

**Consultation publique : Targeted review of the General Block Exemption Regulation (State aid): extended scope for national funds to be combined with certain Union programmes**

Finansol accueille favorablement l'opportunité de contribuer à la révision du RGEC pour l'adapter aux programmes dans le CFP 2021-2027. En effet, l'un des domaines concernés par cette révision concerne les financements nationaux combinés à un financement au titre du Fonds InvestEU. Le programme InvestEU, grâce à son volet « *Social Investment and skills* », a vocation à permettre de financer l'innovation et l'inclusion sociales, ainsi que les entreprises sociales. Par ailleurs InvestEU doit aussi permettre de cibler les entreprises pâtissant d'un déficit d'investissement et de financement, ce qui est en général le cas des entreprises sociales (cf. ci-dessous).

Finansol est un collectif d'acteurs de la finance solidaire, constitué d'établissements financiers qui investissent dans des entreprises sociales et d'entreprises sociales qui elles même font principalement appel à l'investissement des particuliers. Finansol s'intéresse donc de près au régime des aides nationales permettant de favoriser l'investissement dans les entreprises sociales, notamment de manière combinée avec le Fonds InvestEU.

Pour Finansol, les conditions applicables aux aides contenues dans les produits financiers bénéficiant du soutien du Fonds InvestEU prévues à l'article 56 *sexies*, alinea 9 (sur le cas des PME) ne sont pas adaptées aux conditions de financement des entreprises sociales (ES). Or, InvestEU a, à plusieurs égards, vocation à cibler en partie ces entreprises. Finansol formule donc des propositions visant à mettre en place des conditions d'exemption plus adaptées aux entreprises sociales dans ce cadre.

Par ailleurs, Finansol souligne que ce constat d'inadaptation vaut aussi pour le cadre général du RGEC. Les conditions d'exemption des aides au financement du risque pour les PME (article 21) sont identiques à celles de l'article 56 *sexies* du projet de règlement et assimilent pareillement les entreprises sociales à des PME à but lucratif. Finansol estime donc qu'il est indispensable de réviser l'article 21 du RGEC parallèlement à l'article 56 *sexies*, sauf à produire un texte déséquilibré et ne répondant qu'imparfaitement à l'objectif poursuivi par la Commission. Réviser le RGEC représente une réelle opportunité de reconnaître la spécificité des entreprises sociales et de favoriser leur financement et donc, leur développement. Cette révision est en adéquation avec la préparation du plan d'action pour l'économie sociale, dans un contexte post-crise Covid-19 où les entreprises sociales doivent être en capacité de déployer tout leur potentiel pour réparer et transformer la société européenne.

## 1. Résumé de la position et des propositions

<b>Texte du projet de règlement – Article 56 <i>sexies</i>, alinea 9</b>	<b>Commentaires et proposition de modification</b>
<p>« Outre pour les motifs de compatibilité prévus aux paragraphes 2 à 8 du présent article, <b>les PME ou les petites entreprises à moyenne capitalisation peuvent également recevoir des aides sous la forme d'un financement soutenu par le Fonds InvestEU, à condition que:</b></p> <p>a) le montant nominal du financement total par bénéficiaire final fourni au titre du soutien du Fonds InvestEU <b>n'excède pas 15 millions EUR</b> et soit accordé à:</p> <p>(i) des microentreprises;</p> <p>(ii) des PME qui n'exercent encore leurs activités sur aucun marché ou qui les exercent depuis moins de sept ans après leur première vente commerciale;</p>	<p>⇒ Ce plafond est trop peu élevé, d'autant plus dans les secteurs à forte intensité capitalistique (énergie renouvelable, logement social, agriculture durable...). Les ES sont non-cotées et font face à des difficultés structurelles d'accès au financement. Elles ont besoin d'aides tout au long de leur vie, ce que le plafonnement du montant total à 15M€ sur la durée de vie ne permet pas.</p> <p>⇒ <b>Proposition</b> : suppression, ou à tout le moins augmentation de ce plafond pour les ES</p> <p>⇒ En ce qui concerne les entreprises sociales, les difficultés d'accès au financement ne sont pas uniquement liées au démarrage de l'entreprise. Elles sont structurelles, comme développé dans l'argumentaire ci-dessous. La difficulté à fournir une compensation attractive au risque à financer notamment reste valable sur toute leur durée de vie. Les entreprises sociales doivent donc pouvoir</p>

<p>(iii) des PME intégrant un nouveau marché géographique ou de produits, lorsque l'investissement initial nécessaire pour entrer sur ce nouveau marché géographique ou de produits doit être supérieur à 50 % du chiffre d'affaires annuel moyen réalisé au cours des cinq années précédentes;</p> <p>(iv) des entreprises innovantes;</p> <p>(v) des PME ou des petites entreprises à moyenne capitalisation dont les activités principales sont établies dans des zones assistées pour autant que le financement ne soit pas utilisé en vue de la délocalisation d'activités au sens de l'article 2, point 61 bis; ou</p> <p>b) le montant nominal du financement total par bénéficiaire final fourni au titre du soutien du Fonds InvestEU n'excède pas 2 millions EUR. »</p>	<p>bénéficiaire de soutien à leur développement sur tout leur cycle de vie pour mener à bien leur objectif social.</p> <p>⇒ <b>Proposition</b> : suppression du plafonnement de la durée de vie des entreprises bénéficiaires dans le cas des ES.</p>
---	---

## 2. Justification de la position :

**Les entreprises sociales (ES), par leur poids et la variété de leurs actions, représentent un enjeu majeur pour une croissance économique européenne durable, innovante, socialement inclusive et écologique dans les différents Etats membres.** Selon le Conseil économique et social européen (CESE), « Ce sont 2,8 millions d'entreprises et organisations de formes diverses – entre autres, coopératives, mutuelles, entreprises sociales, associations ou fondations – qui exercent une activité économique, **représentent 8 % du PIB de l'UE et 13,6 millions de travailleurs**, soit 6,3 % des salariés en Europe. Des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) aux grands groupes de l'économie sociale (ES), elles opèrent dans tous les secteurs d'activité ». Les entreprises sociales sont caractérisées par une lucrativité limitée : elles gérées selon des caractéristiques, des valeurs et des principes communs tels que la primauté de la personne et de l'objet social sur le capital, l'adhésion volontaire et ouverte et la gouvernance démocratique. Les bénéfices sont réinvestis dans la création ou le maintien d'emplois ou dans le développement d'activités répondant à l'objet social.

Du fait du caractère innovant de beaucoup d'entreprises sociales, les secteurs couverts par leur activité sont très divers. Les EU européennes sont notamment actives dans l'intégration sociale des personnes défavorisées, dans les services sociaux d'intérêt général ; les industries terrestres et l'environnement ; les activités culturelles, touristiques, sportives et récréatives ; etc. Elles sont actives sur des segments peu ou non couverts par les entreprises à but lucratif. **Par leurs activités et leur mode de fonctionnement, les entreprises sociales contribuent donc à la réalisation de nombreux objectifs clés de l'Union, notamment à une transition écologique juste pour tous les Européens.** Cependant, **les ES européennes rencontrent des difficultés structurelles d'accès au financement résultant d'une défaillance sur le marché de la finance sociale.** Les raisons de ces difficultés sont nombreuses et ont des causes diverses. On peut par exemple citer la taille souvent petite des ES, la non-cotation de leurs titres, leur faible rémunération du capital qui amoindrit leur attractivité auprès des investisseurs, ou encore les obstacles à l'accès au crédit (*voir le mémoire ci-après pour le détail des obstacles*). Ces difficultés freinent leur développement et donc leur capacité de mener à bien leur objectif social. C'est pourquoi, il est nécessaire que les ES puissent bénéficier d'aides à l'accès au financement sur toute leur durée de vie, notamment dans le cadre du volet d'investissement social et compétences du programme InvestEU.

Or, les ES ne bénéficient pas d'une reconnaissance particulière dans le cadre du RGEC ; elles sont assimilées à des PME (lorsqu'elles en remplissent les conditions). En vertu du projet d'article 56 sexies définissant les conditions applicables aux aides contenues dans les produits financiers bénéficiant du soutien du Fonds InvestEU, les aides dont les ES peuvent bénéficier sont donc limitées aux entreprises de moins de 7 ans d'ancienneté et à un montant total de 15 M€.

En vertu de l'article 56 sexies du projet de règlement modifiant RGEC dans le domaine des aides contenues dans les produits financiers bénéficiant du soutien du Fonds InvestEU dont les entreprises sociales peuvent bénéficier du fait de leur rattachement au statut de PME sont limitées à un montant total de 15 M€ (a) et aux entreprises de moins de 7 ans d'ancienneté (a) ii)).

- La limitation temporelle de 7 ans d'ancienneté est justifiée pour les PME car il s'agit d'une aide au lancement de l'entreprise active sur un marché où elle pourrait nuire à la concurrence loyale en bénéficiant d'une aide d'Etat sans limitation de durée. A l'inverse, **dans le cas des ES, l'aide n'est pas justifiée par leur début d'activité mais par les défaillances structurelles de marché** auxquelles elles se heurtent pour l'accès au financement, et ce tout au long de leur vie (non uniquement pour sur une période de démarrage), ainsi que l'ont reconnu la CJUE et la Commission.
- Concernant le plafonnement à un montant total des aides à 15 M€, la condition n'est pas appropriée pour les ES. De même que pour la limitation temporelle, le besoin d'aide des entreprises sociales n'est pas conjoncturel mais **structurel**. En effet, les entreprises sociales sont non cotées et réalisent des marges plus faibles. **La rémunération plus faible des investisseurs amoindrit leur attractivité et cause des difficultés d'accès aux fonds propres tout au long de leur vie**. Cela est d'autant plus vrai dans les nombreux secteurs à forte intensité capitalistique où les entreprises sociales mènent à bien leur objectif social : énergies renouvelables, logement social, agriculture durable... Le plafonnement prévu sur la durée de vie des entreprises ne permet pas de soutenir les entreprises sociales tout au long de leur vie, comme cela leur est nécessaire.

Au vu de cette inadaptation aux ES des règles relatives aux PME, Finansol estime donc indispensable, pour atteindre l'objectif visé par la Commission, de créer un **cadre spécifique aux ES**, distinct de celui applicable aux PME, concernant les conditions applicables aux aides contenues dans les produits financiers bénéficiant du soutien du Fonds InvestEU prévues à l'article 56 *sexies*. Ces mêmes propositions sont valables également dans le cadre général du RGEC (article 21), comme développé dans le mémoire ci-après. Elles sont enfin en ligne (i) avec les objectifs visés par le programme InvestEU ; (ii) avec les objectifs visés par le RGEC ; (iii) avec les initiatives européennes actuelles et récentes autour du développement des entreprises sociales dans les pays de l'Union.

#### 1. Introduction d'une définition des entreprises sociales dans le RGEC

Pour cadrer des conditions d'exemption spécifiques aux entreprises sociales, Finansol propose de se baser sur une définition existante et à laquelle s'attachent déjà des effets réglementaires dans le Règlement relatif aux fonds européens d'entrepreneuriat social (d) de l'article 3 du Règlement n° 346/2013 (\*)

#### 2. Suppression de la limitation à 7 ans d'ancienneté maximale

Pour faire face aux défaillances de marché structurelles qui freinent leur accès au financement, les ES, sous réserve qu'elles remplissent bien les critères de la définition évoquée ci-dessus, doivent pouvoir bénéficier d'aides tout au long de leur activité et indépendamment d'une période de démarrage.

#### 3. Modification du montant plafond de l'aide

Les ES ont besoin que ce plafond soit sensiblement supérieur à celui dont bénéficient les PME qui sont placées dans une situation nettement plus favorable pour l'accès au financement.

Il faudrait également tenir compte des besoins de financement spécifiques des secteurs où une forte mobilisation de capitaux propres s'avère nécessaire, avec la difficulté de les cerner avec précision sans procéder à des exclusions injustifiées.

Cette solution radicale ne laisse pas la Commission démunie pour autant puisqu'elle pourra, à l'occasion du réexamen périodique du RGEC, décider d'en rétablir une si les conditions d'accès au financement des entreprises sociales devaient s'améliorer à un point tel qu'elles deviendraient similaires à celles dont bénéficient les PME, ce qui n'est pas le cas actuellement.

(\*) Cette définition est la suivante: "(...) *une entreprise qui:*

*(i) à la date où elle fait l'objet d'un investissement par le fonds d'entrepreneuriat social éligible, n'est pas admise à la négociation sur un marché réglementé ou dans un système multilatéral de négociation au sens de l'article 4, paragraphe 1, points 14) et 15), de la directive 2004/39/CE;*

*(ii) a pour objectif principal, en vertu de ses statuts ou de tout autre document constitutif de l'entreprise, de produire des effets sociaux positifs et mesurables, pour autant que l'entreprise :*

- *fournisse des biens ou des services à des personnes vulnérables, marginalisées, défavorisées ou exclues,*
- *utilise une méthode de production de biens ou de services qui soit la matérialisation de son objectif social, ou*
- *apporte un soutien financier exclusivement aux entreprises sociales telles que définies aux deux premiers tirets;*

*(iii) utilise ses bénéfices, avant tout, pour atteindre son objectif social principal, conformément à ses statuts ou à tout autre document constitutif de l'entreprise, et aux procédures et règles prédéfinies qui y figurent, et qui déterminent les situations où des bénéfices sont distribués aux actionnaires et aux propriétaires pour faire en sorte que de telles distributions de bénéfices ne compromettent pas son objectif essentiel;*

*(iv) est gérée de manière transparente et qui oblige à rendre des comptes, notamment par l'association de son personnel, de ses clients et des parties prenantes concernés par ses activités économiques;*

*(v) est établie sur le territoire d'un État membre, ou dans un pays tiers pour autant que ce dernier :*

- *ne figure pas sur la liste des pays et territoires non coopératifs du groupe d'action financière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme,*
- *ait signé un accord avec l'État membre d'origine du gestionnaire de fonds d'entrepreneuriat social éligibles et avec tout autre État membre dans lequel il est prévu que les parts ou actions du fonds d'entrepreneuriat social éligible soient commercialisées, de manière à garantir que le pays tiers respecte intégralement les normes énoncées à l'article 26 du modèle OCDE de convention fiscale concernant le revenu et la fortune et qu'il assure un échange efficace d'informations en matière fiscale, y compris tout accord multilatéral en la matière”*

**Contact :**

**Clémence VAUGELADE**, Responsable du Plaidoyer : [clemence.vaugelade@finansol.org](mailto:clemence.vaugelade@finansol.org)

**Marie MOGNARD**, Chargée de mission Plaidoyer : [marie.mognard@finansol.org](mailto:marie.mognard@finansol.org)

FR : <https://www.finansol.org/> - EN : <https://www.finansol.org/en/>

## FINANSOL

### Argumentaire pour la reconnaissance de l'entreprise sociale lors de la révision du RGEC

#### **Résumé exécutif**

**Les entreprises sociales (ES), par leur poids et la variété de leurs actions, représentent un enjeu majeur pour une croissance économique européenne durable, innovante, socialement inclusive et écologique dans les différents Etats membres.** Selon le Conseil économique et social européen (CESE), les ES sont au nombre de 2,8 millions. Elles **représentent 8 % du PIB de l'UE et 13,6 millions de travailleurs**, soit 6,3 % des salariés en Europe. Des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) aux grands groupes de l'économie sociale, elles opèrent dans tous les secteurs d'activité. Les ES sont caractérisées par une lucrativité limitée : elles sont gérées selon des caractéristiques, des valeurs et des principes communs tels que la primauté de la personne et de l'objet social sur le capital, l'adhésion volontaire et ouverte et la gouvernance démocratique. Les bénéficiaires sont réinvestis dans la création ou le maintien d'emplois ou dans le développement d'activités répondant à l'objet social.

Du fait du caractère innovant de beaucoup d'entreprises sociales, les secteurs couverts par leur activité sont très divers. Les ES européennes sont notamment actives dans l'intégration sociale des personnes défavorisées, dans les services sociaux d'intérêt général ; les industries terrestres et l'environnement ; les activités culturelles, touristiques, sportives et récréatives ; etc. Elles sont actives sur des segments peu ou non couverts par les entreprises à but lucratif et ont un impact limité sur la concurrence. **Par leurs activités et leur mode de fonctionnement, les entreprises sociales contribuent donc à la réalisation de nombreux objectifs clés de l'Union, notamment à une transition écologique juste pour tous les Européens.**

Cependant, **les ES européennes rencontrent des difficultés structurelles d'accès au financement résultant d'une défaillance sur le marché de la finance sociale.** Les raisons de ces difficultés sont nombreuses et ont des causes diverses. On peut par exemple citer la taille souvent petite des ES, la non-cotation de leurs titres, leur faible rémunération du capital qui amoindrit leur attractivité auprès des investisseurs, ou encore les obstacles à l'accès au crédit (*voir le mémoire ci-après pour le détail des obstacles*). Ces difficultés freinent leur développement et donc leur capacité de mener à bien leur objectif social. C'est pourquoi, il est nécessaire que les ES puissent bénéficier d'aides à l'accès au financement dans le temps long.

Or, les ES ne bénéficient pas d'une reconnaissance particulière dans le cadre du RGEC ; elles sont assimilées à des PME (lorsqu'elles en remplissent les conditions). En application de l'article 21 du RGEC (et du projet d'article 56 *sexies* définissant les conditions applicables aux aides contenues dans les produits financiers bénéficiant du soutien du Fonds InvestEU), les aides dont les ES peuvent bénéficier sont donc limitées aux entreprises de moins de 7 ans d'ancienneté et à un montant total de 15 M€.

- La limitation temporelle de 7 ans d'ancienneté est justifiée pour les PME car il s'agit d'une aide au lancement de l'entreprise active sur un marché où elle pourrait nuire à la concurrence loyale en bénéficiant d'une aide d'Etat sans limitation de durée. A l'inverse, **dans le cas des ES, l'aide n'est pas justifiée par leur début d'activité mais par les défaillances structurelles de marché** auxquelles elles se heurtent pour l'accès au financement et ce tout au long de leur vie (non uniquement pour sur une période de démarrage), ainsi que l'ont reconnu la CJUE et la Commission.

- Concernant le plafonnement à un montant total des aides à 15 M€, la condition n'est pas appropriée pour les ES. De même que pour la limitation temporelle, le besoin d'aide des ES n'est pas conjoncturel mais **structurel**. En effet, les entreprises sociales sont non cotées et réalisent des marges plus faibles. **La rémunération plus faible des investisseurs amoindrit leur attractivité et cause des difficultés d'accès aux fonds propres tout au long de leur vie.** Cela est d'autant plus vrai dans les nombreux secteurs à forte intensité capitalistique où les entreprises sociales mènent à bien leur objectif social : énergies renouvelables, logement social, agriculture durable... Le plafonnement prévu sur la durée de vie des entreprises ne permet pas de soutenir les entreprises sociales tout au long de leur vie, comme nécessaire.

Au vu de cette inadaptation aux ES des règles relatives aux PME, Finansol propose de créer un **cadre spécifique aux ES**, distinct de celui applicable aux PME, concernant les conditions applicables aux aides au financement du risque des PME prévues aux articles 21 et projet d'article 56 *sexies*. Elles sont en ligne (i) avec les objectifs visés par le RGEC ; (ii) avec les initiatives européennes actuelles et récentes autour du développement des ES dans les pays de l'Union (iii) avec les objectifs stratégiques actuels de l'Union (iv) avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

#### 4. Introduction d'une définition des entreprises sociales dans le RGEC

Pour cadrer des conditions d'exemption spécifiques aux ES, Finansol propose de se baser sur une définition existante et à laquelle s'attachent déjà des effets juridiques dans le Règlement relatif aux fonds européens d'entrepreneuriat social (d) de l'article 3 du Règlement n° 346/2013).

#### 5. Suppression de la limitation à 7 ans d'ancienneté maximale

Pour faire face aux défaillances de marché structurelles qui freinent leur accès au financement, les ES, sous réserve qu'elles remplissent bien les critères de la définition évoquée ci-dessus, doivent pouvoir bénéficier d'aides tout au long de leur activité et indépendamment d'une période de démarrage.

#### 6. Modification du montant plafond de l'aide

Les ES ont besoin que ce plafond soit sensiblement supérieur à celui dont bénéficient les PME qui sont placées dans une situation nettement plus favorable pour l'accès au financement.

Il faudrait également tenir compte des besoins de financement spécifiques des secteurs où une forte mobilisation de capitaux propres s'avère nécessaire, avec la difficulté de les cerner avec précision sans procéder à des exclusions injustifiées.

Cette solution radicale ne laisse pas la Commission démunie pour autant puisqu'elle pourra, à l'occasion du réexamen périodique du RGEC, décider d'en rétablir un si les conditions d'accès au financement des entreprises sociales devaient s'améliorer à un point tel qu'elles deviendraient similaires à celles dont bénéficient les entreprises.

## TABLE DES MATIERES

<b>1.</b>	<b>RESUME DE LA POSITION ET DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>JUSTIFICATION DE LA POSITION :.....</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>LES ENTREPRISES SOCIALES REPONDENT A DES BESOINS NON POURVUS PAR L'INITIATIVE PRIVEE .....</b>	<b>9</b>
	1.1 LES ENTREPRISES SOCIALES, UNE RESSOURCE ESSENTIELLE DU MARCHÉ INTERIEUR .....	9
	1.2 L'ACTIVITE DES ENTREPRISES SOCIALES SE SITUE SUR DES SEGMENTS PEU INVESTIS PAR L'INITIATIVE PRIVEE .....	11
<b>2.</b>	<b>LES DEFAILLANCES DE MARCHÉ DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES SOCIALES IMPLIQUENT UN BESOIN STRUCTUREL D'AIDES D'ÉTAT .....</b>	<b>14</b>
	2.1 L'EXISTENCE DE DEFAILLANCES DE MARCHÉ, RECONNUE PAR LES INSTITUTIONS EUROPEENNES .....	15
	2.2 LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES SOCIALES DIFFERE DE CELUI DES ENTREPRISES A BUT LUCRATIF .....	17
	2.3 LES INVESTISSEURS DES ENTREPRISES SOCIALES NE RAISONNENT PAS COMME DES INVESTISSEURS CLASSIQUES .....	19
	2.4 LES ENTREPRISES SOCIALES RENCONTRENT DE NOMBREUX OBSTACLES POUR L'ACCES AU CREDIT .....	21
	2.5 L'EXISTENCE DE CES DEFAILLANCES EST CONFIRMÉE PAR UNE SÉRIE DE MESURES PRISES DANS CERTAINS ÉTATS MEMBRES .....	23
<b>3.</b>	<b>L'INADEQUATION DU RÉGIME ACTUEL AUX ENTREPRISES SOCIALES .....</b>	<b>27</b>
	3.1 LES RAISONS DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 107 AUX ENTREPRISES SOCIALES .....	27
	3.2. L'INADAPTATION DE LA PROCÉDURE DE NOTIFICATION INDIVIDUELLE AUX ENTREPRISES SOCIALES .....	28
	3.3. L'INADAPTATION DU RGEC AUX ENTREPRISES SOCIALES .....	28
	3.3.1 La condition d'ancienneté de moins de 7 ans n'est pas adaptée aux spécificités des entreprises sociales .....	29
	3.3.2 La limitation du montant d'aide à 15 M€ n'est pas non plus appropriée pour les entreprises sociales .....	29
<b>4.</b>	<b>LES MODIFICATIONS DU RGEC NECESSAIRES POUR ADAPTER LE RÉGIME DES AIDES D'ÉTAT AUX ENTREPRISES SOCIALES .....</b>	<b>30</b>
	4.1 L'INTRODUCTION D'UNE DÉFINITION DES ENTREPRISES SOCIALES DANS LE RGEC .....	30
	4.1.1 Les travaux européens récents ont débouché sur une définition de l'entreprise sociale .....	30
	4.1.2 La définition la plus consensuelle et la plus aboutie de l'entreprise sociale a été donnée par le d) de l'article 3 du Règlement n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens .....	31
	4.2 L'ADAPTATION DES LIMITATIONS A L'EXEMPTION .....	32
	4.2.1 Pour les raisons indiquées (cf 3), il est cohérent et nécessaire de supprimer la limitation à 7 ans de l'ancienneté maximale pour qu'une entreprise sociale, qui n'est pas une PME, puisse bénéficier d'aides d'Etat .....	32

4.2.2 En ce qui concerne le montant de l'aide, il est également cohérent de supprimer, pour les raisons indiquées (cf 3), la limitation du plafond des aides.....	33
---	----

**5. LES MODIFICATIONS PROPOSEES SONT EN LIGNE AVEC L'ESPRIT DU RGEC ET LES INITIATIVES EUROPEENNES AUTOUR DE L'ENTREPRISE SOCIALE .....33**

5.1 LES MODIFICATIONS PROPOSEES SONT EN LIGNE AVEC L'ESPRIT DU RGEC ACTUEL .....	33
--	----

5.2 LES MODIFICATIONS PROPOSEES SONT EN LIGNE AVEC LES INITIATIVES EUROPEENNES TENDANT A PROMOUVOIR L'ENTREPRISE SOCIALE .....	34
--	----

5.2.1. La définition proposée est en ligne avec les initiatives européennes récentes .....	34
--	----

5.2.2 La modification proposée du RGEC est en ligne avec les objectifs stratégiques actuels de l'Union européenne.....	35
--	----

5.2.3 Le régime d'exemption proposé est également en ligne avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne .....	35
--	----

Dans le cadre de la révision ciblée du Règlement Général d'Exemption par Catégorie (« **RGEC** ») concernant l'extension du champ du RGEC aux fonds nationaux combinés avec certains programmes de l'Union européenne (« **UE** »), Finansol invite la Commission européenne (la « **Commission** ») à reconnaître l'existence et le rôle des entreprises sociales en tant que catégorie distincte de celle des PME, afin de permettre à ces acteurs à tout le moins, de bénéficier d'un délai plus long et d'un seuil de montant d'aide plus élevé que ceux qui leur sont actuellement appliqués du fait de leur assimilation actuelle aux PME (article 21 du RGEC / projet d'article 56 *sexies*).

L'argumentaire repose sur l'idée selon laquelle, du fait de leur lucrativité limitée, les entreprises sociales ne sont pas attractives pour les investisseurs et leur financement est structurellement défaillant. Afin de remédier à cette défaillance de marché, les entreprises sociales nécessitent un soutien public pérenne (principalement sous forme de garanties données aux investisseurs ou d'incitations fiscales à l'entrée), et il convient de basculer vers une solution générale applicable à l'ensemble des entreprises sociales. L'objectif de ce mémorandum est de montrer que tous les éléments sont déjà présents pour justifier des conditions plus favorables que celles s'appliquant aux PME classiques.

Ainsi, les entreprises sociales ont un objet différent de celui des PME classiques, qui est de combler des besoins non pourvus par l'initiative privée (1). La réponse à de tels besoins implique un modèle économique et d'investissement différent, moins attractif, que celui des PME classiques, et les ES se heurtent par conséquent à des difficultés de financement. Ces obstacles sont intrinsèquement liés à leur objet et impliquent un besoin structurel d'aides d'Etat (2). Le régime actuel (ainsi que celui prévu à l'article 56 *sexies* du projet de règlement modifié) ne tient toutefois pas compte des spécificités des entreprises sociales par rapport aux PME classiques et leur est donc inadapté (3). Il est ainsi nécessaire de modifier le RGEC pour adapter le régime des aides d'Etat aux entreprises sociales (4), en ligne avec l'esprit du RGEC et les initiatives européennes (5).

## 1. Les entreprises sociales répondent à des besoins non pourvus par l'initiative privée

### 1.1 LES ENTREPRISES SOCIALES, UNE RESSOURCE ESSENTIELLE DU MARCHE INTERIEUR

Les entreprises sociales, par leur poids et la variété de leurs actions, représentent un enjeu majeur pour une croissance économique européenne durable, innovante, socialement inclusive et écologique dans les différents Etats membres. **Depuis l'adoption de la l'initiative pour l'entrepreneuriat social par la Commission en 2011, seize États membres ont adopté une nouvelle législation spécifique dans ce domaine** et onze États membres ont développé des stratégies ou des politiques formelles pour soutenir le développement des entreprises sociales (Portugal, Roumanie, Lettonie, etc.)<sup>1</sup>.

Selon l'avis d'initiative du CESE<sup>2</sup> du 19 juin 2019 (point 2.1.1) :

---

<sup>1</sup> Commission européenne, [Rapport de synthèse comparatif, Les entreprises sociales et leurs écosystèmes en Europe](#), janvier 2020.

<sup>2</sup> CESE, A. Coheur, Avis d'initiative « Vers un cadre juridique européen adapté pour les entreprises de l'économie sociale », 19 juin 2019, INT/871.

*« Ce sont 2,8 millions d'entreprises et organisations de formes diverses – entre autres, coopératives, mutuelles, entreprises sociales, associations ou fondations<sup>3</sup> – qui exercent une activité économique, représentent 8 % du PIB de l'UE et 13,6 millions de travailleurs, soit 6,3 % des salariés en Europe. Des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) aux grands groupes de l'économie sociale (ES), elles opèrent dans tous les secteurs d'activité. »*

Si l'on s'en tient à ces chiffres, l'entreprise sociale européenne moyenne emploie 5 salariés, ce qui en fait une microentreprise au sens européen, avec toutes ses caractéristiques et ses problèmes<sup>4</sup>. Les microentreprises ne détenant aucun pouvoir de marché, la crainte d'ouvrir une brèche dans la concurrence sur le marché intérieur doit donc être minimisée d'emblée et tous les développements ultérieurs le démontreront. L'avis du CESE de juin 2019 plaide donc à juste titre pour une reconnaissance juridique plus importante de ce type d'entreprise. Aujourd'hui le droit européen est basé sur une *summa divisio* qui ne reconnaît que deux types d'entreprises, l'entreprise à but lucratif et l'entreprise à but non lucratif. Il ignore largement l'existence entre ces deux catégories, dans plusieurs Etats membres, d'une autre catégorie d'entreprises : l'entreprise à lucrativité limitée.

Cet avis du CESE rappelle également ce qui distingue l'entreprise à lucrativité limitée de l'entreprise à but lucratif (point 1.2):

*« Les entreprises et organisations de l'économie sociale sont gérées selon des caractéristiques, des valeurs et des principes communs tels que la primauté de la personne et de l'objet social sur le capital, l'adhésion volontaire et ouverte et la gouvernance démocratique. Elles ne cherchent pas à maximiser les bénéfices à court terme mais à assurer leur viabilité à long terme. Les bénéfices sont réinvestis dans la création ou le maintien d'emplois ou dans le développement d'activités répondant à l'objet social, ou encore sont répartis collectivement en fonction de la contribution personnelle des membres. »*

Traduction de cette adhésion volontaire, on dénombre dans l'Union européenne 232 millions de membres de coopératives, de mutuelles ou d'associations, ce qui représente plus d'un citoyen sur deux.

De manière générale, les entreprises sociales présentent un fort enracinement local et contribuent à la cohésion territoriale par les services de proximité qu'elles rendent, y compris sur les territoires délaissés ou désavantagés. Par leurs activités et leur mode de fonctionnement, les entreprises sociales contribuent donc à la réalisation de nombreux objectifs clés de l'Union, notamment à une transition écologique juste pour tous les Européens. Leur activité sociale participe également au rôle d'amortisseur social en cas de crise, aux côtés des dispositifs publics, car ces entreprises sont plus résilientes aux chocs de toute nature qui peuvent affecter les entreprises en général. En France, par exemple, il est démontré que l'économie sociale joue un rôle contra-cyclique en matière de créations d'emplois : en période de récession, elle crée davantage d'emplois que l'économie marchande, ce qui s'est encore vérifié entre 2009 et 2018. Dans leur mission sociale, elles intègrent également de plus en plus les 17 objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies et contribuent à leur atteinte.

Les entreprises sociales sont souvent à l'origine de transformation dans les modes de vie, de production ou de consommation. Elles exercent dans la société une fonction d'innovation sociale, de précurseur en s'appuyant sur une mobilisation collective de citoyens, alors que les PME « classiques » développent surtout des innovations technologiques et font principalement appel au consumérisme

---

<sup>3</sup> En France, on dénombre environ 165 000 entités employeur ou entreprises dans l'économie sociale: 155 000 associations (93 %); 8 000 coopératives (5 %), 800 mutuelles (0,5 %), 500 fondations et environ 1 500 entreprises agréées d'utilité sociale.

<sup>4</sup> En France, l'effectif moyen employé dans les 200 000 établissements de l'économie sociale employant des salariés ressort à 11,8 et se décompose ainsi selon les statuts: 11 pour une association, 12,1 pour une coopérative, 20,5 pour une mutuelle et 57,1 pour une fondation. Ce sont donc pour la plupart des TPE au sens européen et des PME au sens de la comptabilité publique française.

individuel. De nombreuses innovations sont ainsi à mettre à leur crédit (l'agriculture raisonnée ou biologique ; la promotion de l'économie circulaire et des circuits courts par opposition à la mondialisation des chaînes d'approvisionnement par les entreprises à but lucratif ; les monnaies locales, le microcrédit et la finance sociale ; la collecte, le recyclage et la réutilisation des déchets (vêtements, mobilier...) ; l'habitat solidaire et intergénérationnel ; les régies de quartier ; les mobilités douces ; les énergies citoyennes renouvelables...). L'innovation sociale, qui se situe plutôt du côté de l'offre, consiste à apporter des réponses nouvelles à des besoins sociaux non satisfaits en modifiant les modes d'organisation et en faisant sortir des services de l'économie familiale ou informelle pour les insérer dans l'économie formelle (garde d'enfants ; éducation ; assistance aux personnes âgées ou dépendantes ...).

## 1.2 L'ACTIVITE DES ENTREPRISES SOCIALES SE SITUE SUR DES SEGMENTS PEU INVESTIS PAR L'INITIATIVE PRIVEE

Les entreprises sociales agissent, pour la plupart, sur des segments de marché où l'initiative privée est peu présente. Ainsi, les entreprises sociales ne concurrencent pas les activités des entreprises privées et visent des publics différents qui, sans elles, n'auraient pas accès à ces services de base. Souvent, elles ont « ouvert » des marchés en faisant passer une activité du secteur informel au formel et c'est ensuite le secteur public ou le secteur privé, et parfois les deux, qui vient les concurrencer (crèches ; les établissements d'hébergement des personnes âgées ; les magasins de commerce équitable ; la récupération et le recyclage des déchets...).

Du fait du caractère innovant de beaucoup d'entreprises sociales, les secteurs couverts par leur activité sont très divers et varient selon les pays. Selon une étude de 2015 de la Commission européenne<sup>5</sup>, les entreprises sociales européennes sont actives :

- dans l'intégration sociale des personnes défavorisées (comme l'insertion professionnelle des chômeurs ou des handicapés) ;
- dans les services sociaux d'intérêt général (tels que les soins de longue durée pour les personnes âgées et les personnes handicapées, l'éducation et la garde d'enfants, les services d'emploi et de formation, le logement social, les soins de santé et les services médicaux) ;
- dans d'autres services sociaux et communautaires, par exemple les conseils ou l'aide à la jeunesse, la microfinance, le logement temporaire pour les sans-abri, etc ;
- les services publics, par exemple l'entretien des espaces publics, les services de transport, la collecte des déchets, la réhabilitation des anciens délinquants, etc ;
- les industries terrestres et l'environnement, par exemple la réduction des émissions et des déchets, le recyclage, les énergies renouvelables, etc ;
- les activités culturelles, touristiques, sportives et récréatives ;
- la solidarité avec les pays en développement (par exemple, à travers la promotion du commerce équitable).

Pour l'illustrer, on retiendra quelques exemples significatifs en France.

### **L'exemple du logement social**

Une partie de la population reste mal logée ou même sans-abri parce que le marché n'apporte pas de réponse à ce problème qui soit compatible avec le revenu des intéressés (loyer et charges trop élevés malgré l'existence d'aides, qui ne sont d'ailleurs pas toujours sollicitées par les plus vulnérables). En France, plusieurs groupes associatifs (Habitat & Humanisme ; SNL-Prologues qui a été fondée par Solidarités nouvelles pour le logement ; Solifap qui a été créée par la Fondation Abbé Pierre...) apportent des solutions à ce problème en finançant la construction ou la rénovation de logements qui sont loués environ 6,5 € par m<sup>2</sup>. Pour développer cette offre à destination de publics très vulnérables, les entreprises sociales ont dû redoubler d'inventivité pour multiplier les sources de financement qui

<sup>5</sup> [“A map of social enterprises and their eco-systems in Europe”](#) (2015), Commission européenne

leur permettent de contourner les difficultés qu'elles peuvent rencontrer auprès des acteurs bancaires "classiques" : les enjeux de financement sont donc intrinsèquement liés à la capacité des entreprises de répondre aux enjeux sociétaux.

En effet, cette offre sans équivalent sur le marché est rendue possible parce que ces acteurs financent leurs programmes avec une forte proportion (40 % environ) de fonds propres non ou très peu rémunérés (cf 1.1.2.1), ce qui leur permet de baisser le loyer pour le rendre accessible aux plus démunis puisque le reste du financement est assuré par une subvention publique (35 à 40 % du coût du programme) et le recours à l'endettement à des conditions privilégiées auprès de la Caisse des dépôts (20 à 25 %). Mais encore faut-il pouvoir lever des fonds propres très importants, ce qui implique de mettre en place des dispositifs spécifiques pour y parvenir. La prestation de logement donne lieu à un accompagnement social par des bénévoles et la mise en location souvent réalisée par une agence immobilière à vocation sociale dont le statut est encadré par la loi, ce qui la distingue des prestations de marché.

Ce modèle existe dans d'autres Etats membres : Habitat et Humanisme est par exemple implanté en Belgique et au Luxembourg.

### **L'exemple du foncier agricole**

Ce modèle utilisé pour le logement social a également été étendu au foncier agricole en vue de maintenir une agriculture paysanne dans les territoires délaissés (Lurzaindia en Corse qui acquiert des terres et des bâtiments menacés de perdre leur usage agricole pour les louer à des paysans qui, par le biais de baux stables et de long terme, s'engagent à respecter les principes de l'agriculture paysanne, c'est à dire une agriculture de proximité, à taille humaine, pourvoyeuse d'emplois, respectant les cycles naturels et impliquée dans la vie de son territoire), de soutenir l'agriculture familiale en difficulté (Terrafine qui ne rémunère pas les porteurs de parts) ou de favoriser l'installation de jeunes agriculteurs s'engageant à pratiquer une agriculture biologique (Terres de Liens qui ne verse pas de dividendes aux investisseurs mais réévalue légèrement de temps à autre la valeur de la part de capital).

### **L'exemple de la réinsertion des chômeurs de longue durée**

Un autre exemple intéressant est donné par des initiatives visant à remettre des chômeurs sur la voie de l'insertion professionnelle. Des groupes associatifs ont créé des entreprises dont le principal objectif est d'employer des personnes qui ne sont pas ou plus aptes à entrer sur le marché du travail et qui se voient proposer un emploi à temps partiel (mi-temps en général) pour retrouver confiance en elles et réacquérir un métier. Ayant pour objectif de maximiser l'emploi de personnes en situation d'exclusion du marché du travail<sup>6</sup>, ils sont actifs dans des domaines divers tels que le recyclage des vêtements, du mobilier, des déchets, l'entretien d'espaces verts, le maraîchage périurbain... et font également appel à l'épargne pour financer leurs acquisitions foncières ou leur fonds de roulement. Ils bénéficient en outre de concours publics pour la rémunération des salariés lorsqu'ils ne sont pas en emploi. Les Jardins de Cocagne font ainsi régulièrement appel à l'investissement privé pour acquérir des terrains en périphérie urbaine en vue d'ouvrir des activités maraîchères répondant, outre à un objectif social principal de retour vers l'emploi, à des objectifs d'alimentation équilibrée dans les établissements scolaires ou pour personnes âgées, de santé publique, de circuits courts respectueux de l'environnement... Aucune entreprise privée à but lucratif n'intervient dans de telles conditions sur le marché de la production alimentaire.

---

<sup>6</sup> Cet objectif conduit ce type d'entreprise à faire des choix de gestion différents de ceux des entreprises à but lucratif. Par exemple, ces entreprises ne mécanisent pas les activités de collecte ou de tri de déchets, ce qui limite le montant des investissements en équipements.

### **L'exemple des communautés énergétiques**

Dans le paquet législatif européen « Une Energie propre pour tous les européens », il est reconnu (considérants 70 et 71 de la directive 2018/2001) que les initiatives citoyennes de production d'énergies renouvelables contribuent à « l'acceptation de l'énergie renouvelable à l'échelle locale et a permis l'accès à davantage de capital privé, ce qui se traduit par des investissements locaux, un plus grand choix pour les consommateurs et une participation accrue des citoyens à la transition énergétique » et peuvent combler ce besoin précisément grâce à leur dimension citoyenne. En effet elles ont pour objet principal des retombées économiques, sociales et environnementales pour les territoires et non une recherche de profit. Certaines d'entre elles sont des entreprises sociales (Enercoop en France, voir réseau européen [RESCOOP](#) pour autres exemples). Afin que les communautés énergétiques puissent être sur un pied d'égalité avec de grands producteurs, le paquet justifie également qu'elles puissent avoir accès à des aides d'Etat.

### **L'exemple de la finance éthique et de la microfinance**

Dans le domaine de la finance, La Nef, la première banque revendiquant un caractère éthique, fait de même appel depuis 1999 à l'épargne d'investisseurs privés pour financer des projets à caractère environnemental (agriculture biologique, protection de l'environnement...), social (entreprises d'insertion, logement social...) ou culturel (activités artistiques, édition culturelle...). Elle ne finance aucun projet ayant un impact négatif sur l'homme et l'environnement. Appliquant le principe de transparence, elle publie tous les ans la liste des prêts qu'elle a consentis et leurs conditions. Avec les dépôts des déposants, c'est la seule ressource de la banque pour procéder à des prêts. Selon leur nature, les parts sont rémunérées au taux de l'inflation ou 200 points de base au-dessus de l'inflation mais le souscripteur ne peut acheter des parts de la seconde catégorie que pour autant qu'il ait déjà souscrit au même nombre de parts de la première catégorie. La Fédération européenne des banques éthiques et alternatives (FEBEA) rassemble les banques européennes qui partagent ces principes<sup>7</sup>.

Toujours dans le domaine de la finance, beaucoup de fonds lèvent des capitaux en France pour pouvoir doter des institutions de microcrédit actives dans les pays du Sud (SIDI qui ne distribue pas de dividende et ne réévalue pas la valeur de la part, Oikocrédit qui rémunère les parts au taux maximum de 2 %,) ou prendre des participations dans des entreprises sociales au Sud pour accompagner leur croissance dans la durée (FADEV; MicroFinance solidaire SAS, qui appartient au groupe associatif Entrepreneurs du monde et finance à hauteur de 85 % l'entrepreneuriat féminin). Les parts sociales ne sont généralement pas rémunérées et sont rarement réévaluées mais ouvrent droit à un avantage fiscal à l'entrée.

A l'échelle de l'Union, de nombreuses institutions de microfinance à but non-lucratif remplissent une mission sociale en maintenant des taux d'intérêt bas pour les emprunteurs (ils ne couvrent pas leurs coûts avec la facturation des intérêts). En garantissant une inclusion financière, elles agissent pour l'inclusion sociale.<sup>8</sup>

### **Le cas d'un groupe de l'économie sociale : le groupe SOS**

Né en 1995, le groupe SOS, qui se présente comme la principale entreprise sociale en Europe, réalise un chiffre d'affaires proche d'1 Md€ et emploie 18 000 personnes. Ces chiffres élevés sont néanmoins trompeurs car ce groupe constitue en réalité une fédération d'activités sociales opérant dans une

<sup>7</sup> Voir <http://febea.org/>

<sup>8</sup> Voir par exemple l'action des membres du [Réseau européen de microfinance](#).

multitude de secteurs où son poids reste modeste sinon marginal: focalisé à l'origine sur la lutte contre les addictions (drogue...) ou les maladies graves (SIDA/VIH), il a étendu ses activités à la protection de l'enfance (crèches, activités sportives; hébergement d'enfants ou d'adolescents en danger), à l'hospitalisation privée à but non lucratif (en gérant des cliniques, spécialement dans les territoires délaissés ou les déserts médicaux), à l'insertion par l'activité économique avec une quinzaine d'entreprises d'insertion oeuvrant selon le groupe "dans des secteurs très variés" avec 45 implantations sur le territoire national, à l'accompagnement des personnes en situation de handicap (en gérant des établissements spécialisés), à l'accueil des migrants et demandeurs d'asile (en gérant des CADA), à l'accueil du grand âge (en gérant 62 EHPAD), à l'accueil des sans-abri, à la culture, à la finance (il a par exemple donné naissance en 2010 à un fonds d'investissement, Le comptoir de l'investissement devenu INCO, qui développe en outre actuellement des incubateurs d'entreprises sociales dans plusieurs pays en développement et qui a quitté l'orbite du groupe ; il a aussi créé une filiale qui incube des entreprises sociales et prend des participations pour accompagner leur développement dans la durée) et au consulting dans le domaine de l'économie sociale en s'appuyant sur l'expertise détenue dans un très grand nombre de métiers sociaux. Ses activités internationales consistent à soutenir des acteurs locaux de quarante-quatre pays, en y envoyant des volontaires, en organisant des actions de formation et de renforcement des compétences, dans les domaines de la santé, du handicap, de la protection de l'environnement et de l'accès à l'éducation pour tous. Dernière initiative qui illustre son positionnement délibérément hors marché, le groupe a lancé, durant la crise des Gilets jaunes, en septembre 2019 un programme pour rouvrir 1000 cafés dans des petites communes, afin de recréer un lien de sociabilité dans les territoires délaissés. Il se présente aujourd'hui comme ayant 8 secteurs d'activités distincts, sans parler de ses activités transversales : Jeunesse, Emploi, Solidarités, Santé, Seniors, Culture, Transition écologique, Action internationale. Le seul facteur commun à toutes ses activités, revendiqué par ce groupe, est la lutte contre les exclusions sociales. Il est évidemment sans équivalent dans le secteur privé lucratif, qui n'est pas intéressé par la clientèle à faible pouvoir d'achat. Dans aucun de ses nombreux métiers, le groupe ne détient une position significative sur un marché, ceux-ci étant très fragmentés et caractérisés par la coexistence d'entités publiques, privées et privées non lucratives. A titre d'illustration l'hospitalisation privée non lucrative ne représente plus que 10 % du nombre de lits et celle-ci est détenue par des centaines de congrégations, de fondations ou associations qui ne gèrent la plupart du temps que quelques établissements locaux. L'acteur dominant est devenu l'hôpital public, devant l'hospitalisation privée lucrative (part de marché estimée à 25 % de l'offre hospitalière avec plus de 1000 établissements et quelques grands groupes), loin devant l'hospitalisation privée non lucrative, très éclatée.

Les entreprises sociales répondent à des besoins non pourvus par l'initiative privée en ayant un impact limité sur la concurrence. Au vu de la réponse qu'apportent les entreprises sociales aux enjeux de renforcement des inégalités de patrimoine et de revenu en Europe, limiter dans le temps (7 ans ici) la durée du soutien qu'il est possible d'apporter à ces entreprises sociales constitue un obstacle à la pérennité et à l'efficacité de leur mission. Il convient de rendre possible des soutiens de longue durée, dans la mesure où ces entreprises sociales ne perturbent pas les marchés sur lesquels il leur arrive d'opérer et où elles s'adressent à des publics spécifiques.

## 2. Les défaillances de marché du financement des entreprises sociales impliquent un besoin structurel d'aides d'état

Comme détaillé ci-dessus, les entreprises sociales répondent la plupart du temps à des besoins non pourvus par l'initiative privée, du fait de la lucrativité limitée du service fourni. La réponse à de tels besoins implique ainsi un modèle économique et de financement différent de celui des PME classiques, et donc, de trouver des financeurs ou des investisseurs qui ne se comportent pas comme des investisseurs ou des prêteurs « classiques ». Or, les entreprises sociales font face à de nombreux obstacles pour leur financement, témoins d'une défaillance du marché en la matière.

A ce titre, le diagnostic établi par la Chambre française de l'économie sociale et solidaire dans son rapport de 2017 est particulièrement édifiant :

- Les entreprises sociales qui sollicitent des financements présentent souvent un bilan déséquilibré caractérisé par une insuffisance des fonds propres ou des quasi-fonds propres et couvrent mal leurs besoins de financement à trois ans.
- Les principales défaillances de marché dont elles pâtissent concernent :
  - o la mobilisation du capital au stade de l'amorçage eu égard au niveau élevé du risque, avec en particulier une difficulté à lever des montants compris entre 100 K€ et 1 M€ ;
  - o la faiblesse de l'offre en capital développement compte tenu du nombre limité de fonds d'investissement dans ce domaine, du montant modeste des encours<sup>9</sup> gérés par eux et du nombre limité de leurs transactions (entre 5 et 15 dossiers par an et par fonds en moyenne), spécialement pour les gros tickets (200 à 500 K€);
  - o le financement du retournement pour lequel il n'existe aucune offre,
  - o l'absence de marché secondaire pour les investisseurs souhaitant céder des participations ou des titres participatifs au terme de leur durée d'investissement<sup>10</sup>;
  - o l'accès au financement bancaire de l'investissement (immobilier, équipements et informatique) ou subsidiairement au crédit-bail pour les entreprises disposant de peu de fonds propres, ne justifiant pas de leur capacité de remboursement grâce aux excédents dégagés sur l'exploitation et offrant peu de garanties ;
  - o l'accès au financement bancaire de la trésorerie pour les microentreprises ou TPE ;
  - o le financement de la recherche/développement ou de l'innovation sociale, qui est très risquée<sup>11</sup> ;
  - o ainsi que le financement de l'accompagnement social des entrepreneurs et l'ingénierie de projet<sup>12</sup>.

## **2.1 L'EXISTENCE DE DEFAILLANCES DE MARCHE, RECONNUE PAR LES INSTITUTIONS EUROPEENNES**

L'existence de défaillances de marché, déjà reconnue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), vient d'être confirmée par la Commission européenne.

L'identification de défaillances de marché dans le financement des entreprises sociales a d'abord été le fait de la CJUE, à propos des sociétés coopératives. Celle-ci a relevé que le fait de ne pas être coté en bourse et de ne pas émettre de parts négociables rend plus difficile l'accès aux marchés de capitaux, tandis que la plus faible rémunération du capital, due à une marge plus faible, rend l'investissement dans ces entreprises moins avantageux. En outre, la marge bénéficiaire de ces entreprises étant nettement inférieure à celle des entreprises classiques, elles sont moins adaptables aux exigences du marché<sup>13</sup>. Ceci a conduit à admettre la conformité aux traités d'un régime d'exemption de l'impôt sur les sociétés en Italie réservé aux coopératives, à condition naturellement que les résultats distribués aux adhérents soient imposables en leurs mains (Ct 71) et que l'exemption fiscale ne s'étende pas aux transactions avec les tiers non adhérents (Ct 72). Cette analyse vaut pour toutes les entreprises sociales répondant à une situation analogue (non cotation sur un marché financier, faible rémunération du capital due à une marge plus faible), ce qui est le cas de la plupart d'entre elles.

---

<sup>9</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 179 et s.

<sup>10</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 175 et s.

<sup>11</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 131 et s

<sup>12</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 139 et s

<sup>13</sup> CJUE, 8 septembre 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate c./Paint Graphos, aff C-78/08 à 80/08, Cts 55 à 62

La Commission européenne, dans sa communication de 2016 relative à la notion d'aide d'État<sup>14</sup>, a repris cette justification à son compte en admettant que ce type d'entreprises puisse bénéficier d'« un avantage fiscal auquel ne peuvent prétendre les sociétés à but lucratif ». La Commission a, plus récemment, tenté d'évaluer les désavantages structurels pesant sur les entreprises sociales. Selon une étude menée par le *European Center Social Finance* pour la Commission européenne publiée en 2020, le déficit total de financement des entreprises sociales en Europe se situe entre 514 millions et 1,388 milliard d'euros par an. Et dans son intervention à la réunion du Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'entrepreneuriat social (GECES) du 29 avril 2020, le commissaire Schmit a pour sa part chiffré cette insuffisance à environ 1 Md€ par an, avant le déclenchement de la crise du covid-19. Ce déficit récurrent résulte, selon l'étude, de plusieurs imperfections, qui peuvent se cumuler, sur le marché de la finance sociale<sup>15</sup>.

Les montants des tickets d'investissements en fonds propres sont généralement faibles et il existe un déficit dans l'offre de petits tickets d'investissements en fonds propres. Une petite équipe spécialisée doit, chez l'investisseur, passer en revue les investissements potentiels, analyser les dossiers qui lui semblent les plus intéressants et correspondent à sa stratégie d'investissement, négocier les conditions de ses investissements, le cas échéant en organisant un tour de table, organiser les conditions de sortie, suivre l'activité des entreprises financées durant toute la période d'investissement pour pouvoir les soutenir de façon appropriée, opérer une veille sur les industries ou les secteurs couverts par la stratégie d'investissement. Il semble donc peu probable que les fonds puissent analyser de nombreux investissements dont les besoins de financement globaux sont inférieurs à 500 000 euros<sup>16</sup>. Le taux de rejet des dossiers est d'ailleurs très élevé<sup>17</sup>, sans qu'il soit nécessairement rendu public.

Le marché de la finance sociale souffre également d'un manque d'intermédiaires, ce qui entraîne une faible capacité d'absorption du capital. L'étude relève à cet égard une tendance contemporaine à l'intégration des modèles commerciaux dans le but d'obtenir des coûts de transaction moins élevés. Pour les auteurs de l'étude, il en découle un manque d'intermédiaires sur le marché. En conséquence, le capital existant, qui pourrait être utilisé par les entreprises sociales, ne peut pas toujours les atteindre du fait de cette pénurie d'intermédiaires pour diriger les fonds et piloter leurs investissements vers les entreprises sociales.

L'Europe se caractérise par un financement qui s'opère principalement en dette (cf 2.4 pour une confirmation par Eurostat de ce phénomène). Au sein de l'Union européenne, on dénombre beaucoup

---

<sup>14</sup> [Communication de la Commission relative à la notion d' « aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (2016), p. 30

<sup>15</sup> [“Social enterprise finance market. Analysis and recommendations for delivery options”](#) (2020), Calcul du déficit de financement basé sur les pays participant au programme EaSI.

<sup>16</sup> Par comparaison, le ticket moyen d'intervention de France Active en France était de 44.6K€ en création en 2019 (étant rappelé que le ticket moyen d'intervention toutes phases confondues était de 55 K€ en 2018), montant trop faible pour intéresser les banques et pour leur permettre d'amortir les coûts d'instruction des dossiers. France Active a donc passé des accords avec des banques commerciales qui prêtent aux côtés de France Active si cette dernière décide d'intervenir. Autre point de comparaison précieux tiré de l'expérience du PIAESS (voir 2.5), 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, étant rappelé que 80 % des projets financés étaient des projets de développement (plus lourds financièrement) et 15 % seulement des projets de création. Un ticket de 500 K€ doit donc être considéré comme très important dans l'économie sociale: il concerne surtout les entreprises en développement, c'est-à-dire celles qui ont passé le cap de la survie après cinq ans, ont du potentiel et un historique rassurant pour les financeurs. C'est par exemple le montant plancher du ticket d'investissement affiché par le fonds Nov'ESS pour les entreprises en phase d'accélération.

<sup>17</sup> En France, un fonds d'investissement de taille moyenne dans l'économie sociale (20 à 30 M€ sous gestion) réalise en moyenne une dizaine d'investissements par an. Pour y parvenir, il examine plus d'une centaine de dossiers.

plus d'intermédiaires dans le financement en dette que dans le financement en fonds propres<sup>18</sup>. Plusieurs raisons peuvent être données pour expliquer ce recours prépondérant à l'endettement. Les propriétaires de l'entreprise (surtout les microentreprises et les PME) préfèrent en garder le contrôle et ne pas se faire diluer, d'où leur préférence pour l'endettement. Ensuite, l'emprunt ne nécessite pas de négocier des stratégies et conditions de sortie lors de la phase de financement : les opérations en dette sont donc plus simples, plus rapides à mettre en place et moins coûteuses pour le bénéficiaire. Les entreprises sociales se contentent de rembourser le prêt concerné selon le calendrier contractuel. En outre, les intermédiaires de financement par l'emprunt sont également en mesure de fournir des prêts de montants moins élevés, car leur modèle d'entreprise est plus standardisé et un agent instruisant des demandes de prêt peut gérer davantage de dossiers qu'un agent instruisant une demande d'investissement pour un fonds. Au total, la faiblesse des apports en fonds propres relativement aux financements en dette handicape davantage les entreprises sociales, dont certaines ont besoin de fonds propres élevés (cf 1.2), alors que structurellement elles disposent de peu de fonds propres parce qu'elles ne sont pas cotées (cf 2.1), parce qu'elles n'ont pas de capital (cf 2.1), parce que le rendement offert est trop faible ou qu'elles ne présentent pas les garanties requises (cf 2.4).

L'enquête relève enfin un manque de confiance dans les retours sur investissements. Les investisseurs institutionnels basent leurs décisions d'investissement dans les fonds sur les antécédents et les performances de ceux-ci. Or, dans un domaine émergent comme celui de la finance sociale, les gestionnaires de fonds disposent de peu de données à communiquer. Il en résulte que les investisseurs n'ont pas confiance dans le rendement qu'ils peuvent attendre de leurs investissements dans ces fonds, ce qui les dissuade d'y investir.

## **2.2 LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES SOCIALES DIFFERE DE CELUI DES ENTREPRISES A BUT LUCRATIF<sup>19</sup>**

Les entreprises sociales ne sont pas des entreprises cotées et ne peuvent donc pas avoir accès aux financements de marché, qui sont la référence dans l'économie de marché. Il est donc plus difficile pour les entreprises sociales, lorsqu'elles ont un capital, de lever des fonds propres auprès d'investisseurs privés (absence de liquidité en l'absence de cotation) ou de particuliers.

Certaines entreprises sociales n'ont pas de capital : tel est généralement le cas des fondations ou des associations. Cette caractéristique rend difficile la levée de fonds propres pour mener des activités économiques.

Par ailleurs, lorsqu'elles ont un capital, le porteur de parts sociales est souvent empêché de réaliser de plus-value financière car il rentre et sort au nominal de la part alors que l'investisseur privé ressort généralement avec une plus-value financière en capital, qui rémunère le risque pris. Cette absence de revalorisation du prix des parts, qui est la règle dans les coopératives et les mutuelles mais aussi dans certaines entreprises sociales, rend beaucoup plus difficile l'accès aux fonds propres, en particulier auprès d'investisseurs attachés aux gains en capital et au rendement financier. La loi limite en outre fréquemment le rendement financier attaché aux parts sociales, par référence au taux du marché obligataire. De plus, en cas de liquidation, l'actif net et les réserves impartageables doivent être dévolues à un organisme de même nature et ne reviennent donc pas aux porteurs de parts. Avec une perspective de gain en capital quasi-nulle, un rendement financier modeste et plafonné par la loi et une absence de boni de liquidation, on comprend que l'attractivité financière de ces "placements" soit limitée. C'est en prenant en compte cette différence entre les entreprises à but lucratif et les coopératives que la CJUE a admis la conformité aux Traités d'une aide d'Etat consistant en une exonération d'impôt sur les sociétés

---

<sup>18</sup>Cette caractéristique vaut aussi pour la France où la Banque de France notait en 2016 que le financement bancaire des entreprises non financières dépassait 80 % alors que le financement de marché ne dépassait pas 20 %. D'où le caractère critique de l'accès au financement bancaire, qui n'est pas aisé pour les entreprises sociales, y compris en France.

<sup>19</sup> On trouvera une description détaillée de ces modèles, très variés, dans Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire, mars 2017, p 110 et s.

pour les coopératives<sup>20</sup>. Dans les coopératives et les mutuelles d'ailleurs, c'est la règle de la double qualité qui répond à ce problème fondamental : pour bénéficier des services de la mutuelle ou de la coopérative, il faut y adhérer et souscrire à des parts sociales qui doivent être conservées aussi longtemps que le membre souhaite bénéficier des services liés à son adhésion et à sa qualité de membre. Les sorties sont généralement encadrées du fait de la non-liquidité du placement et du caractère fermé de l'organisme (obligation de céder à un membre ; agrément de ce membre ou de la cession ; cession à la valeur nominale ; délai de plusieurs mois pouvant même dépasser un an pour concrétiser une cession ou un rachat de parts sociales ...). Les investisseurs en fonds propres sont donc généralement les membres de la coopérative ou de la mutuelle, pour qui cet investissement est de fait obligatoire pour bénéficier des services liés à l'adhésion, mais à travers l'investissement en fonds propres ils recherchent autre chose qu'une rentabilité financière : une faculté de s'approvisionner auprès d'une centrale d'achat à des conditions compétitives (coopératives d'artisans ou de commerçants ; coopératives agricoles...), une capacité de vendre une production aux meilleures conditions possibles (coopératives agricoles...), la faculté de bénéficier de services à des conditions tarifaires attractives (assurances; banque ; protection sociale complémentaire...), l'adhésion se traduisant souvent par des ristournes spécifiques accordées aux membres. Le modèle économique et de financement repose donc sur des apports à très long terme en fonds propres non rémunérés par les membres avec comme contrepartie des obligations d'apporter une activité économique ou un courant d'affaires qui leur bénéficie à titre collectif et dont ils partagent la gestion (gouvernance démocratique avec le principe "une personne, une voix", sans égard à la proportion du capital détenu comme dans les entreprises à but lucratif car il s'agit de sociétés de personnes et non de sociétés de capitaux comme l'a relevé la CJUE dans son arrêt *Paint Graphos*, Ct 56 à 58).

Le modèle de financement de ces entités fait en outre appel à des titres financiers spécifiques qui sont assimilés à des quasi-fonds propres et n'ont pas d'équivalent dans l'économie à but lucratif : certificats paritaires et mutualistes, certificats coopératifs, titres participatifs placés auprès des membres et/ou, lorsque cela est admis par la réglementation (cf 2.5), d'investisseurs de l'économie sociale (institutions de prévoyance; compagnies d'assurance mutualiste ; banques coopératives ; fondations ; caisses de retraite...), obligations et titres associatifs...

Pour décrire le modèle de financement des entreprises de l'économie sociale, les experts parlent à leur sujet de financement « hybride », c'est-à-dire d'un financement qui n'est pas exclusivement généré par un chiffre d'affaires réalisé auprès de clients sur un marché.

Leurs recettes proviennent de plusieurs sources : de produits de leur activité auprès de leurs membres (coopératives, mutuelles) ou de bénéficiaires de leurs services (associations...), de la commande publique nationale ou locale, de subventions publiques ou privées (de fonctionnement et/ou d'investissement); de cotisations des membres, généralement sans contreparties ; de dons en nature (bénévolat ; aide alimentaire...) ou en argent (donations et legs; collectes de fonds au profit de causes telles que la recherche médicale, le secours aux sans-abri...); de mécénat privé... A titre d'illustration de cette différence de modèle économique et de financement, le Commissaire Schmit évalue dans sa conférence en ligne du 29 avril 2020, par référence à une étude de 2017, à 83 millions le nombre de bénévoles œuvrant dans ces entreprises, équivalent à 5,5 millions de salariés à plein temps, chiffre à rapprocher des 13,6 millions de salariés. Les ressources des entreprises sociales sont donc de nature beaucoup plus diversifiées que celles des entreprises à but lucratif<sup>21</sup> et plus aléatoires. Elles doivent en effet convaincre les financeurs privés comme publics du bien-fondé de leur mission et ont peu de prise sur la décision finale (attribution d'un marché public ; octroi d'une subvention ; opérations de mécénat ; bénévolat ; collecte de dons ; encaissement des cotisations...). L'aléa dans le financement, qui va de pair avec l'hybridation des ressources, fragilise donc ces entités bien plus que les entreprises privées

---

<sup>20</sup> CJUE, 8 septembre 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate c./Paint Graphos, aff C-78/08 à 80/08, Cts 55 à 62

<sup>21</sup> Pour les associations françaises, l'INSEE, a décomposé de la manière suivante la structure des recettes en 2014 (104 Mds€): 33 % pour les recettes d'activités privées; 27 % pour les recettes d'activités publiques; 18 % pour les subventions publiques; 10 % pour les cotisations; 4 % pour les dons, le mécénat et les fonds reçus des fondations; 7 % pour les autres recettes. Le volontariat des 16 millions de bénévoles est quant à lui évalué à 20 mds€.

lucratives tirant la totalité de leurs ressources financières du marché, sur lequel elles ont une influence déterminante (positionnement prix, marketing, communication et publicité...), et il faut, quand c'est possible, inventer des produits financiers adaptés à cette diversité de ressources. Par exemple, les institutions financières spécialisées de l'économie sociale ont mis en place des avances de trésorerie sur promesses de subventions qui permettent à une entreprise sociale d'obtenir un préfinancement car il est généralement admis que les délais de paiement des collectivités publiques sont généralement supérieurs à la durée habituelle du crédit fournisseur aux entreprises privées (pour le programme européen FSE par exemple, les paiements peuvent être reportés de plusieurs années). Une décision d'arrêt de subvention, discrétionnaire, équivaut souvent à un arrêt de mort pour l'organisme qui en était le bénéficiaire. Cette solution d'avance sur subvention au vu d'une promesse de subvention a ensuite été copiée ou reprise par les banques traditionnelles qui offrent maintenant ce service aux associations. Mais il n'y a toujours pas de solutions de financement lorsque les dons s'effondrent comme durant la période de la crise sanitaire du Covid-19, lorsque les cotisations ne rentrent pas, lorsque les paiements des collectivités publiques en application de la commande publique tardent ou lorsqu'une loi) envoie un signal négatif <sup>22</sup> sur le mécénat des entreprises.

Enfin, les modèles économiques et de financement des entreprises sociales sont généralement mal connus par les banques et institutions financières à but lucratif, ce qui rend encore plus difficile l'accès de ces entreprises au crédit classique. Cela explique d'une part le taux élevé de rejet des demandes de crédit auprès des banques privées, et d'autre part que des financeurs spécialisés aient vu le jour pour répondre à cette défaillance du marché et apporter des réponses à ses besoins de financement spécifiques, le cas échéant en instruisant les dossiers et en faisant ensuite appel aux banques traditionnelles pour compléter les tours de table. Ces financeurs spécialisés présentent l'avantage de mieux connaître les modèles économiques et de financement des entreprises sociales, de mieux accueillir leurs options stratégiques particulières (primat des objectifs sociaux ou environnementaux) et de les accompagner dans le montage et la structuration des projets<sup>23</sup>. Mais les entreprises sociales s'adressent aussi aux banques classiques, pour des besoins tels que le financement de la trésorerie ou des investissements, pour lesquels elles peuvent fournir des garanties.

### **2.3 LES INVESTISSEURS DES ENTREPRISES SOCIALES NE RAISONNENT PAS COMME DES INVESTISSEURS CLASSIQUES**

Compte tenu de la vocation essentiellement sociale de leur activité, de leur aspect innovant, de leur absence de caractère lucratif ou de leur lucrativité limitée, les investisseurs qui financent des entreprises sociales ne raisonnent pas de la même manière que les investisseurs classiques. Par exemple, à l'occasion de la création d'un fonds d'investissement de 100 M€, le fonds Nov'ESS<sup>24</sup>, destiné à financer des entreprises sociales, la Caisse des dépôts s'est livrée à un comparatif de marché avant d'afficher un objectif de taux de rentabilité interne (TRI) de 3 à 3,5 % pour ce fonds, alors que les fonds de *private equity* équivalents et les fonds à impact affichent ou visent des TRI compris entre 8 et 12 %.

---

<sup>22</sup> Par exemple comme la loi de finances française de 2020 (art 134) qui diminue de 60 à 40 % au-delà de 2 M€ par an le montant des actions de mécénat fiscalement déductibles pour les grandes entreprises. L'effet de cette mesure a été chiffré par les organisations chargées de la promotion du mécénat à une perte de 400 à 500M€ par an pour les associations.

<sup>23</sup> A titre d'illustration, l'ADIE note que 43 % des créateurs d'entreprises sociales s'adressant à elle pour un ticket moyen (microcrédit professionnel) de 4,5 K€ vivaient en 2018 sous le seuil de pauvreté et que 26 % n'ont aucun diplôme. France Active relève de son côté que 90 % des créateurs d'entreprise soutenus étaient des demandeurs d'emploi et qu'un tiers d'entre eux étaient bénéficiaires de minima sociaux. Ce profil de créateur nécessite un accompagnement plus intense pour élaborer un business plan et un plan de financement.

<sup>24</sup> Voir [Financement de l'ESS - La Caisse des Dépôts lance son fonds de l'économie sociale et solidaire](#), 29 juin 2016, Banque des Territoires.

<sup>25</sup> [Cartographie des offres de financement et d'investissement établie par la Caisse des dépôts et des financements.](#)

France Active Investissement (FIA), filiale d'investissement du principal réseau d'accompagnement à la création et au développement des entreprises solidaires, qui finance en fonds propres et en dette des entreprises sociales grâce à la finance solidaire, a affiché une rentabilité de son portefeuille d'investissements légèrement inférieure à 2 % en 2018 pour un ticket moyen d'intervention de 55 K€ (de la création à la transmission). Les projets sont donc sélectionnés prioritairement par cet investisseur en fonction de critères sociaux et environnementaux, la rentabilité financière recherchée étant modérée et compatible avec le modèle économique et financier des entreprises accompagnées. En conséquence, les personnes morales qui peuvent seules souscrire aux parts de capital ne perçoivent pas de dividende mais la valeur de la part est très légèrement réévaluée de temps à autre. France Active Investissement le mentionne très clairement dans son prospectus d'émission de 2019 à destination des investisseurs institutionnels. Ces investisseurs, des fonds d'épargne salariale pour la plupart, acceptent cette rentabilité modérée, qui consiste uniquement en une faible revalorisation de la part sociale, parce qu'ils gèrent pour l'essentiel des fonds 90/10, l'investissement à impact social étant limité à 5 à 10 % du portefeuille, la rentabilité globale du placement pour le salarié étant principalement obtenue sur la partie cotée du fonds, sous gestion ISR. L'épargne salariale bénéficie par ailleurs d'un régime fiscal spécifique à l'entrée et à la sortie (incitation à l'investissement à long terme en vue de préparer la retraite).

Parmi les fonds actifs dans le domaine de la finance solidaire et qui investissent dans des entreprises sociales, en dehors de FIA, déjà mentionnée, on peut évoquer le fonds Phitrust qui ne rémunère pas ses investisseurs et ne revalorise pas la part sociale, le fonds INCO Investissement, société de capital-risque née dans l'orbite du groupe SOS (cf 1.2), qui cible des tickets d'intervention supérieurs à 150 K€ et mentionne une rémunération non garantie comprise entre 3 et 5 % par an et le fonds Aviva impact investing France qui cible des investissements de plus de 100 K€ et annonce de même une rémunération située entre 3 et 5 %. Autrement dit, la rémunération financière de l'investisseur est faible ou modérée et ne correspond pas au risque pris. Ceci a notamment pour conséquence qu'aucun fonds de *private equity* et qu'aucun investisseur providentiel n'investit dans des entreprises sociales et que les investisseurs poursuivant un impact social à rentabilité financière limitée négocient des valorisations d'entrée modérées, nettement inférieures à celles qu'on trouve dans l'univers du *private equity* ou de l'investissement providentiel, pour pouvoir ménager, lorsque le statut de l'entreprise ne l'interdit pas, une modeste plus-value de sortie pour l'investisseur professionnel<sup>26</sup>.

Pour les investisseurs particuliers, l'approche est similaire. L'étude réalisée par Finansol en 2014 sur les épargnants solidaires<sup>27</sup> confirme que ceux-ci ont un raisonnement similaire d'investisseur patient lorsqu'ils investissent directement dans des entreprises sociales ou indirectement à travers des fonds spécialisés. Sur le fameux triptyque "liquidité-rendement-risque", ils admettent une liquidité limitée s'agissant de titres non cotés puisqu'ils restent en moyenne 8 à 9 ans au capital des entreprises dans lesquelles ils ont investi; sur l'aspect rendement, ils admettent un rendement financier faible ou nul car leur souhait principal est de soutenir des projets à fort impact social et environnemental; sur l'aspect risque, ils souhaitent simplement retrouver leur capital à la sortie. Leur investissement comporte une part assumée de don en matière de rentabilité financière (étude p 39 et 43) : "il s'agit de soutenir le plus efficacement possible des actions à forte utilité sociale et/ou environnementale".

Le risque, parfois élevé, pris par les particuliers lorsqu'ils investissent dans ces entreprises n'est pas contrebalancé par une promesse de retour financier fort, car c'est parfois une érosion de patrimoine qui est annoncée, en l'absence d'incitation fiscale à l'entrée, quand il n'y a ni dividende ni revalorisation du prix de la part sociale (cf 2.2). Cette acceptation d'une rémunération comparativement faible des sommes mises à disposition représente la première forme de solidarité, financière. Mais la solidarité la plus importante s'exerce vis-à-vis des personnes directement concernées par l'offre de ces entreprises (cf 1.2), qu'il s'agisse des populations visées par les services développés (populations vulnérables : pauvres, malades... ou clients particuliers : soucieux d'une certaine qualité ou d'un mode de production

---

<sup>26</sup> Le caractère modéré de la rémunération attendue par les investisseurs sociaux est également documenté dans le rapport du Comité français sur l'investissement à impact social de septembre 2014, qui fait suite au G 8 de Londres de 2013, et par les travaux préalables menés par la Caisse des dépôts avant le lancement de son fonds Nov'ESS.

<sup>27</sup> [Les épargnants solidaires](#) (2014), Finansol

respectueux du développement durable...) ou des entrepreneurs et salariés de ces organisations dont l'objet est particulier. Et c'est sans doute par rapport à cet objet que le qualificatif de *finance citoyenne* prend toute sa signification car les organisations ainsi soutenues ont des objets qui répondent aux grandes questions sociales (faim, logement, santé, insertion, vieillissement, famille, développement Nord-Sud) et écologiques actuelles (agrobiologie, consommation et production d'énergies renouvelables, habitat, mobilité, gestion de l'eau, circuits courts...).

Tous ces investisseurs ont des objectifs différents de ceux que poursuivent les investisseurs privés en *private equity* ou les investisseurs providentiels au stade du pré-amorçage. Ils ne cherchent pas d'abord la rentabilité financière mais à maximiser l'impact social ou environnemental à travers leur investissement. La rentabilité financière attendue est donc modérée, d'autant que les modèles économiques des entreprises concernées supportent les conséquences de ce choix fondamental et ne dégagent qu'une rentabilité financière modeste<sup>28</sup>. Les investisseurs à impact social, investisseurs patients ou de long terme, ont donc intégré des attentes de rentabilité financière en harmonie avec leurs incibles d'investissement<sup>29</sup>. Ce qui fait que l'assimilation, maintenue par le RGEC de 2014 (article 21 du règlement reprenant l'article 29 du règlement précédent), des investisseurs dans les entreprises sociales avec les investisseurs en *private equity* dans les PME au sens européen constitue un handicap supplémentaire pour l'accès des entreprises sociales au financement auprès de ces fonds et ne correspond plus à l'état de fait et de droit qui caractérise l'économie sociale. La définition qu'ont donné la Commission de ce type d'entreprise en 2011 et 2013 et l'Union (cf 5) établit à elle seule que cette assimilation ne peut plus durer puisque le principal objectif de cette entreprise sociale est d'avoir une incidence sociale plutôt que de générer du profit pour ses propriétaires ou ses actionnaires. L'espérance de plus-value à la sortie est en outre d'autant plus limitée que les statuts de l'ESS interdisent la cotation sur les marchés financiers et font très souvent obstacle à la réalisation de plus-values à la sortie rémunérant la prise de risque. Le maintien de cette assimilation dans le futur RGEC reviendrait aussi à pérenniser les difficultés d'accès au financement en fonds propres de ces entreprises alors que la Commission a elle-même insisté sur la nécessité de mettre en place une gamme complète d'instruments financiers appropriés, qui soutiennent les entreprises sociales tout au long de leur cycle de vie.

#### **2.4 LES ENTREPRISES SOCIALES RENCONTRENT DE NOMBREUX OBSTACLES POUR L'ACCES AU CREDIT**

L'accès au crédit, s'il s'est beaucoup amélioré au sein de l'Union européenne depuis la crise financière de 2008, grâce en particulier aux mesures de "*quantitative easing*" adoptées par la Banque centrale européenne reste difficile pour certaines catégories d'entreprises à certaines phases de leur développement ou pour répondre à certains besoins particuliers.

Il est toutefois difficile au plan statistique de chiffrer l'ampleur de ces difficultés au plan européen. Eurostat ne donne en effet de statistiques sur l'accès au financement des entreprises que pour celles qui sont à but lucratif mais ne donne aucune indication pour les entreprises sociales. En faisant l'hypothèse, réaliste, que les difficultés d'accès au financement sont plus difficiles pour les entreprises à but non lucratif, Eurostat caractérise par pays les difficultés d'accès des entreprises privées en général au financement. On peut en retenir les éléments suivants.

Pour le financement en fonds propres, les difficultés principales tiennent aux éléments suivants : incapacité des actionnaires existants à apporter davantage de fonds propres ; traitement désavantageux pour les nouveaux apporteurs de capitaux par rapport aux anciens actionnaires ; ressources de développement insuffisantes ou trop risquées selon les nouveaux actionnaires ; endettement excessif ; trop de concessions de la part des nouveaux actionnaires. Eurostat donne aussi des indications par pays

---

<sup>28</sup> Il existe malheureusement très peu d'études sur la rentabilité comparée des entreprises à but lucratif et des entreprises sociales. En France, on ne dispose que d'une étude limitée effectuée par l'INSEE sur les coopératives non financières ([Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 112 et s.).

<sup>29</sup> Voir en ce sens [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 122.

sur le taux de succès auprès des principaux partenaires potentiels (actionnaires existants, administrateurs non encore actionnaires, famille et amis, fonds de capital-risque, investisseurs providentiels, entrée en bourse, autres entreprises, banques, salariés de l'entreprise).

Pour le financement par des prêts, les difficultés principales tiennent aux éléments suivants: insuffisance des capitaux propres, insuffisance des garanties, endettement déjà trop élevé, mauvaise notation de crédit, potentiel insuffisant. Eurostat donne aussi des indications par pays sur le taux de succès auprès des principaux partenaires potentiels (famille ou amis, propriétaires ou administrateurs de l'entreprise, banques, autres entreprises, employés de l'entreprise).

Le recours au financement par emprunt est de quatre à huit fois plus important que la recherche de fonds propres. Pour l'obtention d'un crédit, l'exigence de garanties est mentionnée dans 20 à 80 % des cas par l'emprunteur et cette garantie est apportée par l'entreprise ou ses propriétaires dans la moitié à 90 % des cas, selon les pays.

Les statistiques européennes ne permettent malheureusement pas de détailler les difficultés d'accès au financement selon la taille ou la nature de l'entreprise. En revanche, des études nationales permettent de le faire. Ainsi, l'Observatoire du financement des entreprises vient de sortir un état des lieux très précis pour la France<sup>30</sup> fin 2019. Il en ressort que si la situation financière des entreprises et leur accès au crédit s'est amélioré, il reste difficile pour les TPE: « Par rapport aux PME, la situation globale des TPE est plus dégradée. Une TPE sur cinq présente des fonds propres négatifs ou nuls, contre 7 % des PME. La part de TPE considérées en difficulté financière, c'est-à-dire présentant une situation dégradée à la fois dans leurs fonds propres et leur trésorerie, est de 14 % (250 000 TPE sur les 1,8 million de TPE retenues dans l'analyse) » contre moins de 1 % pour les PME (rapport p 26). Et si les taux d'obtention des crédits pour les PME atteignent 90 % pour les crédits de trésorerie et 95 % pour les crédits d'investissement, « Pour les TPE, ces taux demeurent plus bas, surtout pour les crédits de trésorerie, pour lesquels le taux moyen d'acceptation est d'environ 70 % sur les quatre derniers trimestres (contre plus de 87 % en moyenne pour les crédits d'investissement sur la même période), mais l'amélioration est nette. » Les entreprises sociales étant des microentreprises au sens européen et des TPE et pour certaines des PME selon la statistique française, elles continuent à connaître des difficultés significatives d'accès au crédit malgré l'amélioration de la situation générale pour des raisons tenant essentiellement à l'insuffisance de leurs fonds propres et de leur trésorerie.

Ces difficultés sont particulièrement sensibles pour les entreprises en création : leur taux de survie à 5 ans était de 52 % pour celles créées au début des années 2000 et si ce taux est passé à 60 % pour celles créées en 2010, le risque de défaillance est toujours élevé. Malgré cette amélioration, le financement de la création d'entreprise reste une activité risquée pour l'investisseur, qui appelle des correctifs soit au moyen de mécanismes de garantie publique ou d'incitations fiscales. Si le taux de survie des entreprises sociales semble plus important, ceci résulte des dispositifs d'accompagnement propres à ce secteur (cf 2.3).

Une analyse uniquement dédiée à l'économie sociale, la seule du genre, conduite par la Chambre de l'économie sociale et solidaire en 2017<sup>31</sup>, confirme que les entreprises de l'économie sociale sont des TPE et parfois des PME, qu'elles rencontrent des difficultés de financement et qu'il subsiste de nombreuses défaillances de marché pour leur financement (cf 2.1). Il convient donc de modifier le RGEC actuel pour y remédier.

---

<sup>30</sup> [Le financement des PME-TPE](#), décembre 2019, Le médiateur du crédit

<sup>31</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire](#), avril 2017

## 2.5 L'EXISTENCE DE CES DEFAILLANCES EST CONFIRMEE PAR UNE SERIE DE MESURES PRISES DANS CERTAINS ETATS MEMBRES

- **Les Etats ont mis en place des mesures visant à répondre à cette défaillance de marché.**

En France, il faut relever, en facteur commun au financement de toutes les entreprises, une très forte réticence des épargnants à investir dans des actifs risqués, c'est-à-dire dans les entreprises<sup>32</sup>. Le pourcentage des actifs risqués dans le patrimoine des ménages est de 3,5 %, inférieur à la moyenne européenne. Les épargnants préfèrent investir dans les produits d'épargne réglementée par l'Etat (livret A...), sur le marché obligataire et dans l'assurance-vie, principal produit financier détenu par les ménages, composé essentiellement d'obligations. Pour inciter les épargnants à investir néanmoins dans ces produits à risque et remédier à cette défaillance de marché, la fiscalité française, comme le permet le droit de l'Union, a mis en place des avantages fiscaux pour des produits d'investissement spécifiques (financement du cinéma, financement de la pêche, financement des entreprises outre-mer, financement de l'innovation à risque, financement des PME au nombre desquelles sont incluses les entreprises sociales grâce à l'ISF-PME, supprimé en 2018<sup>33</sup>, et l'IR-PME, qui donne lieu à une procédure d'examen toujours en cours par la Commission...). Cette rareté de l'épargne risquée subsiste malgré toutes ces mesures et les entreprises sociales en sont davantage victimes que les entreprises à but lucratif pour les raisons indiquées dans le point suivant.

Pour répondre à cette défaillance de marché, plusieurs initiatives publiques ou privées ont mis en place des guichets spécialisés pour tenter de remédier aux difficultés de financement rencontrées par les entreprises sociales (toutes ces initiatives sont longuement développées dans le rapport de la Chambre française de l'économie sociale et solidaire).

Du côté du secteur public, il faut mentionner l'action ancienne et constante de la Caisse des dépôts en faveur de l'économie sociale. Elle détient un portefeuille d'investissement dans les entreprises sociales supérieur à 500 M€, participe au tour de table de nombreux fonds dédiés à l'économie sociale, subventionne aux côtés des régions les grands réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises sociales (cf 2.3). Beaucoup d'initiatives nouvelles ont vu le jour dans les années 2010 : le lancement en 2011, au sein du Programme d'investissement d'avenir (PIA), d'un PIAESS doté de 100 M€ et dont l'activité a cessé en 2016, l'attribution par la loi en 2012 à la Banque publique d'investissement (bpi) d'une mission particulière de financement de l'ESS, dont elle s'est acquittée de manière très décevante en raison de sa méconnaissance de ce secteur et de ses acteurs<sup>34</sup>, la création en 2013 d'un fonds d'innovation sociale (FISO) doté de 20 M€ à parité entre l'Etat et les régions et dont la gestion, aux résultats controversés, a été confiée à la bpi et, en 2015, la création d'un fonds d'investissement, Impact coopératif, dédié au financement des coopératives. Parallèlement, les pouvoirs publics ont encouragé le développement de la finance solidaire en rendant obligatoire à compter de 2010 la présentation d'une offre solidaire au sein des fonds d'épargne salariale (les fameux fonds 90/10, dont 5 à 10 % sont investis dans des entreprises agréées d'utilité sociale par les pouvoirs publics). Les gestionnaires de ces fonds sont devenus au fil des ans des investisseurs significatifs dans les entreprises sociales (l'encours cumulé atteignait près d'1 Md€ fin 2019)<sup>35</sup>. Les pouvoirs publics ont également mis en place des mécanismes

---

<sup>32</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 75 et s.

<sup>33</sup> La suppression de l'ISF-PME a, par exemple, entraîné en 2018 une baisse de 40 % des fonds propres directement collectés auprès des particuliers par les entreprises agréées d'utilité sociale. Cette chute spectaculaire illustre tout à la fois la faible appétence des épargnants particuliers pour les investissements à risque en l'absence d'incitation fiscale à l'investissement, la précarité pour ces entreprises de l'accès aux fonds propres et l'absence de prévisibilité de leur financement pour les opérateurs économiques du fait de l'instabilité fiscale partout dénoncée.

<sup>34</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 87 et s.

<sup>35</sup> Il faut toutefois relever que l'horizon de gestion de ces fonds est limité puisqu'en vertu de la loi les salariés peuvent sortir des fonds d'épargne salariale après 5 ans et qu'organiser la sortie du capital d'entreprises non cotées à une échéance aussi brève reste problématique. Par ailleurs, s'agissant d'une gestion fiduciaire pour compte de

de garantie ou de caution mutuelle efficaces pour limiter le risque des investisseurs dans l'économie sociale, mécanismes pour lesquels il a été également fait appel au FEI et à la BEI. Malheureusement, suite à l'opération de débudgétisation quasi complète de ces crédits lorsque la France était placée sous le mécanisme de surveillance de l'Union européenne, le niveau des garanties, assumées par la bpi sur ses résultats financiers, a été sensiblement dégradé. Au-delà de ce constat, le traitement prudentiel des garanties par le Comité de Bâle reste pénalisant pour les entreprises sociales à qui elles sont structurellement nécessaires et s'ajoute aux freins réglementaires répertoriés ci-après <sup>36</sup>.

Du côté des banques appartenant à l'économie sociale, on peut relever la création de l'IDES en 1983, avec le soutien de l'Etat, qui est resté longtemps le seul pourvoyeur de fonds propres pour l'ESS et plus récemment le soutien à l'émergence de plateformes de financement participatif orientées vers l'économie sociale. Les banques privées ont également passé des accords avec les grands réseaux d'accompagnement et de financement de la création et du développement d'entreprises sociales (l'ADIE, France Active, Initiative France).

De nombreux investisseurs institutionnels (compagnies d'assurance ; institutions de prévoyance; caisses de retraite complémentaire...) ont également contribué à créer des fonds d'investissement spécialisés dans l'économie sociale ou ciblés vers les entreprises sociales (Investir & +, Phitrust...).

- **Toutes ces initiatives ont permis la mise en place d'un écosystème favorable au développement des entreprises sociales<sup>37</sup>, mais les défaillances d'accès au financement des entreprises de l'économie sociale n'ont pas pour autant disparu, notamment parce que le financement des entreprises de l'économie sociale n'occupe pas une place suffisante dans la hiérarchie des priorités publiques<sup>38</sup>.**

Malgré les mesures prises par certains Etats membres pour répondre à ces défaillances de marché, il subsiste néanmoins des obstacles réglementaires à l'accès aux fonds propres. Les législateurs français et européen souhaitent protéger les épargnants en leur garantissant l'avantage de la liquidité de leur placement, alors que les épargnants investissant dans la finance sociale sont des investisseurs patients de long terme<sup>39</sup>.

#### **Exemples d'obstacles réglementaires en France :**

L'article R. 332-2 du code des assurances., qui régit les placements autorisés aux entreprises d'assurance, comporte quelques-uns des titres spécifiques de l'économie sociale assimilés à des quasi fonds propres<sup>40</sup> mais on n'y trouve aucun des titres représentatifs de fonds propres dans la mesure où ils ne sont pas cotés.

tiers (les salariés), les gestionnaires ne peuvent pas prendre de risque et évitent ainsi de financer l'amorçage pour concentrer les investissements sur les acteurs établis et de taille significative.

<sup>36</sup> Sur tous ces points, voir [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 149 et s.

<sup>37</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 175 et s

<sup>38</sup> [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 184.

<sup>39</sup> Selon les études menées par Finansol, les épargnants solidaires conservent leurs placements entre 8 et 9 ans en moyenne. L'épargne salariale est bloquée 5 ans; les avantages fiscaux à l'entrée sont également liés à une détention minimale d'une durée de 5 ans ; hors rares cas de déblocage anticipé, les fonds investis dans des produits d'épargne retraite sont bloqués jusqu'à l'âge de la retraite.

<sup>40</sup> On trouve par exemple mentionnées au c) du 2° du A les "Titres participatifs" et au c) du 7) du A les "Obligations, titres participatifs, certificats mutualistes, le cas échéant certificats paritaires, et titres subordonnés émis par les sociétés d'assurance mutuelles, les mutuelles, unions et fédérations régies par le code de la mutualité et les institutions de prévoyance régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ayant leur siège social sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OCDE ;"

De manière similaire, l'article R. 930-10-21 du code de la sécurité sociale régit les placements autorisés aux autres investisseurs institutionnels (caisses de retraite ; institutions de prévoyance , mutuelles ; fondations et fonds de dotation<sup>41</sup>...) en retenant des titres de quasi fonds propres à peu près identiques<sup>42</sup>. Il privilégie également les titres émis par les Etats de l'OCDE et les collectivités publiques ainsi que par les sociétés commerciales mais excluent de nombreux titres non cotés de l'économie sociale. Cette dernière reposant, on l'a vu, exclusivement sur des titres non cotés, la législation introduit, en donnant une importance disproportionnée à l'exigence de liquidité des placements, une discrimination structurelle au détriment d'un pan entier de l'économie, alors surtout que les investisseurs et épargnants concernés ne demandent pas cette liquidité instantanée à tout moment. Les parts sociales donnant accès aux fonds propres ne peuvent donc pas figurer dans les portefeuilles des investisseurs institutionnels et de nombreux titres donnant accès à des quasi fonds propres non plus, notamment tous ceux émis par des associations qui représentent 93 % des employeurs de l'économie sociale (cf note 3). Illustration de ce phénomène de protection excessive des épargnants malgré eux et d'une méfiance caractérisée vis-à-vis des conseils d'administration et comités spécialisés de ces investisseurs, un décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale, pris après une série de rapports de l'inspection générale des affaires sociales<sup>43</sup>, est venu restreindre les capacités de placement de ces caisses en modifiant les articles R. 623-10-5 et suivants du code de la sécurité sociale. En simplifiant tous les titres émis par l'économie sociale et solidaire sont éliminés des placements permis à ces caisses, sauf certains titres participatifs<sup>44</sup>, car les articles R.623-10-10 et R.623-10-11<sup>45</sup> imposent que les titres éligibles aux placements des caisses soient cotés sur un marché réglementé.

L'inspiration de tous ces textes contredit le sens de l'histoire: la plupart des investisseurs institutionnels ont été le fer de lance du développement de l'ISR pour les titres cotés et certains montrent une appétence croissante pour l'investissement à impact et pour la finance verte. La réglementation actuelle freine cette appétence et contredit les orientations européennes incitant à un développement durable. Elle laisse en

---

**41** Dans un rapport d'information de mars 2016 sur la mise en application de la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale, des parlementaires avaient demandé au gouvernement de modifier cet article pour permettre aux fondations d'investir dans des titres émis par des entreprises de l'économie sociale, y compris constituées sous forme commerciale (Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire, mars 2017, p 177 et s). Ce souhait est naturellement tombé dans l'oreille d'un sourd.

**42** On trouve ainsi au 8° du A, après les "Actions, parts et droits émis par des sociétés commerciales" les "obligations, titres participatifs et titres subordonnés émis par des sociétés d'assurance mutuelles, des institutions de prévoyance ou des unions d'une institution de prévoyance et des mutuelles, unions et fédérations régies par le [code de la mutualité](#), ayant leur siège social sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OCDE, autres que les valeurs visées aux 2°, 3°, 3° bis, 4°, 5°, 6°, 7°, 9° bis, 10° et 12° ; ". Le rapprochement avec l'article similaire du code des assurances mentionné ci-dessus est intéressant parce qu'il exclut les certificats mutualistes et les certificats paritaires, sans raison apparente.

**43** Rapports de juin 2013 sur 6 régimes obligatoires de retraite tel que le rapport RM2012-129P sur la caisse autonome de retraite des médecins de France, consultable sur le lien suivant <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RM2012-129P.pdf>

**44** L'article. R. 623-10-9. dispose que "Les actifs mentionnés aux 1° et 4° de l'article R. 623-10-8 ne peuvent être constitués que : ...6° De titres participatifs relevant de la section 4 du chapitre III du titre Ier du livre II du code monétaire et financier ; ".L'article L.213-32 du code et monétaire et financier limite quant à lui les titres participatifs admissibles à ceux qui sont émis par "Les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés anonymes coopératives, les sociétés de coordination au sens de l'article L. 423-1-1 du code de la construction et de l'habitation, les offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 411-2 du même code, les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré mentionnées à l'article L. 422-2 dudit code, les banques mutualistes ou coopératives et les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial ", auxquelles les articles L.213-33 et L.213-34 ajoutent les entreprises d'assurances et les sociétés coopératives agricoles et leurs unions pour les émissions réalisées conformément à l'article [L. 523-8](#) du code rural et de la pêche maritime.

**45** Cet article dispose que "Les titres financiers éligibles satisfont aux conditions suivantes : ...3° Ils sont négociables."

tout cas l'économie sociale pratiquement en dehors du champ des placements autorisés, accroissant par là même les difficultés d'accès au financement pour ce secteur.

**D'autres exemples d'obstacle réglementaire mis par le gouvernement à l'accès au crédit des entreprises de l'économie sociale peuvent illustrer la permanence et la répétition régulière de ces obstacles.**

En premier lieu, la loi de finances rectificative n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 avait engagé une réforme de l'assurance-vie pour mieux faire contribuer les encours d'assurance-vie (1500 Mds€ à l'époque, devenus 1750 Mds€ mi- 2019) au financement de l'économie (cf ci-dessus). Cette réorientation devait passer par deux leviers : le contrat « euro-croissance » et le contrat « vie-génération », ce dernier offrant une réduction d'impôt sur les successions dès lors que 33 % des dépôts seraient investis en PME/ETI, logement social ou en actifs solidaires. Mais le décret relatif au fléchage du contrat « vie-génération » vers les actifs solidaires avait été oublié par le Gouvernement, ce qui a eu pour effet d'évincer les actifs solidaires de ce nouveau contrat lors de son lancement commercial. Ce décret n° 2016-918 du 4 juillet 2016, qui comporte moins de 10 lignes utiles, a été publié avec deux ans de retard, après une consultation du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire qui avait eu lieu le 4 décembre 2015 ! De telle sorte que les réseaux des banques et compagnies d'assurance n'ont pas proposé aux épargnants de souscrire à ces actifs solidaires alors qu'il s'agit du principal placement financier des ménages.

En deuxième lieu, le Parlement, faisant écho à une demande de Finansol a transformé, par l'article 80 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », le livret de développement durable (LDD) en livret de développement durable et solidaire (LDDS), en prévoyant un double mécanisme de financement solidaire à partir des ressources collectées sur ce livret et non centralisées à la Caisse des dépôts. D'une part, son détenteur peut donner tout ou partie du produit des intérêts ou du capital à un bénéficiaire de son choix appartenant à l'économie sociale et solidaire, selon un mécanisme dit « de partage », choisi sur une liste établie par le teneur du livret. D'autre part, les établissements de crédit gestionnaires de ces comptes sur livret doivent financer, sur les ressources non centralisées à la Caisse des dépôts (soit environ 40 % de la collecte sur ce livret estimée à 114 Mds€ début 2020), outre la rénovation énergétique des bâtiments et des PME, des personnes morales appartenant à l'économie sociale et solidaire. L'ensemble de ces dispositions, codifiées aux articles L.221-27 et L.221-5 du code monétaire et financier n'a, jusqu'à présent, pas pu entrer en vigueur du fait de l'obstruction mise par le Gouvernement depuis début 2017 à la publication des décrets nécessaires à leur application. C'est seulement à la suite de réclamations répétées de la Chambre française de l'économie sociale et solidaire (ESS France) et de Finansol et d'une menace d'un recours devant le Conseil d'Etat que le Gouvernement s'est finalement résolu, après trois années de blocage, à publier enfin, le 6 décembre 2019, le premier de ces textes d'application, le décret du 4 décembre 2019 précisant les modalités d'affectation sous forme de don des sommes déposées sur le livret de développement durable et solidaire. Mais, contre toute attente, ce décret a notamment ajouté, par rapport à celui qui avait donné lieu à la consultation du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire fin décembre 2016, une entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> juin 2020, qui va illégalement priver pendant six mois de plus les épargnants, qui ont déjà été empêchés de le faire pendant trois ans, de la faculté d'effectuer des dons à partir de leur LDDS<sup>46</sup>. Par ailleurs, et surtout, le Gouvernement a continué à bloquer la sortie du décret en Conseil d'Etat nécessaire à l'application de l'article L.221-5 du code monétaire et financier, le plus important pour l'économie sociale et solidaire qui aurait dû bénéficier depuis 2017, sans ce blocage, d'un financement complémentaire de l'ordre de 100 M€ par an, issus des ressources déposées sur ces livrets. Dans ces conditions, la Chambre française de l'économie sociale et solidaire et Finansol, qui ont adressé au Premier Ministre et au Ministre de l'économie et des finances un recours préalable début novembre 2019, ont saisi le Conseil d'Etat le 4 février 2020 pour qu'il enjoigne à ces derniers de prendre, plus de trois ans après la publication de la loi Sapin II, l'ensemble des textes nécessaires à

<sup>46</sup> Ces dons devaient notamment permettre de contribuer au financement des créateurs d'entreprises sociales par les grands réseaux d'accompagnement de l'économie sociale, dont on a vu qu'ils sont sous-financés (cf 2.3).

l'application de son article 80, en respectant les objectifs et les moyens. Dans l'intervalle, l'économie sociale a été privée de l'accès au crédit bancaire octroyé sur cette ressource alors que les PME à but lucratif bénéficient de 85 % des crédits accordés sur celle-ci.

Ainsi, dans un certain nombre de cas, malgré un vote favorable du Parlement à l'occasion de grandes réformes favorables à l'économie sociale, l'exécutif peut-il bloquer à l'insu des élus de la nation et de l'opinion publique, l'application de ces mesures, laissant les entreprises sociales à l'écart de ces progrès espérés et annoncés et les condamnant à la patience et à la guérilla revendicative à l'égard de certains ministères, surtout celui en charge de l'économie et des finances.

Parmi les difficultés rencontrées dans l'accès au crédit bancaire figure aussi le fait que peu d'entreprises sociales disposent d'une cotation Banque de France sur les 270 000 suivies par la banque centrale. Or cette cotation, surtout celle portant sur le crédit, est fondamentale pour faciliter cet accès. Il reste en outre à mieux tenir compte, malgré les efforts déjà réalisés par la banque centrale, des spécificités de ces entreprises relatives à composition de leur chiffre d'affaires, à la structure de leur bilan et à leur rentabilité afin qu'elles ne soient pas notées comme présentant un profil de risque supérieur à celui des entreprises à but lucratif.

### 3. L'inadéquation du régime actuel aux entreprises sociales

#### 3.1 LES RAISONS DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 107 AUX ENTREPRISES SOCIALES

Les entreprises sociales sont soumises à l'article 107 TFUE du fait de leur qualification d'entreprise au sens du droit européen. Selon le droit de la concurrence, toute entité exerçant une activité économique est en effet considérée comme une entreprise, et ce quel que soit son statut juridique ou son mode de financement<sup>47</sup>. Plus généralement, en vertu de l'article 54 du TFUE relatif à la liberté d'établissement, le droit de l'Union européenne reconnaît deux types d'entités: d'un côté, celles à but non lucratif qui recouvrent exclusivement les organisations ayant une activité économiquement désintéressée; de l'autre, les entreprises, parmi lesquelles figurent principalement les sociétés commerciales et civiles.

Ces définitions ne tiennent toutefois pas compte de la spécificité des entreprises sociales, qui se voient donc appliquer le régime commun des entreprises.

Or, les entreprises sociales, bien qu'elles exercent une activité économique, diffèrent de ces entreprises classiques, d'où l'inadaptation du RGEC à ces entreprises. Elles en diffèrent selon plusieurs critères: leur finalité principale, qui est de maximiser l'impact social ou environnemental de leur activité en admettant une rentabilité financière limitée, par les contraintes qui pèsent sur elles quant au réinvestissement obligatoire de la majorité de leur résultat et à la limitation de la capacité de distribution aux actionnaires qui est résiduelle, leur gouvernance, par les défaillances auxquelles elles se heurtent dans l'accès au financement (cf 2).

Il est donc indispensable d'identifier dans le futur RGEC une catégorie nouvelle entre les entreprises et les entreprises à but non lucratif : celle des entreprises sociales, dont les différenciations avec les deux catégories existantes a été explicitée ci-dessus. Pour ce faire, il est possible de se raccrocher à une définition existante, celle donnée par le règlement EUSEF de 2013 (cf 4.1.2).

Ceci est d'autant plus nécessaire que l'aide aux ES ne peut échapper au contrôle des aides d'Etat par le biais de l'absence d'affectation du commerce entre Etats membres. En effet, bien que l'activité des ES est essentiellement nationale (avec peu d'exportations), il ne peut être exclu qu'elle affecte le commerce

---

<sup>47</sup> Jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne depuis l'arrêt *Höfner et Elser contre Macrotron*, affaire C-41/90, 23 avril 1991.

entre Etats membres, du fait du caractère particulièrement large de cette notion. Dès lors, un allègement du traitement des aides d'Etat en faveur – in fine – des ES est indispensable.

### 3.2. L'INADAPTATION DE LA PROCEDURE DE NOTIFICATION INDIVIDUELLE AUX ENTREPRISES SOCIALES

La procédure de notification individuelle est inadaptée aux entreprises sociales pour les raisons suivantes.

En premier lieu, de telles notifications seraient en pratique difficiles à mettre en œuvre par les gouvernements car le montant des aides accordées aux entreprises sociales ne peut être déterminé à l'avance. En effet, dans le cadre d'une aide fiscale par exemple, l'aide est indirecte, et de nombreux investisseurs, notamment particuliers, ne demandent pas à bénéficier de l'aide une fois leur investissement réalisé dans une entreprise sociale.

En deuxième lieu, si la responsabilité de la notification reste du ressort de l'Etat membre concerné, il n'en demeure pas moins que les principaux bénéficiaires sont mis à contribution de manière significative. Or, les entreprises sociales, de fait de leur taille (cf introduction), ne disposent généralement pas des ressources humaines internes nécessaires pour assurer cette charge administrative, qui est lourde.

Le nombre de notifications à déposer serait très important compte tenu du montant modeste du ticket d'investissement moyen pour les fonds d'investissement (cf 2.3) et du montant beaucoup plus faible pour les souscriptions au capital d'entreprises solidaires par les investisseurs individuels<sup>48</sup> et du nombre croissant d'entreprises sociales créées.

Enfin, et surtout, les difficultés évoquées ci-dessus dans l'accès au financement sont des difficultés structurelles affectant toutes les ES et, symétriquement, il doit y être répondu de manière structurelle et pérenne. Forcer les ES à obtenir une notification individuelle de l'aide dont elles bénéficient indirectement revient à leur imposer une incertitude juridique certaine quant au traitement de la mesure concernée. Au contraire, obtenir une modification ciblée du RGEC leur conférerait une sécurité juridique quasi-parfaite et répondrait donc idéalement à leur besoin.

Il est donc souhaitable de traiter du cas des entreprises sociales dans le futur RGEC car la procédure de la notification individuelle n'est pas appropriée pour elles dans l'hypothèse où elles reçoivent des aides d'Etat. Traiter du cas de ces entreprises dans le règlement général éviterait toutes ces difficultés.

### 3.3. L'INADAPTATION DU RGEC AUX ENTREPRISES SOCIALES

Le RGEC ne reconnaissant pas en tant que tel les ES, ces dernières sont *par défaut* soumises au régime des PME classiques pour la détermination des conditions d'exemption.

En effet, dans son organisation (le service en charge de l'économie sociale a longtemps appartenu à la DG Entreprises et était rattaché en son sein aux PME) et dans les RGEC de 2008 et de 2014, la

---

<sup>48</sup> Dans son étude de 2014 sur les épargnants solidaires (p 88), Finansol a établi que le stock d'investissement moyen détenu en France par un particulier était en 2012 de 3 449 € pour la souscription directe au capital d'entreprises sociales, que ce stock était de 11 510 € dans le circuit bancaire et de moins de 3 485 € pour l'épargne salariale solidaire. Les montants souscrits annuellement sont en outre plafonnés, toutes causes confondues, à 10 000 € par an et par ménage au plan fiscal (déductions au titre de l'impôt sur le revenu). Pour le stock des souscriptions au capital d'entreprises solidaires, le montant médian investi était de 91 € en 2012, 51 % des épargnants solidaires ayant investi moins de 100 €, spécialement chez les moins de 40 ans (p 53). En 2018, on dénombrait environ 120 000 particuliers actionnaires en direct de ces entreprises.

En flux annuel, les montants sont plus modestes.

Pour l'épargne salariale solidaire, le montant médian investi était de 1 150 € en 2012, 55 % ayant placé moins de 1 000 € sur ces produits (p 74). Ce canal représentait 80 % des nouvelles souscriptions en 2012 (p 74), soit environ 800 000 personnes sur le million de détenteurs de produits solidaires (p 24).

Commission a assimilé les entreprises sociales à des PME alors que ce sont des microentreprises (cf introduction). Cette assimilation des entreprises sociales aux PME au sens européen n'est toutefois plus possible aujourd'hui compte tenu de ce que l'on sait sur leur taille, sur leurs activités à dominante sociale (cf 1.1) et sur leurs modèles de financement spécifiques, qui les différencient totalement des entreprises à but lucratif, outre ce qui a trait à leur gouvernance.

Et pourtant, les aides destinées aux ES doivent encore à ce jour respecter les critères de l'article 21 du RGEC (et du futur article 56 *sexies*). En vertu de cet article, les aides dont les entreprises sociales peuvent bénéficier du fait de leur rattachement au statut de PME sont limitées (i) aux entreprises de moins de 7 ans d'ancienneté et (ii) à un montant total de 15 M€.

Or, ces deux limitations sont inadaptées aux entreprises sociales.

### **3.3.1 La condition d'ancienneté de moins de 7 ans n'est pas adaptée aux spécificités des entreprises sociales**

Pour le cas des PME, qui se distinguent des entreprises sociales (cf 1), la limitation temporelle est justifiée car il s'agit d'une aide au lancement de l'entreprise active sur un marché où elle pourrait nuire à la concurrence loyale en bénéficiant d'une aide d'Etat sans limitation de durée : en effet, passé une certaine durée, la PME est censée avoir « fait ses preuves » sur le marché : soit elle se maintient car elle répond à une demande, soit ce n'est pas le cas et il n'existe pas de raison de la maintenir artificiellement. A l'inverse, la plupart des entreprises sociales ont plus de 7 ans d'ancienneté et l'aide n'est pas justifiée par leur début d'activité mais par les défaillances structurelles et pérennes de marché auxquelles elles se heurtent pour l'accès au financement (cf 2), ainsi que l'ont reconnu la CJUE et la Commission.

Ainsi, si le plafond de 7 ans prévu par le RGEC au soutien des PME est justifiée pour des PME classiques pouvant accéder aux marchés de capitaux, il n'est pas adapté aux entreprises sociales et n'est pas cohérent avec la jurisprudence de la Cour.<sup>49</sup> En effet, pour ces dernières, la non-cotation (qui est la règle dans l'économie sociale) constitue une difficulté permanente, qu'on peut qualifier de structurelle, dans l'accès au capital-investissement, et qui ne cesse pas 7 ans après la création de l'entreprise (cf 2).

Les entreprises sociales font face à des difficultés pour se financer tout au long de leur vie du fait de leur objectif social et de leur absence de cotation sur un marché (cf. 2.2). Plus elles réussissent d'ailleurs, plus elles doivent lever de fonds pour répondre à une mission d'inclusion sociale qui s'étend géographiquement du niveau local au niveau régional puis au niveau national ou sectoriel avec le succès rencontré (cf 1.2 sur le parcours du groupe SOS). A titre d'illustration, la difficulté à fournir une compensation attractive au risque à financer reste valable sur toute leur durée de vie. Elles doivent donc pouvoir bénéficier de soutien à leur développement sur tout leur cycle de vie, notamment de soutien pour lever les fonds propres nécessaires à la poursuite dans la durée de leur objectif social.

### **3.3.2 La limitation du montant d'aide à 15 M€ n'est pas non plus appropriée pour les entreprises sociales.**

Ce plafond est en effet trop bas pour un grand nombre d'entre elles, notamment celles qui œuvrent dans des secteurs à forte intensité capitalistique. Cela est par exemple le cas de la production d'énergies renouvelables, secteur dans lequel opèrent des entreprises sociales reposant sur des initiatives citoyennes locales avec financement de l'investissement par une multitude d'investisseurs particuliers devenant pour la plupart des consommateurs de l'énergie produite (selon un modèle proche du modèle coopératif, cf 1.2). C'est encore le cas des secteurs du logement très social et de l'hébergement des sans-abri ou de l'installation de jeunes agriculteurs en agriculture durable ou biologique (cf. 1.2) pour lesquels les achats de logements ou de terres agricoles et leur mise à disposition

---

<sup>49</sup> CJUE, 8 septembre 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate c./Paint Graphos, aff C-78/08 à 80/08.

de publics vulnérables nécessitent d'importants fonds propres. Ainsi, le plafond d'aides au financement du risque fait actuellement obstacle à une levée suffisante de fonds par rapport aux besoins intrinsèques à leur activité alors qu'une lutte plus efficace contre les exclusions impliquerait de mobiliser davantage de fonds pour remédier aux défaillances du marché.

Ainsi, de même que pour la limitation temporelle, le besoin d'aide des entreprises sociales n'est pas conjoncturel mais structurel, si l'on suit l'analyse faite par la CJUE (cf 2.1) et par la Commission elle-même sur le caractère structurel des déficiences dans l'accès au financement pour les entreprises sociales, dont la première caractéristique est de n'être pas cotées.

Par conséquent, il n'est pas pertinent d'appliquer un plafond fixe pour toute la durée de vie d'une entreprise sociale, alors au surplus que son influence sur le marché est dérisoire compte tenu de sa taille et des publics défavorisés auxquels elle s'adresse (cf 1.2).

## 4. Les modifications du RGEC nécessaires pour adapter le régime des aides d'Etat aux entreprises sociales

### 4.1 L'INTRODUCTION D'UNE DEFINITION DES ENTREPRISES SOCIALES DANS LE RGEC

Les développements ci-dessus sur le rôle des entreprises sociales dans la lutte contre les exclusions sociales, qui est un des piliers de la politique sociale de l'Union européenne, nécessite de les introduire pour la première fois dans le RGEC afin de pérenniser leur action et de stabiliser leur modèle de financement particulier (cf 2.2), en les distinguant désormais clairement des PME privées auxquelles elles ne sont pas assimilables pour les raisons longuement exposées ci-dessus.

Fort opportunément, l'Union a déjà conduit plusieurs travaux dans ce domaine qu'il faut rappeler brièvement avant de proposer de reprendre la définition stabilisée et très opérationnelle à laquelle elle est parvenue.

#### 4.1.1 Les travaux européens récents ont débouché sur une définition de l'entreprise sociale.

L'économie sociale bénéficie d'une reconnaissance politique croissante depuis le début des années 2010. Sous l'impulsion de Michel Barnier, l'UE a commencé à s'intéresser plus sérieusement à l'économie sociale et aux entreprises sociales. Une « initiative pour l'entrepreneuriat social - Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et de l'innovation sociales <sup>50</sup> » a été formalisée dans une communication de la Commission européenne du 25 octobre 2011.

Dans la foulée, le règlement n° 346/2013 du Parlement et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européen pose un cadre commun pour les fonds d'entrepreneuriat social éligibles (EuSEF). Il définit aussi (Considérant 12) l'entreprise sociale « *comme un acteur de l'économie sociale, dont le principal objectif est d'avoir une incidence sociale plutôt que de générer du profit pour ses propriétaires ou ses actionnaires. Elle fonctionne en fournissant des biens et des services au marché et utilise essentiellement ses bénéfices pour atteindre des objectifs sociaux...* ». Peu après, le règlement n° 1296/2013 du 11 décembre 2013<sup>51</sup> sur le programme EaSI définit (article 2) l'entreprise sociale selon les mêmes critères : l'objectif de produire des effets sociaux positifs, l'utilisation des bénéfices en premier lieu au service de son objectif principal et la gestion responsable et transparente. Ces deux règlements ont donc permis une mise en œuvre concrète des principes figurant dans la communication de 2011 dans les deux domaines qu'ils couvrent. Cette incorporation de la définition de

<sup>50</sup> [Initiative pour l'entrepreneuriat social](#), 2011, Commission européenne.

<sup>51</sup> [Règlement n°1296/2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale \(EaSI\)](#).

l'entreprise sociale dans la législation de l'Union n'entraîne pas pour autant que celle-ci s'impose dans les législations nationales de manière générale: elle s'applique seulement pour les domaines couverts par les textes qui la reprennent.

Le Conseil de l'Union européenne a également souscrit à cette définition dans ses conclusions du Conseil du 7 décembre 2015 (Considérant 9) ayant pour objet "La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe"<sup>52</sup>.

Enfin, des avis du Parlement européen et du CESE (dont l'avis précité du 19 juin 2019) ont formulé des recommandations pour le développement de l'économie sociale en s'appuyant sur la définition de l'entreprise sociale. Le Parlement européen, dans une résolution de 2018 sur le "Statut pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire"<sup>53</sup>, "estime que les entreprises de l'économie sociale et solidaire détentrices du label européen de l'économie sociale devraient être reconnues comme telles dans tous les États membres en fonction des types d'activités qu'elles déploient et devraient y jouir des mêmes avantages et des mêmes droits et obligations que celles constituées en vertu du droit de l'État membre où elles exercent leurs activités" (§13) et ; "...souligne la nécessité d'encourager le soutien financier offert par les investisseurs privés et les entités publiques aux entreprises de l'économie sociale et solidaire à l'échelon régional, national et de l'Union" (§33).

Au total, ces travaux menés par les différentes institutions européennes ont permis de dégager de manière convergente les critères structurants et consensuels définissant les entreprises sociales en Europe.

4.1.2 La définition la plus consensuelle et la plus aboutie de l'entreprise sociale a été donnée par le d) de l'article 3 du Règlement n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens

C'est cette définition qu'il est suggéré de reprendre dans le RGEC ou à laquelle celui-ci pourrait renvoyer. Cette définition est la suivante: "(...) une entreprise qui:

(i) à la date où elle fait l'objet d'un investissement par le fonds d'entrepreneuriat social éligible, n'est pas admise à la négociation sur un marché réglementé ou dans un système multilatéral de négociation au sens de l'article 4, paragraphe 1, points 14) et 15), de la directive 2004/39/CE;

(ii) a pour objectif principal, en vertu de ses statuts ou de tout autre document constitutif de l'entreprise, de produire des effets sociaux positifs et mesurables, pour autant que l'entreprise :

- fournisse des biens ou des services à des personnes vulnérables, marginalisées, défavorisées ou exclues,
- utilise une méthode de production de biens ou de services qui soit la matérialisation de son objectif social, ou
- apporte un soutien financier exclusivement aux entreprises sociales telles que définies aux deux premiers tirets;

(iii) utilise ses bénéfices, avant tout, pour atteindre son objectif social principal, conformément à ses statuts ou à tout autre document constitutif de l'entreprise, et aux procédures et règles prédéfinies qui y figurent, et qui déterminent les situations où des bénéfices sont distribués aux actionnaires et aux propriétaires pour faire en sorte que de telles distributions de bénéfices ne compromettent pas son objectif essentiel;

(iv) est gérée de manière transparente et qui oblige à rendre des comptes, notamment par l'association de son personnel, de ses clients et des parties prenantes concernés par ses activités économiques;

(v) est établie sur le territoire d'un État membre, ou dans un pays tiers pour autant que ce dernier :

- ne figure pas sur la liste des pays et territoires non coopératifs du groupe d'action financière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme,

<sup>52</sup> [La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe](#) - Conclusions du Conseil (7 décembre 2015), Conseil de l'Union européenne.

<sup>53</sup> [Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission relatives à un statut pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire](#), 2018

- *ait signé un accord avec l'État membre d'origine du gestionnaire de fonds d'entrepreneuriat social éligibles et avec tout autre État membre dans lequel il est prévu que les parts ou actions du fonds d'entrepreneuriat social éligible soient commercialisées, de manière à garantir que le pays tiers respecte intégralement les normes énoncées à l'article 26 du modèle OCDE de convention fiscale concernant le revenu et la fortune et qu'il assure un échange efficace d'informations en matière fiscale, y compris tout accord multilatéral en la matière”*

Cette définition présente de nombreux mérites:

- en mettant en avant le caractère non coté de ces entreprises, elle correspond à l'analyse de la CJUE et de la Commission qui admet pour cette raison une défaillance de marché pour le financement des entreprises sociales (cf 2.1) ;
- en mettant l'accent sur la prépondérance de l'impact social ou environnemental positif et mesurable par rapport à la rentabilité financière, elle justifie aussi que le financement soit plus difficile à trouver pour ces entreprises dont la rentabilité financière est modeste (cf 2.2) et permet de les différencier clairement des entreprises privées à but lucratif dans la mesure où la distribution éventuelle des bénéfices aux actionnaires, lorsqu'il y en a, ne doit pas porter atteinte à ces objectifs prépondérants (lucrativité limitée ou obligation de réinvestir dans le projet la majorité des bénéfices);
- en qualifiant le public visé par ces entreprises de “*personnes vulnérables, marginalisées, défavorisées ou exclues,*”, elle vise à remédier aux défaillances des marchés sur lesquels ces entreprises opèrent (cf 1.2) et cantonne l'activité de ces entreprises sur des segments de marché qui n'intéressent pas les entreprises privées lucratives et limite ainsi *a priori* les perturbations que pourraient induire sur le fonctionnement des marchés ces entreprises si elles bénéficiaient d'aides d'Etat ;
- en imposant une gouvernance démocratique impliquant toutes les parties prenantes, dont le personnel et les clients, elles garantissent que l'activité de l'entreprise et ses méthodes de travail sont effectivement orientées vers la satisfaction des besoins d'inclusion sociale des publics visés ;
- elle a été soigneusement rédigée pour pouvoir être appliquée dans l'ensemble de l'Union<sup>54</sup> ; elle recouvre d'ailleurs toutes les caractéristiques relevées dans la première partie de cet argumentaire.

Cette définition peut donc être reprise pour bien cadrer l'exemption générale dont bénéficieraient les entreprises sociales et empêcher que l'attribution d'aides d'Etat, pérennes ou de longue durée, ne perturbe le bon fonctionnement des marchés. Par ailleurs, à l'instar des règlements EuSEF et EaSI, l'adoption de cette définition dans le cadre du RGEC ne résulte pas en une définition s'imposant généralement aux Etats membres dans d'autres domaines, continuant de respecter la diversité des situations à travers l'Union européenne.

## **4.2 L'ADAPTATION DES LIMITATIONS A L'EXEMPTION**

### **4.2.1 Pour les raisons indiquées (cf 3), il est cohérent et nécessaire de supprimer la limitation à 7 ans de l'ancienneté maximale pour qu'une entreprise sociale, qui n'est pas une PME, puisse bénéficier d'aides d'Etat.**

Pour faire face aux défaillances de marché structurelles qui freinent leur accès au financement, les ES, sous réserve qu'elles remplissent bien les critères de la définition évoquée ci-dessus, doivent pouvoir bénéficier d'aides tout au long de leur activité et indépendamment d'une période de démarrage.

---

<sup>54</sup> Voir en particulier l'Annexe 2 du [Rapport de synthèse comparatif de la Commission européenne sur les entreprises sociales et leurs écosystèmes en Europe](#), 2020, Commission européenne.

#### **4.2.2 En ce qui concerne le montant de l'aide, il est également cohérent de supprimer, pour les raisons indiquées (cf 3), la limitation du plafond des aides.**

Si la Commission estimait impossible une telle suppression, il faudrait en tout cas que ce plafond soit sensiblement supérieur à celui dont bénéficient les PME qui sont placées dans une situation nettement plus favorable pour l'accès au financement.

Il faudrait également tenir compte des besoins de financement spécifiques des secteurs où une forte mobilisation de capitaux propres s'avère nécessaire (cf 1.2), avec la difficulté de les cerner avec précision sans procéder à des exclusions injustifiées.

Cette solution radicale ne laisse pas la Commission démunie pour autant puisqu'elle pourra, à l'occasion du réexamen périodique du RGEC, décider d'en rétablir une si les conditions d'accès au financement des entreprises sociales devaient s'améliorer à un point tel qu'elles deviendraient similaires à celles dont bénéficient les entreprises.

## **5. Les modifications proposées sont en ligne avec l'esprit du RGEC et les initiatives européennes autour de l'entreprise sociale**

L'inclusion de ces nouvelles définition et exemption n'implique pas un changement fondamental du RGEC mais simplement de tenir compte d'une situation de fait et de droit qui n'avait pas pu être adéquatement traitée lors de la rédaction du RGEC en 2014, compte tenu du caractère très récent à l'époque de l'incorporation de la définition de l'entreprise sociale dans le droit de l'Union.

### **5.1 LES MODIFICATIONS PROPOSEES SONT EN LIGNE AVEC L'ESPRIT DU RGEC ACTUEL**

Dans le premier considérant du RGEC, la Commission a rappelé le caractère évolutif de ce règlement et de son champ d'application dans les termes suivants :

*« Pour autant qu'elle puisse se constituer une expérience suffisante en matière décisionnelle pour élaborer des critères d'exemption opérationnels garantissant la compatibilité ex ante d'autres catégories d'aide, la Commission a l'intention de revoir le champ d'application du présent règlement afin d'y inclure certains types d'aides relevant de ces domaines. »*

Dans le considérant 42, la Commission reconnaît aussi qu'il existe des différences entre les PME, qui justifient des différences de traitement :

*« Compte tenu des handicaps spécifiques des PME, ainsi que des différences qui existent entre elles, des intensités d'aide de base et des primes différentes peuvent s'appliquer. »*

Les considérations développées en première partie justifient que les microentreprises que sont les entreprises sociales cessent d'être assimilées aux PME et qu'au regard de leurs caractéristiques elles soient traitées plus favorablement que les PME dans la mesure où leurs difficultés de financement sont structurelles et beaucoup plus importantes que celles rencontrées par les PME.

La Commission reconnaît enfin au considérant 43 les défaillances du marché du capital-investissement dans l'Union pour certains types d'investissement réalisés aux différents stades du développement des entreprises. Cette reconnaissance par la Commission de défaillances de marché pour le capital investissement vaut *a fortiori* pour les entreprises sociales dont la première partie a amplement démontré qu'elles se heurtent à des difficultés spécifiques d'accès au financement nettement plus larges et plus significatives.

## 5.2 LES MODIFICATIONS PROPOSEES SONT EN LIGNE AVEC LES INITIATIVES EUROPEENNES TENDANT A PROMOUVOIR L'ENTREPRISE SOCIALE

### 5.2.1. La définition proposée est en ligne avec les initiatives européennes récentes

La définition proposée est en ligne avec les différentes définitions de l'entreprise sociale proposées notamment par (i) Michel Barnier dans le cadre de l'initiative pour l'entrepreneuriat social lancée en 2011, (ii) le Règlement n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens (article 3), (iii) le règlement n°1296/2013 du 11 décembre 2013<sup>55</sup> sur le programme EaSI (article 2), (iv) le rapport d'initiative du Parlement européen de 2016, et (v) l'avis du CESE du 19 juin 2019 « Vers un cadre juridique européen adapté pour les entreprises de l'économie sociale » (cf introduction).

En particulier, l'avis du CESE plaide de manière convaincante en faveur d'une évolution raisonnée de l'ordre juridique européen afin d'y reconnaître la réalité de l'entreprise sociale, à mi-chemin entre l'entreprise à but lucratif et l'entité désintéressée, en tant que troisième catégorie d'acteurs économiques dont la lucrativité est volontairement limitée par la priorité accordée à d'autres finalités<sup>56</sup>

Il faut également rappeler que l'Union européenne a déjà admis de réserver un traitement plus favorable aux entreprises sociales en matière d'accès à la commande publique, dont on a vu le poids dans leurs ressources « hybrides » (cf 2.2), qui est pourtant le domaine par excellence où le droit européen et le droit national font prévaloir le principe de libre ou d'égal accès à la commande publique entre opérateurs économiques (voir le Ct 14 de la directive mentionnée ci-après pour leur définition large et son article 18 sur le rappel de l'égal accès à cette commande). La directive 2014/24/UE prévoit en effet que les Etats membres puissent prévoir que les acheteurs publics réservent certains marchés à des entreprises adaptées ou d'insertion par l'activité économique employant des personnes handicapées ou défavorisées (article 20) ou à certaines organisations pour des marchés publics portant exclusivement sur les services de santé, sociaux ou culturels visés à l'article 74 et mentionnés à l'annexe XIV et introduisent des critères sociaux ou environnementaux pour sélectionner les adjudicataires (article 67), communément appelées "clauses sociales". La justification d'une réservation aux entreprises adaptées et aux entreprises sociales figure au Ct 36<sup>57</sup> tandis que les Cts 97 à 99 justifient l'introduction de critères sociaux ou environnementaux dans les critères d'attribution ou d'exécution des marchés par des développements intéressants<sup>58</sup>. Ces mesures étant laissées à la discrétion des Etats membres, les entreprises sociales n'en bénéficient pas ou en bénéficient peu si elles demeurent largement inappliquées par les collectivités publiques de l'Etat membre concerné<sup>59</sup>. Mais en droit il est indéniable

---

<sup>55</sup> [Règlement n°1296/2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale \(EaSI\)](#).

<sup>56</sup> Cf. CESE, A. Coheur, Avis « Vers un cadre juridique européen adapté pour les entreprises de l'économie sociale », 19 juin 2019, 2.2.15.

<sup>57</sup> "L'emploi et le travail contribuent à l'insertion dans la société et constituent des éléments essentiels pour garantir l'égalité des chances pour tous. Les ateliers protégés peuvent jouer un rôle considérable à cet égard. Cela vaut également pour d'autres entreprises sociales ayant pour objectif principal de soutenir l'intégration ou la réintégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou défavorisées telles que les chômeurs, les membres de minorités défavorisées ou de groupes socialement marginalisés pour d'autres raisons. Toutefois, de tels ateliers ou entreprises pourraient ne pas être en mesure de remporter des marchés dans des conditions de concurrence normales. Dès lors, il convient de prévoir que les Etats membres aient la possibilité de réserver le droit de participer aux procédures de passation de marchés publics ou de certains lots de ceux-ci à de tels ateliers ou entreprises ou d'en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés."

<sup>58</sup> Le Ct 98 indique ainsi que "Les conditions d'exécution du marché pourraient également viser à favoriser la mise en oeuvre de mesures destinées à promouvoir l'égalité des hommes et des femmes au travail, une plus grande participation des femmes au marché du travail et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, la protection de l'environnement ou le bien-être animal, à assurer le respect pour l'essentiel des dispositions des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'à recruter davantage de personnes défavorisées que ne l'exige la législation nationale."

<sup>59</sup> Voir sur ce point, en ce qui concerne la France, la situation fin 2016 dans [Le financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire, Chambre française de l'économie sociale et solidaire](#), mars 2017, p 160 et s

que les entreprises sociales peuvent bénéficier d'un traitement plus favorable en matière d'accès à la commande publique, qui constitue une des modalités de leur financement spécifique; Leur réserver un sort plus favorable dans l'accès à d'autres modalités de financement ne pose donc plus de problème juridique pourvu que ces difficultés spécifiques de financement soient démontrées, ce qui est le cas, et que les remèdes proposés restent proportionnés.

### **5.2.2 La modification proposée du RGEC est en ligne avec les objectifs stratégiques actuels de l'Union européenne**

La Commission européenne, sous la présidence d'Ursula von der Leyen, souhaite intensifier le développement de l'économie sociale européenne. La lettre de mission adressée par la présidente au Commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, Nicolas Schmit, le mandate pour la présentation d'un Plan d'action européen pour l'économie sociale en 2021. Ce plan a vocation à combler les difficultés et besoins spécifiques des entreprises de l'économie sociale.

La modification proposée pour le RGEC va concourir à la réussite de ce plan puisqu'elle va permettre de résoudre en partie les difficultés de financement rencontrées par les entreprises sociales.

En outre, ces modifications sont parfaitement alignées avec les objectifs du Fonds InvestEU, i.e. :

- La contribution à la réalisation, entre autres, des objectifs de l'UE en matière d'inclusion sociale ;
- Des investissements dans les petites et moyennes entreprises (PME) et les petites entreprises de taille intermédiaire, ainsi que des investissements sociaux et sur les compétences.
- Le ciblage de projets économiquement viables dans des domaines pâtissant de défaillances du marché ou de déficits d'investissement. Les instruments du Fonds InvestEU viseront à attirer des financements commerciaux vers ces projets.

Elle concourra aussi à l'atteinte des objectifs du Pacte vert européen, pierre angulaire du projet de l'Union, puisque les entreprises sociales contribuent déjà aussi de manière significative aux transitions écologique et énergétique (cf 1).

Enfin, dans le contexte particulier de la crise économique liée à l'épidémie de Covid-19 en Europe, les entreprises sociales, pour beaucoup en première ligne pour lutter contre ses effets sur la population, notamment la plus vulnérable, sont sorties de cette crise très fragilisées financièrement. La modification proposée pourra permettre aux Etats membres de soutenir des acteurs de l'inclusion économique, sociale et environnementale sur les territoires les plus fragilisés de l'Union.

### **5.2.3 Le régime d'exemption proposé est également en ligne avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne**

Reprise par la Commission européenne dans sa communication relative à la notion d'aide d'Etat<sup>60</sup>, cette jurisprudence a reconnu la situation particulière dans laquelle sont placées les sociétés coopératives par rapport aux sociétés à but lucratif au regard des contraintes qui pèsent sur le financement de leur activité :

*« Par ailleurs, ainsi que le précise le point 2.2.3 de cette même communication, les sociétés coopératives n'ont pas ou peu accès aux marchés des capitaux, de sorte que leur développement dépend de leurs fonds propres ou du crédit. Cette situation est due au fait que les parts des sociétés coopératives ne sont pas cotées en Bourse et que, partant, elles ne sont pas négociables. En outre, ainsi que le met également en évidence le dixième considérant du règlement n° 1435/2003, la rémunération du capital emprunté et des participations est limitée, ce qui rend l'investissement dans une société coopérative moins avantageux.*

---

<sup>60</sup> Commission européenne, Communication relative à la notion d'aide d'Etat, 19 juillet 2016, section 5.4.1.

*En conséquence, la marge bénéficiaire de ce type spécifique de société est nettement inférieure à celle des sociétés de capitaux, lesquelles peuvent mieux s'adapter aux exigences du marché. »<sup>61</sup>*

La CJUE en a ainsi déduit qu'une mesure fiscale avantageuse pour les coopératives pouvait ne pas instaurer d'avantage sélectif à leur endroit car les situations respectives des coopératives et des sociétés de capitaux ne peuvent pas être comparées.<sup>62</sup>

Des contraintes de financement analogues à celles des coopératives pesant également sur les entreprises sociales, une exemption pour ces dernières serait en ligne avec la jurisprudence de la CJUE et la communication de la Commission européenne.

**Contact :**

**Clémence VAUGELADE**, Responsable du Plaidoyer : [clemence.vaugelade@finansol.org](mailto:clemence.vaugelade@finansol.org)

**Marie MOGNARD**, Chargée de mission Plaidoyer : [marie.mognard@finansol.org](mailto:marie.mognard@finansol.org)

---

<sup>61</sup> CJUE, *Paint Graphos e. a.*, affaires jointes C-78 à 80/08, 8 septembre 2011.

<sup>62</sup> CESE, A. Coheur, Avis « Vers un cadre juridique européen adapté pour les entreprises de l'économie sociale », 19 juin 2019, 3.2.2.3.