

N° 62

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 29

Services du Premier Ministre

**IV. PLAN, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET ECONOMIE SOCIALE**

3. Economie Sociale

Rapporteur spécial : M. Fernand LEFORT.

(1) Cette commission est composée de MM. Edouard Bonnefous, *président*, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents*, Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires*, Maurice Blin, *rapporteur général*, MM. René Bailayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Maasseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Molinet, René Monory, Jacques Mosson, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 34), 1740 (tome XIII) et in-8° 458.

Sénat : 61 (1983-1984)

Loi de Finances - Economie sociale

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	3
AVANT PROPOS	4
I - PRESENTATION DES CREDITS	5
II - BILAN ET ACTION DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE	7
<i>A. Les textes de l'Economie sociale.....</i>	7
<i>B. Les structures de l'Economie sociale</i>	8
<i>C. Les interventions de l'Economie sociale.....</i>	11
<i>D. Les difficultés de l'Economie sociale</i>	12

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La Commission enregistre avec satisfaction les résultats positifs de l'Economie sociale et l'action menée par la Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale.

La Commission juge particulièrement intéressantes les créations du Cabinet Développement et Appui et de l'Institut de Développement de l'Economie sociale.

La Commission estime nécessaire le renforcement des moyens financiers et humains affectés à l'Economie sociale afin notamment de contrôler l'utilisation des crédits.

La Commission encourage vivement la prise en compte de l'Economie sociale au niveau local. Il convient notamment de rechercher activement le développement de ce secteur dans le cadre de la procédure des contrats de plan. A cette fin la création « d'outils régionaux de l'économie sociale » doit être encouragée.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Finances a examiné les crédits de l'Economie sociale (Services du Premier Ministre, Plan, Aménagement du Territoire et Economie sociale-section III) au cours d'une séance du 25 octobre 1983.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1984 de l'Economie sociale.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'Economie sociale, à travers ses trois composantes que sont les coopératives, les sociétés mutualistes et les associations gestionnaires, représente à la fois :

- un secteur original et bien vivant situé entre le secteur privé lucratif de l'économie de marché et le secteur public,

- une part non négligeable de notre économie,

- 1.100.000 salariés (soit 6 % du total national),

- 154.000 entreprises (5,6 % du total national),

- 182.000 établissements (6 % du total national),

- 30.000.000 bénéficiaires (soit plus d'un Français sur deux).

Les crédits qui lui sont affectés, qui ne représentent qu'à peine 0,5 % du seul budget du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Economie sociale, sont sans rapport avec l'importance quantitative et qualitative de ce secteur, et doivent surtout être considérés comme des crédits d'impulsion.

I - PRESENTATION DES CREDITS

La dotation de l'Economie sociale inscrite à la section III de budget « Plan et Aménagement du Territoire » passe de 11,26 millions de francs en 1983 à 11,93 millions de francs en 1984, soit une majoration de 5,93 % en francs courants, après l'augmentation exceptionnelle de 1983 (+ 43 %).

Cette augmentation correspond à :

- un ajustement des crédits de personnel (+ 90.000 francs),
- une transformation d'emploi (mesures nouvelle 01.11, soit + 143.000 francs). La création d'un emploi de statisticien, chargé de mettre en place un « compte satellite » en collaboration avec l'INSEE, est partiellement gagée par la suppression d'un emploi de secrétaire.
- une diminution de 8 % des crédits d'études du chapitre 34.06 (mesures nouvelles 01.13.01 : 120.518 francs). Il convient de remarquer qu'en 1983, les crédits de ce chapitre ont été réduits de moitié.
- une progression de 7 % des crédits d'intervention du chapitre 44.01 (mesures nouvelles 01.17 : + 500.000 francs).

Les subventions aux organismes de l'Economie sociale, qu'ils soient coopératifs, mutualistes ou associatifs, passent de 7,5 millions de francs en 1983 à 8 millions de francs en 1984.

L'ensemble de ces mesures est récapitulé dans le tableau ci-dessous.

	Crédits ouverts en 1983	Crédits proposés en 1984	Variation
Titre III. Moyens des services	3.762.655 F	3.930.672 F	+ 4,5 %
Titre IV. Action économique	7.500.000 F	8.000.000 F	+ 6,7 %
Total	11.262.655 F	11.930.672 F	+ 5,9 %

II - BILAN DE L'ACTIVITE DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE

Dès le 10 mai 1981, le gouvernement affirme publiquement et officiellement son choix d'aider à reconnaître, développer, promouvoir l'Economie sociale.

Le gouvernement met alors en place une structure pour mener cette politique : la **Délégation Interministérielle à l'Economie sociale** auprès du Premier Ministre et mise à disposition du ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

La Délégation a pour mission d'aider au développement des mutuelles, des coopératives ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'Economie sociale. Elle joue un rôle de concertation, de coordination et d'impulsion dans ces secteurs.

Cette impulsion est bien réelle et s'est exercée dans différentes directions.

A. LA PROMOTION DE L'ECONOMIE SOCIALE SUR LE PLAN JURIDIQUE

Il s'agit avant tout de la loi du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'Economie sociale, adoptée à l'unanimité des deux assemblées.

La loi crée de nouveaux statuts (coopératives artisanales, coopératives d'entreprises de transports et coopératives artisanales de transport fluvial), améliore les statuts anciens (des coopératives maritimes, des coopératives d'intérêt maritime, des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré), mais surtout crée les Unions d'Economie sociale qui devraient permettre aux Sociétés Coopératives Ouvrières de Production (SCOP) de s'associer avec d'autres composantes de l'Economie sociale (mutuelles, associations, etc...) au sein d'entreprises communes, élargissant leurs possibilités d'action.

En outre, les coopératives artisanales, maritimes et des transporteurs voient leurs excédents nets de gestion réemployés dans la coopérative exemptés de l'impôt sur les sociétés.

Il s'agit également de la prise en compte de l'Economie sociale dans des textes financiers.

● Certaines dispositions de la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne concernant notamment le titre participatif et le changement des règles de fonctionnement des fonds communs de placement à risques, sont issues du rapport « Epargne et financement de l'Economie sociale » auquel a activement participé la Délégation. Le titre participatif présente un intérêt tout particulier pour les sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP), pour lesquelles il présente un instrument de création de fonds propres très appréciable.

Enfin, a été obtenue, à l'occasion de la loi de Finances pour 1983, l'exonération de l'I.R.P.P. des indemnités Assedic affectées au capital d'une SCOP par leurs titulaires.

B. LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES TECHNIQUES ET FINANCIERES ADAPTEES A L'ECONOMIE SOCIALE

1) Une structure d'analyse : le Comité consultatif de l'Economie sociale, mis en place en juin 1982.

Sa mission est de mener à travers des groupes de travail ad hoc une concertation et des réflexions prospectives sur toutes les questions intéressant l'Economie sociale. Le Comité se compose de 30 membres représentant les différents secteurs de l'Economie sociale.

Cette structure d'analyse va être complétée en 1984 par un outil d'analyse : un « compte satellite de l'Economie sociale » constitué en collaboration avec l'INSEE.

2) Une structure de soutien : le cabinet « Développement et Appui ».

La création du cabinet « Développement et Appui » en septembre 1982 a eu pour but de doter le mouvement coopératif ouvrier d'un instrument spécialisé d'intervention tant au niveau des coopératives existantes qui ont besoin d'être réorganisées qu'à celui des SCOP nouvelles qui n'ont pas de structure d'encadrement suffisante.

Son rôle est double. Il opère en premier lieu des missions de diagnostic d'entreprise auprès des SCOP de plus de 50 salariés dans le cadre du programme de diagnostic systématique défini par la Confédération. Ce programme mis sur pied depuis deux ans constitue avec la création d'une centrale des bilans, l'un des moyens essentiels mis par la Confédération au service du développement des coopératives.

Cette mission est effectuée pour

- détecter les causes de difficultés existantes ou prévisibles ainsi que les potentialités bénéfiques,

- préconiser les actions à entreprendre pour supprimer ou prévenir les difficultés, valoriser les potentialités.

111 diagnostics ont été réalisés :

- 32 par des délégués de la confédération,
- 79 par des consultants externes.

Le nombre des emplois concernés par l'ensemble des diagnostics est de 7.671.

La seconde mission est d'établir des « directions relais », soit pour de nouvelles coopératives, soit pour des coopératives en difficulté.

Articulée autour d'un dirigeant-relais de haut niveau secondé par des spécialistes (gestion, production, marketing, commercialisation), cette équipe est en mesure de fournir aux entreprises concernées, l'équipe de direction compétente qui lui fait défaut. Elle intervient pour une période plus ou moins longue (plusieurs mois le plus souvent) jusqu'à la mise en place par la SCOP de l'encadrement dont elle a besoin.

Trois directions-relais ont été réalisées :

- une dans une nouvelle SCOP,
- deux dans des SCOP récentes,
- deux dans des SCOP en difficulté.

Quatre opérations sont encore en cours.

Le nombre d'emplois concernés par les 5 directions-relais est de 511.

3) Une structure de financement : l'Institut de Développement de l'Economie sociale (I.D.E.S.).

● La création de l'IDES, survenue le 10 mars 1983 est l'aboutissement d'un projet initié par la Délégation à l'Economie sociale et élaboré en étroite concertation avec le ministère de l'Economie et des Finances.

L'IDES est une S.A. gérée par les institutions et mouvements de l'Economie sociale (assurances mutuelles, banques coopératives, plusieurs mouvements : SCOP, Coopératives maritimes, coopératives d'artisans, coopératives HLM, coopératives de transporteurs) qui possèdent 70 % du capital. L'Etat participe à hauteur de 30 % du capital.

● **Les Missions de l'IDES** : Jusqu'ici les entreprises de l'Economie sociale étaient gênées dans leur développement par le manque de fonds propres ; la création de l'IDES répond en partie à ces besoins. **L'objet essentiel de l'IDES est l'intervention en capital ou quasi capital au profit des entreprises de l'Economie sociale. Il ne le fait que pour des cas de créations ou de développement, il n'est pas du tout un instrument de sauvetage d'entreprises en difficulté.**

● **Procédure** : L'IDES intervient sous forme de dotation participative dans le cas des S.A. coopératives qui peuvent émettre des titres participatifs. Pour les autres entreprises du secteur (coopératives en SARL, mutuelles et associations), l'IDES n'est pas encore intervenu, mais pourra le faire sous forme d'apports en compte courant bloqué.

Les dossiers d'intervention doivent être présentés à l'I.D.E.S. par les établissements bancaires et financiers liés à l'I.D.E.S. après avoir sollicité l'avis des organismes fédératifs ou interfédératifs compétents. L'établissement bancaire présentateur devra préciser la nature, le montant et le délai de sa propre intervention.

● **Résultats** : Au 31 août 1983, l'IDES a réalisé les interventions pour un montant de 7,25 millions de francs.

Pour l'année 1984, l'IDES envisage un rythme d'engagement de 2 millions de francs par mois. Ses interventions représentent en moyenne 10 à 15 % du montant de l'investissement, soit pour l'année 1984, 24 millions de francs d'engagements correspondant à des investissements compris entre 150 et 250 millions de francs intéressant 2000 salariés environ.

C. L'UTILISATION DES CREDITS D'INTERVENTION DE L'ECONOMIE SOCIALE

Les crédits d'intervention du titre IV représentent les 2/3 du total des crédits de l'Economie sociale. Il s'agit de subventions à des organismes coopératifs, mutualistes ou associatifs.

En 1983, les crédits engagés ont été utilisés de la façon suivante :

– action en faveur de la Confédération Générale des SCOP, qui a bénéficié cette année de subventions à hauteur de 4 millions de francs. Ces subventions sont au nombre de deux :

La première pour un montant de 3.000.000 de francs est destinée à permettre à la Confédération

1. d'assurer le suivi de lancement des SCOP récemment créées (6 premiers mois),

2. d'effectuer le diagnostic régulier des entreprises existantes,

3. d'apporter un appui de gestion aux entreprises, soit par intervention des délégués régionaux de la Confédération ou de consultants extérieurs, soit éventuellement par la mise en place de direction-relais.

La seconde d'un montant de 1.000.000 de francs doit permettre la mise en place par la Confédération générale des SCOP d'un outil-exportation spécialement adapté aux besoins des coopératives. Cet organisme a un rôle d'information, de promotion et de formation à l'exportation, également d'appui à l'implantation des SCOP à l'étranger.

Il s'agit d'une action qui se prolonge dans le cadre du IX^e Plan (PPE n° 7).

– une subvention de 950 millions de francs en faveur du Comité de liaison des boutiques de gestion pour l'action qu'il mène en faveur de la création d'entreprises et du suivi de gestion des petites entreprises d'Economie sociale.

– les autres interventions sont au nombre de sept à la date du 15 août 1983 pour un montant global de 1,1 million de francs. Cela représente un montant moyen de 157.000 francs. Elles vont de 50.000 à 300.000 francs. toutes ont pour but d'aider des associations qui ont entrepris des actions concourant au développement de l'Economie sociale et qui ont, généralement pour conséquence des créations d'emplois.

Observation. Sans qu'il soit possible de dire si l'évolution positive des SCOP résulte du soutien actif de la Délégation, un chiffre peut néanmoins être retenu à l'appui de ces actions : les effectifs salariés des SCOP étaient au 1er janvier 1980 de 31.438 ; sont aujourd'hui (chiffre établi au 21 juin 1983) de 39.465, soit une augmentation de 8.027 unités en moins de 3 ans. Durant les 6 premiers mois de 1983, il a été créé 2.436 emplois.

D. LES DIFFICULTES DE LA DELEGATION

1) Difficultés des moyens

Même si la Délégation ne doit en aucun cas être assimilée à une administration classique, les moyens qui lui sont accordés sont très limités et ne paraissent pas suffisants pour remplir avec une pleine efficacité leur mission d'impulsion.

- Le cabinet Développement et Appui qui constitue une initiative extrêmement intéressante de soutien d'encadrement ne comporte que 10 personnes, et les diagnostics d'entreprises sont exclusivement réalisés par des délégués de la Confédération Générale des SCOP et des consultants externes.

- La gestion des crédits d'intervention est la plupart du temps déléguée à des organismes fédérateurs. La subvention n'est pas directement versée à l'entreprise intéressée mais est attribuée à la Confédération Générale des SCOP. Les moyens financiers et humains paraissent très insuffisants pour donner un contenu réel aux dispositions réglementaires prévoyant le contrôle de l'utilisation des crédits.

2) La prise en compte de l'Economie sociale au niveau local.

L'Economie sociale est une économie du quotidien. Les réunions d'information organisées par la Délégation sont un point positif pour encourager les régions et les collectivités locales à prendre leur part, aussi large que possible, dans les aides à apporter, directement ou indirectement, aux organismes et entreprises relevant du secteur de l'Economie sociale, dans le nouveau contexte de décentralisation, où régions et collectivités locales ont un rôle déterminant à jouer.

Cette initiative doit cependant être complétée par la mise en place de structures, prévues par les textes, mais qui n'ont, semble-t-il, pas toujours de contenu réel.

Il s'agit en premier lieu de la désignation des correspondants régionaux et départementaux de la Délégation Interministérielle à l'Economie sociale qui doit être effectuée dans tous les départements et les régions.

Il s'agit, en second lieu, de la mise sur pied au sein de chaque région, dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat-Région, d'un « outil » régional favorisant le développement de l'Economie sociale, l'Etat s'engageant à le financer à hauteur de 133.000 francs par an pendant trois ans, soit le tiers de son coût de fonctionnement annuel.

La Commission des Finances a examiné les crédits du Plan et Aménagement du Territoire, section III - Economie sociale, au cours de sa séance du 25 octobre 1983.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1984 de l'Economie sociale.