agrément ESUS garantit au salarié bénéficiaire de l'épargne salariale que son épargne finance un type particulier d'entreprise, privilégiant la recherche d'une utilité ou d'un impact social par rapport à celle de la rentabilité financière. Et s'il s'agit d'un financeur ou d'un fonds, il lui est demandé de financer des besoins peu ou mal couverts tels que le financement de la création d'entreprise, par nature plus risquée, d'entités en retournement, également risqué, d'entités dont la majeure partie des ressources provient d'une activité non marchande, des investissements immatériels, du besoin en fonds de roulement ou d'autres besoins mal couverts par les financements traditionnels<sup>41</sup>.

### **Le label Finansol, une garantie pour l'épargnant**

Un des outils utilisés pour développer la finance solidaire a consisté à labelliser des produits financiers pour renseigner les épargnants sur le caractère solidaire des produits proposés.

Créé en 1997 et d'origine privée, le label Finansol a été le premier à s'installer et à structurer le marché financier<sup>42</sup>. Gage de confiance pour les épargnants solidaires, il s'avère d'autant plus indispensable qu'en France ces épargnants sont principalement des particuliers ou des citoyens<sup>43</sup> - d'où l'appellation parfois employée de finance citoyenne - ce qui la différencie de son équivalent anglo-saxon où l'initiative relève plutôt de la philanthropie ou de l'engagement d'investisseurs institutionnels.

---

<sup>41</sup> Les associations, qui constituent la composante la plus importante de l'ESS, ont un modèle de financement qualifié d'hybride par les spécialistes. Il mélange en effet des ressources de natures diverses (produits d'activité obtenus sur le marché ; marchés publics ; subventions ; cotisations et dons ; bénévolat...). Sur la diversité de ces modèles dans l'ESS, voir Le financement des entreprises de l'ESS, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, ESS France, avril 2017, p 109 et s et p 118 et s. La finance solidaire tient compte des spécificités de ces modèles économiques et de financement pour ajuster son offre de financement.

<sup>42</sup> Il a été suivi en 2002 par le label du Comité intersyndical d'épargne salariale (CIES), en 2009 et 2013 par les labels ISR et Fonds verts de Novethic, qui ont disparu en 2016 lorsque le relais a été pris par les pouvoirs publics avec un label public Transition énergétique et écologique pour le climat (TEEC) en 2015, devenu Greenfin, puis ISR en 2016. Le label ISR est en train d'être réformé à la suite du rapport de l'IGF de décembre 2020 «Bilan et perspectives du label « Investissement socialement responsable ».

<sup>43</sup> Alors que le nombre d'épargnants solidaires était estimé entre 800 000 et 1 000 000 en 2012, il se situe à environ 2 millions de ménages en 2020. Les statistiques publiées par l'Observatoire de la finance à impact social recensent en effet les nouvelles souscriptions de produits solidaires durant l'année précédente (4 000 en 2001, 13 000 en 2002, 73 000 en 2003, 152 000 en 2007 et en 2011, 196 000 en 2016, 366 000 en 2017, 423 000 en 2018 ; 837 000 en 2020 ; 1 262 000 en 2021). Un même épargnant pouvant avoir souscrit plusieurs produits, il est difficile d'extrapoler un nombre d'épargnants à partir du nombre de souscriptions.

L'octroi et le contrôle annuel du label par un comité indépendant répondent à des conditions de fond figurant dans le règlement du label<sup>44</sup>. Elles concernent principalement le caractère solidaire du produit ou son utilité sociale ou environnementale, la transparence et l'information de l'épargnant ainsi qu'un engagement de commercialisation.

Sans entrer dans le détail, ce règlement prévoit que « *Les bénéficiaires d'un financement solidaire sont des entreprises et associations dont l'activité est à forte utilité sociale et/ou environnementale (développement durable, lutte contre les exclusions, cohésion sociale et/ou territoriale), dont les éventuels résultats sont équitablement constitués et répartis, qui rendent compte de leurs objectifs, des moyens mis en œuvre pour les atteindre et qui évaluent leurs résultats.* » Si les entreprises agréées ESUS sont présumées remplir ces conditions, le comité du label qualifie d'activités « solidaires non ESUS » celles d'un candidat n'ayant pas demandé ou obtenu cet agrément en évaluant l'utilité sociale et/ou environnementale, la répartition équitable de la valeur économique et financière et la qualité de l'évaluation de l'impact.

Outre celles données par l'agrément ESUS, les définitions ou approches de l'utilité sociale, au nombre de cinq, sont ouvertes. Les grands domaines traditionnellement couverts par les acteurs de la finance solidaire sont l'insertion dans l'emploi, la cohésion sociale, l'apprentissage de la citoyenneté, le développement durable, la solidarité internationale.... Dans son rôle d'observatoire statistique, FAIR caractérise également ces grands domaines : accès au logement très social et social ; action sanitaire et sociale, accès à la santé, lutte contre les exclusions ; alimentation durable et agriculture biologique ; culture et éducation populaire ; énergies renouvelables ; insertion par l'activité économique ; solidarité internationale ; autres éco-activités<sup>45</sup>.

Le comité du label vérifie que le financeur ou fonds cible le même type d'activité dans ces grands domaines, que les entreprises en portefeuille correspondent en majeure partie à ces activités et que l'utilité sociale de ces entreprises est au cœur de son activité et n'en constitue pas un simple accessoire.

Le maintien et la création d'emplois à destination de publics et/ou de territoires spécifiques constitue l'une de ces cinq définitions et peut servir à illustrer la manière dont l'impact territorial est appréhendé par la finance à impact social. La création d'emplois ne constituant pas une utilité sociale indépendamment du public auquel ces emplois sont destinés ou de la zone sur laquelle ils sont créés ou maintenus, le comité du label vérifie que l'objectif de soutien à l'emploi est assorti au ciblage de publics et/ou de territoires spécifiques. A cet égard, la logique de réinvestissement local de l'épargne collectée sur un territoire peut constituer une manière de définir l'utilité sociale par le territoire.

---

<sup>44</sup> Sur les dernières évolutions de ce règlement en 2020, voir Frédéric Tiberghien, Évolutions du périmètre du label de la finance solidaire (1/2), Revue Banque N° 850, 1/12/2020 et Évolutions du règlement du label de la finance solidaire (2/2), Revue Banque N° 851, 18/12/2020.

<sup>45</sup> Fin 2021, l'encours des financements solidaires s'élevait à 2 951 M€. Les 700 M€ de financements réalisés en 2021 grâce à l'augmentation de la collecte de l'année (+ 5 038 M€) se décomposent ainsi : social 52 % (dont 30 % pour l'accès au logement très social, 11 % pour l'action sanitaire et sociale et l'accès à la santé, 6 % pour l'insertion par l'activité économique et 6 % pour la lutte contre l'exclusion), environnement 17 % (dont 7 % pour les éco-activités, 5 % pour l'alimentation durable et la filière bio et 5 % pour les énergies renouvelables), Cohésion territoriale et économie de proximité 16 %, solidarité internationale 9 %, culture et éducation populaire 4 %, autre 2 %.



Les critères retenus dans le référentiel du label concernent la définition de la ou des zone(s) ciblée(s) / du ou des public(s) ciblé(s) en s'appuyant autant que possible sur des définitions légales et réglementaires (Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville, Zone de Revitalisation Rurale...; demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux ...), la part des entités financées implantées dans la ou les zone(s) ciblée(s) ou la part des porteurs de projets correspondant au public ciblé, la capacité d'un financeur ou fonds à mesurer les conséquences de son activité de financement sur ses cibles. Le règlement du label est régulièrement modifié pour accompagner l'innovation financière au service de la solidarité. A l'occasion des vingt ans de son label, Finansol a publié en 2017, avec le soutien de la Banque de France, une étude sur l'histoire et le rôle du label<sup>46</sup>, en insistant particulièrement sur trois innovations financières majeures qu'il a favorisées: le capital citoyen solidaire<sup>47</sup>, l'épargne de partage (cf note 34) et les fonds solidaires dits « 90/10 »<sup>48</sup>.

Le capital citoyen solidaire permet à des entreprises solidaires, le plus souvent filiales d'un groupe associatif, de lever des fonds propres directement auprès d'épargnants ou de fonds d'épargne salariale (cf chiffres en note 33). Cet appel public à l'épargne (après approbation du prospectus d'émission par l'AMF) sert à renforcer leurs fonds propres, ce qui facilite ensuite leur endettement pour financer leurs investissements.

Les fonds 90/10, très présents dans l'épargne salariale, comportent pour leur part entre 5 et 10 % de produits financiers solidaires devant répondre aux critères du label Finansol et, pour le solde (entre 90 et 95 %), des produits financiers cotés pour lesquels il est demandé à l'émetteur du fonds de justifier d'une gestion ISR de son choix. Le comité du label vérifie que la gestion de cette partie du fonds est conforme au standard choisi. Les sociétés de gestion d'épargne salariale, qui gèrent pour le compte des salariés bénéficiaires d'accords d'intéressement ou de participation dont les montants sont bloqués pendant 5 ans au moins, prennent peu de risques et investissent dans des entreprises dont le modèle économique est robuste.

La labellisation des produits solidaires par Finansol constitue une garantie pour l'épargnant que le contenu du produit financier proposé est conforme au règlement du label. Elle est un facteur de confiance pour les épargnants voulant que leur argent soit fléché vers des projets à forte utilité sociale et/ou environnementale. Le développement spectaculaire de la finance solidaire tient à plusieurs facteurs : l'innovation financière en matière de produits solidaires ; les motivations particulières des épargnants solidaires ; la promotion de ces produits par les réseaux de commercialisation ; la communication générale auprès du grand public sur les bienfaits de ces produits pilotée par FAIR etc. Le label contribue à rendre ces produits plus visibles et, à ce titre, il facilite leur souscription, sans la commander.

<sup>46</sup> 20 ans du label FINANSOL, L'innovation financière au service de la solidarité, 2017, Finansol.

<sup>47</sup> FAIR vient de publier en 2022, avec le soutien de la fondation MACIF, un Guide pratique de l'actionnariat solidaire qui détaille à l'attention des entreprises non cotées la manière de procéder pour ouvrir leur capital aux citoyens.

<sup>48</sup> Voir aussi Frédéric Tiberghien et Patrick Savadoux, La contribution des fonds « 90-10 » au développement de la finance solidaire, Revue Banque N° 800, 28/09/2016. FAIR publie également régulièrement des mises à jour de ses études portant sur ces fonds.

## Des territoires plus ou moins sensibilisés au potentiel que représente la finance solidaire

L'étude sur les épargnants solidaires publiée en 2014<sup>49</sup> a ouvert un champ non encore défriché : la compréhension des dynamiques territoriales. Si elle contient des données géographiques intéressantes, elles n'ont pas été mises à jour depuis lors.

### La région, principal niveau d'analyse

La finance solidaire finançant essentiellement l'ESS, le niveau d'analyse retenu a été celui des régions, collectivité territoriale compétente en matière d'économie et d'emploi. Cette étude a fait apparaître un paradoxe entre les deux premières régions du classement, qui rassemblent respectivement 31,4 % et 11,7 % des épargnants solidaires :

- la région parisienne, qui accueillait 18,1 % de la population, était surreprésentée dans la collecte d'épargne salariale solidaire (35 % des épargnants, du fait de la présence de nombreux sièges sociaux, pour 25,8 % de l'emploi salarié) mais sous-représentée dans la collecte de l'épargne bancaire (15,3 % des épargnants) alors qu'elle concentrait 27,3 % des dépôts bancaires. Du côté de l'investissement direct au capital des entreprises solidaires, la région rassemblait 20 % des épargnants, ce qui correspond à un peu plus que son poids démographique ;
- la région Rhône-Alpes, qui accueillait 9,6 % de la population, avait une représentation équilibrée en matière d'épargne salariale solidaire (10,1 % des épargnants pour 10,4 % de l'emploi salarié), mais était surreprésentée en matière de collecte d'épargne bancaire (16,3 %) et d'investissement direct au capital des entreprises solidaires (19,2 %)<sup>50</sup>.

Les autres régions les plus significatives étaient la région PACA (6,4 % des épargnants solidaires), le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire (5,1 % chacune) et la Bretagne (4,8 %), ce classement correspondant *grosso modo* à leur poids démographique. Dans une bonne partie de ces régions, l'ESS est aussi solidement implantée<sup>51</sup>. L'étude relevait également l'extrême faiblesse de la finance solidaire dans les Outre-mer alors que les phénomènes d'exclusion y sont plus prégnants qu'en métropole. Mais l'ESS y est sous-représentée de manière générale.

Du côté des financements, le zoom sur la finance solidaire fournit chaque année quelques indications sommaires sur le poids relatif des différentes régions dans le nombre et le volume des financements<sup>52</sup>. Des études plus détaillées sont fournies à leur demande aux régions ayant signé des conventions de partenariat avec FAIR (Bretagne et métropole grenobloise notamment).

---

<sup>49</sup> Les épargnants solidaires, 97 p, Finansol.

<sup>50</sup> Cette surreprésentation doit beaucoup à l'implantation dans cette région de grands acteurs de la finance solidaire comme la Nef, le groupe Habitat & Humanisme et Terre de Liens.

<sup>51</sup> Atlas commenté de l'ESS, Partie IV Territoires, ESS France, Jurisassociations hors-série, 2020.

<sup>52</sup> Voir par exemple pour les chiffres 2018 l'Atlas commenté de l'ESS, p 68.

## Absence de données départementales

On ne dispose pas aujourd'hui de statistiques départementales alors que le département est la collectivité chef de file dans le domaine social, qui a mobilisé 52 % des financements solidaires en 2021 (cf note 45). Ni d'ailleurs pour les métropoles et agglomérations alors que ces territoires suscitent probablement une collecte d'épargne solidaire supérieure à la moyenne nationale compte tenu du niveau de vie de leur population mais pèsent moins lourd en termes de financements ou de créations d'emplois puisque la finance solidaire est davantage fléchée vers les territoires en déshérence. Tout ceci reste à documenter et à étayer.

## Une présence territoriale fortement liée à l'implantation de financeurs solidaires

Le maillage territorial de la finance solidaire reste très lié à l'implantation d'acteurs spécifiques appelés les « financeurs solidaires ». Il s'agit de banques comme le Crédit coopératif ou La Nef, de réseaux d'accompagnement à la création et au financement d'entreprises solidaires (France Active avec ses implantations régionales et ses deux filiales France Active Investissement et France Active Garantie ; Initiative France avec son programme « Initiative remarquable » ; l'ADIE)<sup>53</sup> mais aussi de clubs d'investisseurs de proximité comme les CIGALES. En Occitanie par exemple, France Active met en œuvre un programme « Investir solidaire en Occitanie » avec le concours de la Banque des territoires, de l'URSCOOP, de la SCIC Occitanie et d'Initiatives pour une économie solidaire (IÉS). France Active veille également à sa présence dans les territoires fragiles (QPV et zones de revitalisation rurale notamment). Ces réseaux de financeurs solidaires assurent une bonne part de l'accompagnement gratuit à la création et au développement d'entreprises solidaires sur les différents territoires<sup>54</sup>.

Les régions apportent également une contribution significative au financement des garanties accordées aux prêteurs ou aux investisseurs appartenant à l'ESS. Cet outil de financement présentant un très fort effet multiplicateur (entre 10 et 12)<sup>55</sup>, c'est le plus efficace pour stimuler l'investissement solidaire.

Pour cette raison, la BEI et le FEI ont renforcé récemment leurs outils d'intervention dans ce domaine<sup>56</sup> et les renforceront dans le cadre du plan d'action de l'UE pour l'ESS récemment présenté par la Commission.

---

<sup>53</sup> Pour une description de ces réseaux et de leur rôle, voir Le financement des entreprises de l'ESS, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, ESS France, avril 2017, p 39 et s.

<sup>54</sup> L'ADIE est par exemple en train d'expérimenter, à travers un contrat à impact social, une meilleure implantation dans les zones rurales.

<sup>55</sup> Le financement des entreprises de l'ESS, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, ESS France, avril 2017, p 149 et s.

<sup>56</sup> Le financement des entreprises de l'ESS, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, ESS France, avril 2017, p 65 et s.

## Des territoires à l'origine d'innovations financières

Certaines régions ont lancé des livrets d'épargne régionaux destinés à financer des projets localisés sur leur territoire, promouvant ainsi les circuits courts dans la finance, ou soutenu le lancement de plateformes de financement participatif<sup>57</sup>. La plateforme de financement participatif [www.jadopteunprojet.com](http://www.jadopteunprojet.com) lève ainsi depuis 2014 des fonds auprès des citoyens pour donner un coup de pouce à des projets situés en Poitou-Charentes et les accompagner grâce au soutien de partenaires de la plateforme (notamment l'Adie, les Cigales, la CRESS, le Crédit coopératif, Les Scops et la région).

Autre initiative intéressante, d'une grande ville, la ville de Lille a créé en 2016 une Maison de l'Économie Sociale et Solidaire qui réunit un pool d'acteurs de la création, du financement et du développement d'innovations socio-économiques. Ce pool de financeurs et d'investisseurs peut utilement contribuer au bouclage des tours de table lorsqu'un investisseur veut partager le risque avec d'autres investisseurs<sup>58</sup>.

\*  
\*                      \*

La finance solidaire devrait encore connaître une croissance spectaculaire au cours des prochaines années et pourrait représenter avant 2030 1 % de l'épargne financière des ménages contre 0,41 % fin 2021. Elle devrait permettre de financer plus facilement les projets émanant d'entreprises sociales qui émergent à rythme soutenu dans les jeunes générations. Sa dynamique territoriale reste toutefois encore largement à étudier et à documenter.

\*\*\*

---

<sup>57</sup> Le financement des entreprises de l'ESS, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, ESS France, avril 2017, p 155 et s.

<sup>58</sup> Dans le même sens, les financeurs solidaires ont conclu des accords avec des banques partenaires en vertu desquels ils instruisent les dossiers de prêt ou d'investissement et sollicitent ensuite leur concours pour boucler les tours de table lorsque les montants à financer le justifient. Le ticket moyen d'intervention de France Active était de 45 K€ en 2019 au stade de la création et de 55 K€ toutes phases confondues en 2018. L'expérience du PIAESS (Financement de l'ESS : les enseignements du PIA ESS, Banque, n° 809, mai 2017 ; Le financement des entreprises de l'ESS, rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberghien, ESS France, avril 2017, p 98-99) montre aussi que le ticket moyen d'intervention était de 384 K€ pour les entreprises d'envergure nationale mais de 36 K€ seulement pour les entreprises régionales, les plus nombreuses. On comprend mieux que les banques préfèrent ne pas supporter les coûts d'instruction de dossiers de faible montant et délèguent cette dernière à des financeurs spécialisés qu'elles accompagnent.

## **Les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'Économie Collective ? L'exemple de Plaine Commune, Établissement Public Territorial de la Métropole du Grand Paris**

**Nathalie Rey<sup>59</sup>, Philippe Mignard<sup>60</sup>**

Pourquoi les acteurs publics territoriaux devraient-ils occuper une place centrale dans le modèle de financement de l'Économie Collective ? La première des raisons serait que leurs connaissances des besoins des populations, des territoires feraient qu'ils devraient être en mesure de mieux appréhender et soutenir les activités de production de biens et de services qui répondraient aux besoins fondamentaux des populations. Mais disposent-ils des moyens financiers suffisants pour pouvoir financer et accompagner ces activités ? Quel est leur rôle essentiel dans le modèle de financement de l'Économie Collective ? Est-ce un rôle de financeur des activités de l'Économie Collective ou davantage un rôle d'accompagnant, de garant des agents de cette économie ? Les acteurs publics territoriaux constituent-ils aujourd'hui un « écosystème » favorable au financement de l'Économie Collective ? Dans cette contribution, nous allons dans un premier temps voir quels sont les acteurs publics territoriaux qui interviennent dans le financement de l'Économie Collective et parmi ces différents acteurs publics nous verrons plus spécifiquement la place de l'Établissement Public Territorial (EPT). Puis nous nous intéressons aux différentes modalités de financement proposées par ces acteurs pour financer le développement des activités de l'Économie Collective et notamment celles de l'Économie Sociale et Solidaire. Nous prenons l'exemple de Plaine Commune, Établissement Public Territorial de la Seine Saint-Denis, pour présenter ces différents outils, les analyser et soulever leurs limites. Sur la base de ces analyses réalisées sur une période marquée par plusieurs réformes de l'organisation territoriale et notamment par les applications des lois<sup>61</sup> Maptam, NOTRe, et 3Ds, nous concluons sur les perspectives d'évolutions du rôle des acteurs publics territoriaux dans le modèle français de financement de l'Économie Collective.

### **1. Un « écosystème » d'acteurs publics territoriaux propice au financement de l'Économie Collective ?**

Les différentes réformes territoriales qui se sont succédées ces dernières années ont abouti à une organisation du territoire français « décentralisée » et structurée autour de deux principaux acteurs publics territoriaux : les collectivités territoriales - communes, départements, régions – et les établissements publics de coopération intercommunale, EPCI<sup>62</sup>. Ces acteurs publics territoriaux ont de par la loi des

---

<sup>59</sup> Nathalie Rey est Maître de conférence en Économie à l'Université Paris 13 Sorbonne Paris Nord.

<sup>60</sup> Philippe Mignard est responsable du service de développement local à la direction de l'innovation sociale de l'Établissement public territorial Plaine Commune regroupant 9 communes du département de la Seine Saint Denis 93

<sup>61</sup> Maptam : Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/> ; NOTRe : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460/> ; 3Ds : Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395>

<sup>62</sup> Ils sont des personnes publiques sans être des collectivités territoriales créées par plusieurs communes pour mettre en commun la gestion de certains services publics et l'élaboration de certaines politiques. Parmi les EPCI, on distingue trois catégories : les syndicats intercommunaux qui sont dépourvus de ressources propres et qui dépendent des communes pour

compétences plus ou moins élargies en matière de financement de l'Économie Collective, d'aides financières. Ils participent également de façon indirecte à son financement en proposant aux acteurs de cette économie des services d'accompagnement, en les mettant en relation avec des financeurs publics et privés, en favorisant les coopérations entre les différents réseaux, structures qui peuvent contribuer à son développement (Tableau 1). Ils constitueraient ainsi un écosystème public qui tout en mutualisant certaines ressources et charges<sup>63</sup> organiserait un climat territorial favorable aux réseaux d'accompagnement, de coopération afin que les acteurs de l'Économie Collective puissent créer et développer des activités d'intérêt général.

Depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 et celle du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les départements et régions ont perdu leur clause de compétence générale. Contrairement aux communes, ces deux collectivités territoriales ne peuvent intervenir que sur les compétences qu'elles possèdent en propre. Les régions exercent leurs principales compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et des transports non urbains. Les compétences des départements recouvrent les deux grands domaines que sont l'action sociale et l'aménagement de l'espace. Quant aux communes, elles exercent leurs principales compétences en matière de logement, d'urbanisme et d'environnement<sup>64</sup>. Certaines compétences restent cependant partagées comme le sport, le tourisme, la culture, la promotion des langues régionales et l'éducation populaire. Pour ces compétences partagées, des financements croisés sont possibles entre plusieurs niveaux de collectivités.

Les communes se regroupent dans des EPCI à fiscalités propres chargés de porter un projet commun de développement économique et d'aménagement du territoire et pour ce faire leur transfèrent certaines de leurs compétences. Parmi les 1254 EPCI, il y a 22 Métropoles<sup>65</sup> qui disposent d'une compétence de plein droit de développement et d'aménagement économique, social et culturel, et qui se sont engagées à travers le pacte Etat-Métropoles à contribuer au développement du territoire en favorisant les coopérations interterritoriales.

---

leur financement ; les syndicats mixtes qui peuvent associer des communes à d'autres personnes publiques ; les EPCI à fiscalité propres : Communautés de Communes, Communautés d'Agglomération, Communautés Urbaines, Métropoles

<sup>63</sup> On utilise ici le concept d'écosystème public en opposition au concept d'écosystème d'affaire ou concurrentiel que G. Gueguen et O. Torres définissent comme « *une coalition hétérogène d'entreprises relevant de secteurs différents et formant une communauté stratégique d'intérêts ou de valeurs structurée en réseau autour d'un leader qui arrive à imposer ou à faire partager sa conception commerciale ou son standard technologique* » dans « La dynamique concurrentielle des écosystèmes d'affaires. Linux contre Microsoft », Revue française de gestion, n°158, 2004

<sup>64</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la France est découpée en 18 régions, 101 départements et 34 955 communes <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

<sup>65</sup> Créée par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 la Métropole était initialement un EPCI qui regroupait des communes qui formaient à la date de sa création « un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave ». Suite à la loi Maptam, plusieurs EPCI à fiscalités propres ont été transformés en Métropole. En 2022, sur les 22 Métropoles, 21 sont des EPCI et 1 Métropole, celle de Lyon, est une collectivité territoriale à statut particulier qui exerce à la fois les compétences d'un département et d'une métropole.

**Tableau 1 : Compétences des acteurs publics territoriaux en matière d'aides et d'accompagnement dans le domaine économique**

<b>Aides</b>	<b>EPCI à fiscalité propre / Commune</b>	<b>Département</b>	<b>Région</b>
<b><i>Aides économiques</i></b>	Peut participer aux aides dans le cadre d'une convention avec la région ; Peut recevoir délégation de compétence pour l'octroi des aides	Ne peut pas aider directement une entreprise ; Peut octroyer des aides d'investissements aux communes ou aux EPCI pour un projet où ils sont maîtres d'ouvrage ; Peut soutenir en subventionnant les filières agricoles et forestières en complément de la région en signant une convention avec elle	Seule compétente pour définir et octroyer des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activité économique ; Seule compétente pour octroyer des aides aux entreprises en difficulté ; Elle peut déléguer par une convention sa compétence à une autre collectivité ou à un EPCI
<b><i>Aides à l'immobilier d'entreprise</i></b>	Seul(e) compétent(e) pour définir et octroyer ces aides	Peut intervenir par délégation de compétence du groupement communal	Peut intervenir (sous convention) en complément du groupement communal
<b><i>Aides aux professionnels de santé</i></b>	Compétence de plein droit		
<b><i>Aides au cinéma</i></b>	Compétence de plein droit	Compétence de plein droit	Compétence de plein droit (sauf les métropoles qui ont cette compétence en cas de son transfert)
<b><i>Aides au maintien de service en milieu rural</i></b>	Compétence de plein droit	Peut intervenir (sous convention) en complément du groupement communal	Compétence de plein droit ou peut intervenir (sous convention) en complément du groupement communal
<b><i>Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprise</i></b>	Peut intervenir (sous convention) en complément de la région ; sauf les métropoles qui ont cette compétence de plein droit	Pas de possibilité d'intervention	Compétence de plein droit

Source : Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT

<b>Ingénierie financière</b>	<b>EPCI à fiscalité propre / Commune</b>	<b>Département</b>	<b>Région</b>
<b><i>Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé</i></b>	Compétence de plein droit	Compétence limitée	Compétence de plein droit
<b><i>Participation au capital de sociétés de garanties</i></b>	Compétence de plein droit		Compétence de plein droit
<b><i>Participation au capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, de SEM ou de SATT</i></b>	Peut intervenir (sous convention) en complément de la région ; sauf les métropoles qui ont cette compétence de plein droit		Compétence de plein droit
<b><i>Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises</i></b>	Peut intervenir (sous convention) en complément de la région		Compétence de plein droit
<b><i>Financement ou aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité</i></b>	Peut participer en complément de la région	Peut participer en complément de la région	Compétence de plein droit
<b><i>Versement de dotations pour la constitution de fonds de participation, de fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises</i></b>			Compétence de plein droit
<b><i>Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun »</i></b>	Interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat	Interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat	Prise de participation possible

Source : Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT

La Métropole du Grand Paris est un EPCI avec un statut particulier qui comprend Paris et 11 établissements publics territoriaux (EPT), chaque établissement représentant un territoire d'au moins 300 000 habitants. Les EPT exercent des compétences obligatoires à la place des communes en matière de politique de la ville, d'urbanisme, d'habitat, d'aménagement, de l'assainissement et l'eau, de la gestion des déchets ménagers et peuvent décider d'exercer des compétences supplémentaires<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> L'EPT Plaine Commune a regroupé les différentes compétences en 6 domaines : Stratégie territoriale, Écologie urbaine, Aménagement, Mobilité, Politique de la ville, Espace Public, Lecture publique, Habitat <https://plainecommune.fr/institution/competences/>. L'EPT Seine Ouest qui regroupe 8 communes parmi les plus aisées de France dont Boulogne-Billancourt exerce en plus des compétences obligatoires, des compétences supplémentaires en matière notamment de développement économique, de « protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie » <https://www.seineouest.fr/votre-territoire/presentation#competences>



Alors que pour pouvoir exercer des compétences en nombre croissant, les acteurs publics territoriaux nécessitent des ressources financières et humaines accrues, on observe ces dernières années des évolutions contraires en la matière (cf. Tableau 2). Entre 2009 et 2021, les dépenses des collectivités territoriales sont passées de 211,9 (19% des dépenses publiques) à 236,7 milliards d'euros (17% des dépenses publiques), dont 127,6 milliards de dépenses d'investissement en 2009 contre 57,4 milliards d'euros en 2021. Les collectivités territoriales financent ainsi à elles seules une part importante de l'investissement public. Cette part est passée de 17% en 2009 à environ 36% en 2021. Les taxes et impôts locaux qui constituent leurs principales ressources financières représentaient en 2021 environ 65 milliards d'euros contre près de 91 milliards d'euros en 2017. La dotation financière de l'État qui est leur 2<sup>ème</sup> ressource a également connu une baisse, elle s'élève en moyenne à 50 milliards d'euros par an. Pour ce qui est de l'évolution des ressources humaines, deux constats préoccupants : des effectifs stables voire en baisse pour une population qui augmente et une précarisation accrue des agents territoriaux. Entre 2009 et 2021, le nombre d'agents dans la fonction publique territoriale est passé de 1,4 à 1,5 million, soit environ 35 % des effectifs de la fonction publique en 2021<sup>67</sup>.

**Tableau 2 : Evolutions des ressources et des dépenses des acteurs publics territoriaux, 2005-2021**

En milliards d'euros	Total Administrations Publiques		Communes/EPCI		Départements		Régions	
	2009	2021	2009	2021	2009	2021	2009	2021
Dépenses	1 106,7	1 475,6	121,4	131,7	65,2	69,2	25,3	35,8
dont dépenses d'Investissement	744,4	89,7	55,4	32,8	51,2	11,4	21,0	13,2
Recettes	967,8	1 314,9	120,4	134,3	61,6	71,8	23,7	33,6
dont concours de l'Etat			51,8	24,5	25,5	10,2	11,4	2,2
Capacité/Besoin de Financement	-138,9	-160,7	-1,0	2,6	-3,5	2,6	-1,5	-2,2
Dette	1 608	2 813	76,1	93	28,2	31,8	15,7	32,9
Effectifs territoriaux (milliers)			1 015,3	1 135,9	288,9	275,9	78,7	96,9
dont % de Contractuels			19%	24%	11,8%	12%	14,0%	16%

Source : INSEE

La Métropole du Grand Paris est l'intercommunalité (130 communes) la plus peuplée de France avec plus de 7 millions d'habitants aux conditions de vie très inégalitaires<sup>68</sup>. Elle est un territoire de très fortes disparités notamment sociales. Entre la commune de Paris ou l'EPT Seine Ouest et l'EPT Plaine commune, les constats statistiques sont parfois diamétralement opposés (Tableau 3).

<sup>67</sup> En 2021, les communes et les EPCI emploient l'essentiel des fonctionnaires territoriaux (plus de 1,1 million), loin devant les départements et les régions. La fonction publique territoriale se caractérise par une précarisation, une forte proportion de contractuels (24% contre moins de 19% dans la fonction publique d'Etat, FPE), une forte proportion d'agents de catégorie C (75% contre 21% dans la FPE) et une faible proportion d'agents de catégorie A (12% contre 55% dans la FPE)

<sup>68</sup> Alors qu'avec 4.1 millions d'emplois elle est le 1<sup>er</sup> pôle d'emploi d'Europe, on y trouve 38 millions de m<sup>2</sup> de bureaux et elle est la 1<sup>ère</sup> destination touristique au monde

**Tableau 3 : Quelques indicateurs de disparités entre des EPCI d'un même « territoire », 2018**

	Métropole du Grand Paris	Paris	EPT Plaine Commune	EPT Seine Ouest	France
Population (milliers) 2018	7 075	2 175	440,1	319,6	66 732
% de la population résidant en Quartiers Prioritaires de la Ville		7%	70%	0%	8%
Indice de jeunesse (jeunes <20 ans pour 100 personnes >=60 ans)	122	85	207	110	93
Part des 20-24 ans sans diplôme	6,9%	3,3%	14,4%	4,2%	9,9%
Taux de chômage des 15 ans et plus	12,8%	11,3%	21,2%	9%	13,3%
Taux de chômage des 15-24 ans	24,2%	19,6%	34,4%	17,2%	27,2%
Médiane du revenu disponible par unité de consommation	23 540€	28 270€	15 270€	32 120€	21 420€
Taux de pauvreté (seuil à 60% du revenu médian)	18%	15%	37%	8%	12%

Source : Observatoire des Territoires

Le territoire de l'EPT « Plaine Commune » regroupe 9 villes<sup>69</sup> (440 100 habitants) à la limite nord de Paris, en Seine-Saint-Denis. Il a connu de nombreuses mutations depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle : grenier de Paris (la « Plaine des vertus ») reconverti en zone industrielle puis hérissé d'habitat collectif dans l'après-guerre, il cherche aujourd'hui à se rééquilibrer en mettant notamment en avant la résilience territoriale. La dynamique intercommunale y date des années 80. En tant que communauté d'agglomération, Plaine Commune est créée en 2001, avant de devenir le 1<sup>er</sup> janvier 2016 un Établissement public territorial, EPT à fiscalité propre de la Métropole du Grand Paris suite aux réformes territoriales du milieu des années 2010. L'EPT Plaine Commune se caractérise par une population très diverse (plus de 140 nationalités), une forte présence de l'activité économique (accueillant notamment le 3<sup>ème</sup> pôle tertiaire d'Ile-de-France, tout en conservant tout un tissu de TPE/PME de l'artisanat ou de la transformation), un réseau de transports dense (RER, métro, tramways, transiliens...), d'importantes voies d'eau (la Seine, le Canal Saint-Denis), ainsi qu'une forte présence universitaire (les universités Paris 8 et Paris 13, le Campus Condorcet). Le territoire compte enfin quelques lieux connus internationalement : le Stade de France, la basilique-cathédrale de Saint-Denis, ou encore les Puces de Saint-Ouen.

Pour autant, comparée au reste de l'Ile-de-France, et même de la Seine-Saint-Denis, la population de Plaine Commune est jeune (indice de jeunesse : 2,1), peu qualifiée (43% des habitants de plus de 15 ans ont un niveau de diplôme inférieur ou équivalent au brevet des collèges), et précarisée (taux de chômage : 18% ; taux de pauvreté : 37%). Le territoire compte ainsi pas moins de 13 quartiers prioritaires de la ville (QPV) et 70% de sa population réside dans l'un de ces QPV. Enfin, de vraies disparités existent entre un cœur connecté à Paris et qui se gentrifie (Saint-Denis, Aubervilliers, Saint-Ouen notamment), et une couronne au nord (Ile-Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Villetaneuse, Pierrefitte, Stains, La Courneuve) globalement moins dynamique.

<sup>69</sup> Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Ile Saint Denis, Pierrefitte Sur Seine, Saint Denis, Saint Ouen, Stains, Villetaneuse

L'Economie Sociale et Solidaire territoriale est marquée par une forte prégnance des associations qui représentent presque 94% des structures ESS à Plaine Commune contre moins de 85% au niveau national (cf. Tableau 4). L'ESS à Plaine Commune compte 756 établissements soit 3% des établissements ESS de la Métropole, concentrés sur trois villes : Saint Denis, Aubervilliers et Saint Ouen qui regroupent 71% de ces établissements. Alors qu'au niveau national, les établissements ESS représentent plus de 9% des établissements et emploient plus de 10% des salariés, sur le territoire de Plaine Commune, leur part est en dessous des 6% et la part d'emplois de l'ESS est avec 4,6% des emplois deux fois plus faible. Cependant, des dynamiques structurelles (l'essoufflement du communisme municipal, l'extension du domaine de la commande publique, la baisse des subventions) poussent à des changements de modèle économique pas toujours simples, ainsi qu'à l'émergence de structures ESS plus adaptées aux règles concurrentielles. Ces tendances se ressentent aussi dans le personnel des entreprises de l'ESS du territoire, dont la formation et les habitudes de travail relèvent de plus en plus de cultures « école de commerce » ou « sciences po », alors que les historiques sont plutôt issus de cultures « travail social » ou « militante ».

**Tableau 4 : Quelques indicateurs comparatifs de l'ESS territoriale en 2018**

	Part des associations au sein de l'ESS	Part de l'emploi associatif dans l'ESS	Part d'établissements de l'ESS	Nombre d'établissements de l'ESS	Part d'emplois de l'ESS
France entière	84,8%	77,5%	9,3%	213214	10,2%
Région Île de France	90,3%	77,4%	7,1%	33391	7,2%
Seine Saint Denis	91,9%	87,7%	6,7%	3128	5,8%
Métropole du Grand Paris	90,7%	76,0%	6,9%	22986	7,4%
Plaine Commune	93,7%	91,6%	5,4%	756	4,6%
Saint Denis	92,0%	85,4%	7,1%	274	4,2%
Aubervilliers	97,4%	99,2%	4,2%	155	6,9%
La Courneuve	98,8%	98,6%	6,4%	80	5,4%
Epinay Sur Seine	92,3%	88,5%	4,7%	52	6,9%
L'Île Saint Denis	93,3%	97,1%	7,6%	15	10,4%
Pierrefitte Sur Seine	86,4%	86,9%	3,6%	22	4,7%
Saint Ouen	90,7%	95,8%	5,0%	108	1,9%
Stains	92,7%	92,0%	4,8%	41	10,3%
Villetaneuse	100%	100%	3,3%	9	1,7%

Source : INSEE, Flores 2018

Sur ce territoire de Plaine Commune, l'Insertion par l'Activité Economique (IAE)<sup>70</sup> a pris racine dès les années 80, et quelques « locomotives », riches en emplois et en chiffres d'affaires, tirent les statistiques de l'ESS vers le haut. Si certaines « vieilles » structures font face à la difficile question du renouvellement de génération des dirigeants (avec, malheureusement, au moins un échec qui a amené à la liquidation),

<sup>70</sup> Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ont une définition légale dans le Code du travail, à l'article L5132-1. « L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. »

la manne que représente le *Plan Pauvreté* a amené des acteurs de l'ESS « normaux » à franchir récemment le pas de l'IAE.

Enfin, on peut noter une réelle culture de la coopération entre acteurs de l'ESS du territoire, qui s'incarne notamment par un fort développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif, SCIC (12 actives sur le territoire, leur nombre a été multiplié par trois en sept ans) et des pôles territoriaux de coopération économique, PTCE (6 actifs sur le territoire). La Chambre Régionale de l'ESS de l'Île de France, CRESS IDF, a mis en évidence cette culture comme facteur de résilience face à la crise COVID (l'ESS de Seine-Saint-Denis ayant connu une légère croissance, alors que l'heure était plutôt à la récession).

## **2. Quels outils de financement les acteurs publics territoriaux sont-ils en mesure de proposer aux acteurs de l'Economie Collective ?**

Les aides économiques, financières, à partir de ressources propres et/ou de fonds européens constituent pour les acteurs publics territoriaux leur principal outil de financement de l'Economie Collective. Ces aides sont définies par la loi et leur octroi est encadré (cf. Tableau 1). Les aides économiques peuvent prendre la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente ou de location de bâtiments ou de terrains, de garanties, de prêts, ou tout autre avantage sans contrepartie visant dans un but d'intérêt général à soutenir ou développer l'activité d'un acteur économique qui poursuit un but lucratif. Lorsque les acteurs publics territoriaux accordent des subventions, des rabais sur des prix à des conditions plus favorables que celles du marché, alors ils octroient des aides économiques lesquelles ne doivent pas venir fausser le jeu de la concurrence. Contrairement aux aides dites économiques, les aides à l'immobilier d'entreprise sous forme de subventions, de rabais sur les prix, de crédit-bail ne concernent pas seulement les entreprises à but lucratif mais comme elles, elles doivent également poursuivre un intérêt général.

Dans le cadre du programme européen « Stratégie Europe 2020 » 2014-2020, les Fonds européens structurels et d'investissement, FESI<sup>71</sup> ont été un outil de financement non négligeable pour les acteurs de l'Economie Collective et ont contribué à la réalisation de nombreux projets dans des domaines variés comme l'emploi, la création d'entreprise, l'énergie, le transport, la recherche et l'innovation (technologique, sociale) lorsque les acteurs-porteurs de projets ont eu accès à l'ensemble des informations pour savoir quel financement solliciter, qu'ils ont su monter les dossiers en réponse aux appels à projet et s'entourer de partenaires et cofinanceurs. Sur la période 2014-2020, avec un budget de 371 milliards d'euros, la

---

<sup>71</sup> Les FESI 2014-2020 se décomposent en quatre fonds : Le Fonds Européen de Développement Régional, FEDER, et Le Fonds Social Européen, FSE, qui financent la politique européenne en matière de cohésion économique, sociale et territoriale ; le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, FEADER, et le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche et l'Aquaculture, FEAMPA, qui sont des sources de financement des politiques européennes en matière de développement rural, de politiques de la pêche et des affaires maritimes. Dans le programme 2021-2027, les FESI deviennent des Fonds Européens qui se décomposent en FEDER, FSE+, FEADER, FEAMPA, et 3 fonds pour le financement des politiques européennes en matière de migrations et affaires intérieures : le Fonds pour la Sécurité Intérieure, FSI, le Fonds Asile, Migration et Intégration, FAMI, et l'Instrument de soutien financier à la Gestion des Frontières et à la politique des Visa, IGFV. Ces fonds européens proposent des subventions pour cofinancer les projets et le taux de cofinancement varie selon la catégorie de « région » proposée par la Commission Européenne dans laquelle le projet s'inscrit. Le FSE+ regroupe le FSE et d'autres fonds 2014-2020 et son champ d'action a été élargi pour 2021-2027 à des actions en faveur des jeunes et de l'aide alimentaire. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/>

politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union Européenne a représenté 34% du budget de l'UE. La France a bénéficié d'une enveloppe totale de 26,7 milliards d'euros pour les FESI et sur cette enveloppe (répartie entre 83 programmes avec des fonds 2014-2020 à consommer avant 2023) 11,4 milliards d'euros ont été alloués au FEADER, 6 milliards au FSE et 8,4 au FEDER soit moins de 4% du budget européen pour la politique de cohésion économique, sociale et territoriale française. L'enveloppe nationale du FSE a été gérée à hauteur de 65% par l'Etat à travers la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP), qui est l'autorité de gestion pour l'emploi et l'inclusion, et les 35% restants ont été gérés par les Régions dans les champs spécifiques de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. Dans le cadre de la nouvelle programmation européenne 2021-2027, le budget alloué à la France est de 32,5 milliards d'euros et se répartit principalement entre les fonds FEDER et FSE+ avec respectivement 9,1 et 6,7 milliards d'euros et le FEADER avec 14 milliards d'euros.

En application de l'Article 2 de la Loi NOTRe, chaque Région élabore en concertation avec les métropoles et les EPCI un Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) qui définit les orientations en matière de développement économique sur une période de cinq années. La majorité des régions intègre dans leur SRDEII les entreprises de l'ESS dans l'économie classique alors qu'en application de l'Article 7 de la Loi ESS du 31 juillet 2014 chaque Région doit élaborer une stratégie régionale de l'ESS, en concertation avec la Chambre régionale de l'ESS (CRESS), et les entreprises de l'ESS<sup>72</sup>. Dans le cadre du SRDEII, les métropoles, les EPCI, peuvent intervenir sur quatre champs d'actions pour soutenir les entreprises et les organismes de l'Economie Collective :

- Le soutien financier direct à travers le versement de subventions, la prise de participation dans les entreprises, le financement et l'accompagnement des PTCE, l'organisation de concours et de prix ;
- L'accès au foncier à travers la mise à disposition de locaux avec des loyers modérés, le prêt de locaux dans le cadre de manifestations, le portage et le financement de lieux mutualisés ;
- La commande publique à travers la mise en place de clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, l'octroi de marchés ou des lots à des entreprises de l'IAE ou des entreprises adaptées, l'accès des acteurs de l'ESS aux marchés publics ;
- L'appui aux acteurs de l'accompagnement et/ou du financement des entreprises à travers notamment le soutien aux créations de dispositif d'accompagnement (incubateur, générateur de projets, etc.), le financement de ces acteurs de l'accompagnement et/ou du financement.

---

<sup>72</sup> Quant à l'Article 8 de la Loi ESS du 31 juillet 2014, il précise que les régions et l'État doivent mettre en place des conférences régionales de l'ESS au moins tous les deux ans. La région Île de France a adopté en 2017 sa 1<sup>ère</sup> « Stratégie ESS » qui repose notamment sur l'appel à projets « gamme Up » (9,87 millions de € d'aides attribuées sur 2017-2021 à 69 structures ESS avec un montant moyen d'aide de 143 000€), sur de l'accompagnement des entreprises de l'ESS dans leur changement d'échelle par « l'Accélérateur ESS » (43 structures ESS accompagnées sur la période), sur de l'apport en fonds propres ou quasi-fonds propres à travers le fonds « InvESS Île de France » (22 entreprises de l'ESS financées par ce fonds). Elle compte poursuivre cette stratégie pour la période 2022-2028 avec le SRDEII « Impact 2028 » <https://www.iledefrance.fr/>.

En 2019, sur les 22 métropoles seules 12 d'entre elles ont formalisé un cadre stratégique pour développer l'ESS, 15 ont nommé un(e) élu(e) en charge de l'ESS<sup>73</sup>.

Sur le territoire de Plaine Commune, on retrouve les outils classiques du financement de l'ESS : les outils nationaux tels que la Banque des Territoires, le réseaux France Active et Initiative France, les aides européennes et régionales, les fondations d'ampleur nationale, les partenaires bancaires classiques. Il y a de cela plusieurs années un travail spécifique sur la captation de mécénat a été mené mais sans réussite à ce jour. A noter que depuis 2015, la Région a stoppé une politique d'emplois aidés (« *emplois tremplins* ») qui avait largement contribué à développer l'ESS francilienne. Il n'y a quasiment plus d'aides ESS spécifiques ; les structures ESS émargent à des politiques sectorielles (culture, tiers-lieux...) ou aux aides aux entreprises classiques (gamme UP).

A côté de ces outils classiques, il existe cependant des spécificités sur le territoire de Plaine Commune. Tout d'abord, le territoire fait l'objet de zonages ANRU très étendus (70% des habitants du territoire en QPV, 26 projets de rénovation urbaine en cours, etc.), ce qui facilite l'accès aux financements afférents, mais aussi à d'autres financements très structurants, comme par exemple les Programme d'Investissement et Avenir (PIA) (nombreux projets au Clos Saint-Lazare à Stains, surélévation du bâtiment du PTCE SCIC Cité-Phares...). Ensuite, le Conseil Départemental (CD93) et l'Etat déconcentré (DRIEETS) ont profité du *Plan Pauvreté* et de l'expérimentation de la renationalisation du RSA pour soutenir fortement le développement de l'IAE (46 dispositifs sont conventionnés pour le seul territoire de Plaine Commune). Malgré la loi NOTRe, le CD93 continue largement de financer l'ESS via un appel à projets axé sur ses compétences, mais destiné de fait aux acteurs de l'ESS. Un outil d'aide à la trésorerie spécifique existe à l'échelle départementale, le *Fonds d'avance remboursable*, qui vise à débloquer d'urgence des fonds permettant notamment de couvrir les retards de paiement ou de versement de subventions. Cet outil, abondé par un fonds de revitalisation et des collectivités (dont Plaine Commune, à hauteur de 50 000€), est animé par le fonds local France Active, en partenariat renforcé avec le porteur local du DLA et la tête de réseau des SIAE du 93.

L'EPT Plaine Commune a un Service Développement Local avec six emplois à temps plein dont 4,5 emplois à temps plein spécifiquement dédiés à l'ESS. En 2022, la politique publique d'ESS dispose d'un budget de 310 000€ en fonctionnement et de 125 000€ en investissement. Ce budget n'inclut ni la masse salariale, ni le budget de l'hôtel d'activités ESS géré par la collectivité. Le service porte également la mise en œuvre du *Plan Alimentaire Territorial* (avec un emploi à plein temps dédié), qui croise énormément de sujets de l'ESS, et qui est doté d'un budget de 100 000€ distinct du budget de l'ESS.

A ce jour, le programme d'intervention dans le champ de l'Économie Collective mis en place par l'EPT Plaine Commune se décline en trois missions : accompagner, financer et animer. Il s'agit d'abord d'accompagner les projets tout au long de la vie des structures, de favoriser l'émergence de projets et la consolidation des structures existantes, faciliter l'accès à l'immobilier d'activités et à la commande publique,

---

<sup>73</sup> Etude *Métropoles, ESS et innovation sociale*, Avise, RTES, 2019.

accompagner les démarches de coopération économique. On peut citer comme exemples d'accompagnements :

- Les conventions de partenariats avec les acteurs-clés de l'accompagnement (FOL 93-DLA ; France Active Métropole 93 ; InserEco-tête de réseau SIAE93 ; CRESS IDF) ;
- La facilitation de l'accès à des financements structurants (fonds européens, ANRU, Banque des territoires...) pour les acteurs de l'ESS ;
- L'appui (humain et financier) à la structuration de coopérations, comme les PTCE émergents (Pôle, Pot Kommon, Plaine Terre...), ou de filières (par exemple, agriculture urbaine et alimentation durable) ;
- Le travail sur l'accès à la commande publique (connaissance fine des offres des acteurs de l'ESS, apport d'expertise lors de rédaction des marchés) ;
- L'apport d'expertise pour intégrer l'ESS dans les opérations de renouvellement urbain ;
- La création/gestion d'un hôtel d'entreprises ESS de 400m<sup>2</sup>.

Il s'agit ensuite de financer les structures de l'Économie Collective et notamment de l'ESS à partir de l'usage de trois outils principaux : l'appel à projet (AAP), la prise de participation et la recherche de financements. L'« historique » appel à projets « *développement des initiatives d'ESS* », créé en 2007 par Plaine Commune, soutient des projets qui visent à structurer économiquement les structures candidates. Sa dotation a augmenté au fil du temps, passant de 15 000€ en 2007 à 175 000€ en 2022 dont 120 000€ de dotations fléchées financement du fonctionnement. Cet appel à projet a fait l'objet d'une analyse spécifique pour permettre de l'adapter au mieux aux contraintes des acteurs de l'ESS, tout en servant d'outil d'animation territoriale. La dotation moyenne plafonnait entre 8 000 et 10 000€ par lauréat ; l'objectif est d'arriver à une moyenne de 15 000€ dès 2022, par l'augmentation de l'enveloppe (+50% par rapport à 2021) et le plafonnement du nombre de lauréats<sup>74</sup>. L'appel à projets « *Fabrique d'Avenirs* » s'est tenu pour la première fois en 2020. Il s'agit de la fusion de trois appels à projets anglés transition écologique / encapacitation citoyenne portés initialement par des services « environnement » (agenda 21, mobilité, espaces verts). De fait, le public principal de cet appel à projets sont les acteurs de l'ESS et les complémentarités avec l'AAP ESS sont nombreuses. L'enveloppe est de 152 000€, mais les dotations moyennes accordées sont beaucoup plus modestes (de l'ordre de 4 000€ par lauréat).

La prise de participation dans les SCIC du territoire qui constitue un 2<sup>ème</sup> outil de financement fait l'objet d'un règlement d'intervention spécifique, basé sur quatre critères :

- L'objet social de la SCIC qui doit correspondre à une compétence de l'EPT Plaine Commune (il s'agit là d'une obligation légale) ;
- Les activités menées par la SCIC qui doivent concourir aux politiques publiques de l'EPT Plaine Commune ;
- L'impact territorial des activités de la SCIC qui doit être significatif ;

---

<sup>74</sup> De 2007 à 2021, sur un total de 382 projets déposés dont 40% les 3 dernières années et 314 projets éligibles il y a eu 111 lauréats dont 62 associations, 30 SIAE, 17 coopératives dont 13 SCIC, 1 ESAT, 1 SAS ESUS (25% de projets de coopération, 42% de projets de développement, 33% de projets en création/démarrage) et 82 structures différentes ont été soutenues avec des thématiques autour de l'alimentation, l'insertion, la petite enfance, le réemploi, la transition écologique, la culture, la mobilité douce.

- Le modèle économique de la SCIC qui doit être viable.

Depuis 2018, 120 000€ ont été investis par l'EPT Plaine Commune dans quatre SCIC : d'artisanat créatif et de redynamisation commerciale, d'éco-construction, d'agriculture urbaine et traiteur solidaire, de production énergétique. La recherche de financements européens et nationaux avec/pour des acteurs de l'ESS, depuis la simple lettre de soutien jusqu'au dépôt de dossiers communs est également un outil de financement. On peut citer comme exemples récents : - l'intégration de la surélévation du bâtiment du PTCE SCIC Cité-PHARES dans un dossier PIA porté par Plaine Commune qui a permis de sécuriser 1,5 Millions d'euros de financement ANRU pour le projet - un dossier conjoint déposé au titre de France Relance qui a permis d'obtenir 300 000€ de financement, dont la moitié au bénéfice direct d'acteurs locaux de l'ESS.

Enfin, il s'agit également d'animer le territoire par des contacts au quotidien, mais aussi par des temps de rencontre et de travail partagé. Cette animation passe notamment par la mise en place de dispositifs comme la journée professionnelle annuelle de l'ESS, qui vise à faciliter la co-construction de la politique publique de l'ESS, et qui réunit habituellement environ une centaine de participants, la revue des projets déposés à l'AAP ESS dans le cadre d'un temps collégial qui associe à l'instruction des dossiers, ainsi qu'au choix des lauréats, les différents services en interne, les différents échelons de collectivités, les services de l'État, les têtes de réseaux, les structures de l'accompagnement, des établissements bancaires, etc. , le comité de pilotage territorial de l'ESS, qui associe élus et techniciens spécialisés ESS de l'EPT et des Villes du territoire.

### **3. Quelles perspectives pour les acteurs publics territoriaux dans le modèle de financement de l'Economie Collective ?**

La diminution des financements publics, mais aussi l'utilisation de plus en plus massive d'outils de mise en concurrence pour les allouer (marchés publics, mais aussi appels à projets de plus en plus prescriptifs) sont deux facteurs à l'origine de l'apparition de phénomènes de concurrence entre acteurs de l'Économie Collective, de l'ESS. Le nombre et la vitalité des structures de l'ESS constituent d'autres facteurs aggravants de cette mise en concurrence. A Plaine Commune, dans certains secteurs d'activité de l'ESS, la concurrence est telle qu'il est primordial pour la collectivité d'encourager (par de l'argent et du temps-homme) les logiques de coopération pour qu'elles se substituent et empêchent l'apparition de logiques d'affrontement. Les appels à projets et la substitution du marché public à la subvention ont comme autres effets la dépossession des objectifs stratégiques des acteurs de l'ESS, qui doivent se plier aux injonctions des donneurs d'ordres, ainsi que l'augmentation du temps et de l'énergie consacrés à rédiger/déposer des dossiers au détriment du cœur d'activité des structures<sup>75</sup>. Si l'on conjugue cela aux réformes des emplois aidés, beaucoup moins intéressants que par le passé, et donc à la réduction du temps-homme effectivement

---

<sup>75</sup> Au total depuis 2007, l'EPT Plaine Commune a alloué 898 450€ de subventions dans le cadre des appels à projets ESS. Mais ce montant est insuffisant, en décalage avec les besoins exprimés par les porteurs de projets provoquant une forte concurrence entre projets. En 2021, 44 dossiers ont été déposés en réponse à l'appel à projet ESS avec une enveloppe de 120 000€, 38 ont été jugés recevables et représentaient une demande de subventions de 520 145€. Même si le jury a estimé que seul 65% de cette demande correspondait à l'ensemble des critères de l'appel à projets, l'écart entre l'enveloppe et les besoins exprimés est considérable.



rémunéré, on assiste à des phénomènes de découragement d'un côté, et de l'autre à la captation du principal de la manne par de gros acteurs particulièrement structurés mais beaucoup moins ancrés territorialement, moins démocratiques dans leur fonctionnement et plus ambigus sur la question de la lucrativité.

La volatilité des politiques publiques est un autre facteur, alors que les problématiques d'image et de communication prennent de plus en plus de place. « *Les pauvres ne sont pas attractifs* » ; et même lorsque la collectivité ne sacrifie pas tout à sa politique d'image, des biais s'installent pour trouver de belles choses à communiquer – autrement dit, la forme grignote le fond. Heureusement, ce phénomène, quoique réel, reste encore circonscrit à Plaine Commune qui part certes d'assez loin en matière de communication autour de l'ESS.

Alors que la pression sur le foncier et l'immobilier ne cesse d'augmenter pour les acteurs de l'ESS, il n'existe toujours pas de modèles stabilisés d'opération d'aménagement et de construction/ de contrats de location / de politiques fiscales adaptés aux contraintes des acteurs de l'ESS. Des expérimentations existent (par exemple, la transposition du bail réel solidaire au champ de l'immobilier économique dans les Hauts-de-France), des foncières spécialisées se développent (ETIC ou Bellevilles, par exemple, sont intervenus sur Plaine Commune), des actes sont menés (le pôle d'activités ESS de Plaine Commune, inauguré fin 2021 à l'île-Saint-Denis, s'intègre dans une opération de construction plus large, ce qui permet d'obtenir un loyer 3 fois inférieur au prix de marché), mais tout est à consolider, d'autant que les habitudes de travail dans ces domaines n'intègrent pas du tout les contraintes des acteurs de l'ESS. Il s'agit pourtant d'un frein déterminant à leur développement.

En conclusion et en réponse à la question : les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'Economie Collective ? nous répondrons qu'il ne leur est pas possible de la tenir pour aux moins deux raisons imbriquées. La première des raisons est qu'ils ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour être un financeur actif de cette économie et, la deuxième découle des réformes territoriales qui se sont succédées ces dernières années qui ont eu pour objectif d'orienter leur mission vers de l'accompagnement et de la mise en relation des acteurs de l'économie collective avec les principaux acteurs financiers privés et publics. Leur mission première n'étant pas de financer et de concurrencer les acteurs financiers privés et publics mais d'animer, d'accompagner les acteurs de l'économie collective, de contribuer à un « écosystème » propice au développement de cette économie à partir de moyens souvent insuffisants, ils ne peuvent avoir un rôle prépondérant dans ce modèle quand bien même ils seraient disposés à le jouer. Mais si leur mission est d'animer, d'être un intermédiaire, un garant des porteurs de projets, des acteurs de l'économie collective, alors les acteurs publics territoriaux devraient au moins disposer de moyens financiers et humains en adéquation avec les besoins nécessaires à la réalisation de cette mission.

\*\*\*

## Les monnaies locales en France : bilan et perspectives

Marie Fare<sup>76</sup>

En ces temps de crise sanitaire où notre dépendance à des productions lointaines pour des biens essentiels a brusquement resurgi, les monnaies locales (ML) ont sans doute une carte à jouer, en tant que vecteurs d'économies ordinaires résilientes. La crise économique qui résulte de cette crise sanitaire engendre un risque élevé de défaillance de petits commerces et petits producteurs plus vulnérables que les grandes firmes, tandis qu'elle accroît les risques d'une crise financière affectant banques, euro et, par contrecoup, via une crise du crédit, l'ensemble de l'économie.

Face à cela, les monnaies locales suscitent un intérêt renouvelé compte tenu des finalités qu'elles portent tant d'un point de vue économique (stimulation de l'économie locale) que d'un point de vue écologique (priorité aux circuits courts et à des productions respectueuses de l'environnement), politique (appropriation démocratique de la monnaie), social (retisser des liens et de la confiance) ou symbolique (réflexion sur les modes de valorisation des richesses). De tels monnaies locales convertibles ont émergé à partir de la fin des années 1990, principalement en Amérique du nord, en Amérique latine (avec le cas emblématique du Palmas, au Brésil) et en Europe (avec notamment le cas du Chiemgauer en Bavière, du Bristol Pound en Angleterre ou de l'Eusko en France). Les monnaies locales, créées et émises par des associations, circulent dans un réseau délimité par une contrainte d'adhésion et constitué par des acteurs de l'économie locale tendus vers les mêmes aspirations de transformation écologique et solidaire du territoire.

Ces projets s'inscrivent dans une dynamique plus large d'initiatives citoyennes locales qui s'emparent des outils économiques et les mettent au service d'objectifs de bien commun. Quel bilan tirer de ces initiatives monétaires ? Quelles sont leurs potentiels, forces et faiblesses ? A quelles conditions peuvent-elles constituer des outils de transition et de résilience territoriale ?

Nous reviendrons dans une première partie sur les caractéristiques monétaires et organisationnelles des monnaies locales ainsi que sur les finalités qu'elles portent, puis nous dresserons un état des lieux des ML après dix ans de développements à partir d'une enquête menée en France entre novembre 2019 et janvier 2020 (Blanc et *al.*, 2020). Sa réalisation a bénéficié de l'appui des deux réseaux qui structurent le champ : le Mouvement SOL et le Réseau des Monnaies locales complémentaires et citoyennes (MLCC). Elle montre que l'essaimage important de ces expériences butte sur plusieurs obstacles qui restent à lever, ce que nous identifierons dans une troisième partie afin de faire émerger des perspectives et conditions de réussite pour renforcer le rôle des monnaies locales comme outil de transition et de résilience territoriale.

---

<sup>76</sup> Marie Fare est maîtresse de conférences en économie à l'université Lumière Lyon-2. Son travail porte sur la pluralité monétaire, et plus particulièrement sur les monnaies sociales et complémentaires, le développement territorial et les territoires et le développement soutenable.

## **1 - Les monnaies locales : pourquoi ? comment ?**

Dans tout projet de ML, le ou les objectifs visés doivent être au cœur du processus de création, de mise en œuvre et de développement de tels dispositifs. Ces objectifs déterminent nombre de caractéristiques organisationnelles et monétaires. La plasticité de la monnaie permettant son adaptation aux finalités que les acteurs ont définies, l'intégration des ML dans un territoire ouvre à différents potentiels de développement dont la nature, durable ou non, dépend des choix politiques, sociaux et opérationnels réalisés lors de la configuration de la ML puis du suivi de leur mise en œuvre et des moyens (humains, institutionnels, financiers, techniques) mobilisés.

### **Caractéristiques organisationnelles et monétaires**

Les ML sont des monnaies locales convertibles. Une équivalence fixe (à parité) lie la monnaie locale à la monnaie nationale, des formes de convertibilité sont établies et toutes deux sont utilisables conjointement. Ce réseau se matérialise par la circulation de moyens de paiement émis par conversion de monnaie nationale, à parité. Cette contrepartie de l'émission de monnaie locale est mise en réserve et permet de rembourser à vue les avoirs présentés à la reconversion par les professionnels, tout en étant souvent déposée sur un compte relevant de la finance solidaire. Les euros reçus ainsi par l'association sont généralement placés dans une banque « éthique » (la NEF) ou proche de l'économie sociale (le Crédit coopératif) ou des collectivités (Crédit municipal).

La sortie par conversion de monnaie locale en monnaie nationale n'est pas toujours acceptée et souvent limitée aux seuls professionnels ; lorsqu'elle est possible, des pénalités de sortie cherchent à limiter les risques de revente en masse de la monnaie locale. Toute l'idée et en effet d'augmenter progressivement le nombre d'« entrées » et de limiter les « sorties » : c'est en circulant durablement sur le territoire que la monnaie locale prouvera sa viabilité, et pourra jouer le rôle de soutien au développement territorial. Elles promeuvent partout des formes d'ancrage territorial des activités productives et commerciales et affirment parfois chercher leur « relocalisation ». Cette orientation économique et ce souci d'efficacité et de maturité conduit de plus en plus à rechercher les coopérations adéquates. Ils visent les actes de consommation quotidienne des populations et reposent donc sur l'acceptation par des entreprises et des commerces de la monnaie locale. Dans ce cadre, des partenariats avec des banques locales ou des collectivités locales peuvent être déterminants.

La dynamique combinée des MCL au début des années 2010, la création d'une mission interministérielle sur les monnaies locales et l'opportunité d'un projet de loi sur l'économie sociale et solidaire ont conduit à des évolutions réglementaires en 2014, avec l'introduction d'une section du Code monétaire et financier sur les titres dits « de monnaies locales complémentaires ». Seuls les organismes qui entrent dans le cadre de l'économie sociale et solidaire peuvent émettre de tels titres, comme les associations ou les coopératives. Le cadre juridique a encore été modifié par une loi de 2016 qui ouvre la possibilité que les « prestataires de services de paiement »

développent des paiements numériques sans autorisation ou dérogation autorisée, sous quelques conditions. Avec cette loi, les réglementations monétaires nationales ont ainsi été modifiées pour la première fois en Europe, voire dans le monde, depuis l'émergence des ML dans les années 1980. De plus, un conflit entre une collectivité locale et l'État central a été porté devant les tribunaux en 2017-18 et a finalement généré une jurisprudence qui donne une possibilité de dépenses des collectivités locales en monnaie locale, par le biais de l'association émettrice (Laurence, 2020)<sup>77</sup>. Cependant, leur intégration au code monétaire et financier ne permet pas l'usage en paiement par les collectivités locales (Blanc et Fare, 2018).

L'ancrage territorial des ML leur confère un rôle possible dans la dynamique territoriale.

### **Finalités des ML : territorialisation, dynamisation et transformation des représentations sociales**

La monnaie est un outil malléable, une institution sociale qui peut promouvoir des objectifs sociaux et économiques divers. En ce sens, la mise en place d'une monnaie associative ne constitue pas une finalité en soi. Dans une optique territoriale, nous proposons une synthèse des principaux enjeux que ces monnaies visent en distinguant trois : la territorialisation des activités, la dynamisation des échanges et la transformation des pratiques des modes de vie et des représentations sociales (Fare, 2011, 2016).

La première finalité, **la territorialisation des activités**, renvoie tout d'abord à la capacité des ML. En créant une communauté autour de l'usage de la monnaie, elles activent des proximités spatiales et socioéconomiques (Torre et Talbot, 2018 ; Bouba-Olga et Grossetti, 2008) qui génèrent des processus de coopération. La mise en réseau des acteurs dans une logique *bottom-up* favorise l'émergence d'une communauté solidaire potentiellement capable de générer un processus de développement territorial au regard des besoins socioéconomiques identifiés par les acteurs. En ce sens, la territorialisation des activités est un processus qui résulte de la construction par les acteurs du territoire pouvant favoriser l'émergence d'une gouvernance collective et territoriale. Enfin, puisque leur usage est contraint dans un espace de circulation, les ML favorisent la territorialisation des activités économiques et donc un développement territorial endogène. La limitation de son usage peut permettre d'augmenter la consommation à l'intérieur du territoire et de valoriser les ressources territoriales. Il s'agit de renforcer l'économie de proximité, qui repose sur la propension à consommer localement et vise à satisfaire les besoins des personnes sur place : cette économie de proximité permet de générer des revenus internes via

---

<sup>77</sup> Lors de l'été 2017, la mairie de Bayonne a voté une délibération afin non seulement de pouvoir recevoir des paiements mais également de réaliser des dépenses en euskos (à des fins de paiement de fournisseurs, versement d'indemnités d'élus et subventions). Un accord a permis à la ville de signer une convention avec Euskal Moneta et ne peut réaliser de versement direct en eusko. Pour régler un fournisseur, une indemnité ou une subvention, elle doit verser la somme en euros à l'association, qui réalise alors le paiement en euskos au destinataire. Il s'agit d'un mandat d'encaissement en faveur d'Euskal Moneta. Le Trésor public verse alors le montant de la créance non pas directement au créancier, mais à Euskal Moneta, qui va ensuite créditer le compte eusko du créancier d'un montant identique. C'est un dispositif aujourd'hui validé par l'État, et désormais utilisé par la Communauté d'agglomération Pays Basque et les Villes de Bayonne et Saint-Pierre-D'Irube, par exemple. Ce sont en 2022 plus d'une trentaine de communes qui ont adhéré à l'association ainsi que la Communauté d'Agglomération du Pays Basque (qui regroupent toutes les communes basques).

leur endogénéisation, comme le stipule la théorie de la base consommatrice (Markusen, 2007).

La deuxième finalité des monnaies locales est de **dynamiser les échanges**. Du fait de leur usage territorial limité, les transactions en ML devraient se détourner des producteurs externes (ce qui limite les flux de revenus sortants) au profit des producteurs locaux membres du réseau monétaire. Mécaniquement, cela devrait se traduire par une augmentation du volume des transactions internes via une augmentation de la propension marginale à consommer des biens produits localement (Talandier, 2013). Cela ne signifie pas pour autant que le volume global des échanges a augmenté car il peut s'agir uniquement d'une substitution des importations. Néanmoins, cette augmentation des dépenses internes locales devrait, dans un second temps, par un effet multiplicateur (Lafuente-Sampietro, 2021), induire des effets sur la production et l'emploi locaux. Cela correspond en fait à une injection supplémentaire de monnaie au niveau local et peut être comparé à toute autre injection monétaire. Cependant, dans le cas des ML, cela devrait avoir un effet accru et spécifique sur l'économie locale, puisque les fuites monétaires sont limitées par les contraintes de validité de cette dernière. Le multiplicateur local est d'autant plus élevé que les acteurs du territoire sont capables de répondre à une augmentation de la demande, qui dépend elle-même de la diversité des biens et services qu'ils proposent, afin que les revenus ne soient pas dépensés à l'extérieur. C'est pourquoi la construction de circuits économiques locaux doit être encouragée. Les ML peuvent y contribuer, par des règles monétaires qui limitent les fuites et une bonne construction du réseau d'acteurs qui acceptent les paiements en ML.

Différents facteurs de stimulation des échanges peuvent être identifiés : certains sont liés au périmètre du dispositif, d'autres aux mécanismes monétaires et financiers. Tout d'abord, la stimulation varie en fonction de l'étendue du dispositif, qui dépend de la diversité de ses utilisateurs et également de la diversité des transactions. En effet, plus les utilisateurs sont nombreux et plus ils sont variés, plus il est probable que le niveau des échanges soit élevé et fort. Deuxièmement, la mise en œuvre de mécanismes encourageant la circulation monétaire (accès au crédit ou microcrédit solidaire à la production et/ou à la consommation) ou décourageant la détention monétaire (fonte monétaire)<sup>78</sup> a pour objet de favoriser la dynamisation des échanges locaux. Des crédits octroyés pour la création d'activités au niveau local peuvent permettre de renforcer les circuits locaux et d'augmenter et diversifier l'offre sur un territoire et ainsi améliorer la localisation, la résilience et la dynamisation (Ruddick, 2011).

---

<sup>78</sup> Les principes d'une monnaie fondante ont été théorisés par Silvio Gesell (1958 [1916]) qui, dans le cadre d'une critique monétaire et foncière du capitalisme, proposait de libérer la monnaie de l'intérêt et la terre de la rente afin de développer un socialisme de marché : pour Gesell, la monnaie doit être un moyen de paiement et non un moyen de stockage de la richesse. Selon son principe de fonte, la somme que représente chaque billet de papier diminue régulièrement (Gesell proposait une perte de l'ordre de 1% par semaine). Depuis, les années 1980, certaines ML expérimentant diverses formes de fonte (Godschalk, 2012). Au-delà du rejet de la thésaurisation comme source d'accumulation par quelques-uns, la fonte permettrait à l'argent de circuler plus rapidement et serait donc une source de dynamisation. Si cet effet est parfois contesté, ou limité, la fonction symbolique de la fonte n'en est pas moins présente. De plus, les ressources collectées grâce à la fonte peuvent être utilisées comme des communs, les ressources pouvant être partagées selon une délibération collective sur ses usages.

Ces deux premiers objectifs (la territorialisation et la dynamisation des échanges) sont d'une part, dépendants de la capacité du dispositif à éviter les possibilités de conversion. En effet, moins il est possible de convertir la ML en une autre monnaie, plus ces deux objectifs pourront être remplis : les revenus gagnés en ML ne pourront pas en effet être employés en dehors de l'espace de circulation de la ML, ce qui crée une contrainte de validité forte. Ceci explique pourquoi certains dispositifs limitent les possibilités de conversion aux professionnels ou établissent des taxes à la conversion. D'autre part, la diversité des biens et services proposés dans le cadre du réseau monétaire local, la variété des acteurs et l'ampleur du réseau sont des facteurs-clés de succès d'une ML dans la mesure où ils permettent d'appareiller offre et demande sur le territoire.

La troisième finalité des ML concerne la **transformation des pratiques, des modes de vie et des représentations sociales**. Les ML ont un potentiel transformateur puisqu'elles agissent au cœur même de nos représentations de la richesse, de la valeur et de la place de la monnaie dans nos sociétés. Plus précisément, on peut montrer qu'elles impliquent un processus de déconstruction et de reconstruction de notre cadre de valeurs, et qu'elles permettent d'expérimenter de nouvelles pratiques.

Il est possible d'isoler deux étapes clés de ce processus de déconstruction/reconstruction. La première, fondatrice des projets de ML, tient dans la définition des objectifs poursuivis par la monnaie déployée. Cette étape est un moment fort dans cette interrogation du cadre de valeurs, en ce qu'elle s'organise précisément autour du questionnement collectif sur la société désirée. Etant elle-même vectrice d'échanges, la monnaie agit au cœur même des interrelations : elle est lien social. Elle porte – au travers de son format, des modalités de son émission, de ses règles de fonctionnement et de circulation – la capacité de permettre, favoriser, privilégier tel ou tel type d'échange, un modèle de relations ou un autre. Elle nécessite donc qu'on se pose une série de questions : « Quels échanges, pour quoi faire, entre qui, pour qui et comment ? ». De même, cette étape ouvre également au travail de compréhension du mode de fonctionnement du système actuel : la réflexion sur les raisons justifiant de se lancer dans une initiative de ML (pourquoi ne pas poursuivre les mêmes objectifs en utilisant la monnaie officielle ?) et les questions préalables à la construction d'un système monétaire (circulation de la monnaie, gouvernance et décision, etc.) peuvent être suscitées en écho à la monnaie officielle. Elles conduisent ainsi à interroger et décortiquer objectifs et mode de fonctionnement (en particulier autour de la question du pouvoir) du système monétaire tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui dans nos sociétés.

La seconde étape verra le nouveau cadre de valeurs (le projet éthique) s'incarner dans les modalités concrètes de circulation et de fonctionnement de la monnaie mise en place. Toute monnaie renvoie à un projet éthique, au sens où elle porte un ensemble de valeurs que son institution cherche à réaliser et diffuser. Des valeurs spécifiques constituent en effet la raison d'être des projets monétaires locaux. Ce point essentiel peut être compris d'un point de vue théorique à partir du cadre développé par Aglietta, Andreau, Anspach et *alii* (1998) pour rendre compte des formes de la confiance dans la monnaie dans une perspective transdisciplinaire. Ils identifient trois formes de cette confiance : méthodique, hiérarchique et éthique. Tandis que la forme méthodique renvoie à l'observation de l'efficacité de la monnaie dans les usages quotidiens et que

la dimension hiérarchique exprime une crédibilité de l'organisation qui émet, gère et contrôle la circulation monétaire, la dimension éthique de la confiance renvoie à l'adhésion collective aux valeurs ultimes qui donnent sens à la société : ici se trouve activé le projet éthique sous-jacent de la monnaie.

L'opérationnalité du projet éthique pour les ML s'incarne dans les processus de définition d'une charte et, parfois, de critères d'accréditation / sélection des prestataires professionnels (Blanc et Fare, 2016). La réalisation de ce projet nécessite en effet de conditionner l'intégration des prestataires professionnels et des individus à ses valeurs affichées. Deux facteurs d'évolution des pratiques peuvent alors être mis en évidence. Tout d'abord, les ML remettent en cause le cadre qui organise les pratiques individuelles de consommation. Leur développement, en effet, devrait générer des changements dans les habitudes de consommation vers une consommation dite responsable. Le deuxième facteur d'évolution des pratiques réside dans l'introduction de valeurs sociales et environnementales dans les relations marchandes.

## **2 - Les monnaies locales, quel bilan après plus de dix ans de développement ?**

Depuis 2010, pas moins de 91 ML ont été mises en circulation et fin 2019, 82 étaient en fonction. Cette dynamique est exceptionnelle et n'a d'équivalent qu'au Brésil (s'agissant du type précis de monnaie alternative dont il est question ici). 76,8% d'entre elles ont répondu à l'enquête de 2019-20, ce qui a permis d'obtenir une bonne image globale de la situation à fin 2019. En complétant les informations fournies par l'enquête, on a estimé fin 2019 à 34 871 le nombre de particuliers et 9 614 le nombre de prestataires adhérents à ces dispositifs, avec une masse de monnaie en circulation équivalant à 4,4 millions d'euros pour l'ensemble des 82 ML. Sur les 63 associations de ML ayant répondu, ce n'est pas moins de 37,5 % des communes françaises qui sont potentiellement couvertes. La taille des ML est cependant très faible et hétérogène. En 2018, elles avaient une masse monétaire médiane de 17 945 euros, 231 adhérents usagers et 76 adhérents prestataires. Seul un petit nombre de ML a acquis une taille significative.

La plupart des ML sont d'abord mises en circulation sous forme de billets, dont les symboles font l'objet d'un moment important de réflexion et de participation citoyenne. Le numérique se développe néanmoins fortement, afin de compléter le papier par une solution facilitant à la fois des transactions de montants plus élevés et la conversion d'euros en monnaie locale via des virements automatiques réguliers. Le déploiement du numérique semble être une condition nécessaire pour que la masse monétaire et les échanges se développent substantiellement, bien que l'outil seul ne soit pas suffisant. Compte tenu des dynamiques actuelles, un tiers des ML devraient à terme circuler également sous forme numérique, principalement par applications sur smartphone.

Les ML sont émises et gérées par des associations, même dans les rares cas où elles sont issues des collectivités locales. Elles sont parfois organisées en fédération ou en groupes locaux pour couvrir des territoires plus larges. Les objectifs qu'elles déclarent le plus fréquemment sont ceux d'une résilience territoriale par le développement de

circuits courts ainsi que le renforcement du pouvoir citoyen et de la démocratie locale. Ce sont des associations gouvernées démocratiquement moyennant des méthodes qui sont majoritairement celles du consensus ou du consentement. Leur budget est souvent minimal et ne permet pas de recruter des salariés : plus de la moitié déclarent un budget annuel inférieur à 10 000 €. Seul un tiers environ des associations de ML emploient un ou plusieurs salariés. Plus le budget est important, plus le nombre de salariés, mais aussi de stagiaires, services civiques et bénévoles est élevé. Quant au budget, son niveau dépend fortement des financements publics.

C'est ainsi que la capacité de l'association à se développer et faire circuler sa monnaie auprès d'un nombre important de particuliers et de professionnels est fortement dépendante des financements publics. Le rôle potentiel des monnaies locales dans la résilience territoriale semble donc subordonné à leur prise en compte active par les collectivités comme un outil de politique publique territoriale. Un tiers environ des associations sont cependant soit sans lien, soit en conflit avec des collectivités locales. Les autres ont des liens très variables, rares étant les collectivités qui s'engagent non seulement dans un soutien financier pérenne des associations gestionnaires, mais également dans l'entrée dans le circuit monétaire par l'acceptation de paiements en ML pour certains services, voire dans l'usage de la ML pour régler certaines dépenses. Or cet engagement est déterminant pour diversifier les usages possibles de la ML et faciliter sa circulation. Par ailleurs, des contraintes juridiques limitent encore actuellement les possibilités d'utilisation des ML par les pouvoirs publics. Si quasiment 90 % des ML répondantes entretiennent au moins une relation avec un autre acteur du territoire, ces partenariats sont encore peu variés. Ils sont majoritairement entretenus avec des initiatives s'inscrivant dans la transition ou avec des associations locales dans différents domaines (culture, agriculture bio, AMAP, habitat participatif, repair cafés, tiers-lieux, etc.). Une minorité d'associations de ML entretient des relations avec des chambres consulaires (CCI, CMA, CA) et des CRESS (Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire). De même, dans le cadre du soutien des ML aux acteurs du territoire, on observe que seulement 8 ML sur les 65 répondantes déclarent allouer des ressources à des partenaires, tandis que 13 autres en ont le projet ou y réfléchissent.

La connexion des ML à la finance solidaire est réalisée en particulier au travers du placement de leur fonds de garantie auprès d'organismes de finance solidaire comme la Société financière de la NEF et le Crédit coopératif. Une convention signée en 2018 entre les deux grands réseaux de ML et la NEF conduit celle-ci à prêter au moins le double du fonds de garantie à des projets du territoire concerné.

La crise sanitaire s'est déclenchée peu après cette enquête. A cette occasion, certaines associations de ML ont développé des outils spécifiques à destination de leurs utilisateurs. Parmi ces initiatives, la Gonette, ML de la métropole de Lyon, a proposé des prêts à taux zéro pour soutenir ses partenaires économiques. Dans le Puy-de-Dôme, la Doume a mis en place l'opération « Solidarité Pros » selon le même principe. Le professionnel intéressé devait envoyer à l'association un ou plusieurs chèques en euro dont le montant serait ensuite converti en doumes numériques et crédité sur son compte. Les chèques seraient encaissés plus tard, avec l'accord du bénéficiaire, selon l'échelonnement des remboursements qu'il souhaitait mettre en place. L'association Euskal moneta, dans le Pays basque, a proposé un système de



bons d'achat solidaires en eusko. Elle a également développé des outils facilitant la mise en relation directe des producteurs et consommateurs du réseau de la monnaie Eusko pendant le confinement. Dans le même esprit, d'autres ML comme le Cairn, à Grenoble, ont utilisé la plateforme Petits commerces pour soutenir les artisans et commerçants du réseau : en achetant des bons d'achat auprès des professionnels inscrits sur la plateforme, les particuliers leur fournissent une avance de trésorerie, en attendant de consommer effectivement. Dans d'autres lieux, des collectivités ont eu recours à l'outil des monnaies locales en distribuant un pouvoir d'achat sous cette forme dans le double but possible de soutenir des populations fragiles (lorsque seules celles-ci étaient ciblées) et de soutenir les commerces et producteurs locaux (qui réaliseraient des ventes en monnaie locale aux bénéficiaires de cette injection de revenus). Ces initiatives solidaires sont restées symboliques du fait de la faiblesse des montants mis en jeu (sauf dans certains cas en Belgique, par exemple). Elles soulignent néanmoins le rôle que les ML peuvent jouer dans le cadre de la transition en tissant des liens de solidarité entre les acteurs sur leur territoire. Le renforcement des liens avec les acteurs socio-économiques du territoire pourrait également s'inscrire dans leur connexion plus étroite avec des politiques publiques locales de résilience et de transition via des partenariats plus forts avec les collectivités territoriales, avec par exemple le développement de la valorisation des éco-gestes ou encore le versement d'un revenu inconditionnel en partie en ML.

### **3 - Quelles perspectives ? préconisations**

Si les monnaies locales ont connu un succès important en France depuis les années 2010, et si elles ont obtenu une reconnaissance officielle dans le cadre de la loi sur l'économie sociale et solidaire (2014), leur circulation est, sauf exception, restée confidentielle : le volume en circulation ne dépasse le million d'euros que dans un seul cas, lequel concentrait à lui seul plus du tiers de la masse monétaire totale des monnaies locales en France en 2019, et dont le poids relatif s'est encore accru depuis.

De manière générale, et donc nonobstant des cas particuliers plus ou moins importants, trois grands facteurs peuvent être pointés pour expliquer ce manque de portée des ML au bout de dix ans de déploiement en France. Le premier porte sur la faiblesse des ressources des associations émettrices, qui engendre un manque de travail salarié apte à entretenir et développer le réseau d'utilisateurs et la circulation monétaire. Il faut beaucoup de volonté et de travail humain, bénévole ou salarié, pour que les habitants et les entreprises acceptent la nouvelle monnaie. Or le bénévolat est fortement sollicité dans les phases qui précèdent le lancement, et il est difficile d'imaginer qu'il suffise pour développer la circulation effective de la monnaie. Il faut pour cela des permanents salariés et donc des financements pérennes. Comme les recettes propres tirées de l'activité ne suffisent pas, les porteurs de projet doivent se tourner vers des financeurs publics ou privés et trouver des partenariats durables dans une logique d'hybridation des ressources. Cette question du financement de l'animation est cruciale au regard du nombre d'utilisateurs dans la mesure où le travail d'un permanent peut maintenir dans le temps le dynamisme du projet en mobilisant les différents acteurs-utilisateurs du territoire. Le deuxième porte sur la faiblesse de

leurs interactions avec les acteurs du territoire, au-delà de l'adhésion d'entreprises, d'associations et parfois de collectivités, celles-ci ayant alors un rôle de soutien symbolique plus qu'effectif. Le troisième, et de manière transversale, souligne le fait que les ML ne sont quasiment jamais perçues et mises en œuvre comme des projets aptes à porter ou accompagner une transformation du territoire par la multitude des acteurs réunis autour d'une telle perspective : ce sont des outils sous-utilisés, qui ne sont pas pris pour des vecteurs de transition.

Au regard de ces faiblesses, des évolutions importantes seraient nécessaires pour que des monnaies locales solides émergent et contribuent efficacement à la transition de leur territoire. Certaines sont déjà fortement engagées et produisent des effets significatifs, comme la présence de formes numériques de monnaies locales qui, en facilitant la conversion d'euros (par exemple via des virements mensuels), démultiplient les transactions, et qui facilitent les transactions interentreprises. D'autres produisent des effets insuffisants, comme la convention qui lie la Société financière de la NEF aux réseaux de monnaies locales depuis 2018, et par laquelle la NEF s'engage à affecter des prêts à des projets du territoire à hauteur du double du montant du fonds de garantie déposé par les associations de monnaies locales. D'autres encore ne peuvent être évaluées sans recul, comme le développement des engagements de collectivités à utiliser la monnaie locale en paiement de certaines dépenses, à la suite de la commune de Bayonne, qui en 2018 a obtenu un accord de l'État pour que de tels paiements soient possibles, mais à la condition que l'association émettrice soit mandatée par les payés pour le faire à sa place.

Pour contribuer efficacement à la transformation des territoires, des mutations importantes sont nécessaires. La première, susceptible d'engager toutes les autres, consiste à mettre ensemble et équilibrer la dynamique citoyenne d'émergence par le bas de ces initiatives et l'implication des collectivités locales. Elles pourraient alors devenir des outils d'un développement territorial participatif où, à l'instar des Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)<sup>79</sup>, les acteurs se rassemblent autour d'un projet partagé et impliquant les collectivités locales, à égale distance de dispositifs descendants dont les attendus et l'ingénierie échappent aux acteurs territoriaux, et de dispositifs qui restent confidentiels car trop protégés par les groupes citoyens dont ils émanent. Ces projets monétaires locaux peuvent alors devenir des communs monétaires (Dissaux et Fare, 2018), engendrant un approfondissement démocratique. Cela pourrait ainsi être davantage promu et exploré dans le cadre des statuts de l'ESS notamment celui des SCIC (Société Coopérative d'Intérêt Collectif) qui constituent des formes de coopératives mobilisant au minimum trois collèges (salariés, usagers et autres). Cela consoliderait la coopération entre les différents acteurs (citoyens, collectivités locales, partenaires socioéconomiques, etc.) dans la perspective de construire un projet territorial collectif commun, tout en préservant le projet démocratique et participatif. De la qualité de cette gouvernance pourrait dépendre la trajectoire de développement territorial. Pour l'instant, là où les monnaies locales sont le plus diffusées, elles semblent préfigurer de nouveaux chemins de développement

---

<sup>79</sup> Reconnus en droit français depuis la loi sur l'économie sociale et solidaire de 2014, les PTCE sont des groupements d'acteurs (collectivités locales, entreprises, associations...), ancrés sur un territoire et visant à développer des projets fondés sur la coopération et la mutualisation.

du fait de leur impact sur l'organisation productive (stratégie filière au Pays Basque par exemple) ou par les changements sociaux et institutionnels qu'elles suscitent.

Les acteurs des territoires et tout particulièrement les collectivités locales disposeraient ainsi d'un nouvel instrument-levier à haut potentiel de transformation si elles se saisissaient des monnaies locales en expérimentant ces combinaisons pour en faire de véritables catalyseurs de l'animation et du développement territorial, et ouvrir par-là de nouvelles voies faisant advenir la transformation.

Cette appropriation par l'ensemble des acteurs du territoire favoriserait *de facto* l'articulation des monnaies locales avec d'autres initiatives et instruments de la politique d'intervention de la collectivité territoriale et de ses partenaires locaux. Il s'agit de dépasser l'expérimentation monétaire en l'insérant dans une stratégie plus globale de développement territorial, penser la monnaie comme un médium au service de la transformation, en articulation avec d'autres dynamiques ou instruments s'inscrivant dans la même logique. Une connexion étroite semble à ce titre la plus prometteuse à court terme : celle engagée avec les logiques et outils issus de l'économie sociale et solidaire (ESS) s'inscrivant dans une volonté d'agir autrement (microcrédit, monnaie-temps, tontine, groupement d'achat, AMAP, épicerie sociale, coopératives, fonds de finance solidaire et d'investissement responsable, finance participative<sup>80</sup>, banques coopératives, banques publiques, pôles territoriaux de coopération économique, startup de territoire, expérimentations territoires zéro chômeur de longue durée, etc.). Mais un autre engrenage produirait des effets tout aussi séduisants et percutants : celui qui viserait à s'associer avec des politiques et instruments de la transition écologique et de la résilience territoriale (revenu inconditionnel, incitation aux comportements éco-responsables, politiques territoriales de transition énergétique et financement d'investissement de transition (cf. Blanc, 2020), budget participatif, etc.).

On peut attendre beaucoup de l'apparition de tels communs monétaires territoriaux, dans la mesure où cela consiste à faire des ML des outils susceptibles de soutenir la transformation des économies locales en mobilisant un grand nombre d'acteurs du territoire. Cela doit conduire à l'implication directe et active des collectivités dans le projet de monnaie locale, se traduisant par un rôle nouveau de bouclage du circuit monétaire : les collectivités, sans nécessité que l'organisation émettrice soit mandatée pour cela, recevraient des paiements en monnaie locale et, surtout, injecteraient de la monnaie locale dans le territoire via en particulier des soutiens financiers à des projets locaux compatibles avec la transition écologique.

En somme, de par leur transversalité, les monnaies locales constituent des initiatives porteuses d'utilité sociale en ce qu'elles nous invitent à repenser l'organisation monétaire qui verrouille aujourd'hui nos potentiels transformatifs. Leurs logiques *bottom-up*, intégrant l'imbrication entre les différentes échelles du pouvoir monétaire mais à partir d'un dispositif pyramidal renversé, remettent à l'ordre du jour la question de la démocratie comme *nécessairement* au cœur du système économique, posant des principes de relocalisation : du débat, de l'économie et de la finance, de la

---

<sup>80</sup> Voir la plateforme Xedebat : <https://xedebat.jadopteunprojet.com>. Cet outil est le fruit d'une plateforme participative locale (jadopteunprojet.com) qui a territorialisé son dispositif au Pays-Basque couplé à un collectif de financeurs solidaires (<https://xedebat.jadopteunprojet.com/nos-partenaires-partaideak/>) dont la MLC basque, l'eusko, a pu prendre part avec des paiements en eusko envisagé d'ici peu.

production, etc. Ce faisant, elles interrogent et remettent en cause l’imaginaire monétaire dominant en ouvrant la voie à une pluralité monétaire prescriptrice de la transformation (pluralité des institutions, pluralité des souverainetés, pluralité des usages, des formes, des objectifs, des impacts).

Mais allons plus loin : la *plasticité* (ou malléabilité) des systèmes monétaires à l’échelle d’un territoire ou d’une communauté – ainsi que les possibilités ouvertes par l’utilisation des principes monétaires à des fins définies par des groupes spécifiques d’acteurs, y compris de citoyens – permet de déboucher sur des réflexions et formes audacieuses et novatrices de subsidiarité monétaire (Fare, 2018 ; 2022). C’est-à-dire un schéma monétaire où, à chaque échelle d’action pertinente, se déploie une monnaie spécifique, dont les objectifs, la forme et la sphère socioéconomique et territoriale sont strictement déterminés, tout en s’articulant avec (ou en complétant) les autres dispositifs monétaires assignés au territoire par la communauté d’acteurs engagés dans leur utilisation et leur circulation. Un agencement monétaire subsidiaire approprié aux différents niveaux d’organisation économique et sociale peut ainsi être imaginé. Il permettrait de coupler une approche de complémentarité monétaire à une approche territoriale délimitant des niveaux d’action pertinents et résultants de la capacité de chaque niveau à inventer des solutions adéquates. Dit autrement, le principe de subsidiarité nous permet d’activer les complémentarités possibles dans un but précis, ici la transformation sociale et la transition écologique. Cela invite à repenser en profondeur l’organisation monétaire de nos économies – au sein desquelles la soumission de l’émission monétaire à des intérêts privés est patente –, tout en rendant aux pouvoirs publics et aux citoyens une capacité d’agir qui leur a été depuis trop longtemps soustraite.

L’enquête sur laquelle s’appuie ce texte a fourni une première photographie des ML françaises à fin 2019. Elle montre les moyens par lesquels ces associations travaillent à la résilience des territoires par leur soutien au développement des petites économies locales et des circuits courts. Elle montre également que le chemin pour y parvenir est long, et qu’elles doivent pour cela être appuyées par des collectivités dont les politiques s’orienteraient également vers ces objectifs. Cela suppose qu’elles soient placées au cœur de projets territoriaux de transition écologique, trouvant leur place d’infrastructure territorialisée dans une économie plus décentralisée et appuyée sur l’implication collective des acteurs dans la définition et dans la gestion de ces projets. Les crises actuelles pourraient faciliter la prise de conscience de cette nécessité de territoires résilients.

## Bibliographie

- Aglietta Michel et Orléan André, *Monnaie souveraine (La)*, Odile Jacob, 1998, 404 p.
- Blanc Jérôme, « Politiques territoriales de résilience et de transition écologique : la piste des monnaies locales | Terra Nova », *Terra Nova : think tank progressiste indépendant*, consulté le 22 mai 2022, URL : <https://tnova.fr/ecologie/climat/politiques-territoriales-de-resilience-et-de-transition-ecologique-la-piste-des-monnaies-locales/>.
- Blanc Jérôme et Fare Marie, « Turning values concrete: the role and ways of business selection in local currency schemes », *Review of social economy*, 17 mai 2016, vol. 74, n° 3, pp. 298-319, doi:[10.1080/00346764.2016.1168035](https://doi.org/10.1080/00346764.2016.1168035).
- Blanc Jérôme, Fare Marie et Lafuente-Sampietro Oriane, *Les monnaies locales en France : un bilan de l'enquête nationale 2019-20* [Rapport], Université Lumière Lyon 2 ; Sciences Po Lyon, 2020, 57 p., consulté le 15 mars 2022, URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02535862>.
- Bouba-Olga Olivier et Grossetti Michel, « Socio-économie de proximité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2008, octobre, n° 3, pp. 311-328, doi:[10.3917/revu.083.0311](https://doi.org/10.3917/revu.083.0311).
- Fare Marie, *Les conditions monétaires d'un développement local soutenable : des systèmes d'échange complémentaires aux monnaies subsidiaires*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 490 p.
- Fare Marie, *Repenser la monnaie : transformer les territoires, faire société*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2016, 107 p.
- Fare Marie, « Sustainable territorial development and monetary subsidiarity », in Georgina M. Gómez (dir.), *Monetary plurality in local, regional and global economies*, Routledge, Financial History, 2018, p. Chap. 10.
- Gesell Silvio, « The Natural Economic Order par Gesell, Silvio: Very Good (1958) | Chris Duggan, Bookseller », consulté le 22 mai 2022, URL : <https://www.abebooks.fr/Natural-Economic-Order-Gesell-Silvio-Peter/30922354595/bd>.
- Godschalk, Hugo, « Does Demurrage matter for Complementary Currencies? », *IJCCR*, 8 juillet 2012, consulté le 22 mai 2022, URL : <https://ijccr.net/2012/07/08/does-demurrage-matter-for-complementary-currencies/>.
- Lafuente-Sampietro Oriane, « The multiplier effect of convertible local currencies: case study on two French schemes », Université Lyon 2, UMR 5206 Triangle, p. 35.
- Markusen Ann, « A Consumption Base Theory of Development: An Application to the Rural Cultural Economy », *Agricultural and Resource Economics Review*, avril 2007, vol. 36, n° 1, pp. 9-23, doi:[10.1017/S1068280500009412](https://doi.org/10.1017/S1068280500009412).
- Ruddick William O, « Eco-Pesa: An Evaluation of a Complementary Currency Programme in Kenya's Informal Settlements », 2011, vol. 15, p. 12.
- Talandier Magali, « Redefining the in-place economy and women's role in the local economy of highland areas », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 15 août 2013, n° 101-1, doi:[10.4000/rga.2033](https://doi.org/10.4000/rga.2033).
- Torre André et Talbot Damien, « Proximities: return over 25 years of analysis », *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, 2018, n° 5, pp. 917-936.

\*\*\*

## **Monnaies Locales dites Alternatives : quelle est leur place dans l'écosystème ?**

**Amandine LARÉ<sup>81</sup> et Angélique CHASSY<sup>82</sup>**

*(Article paru dans Le Monde des Grandes Ecoles)*

### **Les monnaies locales sont à la fois sociales, complémentaires et parallèles.**

Elles sont à l'initiative des citoyens d'un territoire et servent comme unité de compte et d'intermédiaire d'échange. Elles sont généralement adossées à une monnaie nationale dite monnaie centrale (un Euro vaut un Rollon – monnaie locale normande). Aujourd'hui, il existe en France, plusieurs dizaines de monnaies locales. Pour mieux appréhender la place de celles-ci dans le système économique, nous avons enquêté sur la Gentiane, la Pêche, l'Ourse et le Rollon, gérées dans un cadre associatif, très jeunes dans le champ de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) et couvrant différents territoires : la Gentiane, la Haute-Savoie, la Pêche, l'Île de France, l'Ourse, la Bretagne et le Rollon, la Normandie.

### **Les monnaies locales existent depuis l'antiquité, mais ont un regain d'intérêt en période de crise.**

Elles sont perçues comme une solution contre le désordre économique et social dans lesquels plonge généralement une crise. Depuis la crise financière de 2008, on observe une multiplication de ces monnaies, encouragées en France par leur reconnaissance légale inscrite dans la loi du 31 juillet 2014, dite Loi Hamon. Son article 16 reconnaît ces monnaies comme des moyens de paiement dès lors qu'elles sont initiées par des organisations de l'ESS et qu'elles respectent le code monétaire et financier c'est-à-dire lorsqu'elles sont restreintes à un territoire et un nombre limité de marchandises et services. Néanmoins, cette Loi considère la monnaie locale comme un bon d'achat ou un ticket restaurant. Elle est complémentaire à l'Euro, parce qu'elle n'a pas la prétention de le remplacer. Elle est parallèle parce qu'elle a son propre mécanisme monétaire. Elle peut prendre la forme de billets au format papier et aux couleurs de la ville mais son passage aux formes électroniques est fortement souhaité. Elles sont vues comme des innovations monétaires territoriales avec une approche sociale parce qu'elles prennent en compte une charte de valeur, de lien social, d'un sentiment d'appartenance à un groupe. Dans une perspective, l'approche régionale reste intéressante pour avoir une force de frappe pour développer la monnaie.

### **Elles favorisent les circuits courts et de proximité entre les acteurs du même territoire.**

Les monnaies locales permettent de promouvoir un territoire et contribuent au développement économique et social de celui-ci. Par exemple, beaucoup de restaurateurs d'Annecy peuvent être connus grâce à la monnaie locale « la Gentiane ». Elles encouragent les « éco-comportements » et peuvent être un moyen de financer la transition écologique des territoires.

---

<sup>81</sup> Amandine Laré est professeure associée en économie sociale et solidaire, cheffe du département économie des territoires et développement durable de l'EM Normandie

<sup>82</sup> Angélique Chassy est professeure associée en économie, directrice académique du M2/MS stratégie de développement et territoires de l'EM Normandie

Quand on fait ses courses avec la monnaie locale, on a une charge mentale de consommation moins forte, donc on sait ce que l'on doit consommer sans excès. Enfin, ces monnaies sont avant tout citoyennes puisque l'on redonne du pouvoir aux citoyens et aux entreprises du territoire concerné pour se réapproprier ces monnaies ainsi que leurs fonctions. On peut spéculer avec les monnaies traditionnelles mais pas avec la monnaie locale.

### **Malgré leurs avantages indéniables, elles présentent toutefois des limites.**

Elles sont adossées aux monnaies traditionnelles et donc en sont dépendantes et sensibles aux conjonctures qui peuvent affecter ces dernières. Ainsi, la période Covid n'a pas été favorable au développement de la monnaie locale. La plupart des acteurs économiques ont une plus grande confiance dans les monnaies traditionnelles, ce qui limite l'influence des Monnaies locales, qui restent utilisées par des militants ayant les moyens de choisir leur consommation. Il faut donc continuer à la rendre accessible à tous. Une autre limite concerne le manque de moyens financiers et humains, ce qui fragilise ces dispositifs. Non seulement, les modèles économiques de ces dispositifs ne sont pas toujours clairs, ni même formalisables, ce qui peut susciter une méfiance des pouvoirs publics, mais également, le coût d'émission des billets reste élevé. Ces monnaies fonctionnent avec un énorme investissement de bénévoles qui peuvent ainsi s'essouffler au fil du temps. Malgré le fait qu'elles se développent de plus en plus, l'impact économique des monnaies locales reste faible et limité puisqu'elles ont une taille réduite par rapport à l'activité économique, sociale et nationale. Elles sont largement méconnues, ce qui impacte leur légitimité.

### **Des initiatives pourraient se développer avec un engagement plus fort des autorités publiques.**

L'implication publique, par la mise en place d'un dispositif national de coordination de ces monnaies locales, pourrait accroître leur visibilité et leur légitimité en leur offrant un espace d'échange de bonnes pratiques et d'entraide. Il pourrait être intéressant de payer les impôts locaux ou sa facture d'eau grâce à la Monnaie Locale, et/ou que les collectivités locales distribuent un revenu de base aux habitants qui servirait uniquement pour la monnaie locale pour en faire la promotion. Enfin, Véolia Eau du Grand-Lyon souhaite payer une partie des salaires de ses employés avec la Gonette, la monnaie locale Lyonnaise.

### **Bibliographie**

GARNIER L. (2018). « La Normandie teste une nouvelle monnaie locale et numérique ». Capital, Publié le 13/07/2018 à 10h02, <https://www.capital.fr/entreprises-marches/la-normandie-teste-une-nouvelle-monnaie-locale-et-numerique-1297846>

LEGUELTEL P. (2018). « Monnaie locale : la Normandie lance son moyen de paiement régional ». Les Echos, Publié le 9 janv. 2018 à 9:52, <https://www.lesechos.fr/2018/01/monnaie-locale-la-normandie-lance-son-moyen-de-paiement-regional-981371>

\*\*\*

## **Les associations, actrices de l'économie sociale et solidaire, face aux réalités économiques et financières dans le territoire normand**

**Jean-Luc Léger<sup>83</sup>**

### **L'économie sociale et solidaire, champ de création de nouvelles activités et dernier rempart à la désertification.**

En milieu rural, que reste-t-il lorsque les commerces et les services publics ont quitté le territoire ? Il reste une poignée d'agriculteurs, des artisans et des associations. Dans un quartier sensible, que reste-t-il lorsque les services publics ont déserté, les commerçants ont fui ? Il reste les associations.

La présence de l'ESS particulièrement forte dans les espaces ruraux témoigne de son rôle fondamental en matière de cohérence et de cohésion territoriale. Elle permet ainsi de limiter la fragilité de certains territoires (quartiers prioritaires, milieux ruraux, zones en désindustrialisation...) à la fois par sa participation au maintien et à la relocalisation d'activités et services de proximité mais également par sa capacité d'une part, à créer des aménités propres à renforcer l'attractivité et la vitalité des territoires, et d'autre part à favoriser la cohésion sociale et les solidarités locales.

La vie associative, mutualiste ou coopérative est souvent à l'origine de dynamiques collectives. L'ESS intervient directement dans le tissu socio-économique local en participant à des activités répondant à des besoins identifiés à l'échelle d'un territoire. En proposant des solutions locales et adaptées face aux grandes évolutions de la société, au plus près des besoins des habitants, elle a un rôle novateur et pionnier dans l'émergence de nouvelles activités et la détection de nouveaux besoins sociaux ainsi que dans la valorisation des ressources et des savoir-faire locaux. L'économie sociale et solidaire est étroitement liée à d'autres domaines : l'économie circulaire, le développement des circuits courts, l'économie de la fonctionnalité ou bien encore l'économie résidentielle.

### **Ce qui était vrai avant la loi de 2014 l'est toujours après.**

L'ESS souffre d'une image réductrice qui témoigne d'une méconnaissance de ce champ économique et de son utilité sociale tant de la part de techniciens et d'élus de collectivités territoriales, que d'acteurs de l'économie classique et des citoyens en général. Elle conserve encore pour certains l'image d'une économie de la réparation, sous perfusion, consommatrice de subventions publiques et peu créatrice d'emplois qualifiés et pérennes. Cette méconnaissance se traduit souvent par une absence de reconnaissance du rôle essentiel des structures de l'ESS en matière de cohésion sociale, de revitalisation des territoires et de qualité de vie pour leurs habitants. L'hétérogénéité des modèles et des structures de l'ESS rendant difficile sa lisibilité et son appréhension est souvent évoquée. Or, l'économie des entreprises « classiques »

---

<sup>83</sup> Jean-Luc Léger est conseiller au CESER depuis le 12 novembre 2001 et Président depuis janvier 2016. Il y représente le Comité Régional des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire de Normandie. Il fût délégué de la Fédération Nationale des Francas de 1981 à 2001. Puis, intégrant la fonction publique territoriale, il devint dirigeant bénévole de coordinations associatives telles que la Jeunesse au Plein Air de l'Eure ou le CRAJEP de Haute Normandie.



développe des modèles et des structures tout autant hétérogènes. Par conséquent, l'image d'associations bricoleuses, incompetentes, instables, développant de la concurrence déloyale a la vie dure.

L'ESS est pourtant présente dans la quasi-totalité des secteurs d'activités sous de multiples formes et de tailles très différentes : action sociale - sports et loisirs – banque - assurance – industrie – construction... On oublie souvent qu'elle a été pionnière dans certains secteurs en captant des besoins non ou partiellement pris en charge par la puissance publique et le marché privé (exemple des services aux personnes, de la prévoyance, de l'économie circulaire, du réemploi ou du recyclage de biens meubles, etc.), qui sont par la suite devenus stratégiques économiquement et sur lesquels elle se retrouve désormais en concurrence avec d'autres acteurs de l'économie classique.

### **Au-delà des secteurs d'activités, l'ESS se caractérise aussi par sa relation aux territoires.**

Elle développe et adapte ses activités pour faire face aux besoins sociétaux en constante évolution et offre de nouvelles perspectives de créations d'activités et d'emplois : vieillissement de la population, transition énergétique, économie circulaire, services aux personnes, économie collaborative, économie numérique, circuits courts... « Les acteurs de l'ESS contribuent aux mutations nécessaires pour surmonter la crise systémique qu'affronte notre société et pour promouvoir un développement durable. » (Entreprendre autrement, l'économie sociale et solidaire, CESE, janvier 2013).

### **L'ESS est d'abord un rempart contre l'isolement des territoires et des personnes.**

L'équilibre des territoires et le maintien de services de proximité dans les espaces éloignés des centres urbains demeurent un enjeu fondamental d'aménagement du territoire auquel l'ESS est en capacité d'apporter des réponses. Sa présence est particulièrement forte dans les départements de France les plus ruraux et de faible densité et témoigne de son rôle fondamental en matière de cohérence et de cohésion territoriale. Elle permet ainsi de limiter la fragilité de certains territoires (quartiers prioritaires, milieux ruraux, zones en désindustrialisation...) à la fois par sa participation au maintien et à la relocalisation d'activités et services de proximité mais également par sa capacité d'une part, à créer des aménités propres à renforcer l'attractivité et la vitalité des territoires, et d'autre part à favoriser la cohésion sociale et les solidarités locales. Elle constitue en effet un facteur puissant de lutte contre l'exclusion et les inégalités par la prise en charge ou l'accès au marché de populations peu solvables.

Cette dimension de l'ESS est à l'origine de l'image erronée qu'elle véhicule, à savoir celle d'une économie de la réparation, alors même que sa contribution à la cohésion sociale et les coûts évités qu'elle permet seraient de nature à lever les clichés dont elle est encore et toujours victime. Au-delà de la seule création d'emplois et de richesses, l'ESS est productrice de lien social à travers la participation citoyenne, l'entraide et l'échange de savoir-faire entre citoyens. Dans une logique non monétaire, ces derniers s'autoorganisent pour répondre à des besoins concrets (Systèmes d'Echanges Locaux - SEL, jardins partagés, cafés associatifs multi-activités...).

## Elle est aussi une économie novatrice ancrée dans les territoires

Moteur de dynamiques collectives, elle consolide et dynamise le tissu socio-économique local en impulsant des démarches de coopération et de mutualisation autour de filières d'activités ou de besoins identifiés à l'échelle d'un territoire, à travers notamment, sous leur forme la plus structurée, les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). L'ESS propose des solutions locales et adaptées face aux grandes évolutions de la société, au plus près des besoins des habitants et des territoires. Elle a un rôle novateur et pionnier dans l'émergence de nouvelles activités et la détection de nouveaux besoins sociaux.

### **Des perspectives d'évolutions et des défis à relever.**

Les acteurs de l'ESS ont un rôle fondamental à jouer dans l'identification de nouveaux besoins sociaux et la recherche de réponses aux enjeux sociétaux liés d'une part au vieillissement démographique (en matière de services de proximité et de bien-être, d'accompagnement des proches aidants, d'aménagement des lieux de vie, d'aide à la mobilité, de lutte contre l'isolement...) et d'autre part aux nouveaux modes de consommation.

En effet, de nouvelles formes de consommation et de nouveaux modèles économiques, favorisés par l'essor des technologies numériques, viennent questionner le champ de l'ESS et lui offrir des perspectives de développement et de renouvellement à explorer. Or sa forte capacité d'adaptation le lui permet tout particulièrement. Elle a une carte à jouer dans l'avènement de l'économie collaborative et de l'économie des communs, dans la mesure où ces dernières trouvent leur origine dans les pratiques et valeurs historiques de l'ESS (troc, échanges, partage de biens matériels et immatériels, absence d'intermédiaire, valorisation de la dimension non marchande...). Elle est à même de répondre à l'évolution des nouvelles formes de consommation (ressourceries, AMAP, autopartage, monnaie locale...), en marquant sa spécificité par rapport à des réponses plus économiques et concurrentielles (type Uber), ou par rapport à l'explosion de plateformes d'échanges entre particuliers (échanges partage, troc ou location de biens et services type AirBnB, BlaBlaCar, Drivy, Ouishare...). A travers ses valeurs, elle réaffirme la force du collectif et l'importance de maintenir, au-delà de l'activité ou du service rendu, l'accompagnement nécessaire pour y accéder.

Enfin, l'ESS joue un rôle important dans le développement de l'économie numérique, en particulier dans l'accompagnement des usages et l'inclusion numérique en vue de prévenir les risques de fracture. L'économie numérique représente en outre une opportunité réelle de développement de ses activités dans la mesure où elle permet de donner davantage d'ampleur aux initiatives du champ de l'ESS.

## **Cependant, au sein de l'ESS, un monde associatif divers et hétérogène en proie à des mutations profondes.**

De manière schématique, il est possible d'opérer une distinction entre :

- Les associations (très majoritaires) dont le modèle économique repose exclusivement sur le bénévolat et l'activité entre soi, à partir d'une passion commune, d'un intérêt commun pour un objet, etc. Ces associations vivent de leur propre économie, sans demande d'intervention publique sauf éventuellement le prêt occasionnel de locaux.
- Les associations dont le modèle économique repose essentiellement sur le bénévolat, les dons, cotisations, mais qui ajoutent, en comparaison à la catégorie précédente, les prestations de services et subventions publiques. Elles assurent une mission d'utilité publique ou d'utilité générale et ne peuvent, par définition, pas être rentables.
- Les associations gestionnaires ou entrepreneuriales au modèle économique plus complexe et intervenant sur des marchés concurrentiels.

La frontière entre les trois catégories est parfois poreuse et la distinction est schématique dans le sens où les deuxièmes peuvent recourir à des salariés et effectuer des prestations de services sans pour autant subir les mêmes pressions économiques que les associations gestionnaires ou entrepreneuriales.

La tendance à la privatisation des services publics entraîne les associations gestionnaires « dans une dynamique de marchandisation caractérisée par une prolifération des appels d'offre et la tarification à l'activité dans un contexte de mise en concurrence généralisée. Les domaines « réservés » au monde associatif disparaissent rapidement, les politiques de solvabilisation des personnes ont abouti à une diversification de l'offre de service où le privé non lucratif est confronté de plus en plus au privé lucratif. A terme, un autre effet de la généralisation des appels d'offre, c'est le déplacement de l'initiative qui bascule progressivement de l'association à la puissance publique »<sup>84</sup>.

Le secteur associatif, dans sa globalité, connaît de profondes évolutions liées à la complexité croissante de l'environnement juridique, économique et institutionnel, posant avec acuité la question de la professionnalisation des bénévoles et celle de leur renouvellement (évolution des formes de militantisme, responsabilités chronophages, risque juridique, compétences nécessaires en matière de gestion administrative...). Les contraintes de gestion, auxquelles s'ajoutent les effets de la crise sur le niveau des aides publiques, éclipsent parfois le projet associatif derrière la difficulté à assurer le fonctionnement et à équilibrer les budgets (recherche de financements diversifiés, demandes de subvention, recherche de mécénat et de nouvelles adhésions, mise en place de nouvelles prestations, gestion de contrats aidés...). Ces évolutions ont, de ce fait, abouti à une professionnalisation croissante des associations qui, si les besoins existent, connaissent parfois des difficultés à

---

<sup>84</sup> Note d'analyse « Évolution des associations gestionnaires » - La Fonda, fabrique associative

financer et pérenniser les emplois, d'où un recours accru aux emplois aidés pendant la période des années 1980 à 2017 avec les variations imposées par l'Etat concernant non seulement les montants des financements, mais aussi les modes et l'amplitude d'intervention.

### **Une reconnaissance croissante des pouvoirs publics.**

Au cours des 15 dernières années, l'Economie Sociale et Solidaire a bénéficié d'une reconnaissance accrue de la part de l'Etat et des collectivités et d'une série de mesures permettant de développer davantage ce modèle d'entrepreneuriat : possibilité de mobiliser les emplois d'avenir, intégration de l'ESS dans la stratégie d'investissement de BPI France à travers des dispositifs de financements dédiés aux entreprises de l'ESS et à l'innovation sociale... Peu à peu, les Régions et EPCI ont inscrit l'économie sociale et solidaire dans leur politique de développement économique, marquant ainsi un tournant dans l'acceptation de son rôle moteur dans la vie économique des territoires. Présente dans tous les secteurs d'activité, l'ESS a en effet une place à revendiquer au cœur des stratégies de développement des collectivités territoriales. En outre, la loi du 31 juillet 2014 encourage la prise en compte de l'ESS dans les politiques régionales.

### **Une stratégie régionale de l'ESS issue de la loi du 31 juillet 2014**

Selon la loi de juillet 2014, « la Région élabore, en concertation avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire, une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional. »<sup>85</sup>. L'Etat et la Région sont également chargés d'organiser une conférence régionale de l'économie sociale et solidaire, au moins tous les deux ans, à laquelle participent les membres de la CRESS, les réseaux locaux d'acteurs de l'ESS, les représentants des collectivités territoriales et les partenaires sociaux concernés. Cette conférence a pour but la co-construction et le suivi des politiques locales de développement de l'ESS.

### **De la reconnaissance par l'Etat à la recherche de nouveaux modèles économiques.**

#### **Un modèle économique en évolution, ce qui ne veut pas dire en progrès.**

Le modèle économique est hybride. Nous constatons une majorité d'activités à caractère social et une commande publique, contractualisée, importante. Ces deux domaines ne se superposent pas totalement. L'évolution de ce champ réinterroge la mise en œuvre des actions tout en respectant les règles de l'intérêt général et celles de l'utilité sociale.

**Les règles de l'intérêt général concernant la règle des quatre P.** Si, sur le fond, cette règle évolue très peu, le produit proposé par l'organisme, le public bénéficiaire, le prix et la publicité, en revanche, les formes de partenariats impliquant une

---

<sup>85</sup> LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire - Titre 1, chapitre II, section 4, article 7

diversification de financements évoluent très rapidement. A l'exemple des contrats à impact social. Les Contrats à impact social (CIS) sont des partenariats multipartites qui impliquent des acteurs privés et sont conçus pour financer des activités d'action sociale, réputées pour être non rentables.

**Le contrat à impact social, une bonne idée supposée faciliter l'innovation. Une mauvaise idée rendant une valeur marchande à un secteur qui ne fonctionnait pas sur cette base.**

Si le nombre de projets est encore réduit, leur portée est particulièrement significative. Sur le papier, tout est parfait, nous assistons à un partenariat à trois : acteurs publics, porteurs de projets associatifs issus du secteur social et acteurs privés investisseurs. Cette démarche est récente en France, elle a été initiée par Martine Pinville, secrétaire d'État en charge de l'Économie sociale et solidaire (ESS) de 2015 à 2017. Les premiers appels à projets ont été lancés à partir de mars 2016. La démarche d'expérimentation a été présentée comme pertinente car, constatant des besoins financiers sans cesse croissants et une demande sociale toujours en évolution, le gouvernement français, comme la plupart des gouvernements européens, a recherché des solutions ayant pour but de diversifier le modèle économique. Alors que la motivation première est la recherche de financements privés, l'intention de l'initiative fût dès le début de faire appel au développement de l'innovation pour répondre de manière efficace aux défis sociaux. Toujours dans l'intention, les CIS pouvaient apporter une réponse supposée crédible en contribuant à libérer le potentiel d'innovation du secteur social.

Dans les faits, et à l'exemple de la gestion d'EHPAD ou d'autres formes d'action sociale comme la gestion du logement d'urgence ou l'accueil des personnes immigrées, l'innovation sociale est mise de côté. Sous une apparence objective, le constat est le suivant : ce sont des organisations associatives de dimension nationale dans lesquelles s'agrègent différentes associations locales, ayant leurs entrées dans les ministères concernés et maîtrisant les tenants et les aboutissants : de l'initiative ministérielle préalablement négociée jusqu'à la mise en œuvre dans les territoires. Lorsque le dispositif arrive dans les départements, ces organisations sont prêtes, souvent même plus averties que les services déconcentrés de l'Etat ou ceux des Départements. La transformation devient alors évidente : sont en train de se former de nouvelles structures capitalistiques. Les associations purement locales sont exclues les unes après les autres. Quant à l'innovation sociale, en apparence, elle existe, dans les faits, la rentabilité est le premier des moteurs.

Ces évolutions ont des conséquences sur les modes de gouvernance. Ceux-ci sont fortement remis en cause. L'organe supposé gérer l'association locale, du type Conseil d'Administration, est réduit à sa plus simple expression, c'est-à-dire une poignée de personnes pouvant même se réduire à une seule personne avec toutefois un appareillage administratif très performant. Nous assistons au début d'une révolution sur les financements avec des modes de gouvernance très entreprises privées privilégiant des objectifs quantitatifs qui peuvent fortement interroger. Pour exemple, il est demandé à des cadres d'un organisme spécialisé dans le logement d'urgence d'augmenter l'activité de 20% en 2022. 20% de quoi ? 20% de personnes sans abri ? Les cadres interrogés sont tout autant dans l'expectative.

Quoi qu'il en soit, ces organismes sont les mieux armés pour capter les fonds européens, ils maîtrisent les avances de trésorerie, ils captent mieux et plus que les associations restées sur des bases organisationnelles traditionnelles, tous les fonds publics, de l'Etat jusqu'à la commune. Il en est de même concernant ces nouveaux financements par le contrat à impact social.

### **De plus, les pouvoirs publics refusent de financer le fonctionnement.**

Sur cet aspect, s'est installée une perversité dans la relation avec les financeurs publics. Pour toute prestation, il est logique, dans le calcul du coût d'y intégrer les coûts variables liés à l'action proprement dite et les coûts fixes comprenant la partie structurelle de l'action et la partie structurelle et fonctionnelle du fonctionnement de l'association. Si c'est admis pour n'importe quelle entreprise, ça l'est beaucoup moins pour une association, fragilisant encore un peu plus l'ESS.

Aucune loi, aussi louable soit-elle n'a intégré qu'il y avait une différence de nature entre la gestion par une collectivité publique dont le fonctionnement est financé par l'impôt, la gestion privée qui retire principalement ses marges nettes de logique de maximisation et par conséquent de choix de clientèles, qu'on les appelle bénéficiaires ou non, et la gestion des organismes de l'ESS qui partent d'un projet de société intégrant l'individu bénéficiaire et l'individu intervenant, dans ce projet et en tout premier lieu, d'intervention vers tout le monde sans discrimination sociale, géographique et économique. Le problème n'est pas qu'une association gère moins bien, ni qu'elle est plus coûteuse parce qu'elle s'adresse à tout le monde, y compris les non solvables. De plus, le contenu des contrats n'intègre pas le projet politique de l'organisme intervenant.

### **Mais tout n'est pas de la faute des textes législatifs et réglementaires. Les associations sont désorganisées.**

L'accompagnement des structures associatives est clairement en cause. Nous avons assisté depuis les années 1980 à un phénomène d'atomisation des associations, de déliquescence des fédérations. Pour tous les motifs déjà énoncés et notamment le refus des pouvoirs publics à financer le fonctionnement, les fédérations se sont décidées à partir du milieu des années 1980 et plus encore dans les années 1990, à proposer de plus en plus de prestations et de formations à leurs ayants-droits. Prestations payantes qui ont eu pour conséquence d'établir des relations de fournisseurs à clients, et le petit avantage de réduction du prix par rapport à un autre client non membre de la fédération n'a pas suffi à éviter une hémorragie d'adhérents collectifs. Ces faits sont particulièrement spectaculaires dans l'éducation populaire. Second registre de conséquences, les fédérations ont cessé d'accompagner les associations locales.

Les associations sont avant tout locales, comme les entreprises. Ce ne sont pas aux associations d'aller rechercher l'information, il faut par conséquent, organiser l'accompagnement en organisant la diffusion de l'information et son traitement puis soutenir chaque association locale pour l'intégrer dans son projet associatif. En cela, la Normandie aurait avantage à s'inspirer de ce qu'il se passe dans les Hauts de France dans le cadre d'un partenariat entre le mouvement associatif et la CRESS.

Serait-ce une spécificité normande, mais au nom de quoi, nous constatons que de façon générale, les financeurs publics et tout particulièrement les collectivités territoriales, et ceci du niveau régional jusqu'à la commune, ne veulent pas entendre les spécificités des projets des porteurs. Il y a une sorte de vision uniforme du monde associatif, qualifié de compliqué et d'impossible à lire.

### **Du droit commun quasiment inaccessible au monde associatif. L'exemple des conventions de revitalisation et du plan de relance.**

Alors qu'il existe des plans de licenciements dans l'ESS, il est rarement accepté qu'une convention de revitalisation soit attribuée à une association et ses salariés licenciés. D'une certaine manière, la responsabilité des dirigeants n'est pas reconnue. L'association, en termes d'emplois, n'est pas reconnue comme étant une entreprise comme une autre.

Le plan de relance ou les dispositifs telles que « Action cœur de ville » ou « Petites villes de demain » financent de l'ingénierie pour repenser les fonctionnalités de centres villes ou de centres bourgs. Quantitativement, nous constatons qu'un tiers lieu, par exemple a plus de probabilité d'être créé s'il est porté par un entrepreneur privé que s'il est porté par une association.

### **L'ESS est vue comme étant un monde à part.**

Alors que les projets écologiques sont financés par l'ADEME et sont portés surtout par des structures de l'ESS. Beaucoup de projets sont structurants en termes de développement de territoires. Et pourtant, les financements s'arrêtent là et n'intègrent pas les autres dispositifs qui pourtant pourraient prendre une ampleur considérable.

Quant à la Région, les financements de cette collectivité passant par le filtre peu lisible de l'agence de développement de la Normandie (ADN), elle présente des fiches de critères excluant quasiment partout les associations sauf pour une fiche spécifique à l'ESS. La Région considère l'ESS comme un tout alors que le privé est représenté par secteurs, branches ou filières.

La relocalisation de l'industrie ne sollicite pas les SCOP ou les SIC. Lorsqu'il y a un projet individuel d'une structure de l'ESS, les filières n'associent pas ces porteurs de projets potentiels. Nous avons un exemple intéressant sur cet aspect concernant la filière du lin, en Normandie.

### **Il est nécessaire de passer d'une logique de gestion à une logique d'animation.**

Nous préconisons, pour enrayer la situation mortifère, de développer une double approche : par filière et par territoire. Les collectivités territoriales, de subventionneuses, doivent devenir animatrices de leurs territoires, sans toutefois cesser de financer. Le dispositif « Petites villes de demain » montre que lorsqu'il y a une ingénierie, les élus découvrent qu'il faut et qu'ils sont en capacité d'animer les acteurs du territoire. La clé est sans doute de varier les profils des cadres des collectivités territoriales y compris de sous-préfets et préfets.

Mais tout n'est pas perdu, à l'image des musiques actuelles. Celles-ci ont intégré les évolutions de notre société. Par exemple, elles ont créé un comité de filière. Alors que d'autres secteurs de la vie associative se refusent toujours à se représenter dans un

monde différent des années « de Gaulle », dans un Etat plus centralisateur qu'aujourd'hui et aux marges de manoeuvre associatives sans doute plus souples et surtout beaucoup moins encadrées qu'actuellement.

**Des évolutions législatives et réglementaires sensées améliorer la situation... Et pourtant une situation qui se dégrade à l'image de la Normandie.**

**Au regard de la création d'associations.**

La dynamique de créations d'associations faiblit depuis 2014/2015 (2950 créations d'associations en Normandie). En 2020/2021, le nombre de créations s'établit à 2558. La perte est de 13.28 % en rythme annuel. Même si le nombre de nouvelles associations n'est pas un critère de dynamique en soi, la baisse est significative et constitue un élément d'alerte. Nous avons observé que l'augmentation de créations d'associations coïncide, dans les années 80, avec une accélération dans les années 90 d'une conjonction de faits : la décentralisation, le retrait d'interventions dans les politiques publiques de l'Etat de pans entiers concernant l'activité d'associations et un affaiblissement des fédérations nationales.

**Conclusion.**

Malgré la loi qui permet de diversifier les sources de financement, il apparaît que :

- Il est impossible d'évaluer le nombre d'associations ayant diversifié leurs ressources financières ni même la masse financière consacrée à cette diversification.
- Les difficultés constatées tant au regard des créations d'associations, du nombre de bénévoles et de ceux les plus actifs et enfin des associations employeuses et des salariés, montrent que les raisons ne sont pas qu'économiques ni d'un manque de diversification des ressources, même si ceci peut avoir un rôle.

Les axes du plan de relance sont une excellente illustration en excluant l'ESS de certains axes. En France, les politiques publiques sont orientées vers l'entreprise, et les structures de l'ESS ne sont pas considérées comme étant des entreprises sauf s'il s'agit d'une coopérative ou d'une mutuelle, qui le plus souvent, sont même ignorées de la qualification d'ESS.

\*\*\*



## **Pôle Financier Public : le cas de la Banque des Territoires dans le financement local et l'accompagnement des acteurs de l'Economie Collective**

**Nathalie Rey<sup>86</sup>**

Le 4 mars 2020 a été réalisée la constitution d'un grand Pôle financier public réunissant la Caisse des Dépôts et Consignations, la Poste, la Banque Postale et CNP Assurances. En 2021, ce Pôle a cumulé plus de 1 100 Md€ d'actifs et l'État lui a confié la mission principale de mobiliser sa capacité d'action au service de l'intérêt général et du développement des territoires afin d'aider les collectivités territoriales et les entreprises à financer leurs projets et de faciliter l'accès aux services de la bancassurance des ménages notamment les plus fragiles. Il exerce ainsi des activités concurrentielles en lien avec cette mission sur un marché dominé par quelques acteurs financiers. Le groupe CDC, investisseur institutionnel public de long terme, est aujourd'hui à la tête de ce Pôle financier public, après être devenu en 2020 l'actionnaire majoritaire de La Poste (66% du capital et 34% pour l'État) et avoir cédé en 2021 sa participation dans CNP Assurances à La Banque Postale (LBP), détenue à 100% par La Poste. Avec ses filiales, il se doit de réaliser les missions d'intérêt général et de développement économique des territoires qui lui sont confiés historiquement par l'État. Pour pouvoir remplir ses missions, la CDC avait été amenée antérieurement à se réorganiser en interne et à réaliser d'importants investissements en fonds propres. Ainsi, le 30 mai 2018 la Banque des Territoires (BdT) a été créée suite au regroupement de quatre directions opérationnelles de l'Établissement public CDC et au rattachement de deux de ses filiales, la société de conseil et d'appui aux territoires (SCET Services, Conseils, expertises, Territoires), et la CDC Habitat, avec pour ambition un accroissement de l'efficacité des actions du groupe CDC en matière de financement, d'investissement et de conseil en direction des acteurs publics locaux. Avec la création du Pôle financier public, une coordination entre les différents acteurs et la délimitation des métiers de chacun sont devenus nécessaires afin d'éviter une concurrence interne et pour plus de cohérence. La BpiFrance, autre acteur public significatif, exerce les métiers du financement et des prises de participations au capital des entreprises, LBP est notamment spécialisée dans les métiers de financement des ménages, la BdT dans celui du financement des « projets dans les territoires » portés par les collectivités locales, les entreprises publiques et privées des territoires. Dans cette contribution, nous abordons la question de la place de la BdT dans le marché du financement local des acteurs de l'économie collective en analysant les principales caractéristiques de ce marché et le positionnement de la BdT face à la concurrence. La question des externalités sur le financement local de la complémentarité versus de la concurrence entre acteurs financiers publics, privés, et des perspectives d'évolutions de ce financement est posée en guise de conclusion.

---

<sup>86</sup> Nathalie Rey est Maître de Conférences en Économie à l'Université Paris 13 Sorbonne Paris Nord

## 1. Un partage territorial équitable des ressources, des financements entre acteurs financiers privés, publics ?

La BdT n'est pas une banque au sens de la loi bancaire de 1984, une entité juridique autonome mais une entité fonctionnelle de la CDC. Elle est une direction de la CDC qui regroupe les directions des prêts sur Fonds d'épargne, de l'investissement en fonds propres, des clientèles bancaires, du réseau et deux filiales SCET et CDC Habitat<sup>87</sup>. N'étant pas une banque, la BdT ne peut pas avoir de dépôts bancaires et collecter directement de l'épargne réglementée (ressources provenant du Livret A, du Livret Développement Durable et Solidaire, LDDS, qui a succédé au LDD et au CODEVI et du Livret d'Épargne Populaire, LEP). Elle est par conséquent dépendante des banques universelles qui collectent l'épargne réglementée et qui « centralisent » une partie de ces ressources bancaires au sein du Fonds d'épargne de la CDC.

A partir de 2007, l'ouverture aux réseaux bancaires de la collecte du Livret A va marquer la fin du monopole de cette collecte pour LBP « service public national » qui de par la loi de modernisation de l'économie de 2008 se voit confier en exclusivité la mission d'accessibilité bancaire<sup>88</sup>. C'est l'application de cette même loi de 2008 qui généralise la distribution de l'épargne réglementée par les réseaux bancaires et c'est l'article L.221-5 du Code Monétaire et Financier qui définit le principe, les règles de la centralisation au sein du Fonds d'épargne de la CDC d'une quote-part des encours des dépôts collectés au titre du Livret A, du LDDS et du LEP. Les encours, fonds dits « centralisés » vont ainsi constituer l'essentiel des ressources de la BdT qui lui permettent d'assurer sa mission prioritaire de financement du logement social et de la politique de la ville (article L. 221-7 du Code Monétaire et Financier), et de financer des projets qui contribueront au développement des territoires. Les taux de centralisation des encours des Livrets A, LDDS et LEP sont en théorie déterminés pour garantir à la BdT la disponibilité des ressources du Fonds d'épargne nécessaires à la réalisation de sa mission prioritaire. En 2008, ils étaient près de 85% pour les encours des LEP et de 75% pour les encours des Livrets A et LDD. Ils sont depuis 2013 en moyenne de 59,5% pour les Livrets A et LDDS et de 50% pour les LEP. Quant aux fonds dits « non centralisés » ils sont au bilan des banques qui peuvent les employer pour des financements spécifiques prévus par la loi. Ainsi, la loi Pacte de 2019 prévoit que les banques emploient 80% de l'épargne réglementée collectée et « non centralisée » pour financer les PME, 10% pour financer les projets contribuant à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique et 5% pour financer l'Économie Sociale et Solidaire<sup>89</sup>. En contrepartie de la centralisation d'une partie des dépôts collectés au Fond d'épargne, la BdT verse une rémunération aux banques collectrices de l'épargne réglementée déposée dans les Livrets A, LDDS et LEP. Depuis 2016, cette rémunération est fixée à 0,3% de l'encours centralisé pour les

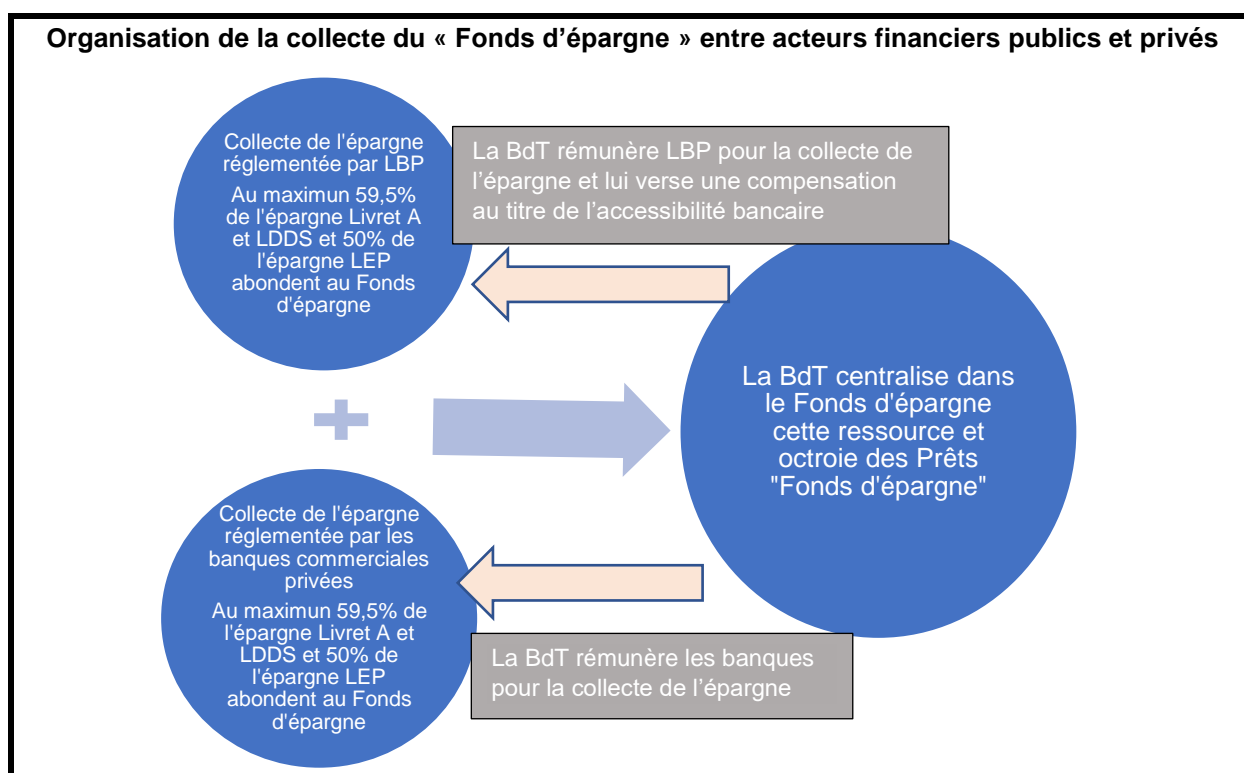
---

<sup>87</sup><https://www.banquedesterritoires.fr/notre-identite>. CDC Habitat est un opérateur immobilier avec pour mission l'accompagnement des collectivités locales dans la gestion locative, la construction, la rénovation et la valorisation du patrimoine public.

<sup>88</sup> LBP doit respecter quatre obligations réglementaires : ouvrir un Livret A à toute personne qui en fait la demande, effectuer gratuitement sur ce livret les dépôts et les retraits à partir de 1,5 euros, accepter les domiciliations de virements et de prélèvements de certaines opérations et, délivrer gratuitement des chèques de banque.

<sup>89</sup> Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038496102/>

Livrets A et LDDS et à 0,4% pour le LEP. En plus de cette rémunération, la BdT doit verser à LBP une compensation de 0,13% au titre de l'accessibilité bancaire<sup>90</sup>.



Pour l'État, les ressources disponibles sur le Fonds d'épargne constituent une source de financement pour ces plans, programmes nationaux thématiques (plans infrastructures, plan hôpitaux 1 puis 2 etc., et récemment le thème principal de la transition énergétique et écologique). Sur la base de ces ressources, il décide avec la CDC des enveloppes affectées aux différents programmes, financées sur Fonds d'épargne. Il mène une politique de révision des taux de rémunération de cette épargne avec un double objectif : assurer la stabilité, voire l'accroissement de ces ressources en adaptant la rémunération face à la hausse de prix pour préserver le pouvoir d'achat des épargnants tout en permettant un certain équilibre financier pour les banques collectrices et la BdT<sup>91</sup>.

Les banques collectrices de cette épargne rémunèrent les épargnants sur la base de taux indexés en totalité ou en partie sur la hausse de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Elles reçoivent une compensation de 0,3% pour les encours « centralisés » et prêtent les fonds « non centralisés » aux taux du marché. Quant à la BdT, lorsqu'elle octroie des prêts sur Fonds d'épargne, elle se doit d'appliquer deux principes : celui de la fixation du taux des prêts « Fonds d'épargne » qui consiste à prêter sur une durée longue à taux variable indexé sur le taux du Livret

<sup>90</sup> En moyenne sur les quatre dernières années, le BdT a versé une rémunération annuelle de 320 M€ à LBP en compensation de l'exercice de la mission de lutte contre l'exclusion bancaire. Rapport de la Cour des Comptes, « *La Banque des Territoires, un projet ambitieux, des résultats financiers encore incertains. Exercices 2018-2021* », septembre 2022.

<sup>91</sup> Pour garantir un taux de rémunération plancher aux épargnants, le gouvernement a changé en 2018 la formule de calcul du taux du livret A : avant 2018, il était au moins égal à l'inflation majorée de 25 points de base. Depuis 2018 : il est égal à la moyenne des taux de marché et de l'inflation hors tabac calculés sur six mois et un taux plancher est fixé à 0,5%.

A, et celui d'égalité de traitement entre emprunteurs et territoire qui signifie l'impossibilité de répercuter sur le taux le risque propre à l'opération (les banques commerciales n'appliquent pas ce principe puisqu'elles ne prêtent pas sur Fonds d'épargne mais sur l'encours de l'épargne réglementée non centralisée). A ces deux principes s'ajoutent des caractéristiques spécifiques au financement : - pour les prêts au logement social, une garantie est demandée aux collectivités locales et si le prêt représente au moins 50% du financement des opérations de construction et de réhabilitation, un droit à une exonération de taxe foncière et à une TVA à taux réduit est appliqué, - pour les prêts au secteur public local un cofinancement d'au moins 50% de la part d'un autre prêteur est en principe exigé. La prise en compte de ces différentes caractéristiques des prêts sur Fonds d'épargne accroît les frais de montage et de gestion de ces prêts et les rend moins compétitifs. Pour atteindre l'équilibre financier du Fonds d'épargne, la BdT va prêter les fonds « centralisés » au taux du livret A plus une marge qui couvre les coûts de rémunération des banques collectrices de l'épargne centralisée et de compensation accordée à LBP et les charges de gestion du Fonds d'épargne. Cette marge « d'équilibre » qui était de 0,51% avant 2015 est passée à 0,43% en 2021 ce qui signifie que la BdT ne couvre pas les coûts de gestion du Fonds d'épargne. La BdT ne peut financer aux meilleures conditions le logement social, proposer des prêts à taux compétitif aux emprunteurs sans pénaliser le Fonds d'épargne que lorsque deux conditions sont réunies : le taux du livret A est supérieur à l'inflation et lorsqu'il est inférieur au taux de marché. Or ces deux conditions n'ont pas été réunies de 2008 à fin 2022, période de faible inflation et de taux de marché bas voire négatifs. Pendant cette période, les prêts sur Fonds d'épargne proposés par la BdT étaient plus chers que ceux proposés par la concurrence ce qui a incité la BdT à diversifier son offre de prêt avec des prêts à taux fixe et à taux variables avec d'autres ressources que celles du Fonds d'épargne.

Pour accompagner sa clientèle de collectivités locales, d'organismes de logement social, d'entreprises publiques locales, d'entreprises et d'acteurs financiers, de professions juridiques, la BdT est présente sur un réseau territorial composé de 16 directions régionales et de 37 implantations territoriales de la CDC. Pour collecter l'épargne réglementée et l'employer au financement de projets locaux de développement économique, les banques collectrices disposent de leurs réseaux d'agences dont le nombre a baissé ces dernières années avec la transformation digitale des services bancaires. LBP bénéficie du réseau des 7 298 bureaux de poste et 9 740 points de contact du groupe La Poste, les cinq grandes banques privées<sup>92</sup> sont présentes sur le territoire de la France métropolitaine à travers un réseau bancaire de plus de 25 000 agences, un nombre global qui cache des disparités entre territoires urbains/ruraux, entre populations des territoires imposées / non imposées, détentrices/non détentrices de revenus patrimoniaux (Tableau 1)<sup>93</sup>. Le déséquilibre de la répartition territoriale des agences bancaires des grandes banques (40% des agences sont implantées dans trois régions : Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine pour un peu plus de 40% de la population), s'explique en partie par

---

<sup>92</sup> Sur les cinq grandes banques privées deux sont des banques commerciales (Société Générale et BNP Paribas) et trois des banques coopératives (BPCE, Crédit Agricole, Crédit Mutuel Arkéa) de l'économie sociale et solidaire.

<sup>93</sup> Selon La Fédération Bancaire Française, en 2019 avec ses 35 837 agences le réseau français de l'ensemble des établissements bancaires est l'un des plus dense d'Europe. Entre 2009 et 2019, la diminution du nombre d'agences est de 6,5% en France, elle est de 30,1% en moyenne dans la zone euro. FBF « Banque & territoires » 2020 <https://www.fbf.fr/fr/banque-et-territoires/>

la résidence dans quelques grandes villes de ces régions de ménages aisés qui ont un patrimoine financier géré ou convoité par les banques privées.

**Tableau 1 : La présence territoriale des banques privées 2019, la répartition territoriale des ménages fiscaux imposés 2020**

	Nombre d'agences bancaires par région fin 2019	Population totale au 1er janvier 2022	Nombre d'agence pour 100 000 habitants	Nb de ménages fiscaux 2020	Part des ménages fiscaux imposés 2020	Part des revenus du patrimoine et autres dans le rev. disp. 2020
Auvergne-Rhône-Alpes	3 309	8 216 740	40,27	3 474 330	51,5	9,8
Bourgogne-Franche-Comté	1 176	2 879 404	40,84	1 244 868	49	7,8
Bretagne	1 495	3 444 645	43,40	1 511 764	49	8,8
Centre - Val de Loire	1 074	2 631 844	40,81	1 139 093	49,7	8
Corse	102	345 638	29,51	127 738	48,2	10,9
Grand Est	2 271	5 663 885	40,10	2 383 570	48,5	9,1
Hauts-de-France	1 985	6 097 057	32,56	2 480 696	45	7,4
Ile-de-France	4 439	12 377 425	35,86	5 041 513	63,1	10,4
Normandie	1 317	3 397 352	38,77	1 451 994	48	7,8
Nouvelle-Aquitaine	2 493	6 148 663	40,55	2 741 769	47,8	9,1
Occitanie	2 355	6 057 827	38,88	2 666 792	45,9	9,6
Pays de La Loire	1 500	3 897 140	38,49	1 662 627	48,7	8,3
Provence-Alpes-Côte d'azur	2 115	5 157 222	41,01	2 301 240	50,5	10,9
Total France Métropolitaine	<b>25 631</b>	<b>66 314 842</b>	<b>38,65</b>	<b>28 227 994</b>	<b>49,61</b>	<b>9,07</b>

Sources : FBF, INSEE, Observatoire des territoires

Fin 2021, le patrimoine financier des ménages résidents en France se monte à plus de 6 Md€. Il est composé à plus de 62% par des placements dans des produits de taux dont 13,8% dans de l'épargne réglementée et 27,8% dans de l'Assurance-vie en euros et, à environ 37% par des placements dans des produits de fonds propres dont 20% en actions non cotées et autres participations, 8% en Assurance-vie en unité de compte et 6,3% en actions cotées<sup>94</sup>. Au niveau de la France métropolitaine, entre 2007 et 2022 la croissance annuelle moyenne des encours des dépôts bancaires est de plus de 6% et parmi les différents produits bancaires, les dépôts à vue et les livrets A connaissent les taux de croissance les plus élevés avec respectivement près de 9% et 7,3%, ils atteignent fin 2022 les 1 287 Md€ et 337 Md€ (Tableau 2, Graphique 1). L'épargne réglementée détenue par les ménages représente 543,6 Md€ en encours fin novembre 2022 dont 62% d'encours de Livret A, 24% de LDDS.

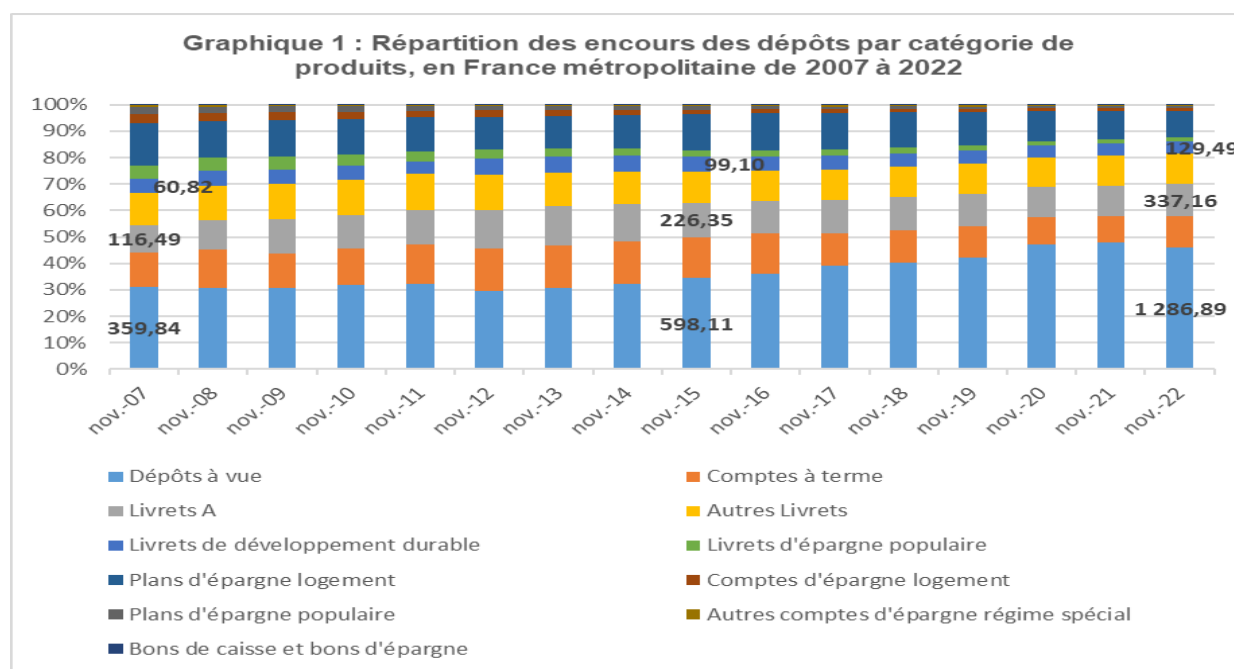
Les déséquilibres territoriaux en matière de disponibilités territoriales des ressources provenant de l'épargne réglementée se sont accrus ces dernières années. En 2022, sur les 13 régions de la France métropolitaine les trois régions Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine centralisent à elles seules 54% des encours des dépôts bancaires, 41% des encours de LDDS contre 49% et 42% en 2007. Entre 2007 et 2022, les encours des dépôts bancaires hébergés en Ile de France ont augmenté en moyenne de 7,5% soit une croissance annuelle au-dessus du niveau national, parmi les 13 régions le Centre-Val de Loire est celle qui enregistre le taux de croissance le plus bas avec moins de 4,7%.

<sup>94</sup> Banque de France, « l'épargne réglementée », rapport annuel 2021, juillet 2022.

**Tableau 2 : La répartition territoriale des dépôts bancaires, 2007-2022**

	Total France Métropolitaine, Md€	Ile-de-France	Centre - Val de Loire	Bourgogne-Franche-Comté	Normandie	Hauts-de-France	Grand Est	Pays de La Loire	Bretagne	Nouvelle-Aquitaine	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'azur	Corse
<b>Encours des Dépôts</b>														
nov-07	1 155,92	29,75%	3,70%	3,92%	4,05%	6,59%	7,82%	4,81%	4,74%	7,97%	7,69%	11,37%	7,16%	0,42%
nov-15	1 740,59	32,71%	3,46%	3,60%	3,73%	6,21%	7,50%	4,81%	4,69%	7,59%	7,14%	11,42%	6,74%	0,39%
nov-22	2 798,41	36,19%	3,04%	3,29%	3,52%	5,84%	6,83%	4,74%	4,58%	7,25%	6,85%	10,83%	6,63%	0,40%
<b>Dont Encours des Dépôts à vue</b>														
nov-07	359,84	35,78%	3,20%	3,35%	3,64%	6,17%	6,31%	3,83%	3,56%	7,81%	7,28%	10,72%	7,77%	0,56%
nov-15	598,11	40,15%	2,83%	3,01%	3,18%	5,59%	5,97%	3,66%	3,68%	6,97%	6,53%	10,52%	7,37%	0,53%
nov-22	1 286,89	41,28%	2,68%	2,81%	3,07%	5,45%	5,87%	3,73%	3,69%	6,85%	6,62%	10,39%	7,03%	0,53%
<b>Dont Encours des LDD</b>														
nov-07	60,82	20,17%	4,74%	4,49%	5,12%	7,96%	8,35%	5,42%	5,35%	9,00%	8,46%	13,03%	7,60%	0,31%
nov-15	99,10	19,92%	4,42%	4,45%	5,02%	7,63%	8,55%	5,65%	5,79%	9,19%	8,79%	12,82%	7,43%	0,34%
nov-22	129,49	19,21%	4,18%	4,45%	5,10%	7,51%	8,55%	6,23%	6,35%	9,37%	8,72%	12,67%	7,32%	0,34%
<b>Dont Encours Livrets hors LDD et LEP</b>														
nov-07	257,82	25,35%	3,96%	3,97%	4,16%	7,03%	8,13%	5,12%	4,89%	8,36%	8,36%	12,20%	8,03%	0,45%
nov-15	430,11	29,66%	3,64%	3,67%	3,95%	6,75%	7,82%	4,92%	4,67%	7,96%	7,62%	11,76%	7,21%	0,35%
nov-22	656,87	26,31%	3,60%	3,75%	4,27%	6,88%	7,60%	5,93%	5,51%	8,24%	7,88%	12,20%	7,48%	0,34%

Source : Banque de France



Source : Banque de France

Quant aux emplois qui sont faits de ces ressources bancaires par les acteurs financiers privés et publics, ils ont connu entre 2007 et 2022 une croissance annuelle moyenne de 4,51% des encours des crédits/prêts bancaires soit un taux de croissance de 150 points de base de moins que celui des encours des dépôts bancaires (Tableau 3). Fin 2022, les encours de dépôts bancaires dépassent de 139 Md€ ceux des encours des crédits bancaires accordés par les banques qui disposent ainsi d'un coussin de liquidité à moindre coût et de couverture contre une hausse des taux de refinancement. Sur les 2 659 Md€ d'encours de crédits bancaires à fin novembre 2022, 56% sont des encours des prêts à l'habitat, 23% des prêts sur fonds LDDs et 17% des prêts de trésorerie (Graphique 2). De 2007 à 2022, avec un taux de croissance annuel de 5,7%

l'encours des prêts à l'habitat a davantage augmenté que ceux des prêts aux PME (sur fonds LDDS) et de trésorerie qui ont un taux de croissance de 4,6% et 3,4%. Les entreprises sont les premières bénéficiaires de crédits avec un encours fin 2022 de 1 323 Md€ pour les crédits aux sociétés non financières, soit environ 50% de l'encours total des crédits et en moyenne une croissance annuelle de 4,3% de 2007 à 2022. Sur cette même période l'encours des crédits accordés aux collectivités locales est passé de 125,5 Md€ à 160 Md€.

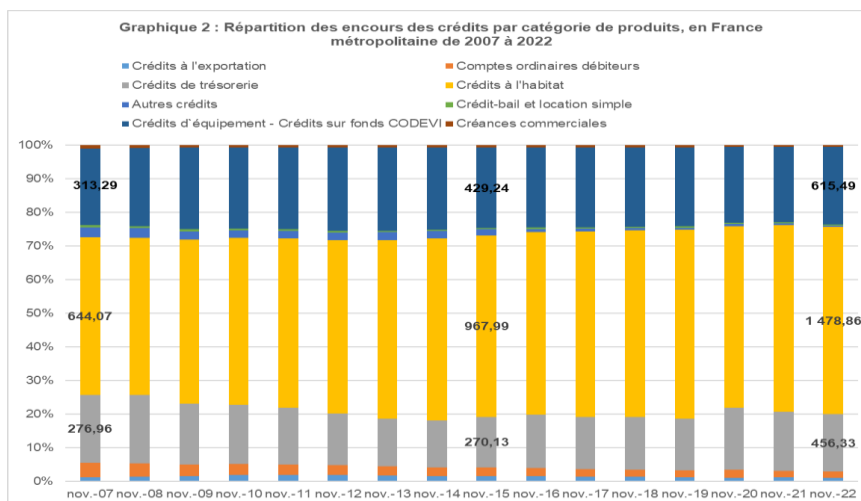
**Tableau 3 : La répartition territoriale des crédits bancaires, 2007-2022**

	Total France Métropolitaine, Md€	Ile-de-France	Centre - Val de Loire	Bourgogne-Franche-Comté	Normandie	Hauts-de-France	Grand Est	Pays de La Loire	Bretagne	Nouvelle-Aquitaine	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'azur	Corse
<b>Encours des Crédits</b>														
nov-07	1 373,02	36,38%	3,10%	3,42%	3,76%	6,33%	8,35%	5,10%	4,74%	6,74%	6,28%	9,81%	5,76%	0,23%
nov-15	1 714,90	32,41%	3,27%	3,50%	3,92%	6,56%	8,01%	5,40%	4,82%	7,36%	6,81%	11,18%	6,42%	0,33%
nov-22	2 659,38	32,90%	3,03%	3,34%	3,66%	6,27%	7,43%	5,24%	4,82%	7,65%	7,10%	11,50%	6,67%	0,38%
<b>Dont Encours des Crédit de trésorerie</b>														
nov-07	276,96	62,58%	1,83%	1,87%	2,64%	4,79%	6,34%	2,72%	2,34%	4,01%	3,19%	4,85%	2,69%	0,15%
nov-15	270,13	60,22%	1,71%	2,05%	2,83%	5,02%	5,62%	2,73%	2,61%	4,42%	3,39%	5,63%	3,53%	0,23%
nov-22	456,33	58,78%	1,72%	1,97%	2,05%	5,13%	4,83%	2,60%	2,64%	4,84%	4,36%	6,61%	4,15%	0,30%
<b>Dont Encours des Crédit à l'habitat</b>														
nov-07	644,07	24,88%	3,74%	4,21%	4,26%	7,33%	9,57%	6,18%	5,50%	7,70%	7,28%	11,70%	7,37%	0,28%
nov-15	967,99	25,06%	3,62%	3,96%	4,21%	7,29%	8,45%	5,82%	5,20%	8,00%	7,45%	12,98%	7,58%	0,37%
nov-22	1 478,86	25,84%	3,36%	3,69%	4,11%	6,73%	8,23%	5,81%	5,27%	8,33%	7,66%	12,90%	7,67%	0,39%
<b>Dont Encours Crédits d'équipement - Crédits sur fonds CODEV/LDD</b>														
nov-07	313,29	23,17%	3,65%	4,06%	4,52%	7,08%	8,66%	6,14%	6,58%	8,86%	8,51%	12,05%	6,47%	0,26%
nov-15	429,24	24,03%	3,72%	3,93%	4,42%	6,97%	8,29%	5,87%	6,33%	8,88%	8,46%	12,18%	6,54%	0,38%
nov-22	615,49	23,10%	3,63%	3,91%	4,27%	6,73%	8,12%	6,43%	5,84%	9,00%	8,63%	13,04%	6,86%	0,45%

Source : Banque de France

La répartition territoriale des encours des prêts bancaires se caractérise également par des disparités entre régions. En 2022, sur les 13 régions de la France métropolitaine les trois régions Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine centralisent à elles seules 52% des encours des prêts bancaires, 45% des encours de prêts sur fonds LDDS contre 53% et 44% en 2007. Entre 2007 et 2022, les encours des prêts accordés sur fonds de LLDS en Ile de France ont augmenté en moyenne de 4,6% par an et parmi les 13 régions c'est celle de Bretagne qui enregistre le taux de croissance le plus bas de 3,8%.

A la fin de l'année 2021, la BdT dispose d'un encours de l'épargne réglementée centralisée au Fonds d'épargne de 297,7 Md€ en augmentation depuis 2015, dont 278,5 Md€ d'encours provenant des Livrets A et des LDDS et 19,2 Md€ des LEP. Elle utilise cette ressource pour réaliser la mission que lui confie le législateur de financer les projets d'intérêt général (logement social, habitat spécifique, politique de la ville, infrastructure).



## 2. Une Banque des Territoires qui cherche à confirmer son ancrage territorial dans un environnement concurrentiel

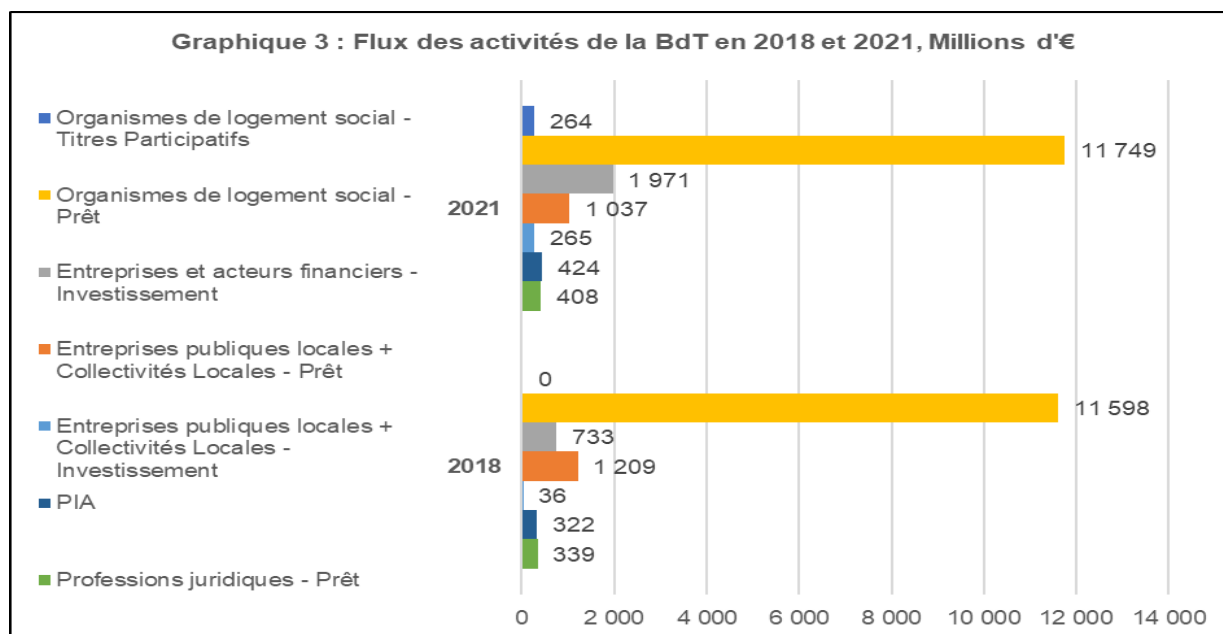
La BdT centralise les activités stratégiques de la CDC de distribution des prêts du Fonds d'épargne, d'investissement dans les projets qui participent au développement territorial, d'ingénierie aux entités publiques locales et de banque du service public de la justice, les développe et contribue au renforcement de l'action de la CDC au service du développement territorial.

Parmi ces quatre activités stratégiques, celle d'investissement en fonds propres est celle qui a connu la plus forte croissance depuis la création de la BdT. Le flux annuel des investissements à long terme de la BdT est passé d'environ 769 M€ en 2018 à 2,236 Md€ en 2021, et dans cet investissement total, la part des investissements dans les Collectivités Locales et entreprises publiques locales est passée de moins de 5% à environ 33% (Graphique 3). La BdT investit dans des projets de développement territorial à retombées environnementales et extra-financières aux côtés d'autres investisseurs publics ou privés, en mobilisant d'autres ressources (subventions publiques, crédits bancaires, fonds européens)<sup>95</sup>. Tout en respectant les règles du marché elle intervient en tant qu'investisseur-actionnaire minoritaire -en réponse à un besoin collectif formulé par l'État, une collectivité territoriale, un acteur public ou privé- pour remédier au manque d'initiative privée et contribuer à la cohésion sociale et territoriale. Elle gère le portefeuille d'actifs financiers du Fonds d'épargne dans l'objectif de maintenir son équilibre financier, d'augmenter son résultat financier afin de lui permettre de financer les projets d'intérêts général à des taux compétitifs et de rémunérer les banques collectrices de l'épargne réglementée. Le passif du Fonds d'épargne étant constitué à 90% des fonds « centralisés » complétés par d'autres ressources et son actif à 58% de prêts à long terme et 40% de titres financiers liquides,

<sup>95</sup> La BdT investit dans des projets de développement local de six segments thématiques : Économie et Cohésion sociale, Économie mixte et filiales, Infrastructures et Transport, Transition Énergétique et Écologique, Transition Numérique, Ville Immobilier et Tourisme. Elle intervient avec BpiFrance dans le secteur du tourisme, de l'industrie ou en cofinancement mais en se concentrant sur les entreprises publiques locales et les infrastructures. Les directions des Participations stratégiques et de Gestion d'actifs de la CDC réalisent elles aussi des investissements en fonds propres dans les mêmes secteurs que la BdT mais avec pour principale différence l'absence d'objectifs territoriaux de leurs investissements.



la BdT ajuste le portefeuille de titres liquides pour compenser une baisse des encours centralisés et/ou une augmentation de la demande de prêts. L'encours du portefeuille de titres financiers progresse de 45,7Md€ pour atteindre 129,5 Md€ en 2021 contre 83,8 Md€ en 2018, progression qui s'explique par l'augmentation du poids des placements dans des titres de taux qui est de 59,5% en 2021 contre 40% en 2018, le poids des investissements en actions et fonds a baissé de 15 à 12% de l'encours.



Source : Banque des Territoires

On observe une concentration et une disparité territoriale de l'activité d'investissement avec un « Siège » (la Direction de l'investissement qui pilote cette activité pour la CDC) qui réalise à lui seul 54% du total des investissements en 2021 et la Direction Régionale Ile de France qui a réalisé en 2018 comme en 2021 environ 12% de cette activité.

Entre 2018 et 2021, les investissements à long terme de la BdT dans les structures de l'ESS ont été multipliés par 11 mais ils représentent moins de 6% des investissements réalisés en 2021 et, sur les 126 M€ d'investissements, 15% sont à l'initiative de la Direction Régionale Ile de France (Tableau 4).

En 2021, sur les 126 M€ d'investissements à long terme de la BdT dans les entreprises de l'ESS, 15,25 M€ ont été investis dans des Fonds d'urgence ; 60,5 M€ dans des Fonds ; 40,5 M€ dans des Fonds propres et 8,3 M€ sous forme de prêts subordonnés à long terme. A titre d'exemple, la BdT est à l'initiative de la création du Fonds NovESS qui finance et accompagne des entreprises de l'ESS qui ont besoin de 100k€ à 500k€ de fonds propres pour changer d'échelle.

**Tableaux 4 : L'activité d'investissement des 16 Directions régionales de la BdT**

En Millions d'€	2018		2021	
	Total	Dont ESS	Total	Dont ESS
Auvergne-Rhône-Alpes	43,9	0	116,3	7,7
Bourgogne-Franche-Comté	17,4	0,3	35,5	0,3
Bretagne	11,8	0,1	25	3,4
Centre-Val de Loire	80,8	0	79,9	10,2
Corse	0,1	0	2,6	0,2
Grand Est	48,2	0,6	45,1	2,1
Antilles-Guyane	8,4	0	5,5	0
Haut de France	27,8	0,2	44,4	1
Île de France	90,5	0,2	257	18,9
Pacifique	2,6	0	3,1	0,9
Réunion-Océan Indien	2,4	0	7,9	0,4
Normandie	12,8	0	27,7	0,4
Nouvelle Aquitaine	100,9	0	75,7	1,8
Occitanie	58,7	0,2	45,3	0,2
Pays de la Loire	88	0	125,5	3,1
Provence Alpes Côte d'Azur	60,3	0,5	134,2	6,9
Siège	114	6,2	1 205,00	68,2
<b>TOTAL</b>	<b>768,6</b>	<b>8,3</b>	<b>2 235,70</b>	<b>125,7</b>

Source : Banque des Territoires

Avec son activité de distribution des prêts du Fonds d'épargne qui centralise l'épargne placée sur les livrets réglementés, la BdT assure l'essentiel du financement bancaire du logement social et une part limitée du financement bancaire d'autres projets d'intérêts général. La BdT consent des prêts à partir principalement de ressources du Fonds d'épargne mais également d'autres ressources internes. Entre 2018 et 2021, la part des prêts du Fonds d'épargne dans les prêts signés par la BdT est passé de près de 90% à un peu plus de 80%. En 2021, l'encours des prêts du Fonds d'épargne s'élevait à 191,4 Md€ en augmentation de 2% par rapport à 2018 mais avec une croissance annuelle moyenne de 0,7% bien en dessous des 7,7% de 2007 à 2016.

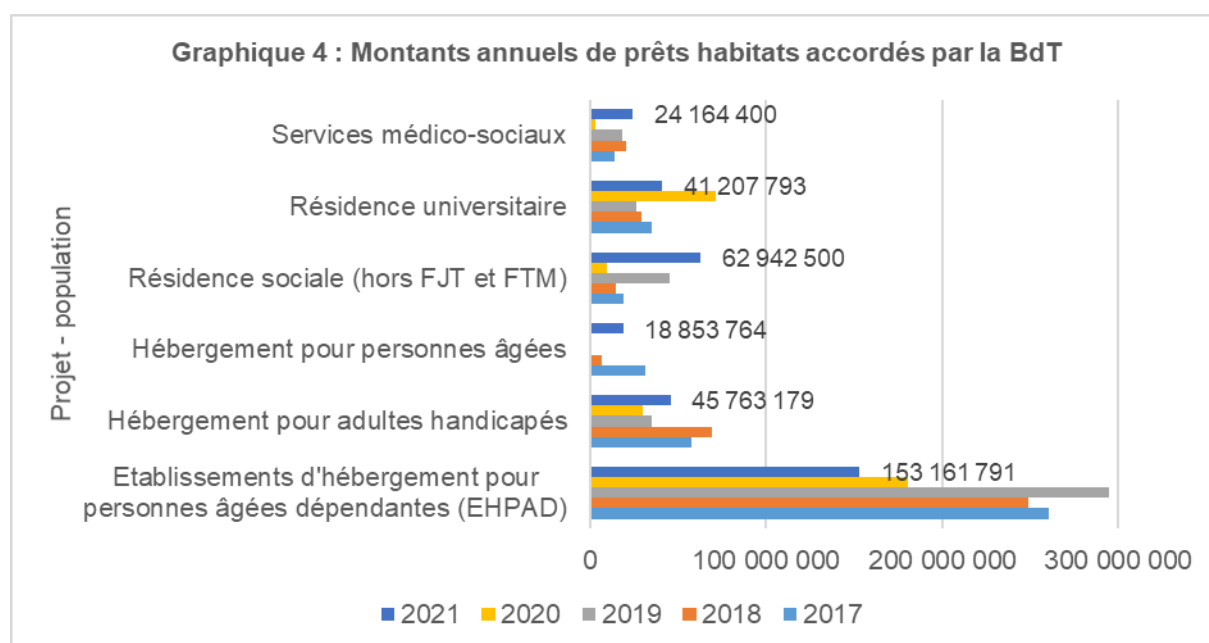
Le montant total de 13,2 Md€ de prêts accordés en 2021 était d'un niveau équivalent à celui de 2018 et 89% était des prêts signés avec des organismes de logement social contre seulement 8% de prêts accordés aux entreprises publiques locales et Collectivités Locales (Graphique 3). Sur le marché concurrentiel du financement des Collectivités Locales, la BdT a vu sa part de marché baisser de 12,4% en 2017 à 3,4% en 2021 en faveur notamment de la LBP qui avec 16% de part de marché en 2021 est le 1<sup>er</sup> financeur public des Collectivités Locales (Tableau 5). C'est le Ministre de l'Économie qui est chargé de l'articulation entre les prêts sur Fonds d'épargne aux collectivités territoriales hors logement social et ceux de LBP, il définit les enveloppes et les modalités de ces prêts.

**Tableau 5 : Les principaux financeurs des collectivités locales en 2021**

	Part de marché
LBP	16,1%
BPCE	13,2%
Crédit Agricole	6%
Crédit Mutuel	4,5%
Société Générale	3,6%
BdT	3,4%

Source : Finance Active

Sur le marché du financement à long terme de l'habitat, la BdT en plus d'être le 1<sup>er</sup> financeur de l'habitat social est un financeur actif de projets sociétaux en matière de construction, de rénovation, de bâtiments, d'établissements à destination notamment des populations dépendantes. Sur la période 2017-2021, le cumul des prêts pour l'habitat spécifique signés avec des acteurs autres que les Organismes de Logement Social (OPH/ESH) et les Collectivités locales s'élève à 2,23 Md€ soit un flux annuel moyen de 446 M€ (Tableau 6). Plus de 51% de ce flux moyen a servi à financer des projets sur l'habitat concernant les EHPAD, projets qui avec un montant annuel moyen de prêts de 228 M€ ont été les principaux bénéficiaires loin devant ceux pour l'hébergement pour adultes handicapés et la résidence universitaire (Graphique 4).



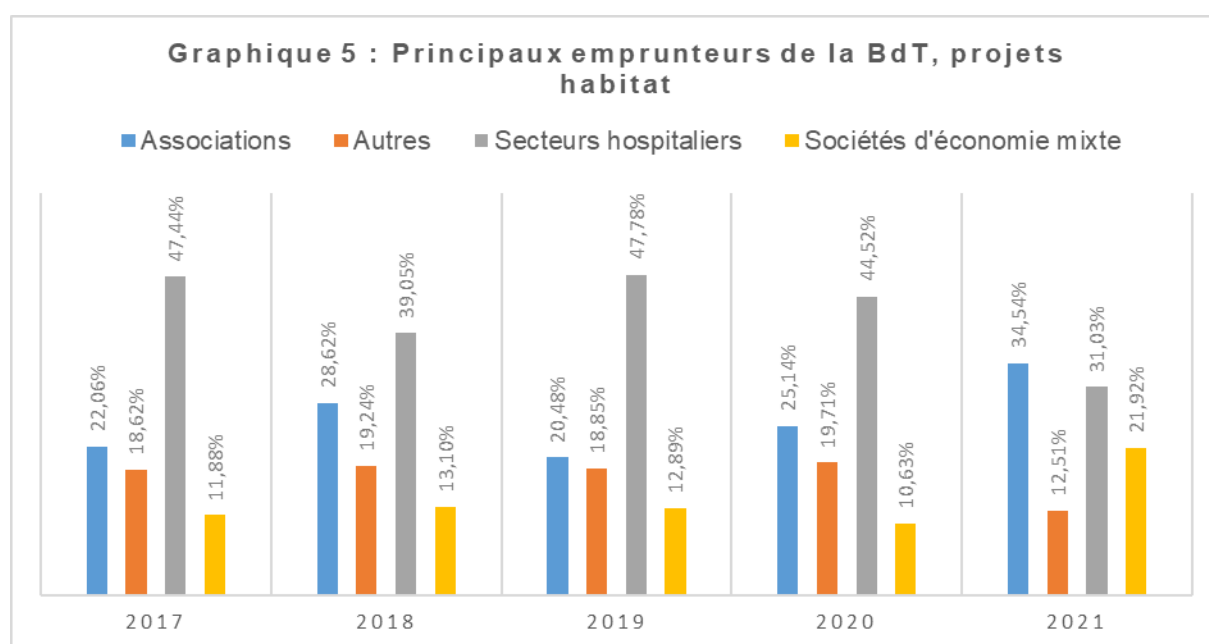
Source : Banque des Territoires

La BdT a accordé plus de 42% du montant des prêts habitat à des acteurs des secteurs hospitaliers et notamment à des hospices et maisons de retraite médicalisées, et aux associations avec plus de 26% du montant (Graphique 5). La répartition territoriale de ces prêts pour l'habitat spécifique est concentrée sur sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Île de France, Occitanie, Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Bretagne et Provence Alpes Côte d'Azur) qui à elles seules ont reçu environ 82% du total des 2,23 Md€ du financement.

**Tableau 6 : La répartition par région des prêts pour l'habitat spécifique accordés par la BdT à des contreparties autres que les OLS et Collectivités locales**

Régions	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
ANTILLES-GUYANE	0,00%	0,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,13%
AUVERGNE-RHONE-ALPES	<b>26,27%</b>	<b>13,19%</b>	<b>7,87%</b>	<b>20,69%</b>	<b>18,81%</b>	<b>17,34%</b>
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	10,02%	2,32%	12,46%	2,07%	5,47%	6,79%
BRETAGNE	<b>8,53%</b>	<b>5,23%</b>	<b>10,78%</b>	<b>8,59%</b>	<b>10,61%</b>	<b>8,75%</b>
CENTRE-VAL DE LOIRE	1,86%	3,26%	0,74%	0,26%	0,66%	1,42%
CORSE	0,00%	1,15%	0,03%	0,31%	0,00%	0,29%
GRAND EST	<b>7,93%</b>	<b>11,14%</b>	<b>6,06%</b>	<b>10,42%</b>	<b>10,76%</b>	<b>9,15%</b>
HAUTS-DE-FRANCE	10,06%	4,35%	3,97%	2,53%	6,38%	5,68%
ILE-DE-FRANCE	<b>12,68%</b>	<b>9,90%</b>	<b>10,21%</b>	<b>23,11%</b>	<b>16,24%</b>	<b>13,95%</b>
NORMANDIE	3,80%	11,69%	4,18%	1,80%	5,72%	5,56%
NOUVELLE-AQUITAINE	<b>8,12%</b>	<b>7,50%</b>	<b>10,25%</b>	<b>8,50%</b>	<b>9,95%</b>	<b>8,86%</b>
OCCITANIE	<b>4,40%</b>	<b>11,24%</b>	<b>15,08%</b>	<b>15,42%</b>	<b>5,47%</b>	<b>10,02%</b>
PACIFIQUE	0,00%	0,00%	0,93%	0,00%	0,00%	0,20%
PAYS DE LA LOIRE	2,52%	6,52%	9,56%	2,15%	2,08%	4,68%
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	<b>3,66%</b>	<b>9,87%</b>	<b>7,86%</b>	<b>4,16%</b>	<b>7,85%</b>	<b>6,73%</b>
REUNION-OCEAN INDIEN	0,15%	2,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,44%
<b>Total flux prêts habitat, en €</b>	<b>506 131 442</b>	<b>458 177 143</b>	<b>470 863 474</b>	<b>354 291 645</b>	<b>441 541 723</b>	<b>2 231 005 426</b>

Source : Banque des Territoires



Source : Banque des Territoires

Quant à l'activité d'ingénierie, de conseil et d'appui aux territoires, avec des dépenses cumulées sur la période 2016-2021 qui s'élèvent à près de 290 M€, elle croit avec l'activité de versement de subventions et d'interventions sous mandats qui nourrit le flux de projets territoriaux en réponse à des programmes nationaux (Quartiers de la politique de la Ville, Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industrie, PIA) et se substitue au budget de l'État. Cette activité est étroitement liée aux deux activités principales de prêts à long terme et d'investissements de la BdT, elle consiste à favoriser en amont l'émergence, la construction de projets de

développements territoriaux, accompagner lors de la sélection des projets et choisir en fonction des projets retenus le mode de financement à long terme adéquat. A titre d'exemple, dans le cadre du programme national « Action Cœur de Ville » la BdT s'est engagée sur la période 2017-2022 sur un montant total de 1,7 Md€ dont 100 M€ de dépenses en ingénierie, 900 M€ en investissements en fonds propres et 700 M€ en prêts sur Fonds d'épargne. Au 31 juin 2021, sur ce programme « Action Cœur de Ville » la BdT avait réalisé 75% du montant dédié à l'ingénierie, 31% de celui en investissements tandis que le montant des prêts accordés dépassait de 21 M€ le montant annoncé. Cette étroite imbrication entre l'activité d'ingénierie territoriale de la BdT et ses deux activités de financement et d'investissement pose la question du risque de conflits d'intérêt. La BdT se doit d'appliquer le principe de non conditionnalité entre la réalisation de l'activité de conseil, d'appui au montage de projets et l'octroi d'un prêt, la réalisation d'un investissement.

Face aux banques universelles qui se positionnent de plus en plus sur le financement de projets des collectivités territoriales à long terme (prêts sur fonds « non centralisés ») et cherchent à se différencier en digitalisant leur offre commerciale, la BdT a mis en place un Plan stratégique et de transformation 2020-2024 pour se transformer à horizon 2030 en une « entreprise plateforme » distribuant ses offres de financement simultanément par le canal digital d'une plateforme et le canal physique de son réseau territorial. Ce positionnement des banques sur le financement de projets territoriaux dits souvent de transitions a été encouragé par les pouvoirs publics. Le Ministre et la Direction Générale du Trésor veillent à maintenir un certain « équilibre concurrentiel » qui ne soit pas défavorable aux banques universelles. Ils encadrent les interventions de la BdT en lui attribuant des enveloppes suffisantes à la couverture des « failles de marché » et fixe un taux du Livret A peu attractif qui permet aux banques d'avoir l'avantage sur la BdT de pouvoir prêter à des taux de marché plus compétitifs.

L'application de la loi PACTE de mai 2019 en introduisant d'une part le concept d'entreprise à « mission », sans différencier une mission d'intérêt général qu'un établissement financier public se doit de mener en application de la loi, d'une mission spécifique qu'un établissement financier privé décide de s'attribuer et, en instaurant d'autre part la supervision prudentielle par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) des activités de la CDC et du Pôle financier public, a pour effet d'exacerber la concurrence entre les établissements financiers publics et privés et non leur complémentarité. Alors que les acteurs financiers publics se doivent d'accomplir des missions d'intérêt général comme celle de combattre l'exclusion financière qui résulte de comportements d'acteurs financiers privés, ils sont contraints de respecter les mêmes règles prudentielles, et de démontrer aux autorités de contrôle qu'ils sont en mesure de remplir leurs missions tout en dégagant des résultats financiers et en étant aussi performants financièrement que leurs concurrents privés.

La comparaison des résultats financiers des acteurs financiers publics, des performances financières de leurs investissements avec ceux et celles des acteurs financiers privés n'est pas raison. Les acteurs financiers publics ont à mener des missions d'intérêt général, or la réalisation de ces missions se traduit très rarement par des résultats financiers à court ou moyen termes. Leurs résultats et performances financières sont davantage dépendants de facteurs exogènes comme les politiques du gouvernement en matière de logement social, de la Ville, de l'industrie...et sont par

conséquent difficilement interprétables et comparables. La mesure par des indicateurs standards comme celui du Return On Equity des financements et investissements réalisés par les acteurs publics sur les territoires n'est pas appropriée lorsque l'on cherche à mesurer des résultats en matière de satisfaction de l'intérêt général. Ne faudrait-il pas plutôt d'abord établir des indicateurs extra-financiers qui permettraient de mesurer les résultats au niveau des territoires avant de se demander si les actions menées par les acteurs financiers sur les territoires leur permettent d'accroître leurs propres résultats ?

\*\*\*

**ISSN en. Cours**  
**Imprimé par ICO (Imprimerie Coopérative Ouvrière)**  
**17 Rue des Corroyeurs - 21000 Dijon**

## Les partenaires du CIRIEC-France





**Collection**  
**Economie collective & territoires**

**Thème 2 – Finance et intérêt  
général dans les territoires**

**Comment dans la transition économique, sociale, énergétique et environnementale, les parties prenantes de l'intérêt collectif, acteurs publics et organisations de l'économie sociale et solidaire peuvent-ils répondre aux besoins fondamentaux des populations ?**

