



Projet de loi économie sociale et solidaire (ESS) : Ce qui change pour les associations

Le projet de loi ESS a été présenté en Conseil des Ministres mercredi 24 juillet 2013 par le ministre délégué à l'Economie sociale et solidaire, Benoit Hamon. Il est le fruit d'une intense concertation avec les acteurs représentatifs du secteur, parmi lesquels les représentants associatifs réunis au sein de la CPCA. Le débat parlementaire devrait s'ouvrir le 6 novembre au Sénat (rapporteur, Marc Daunis, sénateur socialiste des Alpes Maritimes) puis se poursuivre à l'Assemblée Nationale, courant avril 2014.

Philosophie et objectifs de la loi : reconnaissance et changement d'échelle d'un secteur en vue de créer des emplois

Ce projet de loi est avant tout une loi de reconnaissance de l'ESS, définie comme « *un mode d'entreprendre, répondant aux préoccupations (...) [de]« cohésion sociale, d'ancrage territorial des emplois, de développement durable »*. Il s'agit de permettre à ce secteur de changer d'échelle en menant des politiques publiques spécifiques et en lui assurant une plus grande visibilité et sécurité juridique.

Les documents de communication qui accompagnent le projet de loi comportent des enseignements précieux sur les intentions réelles qui ont présidé l'élaboration de ce projet de loi. L'ESS y est avant tout présentée comme une économie complémentaire à l'économie classique, qui allie « *utilité sociale et performance économique* », capable d'apporter des réponses au chômage car disposant d'un potentiel de créations d'« *emplois non délocalisables ancrés sur la vie des territoires* », et d'« *améliorer la trajectoire de croissance de la France* ».

Il n'apparaît pas dans les discours accompagnant ce projet de loi la capacité de cette autre économie à faire évoluer en profondeur notre système productif en s'exprimant sous différentes formes : économie de proximité, de la connaissance (par la valorisation du « capital humain » et du « capital social », par les apprentissages collectifs, par les comportements collaboratifs et coopératifs), de la circularité (recyclage et réemploi), de la fonctionnalité (remplir des fonctions par un panier de biens et services en priorisant le droit d'usage sur le droit de propriété). (Voir analyse de Danièle Demoustier dans la Recma).

Organisation de la loi

Sur les neuf titres que comporte le projet de loi, deux d'entre eux concernent directement les associations :

- le titre Ier consacré à la définition du champ de l'ESS et à la structuration des politiques le concernant. Il comprend trois chapitres : sur le périmètre (Chapitre 1), sur la structuration et représentation de l'ESS notamment au niveau territorial (Chapitre 2), et sur les mesures de soutien aux structures de l'ESS (Chapitre 3).
- le titre V relatif au droit des associations.

Les autres titres comportent des dispositions facilitant le développement des différentes familles de l'ESS (coopératives, mutuelles, fondations, IAE,...).

Sommaire

1) Un champ de l'ESS élargi.....	2
2) L'utilité sociale dans la loi.....	2
3) A quoi donne droit l'appartenance à l'ESS ?	3
4) L'organisation de l'ESS.....	4
5) Une avancée majeure : une définition de la subvention	4
6) Les dispositions relatives aux associations.....	5

1) Un champ de l'ESS élargi

Le périmètre de l'ESS est défini pour la première fois dans cette loi. Les associations exerçant une activité économique font automatiquement partie du périmètre de l'ESS via leur statut, sans qu'elles aient besoin de se déclarer comme telles. Il en est de même pour les fondations, mutuelles et coopératives, pour lesquelles la loi n'introduit aucune nouvelle contrainte administrative.

A leurs côtés, certaines sociétés commerciales peuvent se faire immatriculer « Entreprises de l'ESS » par un système déclaratif auprès de l'autorité compétente (qui sera désignée par décret), si elles respectent les principes énoncés ci-dessus et les conditions suivantes : poursuite d'un objectif d'utilité sociale ; affectation d'au moins 10% de leurs bénéfices à un fonds de réserve statutaire et d'au moins 50% au report bénéficiaire ; clauses limitatives pour le rachat).

Toutes les structures appartenant à l'ESS doivent respecter les principes suivants :

- Poursuivre un but autre que le partage des bénéfices
- Disposer d'une gouvernance démocratique
- Consacrer majoritairement ses bénéfices à son activité
- Disposer de réserves impartageables.

Les associations, de par leur statut, sont présumées respecter ces principes.

2) L'utilité sociale dans la loi

Le projet de loi fait deux usages différents de l'utilité sociale, à ne pas confondre :

- Il comporte une définition de l'utilité sociale qui constitue un des critères d'identification des sociétés commerciales pouvant se revendiquer « entreprises de l'ESS ». (cf. « Champ de l'ESS élargi »)
- Il prévoit un agrément « Entreprises solidaires d'utilité sociale » qui n'est autre que la rénovation de l'actuel agrément « Entreprises solidaires » et qui donne accès à l'épargne salariale solidaire.

1. La définition de l'utilité sociale

La définition de l'utilité sociale relative aux « sociétés commerciales » nous paraît mal posée :

- D'un côté, elle se limite aux activités orientées vers les « publics en situation de fragilité ». Cette première condition a l'inconvénient de ne pas prendre en compte tout le champ de

l'économie des biens communs (ressources et espaces naturels, information, économie des connaissances, etc.).

- De l'autre, elle prévoit une deuxième condition (« contribuer au lien social, à la cohésion sociale et au développement durable ») trop large pour être réellement utile : quasiment toutes les formes d'activités, y compris celles orientées vers la recherche du profit, peuvent prétendre à ces objectifs.

Si cette définition a évolué par rapport à la première version du projet, davantage centrée sur une économie de la réparation, elle reste encore en-deça de celle proposée dans le rapport de Jean Gadrey en 2004 qui reflète mieux la réalité des activités de l'ESS. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence d'une définition législative de l'utilité sociale, dans la mesure où il s'agit davantage d'une « convention sociopolitique entre acteurs » (Cf. Gadrey). La notion d'utilité sociale figure d'ailleurs déjà dans une loi (loi du 10 septembre 1947 sur les coopératives) sans définition préalable.

2. L'agrément « Entreprises solidaires d'utilité sociale » (ESUS)

Le projet de loi comporte une disposition rénovant l'agrément préfectoral « Entreprises solidaires » qui devient agrément « Entreprises solidaires d'utilité sociale » (ESUS)

Pour disposer de ce nouvel agrément, il faut désormais, en plus d'appartenir à l'ESS, respecter les conditions suivantes :

- rechercher une utilité sociale telle que la loi la définit
- disposer d'une rentabilité financière limitée
- avoir une moyenne des 5 plus hauts salaires inférieure à 7 fois le SMIC (anciennement 1 à 5)
- n'échanger aucun titre de capital sur les marchés financiers.

Certaines entités bénéficient de droit de cet agrément : les entreprises d'insertion, les ateliers et chantiers d'insertion, les régies de quartier, les associations intermédiaires, les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les Etablissements et services d'aide par le travail, les Entreprises adaptées,...

Cet agrément, qui jusque-là concernait principalement les conditions d'emploi des personnes (notamment les emplois d'insertion), est donc fortement réorienté sur la vérification de l'objectif d'utilité sociale de l'entreprise.

3) A quoi donne droit l'appartenance à l'ESS ?

Appartenir à l'ESS permet :

- D'avoir accès aux fonds dédiés de 500 millions de la BPI
- D'avoir accès aux 80 millions d'euros de prêts du programme d'investissement d'avenir (PIA) dédiés à l'ESS
- D'avoir accès aux 20 millions d'euros du fonds d'innovation sociale

L'accès à l'ensemble de ces avances remboursables, qui sont des prêts et non des subventions, dont les taux d'intérêt sont bas et les durées de remboursement longues, n'est pas de droit : il faut correspondre aux critères spécifiques d'octroi de ces outils financiers, qui restent à définir.

Appartenir à l'ESS permet aussi :

- De candidater à l'agrément « Entreprises solidaires d'utilité sociale » (ESUS) qui permet de bénéficier de l'épargne salariale solidaire. Cet agrément est une rénovation de l'agrément « Entreprises solidaires ».

4) L'organisation de l'ESS

1. Le CSESS, une instance de concertation renforcée

Le projet de loi conforte le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) comme la principale instance de dialogue entre les acteurs du secteur, l'Etat et les collectivités territoriales. Il se voit confier une mission d'évaluation des politiques publiques concernant l'ESS et doit être consulté pour toutes dispositions relatives à l'ESS. La désignation des membres du CSESS, désormais paritaire (hommes-femmes), est renvoyée à un décret. La CPCA soutient la position du CEGES pour que cette désignation se fasse sur proposition des organisations représentatives. A noter que le CSESS ne remplace pas les organes consultatifs des différentes familles tels que le HCVA pour les associations.

2. Le rôle des CRESS précisé

Pour remédier à la forte hétérogénéité des CRESS en termes d'organisation, de missions et de moyens, le projet détaille les missions communes aux CRESS : représentation et promotion du secteur, appui au développement de ses entreprises, observation et suivi du secteur, formation des dirigeants et des salariés. Bien qu'inscrites dans des relations conventionnelles avec les pouvoirs publics, les CRESS et leur réseau national gardent leur caractère associatif. L'idée émise initialement de les transformer en établissements publics consulaires a été abandonnée. La rédaction du projet de loi laisse une grande marge de manœuvre pour la discussion à venir CPCA régionales -CPCA / CRESS – CNRESS.

3. Les pôles territoriaux de coopération économique définis

Le projet de loi définit le cadre juridique des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), pouvant regrouper entreprises de l'ESS et entreprises, centres de recherche,...

5) Une avancée majeure : une définition de la subvention

L'avancée la plus significative du projet de loi pour le monde associatif se situe dans la définition de la subvention, réclamée depuis plusieurs années par les acteurs associatifs, dont la CPCA au premier chef. Cette définition contribue à relégitimer la subvention face à la généralisation des procédures d'appel d'offres et d'appel à projets pratiquées par l'Etat et les collectivités territoriales. La subvention y est définie comme un mode de financement d'« actions, de projets ou d'activités (...) initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ». Elle est justifiée par un intérêt général.

L'intérêt de cette définition est de parvenir à une sécurisation juridique de la subvention sans en restreindre la portée : y sont ainsi réaffirmés l'initiative, l'intérêt général, la possibilité de financer aussi bien un investissement, un projet, une action que l'activité globale de l'association, ou encore la distinction d'avec la rémunération de prestations demandées par le financeur.

Il reste cependant nécessaire d'aller plus loin si l'on veut sécuriser pleinement ce régime juridique en prévoyant, dans un texte d'application complémentaire, les mentions générales minimales qui devront figurer dans les « actes d'attributions » afin de s'assurer du respect de la législation européenne. En complément, l'idée de formaliser un système territorial de « recueil d'initiatives » doit être approfondie, afin de prendre en compte la volonté des collectivités territoriales d'être visibles dans leur action et l'intérêt d'une plus grande transparence dans l'attribution de subventions. Sur ces deux éléments, la CPCA poursuivra la concertation entamée avec les ministères concernés.

La commande publique

En complément, le projet de loi oblige tout acheteur public, au-delà d'un certain montant, à mettre en place un schéma de promotion des achats publics socialement responsables.

La mouture présentée au conseil des ministres est moins précise que les précédentes qui contenaient un appel pour la transposition de la future directive européenne Marchés publics, les modalités de suivi des objectifs de ce schéma ainsi qu'une déclinaison territoriale de la stratégie d'achat public socialement responsable. Mais la loi ne pouvant pas anticiper la directive européenne Marchés publics la version retenue est finalement beaucoup plus succincte.

Jusqu'ici, la CPCA avait envisagé favorablement ces évolutions. Les réserves exprimées par la Fnars et le Corrace sur la pertinence de la réservation de marchés, jugée contraire à leur objectif d'insertion des personnes dans l'emploi de droit commun, donnent cependant à réfléchir.

6) Les dispositions relatives aux associations

L'objectif des mesures relatives aux associations dans le projet de loi consiste à favoriser leur développement en leur permettant de diversifier leurs moyens de financement. Les mesures proposées, si elles sont de nature à favoriser le développement de certaines associations, restent cependant trop ciblées sur une minorité d'associations pour entraîner une consolidation économique d'ampleur du monde associatif.

1. Une rénovation des titres associatifs

Le projet de loi prévoit une rénovation des titres associatifs issus de la loi du 11 juillet 1985 mais qui n'ont été mis en œuvre que par un très petit nombre d'associations. Ces titres sont des obligations remboursables dont l'objet est de favoriser la constitution de fonds propres dans les associations. Le projet de loi prévoit d'en renforcer l'attractivité par un meilleur taux de rémunération ((TMO) + 5,5%).

Cependant, il est à craindre que le taux envisagé ne permette pas réellement de relancer cet outil dans la mesure où les associations ont d'ores et déjà la possibilité d'emprunter sur le long terme à des taux inférieurs auprès des établissements bancaires. Comme l'a proposé le HCVA, il serait souhaitable que, pour les souscripteurs institutionnels, la loi intègre une partie variable dans la rémunération des titres associatifs afin de rendre cette rémunération plus adaptée aux capacités de remboursement des associations. Cette partie variable, venant en complément de la partie fixe maintenue au taux actuel et calculée à partir d'autres critères que le résultat de l'association, aurait l'avantage de rendre la rémunération de ces titres plus compatible avec l'évolution des capacités de l'association.

Afin de mobiliser des souscripteurs particuliers, il serait par ailleurs nécessaire de prévoir des incitations fiscales, non prévues dans ce projet de loi. Il pourrait être envisagé :

- de faire bénéficier aux souscripteurs de la même réduction d'impôts que celles concernant les souscriptions en numéraire au capital des PME (article 199 Tercies du CGI) c'est à dire une réduction équivalente à un pourcentage des versements effectués.
- de permettre aux redevables de l'ISF d'imputer sur leur ISF un pourcentage de leur versements effectués (comme pour la souscription au capital des PME)

En l'état actuel de sa rédaction, il est probable qu'une telle mesure ne concerne au final qu'un petit nombre d'associations ayant une capacité d'autofinancement importante et la possibilité d'émettre

des titres. Rare sont les associations coutumières de ce type d'instruments financiers. En conclusion, cette mesure risque d'être insuffisante pour répondre aux besoins de fonds propres de la majorité des associations, notamment des petites et moyennes associations.

2. Une clarification juridique des opérations de fusions, scissions, apports partiels d'actifs entre associations mais des difficultés fiscales non résolues

Le projet de loi clarifie le cadre juridique applicable aux opérations de fusions, scissions, apports partiels d'actifs entre associations en les inscrivant dans la loi du 1^{er} juillet 1901. Il ne résout cependant pas la difficulté de nature fiscale que rencontrent les associations qui souhaitent réaliser de telles opérations de restructuration. Pourtant, alors que le contexte conduit de très nombreuses associations à se regrouper, la sécurisation du régime fiscal des regroupements est indispensable. Aujourd'hui, le coût fiscal d'une opération de fusion est un élément susceptible de remettre en cause jusqu'au projet même de restructuration entre associations.

C'est pourquoi le monde associatif restera mobilisé pour que le projet de loi de finances (PLF) 2013 donne la possibilité aux associations totalement ou partiellement soumises à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun de bénéficier du régime fiscal de faveur des fusions, prévu à l'article 210 A du CGI, comme l'a proposé le HCVA dans son avis rendu le 26 octobre 2012.

3. La possibilité pour les associations d'intérêt général de recevoir des libéralités (donations et legs)

Le projet de loi donne la possibilité aux associations d'intérêt général de recevoir des libéralités, une possibilité aujourd'hui réservée aux associations reconnues d'utilité publique. Pour avoir un réel effet, cette disposition devra nécessairement s'accompagner d'une évolution du comportement de l'administration fiscale, dont l'analyse du champ des activités d'intérêt général s'avère de plus en plus restrictive. Ces associations pourront aussi désormais recevoir à titre gratuit et gérer des immeubles de rapport.

4. La possibilité pour les associations reconnues d'utilité publique (RUP) d'acquérir à titre gratuit ou onéreux des immeubles de rapport et de les gérer

Aujourd'hui, une association RUP peut recueillir des dons et legs portant sur des immeubles, mais ne peut ni les posséder, ni les gérer, ni les administrer. Dans la plupart des cas, elle se voit dans l'obligation de céder son patrimoine, alors même qu'il pourrait constituer un moyen de diversifier ses ressources, par les revenus locatifs retirés.

Le projet de loi autorise ces associations RUP à acquérir des immeubles à titre onéreux ou gratuit et leur permet de les conserver si elles le souhaitent. Cette disposition constitue une avancée positive pour ces associations.