

Rapport

LE SECTEUR PRIVÉ NON LUCRATIF

La troisième voie au service de l'intérêt général

Une chance pour l'État !

Novembre 2023

SOMMAIRE

RÉSUMÉ

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE – LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF : UN MODELE SINGULIER DANS UN PAYSAGE ECONOMIQUE ET SOCIAL EN RESTRUCTURATION

- I. LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL
- II. LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS LE CONTEXTE EUROPEEN
- III. LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS LE CONTEXTE FRANÇAIS
- IV. LES ENJEUX DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF AUJOURD’HUI

SECONDE PARTIE – LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF : UNE CHANCE POUR L’ETAT !

- I. L’ETHIQUE AU CŒUR DE LA MISSION DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF
- II. L’IMPACT ECONOMIQUE, SOCIAL, SOCIETAL DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF

TROISIÈME PARTIE – COMMENT RENFORCER LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS SES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ?

- I. UN ENJEU POUR L’ETAT : CHANGER D’APPROCHE ET DE REGARD SUR LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF
- II. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF POUR RENFORCER LA LOI ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE
- III. IDENTIFIER LES CONTRIBUTIONS NOUVELLES DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE NATIONALE ET EUROPEENNE DE REINDUSTRIALISATION
- IV. OUVRIR LES ASSISES DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF

CONCLUSION

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

BIBLIOGRAPHIE

RÉSUMÉ

Dans ce rapport, Synopia montre l'apport spécifique du secteur privé non lucratif qui assure des missions de service public. En d'autres termes, qui offre à la société des services dont elle a besoin, mais que ni le marché économique, ni l'État, ne sont en mesure, seuls, d'offrir de la même manière optimale.

Si ce troisième secteur, qui a donc ses spécificités, n'a pas vocation à remplacer la puissance publique dans ses missions, ni à se substituer au secteur privé lucratif, il y a aujourd'hui un réel besoin de reconnaissance alliant complémentarité et plus grande équité de traitement. Car le secteur privé non lucratif contribue quotidiennement et depuis longtemps déjà à l'intérêt général, souvent dans l'incompréhension.

Son action est d'autant plus importante en raison des évolutions récentes du contexte économique et social de notre pays : une dette publique qui se creuse de jour en jour, une crise de la puissance publique qui s'accroît, de nouveaux besoins en termes de fournitures de biens et services publics qui émergent, une stratégie nationale et européenne de réindustrialisation massive qui implique d'embarquer toutes les forces vives de la Nation, etc.

Les propositions formulées au fil de ces pages visent à ouvrir un véritable dialogue entre les acteurs du secteur privé non lucratif qui remplissent des missions de service public, et l'État.

Installer un rapport d'équité entre les secteurs et valoriser au titre de leurs spécificités les acteurs qui doivent l'être en fonction des missions qu'ils accomplissent réellement, constituent aujourd'hui, dans un contexte d'accroissement des tensions économiques et sociales, un impératif démocratique, une exigence citoyenne légitime, une contribution à la cohésion de la société.

Plus que jamais, le secteur privé non lucratif constitue un enjeu d'avenir et une véritable chance dont l'État a tout intérêt à se saisir au plus tôt.

Dans ce rapport, Synopia revient sur les particularités du modèle du secteur privé non lucratif qui constituent sa valeur ajoutée, ainsi que sur ses difficultés intrinsèques et les enjeux auxquels il fait face aujourd'hui. En montrant l'impact et la contribution économique, sociale et sociétale de ce troisième secteur essentiel au bon fonctionnement de la société, ce rapport vise à interpeller les pouvoirs publics sur l'urgence d'une prise en compte nouvelle et concertée des enjeux du secteur privé non lucratif.

Ces enjeux doivent être discutés dans le cadre d'un grand débat national. **C'est pourquoi Synopia propose, entre autres, l'ouverture des Assises du secteur privé non lucratif, afin que tous les acteurs qui concourent à des missions de service public puissent être réunis avec l'État pour penser ensemble l'avenir de ce secteur au service de l'intérêt général.**

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I. UN ENJEU POUR L'ÉTAT : CHANGER D'APPROCHE ET DE REGARD SUR LE PRIVE NON LUCRATIF

Au sein de l'appareil d'État, il existe un réel enjeu « culturel » de méconnaissance du secteur privé non lucratif et de ses contributions. Nos propositions visent à sensibiliser l'administration d'État à l'action du privé non lucratif pour mieux organiser l'action publique dans un objectif d'efficacité et d'utilité sociale, et assurer une équité de traitement entre le public et le privé non lucratif à mission de service public équivalente.

- 1. Ouvrir un dialogue interministériel piloté par Matignon**
- 2. Identifier la contribution réelle du secteur privé non lucratif au sein du budget de l'État grâce à un ratio à construire**

II. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE PRIVE NON LUCRATIF POUR RENFORCER LA LOI ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

La loi de 2014, dite Benoît Hamon, relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation par le secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'Économie sociale et solidaire et de la Vie associative. Dans ce cadre, les propositions que nous formulons visent à évaluer la contribution financière et extra-financière du secteur privé non lucratif, et à encourager son développement, notamment en identifiant de nouvelles sources de financement du modèle.

- 3. Quantifier la contribution des entreprises de l'ESS et du secteur privé non lucratif par l'INSEE**
- 4. Penser l'évaluation financière et extra-financière du secteur privé non lucratif**
- 5. Diversifier les sources de financement dans une démarche de *capitalisme éthique***
- 6. Lancer une mission parlementaire à visée européenne**

III. IDENTIFIER LES CONTRIBUTIONS NOUVELLES DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS LA STRATEGIE NATIONALE ET EUROPEENNE DE REINDUSTRIALISATION

La France et l'Europe se sont engagées sur la voie de la réindustrialisation. Pour y parvenir, l'État doit mobiliser l'ensemble des forces de la Nation : des acteurs publics et privés, aux acteurs de l'ESS et du secteur privé non lucratif. Les propositions ci-dessous visent à intégrer pleinement ce secteur dans la réalisation de cette stratégie nationale et européenne vers plus de souveraineté.

- 7. S'appuyer sur le privé non lucratif, par exemple dans la mise en œuvre de la stratégie de réindustrialisation ou le développement de nouveaux métiers**
- 8. Revisiter le statut d'opérateurs de l'État pour comparer sa contribution à des organisations du secteur privé non lucratif**

IV. OUVRIR LES ASSISES DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF

Le présent rapport n'entend pas offrir des solutions « clés en main ». Les questions soulevées et les propositions avancées ici ont vocation à susciter l'ouverture d'un vrai débat national dans lequel serait représenté l'ensemble des acteurs qui concourent à ces missions de service public et l'État. C'est pourquoi Synopia propose que soient lancées des Assises du secteur privé non lucratif.

- 9. Enjeu n°1 : réunir les bonnes personnes**
- 10. Enjeu n°2 : poser les bonnes questions**

INTRODUCTION

Le secteur privé non lucratif, historiquement désigné comme le *tiers secteur*, bien qu'il soit toujours en construction, s'inscrit dans une histoire longue. Il peut être plus ou moins organisé, plus ou moins fédéré, composé d'une grande variété d'acteurs ou d'un faible nombre en fonction des époques et des besoins des sociétés. En France, le *tiers secteur* prend son essor à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle, à la fois dans la dynamique du solidarisme de Léon Bourgeois¹, du mutuellisme inspiré par Pierre-Joseph Proudhon², et du catholicisme social³. Très vite, le *tiers secteur* entendu comme l'auto-organisation de la société à travers la formation de multiples collectifs et organismes s'impose dans le paysage politique, économique et social du pays.

Il devient un secteur incontournable, essentiel pour assurer des missions d'intérêt général ou de service public qui ne sont pas ou insuffisamment remplies par l'État et le secteur privé lucratif. Aujourd'hui, on estime ainsi que le *tiers secteur*, pris dans son ensemble (Économie sociale et solidaire), représenterait entre 12 % et 15 % des emplois salariés en France, dans différents secteurs reconnus d'utilité sociale : l'action sociale, l'éducation, la santé, l'agriculture, la culture, le sport et les loisirs⁴. Dans les Hauts-de-France, par exemple, 200 000 personnes travaillent au sein des différentes structures de l'ESS, dont 85 % sont des associations.

Toutefois, les deux principales difficultés résident dans l'absence d'une définition et d'un cadre précis des missions du *tiers secteur*, ainsi que dans l'absence d'évaluation de leur impact. En effet, cette dernière s'avère très complexe, du fait notamment de la diversité des acteurs, de leurs diverses formes juridiques, de leurs missions et de leur modèle économique et social.

Qu'est-ce que le secteur privé non lucratif ?

Le secteur privé non lucratif se différencie du secteur privé et du secteur public par plusieurs aspects.

- Concernant sa distinction du secteur privé, elle réside principalement dans sa gouvernance qui est en grande partie désintéressée, et dans la conjugaison d'objectifs à dimension sociale et d'intérêt général à des objectifs d'efficacité économique.
- Concernant sa distinction du secteur public, elle réside également dans sa gouvernance désintéressée ou bénévole, et dans l'obligation de performance économique qu'il exerce dans une approche non lucrative. De cela découle une organisation et des règles de gouvernance bien différentes de celles du secteur public.

¹ Inspirateur et premier théoricien du solidarisme, Léon Bourgeois publie en 1896 un ouvrage célèbre, *Solidarité*, qui fonde la doctrine sociale de la III^{ème} République. Il pose ainsi le solidarisme comme la troisième voie entre le capitalisme et le socialisme collectiviste, deux courants forts à cette époque qui s'opposent.

² Le mutuellisme est une théorie économique socialiste libertaire du 19^{ème} siècle qui est à l'origine de la création des mutuelles. Cette doctrine met en avant les principes de réciprocité et d'échange mutuels comme nouveaux modes d'organisation horizontale des sociétés humaines.

³ Le catholicisme social, courant de pensée du 19^{ème} siècle, naît d'abord, en France, dans les milieux catholiques ouvriers pour répondre à la question sociale. Il trouvera ensuite une traduction théologique concrète, dès 1891, dans la doctrine sociale de l'Église qui naît de l'Encyclique du pape Léon XIII, *Rerum Novarum*.

⁴ D'après les données recueillies et compilées par ESS France : www.ess-france.org.

Dès lors, le secteur privé non lucratif regroupe une grande variété d'organisations : les fondations, les associations, les mutuelles, les coopératives, les EESPIG⁵, les ESPIC⁶, les SCOP⁷, les SCIC⁸, etc. En 2014, la loi sur l'Économie Sociale et Solidaire portée par Benoît Hamon a permis de circonscrire, en fonction de différents critères, les organisations qui pouvaient être affiliées à l'ESS⁹.

Mais une confusion s'est alors installée : le secteur privé non lucratif est-il assimilable dans sa totalité à l'ESS ? S'il en est indissociable, il ne lui est pas réductible. Les critères de l'ESS sont pertinents et permettent de mieux se repérer dans le paysage économique et social, mais ils ne sont pas encore suffisamment représentatifs de la pluralité et des spécificités du secteur privé non lucratif en France.

Qu'est-ce qui pourrait distinguer les organisations de l'ESS de celles du secteur privé non lucratif ?

Si toutes celles qui sont labellisées ESS doivent poursuivre un but social (autre que le seul partage des bénéfices comme le prévoit l'article 1. I. 1° de la loi¹⁰), elles ne remplissent pas nécessairement une mission d'intérêt général (par exemple, dans le champ de la Santé, de l'Éducation, de la Sécurité, de la Justice, etc.). Or, ce sont précisément les organisations qui assurent des missions de type service public qui nous intéressent dans le cadre de cette étude, et qui constituent les forces vives de ce troisième secteur, aux côtés des secteurs public et privé.

Comment mieux appréhender ce secteur et répondre à ses besoins ?

- Tout d'abord, il convient d'identifier les caractéristiques du secteur privé non lucratif, et ce qui constitue sa valeur ajoutée.

En effet, la force et la faiblesse du privé non lucratif résident dans un même constat : l'absence de définition claire, universelle et exhaustive, et d'une forme juridique propre. C'est finalement la nature même de ce troisième secteur - souvent impensée, ou simplement pensée en complément des secteurs traditionnels que sont les secteurs public et privé – que d'être irréductible à toute définition globale. Ce brouillage définitionnel constitue une faiblesse intrinsèque puisqu'il induit un défaut de reconnaissance de la part, non seulement des deux autres secteurs, mais aussi des acteurs du *tiers secteur* qui, bien souvent, ne s'identifient pas eux-mêmes comme appartenant à une même « famille ».

Toutefois, l'absence de définition et de cadre juridique précis constituent également, de manière paradoxale, la force du secteur privé non lucratif. Celui-ci représente alors une riche diversité d'organisations, d'acteurs, de missions : associations, ONG, fondations, groupements de coopération, entreprises, mutuelles, coopératives... Il est, en quelque sorte, la traduction concrète de l'auto-organisation de la société civile qui vient pallier, lorsque nécessaire, les défaillances de l'État providence et les besoins non satisfaits par le marché économique. Ce troisième secteur renvoie ainsi à la manière dont la société s'organise autrement aux regards de ses besoins (éducation, santé, soins, accompagnement, etc.) et à sa manière de les gérer. Face à l'augmentation de la précarisation de la population, ce secteur a su depuis longtemps développer une spécificité d'approches, souvent connue mais pas totalement reconnue.

⁵ Les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général.

⁶ Les établissements de santé privé d'intérêt collectif.

⁷ Les sociétés coopératives de production.

⁸ Les sociétés coopératives d'intérêt collectif.

⁹ LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

¹⁰ L'économie sociale et solidaire est un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes : un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices (...).

- Ensuite, il convient d'évaluer son impact économique, social et sociétal.

Puisque le secteur privé non lucratif se définit avant tout par ce qu'il n'est pas – d'abord non lucratif et ensuite ni public, ni privé, non réductible à l'ESS, etc. –, l'identification de critères d'impact peut concourir à une meilleure définition du secteur et, *in fine*, à une meilleure reconnaissance de ses atouts et de son utilité. C'est tout l'objet de cette étude. Sortir du *flou* qui entoure la compréhension de la nature et des missions du secteur privé non lucratif est aujourd'hui indispensable. Car ce brouillage à la fois en termes de définition et d'évaluation de l'impact, conduit à une dispersion des acteurs, des moyens, des revendications et, *in fine*, à une réelle méconnaissance de la part des pouvoirs publics qui ne savent pas comment appréhender au mieux les apports et les besoins de ce troisième secteur.

Pourquoi une étude sur le secteur privé non lucratif ?

L'impact du *tiers secteur* est trop souvent sous-évalué, voire pas évalué du tout, ce qui conduit à une méconnaissance structurelle des pouvoirs publics de ce secteur et de ses atouts. Cette ignorance, voire indifférence vis-à-vis du secteur privé non lucratif, comporte un risque majeur : **celui de voir le modèle disparaître faute d'une prise en compte adéquate.**

Or, **ce secteur est un modèle économique et social qui s'impose de plus en plus dans le paysage de nos démocraties**, aussi bien en France qu'en Europe, et qui représente une part croissante de l'activité économique. Il s'agit aujourd'hui d'un secteur essentiel qui permet aux citoyens de bénéficier d'une offre de services publics complémentaires (dans la santé, l'éducation, le social notamment dans la lutte contre la précarité et les fragilités humaines), devenue indispensable dans un contexte de restrictions budgétaires.

Participant de la démocratie sociale, et contribuant à une meilleure cohésion nationale et une économie plus inclusive, le secteur privé non lucratif constitue non seulement un atout pour la société, mais aussi pour la puissance publique qui peut s'appuyer sur un tissu d'acteurs existants et qui font la démonstration quotidienne de leur utilité dans la fourniture de services publics essentiels.

L'objectif de cette étude est ainsi de démontrer les raisons qui plaident en faveur d'une véritable équité de traitement entre le secteur privé non lucratif et le secteur public, à missions de service public équivalentes. Or, aujourd'hui, force est de constater que cette exigence d'équité n'est pas atteinte.

PREMIÈRE PARTIE

LE SECTEUR PRIVÉ NON LUCRATIF : UN MODÈLE SINGULIER DANS UN PAYSAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EN RESTRUCTURATION

Pendant longtemps, les organisations à but non lucratif, ou à la lucrativité limitée, évoluaient dans un paysage législatif national, européen et international qui ne reconnaissait que deux secteurs d'activité : le secteur privé et le secteur public. Tout ce qui ne rentrait pas dans ces deux cases était considéré comme relevant de l'associatif, du bénévolat, de la société civile, mais sans véritable reconnaissance institutionnelle.

Or, dès le début des années 2000, les États occidentaux entamaient une réflexion autour de la transformation du modèle capitaliste mondial et du rôle du secteur privé. De nombreuses évolutions voient alors le jour à différentes échelles : internationale, européenne et nationale.

I. LE PRIVE NON LUCRATIF DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

La recherche de qualification d'un modèle alternatif s'inscrit dans un contexte international nouveau en quête d'une économie plus inclusive, plus durable, qui prend davantage en compte la question de l'intérêt général, des Communs, ou encore de l'utilité sociale et sociétale.

A. L'enjeu international de la responsabilité sociale des entreprises

Le monde économique privé est maintenant appelé à élargir son spectre de missions, à dépasser la simple recherche de profits, pour participer activement à la création d'une société plus juste, plus inclusive, plus équitable, dans laquelle les écarts de richesse et les inégalités seraient réduits.

Ce que l'on peut aussi identifier comme la remise en cause du modèle capitaliste selon la théorie de Milton Friedman¹¹ ou comme la tentative de régulation de la mondialisation et de ses externalités négatives, s'est notamment traduit dès 2010, par **l'adoption d'une norme internationale, ISO 26 000**, qui définit pour la première fois le périmètre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE)¹².

Les enjeux climatiques viennent accélérer cette prise de conscience au niveau international, qui se traduit en 2015 par l'adoption des **Objectifs de Développement Durable** par les Nations Unies¹³. Avec la promulgation des ODD et la définition par les États signataires de feuilles de route nationales pour les réaliser, le monde encourage désormais la co-construction de solutions, partout où c'est possible, et les partenariats entre les structures publiques, associatives, universitaires, etc., et les structures privées, appelées à prendre part à cette nouvelle dynamique, et à assumer une vraie responsabilité sociale et sociétale.

¹¹ Fondateur du courant de pensée dénommé « L'École de Chicago », Milton Friedman est un économiste du XX^{ème} siècle qui dénoncent les politiques keynésienne et d'intervention de la puissance publique dans le monde économique. En pleine période inflationniste, il est aussi le penseur du « monétarisme », théorie selon laquelle l'augmentation des prix n'est due qu'à l'augmentation de la masse monétaire.

¹²La norme ISO 26 000 définit la RSE autour de 7 thématiques principales : la gouvernance de l'organisation ; les droits de l'homme ; les relations et conditions de travail ; l'environnement ; la loyauté des pratiques ; les questions relatives aux consommateurs ; les communautés et le développement local.

¹³ 15 ans après, les ODD peuvent être vus comme la concrétisation du Sommet du Millénaire qui s'est tenu en l'an 2000 sous l'égide de la présidence onusienne de Kofi Annan, et qui met en lumière les défis nouveaux auxquels l'humanité devra faire face.

Dans cette dynamique, la France a créé le premier **Forum de Paris sur la Paix** en 2018, à Paris : évènement international qui répond, entre autres enjeux, à cette exigence de transformation de l'économie mondiale pour qu'elle soit davantage inclusive.

B. La reconnaissance de l'économie sociale et solidaire à l'international

Les évolutions du contexte international depuis une vingtaine d'années n'ont pas permis pour autant de qualifier davantage le secteur privé non lucratif, ses acteurs et ses missions. La dichotomie classique, public/privé, n'a pas été véritablement dépassée et la spécificité de ce troisième secteur n'a pas trouvé de traduction concrète et universelle dans la législation internationale.

Pourtant, l'existence de ce secteur n'est pas une spécificité française (même si son développement correspond à chaque fois à une histoire et une culture politique, économique et sociale bien précise, comme en Allemagne¹⁴ ou dans de nombreux pays européens¹⁵). Si les dénominations de *tiers secteur* ou du privé non lucratif ne se retrouvent pas nécessairement partout, encore moins au niveau international, celle d'ESS – économie sociale et solidaire – commence à prendre de plus en plus de place. Des Forums internationaux ont ainsi été organisés depuis une dizaine d'années par des organisations fédérées au sein de structures internationales telles que l'Association internationale de la mutualité ou l'Alliance coopérative internationale. Des Forums sociaux se tiennent également au niveau mondial.

Si la reconnaissance internationale de l'ESS en est encore à ses balbutiements, 2022 peut être considérée comme une année importante. Ainsi, à l'occasion de **la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui s'est tenue le 10 juin 2022, la première définition de l'ESS au niveau international a été adoptée**¹⁶ :

« L'économie sociale et solidaire comprend les entreprises, les organisations et les autres entités qui mènent des activités économiques, sociales ou environnementales servant un intérêt collectif et/ou l'intérêt général, et qui reposent sur les principes de coopération volontaire et d'entraide, de gouvernance démocratique et/ou participative, d'autonomie et d'indépendance, ainsi que sur la primauté de l'humain et de la finalité sociale sur le capital en ce qui concerne la répartition et l'utilisation des excédents et/ou des bénéfices, ainsi que des actifs. (...) Les entités de l'économie sociale et solidaire sont la traduction concrète d'un ensemble de valeurs (...) indissociables de leur fonctionnement et qui participent du souci des personnes et de la planète, de l'égalité et de l'équité, de l'interdépendance, de l'autogestion, de la transparence et de la responsabilisation, ainsi que de la réalisation du travail décent et de la matérialisation de moyens de subsistance décents (...). »

En plus de définir l'ESS, cette rencontre a permis d'affirmer l'apport essentiel de ce modèle alternatif, et enjoint les États, les partenaires sociaux et les organisations internationales à le promouvoir et le développer le plus possible.

Dans la droite ligne de l'OIT, l'OCDE a également adopté une résolution, le même jour, recommandant « aux pays membres et aux pays non-membres de veiller à ce que le développement et le renforcement de l'économie sociale soient favorisés par tous les niveaux de gouvernement en vue d'accroître l'impact de leur économie sociale au profit de tous »¹⁷.

¹⁴ https://www.ess-europe.eu/sites/default/files/wp2012_03_ess-fr-all.pdf

¹⁵ https://injep.fr/wp-content/uploads/2020/04/MSEA_Europe.pdf

¹⁶ Conférence internationale du Travail – résolution de la 110^{ème} session, 10 juin 2022.

¹⁷ OCDE, Recommandation du Conseil sur l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale, adoptée le 10 juin 2022.

Enfin, autre avancée majeure, **l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) a adopté le 18 avril 2023 une résolution sur « la promotion de l'économie sociale et solidaire au service du développement durable »**¹⁸. Dans cette résolution historique, l'ONU estime que l'ESS est un secteur essentiel pour parvenir à la réalisation des ODD par l'innovation sociale.

Ces évolutions au niveau international dans la prise en compte de modèles alternatifs, ni publics, ni totalement capitalistiques, interviennent à la suite de la crise sanitaire mondiale qui a provoqué une onde de choc en 2020, et une prise de conscience : les États et les entreprises privées, seuls, ne peuvent pas résoudre les grands problèmes du monde, notamment les questions d'injustice, d'inégalités croissantes et de lutte contre le réchauffement climatique.

En reconnaissant l'importance de l'économie sociale et solidaire au niveau international, et en tentant de la définir, les organisations internationales s'inscrivent dans une dynamique inédite.

Quelles peuvent être les prochaines étapes ? Probablement la définition de critères d'évaluation de l'impact économique, social et sociétal de l'ESS, comme cela a été fait pour les entreprises dans le cadre de la RSE et de l'édification de normes et de référentiels.

Et dans ce domaine, la France et l'Europe ont, sans aucun doute, un rôle primordial à jouer.

II. LE PRIVE NON LUCRATIF DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

En matière de prise en compte du rôle social et sociétal des entreprises, l'Union européenne n'est pas en reste puisqu'elle a publié son livre vert dès 2021, intitulé « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises ». La réflexion lancée par la Commission aboutit 10 ans plus tard à une définition commune de la RSE : il s'agit « de la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société ». À partir de 2015 et la promulgation des ODD au niveau international, l'Union européenne va plus loin en développant le pilier environnemental de la RSE, notamment via la taxonomie qui permet de classer les activités économiques en fonction de leur impact sur l'environnement et l'objectif de neutralité carbone que l'UE s'est fixé pour 2050.

A. La reconnaissance de l'ESS au niveau européen

Très vite, **l'Europe est devenue le continent le plus avancé en matière de RSE et de réglementations sociales des entreprises**. Cela s'explique par la spécificité du modèle économique et social européen qui, historiquement, s'inscrit dans des valeurs humanistes et sociales très fortes.

Il n'est donc pas étonnant que **le secteur de l'économie sociale et solidaire soit fort en Europe : il représente 2,8 millions d'organisations, 13,6 millions d'emplois dans l'Union européenne, soit 6,3 % de la population active de l'UE**, selon le rapport du Conseil Économique et Social Européen de 2017¹⁹. Mais l'une des conclusions du rapport est édifiante : « malgré sa taille, l'économie sociale reste invisible dans les comptes nationaux et les statistiques en Europe, un obstacle qui constitue un défi majeur ». Forte de ces constats, la Commission européenne a présenté, en 2021, un plan d'action relatif à l'économie sociale pour créer les conditions d'un essor de l'ESS en Europe²⁰.

Pour autant, la définition que donnent les institutions européennes de l'ESS ne permet pas d'apprécier véritablement les spécificités des différentes organisations, ni de mettre au jour des indicateurs précis pour mesurer leur impact économique, social et environnemental.

¹⁸ ONU, Résolution adoptée par l'Assemblée générale lors de la 66^{ème} session le 18 avril 2023, intitulée : « Promouvoir l'économie sociale et solidaire pour un développement durable ».

¹⁹ CESE, *Les évolutions récentes de l'économie sociale* – Étude, 2017.

²⁰ Commission européenne, *Plan d'action visant à stimuler l'économie sociale et à créer des emplois*, 9 décembre 2021.

Dès lors, dans le cadre de notre présente réflexion, il nous a semblé intéressant de faire quelques pas en arrière pour nous intéresser à la qualification faite par l'UE en 2011 des services d'intérêt général (SIG). En effet, ils apportent des compléments nécessaires pour définir l'objet de notre étude.

B. Les services d'intérêt général (SIG)

Les SIG sont définis par l'Union européenne comme des « services considérés par les autorités publiques des pays membres de l'UE étant d'intérêt général et faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques »²¹.

L'UE distingue trois catégories de SIG :

- Les services d'intérêt économique général (services de base fournis à titre non gracieux, tels que les services postaux ou la fourniture d'énergie).
- Les services non économiques (missions régaliennes de type sécurité, justice).
- Les services sociaux d'intérêt général (services qui se fondent sur les principes de solidarité et d'égalité d'accès, qui peuvent être de nature marchande ou non marchande, de type sécurité sociale, santé ou logements sociaux).

Pour nous Français, cette catégorisation peut sembler étrange puisque la plupart des services mentionnés correspondent à nos services publics. Or il existe en Europe de nombreuses conceptions du service public. Les institutions européennes ont donc fait la synthèse de ces conceptions, et sont parvenues à identifier l'expression « service d'intérêt général » comme représentant le mieux cette diversité.

La Commission européenne précise, en 2013, la définition des SIEG, les services d'intérêt économique général, l'une des trois catégories de SIG : il s'agit ainsi des « activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État »²². Dès lors, il s'agit des missions qui ne peuvent pas être réalisées (ou réalisées dans des conditions non-optimales) par le secteur privé lucratif, ni par l'État.

III. LE PRIVE SOLIDAIRE DANS LE CONTEXTE FRANÇAIS

Si le contexte européen et international influence les législations nationales, la France n'a pas attendu les autres pays pour définir sa propre approche de l'économie sociale et solidaire. Cela s'explique notamment par l'importance historique et culturelle de ce troisième secteur dans l'écosystème national.

A. La loi ESS (2014) dite Benoît Hamon

Dès 2014, le législateur français s'est saisi de la question et a tenté de qualifier toutes les organisations qui se trouvaient à la frontière du privé et du public. Ainsi, l'État a désigné comme faisant partie de l'économie sociale et solidaire toutes les organisations de droit privé qui respectent trois conditions principales :

- Un but autre que le seul partage des bénéfices.
- Une gouvernance démocratique.
- Une lucrativité limitée.

²¹ Les SIG sont définis dans le cadre du protocole n°26 du TFUE.

²² Commission européenne, *Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur »* SWD (2013) 53 final/2 du 18/02/2013.

Les entreprises de l'ESS doivent, en outre, réinvestir la majorité des bénéfices perçus dans le cadre de leur activité (marchande ou non marchande) au développement de leur activité et non à la rémunération d'actionnaires.

L'ESS regroupe ainsi plusieurs familles d'organisations : les mutuelles, les coopératives, les associations, les groupements de coopération, les Fondations – soit des structures qui respectent, par leur nature même, les trois conditions précitées.

L'ESS prend également en compte d'autres types d'organisations via des dispositifs spécifiques :

- Les entreprises solidaires – dont l'activité est dans le secteur marchand et concurrentiel mais qui poursuivent une finalité sociale. Elles bénéficient de l'agrément ESUS (entreprise solidaire d'utilité sociale).
- Les entreprises adaptées (AE) et les services d'aide par le travail (ESAT) – qui emploient plus de 80 % de salariés handicapés.
- Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) – qui exercent une activité marchande, mais dans le cadre d'une mission d'insertion sociale et professionnelle de personnes exclues du marché de l'emploi.
- Les sociétés commerciales d'utilité sociale – qui peuvent bénéficier du statut ESUS si leurs statuts respectent les principes de l'ESS ; si elles recherchent une utilité sociale (inclusion, durabilité, lien social, etc.) ; et si elles appliquent des principes de gestion précis comme la création d'un Fonds de développement, le partage d'au moins 50 % des bénéfices, et la limitation du droit d'amortissement du capital de l'entreprise.

B. La loi Pacte (2019)

Le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) promulgué le 22 mai 2019 avait deux objectifs :

- lever les obstacles à la croissance des entreprises, à toutes les étapes de leur développement ;
- permettre aux entreprises de mieux prendre en compte les enjeux sociaux et environnementaux dans leur stratégie, et de mieux partager la valeur créée par les entreprises avec les salariés.

Dans le cadre de notre étude, c'est le second objectif qui retient notre attention. Ainsi, la prise en compte des enjeux extra-financiers par les entreprises se traduit concrètement par plusieurs mesures phares de la loi PACTE :

- L'obligation, pour les entreprises, de définir leur raison d'être afin de démontrer que leur seul objectif n'est pas la maximisation des profits pour les actionnaires.
- La création du statut d'entreprise à mission²³.
- L'obligation du passage de 1 à 2 administrateurs salariés pour les conseils d'administration comptant plus de 8 administrateurs non-salariés – obligation qui s'applique également aux mutuelles, unions et fédérations employant plus de 1 000 salariés.
- La publication d'un ratio d'équité pour les entreprises cotées françaises dans leur rapport annuel, qui indique l'écart entre les rémunérations des dirigeants et le salaire moyen et médian des salariés.
- Des sanctions en cas de non-respect de la parité femmes-hommes dans les conseils d'administration.

²³ Une entreprise à mission doit inscrire dans ses statuts sa mission et son objet social, et doit constituer un organe de suivi, où les salariés sont représentés, et qui est chargé de vérifier la conformité des décisions de gestion de l'entreprise avec sa mission.

Si la loi PACTE ne s'applique pas directement aux entreprises de l'ESS ou du *tiers secteur* (sauf dans le cas de certaines obligations vis-à-vis des mutuelles), elle témoigne de la volonté des pouvoirs publics de responsabiliser les entreprises, et de les voir jouer un rôle plus actif au niveau social et sociétal.

C. Le privé non lucratif : un secteur encore mal identifié

Si la démarche est louable, elle soulève néanmoins une interrogation : puisque les entreprises sont désormais contraintes de se définir un objet social, et qu'elles sont soumises à de plus en plus d'obligations en termes de *reporting* extra-financier, comment assurer la spécificité et le développement des entreprises du *tiers secteur* qui, en raison de leur nature même, ont déjà intégré pour la plupart ces évolutions ?

Certains pans du secteur privé non lucratif ont anticipé la question et négocié avec les pouvoirs publics des marques de reconnaissance spécifiques. C'est le cas notamment **des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif qui obtiennent en 2013 le label EESPIG (établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général)**²⁴. Pour l'obtention du label, plusieurs critères doivent être respectés qui recourent en partie des critères de l'ESS, et en définissent de nouveaux :

- La gestion doit être indépendante et désintéressée.
- L'établissement doit être non-lucratif.
- L'activité de formation et de recherche, ainsi que l'organisation de l'établissement doivent être évaluées par une instance nationale.

Le label EESPIG constitue le pendant du **label ESPIC (établissement de santé privé d'intérêt collectif) dans le champ hospitalier et médico-social**, créé en 2009²⁵ qui comprend les établissements privés à but non lucratif dans le secteur du médico-social et du sanitaire.

La législation française figure parmi les législations les plus avancées au monde en termes de RSE et d'exigence de *reporting* extra-financier. Les organisations de l'ESS à l'échelle nationale sont de plus en plus nombreuses, et plus personne ne doute de leurs poids économiques et de leur utilité sur les plans social et sociétal. Mais une confusion subsiste en raison de la nature même des organisations de l'ESS et de leur diversité : entre les entreprises dites de l'ESS, les entreprises à missions créées par la loi PACTE, les entreprises reconnues d'utilité sociale, les mutuelles, les coopératives, les associations, les Fondations, les organisations qui sont dans le secteur marchand et les autres, etc., comment s'y retrouver et surtout, comment encourager la pérennisation et le développement de toutes ces structures ?

IV. LES ENJEUX DU PRIVE NON LUCRATIF AUJOURD'HUI

L'analyse du contexte international, européen et national du secteur privé non lucratif, ainsi que ses évolutions récentes, nous permettent de confirmer l'importance de ce sujet aujourd'hui, sans pour autant nous aider à apprécier la pluralité et les spécificités de ce troisième secteur. Très souvent assimilé à l'ESS dans un souci de simplification, il est difficile à définir de manière précise et universelle. Il est d'ailleurs perçu comme un secteur aux contours assez flous, dans lequel on retrouve des entités aux structures juridiques très variées, aux missions diverses et qui n'ont pas forcément les mêmes enjeux.

²⁴ La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 précise que « seuls les établissements créés par des associations, fondations reconnues d'utilité publique, ou syndicats professionnels (au sens de l'article L2131-1 du code du travail) peuvent obtenir cette qualification ».

²⁵ Loi du 21 juillet 2009 « Hôpital, patients, santé et territoire ». La majorité de ces établissements dépendent de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP), soit environ 10 500 établissements et services, 4 500 entreprises et 351 100 salariés. Ils sont financés de la même façon que les hôpitaux publics et gérés par une personne morale de droit privé.

A. La question subsiste : finalement, qu'est-ce que le secteur privé non lucratif ?

La définition donnée par l'institut de recherche américain John Hopkins à la fin des années 1990 nous semble synthétiser la plupart des définitions existantes. Selon cet institut, le *tiers secteur* regroupe toutes les organisations à but non lucratif qui respectent les cinq critères suivants :

- Leur institutionnalisation (les entités doivent être déclarées et reconnues par leurs législations nationales).
- Leur caractère privé (qui les distinguent de l'État).
- Leur indépendance (budgétaire et en termes de gouvernance).
- Le réinvestissement des profits réalisés pour servir l'objet social de l'entité (pas de versement de dividendes à des actionnaires).
- La participation volontaire et bénévole d'une partie de leurs membres (par exemple, le conseil d'administration).

Dans ce rapport, nous avons donc choisi de nous concentrer sur un certain type d'organisations : celles qui répondent aux cinq critères de l'Institut John Hopkins, qui exercent des activités qui relèvent à la fois du secteur marchand et non marchand, et qui assument des missions d'intérêt général et de service public.

Il s'agit, par exemple, des écoles privées sous contrat ou des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif, ou encore des établissements privés à but non lucratif dans le secteur sanitaire, social et médico-social (hôpitaux, EHPAD, centres de soins...). Sont donc exclues de cette première étude les mutuelles, les coopératives, les ONG ou associations qui ne remplissent pas des missions de service public.

Toutefois, en dépit de cette circonscription du périmètre de notre étude, des zones d'ombre subsistent. Elles empêchent la prise en compte de la pluralité et des spécificités du secteur privé non lucratif et ne favorisent pas une réelle équité de traitement dont les structures du secteur privé non lucratif devraient pouvoir bénéficier lorsqu'elles réalisent des missions de service public.

À la difficulté de définir ce troisième secteur s'en ajoute une autre : la multiplicité des intérêts de ses acteurs. En effet, en fonction de leur domaine d'activité et des missions de service public qu'ils réalisent, les intérêts et les enjeux seront différents : l'éducation n'a pas les mêmes problématiques que l'hôpital qui, lui-même, ne rencontrent pas les mêmes difficultés que les établissements de soin à la personne, etc.

Dans la seconde partie du rapport, nous verrons quels sont les dénominateurs communs des organisations dont nous parlons et que nous identifions comme faisant partie de ce troisième secteur. Mais avant cela, il convient d'identifier les conséquences réelles du brouillage définitionnel qui le caractérise, et elles sont nombreuses.

B. Un manque de visibilité qui conduit à un manque de reconnaissance

La diversité des organisations du secteur privé non lucratif et de leurs missions rend difficile leur identification par les pouvoirs publics. **Puisqu'il n'existe pas d'administration de ce secteur, elles dépendent de plusieurs tutelles différentes.**

Ainsi, un établissement d'enseignement supérieur de type privé non lucratif dépendra du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; quand un hôpital ou un EHPAD du même type dépendra du ministère de la Santé.

Mais ils dépendront tous également du ministère de l'Économie et des Finances qui décide de leurs dotations, du ministère de la Transition écologique pour leurs actions en lien avec le climat, du ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées dans le cadre de leur mission d'inclusion et d'égalité d'accès et de traitement, ou encore du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire pour les lycées agricoles, les formations et la recherche en agronomie et agro-développement, etc.

Les interlocuteurs au niveau de l'État sont donc multiples, ce qui ne permet pas aux pouvoirs publics d'avoir une vision d'ensemble de ce troisième secteur, et d'apprécier leur impact économique, social et sociétal d'un point de vue global. Les conséquences de ce défaut de visibilité s'observent principalement à deux niveaux :

- **Le niveau de la représentation** : la diversité des interlocuteurs au niveau de l'État rend difficile – voire impossible – la représentation, et donc la défense collective des intérêts du secteur privé non lucratif.
- **Le niveau des dotations** : les entités du privé non lucratif sont donc souvent moins bien dotées financièrement que les entités publiques, à mission de service public équivalente, et peuvent être perçues par l'État comme de simples prestataires de services, et non appréciées pour l'ensemble de leur contribution économique, sociale et sociétale.

C. La fragilité du modèle

Ce défaut de reconnaissance par les pouvoirs publics vient fragiliser un modèle déjà en proie à de nombreuses difficultés, du fait de sa nature même, notamment son caractère non lucratif, mais aussi du fait d'une concurrence accrue avec le secteur privé lucratif. Cette dernière s'illustre notamment dans le secteur de l'enseignement supérieur. Le nombre d'établissements privés lucratifs croît d'année en année. Alors qu'il représentait 10 % des effectifs étudiants dans les années 1980, il représente aujourd'hui près de 25 %, soit des milliers d'établissements répartis sur le territoire.

La multiplication des établissements privés lucratifs peut s'expliquer de deux manières :

- Un manque d'anticipation des pouvoirs publics sur l'augmentation continue des étudiants de l'enseignement supérieur. Dès lors, le nombre d'établissements publics et privés non lucratifs de type EESPIG s'est très vite avéré largement insuffisant pour répondre à la demande. Et le secteur privé lucratif est venu combler ce manque en urgence.
- La baisse des dotations accordées au secteur privé non lucratif qui limite *de facto* le nombre d'établissements et de formations disponibles.

Mais pourquoi le privé non lucratif, dans l'enseignement supérieur, mériterait-il d'être davantage promu ? L'essor d'établissements privés lucratifs est-il une mauvaise chose ? Le danger ne réside pas dans l'existence d'écoles privées. Bien au contraire, la diversité de l'offre est une richesse qu'il faut conserver. **Toutefois, c'est le déséquilibre entre les établissements publics, privés non lucratifs et privés lucratifs, qui est à craindre.**

En effet, les universités publiques et les écoles supérieures du privé non lucratif possèdent trois qualités intrinsèques :

- **La qualité de l'enseignement dispensé.** L'offre de formations est diverse et couvre tous les champs de compétences, des études littéraires aux études scientifiques, des ingénieurs agronomes aux étudiants en médecine, en passant par les écoles de commerce. Chacune des formations dispensées fait l'objet d'une reconnaissance par l'État qui en évalue et certifie la qualité.

- **La reconnaissance des diplômes, notamment à l'international.** À la différence des certifications d'écoles délivrées par les établissements privés lucratifs parfois appelées Bachelors ou Mastères (inscrites généralement au registre national des certifications professionnelles - RNCP), les diplômes de type Licence, Master, Ingénieurs, Doctorat²⁶ de l'enseignement associatif non lucratif sont reconnus en France par l'État et les ministères de tutelle. Par ailleurs, la structure LMD (Licence Master Doctorat) est parfaitement identifiée hors de France et ouvre des perspectives pour la poursuite d'études en France ou à l'étranger. Enfin, les partenariats avec des universités étrangères sont multiples et pérennes, donnant une reconnaissance internationale à ces structures françaises.
- **Un coût économique limité qui permet une meilleure égalité d'accès.** En effet, si la scolarité avoisine en moyenne 5 000 à 7 000 euros par an selon les cursus, il faut considérer les aides apportées comme les bourses, les soutiens via des fondations ou fonds de solidarité, l'apprentissage et l'alternance apportant une prise en charge totale des frais de scolarité et une rémunération par les entreprises partenaires, les aides pour les étudiants étrangers, les échanges vers des universités ayant elles-mêmes des frais de scolarité élevés. Des initiatives permettent également d'avoir accès à un logement, des restaurants universitaires, des associations sportives, des transports à prix réduit, des emplois étudiants souvent qualifiés. Dans certains établissements, il n'est donc pas rare de constater que le reste à charge pour l'étudiant peut être considérablement réduit.

Or, les écoles et les formations créées par des fonds d'investissement privés, souvent étrangers, et qui proposent des enseignements parfois entièrement dématérialisés, à des coûts élevés, ne peuvent pas justifier de revêtir les trois qualités précitées. Ceci constitue un véritable enjeu au niveau national concernant la formation et l'avenir des jeunes qui s'engagent de plus en plus nombreux dans ces formations.

Un nouvel équilibre doit donc être recherché dans ce domaine pour garantir à la fois la diversité de l'offre aux étudiants, mais aussi son accessibilité et sa qualité. Si le sujet est un peu différent, nous pourrions faire un parallèle avec le secteur hospitalier : l'essor des cliniques ou hôpitaux privés lucratifs, qui sont indispensables pour compléter une offre et répondre aux besoins des citoyens, doit néanmoins être équilibré avec les établissements publics et du secteur non lucratif qui, comme pour l'enseignement, sont garants de l'accessibilité des soins, ainsi que du développement de la recherche, etc.

Le privé non lucratif contribue à préserver notre modèle économique et social efficient et accessible à tous les citoyens. Or, la baisse des dotations de l'État et la concurrence accrue avec le secteur privé lucratif présentent des risques majeurs pour sa pérennité. Aujourd'hui, des établissements se retrouvent en grande difficulté financière, alors même qu'ils constituent une composante essentielle de la vitalité économique et sociale de notre pays. **Ce troisième secteur constitue une chance pour l'État dans la mise en œuvre, la diversification et l'accessibilité des services publics. Il est désormais urgent qu'il s'en saisisse.**

²⁶ L'Institut catholique de Lille notamment participe à une école doctorale, en co-présidence avec l'Université Polytechnique Hauts- de-France depuis 2023.

SECONDE PARTIE

LE SECTEUR PRIVÉ NON LUCRATIF : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT !

I. L'ÉTHIQUE AU CŒUR DE LA MISSION DU PRIVÉ NON LUCRATIF

Qu'est-ce qui distingue le privé lucratif du privé non lucratif ? La réponse la plus évidente se trouve dans les termes mêmes de la question : le caractère non lucratif de ce troisième secteur lui confère un élément différenciant qui pourrait suffire à identifier sa spécificité et sa valeur ajoutée. Or, il existe de nombreux autres critères de différenciation qui permettent de comprendre pourquoi ce secteur doit être valorisé davantage, et pourquoi il constitue une véritable chance pour les pouvoirs publics aujourd'hui.

A. Des valeurs inscrites dans une tradition culturelle, politique, économique et sociale

Les entités du secteur privé non lucratif sont issues, pour la plupart, de mouvements associatifs plus anciens, laïcs et confessionnels. Elles sont nées là où des populations se trouvaient dans le besoin, et où ni l'État, ni le secteur privé, n'étaient en mesure d'y répondre. Ce sont alors les besoins des populations vulnérables qui sont à l'origine de beaucoup d'organisations de ce troisième secteur, avant même que celles-ci se structurent ou disposent de statuts juridiques spécifiques.

○ Accessibilité, solidarité et ouverture à l'autre

Elles s'inscrivent ainsi dans une **tradition d'humanité, de respect de la dignité et du *care***. En effet, ce qu'on désigne comme l'éthique du *care* correspond à une relation éthique fondée sur le « prendre soin » d'autrui, la sollicitude vis-à-vis de l'autre, la prise en compte de sa vulnérabilité et de sa détresse. Dès lors, **les établissements du secteur privé non lucratif ne développent pas une approche client (privé) ou usager (public), mais une démarche de prise en compte de la personne dans sa globalité.**

Cette approche explique l'un des enjeux majeurs, au cœur des missions du privé non lucratif : **l'accessibilité pour tous**. En effet, ce qui caractérise ce secteur est sa recherche constante d'égalité d'accès et de traitement. Puisque l'individu n'est ni un client, ni un usager, mais une personne, chacun doit pouvoir être aidé, accompagné, secouru. C'est assez flagrant dans le champ de l'action sociale puisque ses missions visent les publics les plus en difficultés (handicap, pauvreté, illettrisme, précarité, etc.).

Mais c'est aussi le cas dans les champs du médico-social, du sanitaire ou de l'enseignement : les structures visent un encadrement des tarifs et des prix pour garantir l'accessibilité des soins ou des formations à tous. Par exemple, dans le cas de l'enseignement supérieur, **le taux de boursiers dans les établissements du secteur privé non lucratif est bien plus élevé que dans les établissements privés à but lucratif (il représente 20 %).**

Si la gratuité totale et pour tous n'est pas une option car leur modèle économique ne le leur permet pas, la diminution des dotations publiques n'est pas un facteur aidant, loin de là... Toutefois, **la recherche d'accessibilité constitue bel et bien une différence significative avec le secteur privé lucratif**. D'autant que ces établissements sont soumis, comme ceux du public, au système de sélection « Parcoursup », contrairement aux établissements privés lucratifs qui ont leur propre processus de sélection, en dehors de tout contrôle ou réglementation.

- Le bénévolat comme élément structurant

Historiquement et en complément de l'action des pouvoirs publics, les actions qui entrent dans le champ du « prendre soin » sont gérées par des associations dont les membres sont tous bénévoles, et allouent de leur temps personnel pour s'occuper des personnes vulnérables. Parmi les caractéristiques fondamentales du *tiers secteur* et qui définissent l'ensemble de ses acteurs, résident ainsi **l'engagement et le bénévolat**.

Avec l'institutionnalisation des acteurs du privé non lucratif et le changement d'échelle qu'ils connaissent dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, on aurait pu croire que la pratique du bénévolat aurait disparu. Or, c'est tout l'inverse qui s'est produit. Si on prend l'exemple de la Croix Rouge, le bénévolat revêt une part essentielle de son action : elle s'appuie sur un réseau de plus de 52 000 bénévoles répartis sur 900 délégations locales.

Le recours au bénévolat est moins flagrant dans d'autres structures du secteur privé non lucratif. Au fil du temps, cette dimension est certes devenue moins prégnante mais il reste des bénévoles qui sont d'anciens salariés qui souhaitent prolonger leur engagement. Par ailleurs, les administrateurs des institutions du tiers secteur sont massivement bénévoles. De la même façon, dans le cadre de structures hospitalières privées à but non lucratif (les ESPIC), **il existe un large éventail de missions bénévoles assurées par des personnels salariés** : la gouvernance (les membres du conseil d'administration ne sont pas rémunérés) ; la représentation de l'établissement dans diverses instances ; l'animation des centres de soins qui sont confiés à des bénévoles en interne ou en externe (culture, loisirs), etc.

Des équivalences existent bien évidemment dans le secteur de l'enseignement supérieur privé à but non lucratif (les EESPIG) : la gouvernance bénévole là encore ; ainsi que des missions de mentorat ou tutorat auprès des étudiants ; l'accompagnement des familles ; ou encore la mise à disposition d'étudiants au service d'actions sociales. Sur ce dernier point, l'exemple de l'Université Catholique de Lille (40 000 étudiants) est intéressant. En effet, grâce à la méthode du *service learning* (apprentissage par le service), les étudiants sont appelés à s'investir dans la vie de la Cité, ou en proposant des conseils juridiques pour des populations fragiles, via la mise en place d'un bus de l'accès au droit par la Faculté de droit de l'Université Catholique de Lille.

- La recherche de liens et de proximité sociale

Chaque établissement a ainsi mis en place ses propres dispositifs pour favoriser le bénévolat, à la fois de ses personnels et de ses étudiants dans le cas de l'enseignement supérieur. On perçoit bien, à travers les exemples précités, une autre des caractéristiques du secteur privé non lucratif, en lien avec ses valeurs : **la proximité sociale et la recherche de liens avec son écosystème, la création de synergies. Les acteurs de ce secteur se renforcent ainsi en multipliant les partenariats avec les collectivités locales, les associations du territoire, ainsi que les entreprises.**

L'ancrage local et territorial du privé non lucratif constitue ainsi une de ses caractéristiques principales, en lien avec ses valeurs. Car pour agir au mieux, il faut agir au plus près des personnes et de leurs besoins.

Par ailleurs, cette mission s'inscrit pleinement et en anticipation dans les Objectifs de développement durable fixés par l'ONU, notamment l'ODD 17 qui promeut les partenariats entre les acteurs publics, privés et associatifs au niveau mondial, régional, national et local. Le texte de l'ODD 17 précise d'ailleurs que « ces partenariats doivent être inclusifs, construits sur des principes et des valeurs communes, et plaçant au cœur de leur préoccupation les peuples et la planète » - ce qui correspond, par sa nature même, aux missions et à la raison d'être du secteur privé non lucratif.

- Autonomie, subsidiarité, confiance

De ces valeurs découlent plusieurs principes d'organisation que les entités du privé non lucratif ont su intégrer à leur modèle, notamment l'autonomie et la subsidiarité. Leur mise en œuvre est rendue possible par une valeur intrinsèque à ce secteur : la confiance. En effet, la confiance rend possible l'appropriation par chacun du sens de la mission, et permet de développer les capacités et le pouvoir d'agir des individus. Sans confiance, il ne peut y avoir de responsabilité déléguée. Il ne peut pas non plus y avoir de dialogue sain et serein au sein d'une équipe ou d'une entreprise, quelle qu'elle soit.

C'est pourquoi il est parfois surprenant de voir que des structures du secteur privé non lucratif, avec des effectifs et des moyens limités, sont capables de réaliser davantage de missions que des acteurs privés à but lucratif qui fonctionnent souvent sur des modèles de gouvernance très verticaux et peu subsidiaires, ou même des acteurs publics qui ont une tendance à la centralisation, et sont par nature moins agiles.

Ainsi, confiance, autonomie et subsidiarité sont à la fois des valeurs humaines, et des facteurs de performance économique et sociale non négligeables.

B. Des missions en adéquation avec les valeurs portées

Les valeurs inhérentes aux organisations du secteur privé non lucratif éclairent le choix de leurs missions dont l'objet social est déterminant. **Ce qui les relie entre elles, c'est le besoin de répondre à une recherche de sens de la société et d'en donner en retour à tous ceux qui contribuent aux missions de ce secteur** (bénévoles, salariés, patients/étudiants/personnes accompagnées, etc.). La mission de « prendre soin » qui caractérise le *tiers secteur* est ainsi la traduction concrète des valeurs de l'engagement, de la solidarité et de la recherche de proximité sociale de ses acteurs.

L'éthique, dans toutes ses dimensions, est alors au cœur des missions du secteur privé non lucratif.

Mais quelles sont-elles précisément ? Elles se déclinent dans les secteurs suivants : la santé humaine (sanitaire et médico-social), l'éducation (accompagnement, formation et enseignement), et l'action sociale (enfance, précarité, handicap...). **Leurs publics-cibles sont composites** : étudiants, élèves, patients, personnes âgées, personnes en situation de handicap, de précarité, d'exclusion, jeunes en situation de réinsertion, etc.

Les entités de ce troisième secteur couvrent un éventail de métiers extrêmement diversifié : assistants sociaux, éducateurs, enseignants, chercheurs, médecins, infirmiers, sages-femmes, auxiliaires de vie, aides-soignants, psychologues, psychiatres, secrétaires médicales, ouvriers et agents des services hôteliers, agents administratifs, etc. Au-delà de cette représentation, des institutions du tiers secteur comme les EESPIG sont des acteurs-clé dans la formation professionnelle des jeunes.

Les missions du secteur privé non lucratif sont réalisées en cohérence avec les valeurs qu'il porte, notamment :

- Une part d'engagement bénévole (dans la gouvernance et pour certaines missions).
- Une proximité et un ancrage local (par les partenariats, le public ciblé et les personnels engagés).
- Une recherche d'inclusivité et d'accessibilité (par des coûts relativement peu élevés par rapport au privé lucratif, voire gratuits dans le cas de certaines associations).

Si les missions du secteur privé non lucratif (entendu comme les structures qui assument des missions d'intérêt général et de service public) sont moins étendues que celles des entités dites de l'ESS prises dans leur ensemble, elles représentent pourtant une grande partie de l'engagement des personnes. **Ainsi, près de la moitié (47 %) des salariés de l'ESS exercent dans les deux domaines de la santé humaine et de l'action sociale.**

Notons également une évolution constante du nombre de personnes engagées dans ces secteurs : la BASS²⁷ (branche associative, sanitaire, sociale et médico-sociale à but non lucratif) a attiré, depuis 2016, près de 6,5 % de salariés en plus, ce qui fait d'elle la 8^{ème} branche professionnelle sur 200 en 2017.

C. Une pertinence accrue du secteur privé non lucratif dans la conjoncture actuelle

Les valeurs qui caractérisent le secteur privé non lucratif constituent un atout et une plus-value sur lesquels l'État peut compter dans la réalisation des missions de service public qu'il leur confie. L'actualité récente a d'ailleurs mis en lumière l'intérêt de miser sur des acteurs à but non lucratif dans certains secteurs, notamment ceux qui ont trait à la vulnérabilité des personnes.

Ainsi, le scandale autour des EHPAD du groupe ORPEA est révélateur de certains dysfonctionnements caractéristiques du secteur privé lucratif. En effet, si la question de la maltraitance des personnes vulnérables a été au centre des débats médiatisés, ce sont les causes qu'il convient d'identifier, et parmi elles, la recherche de profit par les actionnaires privés au détriment de la qualité des soins, des prestations et des personnels employés.

Aujourd'hui, **dans une société où la question du grand âge prend de plus en plus d'ampleur**, où plus de 20 % de la population a plus de 65 ans, et où l'espérance de vie s'allonge (on estime qu'il y a 30 fois plus de centenaires aujourd'hui qu'en 1970²⁸), **l'enjeu de la gestion de la dépendance et de la fin de vie ne peut pas être abandonné au seul secteur privé lucratif.** Et puisque les finances publiques sont de plus en plus contraintes, **le recours aux entités du privé non lucratif pour assurer ces missions apparaît plus que jamais nécessaire.** D'autant que dans le cadre de missions à fort impact émotionnel, comme tout ce qui touche à la santé et au soin, ce troisième secteur revêt une dimension rassurante en raison de sa nature non lucrative face à un privé lucratif suspecté (souvent à tort, parfois à raison) de rechercher des bénéfices au détriment de la qualité des soins prodigués.

Par ailleurs, **les métiers du soin et de l'accompagnement font face à une crise des vocations** dont les conséquences sont bien connues : pénurie de personnel qualifié ; désertification de certains territoires du fait de la fermeture d'établissements, de services essentiels ou de regroupements de services ; baisse de la qualité des soins prodigués, etc. Les métiers du soin et de l'accompagnement sont en crise et le Gouvernement en a conscience puisqu'il a lancé une grande campagne de recrutement en avril 2022.

Toutefois, l'enjeu du recrutement n'est pas qu'une question comptable. C'est d'abord celui du sens et de l'engagement. En effet, il s'agit de redonner du sens à des professions qui, du fait du manque de moyens, de rémunérations peu attractives, de conditions de travail souvent difficiles et de manque de reconnaissance, ne suscitent plus d'enthousiasme et perdent leur attrait. Un parallèle peut être fait avec les métiers de l'enseignement qui souffrent aussi d'une crise des vocations. Selon un rapport de la Cour des Comptes publié en février 2023, 1 110 postes d'enseignants titulaires n'ont pas été pourvus²⁹ sur la période 2017-2021.

Dans cette quête de sens, les entités du secteur privé non lucratif disposent d'un atout conséquent : **les valeurs et l'éthique qui sous-tendent leur action au quotidien sont créatrices de sens et peuvent susciter l'engagement.** Mieux valorisées et plus visibles, elles peuvent attirer davantage et susciter de nouvelles vocations dans les secteurs en tension susmentionnés.

²⁷ La Branche Associative Sanitaire, Sociale et médico-sociale à but non lucratif (BASS) a été créée en 1993, par des syndicats d'employeurs réunis dans l'UNIFED (Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social).

²⁸ Étude INSEE, n°1943, publiée le 5 avril 2023.

²⁹ Rapport de la Cour des Comptes publié le 1er février 2023, « Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premiers et seconds degrés ».

Cependant, le secteur privé non lucratif, dans sa conjoncture actuelle, souffre aussi de la crise des vocations qui touche les métiers en tension, ainsi que d'une **crise du bénévolat**. Selon une enquête réalisée au printemps 2022 auprès des représentants des établissements adhérents de la FEHAP (Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés solidaires), **65 % estiment rencontrer des difficultés dans le recrutement et l'accueil de bénévoles**.

Le privé non lucratif constitue une pièce essentielle du puzzle économique, un rouage qu'il faut entretenir si on veut qu'il continue à fonctionner et réalise ses missions au mieux, au plus près des besoins de la société. Mais pour cela, il doit réunir de nouvelles conditions :

- Bénéficier d'une meilleure reconnaissance par les pouvoirs publics.
- Mettre en avant ses atouts et ses valeurs dans le cadre d'une communication à destination de l'extérieur et en interne.
- Être capable, factuellement et en toute transparence, d'évaluer son impact économique, social et sociétal réel sur la société.

Les pages suivantes de l'étude sont ainsi consacrées à ces points d'amélioration.

II. L'IMPACT ECONOMIQUE, SOCIAL ET SOCIÉTAL DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF

Évaluer l'impact réel du privé non lucratif constitue une difficulté majeure en raison du manque d'indicateurs, qui lui-même est en partie dû à la grande diversité des acteurs et des missions de ce secteur. Toutefois, des chiffres existent qui permettent de se rendre compte de l'étendue de l'activité de ses entités sur le territoire.

A. Exemple 1 : le secteur sanitaire, social et médico-social (ESPIC)

Le cas du secteur sanitaire, social et médico-social est très évocateur de l'impact du privé non lucratif. Si nous prenons les quatre fédérations professionnelles que sont la FEHAP, NEXEM, UNICANCER et la CROIX ROUGE, ils représentent :

- Près de 25 000 établissements et services répartis sur l'ensemble du territoire national.
- Plus de 9 000 entreprises.
- Plus de 860 000 salariés (dont une très grande majorité de femmes).

Par ailleurs, selon un rapport de 2018, dans le secteur hospitalier, les établissements privés d'intérêt collectif (ESPIC) **représentent plus de 22 % du total** (soit 691 sites, 57 384 lits et 13 489 places), contre 45 % pour les établissements publics et 33 % pour les établissements privés à but lucratif³⁰.

Si le **maillage territorial** des ESPIC est important relativement à son poids total en métropole, il n'en va pas de même pour les établissements privés qui sont quasiment absents de certaines régions, comme l'Ariège, l'Aveyron, la Lozère, ou Mayotte, et minoritaires dans 11 départements, dont 5 de la Région Grand-Est³¹.

³⁰ Rapport « Les chiffres clés de l'offre de soins », Ministère chargé de la Santé, édition 2018.

³¹ Rapport « Les établissements de santé », La DRESS, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, édition 2021.

B. Exemple 2 : le secteur de l'enseignement supérieur (EESPIG)

Les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général sont au nombre de 64, répartis sur le territoire national. Depuis 2010, ils connaissent une **hausse de 88 % d'étudiants inscrits**, alors même que **la subvention pour charges de service public versée par l'État pour chaque étudiant a été divisée par deux en 10 ans**. Elle est ainsi passée de 1 240 euros à 599 euros par étudiant, alors que la dépense publique moyenne par étudiant s'élève à 11 580 euros en 2020³².

Cette diminution des dotations ne s'explique pas par le faible impact des EESPIG sur le territoire, bien au contraire. Si on prend, par exemple, les chiffres recensés par la FESIC (Fédération des établissements d'Enseignement Supérieur d'Intérêt Collectif)³³, qui représente près de la moitié des EESPIG, on note plusieurs facteurs d'impacts majeurs :

- Une répartition des établissements sur la quasi-totalité du territoire métropolitain.
- 80 000 étudiants formés chaque année (représentant 12 % de l'enseignement privé), avec un taux d'insertion professionnelle record (81 % des diplômés FESIC trouvent leur premier emploi moins de trois mois après la fin de leur cursus).
- 5 800 salariés.
- 900 millions d'euros de budget, dont 98 millions pour la recherche.
- 20 % d'étudiants boursiers d'État en moyenne (jusqu'à 35 % dans certains établissements), et 22 % qui bénéficient d'un accompagnement financier supplémentaire.
- 9 étudiants sur 10 reçoivent une formation en développement durable et RSE (avec plus de 140 cursus dédiés à ces enjeux).
- Un ancrage territorial fort, puisque 61 % des jeunes diplômés trouvent un emploi sur le territoire de l'école, et 45 % des stages et alternances se font dans une PME, dont 80 % au sein des PME des territoires des écoles.

Enfin, l'enseignement supérieur labellisé EESPIG est très largement partie prenante dans la communauté de la recherche en France et à l'étranger. Les critères d'attribution de certains diplômes sont notamment liés au nombre et à la qualité des enseignants chercheurs, titulaires de doctorats ou habilités à diriger des recherches. Par ailleurs, de nombreuses publications dans les revues scientifiques, des projets avec les Instituts de recherche publics ou professionnels, la collaboration interdisciplinaire internationale, attestent de ces compétences en recherche fondamentale ou appliquée. Certains établissements ont aussi développé des partenariats avec des incubateurs de startups. C'est le cas dans la Région Hauts-de-France, par exemple, entre l'Université Catholique de Lille et Eurasanté, Euratechnologies, Euralimentaire, ou encore à Paris avec la Station F.

C. Exemple 3 : l'enseignement privé sous contrat

Dans le primaire et le secondaire, la part d'élèves inscrits dans des établissements privés sous contrats (catholiques pour la grande majorité, mais aussi laïcs, juifs et musulmans) s'élève à 17 % de l'effectif total des élèves scolarisés en France. Cela représente près de 2,2 millions d'élèves et 12 500 établissements répartis sur le territoire national³⁴.

Dans le cas de l'enseignement privé catholique sous contrat qui représente 85 % des établissements privés des niveaux primaire et secondaire, on dénombre près de 140 000 enseignants, 5 800 chefs d'établissements, 80 000 salariés dans des fonctions supports, et près de 40 000 apprentis, dont plus de 7 000 dans l'enseignement agricole³⁵.

³² Chiffres extraits de la Question écrite n°06119 – 16ème législature, Monsieur BASCHER Jérôme à Mme la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Sénat, 6 avril 2023, publiée dans le JO Sénat du 06/04/2023 - page 2288.

³³ Étude d'impact 2022, réalisée par la FNEGE (Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises), entre septembre et décembre 2021, pour la FESIC.

³⁴ <https://www.enseignement-prive.info/ecoles-colleges-lycees>.

³⁵ « Les chiffres de l'enseignement catholique 2021-2022 », *Enseignement catholique actualités*, n°407, février-mars 2022.

Les établissements privés sous contrat sont régis par la loi Debré de 1959 qui leur impose de respecter certaines règles et principes de la République afin d'être reconnus par l'État. Des inspections régulières sont également prévues par la loi. Il s'agit donc d'un secteur réglementé dont l'impact économique et social est très important puisqu'il représente un nombre non négligeable d'élèves, de familles, d'enseignants, etc.

D. Un impact réel mais sous-évalué

Si des indicateurs de performance et de mesure d'impact existent, ils sont souvent spécifiques à chaque secteur, voire à chaque fédération professionnelle. Ils peuvent aussi englober la totalité de l'ESS, sans montrer l'impact particulier des établissements de type secteur privé non lucratif qui réalisent des missions de service public. C'est pourquoi il est difficile de réunir une vision d'ensemble de l'impact économique, social et sociétal de ce secteur en France.

Mais lorsque l'on regarde chaque secteur d'activité, on se rend vite compte de l'importance de ces établissements pour le bon fonctionnement de la société. À travers son ancrage territorial, sa proximité sociale, ses valeurs spécifiques (accessibilité, solidarité, engagement bénévole, etc.), le secteur privé non lucratif s'inscrit dans une **vision de long terme compatible avec les missions de service public**, puisque la rentabilité du modèle ne se calcule pas sur du court terme. **Il contribue ainsi pleinement à la vitalité démocratique de la Nation, et répond à des besoins de plus en plus nombreux que les secteurs publics et privés lucratifs ne peuvent, à eux seuls, satisfaire.**

Mais les difficultés auxquelles il fait face, notamment économiques et financières, mettent plus que jamais en danger la pérennité du modèle.

- Dans le cas du secteur médico-social, la crise sanitaire a aggravé la situation de nombreux établissements qui se retrouvent aujourd'hui en grande difficulté. La baisse des dotations et la concurrence avec le secteur public (par définition mieux doté) conduit à une baisse des rémunérations des personnels, et donc à une perte d'attractivité du secteur.
- Dans le cas du secteur de l'action sociale, la crise du bénévolat et la baisse des dons et mécénat du fait de la conjoncture économique présente affaiblissent un modèle déjà fragile.
- Enfin, pour l'enseignement, la concurrence accrue avec le privé lucratif et la baisse continue des dotations publiques, notamment pour la recherche scientifique, constituent deux facteurs aggravants.

Dès lors, pour assurer la pérennité du modèle, et pour qu'il continue d'assurer des missions d'intérêt général et de service public, il convient d'agir sur deux fronts en simultané :

- Obtenir une meilleure reconnaissance de la part de l'État pour une meilleure équité de traitement.
- Identifier des indicateurs et outils de mesure plus précis afin d'évaluer la contribution économique, sociale et sociétale du tiers secteur.

C'est l'objet de la troisième partie de ce rapport.

TROISIÈME PARTIE

COMMENT RENFORCER LE SECTEUR PRIVÉ NON LUCRATIF DANS SES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ?

I. UN ENJEU POUR L'ÉTAT : CHANGER D'APPROCHE ET DE REGARD SUR LE PRIVÉ NON LUCRATIF

L'une des difficultés majeures rencontrées par les acteurs du secteur privé non lucratif consiste à se faire reconnaître par les pouvoirs publics à la hauteur de la contribution réelle qu'ils apportent à la société.

Les raisons sont multiples :

- L'absence d'une administration commune de référence, et donc des interlocuteurs très variés au niveau des ministères.
- L'absence d'outils de mesure reconnus et universalisés pour évaluer la contribution économique du tiers secteur dans le cadre des missions de service public réalisées.
- L'absence d'une « culture » du secteur privé non lucratif, notamment auprès de Bercy dont la démarche comptable ne permet pas spontanément d'appréhender les impacts de ce secteur dans leur ensemble.

Sur ce dernier point, il y a un **vrai enjeu pour mieux faire connaître les réalités du secteur et de ses contributions**. Ainsi, le ministère de l'Économie et des Finances pense traditionnellement le budget en fonction de l'apport ou des manques des secteurs public et privé, dans une logique recettes/dépenses, sans associer à leurs réflexions de manière systématique la contribution du secteur privé non lucratif.

Cela s'est vu notamment lors de la crise sanitaire et de la création de dispositifs d'aides aux entreprises : lors de leur conception, les organisations de l'ESS ou du privé non lucratif n'ont pas été concernées par toute une partie de ces dispositifs gouvernementaux, notamment les crédits d'impôts, puisqu'elles ne rentraient pas dans les « cases » comptables définies par Bercy. La mobilisation des acteurs du secteur a permis de rectifier le tir.

Par ailleurs, dans sa manière d'appréhender le budget, l'État ne prend pas suffisamment en compte les économies réalisées par la puissance publique grâce à l'action du privé non lucratif dans la réalisation de missions de services publics.

A. Ouvrir un dialogue interministériel piloté par Matignon

Afin de sensibiliser l'ensemble des ministères à l'action du secteur privé non lucratif, à son impact positif pour la société et les comptes publics, ainsi qu'à ses difficultés le cas échéant, il convient **d'organiser les conditions d'un dialogue entre les administrations**.

Piloté par Matignon, il réunirait les ministères de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de l'Agriculture, de la Santé, de l'Économie sociale et solidaire, ainsi que l'Économie et les Finances – toutes les administrations qui sont assistées au quotidien dans leurs missions de service public par des acteurs du secteur privé non lucratif.

L'enjeu est que chaque ministère soit suffisamment sensibilisé à l'action du secteur privé non lucratif pour pouvoir **organiser au mieux l'action publique, sans doublon et en toute concertation, dans un objectif d'efficacité et d'utilité sociale, et afin d'assurer une équité de traitement entre le public et le privé non lucratif à mission de service public équivalentes**.

B. Identifier la contribution réelle du secteur privé non lucratif au sein du budget de l'État grâce à un système d'évaluation

Un véritable **changement culturel** doit être impulsé au niveau de l'administration centrale.

Pour cela, **l'effort doit porter en priorité sur l'intégration d'informations et de données chiffrées permettant d'évaluer le coût annuel économisé par la puissance publique grâce au secteur privé non lucratif, à travers une série limitée d'indicateurs d'impacts.**

Ces ratios pourraient, par exemple, mesurer le volume d'activité réalisé par ce secteur en pourcentage du PIB et par domaine d'activité (santé, enseignement, etc.). Il pourrait aussi prendre en compte la part du bénévolat dans l'activité et les économies réalisées par ce biais.

II. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE PRIVE NON LUCRATIF POUR RENFORCER LA LOI ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

La loi de 2014, dite loi Hamon, relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation par le secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'Économie sociale et solidaire et de la Vie associative.

Cette évaluation est d'autant plus utile qu'en dix ans la situation du pays a considérablement évolué :

- Le contexte économique et social du pays s'est détérioré, notamment en raison des crises majeures que nous avons traversées, et la dette publique s'est creusée du fait des réponses apportées à ces crises (sanitaire, énergétique, inflationniste, etc.).
- Le tissu entrepreneurial de l'ESS s'est transformé : de nouveaux acteurs ont émergé dans des domaines d'activité très divers ; et d'autres connaissent des difficultés comme le secteur des mutuelles par exemple.
- Enfin, la crise de la puissance publique s'est accentuée, notamment dans la réalisation de ses missions de Santé, d'Éducation et de Recherche (crise de l'hôpital public ; vieillissement de la population qui implique une hausse de la demande de soins et de prise en charge du grand âge ; crise de l'Éducation nationale, notamment une crise des vocations et un recul du niveau global des élèves français ; enfin, une diminution des crédits alloués à la Recherche, notamment universitaire).

Ces évolutions viennent renforcer le besoin pour l'État de s'appuyer davantage encore sur les entreprises de l'ESS et sur le secteur privé non lucratif dans ses missions de service public.

A. Quantifier la contribution des entreprises de l'ESS et du secteur privé non lucratif

Sans statistiques ni évaluation quantitative, il est impossible d'orienter de manière efficace et cohérente les politiques publiques. La loi de 2014 prévoyait que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) quantifie l'impact économique des entreprises de l'ESS. Mais aucun décret d'application n'avait été jusqu'alors promulgué.

Depuis 2023, l'INSEE publie enfin des données annuelles sur l'ESS et définit un nouveau périmètre statistique qui inclut les coopératives, les mutuelles, les associations et les fondations. C'est un bon début. Mais ce périmètre reste encore trop peu détaillé pour apprécier la contribution réelle du privé non lucratif.

B. Penser l'évaluation financière et extra-financière du secteur privé non lucratif

Pour que l'INSEE et Bercy puissent apprécier et intégrer l'impact du privé non lucratif, il apparaît nécessaire de **mettre en place une comptabilité analytique et d'identifier des indicateurs** pour évaluer la performance financière et extra-financière du secteur privé non lucratif.

Ces indicateurs prendraient en compte, par exemple, différents éléments :

- L'impact économique sur un territoire donné : nombre d'emplois créés ; nombre de formations dispensées ; investissement dans la recherche ; missions réalisées en partenariat avec les collectivités locales ; etc.
- L'impact environnemental : taux d'émissions de gaz à effet de serre ; participation effective aux ODD ; etc.
- L'impact extra-financier en lien avec les toutes les autres parties prenantes : collaborateurs, entités dirigeantes, usagers, fournisseurs, etc.
- Les économies réalisées grâce à la gouvernance bénévole des structures (en comparaison avec le privé lucratif), et donc l'impact social.
- Les économies réalisées par la puissance publique dans le cadre de la réalisation de missions de services publics.
- Etc.

Cette évaluation spécifique est essentielle pour évaluer l'apport du privé non lucratif à la société et démontrer qu'il participe activement à la cohésion sociale.

En effet, la comptabilité classique appliquée par toutes les entreprises à travers le monde, ne prend en compte que la réalité financière d'une entreprise : combien celle-ci coûte-t-elle à la société et combien génère-t-elle de revenus et de bénéfices ?

Mais si l'activité de ces entreprises dégrade les biens communs, cela est peu pris en compte. Jacques Richard développe ainsi en 2012 sa méthodologie de « comptabilité intégrée », c'est-à-dire la comptabilité en triple capital ou multi-capitaux. L'objectif de cette comptabilité est de remettre les enjeux environnementaux et sociaux au cœur de l'entreprise, de leur accorder la même valeur que les enjeux liés aux capitaux financiers. En d'autres termes, protéger et préserver l'environnement et l'homme.

Cet objectif aura sans doute une traduction concrète dans les prochaines années avec la prise en compte de la double matérialité – financière et extra-financière – et la mise en œuvre des obligations de reporting de durabilité sur la base de critères déterminés. C'est ce que la Commission européenne cherche à installer progressivement dès 2024, avec la mise en œuvre de la directive CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) qui devrait être transposée prochainement en droit français.

De la même façon, il serait extrêmement pertinent que de tels indicateurs de durabilité soient définis pour l'État et sa gestion, en prenant en compte l'ensemble des acteurs qui concourent au service de l'intérêt général.

C. Diversifier les sources de financement dans une démarche de capitalisme éthique

Le secteur privé non lucratif ne peut pas dépendre exclusivement du budget de l'État. Dans les faits, il s'agit déjà d'organisations dont l'autonomie financière est garantie, bien que nombre d'entre elles se retrouvent aujourd'hui en difficulté, d'un côté du fait de la conjoncture économique, et de l'augmentation des besoins de la société, de l'autre.

L'un des atouts principaux du secteur privé non lucratif - qui le différencie du secteur lucratif -, c'est l'absence de dividendes versés aux actionnaires, et donc le réinvestissement des bénéfices au profit des missions réalisées. Bien que cet atout constitue aussi une fragilité, puisqu'il limite les possibilités de financement.

Dès lors, vingt ans après la création de ces statuts (10 ans pour EESPIG et 25 ans pour ESPIC), il est sans doute temps de **réaliser un bilan afin de voir comment les faire évoluer, en assouplir certaines dispositions ou en créer de nouvelles. Cette réflexion pourrait être menée dans le cadre de l'évaluation de la loi ESS.**

Par ailleurs, les entreprises du secteur privé non lucratif se rassemblent autour des valeurs nécessaires pour créer **des foncières à impact**. Ces dernières, également connues sous le nom de sociétés immobilières à impact, sont des entreprises qui utilisent des investissements immobiliers comme levier pour générer un impact social et environnemental positif. Les foncières à impact peuvent se concentrer sur différents domaines d'impact, tels que le logement abordable, la réduction de l'empreinte carbone, l'efficacité énergétique, la régénération urbaine et la redynamisation des centres-villes, l'accessibilité, l'emploi local, la revitalisation des quartiers, la promotion de modes de vie durables, etc.³⁶.

Cela s'inscrit dans une démarche plus globale d'un « **capitalisme éthique** » impliquant tant l'État que les investisseurs.

En effet, les investisseurs qui soutiennent les foncières à impact sont généralement motivés par un double objectif : réaliser un rendement financier compétitif, tout en contribuant à apporter des solutions aux défis sociaux et environnementaux. Ces investisseurs considèrent que les projets immobiliers peuvent jouer un rôle significatif dans la création de valeur à long terme, tant sur le plan financier que sur le plan durable. Ils cherchent également à mesurer et à rapporter l'impact de leurs activités de manière transparente. Cependant, si ces sociétés cherchent à aligner leurs investissements immobiliers avec des objectifs de durabilité et d'impact positif, il convient de noter que le domaine des foncières à impact est relativement nouveau et qu'il n'existe pas de norme universelle pour définir ce qu'est une foncière à impact.

D. Lancer une mission parlementaire à visée européenne

Pour étudier ces pistes et identifier les indicateurs pertinents, une mission parlementaire, à visée européenne, pourrait être lancée. En effet, en Europe, chaque pays possède son propre modèle et sa manière d'évaluer ou non l'apport du secteur privé non lucratif.

Le Parlement pourrait lancer une mission parlementaire afin d'étudier les différents modèles et d'identifier les indicateurs qui seraient les plus pertinents pour définir une évaluation spécifique du secteur privé non lucratif.

Dans le cadre de cette mission, des auditions pourraient être menées auprès des acteurs européens de l'ESS, des législateurs européens (notamment dans le cadre des SIG), et de parlementaires européens. **L'ouverture d'un dialogue paneuropéen** est d'autant plus pertinente aujourd'hui que la question de la fourniture de biens d'intérêt général se pose désormais à l'échelle européenne, et ne concerne plus uniquement les échelons nationaux.

³⁶ Plusieurs exemples attestent de la pertinence des foncières à impact : celui de la Banque des territoires qui soutient les secteurs sanitaire et médico-social (https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-06/21-064-BDT-Plaquette%20Plan%20de%20relance%20web_vf.pdf) ; ou encore la SCIC Base Commune, foncière à impact social qui achète des rez-de-chaussée d'immeubles pour y développer des activités à impact social. (<https://www.basecommune.com/telechargements/plaquette-presentation-base-commune.pdf>).

Il est donc crucial d'avoir une vision d'ensemble de la question, et de penser l'impact du secteur privé non lucratif, non seulement en France, mais aussi ailleurs en Europe.

Enfin, certains pays, comme la Belgique ou l'Allemagne, ont développé des modèles de type privé non lucratif qui rencontrent moins de difficultés ou qui sont mieux représentés au sein des instances gouvernementales. Un tour d'horizons des bonnes pratiques bénéficierait donc sûrement aux acteurs français du secteur privé non lucratif dans leur recherche d'équité et de reconnaissance.

III. IDENTIFIER LES CONTRIBUTIONS NOUVELLES DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF DANS LA STRATEGIE NATIONALE ET EUROPEENNE DE REINDUSTRIALISATION

La France s'est engagée sur la voie de la réindustrialisation, et a présenté sa stratégie à l'horizon 2030 qui s'inscrit dans la dynamique européenne, et plus particulièrement à travers le plan industriel européen présenté début 2023 par le Commissaire Thierry Breton.

Cela vient s'ajouter au plan d'investissement France 2030 lancé l'année passée, qui vise à rattraper le retard industriel français. Au cœur de cette stratégie à la fois nationale et européenne, c'est notamment le financement de formations et le développement de technologies de pointe, innovantes, en lien avec la transition numérique et écologique, qui sont recherchés.

Pour atteindre ces objectifs, cette nouvelle dynamique doit mobiliser l'ensemble des forces de la Nation : des acteurs publics et privés, aux acteurs de l'ESS et du secteur privé non lucratif.

A. S'appuyer sur le privé non lucratif, par exemple dans la mise en œuvre de la stratégie de réindustrialisation

Lors de chaque Sommet « Choose France », rendez-vous organisé par le Président de la République, les chefs d'entreprise étrangers interviewés rappellent qu'ils choisissent un territoire, la France en l'occurrence, du fait de la qualité de ses services publics et de sa main d'œuvre. Sans négliger l'importance des subventions, la Santé, la Formation et la Recherche, les Infrastructures, ou encore le coût du Logement, tous ces aspects prévalent sur la question des financements publics lorsqu'il s'agit de choisir un site d'implantation.

Des organisations reconnues du secteur privé non lucratif possèdent des atouts considérables et participent de l'attractivité de nos territoires vis-à-vis des investisseurs et chefs d'entreprises dans leur choix d'implantation. C'est le cas par exemple de la Fondation de l'Université catholique de Lille qui regroupe plusieurs secteurs : l'éducation bien sûr, mais aussi le médico-social (EHPAD) et le sanitaire (hôpital). En effet, la notion de conglomérat est rare en France. De ce fait, les activités de Formation-Recherche, de Santé, du Sanitaire et du Social, ainsi que celle du Logement (l'UCL bénéficiant d'une foncière à impact), réunis sous une gouvernance partagée, n'existent nulle part dans le secteur privé.

Dans ce contexte nouveau et étant donné les impacts économiques et sociaux recherchés, les organisations du secteur privé non lucratif peuvent être mises à contribution dans plusieurs domaines :

- La mise en œuvre de **formations qualifiantes**, notamment d'ingénieurs dans des technologies de pointe, et de **pôles d'excellence** universitaires.
- Le développement de la **recherche** et de **l'innovation** dans les secteurs industriels visés.
- La diversification et la démultiplication de **l'offre de services publics** disponibles dans les territoires en voie de réindustrialisation (éducation, soins, santé, aide à la personne, petite enfance, etc.).
- La création de **logements** également, via des foncières à impact.

B. Revisiter le statut d'opérateurs de l'État pour comparer sa contribution à des organisations du secteur privé non lucratif

Affirmer que la réindustrialisation du pays passe par le renforcement d'acteurs du privé non lucratif qui savent faire fructifier les biens communs recherchés par les investisseurs pourrait être une porte d'entrée afin de modeler une nouvelle forme de **Convention d'Objectifs et de Moyens avec l'État**.

Par ailleurs, **dans le cadre de partenariats public/privé élargis, la contribution des acteurs du secteur privé non lucratif mériteraient d'être comparée à celles des opérateurs de l'État**³⁷. En effet, à l'heure actuelle, si certaines organisations du tiers secteur possèdent déjà une activité de service public et bénéficient de subventions étatiques qui représentent une part importante de leur budget, cela vaut la peine de les comparer dans leurs contributions respectives. Afin de renforcer le partenariat public/privé tout en conservant les atouts du tiers secteur, une nouvelle forme de convention pourrait donc être imaginée sur un modèle similaire, sinon identique, aux opérateurs de l'État. Cependant, le contrôle direct serait par exemple, délégué aux Régions ou à des autorités publiques locales. Ainsi, la proximité locale, force du secteur privé non lucratif, serait conservée.

IV. OUVRIR LES ASSISES DU SECTEUR PRIVE NON LUCRATIF

Toutes les propositions que nous venons de formuler sont données à titre indicatif. Elles démontrent simplement le besoin de repenser la contribution et l'impact du secteur privé non lucratif dans notre société, afin qu'il soit reconnu, valorisé, soutenu et adapté aux enjeux qui sont les nôtres.

Il est clair aujourd'hui que ce secteur constitue la troisième voie indispensable aux deux autres – publique et privée – pour atteindre les objectifs de réindustrialisation et d'autonomie stratégique que la France et l'Europe se sont fixés. L'impliquer à la hauteur de ses capacités (très grandes et variées !) constitue donc à la fois un enjeu d'efficacité et d'utilité sociale, et un véritable enjeu de cohésion de notre société fracturée (ou « archipelisée » selon les propos de Jérôme Fourquet³⁸).

Renforcer le secteur privé non lucratif dans ses missions de service public paraît désormais indispensable pour renforcer l'action de la puissance publique dans son ensemble, et sur la totalité du territoire national.

Le présent rapport n'entend pas offrir des solutions « clés en main » pour y parvenir. Les questions soulevées et les propositions avancées ici ont vocation à susciter **l'ouverture d'un vrai débat national** dans lequel serait représenté l'ensemble des acteurs qui concourent à ces missions de service public et l'État.

C'est pourquoi **Synopia propose que soient lancées des Assises du secteur privé non lucratif**.

³⁷ Les opérateurs de l'État sont des organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, auxquels est confiée une mission de service public de l'État. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par lui et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. Le statut juridique d'une entité ne constitue pas un critère de qualification pour l'intégrer dans le périmètre des opérateurs de l'État. Un organisme est qualifié d'opérateur de l'État sur la base d'un ensemble de critères définis de manière à traduire la proximité avec l'État comme une activité de service public en lien évident avec une politique publique, un financement assuré majoritairement par l'État et un contrôle direct par l'État au-delà de l'aspect économique et financier, capable d'orienter les décisions stratégiques.

³⁸ Jérôme Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, 2019, Éditions du Seuil.

A. Enjeu n°1 : réunir les bonnes personnes

Les Assises interviendraient dans un second temps.

En premier lieu, il convient :

- d'ouvrir un dialogue interministériel piloté par Matignon afin de sensibiliser les différents ministères et leurs administrations aux enjeux et à l'impact du secteur privé non lucratif ;
- de lancer la mission sénatoriale à visée européenne chargée de faire des propositions pour une évaluation financière et extra-financière du secteur privé non lucratif.

Ensuite, l'objectif des Assises, dont l'impulsion serait donnée par l'Élysée et la mise en œuvre et le suivi réalisés par Matignon, serait de faire un point d'étape concernant les avancées de ce troisième secteur et les enjeux qui l'entourent, en associant des représentants de l'ensemble des acteurs concernés :

- L'État.
- Les fédérations professionnelles, par secteur, des organisations du secteur privé non lucratif.
- Le Parlement.
- Les confédérations syndicales et le patronat (CPME, Medef et U2P).
- La Banque publique d'investissement (BPI) et l'Association française des banques (AFB).
- Des acteurs espagnols de l'ESS comme la coopérative Mondragón ou des coopératives agricoles comme Coop de France ou In Vivo, des Scop françaises...
- Etc.

B. Enjeu n°2 : poser les bonnes questions

Parmi les questions qui pourront être abordées lors de ces Assises :

- L'identification des missions de service public qui nécessitent l'action du secteur privé non lucratif.
- Le financement du modèle, via notamment la révision des statuts ou dispositifs existants, l'encouragement de foncières à impact, etc.
- La définition d'indicateurs et d'une évaluation spécifique pour mesurer l'impact du secteur.
- Les nécessités d'évolution du secteur privé non lucratif, en termes de représentativité, de missions réalisées ou de regroupements potentiels de structures à envisager pour accroître son poids.
- Etc.

CONCLUSION

Dans la recherche d'une **maximisation de l'apport du secteur privé non lucratif à l'intérêt général**, il est nécessaire qu'un dialogue approfondi s'instaure entre les représentants de l'État et les entités du secteur pour préciser les conditions d'exercice, de collaboration, de financement et d'évaluation.

Au-delà des contrats et des objectifs, il faut aussi résoudre la question des moyens.

C'est pourquoi Synopia propose que soient organisées des Assises du secteur privé non lucratif, avec une représentation de l'ensemble des acteurs. L'objectif serait, *in fine*, d'affirmer l'équité entre ce secteur et le secteur public, au regard des missions réalisées, et d'identifier les moyens nécessaires pour que cette équité se traduise dans la réalité quotidienne des organisations et des structures. Car il nous faut prendre la mesure des nouveaux besoins auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, et que les secteurs publics et privés, seuls, ne peuvent satisfaire.

L'émergence des nouveaux besoins nécessite, pour y répondre de manière satisfaisante, de valoriser une notion qui est déjà au cœur des missions du privé non lucratif : le « prendre soin » des personnes et de l'environnement. **Il faut pour cela encourager le développement de toutes les structures qui ont décidé de faire du « prendre soin » leur raison d'être, leur colonne vertébrale, et qui se traduit concrètement par la création de valeur ajoutée, l'innovation, le service du territoire, l'importance de la place de l'utilisateur, l'éveil aux valeurs et au sens, l'économie de la fonctionnalité et la participation active, l'importance des Communs, etc.**

Dans ce rapport, nous avons voulu démontrer l'apport spécifique des organismes du secteur privé non lucratif qui assurent des missions de service public. En d'autres termes, qui offrent à la société un service dont elle a besoin, mais que ni le marché économique, ni l'État, ne sont en mesure, seuls, d'offrir de manière optimale. **Mais ce secteur n'a pas vocation à remplacer la puissance publique dans ses missions, ni à se substituer au secteur privé lucratif. C'est bien sa complémentarité et sa spécificité qui doivent être valorisées et reconnues comme indispensables au bon fonctionnement de la société.**

S'il ne peut exister de « droit au financement » automatique de la part des finances publiques, celles-ci doivent néanmoins être réévaluées à l'aune des besoins de la société, des apports réels des acteurs du *tiers secteur*, et des limites du marché économique et de l'État dans la fourniture de services essentiels ou services d'intérêt général (SIG), selon la terminologie européenne.

Les propositions formulées dans cette étude visent à ouvrir un véritable dialogue entre les acteurs du secteur privé non lucratif qui remplissent des missions de service public, et l'État. **Installer un rapport d'équité entre les secteurs et valoriser les acteurs qui doivent l'être en fonction des missions qu'ils accomplissent réellement, constitue aujourd'hui, dans un contexte d'accroissement des tensions économiques et sociales, un impératif démocratique, une exigence citoyenne légitime, une contribution à la cohésion de la société et aux enjeux de transitions auxquels elle doit faire face.**

Plus que jamais, le secteur privé non lucratif constitue un enjeu d'avenir et une véritable chance dont l'État à tout intérêt à se saisir.

PERSONNES AUDITIONNÉES

Xavier BERTRAND, Président de la Région Hauts-de-France

Bruno DEFFAINS, économiste

Sophie DESAULLE, Présidente de la FEHAP (Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privée)

Benoit HAMON, ancien Ministre, CEO de Singa

Caroline LE DANTEC, Directrice de CITEO

Jean-Pierre LETARTRE, Président d'Entreprises et Cités

Jérôme SADDIER, Président ESS France

Patrick SCAUFLAIRE, Président-Recteur de l'Université Catholique de Lille

Bastien SIBILLE, Président Les Licoornes, Président Mobicoop

BIBLIOGRAPHIE

BORGETTO MICHEL, GADBON-GEORGES GERALDINE, *Le tiers secteur en France et au Royaume-Uni : Déclin ou perfectionnement de l'État Providence*, 2021, Panthéon Assas.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne*, sous la direction de José Luis Monzón et de Rafael Chaves, 2016.

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES, *Les établissements de santé*, Rapport, édition 2021.

DOR MORGANE, *Les modèles socio-économiques du tiers secteur en Europe : approches analytiques, contraintes et évolutions*, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), Mars 2020.

FÉDÉRATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR D'INTÉRÊT COLLECTIF (FESIC), *Des établissements acteurs du dynamisme de leurs territoires*, Étude d'impact réalisée par FNEGE, 2022.

GOVERNEUR MIRIAM, *L'économie sociale et le tiers secteur en Allemagne et en France*, Étude comparative, Think Tank européen pour la solidarité, Mars 2012.

LAVILLE JEAN-LOUIS, « Du tiers-secteur à l'économie sociale et solidaire », in Jean-Claude Barbier, *Économie sociale et solidaire et État : À la recherche d'un partenariat pour l'action*, 2017 Institut de la gestion publique et du développement économique, pp3-36.

MINISTÈRE CHARGÉ DE LA SANTÉ, *les chiffres clés de l'offre de soins*, Rapport, édition 2018.