

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, 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° 28

Services du Premier Ministre

I - Services généraux

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 Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, 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 législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 24) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 3 |
| <i>EXAMEN EN COMMISSION</i> | 5 |
| <i>AVANT-PROPOS</i> | 6 |
| <i>I - UN EFFORT BUDGETAIRE MODESTE AU REGARD DE L'IMPORTANCE DU SECTEUR CONSIDERE</i> | 7 |
| A. UN EFFORT BUDGETAIRE MODESTE | 7 |
| 1) Présentation des crédits | 7 |
| 2) Observations | 7 |
| B. UN SECTEUR IMPORTANT ET UTILE | 9 |
| 1) Un secteur important dans la vie économique | 9 |
| 2) Un secteur utile sur le plan social | 10 |
| <i>II - L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE</i> | 10 |
| A. UN EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE | 10 |
| 1) La politique de l'adaptation des statuts | 11 |
| 2) Le problème de l'insuffisance des fonds propres | 12 |
| B. CERTAINES DIFFICULTES DE L'ECONOMIE SOCIALE N'EN SONT PAS POUR AUTANT RESOLUES ... | 12 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) La modicité des crédits du Secrétariat d'Etat à l'économie sociale est encore aggravée :

- Les moyens alloués à la Délégation interministérielle à l'économie sociale apparaissent **très modestes**.

- La délégation ne comprend que 8 membres (5 chargés de mission et 3 agents contractuels) en dehors du délégué lui-même.

Aucune mesure nouvelle en matière de personnel n'est prévue en 1986.

- Les moyens d'intervention de la délégation se limitent à 38,9 MF alors que l'ensemble des crédits consacrés à la modernisation industrielle atteint quelque 50 milliards de francs.

- Cette situation est aggravée par la **régression en francs constants des crédits pour 1986** et les économies réalisées sur les frais de fonctionnement matériel.

- Elle est également **aggravée par les transferts de crédits qui affectent la délégation à l'économie sociale** : 13,3 MF ont ainsi été transférés en 1985 sur les crédits d'autres départements ministériels.

2) L'action du Secrétariat à l'économie sociale a pour but d'apporter des remèdes aux problèmes essentiels du « troisième secteur » dans deux domaines essentiels :

- L'adaptation des statuts des organismes d'économie sociale :

La loi du 12 juillet 1985 relative à certaines activités d'économie sociale et la loi du 25 juillet 1985 portant réforme du Code de la Mutualité répondent à cet objectif.

- L'insuffisance des fonds propres

Les textes récents ont permis d'encourager le financement des activités d'économie sociale :

- La loi du 11 juillet 1985 permet aux associations exerçant une activité économique de se constituer des fonds propres grâce à l'émission de titres associatifs ;

- La loi précitée relative à certaines activités d'économie sociale autorise, sous certaines conditions, les sociétés coopératives ouvrières de production à faire entrer dans leur capital social les capitaux privés. Cette mesure vise à sauver un certain nombre de SCOP en difficulté.

3) Cependant, les difficultés financières de l'économie sociale demeurent aggravées par l'attitude des pouvoirs publics qui ont trop souvent tendance à recourir à l'IDES et aux moyens de l'économie sociale pour se débarrasser du problème social posé par une entreprise en difficulté.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 octobre 1985 sous la présidence de M. Edouard BONNEFOUS, la Commission des Finances a examiné les crédits de l'économie sociale pour 1986.

La Commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1986 de l'économie sociale.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'économie sociale n'est plus une idée marginale dans les économies modernes : elle est véritablement en train de devenir un phénomène marquant.

En Italie, il y a par exemple actuellement 600.000 coopérateurs répartis dans trois associations. 12.000 coopératives sont nées en Espagne depuis la fin du régime franquiste. Enfin, aux temps de l'ultra-libéralisme, le phénomène connaît également un développement tout à fait significatif en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis.

Si les formes de l'économie sociale changent d'un pays à l'autre, on retrouve cependant les mêmes valeurs : responsabilité, solidarité et innovation, qui caractérisent le comportement de l'économie sociale.

C'est pour ces raisons que votre Rapporteur se félicite que votre Commission continue de publier un rapport spécial sur ces crédits : cela témoigne de l'intérêt justifié que nous portons à ce secteur.

**I - UN EFFORT BUDGETAIRE MODESTE
AU REGARD DE L'IMPORTANCE DU SECTEUR CONSIDERE**

A. UN EFFORT BUDGETAIRE MODESTE

1) Présentation des crédits :

Depuis 1984, la délégation interministérielle à l'économie sociale est placée sous l'autorité d'un secrétaire d'Etat particulier auprès du Premier Ministre, M. Jean GATEL.

Aussi désormais, les crédits de l'Economie sociale constituent-ils une des actions du bleu des services du Premier Ministre.

**LES CREDITS DE L'ECONOMIE SOCIALE EVOLUENT COMME SUIV EN
1986 :**

| | 1985 | 1986 | 1986/85 |
|--|--------------|-----------------|-----------------|
| Titre III - Moyens de fonctionnement de la délégation | 4,2 MF | 4,21 MF | + 0,2 % |
| dont ch. 34-06 - Réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études | 1,13 MF | 1,09 MF | - 3,5 % |
| Titre IV - Subventions | 33,8 MF | 38,9 MF | + 15,1 % |
| TOTAL | 38 MF | 43,11 MF | + 13,4 % |

2) Observations :

● Le premier constat est évidemment celui d'une régression en volume des crédits de fonctionnement de la délégation.

Aucune mesure nouvelle positive, hormis les hausses normales de rémunération, ne nous est proposée.

Au contraire, sont réalisées des économies sur les frais de fonctionnement de la Délégation à l'Economie sociale, dont j'avais déjà souligné l'an passé combien elle avait des difficultés à fonctionner.

- En outre, d'importants transferts de crédits ont affecté un budget déjà modeste : 13,3 millions de francs sur un total de 38 ont ainsi été transférés en 1985 sur les crédits d'autres départements ministériels (Intérieur ou Relations extérieures). Certes, on peut reconnaître que ces crédits ont servi à financer des initiatives locales mais ils auraient tout aussi bien pu être imputés sur des budgets dont nous savons qu'ils sont mieux dotés.

De plus, ces réductions ou transferts de crédits ont touché un budget déjà dérisoire : en matière de personnels, la Délégation ne comprend que huit membres en dehors du délégué lui-même. De même, les moyens d'intervention de la Délégation se limitent à 138,91 millions de francs alors que l'ensemble des crédits consacrés à la modernisation industrielle atteint quelque 50 milliards de francs.

Votre Rapporteur remarque que les crédits de subvention ont été majorés de 5,1 millions de francs en deuxième délibération à l'Assemblée Nationale. Cette majoration ne peut modifier l'appréciation portée sur le budget car elle porte sur des sommes trop symboliques pour traduire une réelle prise en compte budgétaire du secteur de l'économie sociale.

Il convient de noter de surcroît que les crédits d'intervention de la délégation étant tous inscrits au titre IV, celle-ci ne peut subventionner directement les entreprises du secteur de l'économie sociale. Il faudrait, pour ce faire, que son budget comporte un titre VI permettant la distribution de subventions d'investissement. Jusqu'ici, afin d'éviter le saupoudrage et de donner à ses interventions un effet multiplicateur, la délégation s'est contentée d'une aide indirecte aux entreprises de l'économie sociale. 90 % de ses subventions étaient ainsi versés à des fédérations, confédérations et mouvements.

L'objectif visé était le renforcement de l'implantation régionale et locale de ces mouvements et le développement, par leur intermédiaire, des services aux entreprises d'économie sociale (cellules d'exportation, boutiques de gestion, etc...).

- S'agissant de subventions de l'Etat à des organismes de droit privé, il importe également que les recommandations de la Cour des Comptes en la matière soient suivies. Il faut donc, dans la répartition des aides, continuer à éviter le saupoudrage sans succomber pour autant à l'arbitraire. L'utilisation des subventions doit être d'autre part contrôlée afin de juger de l'efficacité de l'effort budgétaire de l'Etat.

B. UN SECTEUR IMPORTANT ET UTILE

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 tourisme.

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

Les SCOP pour leur part comptaient en 1984 plus de 40.000 salariés, après avoir créé dans l'année près d'un millier d'emplois.

2) Un secteur utile sur la plan social :

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

La transformation en SCOP 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.

II. L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE

Au-delà de l'aspect budgétaire, il convient tout de même de reconnaître que les pouvoirs publics ont mené un effort tout à fait significatif en faveur de l'économie sociale.

Certaines difficultés de ce secteur n'en sont pas pour autant résolues.

A. UN EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE

Cet effort concrétisé au plan législatif par le vote de nombreux textes s'est orienté vers la résorption des deux problèmes essentiels de l'économie sociale :

- l'adaptation des statuts d'une part,
- l'insuffisance des fonds propres d'autre part.

1) L'adaptation des statuts :

● La loi du 12 juillet 1985 relative à certaines activités d'économie sociale concerne six secteurs de l'économie sociale et répond à plusieurs objectifs :

- harmoniser la législation française avec les directives européennes dans le cadre du code des marchés publics et des sociétés d'intérêts collectifs agricoles (SICA),

- faciliter la création et le fonctionnement des Unions d'économie sociale en allégeant les procédures administratives.

● D'autres dispositions constituent une mise à jour des textes, en fonction soit des nouvelles lois votées (conformité des textes régissant les coopératives maritimes avec les lois relatives à la décentralisation), soit de l'évolution des mouvements de l'économie sociale (majoration du quorum validant l'Assemblée générale des sociétés d'assurance à forme mutuelle), soit des nouvelles possibilités financières (émission de titres participatifs par les sociétés coopératives agricoles).

● Une autre loi du 25 juillet 1985 porte réforme du Code de la mutualité.

La réforme prétend s'articuler autour de cinq axes principaux :

a) la reconnaissance du fait mutualiste.

b) l'ouverture des champs d'actions des mutuelles.

Deux domaines d'intervention des mutuelles en extension : la prévoyance/retraite et la gestion des oeuvres sociales :

- Prévoyance/retraite : en reconnaissant aux mutuelles la possibilité de promouvoir des formules d'assurance collective.

- Gestion des oeuvres sociales : l'appellation « oeuvres sociales » est remplacée par « action sociale » qui ouvre aux mutuelles un champ d'action plus large et plus conforme à leurs actions nouvelles.

c) le renforcement des moyens d'action.

d) la responsabilisation des mutuelles par un allègement des contrôles et par une amélioration des garanties offertes aux adhérents.

e) enfin, la clarification de la situation des mutuelles d'entreprises.

2) L'insuffisance des fonds propres :

L'insuffisance des fonds propres de l'économie sociale exigeait également l'intervention des pouvoirs publics : celle-ci a porté sur plusieurs points.

- En premier lieu, la loi du 11 juillet 1985 a pour objet de permettre aux associations qui exercent une activité économique de se constituer des fonds propres -ou quasi fonds propres- ; aussi, a-t-il été créé un titre « associatif », sorte d'obligation remboursable à la seule initiative de l'émetteur et dont le taux d'intérêt ne peut dépasser un plafond déterminé par le marché obligataire, s'il n'y a pas appel public à l'épargne.

- La loi du 12 juillet 1985 a également pour objet de permettre, sous certaines conditions, aux sociétés coopératives ouvrières de production de faire entrer dans leur capital social les 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 SCOP en difficulté ; elle est assortie de verrous pour parer toute déviation de l'esprit de la loi.

- En dehors de ces textes récents, il convient également de rappeler que les pouvoirs publics avaient déjà mené une action significative en ce qui concerne le renforcement des fonds propres de l'économie sociale. Ainsi, l'Etat a participé, à hauteur de 30 % à la constitution du capital de l'**Institut de Développement de l'économie sociale**, créé en 1983.

Cela n'empêche d'ailleurs pas l'Institut de rencontrer actuellement des problèmes de refinancement dès lors qu'il ne s'est pas encore fait rembourser les fonds qu'il a avancés et qu'il n'existe pas encore de marché où s'échangent les titres d'économie sociale qu'il possède.

Un fonds de garantie de l'économie sociale a également été mis en place au début de l'année 1982.

Par ailleurs, l'IDES vient de créer le 12 juin dernier une Société financière d'innovation sociale.

L'action des pouvoirs publics consiste également à permettre la mobilisation de l'épargne en faveur des entreprises d'économie sociale.

A ce propos, on rappellera que la loi de janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne a instauré le titre participatif, valeur mobilière spécifique à l'économie sociale, en même temps qu'elle a permis aux fonds communs de placement à risque de détenir des titres de SCOP ou de sociétés anonymes à participation ouvrière.

Les dernière lois de finances et le projet de loi sur le développement de l'initiative économique ont enfin comporté certaines mesures fiscales en faveur des SCOP.

Il a notamment été décidé d'exonérer de l'impôt sur le revenu les indemnités de chômage investies dans ces sociétés et de faciliter la transformation d'entreprises en SCOP.

B. LES DIFFICULTES DE L'ECONOMIE SOCIALE N'EN SONT PAS POUR AUTANT RESOLUES

Cependant, votre Rapporteur souhaite évoquer un certain nombre de problèmes qui continuent à se poser à 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'IDES, pour se débarrasser de dossiers d'entreprises en difficulté jugés trop gênants. L'exemple le plus flagrant est celui de LIP : malgré les engagements du Gouvernement en 1983, c'est l'IDES qui a dû inscrire les 2 millions de francs de fonds propres consentis à LIP.

Cet exemple parmi d'autres témoigne de la difficulté à reconnaître à ce secteur le rôle original et spécifique qui devrait lui être assigné.

S'agissant des SCOP enfin, la situation peut paraître préoccupante.

Le nombre des SCOP créées en 1982 était de 311. Le nombre de créations est tombé à 190 en 1984.

Cette évolution comporte évidemment des conséquences négatives en termes d'emplois.

Les causes de cette situation peuvent être décelées en premier lieu dans le ralentissement des créations par reprise d'affaires en difficulté.

Par ailleurs, les SCOP ont ressenti de plein fouet, à partir de 1983, les effets de la crise qui expliquent le nombre accru de sinistres constatés dans les SCOP les plus anciennes.

L'avenir des SCOP passe ainsi par plusieurs priorités :

- le renforcement de la formation professionnelle ;
- la modernisation au niveau de la gestion et de l'invention technologique ;
- l'ouverture des SCOP sur leur environnement économique général.

L'action des pouvoirs publics s'oriente dans cette direction comme en témoigne le contrat de plan signé entre l'Etat et la C.G.-SCOP.

Votre rapporteur souhaite cependant qu'elle soit notablement renforcée dans le respect de la spécificité coopérative.

Réunie le 29 octobre 1985 sous la Présidence de M. Édouard BONNEFOUS, la Commission des Finances a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1986 de l'économie sociale.