

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 32

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

ECONOMIE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Robert VIZET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*, Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*, Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Bln, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*, Roger Chnaud, *rapporteur général*, P. Juppe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Raymond Bourgeois, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chauvont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Dejong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gertschy, Yves Guena, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voinin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (90 légis) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 35) et T. A. 389

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
I - PRESENTATION DES CREDITS	11
A. Présentation générale	11
B. Présentation détaillée	12
1. Les crédits du titre III	12
2. Les interventions publiques (titre IV)	13
C. Les effets encore limités de l'article 3 de la loi de finances pour 1990 sur le financement des organismes d'intérêt général de l'économie sociale	14
D - Les modifications apportées par l'Assemblée Nationale	15
II - LA NECESSITE D'UNE DEFINITION STATISTIQUE EXHAUSTIVE ET COHERENTE	17
A. Un secteur aux contours encore trop imprécis	17
1. Les caractéristiques de l'économie sociale : un élément de définition	18
2. L'évaluation globale de l'influence de l'économie sociale	20
B. Les propositions du rapport Padieu	27

III - L'INDISPENSABLE CLARIFICATION DES MODALITES D'IMPOSITION DES ASSOCIATIONS A L'IMPOT SUR LES SOCIETE	30
A. Les dispositions législatives	30
B. La jurisprudence du conseil d'Etat et son interprétation par l'administration des finances	31
C. La nécessaire clarification des conditions d'exonération des associations de l'impôt sur les sociétés	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un secteur dont l'importance réelle devrait être plus précisément appréciée

Comme l'année précédente, votre rapporteur regrette que l'appréhension de l'importance économique du secteur de l'économie sociale soit rendue très difficile par l'absence de statistiques officielles. Il convient d'espérer à ce sujet que, d'une part, les conclusions de la mission d'expertise présidée par Mme Claudine Padiou, administrateur de l'INSEE, et, d'autre part, les opérations pilotes actuellement menées dans quatre régions, seront rapidement suivies d'effet.

Par ailleurs l'opacité du secteur de l'économie sociale rend difficile l'évaluation de l'effort financier consenti par l'Etat en ce domaine.

2. Un effort intéressant mais encore partiel en faveur de la formation des administrateurs élus.

Le projet de budget pour 1991 traduit un effort intéressant en faveur de la formation des administrateurs élus des entreprises d'économie sociale.

Cette formation constitue en effet une condition essentielle pour conserver toute sa force au mandat d'élu, celui-ci demeurant l'un des fondements des entreprises d'économie sociale.

Compte tenu de l'importance numérique du secteur associatif, il n'est pas possible d'envisager dès cette année une aide généralisée pour la formation de l'ensemble des administrateurs élus de ce secteur. Les actions prévues au titre du budget 1991 se caractérisent toutefois par leur caractère expérimental et limité.

3. Certaines questions demandent à être résolues ou approfondies

- L'effort entrepris afin de réaménager la fiscalité des entreprises d'économie sociale devrait être poursuivi. En effet le montant de l'abattement consenti dans le cadre de la taxe sur les salaires n'a toujours pas atteint les 9.000 F jugés, à juste titre, nécessaires par le rapport Pébereau.

- Le bénévolat constitue le fondement essentiel de la vie associative. Il apparaît donc indispensable de procéder rapidement à la définition législative du statut des bénévoles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 25 octobre 1990 sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert, président d'honneur, la Commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du budget des services du Premier ministre (I - services généraux - économie sociale) pour 1991 sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial.

Celui-ci a tout d'abord indiqué que les crédits de l'économie sociale pour 1991, soit 25,45 millions de francs, demeureraient particulièrement modestes au regard de l'importance de ce secteur dans la vie économique de notre pays.

Le rapporteur spécial a estimé que la contrainte budgétaire rendait plus que jamais nécessaire une connaissance approfondie des entreprises et des organismes de l'économie sociale. Il s'est donc félicité qu'une réflexion cohérente soit enfin engagée à ce sujet.

En ce qui concerne l'évolution des crédits budgétaires proprement dits, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a précisé que la principale mesure nouvelle prévue pour 1991, soit 900 000 francs inscrits au titre IV, était destinée à renforcer l'action en faveur de la formation des administrateurs élus des entreprises d'économie sociale. Le montant total des crédits consacrés à cette action atteint ainsi 20,9 millions de francs.

Le rapporteur spécial s'est félicité du principe de cette mesure tout en s'interrogeant sur son caractère expérimental et sur la probabilité de sa généralisation à l'ensemble du secteur associatif.

Pour conclure, M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a exprimé sa préoccupation concernant :

- la nécessaire définition d'un véritable statut du bénévolat ;
- l'aménagement d'un régime fiscal adapté aux missions spécifiques des organismes à but non lucratif.

Sur sa proposition, la Commission des finances a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du budget des services du Premier Ministre (I - services généraux - économie sociale) pour 1991.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La définition du contenu du secteur de l'économie sociale est relativement simple, puisqu'il regroupe les coopératives, les mutuelles et les associations.

Né avec la première révolution industrielle, le concept d'économie sociale a introduit un élément fondamental de solidarité et de démocratie dans un système économique qui l'excluait l'un comme l'autre.

En cette fin du vingtième siècle qui se caractérise dans nos sociétés par la mise en oeuvre de systèmes de protection sociale ayant pour vocation d'en atténuer les insuffisances, on pourrait donc s'interroger sur l'avenir et la raison d'être de l'économie sociale.

Or, l'expérience quotidienne nous démontre que certains services, ou certaines activités, ne sont pas ou incomplètement assurés par le marché, faute d'une rentabilité immédiate. Par ailleurs, la protection sociale se révèle parfois impuissante à s'adapter rapidement à l'émergence de nouveaux besoins ou de nouveaux risques sociaux.

L'économie sociale trouve alors sa pleine justification dans la mesure où son intervention, complémentaire de celle du marché et de l'Etat, permet de satisfaire de nouvelles aspirations sociales.

Cette évolution du rôle de l'économie sociale est déjà largement amorcée.

Il conviendrait donc de disposer d'un panorama exhaustif de l'importance réelle de l'économie sociale dans notre économie et notre société.

Les conclusions du récent rapport de Mme Claudine Padieu, administrateur à l'INSEE, paraissent constituer à cet égard une première étape intéressante dans la définition indispensable d'un compte satellite de l'économie sociale.

Toutefois, l'exclusion du champ d'action des entreprises de l'économie sociale, de plus en plus intégrées à la vie économique de la Nation, ne doit pas les conduire à renier leurs principes fondateurs.

Au contraire, la réaffirmation de ces principes, telles la gestion démocratique ou l'utilité sociale de leurs activités, devrait justifier davantage la reconnaissance de la spécificité de leur action et de la nécessité d'un régime fiscal adapté.

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits de l'Economie sociale sont inclus dans le fascicule des Services généraux du Premier Ministre, les pouvoirs en la matière étant exercés par délégation par le secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre.

Les dotations de l'économie sociale dans le projet de budget pour 1991 évoluent de la façon suivante :

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1990	Crédits prévus pour 1991	Variations 1991/1990 en %
Dépenses ordinaires			
Titre III			
Moyens des services			
. Délégation à l'Economie sociale	3,63	3,86	7,1
. Conseil national de la vie associative	0,6	0,6	0
	4,23	4,46	5,4
Titre IV			
Interventions publiques	20,09	20,99	4,5
Total	24,32	25,45	4,6

Après avoir régressé en 1990, et compte tenu d'un taux d'inflation estimé à 2,5 %, les crédits affectés en 1991 à l'économie sociale augmentent de 1,8 % en francs constants.

Par ailleurs, l'augmentation de la dotation en francs courants, soit 4,6 %, est comparable à la progression moyenne des dépenses de l'Etat qui est de 4,8 % dans le projet de budget pour 1991.

B. PRESENTATION DETAILLEE

(en francs)

	Crédits votés en 1990	Crédits prévus en 1991	Variation en %
Titre III. Moyens des services			
Délégation à l'économie sociale			
Indemnités et allocations diverses	31.019	188.019	506,14
Rémunérations des personnels	1.689.173	1.747.853	3,47
Charges sociales	413.601	428.950	3,71
Frais de déplacement	191.541	191.541	0,00
Informatique, bureautique et télématique	60.900	60.900	0,00
Enquêtes et études	304.500	304.500	0,00
Remboursements à diverses administrations	163.485	163.485	0,00
Matériel et fonctionnement courant	776.875	776.875	0,00
Conseil national de la vie associative			
Rémunérations des personnels	85.088	87.215	2,49
Charges sociales	21.235	21.767	2,50
Frais de déplacement	150.000	150.000	0,00
Informatique, bureautique, télématique	5.000	5.000	0,00
Enquêtes et études	110.000	110.000	0,00
Remboursements à diverses administrations	12.930	12.930	0,00
Matériel et fonctionnement courant	218.000	218.000	0,00
Titre IV. Interventions publiques	20.093.387	20.993.387	4,47
TOTAL	24.328.734	25.460.462	4,66

1. Les crédits du Titre III

a) la délégation à l'économie sociale

L'augmentation de 7,1 % des crédits inscrits au titre III pour la délégation à l'économie sociale provient de l'inscription d'une

provision de 174.967 francs destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1991.

L'essentiel de cette provision, soit 157.000 francs, est inscrit à l'article 50 du chapitre 31.02 (Délégation à l'Economie sociale - Indemnités et allocations diverses) qui passe ainsi de 31.019 francs en 1990 à 188.019 francs en 1991, soit une progression de 506,14 %.

Cette augmentation correspond essentiellement, d'une part, à une dotation de 90.000 francs devant permettre à la Délégation à l'économie sociale de conférer à des collaborateurs temporaires des travaux d'une technicité particulière, et, d'autre part, à la création d'un régime indemnitaire au bénéfice des personnels contractuels ou mis à disposition de la Délégation à l'économie sociale.

b) le Conseil national de la vie associative

Les crédits du C.N.V.A. inscrits au titre III 1989 ne progressent pas en 1991 à l'exception d'un modeste ajustement de crédits de 0,44 % pour couvrir les augmentations prévisibles de diverses rémunérations et vacations.

2. Les interventions publiques (titre IV)

Elles concernent l'essentiel des moyens d'intervention de l'économie sociale.

Ces crédits passent de 20,09 millions de francs en 1990 à 20,99 millions de francs en 1991, en raison d'une mesure nouvelle de 900.000 francs inscrite au chapitre 44.01 (subventions à divers organismes) et destinée à renforcer les actions de formation en faveur des administrateurs élus.

Cette mesure nouvelle correspond au développement des actions de formation entreprises par la Délégation à l'Economie sociale.

En effet, la mise en oeuvre de la convention tripartite conclue en 1989 entre la Délégation à l'Economie sociale, la Délégation à la Formation professionnelle et le Groupe national de la Coopération dans le domaine de la formation doit être prolongée en 1990-1991 par la création d'un dispositif de même nature avec la

mutualité ainsi que dans deux ou trois secteurs associatifs jugés particulièrement représentatifs.

C. LES EFFETS ENCORE LIMITES DE L'ARTICLE 3 DE LA LOI DE FINANCES POUR 1990 SUR LE FINANCEMENT DES ORGANISMES D'INTERET GENERAL DE L'ECONOMIE SOCIALE

La loi de finances du 29 décembre 1989 apportait en son article 2 un certain nombre d'aménagements aux articles 238 bis et 238 bis A du Code général des impôts, relatif aux modalités de déductibilité des dons des entreprises et des particuliers aux organismes d'intérêt général.

Ces mesures n'étant entrées en vigueur que dans le cadre des déclarations de revenus 1990, il est trop tôt pour en évaluer la portée. Néanmoins, un premier bilan, qui demande à être approfondi, laisse entrevoir que :

- d'une façon générale, les petites associations semblent ignorer si elles entrent ou non dans le champ des bénéficiaires de la loi ;
- d'autre part, la suppression du relèvement du taux de l'avantage minimal en cas de dons réguliers semble avoir handicapé certaines associations caritatives. Le dispositif issu de la loi de 1987 prévoyait, en effet, que lorsqu'un contribuable effectuait deux années de suite des dons d'un montant au moins égal à 1.200 F, le taux de l'avantage minimal applicable était porté de 25 % au taux de la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu. La disparition de cette mesure a donc généré des perturbations dans les prévisions budgétaires du secteur caritatif.

**D. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE EN SECONDE
DELIBERATION**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré de 6 millions de francs les crédits inscrits au chapitre 44-01-10 du titre IV : "Sections à divers organismes d'économie sociale".

Le total des crédits du titre IV qui avait déjà bénéficié dans le projet initial du budget d'une mesure nouvelle de 0,9 million de francs au titre du renforcement des actions de formation en faveur des administrateurs élus, passe ainsi de 20,9 millions de francs à 26,9 millions de francs, soit une augmentation de 28 %. Cette mesure, indéniablement positive, répond en partie à la préoccupation déjà exprimée l'année dernière par votre Commission des Finances et concernant la stagnation des crédits d'intervention du titre IV.

Toutefois, une telle majoration ne saurait à elle seule conduire votre Commission des finances à revenir sur sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption éventuelle des crédits de l'économie sociale pour 1991.

II - LA NECESSITE D'UNE DEFINITION STATISTIQUE EXHAUSTIVE ET COHERENTE

L'affirmation des missions d'impulsion et de coordination qui relèvent de la compétence exclusive de la délégation à l'économie sociale s'avère difficile en raison de l'absence ou de l'imprécision des données chiffrées relatives à l'étendue et aux activités de ce secteur.

Votre Commission a déjà exprimé à de nombreuses occasions sa préoccupation à ce sujet. Elle fut notamment conduite à regretter le retard pris dans l'élaboration d'un compte satellite de l'économie sociale au sein de la comptabilité nationale.

Ce retard, en empêchant la définition et la mise en oeuvre du socle statistique de l'économie sociale, prive l'administration concernée des éléments chiffrés capables d'éclairer ses décisions.

Toutefois, et à la demande de M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale, Mme Claudine Padieu, administrateur de l'INSEE, a présenté en février 1990 des propositions susceptibles de faire utilement avancer les réalisations en ce domaine.

Il convient donc, dans le cadre du présent rapport budgétaire, d'en étudier les principales conclusions et les propositions essentielles.

A. UN SECTEUR AUX CONTOURS ENCORE TROP IMPRÉCIS

Avant de s'attacher à la détermination des outils statistiques devant en permettre une appréciation plus précise, le rapport de Mme Padieu a tout d'abord essayé de déterminer les éléments généraux permettant de favoriser une définition opérationnelle de ce secteur. Cette définition conjugue ainsi :

- l'isolement des éléments caractéristiques de l'économie sociale,
- une évaluation globale de son influence dans notre économie et notre société.

1. Les caractéristiques de l'économie sociale : un élément de définition

D'après la charte de l'Economie Sociale (1980), les entreprises qui la composent, coopératives, mutuelles ou associations, s'engagent sur les trois principes de volontariat, fonctionnement démocratique, et d'innovation sociale.

a) Le bénévolat

S'il est un élément caractéristique des entreprises d'Economie Sociale, c'est le bénévolat. Bâties à partir du bénévolat et du militantisme, les entreprises ou les groupes même très importants tiennent par dessus tout à conserver cette disponibilité de l'adhérent (ou de certains adhérents) au service de la collectivité.

C'est surtout le monde associatif que ces volontaires font vivre. Ils forment une force complémentaire à celle des salariés et leur poids est considérable comme l'indique Mme Cheroutre dans son rapport au Conseil économique et social (1). Elle évoque ainsi l'exemple des centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA), organisme de formation d'animateurs de centres de vacances : la présence en 1979 de 3 923 instructeurs bénévoles à côté des 400 salariés a permis d'éviter soit de tripler le prix du stage, soit de multiplier par quatre la subvention reçue de l'Etat.

Certes, le bénévolat n'atteint pas les proportions des pays anglo-saxons (44 % des adultes en Grande Bretagne, 30 % aux USA, 27 % au Canada). Il mobilise toutefois certainement plusieurs millions de personnes. Il n'est peut-être pas totalement erroné de l'assimiler aux 3,5 million de français déclarant avoir une responsabilité associative.

L'appréciation statistique de ce phénomène se justifie donc tout à fait d'un point de vue économique et social.

b) Le fonctionnement démocratique

La démarche spécifique de création de tout organisme d'Economie Sociale est la décision volontaire d'un groupe de personnes, décidant de s'unir, soit pour leur propre usage, soit pour

1. *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de la vie - séances des 13-14 juin 1989.*

rendre service à des catégories de populations ayant besoin d'aide. Le fonctionnement démocratique est donc un élément caractéristique essentiel.

Toutefois, l'extension ou le développement des activités économiques de certains organismes de l'économie sociale peut conduire à s'interroger sur le maintien du fonctionnement démocratique, compris dans son acception initiale.

Les exemples des grands groupes mutualistes ou bancaires devraient à cet égard être analysés plus précisément, notamment en ce qui concerne la description de l'arborescence des décisions, le nombre d'adhérents, d'administrateurs, les modalités de représentation, le nombre de réunions des conseils d'administration, les effectifs présents aux assemblées générales, l'ancienneté de présence des principaux membres de bureaux etc...

L'identification précise des organismes dont l'organisation interne correspond encore à ce concept de base de l'économie sociale devrait permettre, notamment, d'effectuer des comparaisons internationales significatives quant à l'évaluation de l'influence respective du secteur de l'économie sociale dans les principaux pays industrialisés.

c) L'innovation sociale

L'innovation sociale est volontiers évoquée dans l'esprit "Economie Sociale". Il ne s'agit, en général, pour l'entreprise initiatrice que d'une faible part de son activité - son action sociale en quelque sorte. Il serait donc sans intérêt de chercher à mesurer la part d'innovation sociale dans les activités d'Economie Sociale.

Néanmoins, les actions innovatrices ont souvent un effet qui va bien au-delà de leur poids économique immédiat : rôle de précurseur, de phare, pour une transformation sociale ultérieure peut-être plus modeste en contenu mais statistiquement plus importante. Rôle aussi de cohésion sociale, de frein aux exclusions et à leurs conséquences en chaîne.

Mais les initiatives sur ce domaine ne viennent pas uniquement du secteur de l'Economie Sociale. L'Etat, mais aussi certaines entreprises y jouent leur rôle. Il serait intéressant, sur quelques thèmes, d'analyser qui est à l'origine des projets et comment ils ont abouti.

2. L'évaluation globale de l'influence de l'économie sociale

Le rapport de Mme Padieu s'est également attaché à déterminer, de manière globale, l'influence des entreprises d'économie sociale.

a) *Les coopératives*

Les coopératives sont des sociétés civiles ou commerciales, pouvant intervenir dans tous les domaines de la vie économique. Leur but est de réduire, au profit de leurs membres et par leur effort commun, le coût de produits fournis à ces membres. Le capital est acheté par les coopérateurs mais, quelque que soit sa part, chacun dispose d'une voix dans l'administration de la coopérative.

- Les services sont rendus au bénéfice des associés. Ils ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés. Toutefois, selon les types de coopératives, il peut y avoir une certaine proportion (20 %) de clients non coopérateurs. La fiscalité de droit commun s'applique alors.

- Les parts sociales ne peuvent être réévaluées, sauf conditions bien précises. Par contre, le capital peut être augmenté par des participations nouvelles.

- Les excédents éventuels de gestion peuvent être affectés à une réserve impartageable (fonds propres), éventuellement, à une rémunération des parts sociales à un taux limité fixé dans les statuts, ou aux associés, au prorata des opérations réalisées (ristournes).

Jouant un rôle essentiel dans le monde rural, et dans le monde de la mer, elle se développe chez les artisans et dans une moindre mesure chez les commerçants. Par contre, le rôle historique des coopératives de consommateurs s'estompé, et cette forme de coopération régresse. Le tableau récapitulatif, ci-après, montre la diversité des secteurs, des tailles et des services rendus.

Quelques chiffres sur les coopératives (21.12.88 en principe)

	COOPERA- TIVES	ADHERENTS	SALARIES	C.A. Mds F	COMMENTAIRES
Coopératives Agricoles	4 200	2 000 000	130 000	340	4 agriculteurs sur 5 = 1 million d'exploitations, moitié = coop d'approvision- nement-collecte, moitié = I.A.A. - transforma- tion
C.U.M.A	12 000	220 000	...	2	22 % des agriculteurs
S.C.O.P.	1 329	20 800	30 200	12	les adhérents sont salariés. plus de 1/3 des SCOP sont dan le RTP et près de la moitié des salariés. Viennent ensuite l'ensemble "papier, livres et communication" et le travail des métaux de précision. 3/4 des SCOP sont dans l'indus- trie, 1/4 dans les services
Commerçants (dont UFCC)	180 (53)	... (11.500)	... (4.000)	120 (30)	Commerces de toutes sortes. alimentation, sports, meubles optique, pharmacie, ... Le groupe Lecierc (1/3 du CA total) n'adhère pas à l'UFCC. Les pharmaciens ont leur propre fédération, ...
Consommateurs	133	1 800 000	20 000	20	Magasin COOP en particulier.
Artisans	1 600	120 000	5 000	10	15 % des artisans. Près de la moitié dans le BTP (production TCE par métiers associés) boucherie 6 %, boulangerie 4% mécanique 5%, artisans d'art, décoration, assemblage 11 % etc ...
H.L.M.	273	135 000	1 000	1,6	55 % production - 45 % location gérance
Transports	37	780	(5 200)	3	Il s'agit des salariés des entreprises adhérentes
Coopératives Maritimes	150	40 000	2 500	2	La moitié de la "pêche et culture marine"
Intérêt maritime (1987)	18	479	(19 000)	0.3 ?	La totalité de la filière industrielle de la pêche. Il s'agit des salariés des entreprises adhérentes.
Autres coopératives	
TOTAL	23 000		200 000		Estimation du nombre de salariés des coopératives proprement dites, à l'exclusion des salariés des entreprises adhérentes

Source : statistiques de l'économie sociale. Constat et proposition. Rapport de Mme Padieu, février 1990.

b) Le secteur bancaire

Les banques d'Economie Sociale ont été initialement créées par des grands blocs sectoriels pour concurrencer les banques

classiques sur un principe d'entraide : les excédents des uns financent le déficit des autres.

Dans le secteur bancaire, les entreprises d'économie sociale ont une place importante. Elles emploient 29 % des salariés contre 38 % dans les banques nationales et 33 % dans les banques privées.

Les groupes bancaires de l'Economie Sociale, Crédit Agricole, Crédit Coopératif, Crédit Mutuel, Banques Populaires, Crédit Maritime Mutuel et Banque Centrale des Coopératives et des Mutuelles, totalisent un actif de 1 800 milliards de francs, 11 millions de sociétaires et 20 millions d'autres clients, 130 000 salariés et 20 000 guichets. Près des 2/3 de cette influence est dû au Crédit Agricole, première banque française. Quant au Crédit Coopératif, il a pour clients des institutions d'où un poids induit qui n'apparaît pas à travers les chiffres.

Les trois grands groupes (Banques Populaires, Crédit Mutuel et Crédit Agricole) sont caractérisés par un très grand nombre de guichets (plus de la moitié à elles trois de la totalité des guichets bancaires) et une clientèle qui est largement ouverte aux ménages, aux PME, voire pour le Crédit Mutuel aux collectivités locales.

	Crédit Agricole	Crédit Mutuel	Banque Populaire	Crédit Coopératif	Crédit Maritime	B.C.C.M.	Total
Bilan (Mds F)	1 145	281	339	25,3	7	---	1 800 Mds F
Sociétaires	4,8 M	4,4 M	1,8 M	18 000	40 000	---	11 M
Autres clients	14,3 M	2,9 M	3,3 M	---	---	---	20 M
Salariés	74 000	22 000	28 000	1 100	700	---	130 000

c) Les assurances

L'économie sociale a un poids plus faible dans le domaine des assurances : 15 % du marché, tant en termes d'emplois qu'en chiffre d'affaires.

Mais ce secteur couvre deux volets nettement différents : celui de l'Assurance Vie, qu'il faudrait plutôt comparer à la Mutualité et celui de l'Assurance-Dommages, où les assurances de l'Economie Sociale pèsent 15 % du marché (et 2 %) pour l'assurance-vie). Pour l'assurance automobile, c'est la moitié du marché qui est couvert par l'Economie Sociale.

Le secteur de l'assurance est caractérisé par la coexistence de plusieurs statuts : sociétés anonymes (la moitié du marché) sociétés nationalisées (un quart) et sociétés d'assurance mutuelle (un quart).

C'est ainsi que le secteur des assurances de l'Economie Sociale comporte essentiellement les treize groupes adhérents du groupement des sociétés d'assurance à caractère mutuel (GSACM) MACIF, MAAF, GMF, MAIF, MATMUT, etc... ainsi que les assurances mutuelles agricoles (AMA).

ASSURANCES (situation au 31.12.88)

	Total	GSACM	AMA	ROAM	AUTRE
Cotisations-primés (Mds F)	341	30	12	299	
Adhérents (millions) Contrats (millions)	---	10*	3	17	---
Emplois (millions)	213	20	8	36	149
salariés	123	20	8	27	68
agents	90	---	---	9	81

* pour la MAAF : 1,6 millions de sociétaires et 4,2 millions de contrats.

d) La mutualité

La mutuelle est administrée par ses adhérents et est à but non lucratif : pas de capital, pas de dividende, pas d'impôt sur les sociétés. La mutualité relève d'un code qui lui est spécifique, et rend des comptes à la Direction de la sécurité sociale, comme les régimes de protection sociale de base et les caisses de retraite, et non pas à la Direction des assurances, comme les assurances à caractère mutuel.

En dehors de la prise en charge complémentaire, qui représente l'essentiel de l'activité, certaines mutuelles gèrent par délégation la sécurité sociale de base (MGEN, mutuelle de fonctionnaires, par exemple) pratiquent le tiers-payant, gèrent par l'intermédiaire de leurs Unions certains établissements sanitaires et sociaux, voire culturels ou de vacances. Elles peuvent aussi servir d'intermédiaires pour le compte d'autres organismes. Enfin, disposant d'un actif important, elles investissent dans des domaines connexes, tels les produits de prévoyance Mutex :

Un phénomène de concentration fait disparaître la multitude de petites mutuelles nées localement d'un besoin de solidarité ; elles disparaissent ou se transforment en caisses locales de grandes mutuelles. Actuellement sur 7 000 au total, 1 100 mutuelles sont importantes (3 500 personnes protégées au moins). La

concurrence, et les nécessités de meilleure gestion rendent inéluctable la poursuite de ce phénomène :

la grande majorité des mutuelles (6 000) adhèrent à la Fédération Nationale de la mutualité Française (FNMF),

550 adhèrent à la Fédération de Mutuelles de France.

Enfin, existent environ 500 mutuelles indépendantes, souvent d'implantation locale et de petite taille (2 % du marché).

Par ailleurs, il convient de signaler le rôle spécifique de la mutualité sociale agricole qui régit la protection sociale obligatoire du monde agricole, pour l'ensemble des branches maladie-famille-vieillesse. En complément, par son fonds d'action sociale, elle a une activité intense dans les mêmes domaines que la mutualité.

	FNMF	FMF	Autres	MSA
Cotisation (MF)	35	6,5	...	sans objet
Adhérents (millions)				2,6
Bénéficiaires (millions)	25	7	...	5,2
Salariés (millions)	50	5,5	...	20
Sociétés mutualistes	6 000	550	500	1 (85 caisses)

Une partie importante de l'activité des mutuelles est réalisée par 100 000 bénévoles, qui gèrent en particulier les caisses locales.

e) Le secteur associatif

Les associations forment la partie la plus disparate, la plus mouvante et la plus mal connue de l'Economie Sociale.

On ignore le nombre d'associations car si les créations sont déclarées, les cessations d'activité le sont d'autant moins que l'arrêt ne se fait pas toujours de manière tranchée : l'activité s'estompe progressivement.

Il semble plausible d'avancer un nombre de 700 000 associations vivantes, avec une incertitude de 50 000.

Le Conseil National de la vie associative s'est efforcé de cerner l'importance respective de la vie associative des différents domaines d'activité en analysant les 336 220 déclarations d'associations déposées entre 1975 et 1984 (2).

CREATIONS D'ASSOCIATIONS DE 1975 A 1984 (336.000)

<u>19%</u>	<u>Sports</u>	<u>63.150</u>	<u>25%</u>	<u>Culture, Tourisme, Loisirs</u>	<u>87.400</u>
	Multisports scolaires	3.600		Musique, chorale	10.750
	Autres multisports	11.800		Spectacles	6.900
	Sp.collectifs, ballon	8.450		Cinéma, audio-visuel,	
	Vélo, auto, moto	6.800		arts plastiques,...	8.150
	Sports martiaux	5.000		Bibliothèques, revues	6.300
	Boules, pétanque	5.300		Protection patrimoine	8.100
	Sports d'eau	3.450		Syndicat d'initiative	2.900
	ping-pong, gymnastique,...	9.250		Comité des fêtes	9.900
	Tennis,ski,golf,hippisme..	9.500		Foyer rural,MJC,clu),...	3.500
				Assoc.de loisirs	23.400
<u>3%</u>	<u>Chasse, pêche</u>	<u>10.250</u>		Socio-éducatif	2.500
				Education populaire	1.450
<u>7%</u>	<u>Education, formation</u>	<u>23.500</u>		Assoc. de jeunes diverses	3.550
	Formation continue	2.300	<u>11%</u>	<u>Vie sociale</u>	<u>37.500</u>
	Parents d'élèves	6.550		Sapeurs pompiers	2.150
	Activités périscolaires	5.700		Oeuvres soc.pers.communal	3.350
	Anciens élèves	3.850		Associations du personnel	4.550
	Pédagogie	3.400		Associations d'usagers	950
	Gestion d'établissement	1.700		Anciens combattants	6.050
<u>15%</u>	<u>Santé, Action Sociale</u>	<u>49.200</u>		Amis des animaux	1.900
	Santé	12.150		Droits de l'Homme	3.800
	Personnes âgées	19.750		CNG - Aides aux PVD	5.150
	Action Sociale autre	10.100		Associations politique	5.850
	Aide à l'emploi	1.300		Associations religieuses	3.750
	Associations familiales	4.500	<u>7%</u>	<u>Habitat environnement</u>	<u>24.100</u>
	Centres sociaux, ...	1.400		Protection environnement	6.800
<u>8%</u>	<u>Activités économiques</u>	<u>26.850</u>		Habitat social, urbanisme	1.200
	Services	13.950		Associations de locataires	9.150
	Assoc.de professionnels	12.900		Propriétaires fonciers	1.550
				Associations de quartier	5.400

Le CNVA estime ainsi que le rythme de création est passé de 30 000 en 1977 à 40 000 en 1982, 50 000 en 1986, entre 55 000 et 60 000 aujourd'hui. La moitié environ des associations n'ont une durée de vie ne dépassant pas 2 ou 3 ans.

On peut ainsi déterminer une répartition encore sommaire des associations par grands secteurs d'activité, à savoir :

- 170 000 associations sportives en leur adjoignant chasse et pêche,
- 160 000 associations de culture, tourisme, loisir,
- 115 000 associations sanitaires et sociales,
- 65 000 associations vie sociale,
- 55 000 associations d'habitat, environnement,
- 55 000 associations d'éducation, formation,
- 60 000 associations de production ou d'aide aux entreprises.

Toutefois, il est toujours impossible aujourd'hui, faute de conventions et de nomenclature communes, de regrouper les informations encore disparates concernant les associations. Les champs d'observations des divers ministères se chevauchent et les fédérations ne renseignent que sur leurs adhérents. Enfin, les indicateurs retenus ne sont pas toujours les mêmes.

Aussi, si les critères de l'économie sociale peuvent être appréciés globalement et de manière grossière, il n'existe pas actuellement d'outils statistiques fiable et cohérents.

Le rapport de Mme Padieu développe donc des propositions intéressantes à ce sujet qui pourraient, si elles étaient mises en oeuvre, aboutir à la définition d'un véritable compte satellite de l'économie sociale conformément aux souhaits de votre Commission.

B. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT PADIEU

Selon Mme Padieu, et afin de faire progresser la connaissance statistique sur les entreprises d'économie sociale, cinq actions devraient être engagées simultanément, à savoir :

- améliorer leur identification préalable indispensable à toute démarche cohérente ,
- améliorer les classification et définir des indicateurs et des tableaux de bord,
- aller chercher les entreprises d'Economie Sociale dans les enquêtes nationale où elles sont cachées,
- créer un fonds de documentation statistique en provenance des fédérations et groupements ainsi que des ministères,
- lancer de nouvelles enquêtes.

a) Améliorer l'identification des entreprises d'économie sociale

La priorité absolue, sans laquelle aucune percée significative ne pourra se faire, consiste à améliorer le fichier SIRENE (3) afin qu'il soit exhaustif (lacunes dans les repérages d'établissements des groupes bancaires et mutualistes), qu'il permette d'identifier les organismes d'Economie Sociale (confusions de statuts juridiques pour les coopératives) et d'en faire un classement minimum (près des 2/3 des associations sont actuellement classées en "services non marchands indéterminés").

L'amélioration du fichier SIRENE passe nécessairement par :

- l'extension à l'ensemble de la France des enquêtes régionales selon les modalités actuellement en cours

3. Le fichier Sirene de l'INSEE recense l'ensemble des personnes morales et physiques exerçant de manière indépendante une profession non salariée. Le fichier Sirene est nourri par un certain nombre de déclarations liées à des formalités administratives. En effet, le numéro Sirene est attribué à l'occasion de l'accomplissement d'actes juridiques (registre du commerce, registre des métiers,...) ou de sécurité sociale (paiement des cotisations comme employeur ou comme travailleur indépendant).

d'expérimentation dans le cadre des enquêtes pilotes actuellement en ... La maintenance de ces enquêtes régionales pourrait être confiée à l'INSEE.

- la généralisation de l'utilisation de l'identifiant au fichier SIRENE dans l'ensemble des fichiers administratifs, notamment lors d'une demande de subvention publique au ... de la conclusion d'un contrat public pour prestation de services.

- l'accès direct au fichier SIRENE par divers acteurs concernés (délégation à l'économie sociale, fédérations de coopératives, etc...) permettant une actualisation plus rapide et plus fiable.

b) Elaborer une typologie des associations et définir des indicateurs homogènes :

Selon le rapport Padieu, la typologie des associations est évidemment un objectif prioritaire. Le délai pourrait être de deux ou trois ans, à condition de lancer rapidement l'opération. L'absence d'accord sur des critères et sur des nomenclatures bloque en effet toute avancée.

La définition d'indicateurs homogènes peut être entreprise très vite avec les familles coopératives, et aboutir en quelques mois. Par ailleurs, il serait bon d'aider la C.G.S.C.O.P. et la F.N.C.G.A. à mettre en place leurs banques de données en s'appuyant sur les fédérations. La Délégation à l'Economie Sociale pourrait envisager de prendre en charge elle-même une partie de la collecte des données.

c) Constituer un fonds de documentation statistique à la Délégation à l'Economie sociale organisé selon les axes suivants :

- reconstitution de séries de résultats statistiques sur les banques, assurances et mutuelles, tant sur celles de l'Economie Sociale que sur l'ensemble de ces secteurs,

- documentation statistique complète sur l'agriculture,

- accumulation de données sur chacun des grands groupes bancaires, d'assurances, mutualistes et sur les réseaux associatifs,

- constitution d'une documentation statistique en provenance de chaque fédération associative et de chaque ministère détenteur d'informations sur les associations,
- constitution d'une documentation analogue pour les coopératives,
- constitution d'un fonds d'informations sur les organismes voisins de l'Economie Sociale.

d) Exploiter les "gisements" statistiques existant, notamment l'enquête annuelle d'entreprises, le recensement général de l'agriculture, les fichiers du ministre des affaires sociales et de la solidarité (entreprises d'insertion et associations intermédiaires).

e) Lancer de nouvelles enquêtes : afin d'enrichir, après harmonisation des typologies et des méthodes, le patrimoine statistique.

La mise en place d'un système statistique est donc une oeuvre de longue haleine, où la continuité de l'accumulation joue un rôle encore plus essentiel qu'en d'autres domaines.

Votre Commission apprécie toutefois que les lignes directrices d'une action cohérente en ce domaine ont été enfin dégagées.

III. L'INDISPENSABLE CLARIFICATION DES MODALITES D'IMPOSITION DES ASSOCIATIONS A L'IMPOT SUR LES SOCIETES

L'article 20 du projet de loi de finances pour 1991 prévoit l'imposition, au titre de l'impôt sur les sociétés, des revenus patrimoniaux provenant des sociétés, des revenus patrimoniaux provenant des sociétés de personnes et des plus values financières réalisées par les organismes sans but lucratif.

Cette nouvelle disposition confirme la nécessité de clarifier et de réaménager au plus vite la fiscalité des entreprises d'économie sociale, et, principalement des associations.

Il convient donc, à cet égard, d'analyser leur régime avant de formuler des propositions permettant de prendre en compte la spécificité de leur action et de leur mission.

A. LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES : (4)

Article 206-1 : "Sont passible de l'impôt sur les sociétés, quel que soit leur objet, les sociétés de capitaux (...) et toute autre personne morale se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif".

Le législateur a prévu certains cas d'exonération spécifiques, à savoir :

- les associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants (art. 208-4) ;

les associations de jardins familiaux (art. 208-5) ;

- les associations d'intérêt communal ou régional (art. 207-1-5), lorsqu'elles organisent, "avec le concours des communes ou des départements, des foires, expositions, réunions sportives et autres manifestations publiques, correspondant à l'objet défini par leur statut et présentant du point de vue économique un intérêt certain pour la commune ou la région" ;

4. *La totalité des articles cités dans ce rapport sont des articles du code général des impôts. Cette référence ne sera donc pas systématiquement rappelée.*

- les associations intermédiaires agréées (art. 19-II de la loi du 27 janvier 1987) ;
- les associations bénéficiant d'une exonération de T.V.A. sur le fondement de l'article 261-7-1 (art. 207-7-1-5 bis).

B. LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT ET SON INTERPRETATION PAR L'ADMINISTRATION DES FINANCES ("Doctrine des oeuvres") :

a) La jurisprudence du Conseil d'Etat

Même si elle se livre à des activités économiques, une association peut être exonérée d'impôt sur les sociétés si sa gestion est entièrement désintéressée.

Les concepts de "non-lucrativité" et de "gestion désintéressée" ont fait l'objet, de la part du Conseil d'Etat, d'appréciations qui ont évolué dans le temps.

Jusque dans les années 60, le Conseil d'Etat assimilait la non-lucrativité à l'absence de tout profit. Le simple constat d'une gestion déficitaire compensée par des subventions publiques ou de l'investissement bénévole entraînait une exonération d'impôt. La formule était d'application mathématique, mais avait pour principal travers de constituer une prime à la mauvaise gestion et de condamner le secteur à se tourner éternellement vers l'Etat.

A partir des années 60, le Conseil d'Etat fait évoluer sa position. Il reconnaît qu'une association peut dégager des excédents à la triple condition : qu'ils soient occasionnels, qu'ils aient été générés par une gestion strictement désintéressée, c'est-à-dire reposant essentiellement sur un apport bénévole et, enfin, qu'ils aient été réinvestis dans l'exercice d'une activité, elle-même désintéressée.

Cette solution ne résolvait pourtant pas l'ensemble des problèmes. En particulier, elle laissait le champ libre à des exonérations totales d'impôt au profit d'associations dont la seule distinction d'avec le secteur marchand résidait dans l'impartageabilité des résultats. Le risque de reconstitution de biens de main morte, ainsi pressenti, conduisait la haute juridiction, à l'occasion du célèbre arrêt St Luc du 30 novembre 1973, à introduire une dimension nouvelle dans l'appréciation de la "non-lucrativité" : "l'utilité sociale".

Pour être justifiée, l'exonération doit également, selon le Conseil d'Etat, s'appuyer sur le constat que les services fournis ne sont pas ou incomplètement assurés par le marché faute d'être rentables. L'un des éléments constitutifs essentiels de l'économie sociale faisait ainsi l'objet d'une reconnaissance jurisprudentielle.

b) La "Doctrine des oeuvres" :

A partir de cette jurisprudence, le service de la législation fiscale du ministère des Finances a élaboré la "Doctrine des oeuvres" qui détermine les critères d'exonération pris en compte par l'administration fiscale.

Il importe d'ailleurs de préciser que cette doctrine, d'origine administrative, résulte d'une réponse faite le 3 avril 1971 à la question écrite posée par un parlementaire. Elle fut ensuite formalisée dans une instruction du 27 mai 1977.

Les cinq critères de la Doctrine des oeuvres sont les suivants :

- L'activité exercée doit entrer strictement dans le cadre de l'activité désintéressée de l'association et contribuer par sa nature, et non simplement financièrement, à la réalisation de cet objet.
- La gestion de l'association ne doit procurer aucun profit matériel direct ou indirect aux fondateurs, dirigeants ou membres de cette dernière.
- La réalisation d'excédents ne doit pas être systématiquement recherchée.

L'administration fiscale estime ainsi qu'une association recherche systématiquement des excédents lorsqu'elle recourt à des méthodes d'ordre commercial (publicité, démarchage) ou qu'elle pratique des tarifs analogues à ceux pratiqués par les entreprises commerciales.

- Lorsqu'ils existent, les excédents de recettes doivent être réinvestis dans l'oeuvre elle-même.
- L'activité doit présenter une certaine "utilité sociale".

Toutefois, le service de la législation fiscale admet aujourd'hui qu'une association se livrant à des activités

économiques puisse être exonérée de l'impôt sur les sociétés si, outre le respect des cinq critères de la Doctrine des oeuvres, les opérations en cause sont exercées à titre accessoire.

C . LA NECESSAIRE CLARIFICATION DES CONDITIONS D'EXONERATION DES ASSOCIATIONS DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

L'interprétation donnée par le service de la législation fiscale à la jurisprudence du Conseil d'Etat apparaît excessivement restrictive et notamment en ce qui concerne :

- le caractère accessoire des activités lucratives : en effet, le Conseil d'Etat a reconnu implicitement, à plusieurs reprises, qu'une activité économique d'une association, exercée à titre principal, pouvait être exonérée si elle répondait, par ailleurs au critère de gestion désintéressée et d'utilité sociale (CE - 30 octobre 1980 - à propos d'une exploitation agricole gérée par un centre d'aide par le travail).

- la recherche systématique d'excédents. Selon le service de la législation fiscale, une association ne peut être exonérée d'impôt sur les sociétés s'il est établi qu'elle recherche systématiquement des excédents de recettes ; cette intention spéculative étant déterminée par l'analyse des méthodes utilisées et des tarifs pratiqués.

Or, là encore, la position du Conseil d'Etat paraît plus nuancée. Celui-ci reconnaît désormais l'utilité pour une association d'assainir sa gestion et admet l'existence d'excédents dans la mesure où ceux-ci ne révèlent pas une intention lucrative, ni spéculative. Le Conseil d'Etat ne condamne donc plus la répétition des excédents de gestion (CE - 14 octobre 1988 : "Association des pèlerins de la Salette") à la condition que ceux-ci soient justifiés, non par la recherche du profit, mais par la réalisation d'une vocation désintéressée. Dans ce cas, l'exonération de l'impôt sur les sociétés est autorisée.

D'une manière générale, il paraît donc souhaitable de clarifier les règles présidant à l'exonération des associations de l'impôt sur les sociétés. Cette clarification pourrait être organisée autour d'un principe simple reprenant, pour l'essentiel, les conclusions de la jurisprudence, à savoir : l'exonération de l'impôt sur les sociétés est justifiée pour les associations dont les

activités présentent un caractère d'utilité sociale et dont les excédents sont réinvestis dans ces activités.

Par ailleurs, les associations, dont les activités ne sont plus strictement d'utilité sociale, devraient pouvoir bénéficier d'un taux réduit d'imposition en raison de leur caractère non lucratif.

Réunie le 25 octobre 1990, sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert, président d'honneur, la Commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du budget des services du Premier Ministre (I - services généraux - économie sociale) pour 1991.