

N° 92
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AFFAIRES SOCIALES ET INTÉGRATION

ÉCONOMIE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Robert VIZET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cuzalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 et T. A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
I - PRESENTATION DES CREDITS	11
A. EVOLUTION D'ENSEMBLE	11
B. PRESENTATION DETAILLEE	13
1. Les crédits du titre III	14
2. Les interventions publiques (titre IV)	14
II - LES MISSIONS ET L'ACTION DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE, DEVENUE DELEGATION GENERALE A L'INNOVATION SOCIALE ET A L'ECONOMIE SOCIALE	16
A. BILAN DE L'ACTION MENEES PAR LA DÉLEGATION AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	16
1. L'action en faveur de la formation des administrateurs élus et des bénévoles	16
2. La déconcentration régionale des crédits et l'action menée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions	17
3. La dispersion des subventions accordées aux organismes divers du secteur de l'économie sociale	18

B.	LA TRANSFORMATION DU STATUT DE LA DELEGATION ET LES PERSPECTIVES DE REORIENTATION POUR 1992	19
1.	La création de la Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale	19
2.	La réorientation de l'action de la Délégation prévue pour 1992 au profit de l'innovation sociale	19
III.	LES IMPORTANTES REFORMES INTERVENUES EN 1991 DANS LE SECTEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE	21
A.	LA LOI DU 7 AOUT 1991 RELATIVE AU CONGÉ DE REPRÉSENTATION EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS ET DES MUTUELLES ET AU CONTRÔLE DES COMPTES DES ORGANISMES FAISANT APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE	21
1.	L'institution du congé de représentation	21
2.	Le contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique	22
B.	LE PROJET DE LOI RELATIF A LA MODERNISATION DES ENTREPRISES COOPERATIVES	22
C.	LES MESURES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES "EMPLOIS DE PROXIMITE"	23
IV.	LES AUTRES AMENAGEMENTS PREVUS DU STATUT DES ENTREPRISES DE L'ECONOMIE SOCIALE	25
A.	UN NECESSAIRE AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DES ASSOCIATIONS	25
B.	LA PREPARATION DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR EUROPEEN	27
	ANNEXE : MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE	29

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Avec une diminution d'ensemble de 11,2 %, atteignant 13,9 % pour les interventions publiques, les crédits de l'économie sociale, d'un montant global déjà limité (22,6 millions de francs), apparaissent particulièrement frappés par la rigueur budgétaire.

Votre rapporteur regrette également l'éclatement de ces crédits entre trois fascicules différents.

2. L'importance économique et le rôle social des entreprises et mouvements de ce secteur, regroupant les mutuelles, les coopératives et les associations, sont cependant loin d'être négligeables, même si les statistiques demeurent imprécises, dans l'attente de la mise au point par l'I.N.S.E.E. d'un compte satellite de l'économie sociale.

3. L'action de la Délégation à l'économie sociale au cours des deux dernières années a été marquée par un effort de déconcentration régionale des crédits par l'intermédiaire de correspondants régionaux, ainsi que dans le cadre de la procédure des contrats de plan Etat-régions. Un effort important en faveur de la formation des administrateurs élus et des bénévoles des entreprises du secteur de l'économie sociale a également été entrepris, grâce à la signature de conventions avec le Groupement national de la coopération et la Fédération nationale de la mutualité française.

En 1992, cette action devrait s'étendre au soutien aux initiatives d'innovations sociales telles que le développement des services de proximité. Un décret du 28 octobre 1991 a en effet transformé la Délégation à l'économie sociale en Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

4. Des réformes importantes sont intervenues dans le secteur de l'économie sociale en 1991 :

- la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique constitue l'amorce de la mise en place d'un statut du bénévolat ;

- un projet de loi relatif à la modernisation des entreprises coopératives, en cours d'examen par le Parlement, tend, en permettant l'ouverture des coopératives aux capitaux extérieurs, à favoriser l'harmonisation du droit français avec les règles du statut européen des coopératives actuellement en préparation au sein de la Commission de Bruxelles.

D'autres réformes sont envisagées pour 1992 comprenant notamment :

- une réforme de la fiscalité des associations, à la suite de l'avis émis par le C.N.V.A., le 12 juin 1991, qui propose un aménagement de la "doctrine des oeuvres" ;

- des adaptations de la législation française concernant les entreprises de l'économie sociale dans la perspective d'une harmonisation européenne rendue nécessaire par l'entrée en vigueur du grand marché unique.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 17 octobre 1991, la commission a procédé à l'examen du budget des affaires sociales et de l'intégration (économie sociale) pour 1992 sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a tout d'abord souligné que les crédits affectés à l'économie sociale dans le projet de loi de finances pour 1992, d'un montant global déjà plus que limité, soit 22,6 millions de francs, apparaissaient particulièrement frappés par la rigueur budgétaire, avec une diminution d'ensemble de 11,2 % par rapport à 1991, atteignant près de 14 % pour les interventions publiques.

Il a également déploré l'éclatement de ces crédits, auparavant regroupés au sein du budget des services généraux du Premier ministre, entre trois fascicules budgétaires différents, à la suite du rattachement de la Délégation à l'économie sociale au ministère des affaires sociales et de l'intégration.

Après avoir rappelé l'importance économique et sociale de ce secteur regroupant les mutuelles, les coopératives et les associations, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a dressé un bilan de l'action menée par la Délégation à l'économie sociale au cours des dernières années et indiqué que cette action allait s'étendre en 1992 au soutien aux initiatives d'innovations sociales, la Délégation à l'économie sociale devant prochainement recevoir l'appellation nouvelle de Délégation générale à l'innovation et à l'économie sociale.

Il a ensuite évoqué les réformes récentes ou en cours concernant le secteur de l'économie sociale, telles que la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, ou le projet de loi relatif à la modernisation des entreprises coopératives. A cet égard, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a fait part de ses inquiétudes quant à l'atteinte à la spécificité de l'économie sociale que risquait d'entraîner un rapprochement du statut fiscal des coopératives avec le droit commun des sociétés.

Il a également exprimé ses préoccupations au sujet, d'une part, du réaménagement de la fiscalité des associations, actuellement à l'étude, et, d'autre part, des adaptations de la législation française concernant les entreprises de l'économie sociale rendues nécessaires par les exigences de l'harmonisation européenne.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, s'est enfin interrogé sur l'opportunité de la politique de développement des emplois dits "de proximité" actuellement mise en place par le Gouvernement pour lutter contre le chômage.

En conclusion, il s'est demandé, compte tenu de l'éclatement des crédits, si l'économie sociale pourrait continuer à faire l'objet d'un débat budgétaire spécifique, avant de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant au vote sur les crédits.

M. René Ballayer s'est associé au rapporteur spécial pour déplorer la dispersion des crédits de l'économie sociale.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite évoqué le projet de réforme du statut fiscal des coopératives, prévoyant la possibilité de leur ouverture aux capitaux extérieurs et, en conséquence, leur éligibilité, sous certaines conditions, à l'impôt sur les sociétés.

A ce sujet, M. Jean Arthuis a considéré que la différence de statut fiscal existant actuellement entre les coopératives et les entreprises de droit commun se trouvant dans la même situation ne se justifiait pas. En particulier, il a estimé que l'agriculture aurait intérêt à sortir de son "ghetto fiscal" et s'est demandé si les avantages fiscaux dont bénéficient les agriculteurs ne jouaient pas en définitive en leur défaveur, compte tenu de la complexité du système.

M. René Ballayer a partagé les préoccupations de M. Jean Arthuis concernant l'opportunité d'un alignement des coopératives sur le droit commun en matière de taxe professionnelle.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du budget des affaires sociales et de l'intégration (économie sociale) pour 1992.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances a décidé de continuer à publier un rapport spécial sur les crédits de l'économie sociale, témoignant de l'intérêt justifié qu'elle porte à ce secteur.

Pour autant, peut-on encore parler d'un budget de l'économie sociale ?

Les crédits prévus pour 1992, réduits à un montant de 22,6 millions de francs, sont dispersés entre trois fascicules budgétaires différents et connaissent une diminution de plus de 10 % par rapport à 1991.

Cette évolution méconnaît l'importance du secteur concerné qui regroupe les coopératives, les mutuelles et les associations. Les origines sociales et historiques de ces organismes ainsi que leurs finalités voisines les conduisent à s'appuyer sur trois principes fondamentaux qui constituent la référence commune à l'économie sociale :

- fonctionnement démocratique : les organismes de l'Economie sociale sont constitués de sociétaires solidaires et égaux en devoirs et en droits, qui élisent leurs dirigeants ;

- volontariat : les sociétaires s'engagent librement, tant dans leur adhésion que dans l'exercice des responsabilités qui leur sont confiées ;

- but non lucratif : la rémunération du capital est en principe exclue et ne constitue pas, en tout état de cause, une fin en soi.

Même s'ils restent difficiles à évaluer en l'absence de statistiques précises, notamment en ce qui concerne le secteur

associatif, le poids économique et le rôle social des entreprises et mouvements ainsi regroupés sont globalement très élevés.

On doit en effet souligner le caractère majoritaire ou de premier plan de la coopération dans des secteurs comme l'agriculture, la banque, la pêche artisanale. La mutualité de protection sociale concerne trente millions de personnes, tandis que les sociétés d'assurance à caractère mutuel détiennent plus de la moitié du marché de l'assurance des voitures particulières.

L'intervention des organismes de l'économie sociale, complémentaire de celle du marché et de l'Etat, permet de satisfaire de nouvelles aspirations sociales.

Toutefois, votre rapporteur souhaite que l'extension du champ d'action des entreprises de l'économie sociale, de plus en plus intégrées à la vie économique de la Nation, ne conduise pas à une remise en cause de leurs principes fondateurs et de la spécificité de leur action.

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

En 1991, les crédits de l'Economie sociale étaient regroupés au sein du budget des Services généraux du Premier ministre.

Dans le projet de loi de finances pour 1992, à la suite du rattachement de la Délégation à l'économie sociale au ministère des Affaires sociales et de l'intégration, ces crédits sont répartis entre trois fascicules budgétaires :

- Affaires sociales et intégration,
- Affaires sociales et travail - Services communs,
- et Services du Premier ministre - I.- Services généraux, pour le reliquat.

Les dotations globales affectées à l'Economie sociale évoluent de la manière suivante :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1991	PLF 1992	Evolution 1992/1991 en %
Titre III : Moyens des services			
. Délégation à l'Economie sociale	3,862	3,921	+ 1,5
. Conseil national de la vie associative	0,605	0,607	+ 0,4
Total Titre III	4,467	4,528	+ 1,4
Titre IV : Interventions publiques	20,993	18,078	- 13,9
Total général	25,460	22,606	- 11,2

Les crédits de l'Economie sociale, qui s'élèvent à 22,61 millions de francs en 1992 contre 25,46 en 1991, connaissent une nette régression : - 11,2 % en francs courants et - 12,7 % en francs constants, compte tenu d'un taux d'inflation estimé à 2,8 %.

Cette évolution s'explique essentiellement par la baisse de près de 14 % en francs courants des crédits d'intervention.

Les dépenses de fonctionnement des services connaissent, quant à elles, une augmentation de + 1,4 % en francs courants, inférieure à la hausse des prix prévue pour 1992.

B. PRESENTATION DETAILLEE

(en francs)

	Crédits votés pour 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution 1992/1991 en %
Titre III. Moyens des services			
I - Délégation à l'économie sociale			
- Moyens transférés au budget des Affaires sociales et du travail - Services communs :			
. Rémunérations principales des personnels	1.747.893	1.768.764	+ 1,2
. Indemnités et allocations diverses	188.019	188.019	-
. Cotisations sociales - Part de l'Etat	376.462	418.035	+ 11,0
. Prestations sociales versées par l'Etat	52.488	54.002	+ 2,9
. Matériel et fonctionnement courant	776.875	403.875	N.S.
. Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations	163.485	158.820	- 2,9
- Moyens transférés au budget des Affaires sociales et de l'intégration :			
. Statistiques et études générales	304.500	304.500	-
. Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	60.900	60.900	-
. Services communs (administration générale)	191.541 (a)	214.541	N.S.
- Moyens rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre :			
. Crédite de loyers	-	350.000	N.S.
TOTAL I	3.862.163	3.921.456	+ 1,5
II - Conseil national de la vie associative (moyens rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre)			
. Rémunérations des personnels	87.215	89.395	+ 2,5
. Cotisations sociales - Part de l'Etat	21.767	22.312	+ 2,5
. Frais de déplacement	150.000	150.000	-
. Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	5.000	5.000	-
. Réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études	110.000	110.000	-
. Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations	12.930	12.542	- 3,0
. Matériel et fonctionnement courant	218.000	218.000	-
TOTAL II	604.912	607.249	+ 0,4
TOTAL Titre III	4.467.075	4.528.705	+ 1,4
Titre IV. Interventions publiques			
Crédits d'intervention de la Délégation à l'Economie sociale (transférés au budget des Affaires sociales et de l'intégration)	20.993.387	18.078.379	- 13,9
TOTAL GENERAL	25.460.462	22.607.084	- 11,2

(a) Frais de déplacement en 1991.

1. Les crédits du Titre III

a) Les moyens de la Délégation à l'économie sociale

Par décret n° 91-509 du 3 juin 1991 relatif aux attributions du ministre des Affaires sociales et de l'intégration, la Délégation à l'économie sociale a été rattachée au ministère des Affaires sociales et de l'intégration.

En conséquence, les moyens de la Délégation pour 1992 sont, dans leur quasi-totalité (à l'exception de crédits de loyers d'un montant de 350.000 francs qui restent inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre) transférés :

- pour leur plus grande part (dotation de 2.991.515 francs comprenant notamment les dépenses de personnel et de fonctionnement courant) au budget des Services communs des Affaires sociales et du travail ;
- et, pour le reste (dotation de 579.941 francs) au budget des Affaires sociales et de l'intégration.

Les moyens globaux dont devrait disposer la Délégation en 1992 s'élèvent donc à 3.921.456 francs, ce qui correspond à une augmentation de 1,5 % par rapport à 1991.

Les différents postes de dépenses sont pour l'essentiel reconduits au niveau de 1991, à l'exception des dépenses de personnel qui font l'objet d'un ajustement destiné à financer le financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1992.

b) Les moyens du Conseil national de la vie associative

Les crédits de fonctionnement du Conseil national de la vie associative, C.N.V.A., restent, pour 1992, rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre. S'élevant à un montant de 607.249 francs, ces crédits stagnent à leur niveau de 1991 (+ 0,4 % en francs courants), à l'exception d'un ajustement destiné à couvrir les augmentations prévisibles de diverses rémunérations et allocations.

2. Les interventions publiques (Titre IV)

Les crédits d'intervention de la Délégation à l'économie sociale, devenue Délégation générale à l'innovation sociale et à

l'économie sociale, constituent l'essentiel du budget de l'Economie sociale (près de 80 % du total).

Ces crédits sont transférés, en 1992, au budget des Affaires sociales et de l'intégration.

Passant de 20,99 millions de francs en 1991 à 18,08 millions de francs en 1992, ils subissent une baisse de 13,9 % imputable aux économies réalisées sur les subventions versées à divers organismes.

II. LES MISSIONS ET L'ACTION DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE, DEVENUE DELEGATION GENERALE A L'INNOVATION SOCIALE ET A L'ECONOMIE SOCIALE

A. BILAN DE L'ACTION MENEES PAR LA DELEGATION AU COURS DES DERNIERES ANNEES

1. L'action en faveur de la formation des administrateurs élus et des bénévoles

Afin d'assurer sur le long terme le développement des coopératives, des mutuelles et de nombre d'associations, la Délégation a mis l'accent sur les programmes de formation des dirigeants élus bénévoles qui apportent un concours gracieux aux organismes de l'économie sociale.

L'aide financière de l'Etat est subordonnée à la continuité et à la progression des efforts consentis en faveur de la formation. La procédure retenue est la signature d'engagements de développement de la formation après les consultations prévues par le dispositif inclus dans les textes régissant la formation professionnelle.

Pour les administrateurs bénévoles de coopératives, une convention a été passée fin 1989 entre le Groupement national de la coopération (GNC), la Délégation à l'économie sociale et la Délégation à la formation professionnelle.

L'objectif quantitatif global prévu par cet accord pour l'exercice 1990 a été atteint.

Fondée sur le même principe, une convention a été signée avec la Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF). Le plan de développement de la formation porte sur un peu plus de trois ans, de fin 1990 jusqu'à l'exercice 1993.

Enfin, la réflexion concernant la formation des dirigeants bénévoles associatifs a été poursuivie au cours de l'année 1991 par la Délégation à l'économie sociale, en liaison avec le ministère de la Jeunesse et des Sports, le ministère du tourisme, le Conseil national de la vie associative (CNVA) et d'autres partenaires associatifs présents, notamment, au Conseil de gestion du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA).

S'inscrivant dans un accord cadre plus général concernant le développement du tourisme social, un fonds d'assurance formation est susceptible d'être mis en place avant la fin de l'année. Une étude préalable, actuellement en cours, associe la Délégation à l'économie sociale et le ministère du tourisme à l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) et à la Fédération nationale des offices du tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI).

2. La déconcentration régionale des crédits et l'action menée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions

Depuis le 6 février 1989, les correspondants régionaux de l'économie sociale, agents de l'Etat placés auprès des préfets de région pour relayer l'action de la délégation à l'Economie sociale, disposent de crédits d'intervention déconcentrés.

Ces dotations doivent recevoir une double destination :

- contribuer à favoriser des opérations visant à développer l'autonomie des mouvements de l'économie sociale ;

- aider des projets proposés par des organismes de l'économie sociale, sous la réserve que ces initiatives répondent à deux priorités gouvernementales, à savoir : le développement économique local et l'insertion économique et sociale.

Dans ce cadre d'action, les correspondants régionaux animent les structures locales de regroupement de l'économie sociale, notamment les groupements régionaux de la coopération, de la mutualité et des associations (GRCMA).

Le montant des crédits utilisés s'est élevé en 1990 à 4 millions de francs environ. Cette somme a été consacrée à hauteur de sa moitié aux aides à l'insertion, ainsi qu'à la formation des administrateurs bénévoles. Le solde a été réparti diversement : soutien aux structures locales coopératives ou associatives, manifestations diverses, tourisme social, etc...

L'expérience de déconcentration des crédits s'est poursuivie en 1991.

D'autre part, dans le cadre de la procédure des contrats de plan Etat-régions, cinq régions pilotes ont été retenues en ce qui concerne le domaine de l'économie sociale : Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Picardie, Bourgogne et Auvergne.

Le montant des crédits consacrés aux contrats de plan Etat-régions s'est élevé globalement en 1990 à 1,5 millions de francs, à raison de trois cent mille francs par région. La procédure a été reconduite en 1991 pour un montant identique à celui de 1990.

Ces crédits ont été consacrés au soutien des structures de production ou de service, petites ou moyennes, relevant du secteur de l'économie sociale, avec pour objectifs principaux la promotion des initiatives locales pour l'emploi, ainsi que l'aide aux actions de formation professionnelle et d'insertion.

L'accès des organismes de l'économie sociale aux fonds spécifiques destinés à aider le développement des petites et moyennes entreprises a également été facilité.

3. La dispersion des subventions accordées aux organismes divers du secteur de l'économie sociale.

L'examen détaillé des subventions attribuées par la Délégation à l'économie sociale en 1990 au titre du chapitre 44-01 des services du Premier ministre, fait apparaître une grande dispersion des crédits d'intervention. En effet, 149 opérations ont bénéficié d'une subvention, pour un montant moyen s'élevant à 110.000 francs.

Au vu de cette dilution des crédits et de la très grande diversité des organismes bénéficiaires (on remarque par exemple une subvention d'un montant de 786.399,15 francs au profit de l'organisme "Iceberg", une subvention de 50.000 francs au profit des "Amis de la Histadrout", une subvention de 100.000 francs au profit de "Cristal Idées"...), votre rapporteur s'interroge sur l'efficacité réelle de ces actions d'intervention et sur les possibilités de contrôle de l'emploi des fonds ainsi distribués.

Dans ces conditions, le recentrage des subventions prévu pour 1991 et 1992, au profit des "têtes de réseaux" associatives, coopératives ou mutualistes, ainsi que les économies réalisées sur le montant global des crédits d'intervention, n'apparaissent pas dénués de tout fondement.

B- LA TRANSFORMATION DU STATUT DE LA DELEGATION ET LES PERSPECTIVES DE REORIENTATION POUR 1992

1. La création de la Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

Le décret n° 91-1133 du 28 octobre 1991 a abrogé le décret du 15 décembre 1981 portant création de la Délégation à l'économie sociale et lui a substitué une Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DGISES), rattachée au ministère des affaires sociales et de l'intégration, qui s'est vue assigner trois missions principales :

- proposer et coordonner les mesures destinées à favoriser le développement des coopératives, des mutuelles et des associations ;

- promouvoir les initiatives et les innovations dans ce domaine ;

- coordonner les études et les projets tendant à l'harmonisation des dispositions applicables aux coopératives, mutuelles et associations, ainsi qu'aux autres organismes s'assignant un but similaire.

Cette modification de structure administrative marque la reconnaissance par les pouvoirs publics de l'importance de l'innovation sociale et du lien privilégié que celle-ci entretient avec l'économie sociale.

2. La réorientation de l'action de la Délégation prévue pour 1992 au profit de l'innovation sociale

La Délégation devrait réorienter son action en 1992 au profit du soutien aux innovations sociales, avec trois objectifs :

- la mise en place d'une cellule interne d'observation des innovations sociales ;

- la constitution d'une banque nationale de données sur les innovations sociales ;

- et sur le plan européen, la sensibilisation des autorités communautaires au problème de l'innovation sociale, ainsi que le soutien aux mouvements coopératif, mutualiste et associatif dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Sur un plan concret, cette réorientation pourrait s'illustrer par le soutien des initiatives en faveur du développement des "services de proximité" (cf. infra II-C).

III - LES IMPORTANTES REFORMES INTERVENUES EN 1991 DANS LE SECTEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE

A. LA LOI DU 7 AOUT 1991 RELATIVE AU CONGE DE REPRESENTATION EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS ET DES MUTUELLES ET AU CONTROLE DES COMPTES DES ORGANISMES FAISANT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE

1. L'institution du congé de représentation

La loi n° 91-772 du 7 août 1991 prévoit que tout salarié désigné par une association ou par une mutuelle pour la représenter au sein d'une instance consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat (à l'échelon national, régional ou départemental), peut obtenir de son employeur une autorisation d'absence - d'une durée maximale de neuf jours ouvrables par an - pour participer aux réunions de cette instance.

Cette autorisation d'absence pourra néanmoins être refusée par l'employeur s'il estime, après avis, le cas échéant, du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, qu'elle pourrait avoir des conséquences préjudiciables à la bonne marche de l'entreprise. Ce refus motivé peut alors être contesté par le salarié en référé prud'homal.

Une indemnité, versée par l'Etat dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, viendra compenser totalement ou partiellement la perte de salaire de l'intéressé dont la rémunération n'aura pas été maintenue par l'employeur. Enfin, les salariés en congé de représentation bénéficient des dispositions relatives à la protection contre les accidents du travail pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leur mission.

L'institution du congé de représentation tend à faciliter la participation des bénévoles associatifs à des instances de concertation créées à l'initiative des pouvoirs publics. D'après les estimations qui ont été faites, environ 18 000 bénévoles seraient susceptibles d'en bénéficier, ce qui pourrait représenter un coût de 25 millions de francs par an.

Cette mesure, très attendue par les associations, constitue l'amorce de la mise en place d'un statut du bénévole.

2. Le contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique

Le projet de loi relatif au congé de représentation a été enrichi, au cours des débats à l'Assemblée nationale, d'un deuxième volet tendant à mettre en place un contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Ainsi, tout organisme souhaitant faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national sera tenu d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de son siège social. Il devra établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public. Ce compte d'emploi sera susceptible de faire l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes tendant à vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis. Il pourra être consulté par tout adhérent ou donateur.

L'introduction de ce dispositif a suscité un certain émoi au sein du milieu associatif, qui y voyait une atteinte à la liberté d'association. Il permettra cependant d'obtenir une plus grande transparence financière des appels à la générosité publique.

B. LE PROJET DE LOI RELATIF A LA MODERNISATION DES ENTREPRISES COOPERATIVES

Ce projet de loi, actuellement en cours de discussion devant le Parlement, tend à adopter le fonctionnement des entreprises coopératives, aujourd'hui régi par la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, à l'évolution de l'environnement économique dans lequel elles évoluent. En particulier, leur développement exige de plus en plus souvent des ressources de financement, notamment en fonds propres, que les résultats de leur activité et les seuls apports de leurs membres ne suffisent plus toujours à leur procurer.

L'objet principal du texte est donc de leur permettre de recourir à des capitaux extérieurs, en prenant en compte la

rémunération du risque pris par les apporteurs de capitaux, tout en préservant la démocratie coopérative.

Ces principales dispositions novatrices sont les suivantes :

- la possibilité d'apports de capitaux par des associés non coopérateurs ;
- la création de parts sociales à dividende prioritaire ;
- l'amélioration de la rémunération des parts sociales ;
- la revalorisation des parts sociales soit par incorporation des réserves, soit par versement au profit des associés sortants d'un complément destiné à compenser les effets de l'érosion monétaire sur la valeur des parts ;
- la sortie du statut coopératif lorsque la survie ou le développement de la coopération l'exigent.

Les conséquences fiscales de l'ouverture des coopératives à des capitaux extérieurs, tant en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés que la taxe professionnelle, sont également prises en compte par le projet de loi.

Les dispositions proposées vont dans le sens d'un rapprochement du statut des entreprises coopératives avec les règles du droit commun, ainsi que d'une anticipation du projet de statut coopératif européen actuellement en préparation au sein de la Commission des Communautés européennes.

Votre rapporteur souhaite cependant que les adaptations nécessaires du statut des coopératives n'aboutissent pas à une remise en cause de la spécificité des principes fondateurs des organismes du secteur de l'économie sociale.

C. LES MESURES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES "EMPLOIS DE PROXIMITE"

Dans le cadre de la lutte contre le chômage, le Gouvernement cherche à favoriser la création d'emplois dits "de proximité".

Or, les associations jouent un rôle déterminant en matière d'organisation de "services de proximité" tels que l'aide au maintien à domicile des personnes âgées ou la garde des jeunes enfants.

Afin d'encourager l'offre d'emplois de proximité, une série de mesures en faveur des associations a été annoncée lors du Conseil des ministres du 30 octobre 1991.

Les associations sans but lucratif dont l'objet inclut la fourniture de services aux personnes et qui sont agréées par l'Etat pourront à la fois employer elles-mêmes des salariés, faciliter le rapprochement entre les demandes et les offres d'emploi et prendre en charge les formalités qui incombent à l'employeur.

Lorsqu'elles exerceront à titre non onéreux, ces associations ne seront assujetties ni à l'impôt sur les sociétés, ni à la TVA, ni à la taxe professionnelle. Elles bénéficieront de l'exonération des cotisations sociales à la charge de l'employeur pendant 24 mois pour l'embauche de leur premier salarié.

Une aide à la mise en place et une aide à la première année de fonctionnement pourront être accordée aux associations agréées ; l'Etat y consacra 200 millions de francs en 1992.

Enfin, les associations agréées bénéficieront d'une aide de l'Etat, pour un montant de 150 millions de francs, en faveur de la formation professionnelle des salariés ainsi que du développement du certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile.

Cette modification du statut juridique et fiscal des associations s'ajoutant aux autres mesures prévues en faveur des emplois de proximité (réductions d'impôt sur le revenu, renforcement des prestations sociales services pour la garde des jeunes enfants et l'aide à domicile des personnes âgées ou handicapées...) devrait favoriser la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois à temps partiel ou complet.

Votre rapporteur souligne toutefois l'insuffisance de ce type de mesures à régler le problème de fond de la montée du chômage.

IV. LES AUTRES AMENAGEMENTS PREVUS DU STATUT DES ENTREPRISES DE L'ECONOMIE SOCIALE

A. UN NECESSAIRE AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DES ASSOCIATIONS

Une clarification du système fiscal applicable aux associations est aujourd'hui vivement souhaitée par les responsables du milieu associatif. En effet, la reconnaissance par l'Etat de l'action associative en faveur de l'intérêt général passe par une définition précise du degré de discrimination positive qu'il est prêt à accorder aux associations en matière de fiscalité.

Le Conseil national de la vie associative (CNVA) a ainsi adopté le 12 juin 1991 un avis proposant certains aménagements de la fiscalité des associations.

Le CNVA propose tout d'abord que l'assujettissement à la TVA d'organismes sans but lucratif n'entraîne pas automatiquement leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés ni à la taxe professionnelle.

Le CNVA propose également l'aménagement de certains critères de la "doctrine des oeuvres", formalisée par une instruction du 27 mai 1977, par laquelle le service de législation fiscale du ministère des finances définit les conditions d'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les organismes à but non lucratif. Ces propositions sont actuellement l'objet de négociations en cours entre le ministère des finances et le ministère des affaires sociales, qui seraient susceptibles d'aboutir à un réaménagement de la fiscalité des associations en 1992.

Les critères de non-lucrativité définis par la "doctrine des oeuvres", qui sont soumis à ce débat, sont les suivants :

1er critère :

"L'activité exercée doit entrer strictement dans le cadre de l'activité désintéressée de l'association et contribuer par sa nature, et non simplement financièrement, à la réalisation de cet objet".

Ce critère devrait faire l'objet, selon le CNVA, d'une interprétation plus souple.

2ème critère :

"La gestion de l'association ne doit procurer aucun profit matériel direct ou indirect aux fondateurs, dirigeants ou membres de cette dernière".

La formulation de ce critère devrait, selon le CNVA, tenir compte de la tolérance, admise par le Conseil d'Etat, de la présence de salariés au sein du conseil d'administration.

3ème critère :

"La réalisation d'excédents ne doit pas être systématiquement recherchée".

Ce critère est vivement contesté par les associations. D'appréciation subjective, il est contraire aux exigences d'une saine gestion des associations, alors que la recherche d'excédents est parfaitement compatible avec la nécessité d'une gestion désintéressée.

Le CNVA considère donc que ce critère devrait être supprimé.

4ème critère :

"Lorsqu'ils existent, les excédents de recettes doivent être réinvestis dans l'oeuvre elle-même".

Ce critère ne soulève pas d'objection de la part du CNVA.

5ème critère :

"L'activité doit présenter une certaine "utilité sociale".

Ce dernier critère introduit dans la "doctrine des oeuvres" par l'arrêt "Association Saint-Luc" du Conseil d'Etat du 30 novembre 1973, semble être devenu le critère majeur à partir duquel est appréciée la non-lucrativité de la gestion d'un organisme.

Le critère d'utilité sociale est aujourd'hui défini de manière négative : les besoins auxquels répond l'activité de l'oeuvre ne doivent pas être normalement ou suffisamment pris en compte par le marché.

Le CNVA propose une nouvelle définition de ce critère : serait reconnue d'utilité sociale une activité bénéficiant particulièrement, mais non exclusivement, à des personnes dont l'accès aux prestations fournies mérite d'être, en raison de leur situation sociale, facilité, grâce à l'octroi de tout avantage ou de tarifs préférentiels prenant en compte les besoins spécifiques qui sont les leurs.

Selon le CNVA, l'administration fiscale devrait également tenir compte de l'agrément obtenu, par l'organisme, de son ministère de tutelle.

Le CNVA aboutit ainsi à une reformulation des critères de la doctrine des oeuvres qui peut être résumée comme suit :

"Les organismes légalement constitués sont considérés comme non lucratifs au regard des dispositions de l'article 206-1 dès lors qu'ils accomplissent les conditions suivantes :

- l'organisme doit être géré et administré à titre essentiellement bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes ou par personnes interposées, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;

- l'activité exercée doit entrer dans le cadre de l'activité générale désintéressée de l'organisme ou contribuer à la réalisation de son objet social ;

- la réalisation d'excédents de recettes peut être recherchée pour les besoins de la sécurité financière et du développement de l'action générale de l'organisme ;

- lorsqu'ils existent, les excédents de recettes doivent être utilisés par l'organisme lui-même et affectés à un compte de réserves destiné à faire face à des besoins futurs conformes à son objet social ;

- leur activité est exercée soit au profit de la collectivité en général, soit au profit de certaines personnes, en permettant l'octroi d'avantages particuliers à celles qui le justifient au vu de leur situation économique ou sociale ou en pratiquant des tarifs homologués par l'autorité publique.

Les regroupements de ces organismes sont également réputés non lucratifs".

B. LA PREPARATION DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR EUROPEEN

La mise en oeuvre du grand marché intérieur européen devrait entraîner à moyen terme certaines adaptations du statut des entreprises de l'économie sociale.

En effet, la Commission des Communautés européennes s'est engagée, dans sa communication au Conseil des ministres du 21 décembre 1989, à s'assurer de l'application effective des principes du Traité de Rome aux entreprises de l'économie sociale en procédant à une lecture des législations nationales.

La France est concernée par cet examen car :

- le droit français limite, en contradiction avec l'article 7 du Traité de Rome sur la non-discrimination, la participation de non-nationaux à la constitution d'une coopérative ;

- un critère de résidence est imposé aux étrangers participant à une association.

D'autres incompatibilités avec les principes de libre circulation, de libre établissement et de libre prestation de services pourraient être relevées à l'occasion de cet examen des législations par la Commission.

Par ailleurs, un projet de statut coopératif européen est actuellement en préparation. Ce statut, qui devrait être adopté sous la forme d'un règlement communautaire, demeurerait optionnel et n'aurait pas vocation à remplacer les statuts nationaux existants.

De même, un projet de statut d'association européenne, prévoyant la possibilité du regroupement d'associations de plusieurs pays membres de la Communauté, ainsi que la libre implantation d'une association dans un autre pays membre, est actuellement à l'étude.

Enfin, les mutuelles relevant du code de la mutualité et les institutions de prévoyance relevant du code de la Sécurité sociale, qui avaient été jusqu'à présent volontairement exclues du champ des directives communautaires "assurances", souhaitent aujourd'hui pouvoir y être intégrées. Leurs propositions sont actuellement examinées par la Commission.

ANNEXE

MODIFICATION APPOURTEE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN PREMIERE LECTURE

L'Assemblée Nationale a adopté en seconde délibération un amendement tendant à majorer à titre non reconductible les crédits inscrits au chapitre 44-01, article 10 (subventions à divers organismes - Economie sociale) des services généraux du Premier Ministre, de 5,75 millions de francs.

On notera que dans le projet de loi de finances initiale, les crédits inscrits à ce chapitre ont été transférés au budget des affaires sociales et de l'intégration (chapitre 44-01 nouveau, article 10 : Economie et innovation sociale).

Cette modification porte à 23,83 millions de francs les crédits d'intervention en faveur de l'économie sociale, ce qui représente une progression de 13,5 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

Au cours de sa réunion du 17 octobre 1991, la Commission des finances du Sénat a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des affaires sociales et de l'intégration (Economie sociale) pour 1992.

La Commission a confirmé cette proposition lors de sa réunion du 19 novembre 1991, après avoir pris acte de la modification apportée à ces crédits par l'Assemblée nationale.