

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, 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° 35

Services du Premier Ministre

IV — Plan

ECONOMIE SOCIALE

Rapporteur spécial - M. Robert VIZET.

(1) Cette commission est composée de MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamei, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Balayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Moission, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pinta, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.), 363 et annexes, 395 (annexe n° 35), 400 (tome XV) et T.A.
Sénat : 95 (1985-1986)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	3
<i>EXAMEN EN COMMISSION.....</i>	4
<i>AVANT-PROPOS.....</i>	5
<i>I - UN BUDGET D'ABANDON.....</i>	7
1) LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT.....	7
2) LES MOYENS D'INTERVENTION.....	8
<i>II - ...POUR UN SECTEUR POURTANT EN CONSTANT DEVELOPPEMENT.....</i>	9
1) UN SECTEUR IMPORTANT DANS LA VIE ECONOMIQUE.....	9
2) UN SECTEUR UTILE SUR LE PLAN SOCIAL.....	10
<i>III - ... QUI MERITERAIT DES MESURES RAPIDES POUR RESOUDRE SES PROBLEMES TRADITIONNELS.....</i>	11
1) L'ADAPTATION DE LA FISCALITE.....	11
2) L'APPORT EN FONDS PROPRES A L'ECONOMIE SOCIALE.....	12

PRINCIPALES OBSERVATIONS

- Un projet de budget qui traduit l'abandon du secteur de l'économie sociale.

- Le budget général comporte également des mesures défavorables au secteur associatif.

- Le secteur de l'économie sociale continue pourtant à se développer et à créer des emplois.

- Après les importantes mesures en faveur de l'économie sociale qui ont marqué la précédente législature, des projets de réforme pourraient être mis à l'étude pour :

- adapter la fiscalité des associations;

- créer une réduction d'impôt pour les dons des particuliers en faveur d'associations;

- faciliter l'apport en fonds propres à l'économie sociale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 1986 sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Economie sociale pour 1987 sur le rapport de M. Robert Vizet, Rapporteur spécial.

M. Robert Vizet, s'il s'est réjoui que la Commission continue de publier un rapport spécial sur ces crédits, eu égard à l'importance du secteur de l'économie sociale, a cependant regretté la dégradation des moyens budgétaires qui passent de 33,8 millions de francs à 15 millions de francs. Compte tenu de la modicité de ces dotations, il s'est demandé si l'on pouvait encore parler d'un budget de l'économie sociale.

Il a également dénoncé l'attaque en règle contre le secteur associatif contenue dans le budget général et qui se traduit par d'importantes réductions de subventions aux associations ou la suppression de postes mis à disposition des organismes péri-scolaires.

M. Josy Moinet a regretté que l'on maintienne un instrument, la Délégation à l'économie sociale, sans lui donner les moyens de son fonctionnement. Il aurait souhaité que le Gouvernement allât au bout de sa logique en supprimant ce budget plutôt que de le maintenir de manière symbolique.

M. Emmanuel Hamel a émis le souhait que la Commission procède dans l'avenir à l'audition du Ministre chargé de la Fonction Publique et du Plan pour connaître ses intentions dans ce domaine.

M. Stéphane Bonduel a également dénoncé l'abandon du secteur associatif.

M. Jacques Descours Desacres a jugé préférable d'adopter ces crédits pour préparer la réflexion que le Gouvernement engagera sur l'avenir de ce secteur.

Après l'intervention de M. Christian Poncelet, Président, qui a souhaité que la Commission adopte ce projet de budget dans l'attente des explications du Gouvernement sur l'avenir de ces crédits, celle-ci a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption du budget de l'économie sociale pour 1987.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Au moment de présenter ce projet de budget de l'Economie sociale pour 1987, le sentiment de votre rapporteur est partagé entre la satisfaction que votre Commission continue de publier un rapport spécial sur ces crédits, ce qui témoigne de l'intérêt justifié que nous portons à ce secteur et l'inquiétude relative à l'évolution des dotations budgétaires qui traduisent un abandon de ce secteur.

Le projet de budget propose une réduction de moitié des crédits d'intervention au profit des activités d'économie sociale, ce qui peut paraître comme un moindre mal lorsqu'on sait que les conclusions de la mission de MM. Belin et Gisserot, référence qui semble justifier toutes les coupes sombres contenues dans le budget général, proposaient la suppression de la Délégation à l'Economie sociale.

Un premier pas, si l'on peut dire, a été franchi avec la suppression du secrétariat d'Etat à l'Economie sociale, dont le bilan, sur une période pourtant très réduite, apparaît très positif.

Tout laisse préjuger un abandon de l'économie sociale, bien entendu au nom d'un libéralisme dont le budget 1987 est présenté comme la première illustration.

C'est pourtant méconnaître l'intérêt de ce secteur qui se caractérise par les valeurs de responsabilité, de solidarité et d'innovation.

C'est aussi méconnaître que même dans les pays de l'ultra-libéralisme déclaré, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, l'économie sociale connaît un développement tout à fait significatif.

I - UN BUDGET D'ABANDON...

Depuis 1984, la Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale était placée sous l'autorité d'un Secrétaire d'Etat particulier auprès du Premier Ministre .

Aussi les crédits de l'Economie sociale constituaient-ils une des actions du bleu des services généraux du Premier Ministre.

Après la suppression du Secrétariat d'Etat à l'Economie Sociale, la Délégation a été placée sous la tutelle du Ministre chargé de la Fonction Publique et du Plan.

Les crédits de l'économie sociale sont désormais inscrits sur le fascicule « Plan » des Services du Premier Ministre.

Les crédits de l'économie sociale évoluent comme suit en 1986 :

	1986	1987	1987/86
Titre III - Moyens de fonctionnement de la délégation	4,21 MF	3,5 MF	- 16,9 %
Titre IV - Subventions (chapitre 44.13)	33,8 MF	15,12 MF	- 55,3 %
Total	38,01 MF	18,62 MF	- 51 %

La suppression du Secrétariat d'Etat à l'Economie Sociale ne consiste pas en une simple mesure de réorganisation gouvernementale mais plutôt en un abandon des actions de l'Etat dans ce secteur.

Le projet de budget pour 1987 traduit cette orientation :

1) Les moyens de fonctionnement diminuent de 16,9 %. Ceux-ci étaient déjà symboliques, ils deviennent inexistantes :

- les effectifs sont ramenés de 9 à 7, y compris le Délégué à l'Economie Sociale;

- aucune mesure nouvelle positive n'est prévue dans le projet de budget.

2) Les moyens d'intervention sont ramenés de 33,8 MF à 15,12 MF.

Encore faut-il rappeler que la première décision du Gouvernement dans ce secteur aura été d'annuler dans le collectif budgétaire 20 des 33,8 MF de la loi de finances initiale.

D'une manière générale, le secteur associatif fait l'objet d'une tentative de démantèlement dans le cadre de ce projet de budget :

- suppression de 1.679 postes mis à disposition des organismes péri-scolaires,

- réexamen drastique des moyens accordés dans le cadre du budget général aux associations. Les subventions aux associations diminuent ainsi de 20 % au sein du budget de l'Environnement, de 50 % dans le budget du Tourisme, de 30 % dans le budget de la Culture ou de l'Industrie, etc..

Peut-on encore parler d'un budget de l'Economie Sociale ?

II - ... POUR UN SECTEUR POURTANT EN CONSTANT DEVELOPPEMENT...

1) Un secteur important dans la vie économique

L'effort budgétaire apparaît très en-deçà de l'importance du secteur considéré.

En effet, l'économie sociale, secteur de la libre entreprise collective, représente une part non négligeable de notre économie nationale.

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

Les effectifs seraient répartis à raison de :

- 65,2 % dans des associations,
 - 20,7 % dans des coopératives,
 - 11,3 % des mutuelles
- et le restant dans des comités d'entreprise, des syndicats ou des fondations.

Le fait que 30 millions de personnes bénéficient, en matière sanitaire et sociale, des services d'une mutuelle permet également de situer l'importance de l'économie sociale.

Plusieurs chiffres rendent compte aussi de l'utilité économique et sociale de ce secteur.

Sur le plan économique, en effet, l'économie sociale regroupe aujourd'hui 35 % du marché national de l'assurance, 40 % de l'épargne, 30 % de l'agro-alimentaire ou 12 % de l'activité (touristique). (Votre rapporteur observera à ce titre que les crédits en faveur du tourisme social diminueront en 1987).

Dans le domaine de la réhabilitation du parc immobilier ancien, leur intervention porte sur environ 50.000 logements par an.

Les Sociétés Coopératives Ouvrières de Production employaient au 31 juillet 1986, 35.027 salariés. 200 sociétés coopératives ouvrières de production sont créées chaque année avec un volume d'emplois de 2.000 par an, ce qui traduit les potentialités de ce secteur en termes d'emplois.

2) Un secteur utile sur le plan social

Sur le plan social, l'utilité du secteur est encore plus évidente.

La transformation en S.C.O.P. permet souvent la reprise de sociétés saines en difficulté ou la résolution de problèmes de succession de chefs d'entreprise.

Les associations réalisent plus de 50 % du chiffre d'affaires de la formation professionnelle continue en France et représentent, en matière sanitaire et sociale, 70 % de la capacité de l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux à prix de journée et 16,4 % du potentiel hospitalier métropolitain.

Le mouvement associatif facilite d'autre part la réinsertion sociale de marginaux ou l'intégration dans la société de personnes isolées ou handicapées.

III - ... QUI MERITERAIT DES MESURES RAPIDES POUR RESOUDRE SES PROBLEMES TRADITIONNELS

La précédente législature a été marquée par une grande activité dans le domaine de l'économie sociale. Plusieurs lois très importantes ont été adoptées en 1985 afin de répondre à un double objectif :

- adapter les statuts de l'économie sociale; c'était l'objet de la loi du 12 juillet 1985 et de la loi du 25 juillet 1985 portant réforme du Code de la mutualité;

- augmenter les fonds propres de l'économie sociale; ainsi la loi du 11 juillet 1985 avait-elle pour objet de permettre aux associations exerçant une activité économique d'émettre un « titre associatif », sorte d'obligation remboursable à la seule initiative de l'émetteur. De même, la loi du 12 juillet 1985 avait également pour objet de permettre, sous certaines conditions, aux S.C.O.P. de faire entrer dans leur capital social des capitaux privés, avec un pouvoir proportionnel à leur apport, dans la limite de 49 % des mandats. Cette mesure vise à sauver un certain nombre de S.C.O.P. en difficulté.

1) L'adaptation de la fiscalité

La Délégation à l'Economie sociale a un rôle de coordination et de suivi des modifications de textes législatifs. A l'écoute des grands mouvements pour le monde associatif, trois axes de réflexion sont en cours :

- 1- A partir de l'étude sur les aspects économiques du fonctionnement et du développement des activités des associations confiées à l'Union nationale interfédérale des Oeuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS), un groupe de réflexion s'est constitué qui devrait amener dans l'année 1987 des propositions de modification de textes législatifs.

- 2- A partir d'une action menée par la Fondation pour le développement associatif (FONDA), une proposition créant une réduction d'impôt pour les dons de particuliers en faveur d'associations.

3- Sur les 6 avis autorisés émis par le Conseil national de la Vie associative (C.N.V.A.) le 29 mai 1986, trois concernent directement les associations à activités économiques et envisagent des perspectives de réforme concernant :

- les contrats pluri-annuels d'utilité sociale
- la fiscalité des associations
- le plan comptable des associations.

2) L'apport en fonds propres à l'économie sociale

En dehors des textes récents précités, c'est par l'intermédiaire de l'Institut de Développement de l'Economie sociale, créé en 1983, qu'il a été tenté de remédier à l'insuffisance traditionnelle en fonds propres de l'économie sociale.

L'Institut de Développement de l'Economie sociale intervient sous forme d'apports en fonds propres et de garantie de prêts de fonds de roulement au profit des entreprises du secteur de l'économie sociale.

Les apports en fonds propres sont effectués à l'occasion de la création et du développement des entreprises ou lors de la transmission d'entreprise s'accompagnant d'une transformation en société coopérative. Ils prennent les formes suivantes : souscription à des émissions de titres participatifs, apports en comptes courants bloqués, prêts participatifs.

L'intervention en garantie est effectuée par le Fonds de garantie de l'Economie sociale que l'Institut de Développement de l'Economie sociale gère pour le compte de l'Etat.

Cette garantie est délivrée à tous les établissements de crédit pour leur financement de fonds de roulement à destination des entreprises d'économie sociale. Elle couvre partiellement les prêts participatifs bancaires et les prêts bancaires subordonnés aux associations selon des modalités arrêtées par convention avec l'Etat et SOFARIS.

Les opérations du fonds de garantie de l'économie sociale ont pris fin à la date du 31 juillet 1986, le gouvernement ayant décidé sa suppression pour des raisons que votre rapporteur comprend très difficilement.

L'Institut de Développement de l'Economie sociale a connu un premier exercice (20 mois) difficile qui s'est traduit par une perte d'un peu plus de 5.000.000 francs. Le montant de cette perte s'explique par le niveau élevé des provisions constituées, en raison d'un certain nombre de sinistres importants.

Les mesures prises pour redresser cette situation en cours d'exercice et depuis lors, ont produit leurs effets. Les comptes de l'exercice 1985 font apparaître un bénéfice d'exploitation de 4.794.664 francs et un résultat comptable net, après provisions, de 4.281.678 francs.

- Concours accordés par l'Institut de Développement de l'Economie sociale depuis sa création le 10 mars 1983.

Le total des concours accordés par l'I.D.E.S. depuis sa création s'élevait au 31 juillet 1986 à 51.571.000 francs sur lesquels 44.791.000 francs constituent des engagements en cours. En ont bénéficié 55 entreprises avec un effectif global de 5.293 salariés, parmi lesquelles 38 sociétés coopératives ouvrières de production pour un montant total de 34.591.000 francs, soit près de 70 % du total.

Par ailleurs, le Fonds de garantie de l'Economie sociale s'est engagé sur la même période à hauteur de 7.502.500 francs en garantie de prêts participatifs bancaires d'un montant total de 30.810.000 francs. 34 entreprises en ont bénéficié.

Enfin, la SOFINES (Société Financière d'Innovation de l'Economie sociale), créée en juin 1984 (filiale de l'I.D.E.S. à hauteur de 28 %) a consenti un volume de concours s'élevant à 3.750.200 FRANCS.

Le bilan du premier exercice (juin 1984-31 décembre 1985) fait apparaître un bénéfice comptable de 511.861 francs.

- Modification du capital

Le capital initial de l'Institut de Développement de l'Economie sociale était de 52.771.000 francs.

L'assemblée générale extraordinaire du 8 juin 1984 a décidé de le porter en une ou plusieurs tranches à 110.000.000 francs dans un délai de 5 ans.

Une première augmentation est intervenue le 18 janvier 1985 qui a eu pour effet de porter le capital de l'I.D.E.S. à hauteur de 82.067.000 francs.

Cette augmentation a été souscrite pour partie par les anciens actionnaires à raison de 16.451.000 francs (dont l'Etat pour 8.451.000 francs). De nouveaux actionnaires sont également entrés au

capital de l'I.D.E.S., dont notamment la Caisse des Dépôts et Consignations (2.500.000 francs), le Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance (2.500.000 francs), la Caisse centrale de Réassurance (1.000.000 francs) et un certain nombre d'organismes mutualistes.

● Perspectives d'action

Celles-ci devraient s'inscrire dans trois directions :

- recherche de partenariat avec des institutions financières similaires à base régionale ou professionnelle afin de voir celles-ci s'engager plus fortement dans la souscription de titres participatifs.

- mise en place et développement d'un fonds commun de placement à risque constitué avec les mutuelles d'assurance et permettant à l'I.D.E.S. de diriger des émissions de titres plus importantes que par le passé.

- préparation de l'introduction au second marché et au marché hors cote de titres participatifs émis par des coopératives.

Cependant, votre rapporteur souhaite évoquer un certain nombre de problèmes qui continuent d'affecter le développement de l'économie sociale.

Certains de nos partenaires comme l'Italie et la Grande-Bretagne consacrent beaucoup plus de moyens que nous au soutien de l'économie sociale.

Il serait normal en France que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine sollicitude à l'égard de l'économie sociale dans la mesure où ce secteur participe, au moindre coût pour la collectivité, à des missions de service public et à des tâches d'intérêt général et contribue, ce faisant à la sauvegarde de l'emploi.

Beaucoup plus grave, il apparaît dans certains cas que l'Etat utilise les institutions de l'Economie sociale, et en particulier les fonds de l'I.D.E.S., pour se débarrasser de dossiers d'entreprises en difficulté jugés trop gênants.

Ceci témoigne de la difficulté à reconnaître à ce secteur le rôle original et spécifique qui devrait lui être assigné.

S'agissant des S.C.O.P., l'amélioration de leur situation passe par plusieurs priorités :

- le renforcement de la formation professionnelle,
- la modernisation au niveau de la gestion et de l'invention technologique,
- l'ouverture des S.C.O.P. sur leur environnement économique général.

L'action des pouvoirs publics devrait s'orienter dans cette direction : ainsi, le contrat de plan signé en 1985 entre l'Etat et la C.G.-SCOP paraît avoir redonné de l'élan au développement des S.C.O.P. (cf. supra).

Votre rapporteur souhaite cependant que toutes les procédures de soutien aux activités de l'économie sociale soient notablement renforcées dans le respect de leur spécificité.

Réunie le 12 novembre 1986, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Economie sociale pour 1987.

Elle a décidé à la majorité de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits.