

N° 88

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

## 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 1989, 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° 25

Services du Premier Ministre

I. - Services généraux

ÉCONOMIE SOCIALE

*Rapporteur spécial* : M. Robert VIZET.

---

[1] Cette commission est composée de MM Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM René Bailayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cartigny, 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, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Maret, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 160 et annexes, 204 (annexe n° 25) et T.A. 24

Sénat : 87 (1988-1989)

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS.....</b>	4
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	6
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	8
<b>I. UN REGAIN D'INTERET POUR L'ECONOMIE SOCIALE .....</b>	9
<b>A) L'EVOLUTION DES CREDITS .....</b>	9
1. Présentation générale .....	9
2. Présentation détaillée .....	10
a) <i>Les moyens de fonctionnement</i> .....	11
b) <i>Les moyens d'intervention</i> .....	11
- <i>Un progression sensible</i> .....	11
- <i>Nombre de bénéficiaires des subventions et montant de ces aides en 1987 et au premier semestre 1988</i> .....	11
- <i>Bilan des aides</i> .....	12
<b>B) DES MESURES FAVORABLES A L'ECONOMIE SOCIALE .....</b>	13
1. L'article 12 du projet de loi de finances pour 1989 .....	13
2. Les mises à disposition d'instituteurs auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public .....	13
<b>II. L'ECONOMIE SOCIALE AU SEIN DE L'ECONOMIE NATIONALE .....</b>	15
<b>A) L'ELABORATION DU COMPTE SATELLITE DE L'ECONOMIE SOCIALE .....</b>	15
<b>B) LE POIDS ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ECONOMIE SOCIALE .....</b>	16
<b>III. LES OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX .....</b>	18
<b>A) LES MISSIONS DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE .....</b>	18

<b>B) LES ORIENTATIONS POUR 1989 .....</b>	<b>18</b>
1. Accroître l'autonomie des mouvements de l'économie sociale .....	18
a) <i>L'apport en fonds propres à l'économie sociale</i> ....	19
- <i>La situation actuelle</i> .....	19
- <i>Les projets de réforme</i> .....	21
b) <i>Le financement de la formation des administrateurs élus des entreprises de l'économie sociale</i> .....	21
2. Préparer les entreprises de l'économie sociale à l'instauration du marché unique européen .....	21
3. Mieux inscrire les actions menées par la Délégation à l'économie sociale dans le cadre des politiques gouvernementales prioritaires d'insertion sociale et de soutien à l'emploi ....	23
 <b>SECONDE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE .....</b>	 <b>24</b>

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **I. UN REGAIN D'INTERET POUR L'ECONOMIE SOCIALE**

Il semble que la nouvelle modification des structures gouvernementales reflète une certaine volonté de l'Etat de mener une politique plus active dans ce secteur.

En témoigne également le sensible relèvement des crédits.

Certes, les moyens de fonctionnement ne sont nullement améliorés et les effectifs de la Délégation (7 y compris le Délégué à l'économie sociale) restent inchangés.

Mais la progression des moyens d'intervention n'est pas négligeable, surtout dans le contexte budgétaire actuel.

C'est pourquoi on ne peut qu'espérer que le processus d'abandon du secteur associatif, qui est notamment caractérisé par une forte diminution des dotations accordées aux associations dans le cadre du budget général de l'Etat (15,2 millions de francs en 1985, 7,7 millions de francs en 1986, 6,4 millions de francs en 1987 et, à ce jour en 1988, 2,3 millions de francs), va être enrayeré.

La création au 1er janvier 1989, prévue au chapitre 31-92 du budget de l'Enseignement scolaire, de 250 emplois d'instituteurs mis à la disposition des organismes complémentaires de l'enseignement public peut effectivement être interprétée comme un signe favorable.

Un regain d'intérêt gouvernemental pour l'économie sociale serait certes parfaitement justifié par l'importance de ce secteur dans l'économie nationale.

### **II. LA PLACE ESSENTIELLE DE L'ECONOMIE SOCIALE DANS L'ECONOMIE NATIONALE**

Il est encore difficile d'apprécier à sa juste valeur l'importance de ce secteur. Mais les travaux d'élaboration d'un compte satellite de l'économie sociale et de mise en place d'indicateurs d'économie sociale devraient améliorer la précision des statistiques.

Cependant, on peut estimer qu'en 1987 :

1. l'économie sociale employait près de 1,3 million de salariés (dont les deux tiers dans le secteur associatif et plus de 17 % dans le secteur coopératif);

2. les mutuelles adhérentes à la Fédération nationale de la mutualité française assuraient une protection sociale complémentaire à près d'un Français sur deux et leur chiffre d'affaires était d'environ 30 milliards de francs;

3. l'économie sociale regroupait 35 % du marché national de l'assurance, 40 % de l'épargne, 30 % de l'agro-alimentaire et 50 % de la pêche artisanale et industrielle.

### III. LES OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX

Les moyens nouveaux attribués à l'économie sociale sont destinés à :

- accroître l'autonomie des mouvements de l'économie sociale. A cet égard, il importe en effet, comme votre rapporteur l'a déjà souligné par le passé, d'une part, de dégager de nouveaux modes d'apport en fonds propres à l'économie sociale et, d'autre part, de mettre en place un dispositif de financement de la formation des administrateurs élus des entreprises de l'économie sociale;

- préparer les entreprises de l'économie sociale à l'instauration du marché unique européen. Votre rapporteur espère que les adaptations de la législation et de la réglementation nationales face aux impératifs communautaires et l'élaboration d'un statut européen des coopératives ou des associations ne conduiront pas une remise en cause du statut original français;

- inscrire les actions de la Délégation à l'économie sociale dans le cadre des politiques gouvernementales prioritaires d'insertion sociale et de soutien à l'emploi, notamment dans la perspective de l'accompagnement du revenu minimum d'insertion. Si votre rapporteur tient à souligner que l'économie sociale est effectivement créatrice d'emplois, il se demande si l'insertion sociale est bien la vocation de ce secteur et il note qu'une action dans ce domaine nécessiterait des moyens importants.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits des services du Premier Ministre : I. Services généraux (Economie sociale), pour 1989, sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial.

Il est apparu à M. Robert Vizet, rapporteur spécial, que l'attribution de la compétence en matière d'économie sociale au secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre et le sensible relèvement des crédits qui passent de 16,2 millions de francs à 17,7 millions de francs, soit une augmentation de 9,2 %, reflétaient une certaine volonté de l'Etat de mener une politique plus active en ce domaine.

Il s'est notamment déclaré satisfait de la progression des moyens d'intervention de 12,4 %.

Il a cependant constaté que ces crédits ne retrouvaient pas leur niveau de 1986.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a également décelé un signe de regain d'intérêt pour l'économie sociale dans la reprise des mises à disposition d'instituteurs auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public.

Il a souligné que l'attention du Gouvernement était parfaitement justifiée par l'importance de l'économie sociale au sein de l'économie.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a ensuite présenté les objectifs poursuivis par le Gouvernement à travers l'augmentation des crédits. Il s'est félicité de la recherche de moyens d'accroître l'autonomie des mouvements de l'économie sociale tant en matière de modes d'apport en fonds propres qu'en matière de financement de la formation des administrateurs élus des entreprises de l'économie sociale. En revanche, il a émis la crainte que les adaptations envisagées de la législation et de la réglementation concernant l'économie sociale dans la perspective de l'instauration du marché intérieur européen ne conduisent à remettre en cause le statut original français.

Constatant la volonté d'inscrire les actions de la délégation à l'économie sociale dans le cadre des politiques gouvernementales prioritaires d'insertion sociale et de soutien à l'emploi, il s'est également demandé si la vocation du secteur de l'économie sociale était bien d'oeuvrer en ce sens. Il a souhaité qu'au préalable un bilan de l'utilisation des T.U.C. dans les associations pût être établi.

M. Jean-Pierre Masseret s'est félicité de l'intérêt gouvernemental pour l'économie sociale.

La Commission des Finances a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des Services du Premier Ministre : I. Services généraux (Economie sociale) pour 1989.

## AVANT-PROPOS

Mesdames,  
Messieurs,

La Délégation à l'économie sociale, après avoir relevé de l'autorité d'un secrétaire d'Etat particulier placé auprès du Premier Ministre, était l'an dernier placée sous la tutelle du ministre chargé de la Fonction publique et du Plan et ses crédits avaient donc été inscrits au fascicule « Plan » des Services du Premier Ministre.

Dans le projet de budget pour 1989, la dotation pour l'économie sociale réintègre le fascicule des Services généraux du Premier Ministre. En effet, à la suite de la modification des structures gouvernementales intervenue en 1988, le Premier Ministre est compétent dans ce secteur et ses pouvoirs en la matière sont exercés par délégation par le secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre.

Il semble que la nouvelle modification des structures gouvernementales reflète une certaine volonté de l'Etat de mener une politique plus active dans ce secteur.

En témoigne également le sensible relèvement des crédits.

## **I. UN REGAIN D'INTERET POUR L'ECONOMIE SOCIALE**

### **A. L'EVOLUTION DES CREDITS (1)**

#### **1) Présentation générale**

Les crédits prévus pour l'économie sociale en 1989 (1) s'élèvent à 17 745 197 francs contre 16 210 848 francs en 1988, soit une progression de 9,2 %.

Cette augmentation est appréciable car supérieure à celle de la moyenne des dépenses définitives de l'Etat (+ 4,5 %).

Cependant, on reste encore très loin du niveau des crédits qui avaient été inscrits dans la loi de finances pour 1986 (38,01 millions de francs).

Ces crédits globaux incluent la dotation budgétaire du Conseil nationale de la vie associative (600 000 francs), qui reste inchangée par rapport à 1988 et régresse donc en francs constants.

Cependant, jusqu'alors, cette dotation était versée sous forme de subvention (inscrite au titre IV) au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.) qui assurait la gestion du budget du Conseil national de la vie associative.

Pour répondre à un référé du Premier président de la Cour des comptes concernant la gestion des crédits du Conseil national de la vie associative, cette procédure a été supprimée par le projet de loi de finances pour 1989. Ces crédits sont désormais ventilés entre les chapitres adéquats du titre III.

(1) Dans le projet de budget initial. Cf. seconde délibération à l'Assemblée nationale

**Crédits de l'économie sociale  
(hors Conseil national de la vie associative)**

	1988	1989	Ecart	Variation en %
<b>Titre III : Moyens des services . . . .</b>	<b>3 517 461</b>	<b>3 551 810</b>	<b>+ 34 349</b>	<b>+ 0,98 %</b>
- Personnel : rémunérations d'activité . . . . .	1 421 158	1 544 409	+ 123 251	+ 8,67 %
- Personnel : charges sociales activité et retraites . . . . .	353 376	360 100	+ 6 724	+ 1,90 %
- Matériel et fonctionnement . . . .	1 742 927	1 647 301	- 95 626	- 5,49 %
<b>Titre IV : Interventions publiques</b>	<b>12 093 387</b>	<b>13 593 387</b>	<b>+ 1 500 000</b>	<b>+ 12,40 %</b>
- Subventions à divers organismes (hors C.N.V.A.) . . . . .	12 093 387	13 593 387	+ 1 500 000	+ 12,40 %
<b>Total dépenses ordinaires . . . . .</b>	<b>15 610 848</b>	<b>17 145 197</b>	<b>+ 1 534 349</b>	<b>+ 9,83 %</b>

**Dotation du Conseil national de la vie associative**

	1988	1989
<b>Titre III : Moyens des services . . . . .</b>		
Rémunérations . . . . .		83 256
- Cotisations sociales : part de l'Etat . . . . .		20 814
- Matériel et fonctionnement . . . . .		495 930
<b>Titre IV . . . . .</b>		
- Subvention au C.N.V.A. . . . .	600 000	
<b>Total . . . . .</b>	<b>600 000</b>	<b>600 000</b>

**2) Présentation détaillée**

En fait, l'augmentation globale des crédits consacrés à l'économie sociale résulte entièrement de la croissance des seuls crédits d'intervention.

### **a) Les moyens de fonctionnement**

Les moyens de fonctionnement de la Délégation à l'économie sociale ne sont nullement améliorés, puisqu'ils progressent de moins de 1 %.

Les crédits de matériel et de fonctionnement courant ainsi que ceux affectés pour les frais de déplacement sont l'objet de mesures d'économie.

En ce qui concerne les effectifs de la Délégation, à savoir sept personnes y compris le Délégué, ils restent inchangés.

### **b) Les moyens d'intervention**

#### **- Une progression sensible**

Leur progression de 1,5 million de francs, soit + 12,4 % (1), n'est pas négligeable dans le contexte actuel d'une certaine rigueur budgétaire.

Encore faut-il observer que ces moyens d'intervention, eux non plus, ne retrouvent pas leur niveau de 1986 (33,8 millions de francs, soit presque le double de la dotation prévue pour 1989).

#### **- Nombre de bénéficiaires de subventions et montant de ces aides en 1987 et au premier semestre 1988.**

Grâce aux moyens d'intervention dont elle disposait en 1987, la Délégation à l'économie sociale a accordé une aide financière à soixante quatre mouvements ou associations diverses relevant de l'économie sociale. Ces subventions étaient destinées à financer des programmes de développement, de formation et de création d'activités.

Par secteur d'activité, la répartition de ces aides fut la suivante :

- secteur coopératif (y compris mouvements et organismes de recherche sociale) : 7 496 000 francs (dont 3 millions de francs pour la Confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production);

- organismes de développement local : 2,628 millions de francs;

- associations diverses de tourisme social, d'éducation populaire, du secteur sanitaire et social : 3 780 000 francs.

Le montant moyen de l'aide financière s'est élevé à 217 262 francs; le nombre d'emplois que ces aides ont contribué à créer est estimé à 1 520.

Au cours du premier semestre 1988, des subventions ont été accordées d'un montant de 1 965 000 francs pour le secteur de la coopération et de la mutualité, de 315 000 francs au titre de la création d'activités et de 1 952 000 francs pour diverses associations.

#### - Bilan des aides

Au cours de l'année 1987 un programme de soutien aux structures nouvelles créatrices d'emplois a été mis en place. Trois conditions d'éligibilité ont été définies :

- que l'activité soit portée juridiquement par une entreprise de l'économie sociale (association, coopérative, mutuelle);

- que cette unité soit associée à un mouvement de l'économie sociale;

- que l'activité puisse démontrer sa capacité d'autonomie dès sa troisième année de fonctionnement.

Par ailleurs, l'essentiel du soutien financier apporté par la Délégation à l'économie sociale a été destiné au secteur coopératif.

Ces concours financiers ont été souvent destinés à mettre en place ou à étendre des programmes de formation.

\*

\*\*

Votre rapporteur estime donc que le **relèvement de la dotation budgétaire de la Délégation à l'économie sociale** constitue un **premier pas** et il espère qu'il signifie l'arrêt du processus d'abandon du secteur de l'économie sociale.

Mais cet abandon ne se caractérisait pas seulement par la régression des crédits de la Délégation à l'économie sociale. En témoignait aussi la très forte diminution des dotations accordées aux associations dans le cadre du budget général de l'Etat : 15,2 millions de francs en 1985, 7,7 millions de francs en 1986, 6,4 millions de francs en 1987 et 2,3 millions de francs au cours du premier semestre 1988.

Il est encore trop tôt pour savoir à quel niveau se situeront les aides totales apportées par le budget de l'Etat en 1989. Votre rapporteur espère que l'intérêt pour le secteur de l'économie sociale ne se limitera pas à l'augmentation des crédits de la Délégation. Il a quelques raisons d'espérer : car le projet de loi de finances pour 1989 contient quelques dispositions favorables au monde associatif.

## **B. DES MESURES FAVORABLES A L'ECONOMIE SOCIALE**

### **1) L'article 12 du projet de loi de finances pour 1989**

Cet article instaure un **dispositif permanent d'indexation du barème de la taxe sur les salaires**.

Car, depuis 1979, les limites des tranches du barème n'ont pas été modifiées. Un accroissement nominal des rémunérations peut donc entraîner une augmentation du poids relatif de cet impôt.

L'indexation du barème permettrait d'y remédier.

Il est à rappeler que la taxe sur les salaires est due par des employeurs assujettis à la T.V.A. sur moins de 10 % de leur chiffre d'affaires (notamment les associations, les hôpitaux, les organismes sociaux et les institutions financières).

Il est également proposé de **relever de 6 000 à 8 000 francs le montant de l'abattement de taxe sur les salaires dont bénéficient les associations et les syndicats**.

Ces deux mesures peuvent donc concerner les associations et il y a lieu de s'en féliciter.

### **2) Les mises à disposition d'instituteurs auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public.**

Un autre signe favorable semble être la reprise des mises à disposition d'instituteurs auprès des organismes complémentaires de l'enseignement public. En effet, après leur suppression quasi-totale en 1988, ce sont **250 emplois d'instituteurs** qui ont été **mis à disposition**, dès la rentrée de 1988, mesure consolidée dans le projet de loi de finances pour 1989 au chapitre 31-92 du budget de l'enseignement scolaire. Certes, ces créations ne sont pas en proportion avec les suppressions auxquelles il avait été procédé en 1987 (près de 2 000) et en 1988 (environ 1 300) et votre rapporteur a noté que le ministre d'Etat chargé de l'éducation nationale ne semblait pas avoir l'intention de ramener les mises à disposition à leur niveau antérieur. Néanmoins, votre rapporteur se félicite du renversement de politique en la matière.

Cette mesure est évaluée à 27 417 750 millions de francs au chapitre 31-92 du budget de l'enseignement scolaire et, corrélativement, la subvention allouée aux organismes périscolaires en compensation de la suppression des mises à disposition est diminuée à concurrence du coût moyen budgétaire pour 1989 de 250 emplois d'instituteurs.

Cette subvention compensatrice doit également faire l'objet d'un abondement de 16,5 millions de francs, pour tenir compte notamment de l'évolution des rémunérations en 1989 et permettre aux associations de continuer sans difficulté à couvrir les frais de rémunération et de charges sociales des personnels maintenus auprès d'elles en détachement. Cette revalorisation limite la diminution de la subvention à 27,5 millions de francs.

-0-

L'attention nouvelle que semble apporter le Gouvernement à l'économie sociale est parfaitement justifiée par l'importance de ce secteur au sein de l'économie nationale.

## II. L'ECONOMIE SOCIALE AU SEIN DE L'ECONOMIE NATIONALE

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

Qu'elle ne soit pas appréciée à sa juste valeur tient sans doute en partie à l'insuffisance et à l'imprécision des statistiques concernant ce secteur.

### A. L'ELABORATION DU COMPTE SATELLITE DE L'ECONOMIE SOCIALE

Des travaux sont en cours pour élaborer un compte de type « cadre central » permettant d'aboutir à un agrégat d'économie sociale et pour mettre en place des indicateurs d'économie sociale.

Le secteur de la mutualité et celui de la coopération ont déjà été couverts dans l'optique du cadre central. Les institutions financières d'économie sociale et le secteur associatif ont fait l'objet d'une recherche d'indicateurs.

Les difficultés rencontrées dans la collecte des informations relatives aux associations ont conduit le comité de pilotage du compte satellite à limiter le champ des investigations aux organismes relevant du secteur touristique et du secteur sanitaire et social.

Sur le plan régional, la constitution d'un système informatisé de statistiques régionales portant sur les entreprises de l'économie sociale a été engagée. Ces « comptes locaux », agrégés au niveau régional, doivent permettre de mesurer le développement local de l'économie sociale, de mettre en évidence les particularités statistiques de la région, d'effectuer des séries de comparaisons inter-régionales ou avec le niveau national.

Il est souhaitable que l'ensemble de ces travaux puisse maintenant être mené à terme dans les meilleurs délais, les statistiques actuelles étant trop partielles.

## **B. LE POIDS ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ECONOMIE SOCIALE**

Malgré les insuffisances statistiques actuelles, on peut cependant estimer qu'en 1987 l'économie sociale employait près de 1,3 million de salariés.

Les deux-tiers de ces salariés environ seraient occupés dans le secteur associatif qui regroupe quelque 700 000 associations. Selon l'I.N.S.E.E., les effectifs salariés des associations ont augmenté de 27 % entre 1980 et 1986. 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. La presse associative représenterait (selon une étude de l'Union française des centres de vacances publiée en 1985 par le Centre Pompidou) entre 11 700 et 14 300 titres associatifs ayant fait l'objet d'un dépôt légal administratif et judiciaire et entre 5 700 et 7 000 publications associatives inscrites à la commission paritaire des publications et agences de presse.

Par ailleurs, plus de 17 % des salariés de l'économie sociale appartenaient en 1987 au secteur coopératif. Notamment, les 1 347 coopératives ouvrières de production employaient 33 570 salariés. Si, pour 1987, leur chiffre d'affaires n'est pas disponible, il était de 11 milliards en 1986. 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.

Autre secteur important de l'économie sociale : la mutualité. Les seules 6.000 mutuelles adhérentes à la Fédération nationale de la mutualité française qui emploient environ 5.000 salariés assurent une protection sociale complémentaire à près d'un Français sur deux et leur chiffre d'affaires est d'environ 30 milliards de francs.

Au total, l'économie sociale doit regrouper environ 35 % du marché national de l'assurance, 40 % de l'épargne, 30 % de l'agro-alimentaire, 50 % de la pêche artisanale et industrielle et 12 % de l'activité touristique.

Cependant, les évolutions perceptibles sont parfois inquiétantes. Ainsi, le nombre de sociétés coopératives ouvrières de production serait passé de 1 420 en 1985 à 1 358 en 1986 et à 1 347 en 1987 et leur nombre de salariés de 37 088 en 1985 à 33 997 en 1986 et à 33 570 en 1987.

C'est pourquoi l'effort budgétaire en 1989 semble particulièrement bien venu.

Mais quels objectifs le Gouvernement entend-il poursuivre en majorant les crédits de l'économie sociale ?

### III. LES OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX

#### **A. LES MISSIONS DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE**

Selon les termes mêmes de son décret de constitution, la Délégation, qui a été créée le 15 décembre 1981, a pour mission d'aider au développement des mutuelles, des coopératives ainsi que des associations. Elle joue un rôle de concertation, de coordination et d'impulsion dans ces secteurs. Elle exerce ses activités en liaison avec l'ensemble des départements ministériels concernés.

Elle assure le secrétariat du Conseil supérieur de la coopération placé sous la présidence du Premier Ministre.

Elle participe aux travaux du Conseil supérieur de la coopération agricole et du Conseil supérieur de la mutualité. Conjointement avec les ministères chargés des affaires sociales, de la jeunesse et des sports et du Plan, elle assure le secrétariat du Conseil national de la vie associative.

Enfin, la Délégation à l'économie sociale s'appuie sur un réseau de correspondants régionaux et départementaux placés auprès des préfets.

Elle est assistée dans ses travaux par un Comité consultatif de l'économie sociale, composé de trente personnalités représentatives des différents secteurs de l'économie sociale qui a été constitué en mars 1982 mais qui n'a pas été réuni depuis octobre 1985.

Le développement de l'économie sociale que le Gouvernement veut susciter au travers de l'action de la Délégation à l'économie sociale suivrait trois grandes orientations.

#### **B. LES ORIENTATIONS POUR 1989**

##### ***1. Accroître l'autonomie des mouvements de l'économie sociale***

Il s'agit d'abord d'accroître l'autonomie des mouvements de l'économie sociale en dégageant de nouveaux modes d'apport en fonds propres et

en mettant en place un dispositif de financement de la formation des administrateurs élus des entreprises de l'économie sociale.

Ce sont en effet des besoins dont l'urgence a déjà été soulignée dans le passé par votre rapporteur.

#### **a) L'apport en fonds propres à l'économie sociale**

##### **- La situation actuelle**

● Afin d'augmenter les fonds propres de l'économie sociale, un certain nombre de dispositions avaient été adoptées en 1985 : 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.

● Mais c'est essentiellement par l'intermédiaire de **l'Institut de développement de l'économie sociale** qu'il a été tenté de remédier à l'insuffisance traditionnelle en fonds propres de l'économie sociale.

L'Institut de développement de l'économie 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.

Depuis sa création en 1983, jusqu'à la fin juillet 1988, l'Institut de développement de l'économie sociale a accordé 78 concours pour un montant total de 77 110 000 F.

Les investissements effectués par les entreprises bénéficiaires du soutien de l'Institut de développement de l'économie sociale s'élèvent à près de 600 000 000 F.

Pour les 3/4, ils ont servi à financer le développement d'entreprises existantes, parmi lesquelles une proportion importante de sociétés coopératives de production.

Le B.T.P., les activités de tourisme, loisir social, culturel, les secteurs de la pêche artisanale, du meuble, de la mécanique, de l'imprimerie et de la communication ainsi que de la distribution sont les principaux bénéficiaires des concours de l'Institut de développement de l'économie sociale, avec plus de 65 % du total.

Le résultat d'exploitation de l'Institut de développement de l'économie sociale pour l'exercice 1987 est de 5 100 000 F (avant provisions et amortissements); le résultat net comptable est de 750 015 F contre 5 976 000 F pour l'exercice précédent. La différence de résultats entre les deux années provient essentiellement de la diminution des revenus du portefeuille de titres de placement.

Ses perspectives d'action en 1989 sont les suivantes :

- Appui à divers instruments financiers de développement créés à l'initiative des groupements de l'économie sociale :

. participation à la création par la C.G.-S.C.O.P. de S.P.O.T., société de portage destinée à acquérir des entreprises en vue de leur transformation ultérieure en coopératives;

. souscription au capital de la coopérative financière GARRIGUE, spécialisée dans la prise de participation dans les petites entreprises et pour des montants se situant au-dessous du seuil d'intervention habituel de l'Institut de développement de l'économie sociale;

. soutien au développement du réseau MUTATION (grandes surfaces de vente de matériels pour personnes handicapées ou dépendantes) lancé par la Mutualité française.

- Poursuite de la politique de développement du marché du titre participatif par :

. la recherche de partenariat avec des institutions financières similaires à base régionale ou professionnelle à l'occasion de souscription à des émissions de titres participatifs;

. le développement du fonds commun de placement à risque « Hoche Participation » constitué en novembre 1986 avec les mutuelles d'assurance et dont l'encours actuel (juillet 1988) est de 9 090 000 F.

- Activités nouvelles :

. développement d'une activité de conseil et d'ingénierie financière au profit du secteur associatif;

. participation à l'étude et à la mise en place d'un outil financier européen d'économie sociale.

### **- Les projets de réforme**

Actuellement est entreprise une démarche qui pourrait peut-être aboutir à la mise en place d'instruments nouveaux : participation d'associés extérieurs, valeurs mobilières.

Quant au secteur associatif, quelques réflexions ont été lancées notamment : incitations au mécénat des particuliers et des entreprises; recherche de financements extérieurs, éventuellement par appel public à l'épargne.

#### **b) Le financement de la formation des administrateurs élus des entreprises de l'économie sociale**

Votre rapporteur se félicite de voir cette préoccupation inscrite au nombre des priorités.

La situation actuelle est caractérisée par l'existence d'un droit juridiquement reconnu -dans le cadre des dispositions concernant la formation professionnelle continue ainsi que dans le code de la mutualité- mais sans dispositif de financement public correspondant.

Les entreprises de l'économie sociale sont par ailleurs dans leur majorité exclues du bénéfice des mesures incitatives d'ordre fiscal du type crédit d'impôt-formation.

Au sein du Conseil supérieur de la coopération, une commission de travail constituée en 1987 poursuit une étude sur la formation des bénévoles. Elle devrait faire prochainement des propositions en ce qui concerne le secteur coopératif.

Plus récemment, en juin 1988, sous l'égide de la Délégation à la formation professionnelle et à l'initiative conjointe de celle-ci et de la Délégation à l'économie sociale, un groupe de travail a été mis en place associant partenaires sociaux et représentants de l'Etat et de l'économie sociale.

Il est grand temps que ces études aboutissent à des propositions concrètes. Serait en projet la création d'un fonds paritaire de formation.

Votre rapporteur est plus réservé sur les autres objectifs poursuivis par le Gouvernement.

## **2) Préparer les entreprises de l'économie sociale à l'instauration du marché unique européen.**

L'échéance de 1992 entraîne d'abord les mêmes difficultés que pour les autres entreprises. Mais le caractère spécifique des entreprises de l'économie sociale les confronte aussi à des problèmes particuliers.

Un groupe de travail a été constitué sous le précédent Gouvernement, en ce qui concerne le secteur coopératif. Il doit remettre un rapport avant la fin de l'année. Un rapport intermédiaire, en avril dernier, a émis des hypothèses de travail. Les plus importantes sont les suivantes :

- Le droit coopératif français, ainsi que celui d'autres Etats de la Communauté européenne, fait obstacle à **l'admission dans les coopératives d'associés de nationalité étrangère ou exerçant leur activité à l'étranger.**

La modification des législations nationales permettrait de lever ces obstacles :

- Le droit coopératif ne permet guère le groupement de coopératives de plusieurs Etats membres en vue de réaliser des opérations transnationales.

Il est donc étudié un **statut coopératif européen « optionnel »** :

- **L'accès aux ressources en fonds propres** doit être facilité **au plan européen** par une possibilité accrue de concours de la part des fonds structurels et de la banque européenne d'investissement et la création éventuelle de fonds de garantie coopératifs sectoriels et intersectoriels bénéficiant d'abondements communautaires ;

- Les **intérêts coopératifs** ne sont pas, à l'heure actuelle, pris en compte au plan européen, ni par les négociateurs et représentants français auprès de la Commission, ni par les services de la Commission elle-même. Il est important qu'ils le soient davantage. Ce devrait être l'un des objectifs du ministre chargé de l'économie sociale au sein du Gouvernement français.

Parallèlement, il appartient aux organisations coopératives françaises de renforcer leur représentation à Bruxelles. Il appartient, également, à l'ensemble des organisations coopératives des pays de la Communauté de mettre en place les instruments nécessaires à cet effet.

La création d'une **Fondation européenne de la coopération ou de l'économie sociale** pourrait être l'un d'entre eux.

En ce qui concerne le monde associatif, des mesures analogues pourraient être envisagées.

Votre rapporteur redoute beaucoup que ces adaptations de notre législation et de notre réglementation ne conduisent à une remise en cause du statut original français des entreprises de l'économie sociale. Quant à l'élaboration d'un statut européen des coopératives, il n'y voit pas une priorité. Enfin, avant de rechercher des apports en fonds propres au niveau communautaire, n'est-il pas préférable d'oeuvrer au plan national pour créer de nouveaux mécanismes financiers ?

**3) Mieux inscrire les actions menées par la Délégation à l'économie sociale dans le cadre des politiques gouvernementales prioritaires d'insertion sociale et de soutien à l'emploi.**

Dès 1987, comme votre rapporteur l'a mentionné, un programme de soutien aux structures nouvelles créatrices d'emplois a été mis en place.

Les correspondants régionaux ont été chargés de collecter les demandes et de les adresser à la Délégation. Une cinquantaine de dossiers ont été instruits et dix-huit d'entre eux ont fait l'objet d'un financement en 1987. Compte tenu de leur nature, les projets présentés apparaissent fréquemment soit comme des réalisations initiées directement par des jeunes, soit comme des activités utilisant un support associatif existant, mais toujours destinées à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

Cette politique de soutien à la mise en place de structures créatrices d'emplois doit être donc réorientée tout particulièrement dans le cadre des priorités du nouveau Gouvernement d'insertion sociale et de soutien à l'emploi, notamment dans la perspective de l'accompagnement du revenu minimum d'insertion : un soutien serait apporté aux associations, coopératives ou mutuelles oeuvrant en faveur des services de proximité.

Certes, votre rapporteur se plaît à souligner que l'économie sociale est créatrice d'emplois. En revanche, il se demande si l'insertion sociale est bien la vocation de ce secteur. Il souhaiterait notamment au préalable qu'un bilan de l'utilisation et du devenir des T.U.C. dans les associations (150 000 en décembre 1986, 149 600 en décembre 1987, dont 47 % dans les associations du secteur sanitaire et social) pût être établi.

## SECONDE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale en seconde délibération a adopté un amendement du gouvernement majorant de 6,5 millions de francs les crédits du chapitre 44-01 « Subventions à divers organismes ».

Sont ainsi augmentés les **crédits d'intervention dans le secteur de l'économie sociale** qui sont **portés à 20.093.387 francs** contre 12.093.387 francs dans le budget de 1988.

Le **relèvement de ce poste**, déjà appréciable dans le projet de budget initial (+ 12,4 %), est désormais de **66,7 %**.

Cette mesure confirme le regain d'intérêt pour ce secteur dont s'était déjà félicité votre rapporteur.

Elle porte le **montant total des crédits de l'économie sociale à 24,2 millions de francs (soit + 49,4 % par rapport au budget voté de 1988)**.

**Réunie le mercredi 2 novembre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits des services du Premier Ministre : I. Services généraux (économie sociale), pour 1989.**

**La Commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits demandés pour 1989.**