

Ce texte vous est offert par **Alain Lipietz** (<http://lipietz.net/>)

## **Alain Lipietz - Rapport d'étape relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998**

*de Madame AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité*

*(Le rapport final a été remis en janvier 1999)*

Le présent rapport constitue le " cadrage général " mentionné par la lettre de Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, sur " les nouvelles frontières " entre l'économique et le social et sur " l'émergence d'un tiers secteur ".

Dans ce dessein, j'ai procédé à une large consultation des différents " réseaux " intervenant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion mentionnée dans les premières lignes de la lettre de mission. Ce tour d'horizon a été étendu aux SCOP, à leur demande, puis, toujours à leur demande, aux mutuelles.

**La difficulté première a été la définition du " but social "**, et à ce problème est consacré l'essentiel du rapport. De mes discussions (et bien sûr de mon " acquis " antérieur, depuis les débats et les expériences qui ont suivi le rapport Bertrand Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, en 1982), se détache une sorte d'idéal de " Tiers Secteur ", mixte dans son financement (c'est-à-dire inséré dans l'économie marchande, mais bénéficiant de dérogations fiscales ou d'exonérations de cotisation, voire de subventions), et à vocation sociale au sens le plus large. **La première section de ce prérapport est consacrée à cet " idéal-type ".**

La seconde et troisième parties du prérapport sont consacrées à la question suivante : celle de l'émergence du Tiers Secteur. **Dans la seconde partie, on regroupe l'actuelle " jurisprudence "**, c'est-à-dire l'ensemble des décisions et déclarations importantes récentes qui cadrent le développement du Tiers Secteur embryonnaire. **La troisième partie passe en revue les aspirations des acteurs (les réseaux)** telles qu'elles m'ont été exprimées oralement ou par écrit. Ces deux parties seront plus développées dans le rapport final.

La conclusion esquisse déjà une stratégie (ou plutôt deux) pour la construction du Tiers Secteur, et indique le sens de mes démarches ultérieures (outre ce qui est déjà indiqué par la lettre de mission : expériences étrangères, études juridiques et fiscales).

## I – LE TIERS SECTEUR D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : UN IDÉAL-TYPE

Au sens où l'on emploie ici le mot, un " secteur " économique se caractérise par :

- ?? La nature des *unités économiques* qui le constituent (formes de coordination interne, pouvoir) ;
- ?? Le lien entre les unités et leur(s) *travailleurs* (associations ou individus, salariat, bénévolat...);
- ?? Le lien entre celles-ci et les *bénéficiaires* de leurs activités (la régulation de l'accès au bénéfice de ces activités, ainsi d'ailleurs que le champ même de ces activités) ;
- ?? Le financement de ces activités ;
- ?? Un certain nombre d'institutions annexes, comme l'appareil de formation des dirigeants et des travailleurs ;
- ?? Enfin, une régulation des rapports du secteur avec les autres secteurs, en particulier via l'État : fiscalité, subventions, etc.

Typiquement :

- ?? *Dans le secteur marchand*, des entreprises, regroupant des salariés sous la direction des propriétaires ou de leurs mandataires, offrent des biens et services au marché. Cette offre est validée par sa vente, qui à la fois confirme l'utilité de l'activité ainsi dépensée, et offre à l'entreprise les moyens de payer les salariés, d'amortir le capital engagé par les propriétaires, et de rémunérer leurs avances.
- ?? *Dans le secteur public*, une administration, elle même sous le contrôle d'élus, lève des impôts, et affecte des moyens et des salariés à la satisfaction de besoins de la société, selon des normes (cartes scolaire, hospitalière, etc.) déterminées par des procédures internes et validées par le débat démocratique.

Dans les deux cas, et si l'on met à part les travailleurs individuels du secteur marchand, les travailleurs sont donc des salariés, obéissant à des codes du travail assez semblables. Mais le " marchand " est régulé par le marché et la profitabilité, le " public " par l'impôt et les règles d'affectation votées et administrées.

Ces deux schémas sont bien sûr des " idéaux-types ". Il est très peu de branches du secteur marchand dont une partie, voire la totalité, des entreprises, ne bénéficie de quelques avantages fiscaux ou de subventions décidées par la puissance publique, au nom d'un objectif d'intérêt général ou local. Le secteur public lui-même valide une partie de son activité en vendant ses services, quoique ses travailleurs soient payés par l'État (exemples très différents : l'école privée, les cantines scolaires, la Poste).

Très peu de " personnes morales " correspondent donc à ces idéaux-types.

Cependant, les idéaux-types demeurent une référence non seulement idéale mais pratique. Les " débordements " des entités relevant d'un secteur vers des caractéristiques de l'autre secteur sont considérées comme des exceptions à la règle, et soigneusement balisées par le droit, en particulier le droit fiscal.

Remarquons toutefois que certains " secteurs " particuliers (le logement social, la santé) réalisaient des montages mixtes très complexes, quoique parfaitement balisés du point de vue fiscal et institutionnel. Ces secteurs (qui régissent à eux deux plus du quart de la population active) sont à garder en mémoire dès lors qu'il s'agit de créer un " Tiers Secteur " délibérément mixte.

L'idée d'un " Tiers Secteur d'utilité sociale et environnementale ", ou encore " Tiers Secteur d'économie sociale et solidaire ", a peu à peu émergé du sentiment de crise de la dualité sectorielle " marchand-public ". Cette crise apparaît d'abord en négatif : des besoins ne sont couverts ni par un secteur, ni par l'autre, alors que des actifs sont au chômage parce que, faute d'un financement adéquat, ils ne peuvent être mis au travail ni par l'un, ni par l'autre. Les premières mesures de " financement mixte " ont clairement été initiées pour " insérer " ces chômeurs (sous-entendu : vers l'un ou l'autre secteur). Au bout d'une vingtaine d'années ont émergé des justifications plus positives : pour satisfaire un certain type de besoins, il y a durablement place pour un Tiers Secteur à financement mixte, à régulation originale. Définissons ses particularités spécifiques.

### **1°) Des particularités réglementaires et fiscales**

La toute première spécificité du Tiers Secteur se présente comme un ensemble de singularités fiscales au sens large (dispense d'impôts ou de cotisations, plus subventions). L'idée est qu'en lui-même l'existence de ce secteur apporte un avantage collectif à la société, qui le dispense de régler tout ou partie de sa contribution socio-fiscale, et justifie même des subventions permanentes.

Historiquement, l'argument fut d'abord *macroéconomique*. Le chômage a un coût. Ce coût est donc disponible pour financer des activités qui réduisent d'autant le chômage. C'est ce qu'on appelle " l'activation des dépenses passives ". Encore faut-il préciser ce que l'on entend par " dépenses ".

- ?? À proprement parler, seules les *dépenses effectivement payées* sont mobilisables : allocations Assedic et FNE, RMI... Soit un ordre de grandeur de 150 milliards de francs.
- ?? À cela s'ajoute le *manque à gagner pour les administrations publiques*, dû à l'absence des cotisations sociales qui auraient pu être assises sur le salaire des chômeurs, alors que les avantages sociaux correspondant sont progressivement pris en charge " universellement " (maladie, famille, retraite). On arrive ainsi à un chiffre de 450 milliards.
- ?? Enfin, l'absence même de l'activité correspond à un *manque à gagner pour la société* : la part du PIB qu'auraient pu créer ces chômeurs. Selon la manière de compter (productivité des activités à moyenne-basse qualification ?) on arrive à un ordre de grandeur de l'ordre du millier de milliards de francs. La partie de cette somme qui serait récupérée par les Administrations publiques (APU) est d'ailleurs supérieure au " manque à gagner " et à " l'effectivement payé " des deux comptes précédents, puisqu'elle comprend en outre le manque à gagner en " impôts commerciaux " (impôt sur les bénéfices, Taxes Professionnelle, TVA)

**Ainsi : un " Tiers Secteur " dont les unités productives seraient dispensées de cotisations sociales et d'impôts commerciaux, et seraient subventionnées au niveau d'un RMI par personne employée, ne coûterait rien aux APU, et offrirait à la société un flux de biens et services nouveaux... à condition qu'il ne " cannibalise " pas (par éviction) les deux autres secteurs.**

C'est ce problème de l'éviction, historiquement, qui a posé la question des deux autres caractères du Tiers Secteur que nous allons examiner ensuite : celui de la *spécificité* des activités du Tiers Secteur et celui de sa *régulation*.

## 2°) La spécificité " communautaire " du Tiers Secteur

Sommées de justifier leurs " privilèges " réglementaires ou fiscaux, les actuelles personnes morales qui se réclament d'ores et déjà d'un statut anticipatif du Tiers Secteur (entreprises et associations d'insertion, etc.) ont développé une argumentation plus *microéconomique*. Ces privilèges ne sont rien d'autre, à leurs yeux, que l'*internalisation* des services que leur activité rend à la société, sans pouvoir faire l'objet d'une évaluation marchande spécifique, alors même que ces activités peuvent déboucher sur des transactions marchandes individualisées. D'où la justification de leur " financement mixte " : par la vente de services, et par les avantages fiscaux au sens large.

**Ainsi, les spécificités de financement du Tiers Secteur sont l'autre face de la spécificité de ses activités, que, pour simplifier, nous appellerons *communautaires* (ou *solidaires*).**

À bien y réfléchir, le champ du Tiers Secteur vient couvrir la béance ouverte dans le tissu social par la réduction de l'activité humaine, dans le monde moderne (en particulier la France d'Après-Guerre), aux deux seules dimensions du secteur marchand et du secteur public. Cette normalisation marchande-administrative a constitué un immense progrès quantitatif (en ce qu'il a pu améliorer le niveau de vie garanti à chacun) et même assez souvent qualitatif (en ce qu'il s'est exprimé sous forme de droits universels et inconditionnels). Mais il n'a jamais pu, il peut de moins en moins recouvrir toute la gamme des besoins autrefois couverts dans la société traditionnelle (celle de la IIIe République), ni une série de nouveaux besoins émergeant du monde (post-) moderne.

Dans la société traditionnelle, l'activité humaine avait principalement lieu dans le " secteur " domestique. Les femmes y assuraient non seulement les besoins de la vie quotidienne, mais la couverture des risques de la vie : soins aux malades, convalescents, dépendants et grabataires, ainsi qu'une large part de l'éducation. Le développement du salariat et de la Sécurité Sociale n'a que très partiellement libéré les femmes de ces charges gratuitement fournies à la communauté. La crise de l'emploi, la crise de la couverture sociale, la précarisation et du salariat et de la famille, la montée de l'isolement et l'allongement de la vie humaine laissent aujourd'hui béante une faille dans ce que Fernand Braudel appelait " le premier étage " (non-marchand) de la " Civilisation matérielle ".

La sphère domestique était par ailleurs complétée par un large secteur d'activités bénévoles, souvent organisé par les Églises, notamment les " œuvres sociales " (aide aux malades et nécessiteux). Ce secteur a été largement absorbé par le système de l'Assistance Publique et de la sécurité sociale, mais il en reste un large appareil associatif (représenté par l'UNIOPSS) en position de sous-traitance. Le passage du bénévolat au salariat a eu de nombreux avantages pour les actifs de ce secteur et pour leurs usagers, mais il a entraîné une rigidification et une certaine déshumanisation. Lorsque les Congrégations ont quitté les hôpitaux publics, on évaluait à 3 postes à créer le remplacement de chaque " bonne sœur ", ce qui fut loin d'être fait, et la variété des missions autrefois remplies et restant à remplir pour " humaniser la Santé " fait aujourd'hui l'objet de colloques...

Enfin, la société traditionnelle ne marchait pas qu'aux règlements ou au marché, mais aussi aux normes et routines intériorisées. Les voisins, les passants, se

sentaient responsables (trop ?) du sort d'autrui ; l'organisation de fêtes était bénévole, selon les talents de chacun ; des personnes aux fonctions théoriquement définies (gardes champêtres, instituteurs, curés, cantonniers) assuraient des missions d'intérêt communautaire excédant largement leur fonction théorique. La société moderne a assigné une fonction pour chaque poste, mais n'a pu couvrir avec ces postes l'ensemble des fonctions à assumer ; elle se trouve confrontée à de nombreux dysfonctionnements, soit qu'elle n'ait pas su couvrir ces fonctions, soit qu'elle en ait, par sa complexité, appelé de nouvelles sans les avoir reconnues. Nous ne reviendrons pas, il faut l'espérer, aux normes patriarcales de travail gratuit des femmes, nous n'y remettons pas non plus les bonnes sœurs.

En revanche, l'exercice pratique d'une *citoyenneté* large, prenant en charge, " sur le temps libre ", des activités communautaires, est un objectif réel, aussi indispensable que crédible. Toutefois, la spécialisation et la permanence qu'appellent ces activités nécessiteront (et permettront) que des centaines de milliers de personnes s'y adonnent pour une large partie de leur temps, qu'elles en " vivent ", c'est-à-dire qu'elles y soient *normalement rémunérées* (selon les normes du salariat ordinaire). Elles y trouveront en outre ce que chacun attend de l'activité au sein d'une société, quelle qu'en soit la forme : la reconnaissance de soi, et la reconnaissance des autres.

**C'est dans ce champ immense des services communautaires, partiellement à redécouvrir, partiellement à inventer, que le Tiers Secteur a vocation de se déployer. Il associera nécessairement des " bénévoles-citoyens " et des " permanents-salariés ", et, moyennant des procédures de régulation que nous évoquerons plus loin, il bénéficiera alors de plein droit des " spécificités fiscales et réglementaires " évoquées plus haut.**

Pour être plus précis, évoquons quatre sous-champs de l'économie solidaire ou communautaire.

#### ***a) L'insertion sociale et professionnelle***

Historiquement, c'est la première logique d'apparition du nouveau champ " social " en France (Rapport Bertrand Schwartz de 1982). Immédiatement, ce champ souffre de l'ambiguïté du mot " insertion " : s'agit-il du *processus* accompagnant un exclus jusqu'à l'un des deux secteurs fondamentaux de l'économie moderne, ou de *l'état*

pérenne d'une personne qui a trouvé sa " place " dans la société, de par son activité : un revenu, la reconnaissance de soi, la reconnaissance par les autres ?

Clairement, l'option a d'abord été prise de la première interprétation. C'était supposer qu'une fois " remis à niveau " à travers l'activité économique, un ou une exclu trouverait place dans les deux autres secteurs. Or c'est rarement le cas : dans la " file d'attente " face à une offre d'emploi trop limitée, la réinsertion ainsi conçue peut à la rigueur modifier l'ordre des candidats, mais très marginalement le nombre de places disponibles. **Au contraire, un Tiers Secteur pourrait combiner l'insertion comme processus et l'insertion comme destination, en créant un solde net d'emplois pérennes.** Dans la société campagnarde de la Troisième République, les emplois de cantonniers réalisaient par exemple cette double mission pour les personnes à faible qualification.

En outre, la " justification " des prérogatives fiscales pour les personnes morales assumant le processus d'insertion est justement la faible qualification professionnelle, la faible productivité et la mauvaise insertion sociale de leur " public ". Ce qui conduit à stigmatiser les individus qui sont bénéficiaires d'une " *prescription sociale* " les autorisant à participer à ces programmes. Ce problème (prescription/stigmatisation) rend plus difficile leur insertion finale dans un autre secteur. **La constitution d'un Tiers Secteur stable, bénéficiant ès qualités de ces singularités (lui, et non son " public "), éviterait la stigmatisation des personnes et faciliterait leur migration vers les autres secteurs.**

### ***b – L'utilité communautaire***

Dès lors que l'on songe à la pérennisation de ses emplois, c'est bien l'utilité de ce qui est produit qui justifie en dernière analyse la spécificité du Tiers Secteur.

On parle parfois de " Tiers Secteur d'utilité sociale et écologique ". Cette périphrase recoupe largement nos considérations sur la " béance " laissée par le couple marchand-public.

*Par " utilité écologique ",* on cherche à désigner l'existence d'un champ laissé à l'abandon (aux friches, aux dégradations) par le fait que la régulation marchande n'incite pas à en prendre soin (et même, incite à en abuser !), alors que la régulation publique n'a ni les moyens ni le souci de s'en préoccuper. Ainsi, l'agrément d'une cité tient-il largement au soin que chacun de ses habitants y apporte. Mais, si une citoyenneté renouvelée peut ralentir sa dégradation spontanée, voire conduire

chacun à y apporter sa " touche " (concours de cités fleuries), ce serait faire preuve d'une confiance excessive en la nature humaine que d'en attendre une prise en charge régulière, bénévole et spontanée de l'entretien des parties communes. En somme, il s'agit de payer quelqu'un à réaliser des tâches qui profiteront à tout le monde, que les usagers-bénéficiaires aient " cotisé " ou pas. Nous sommes ici dans la logique même des biens collectifs et des effets externes non-tarifables, qui justifient un avantage fiscal. Il en est de même des politiques de revalorisation-recyclage des déchets urbains, qui peuvent aller, pour l'électroménager domestique, jusqu'à la production d'appareils de seconde main pour un public " social " au sens qui suit.

A l'autre extrême, " l'utilité sociale " est en effet comprise à partir d'une certaine acception du mot " social " : la question des pauvres. L'utilité sociale est alors l'action en faveur des pauvres, plus précisément des " non-solvables ". La fourniture de biens et services à des usagers défavorisés justifie les spécificités fiscales du secteur. Le " public " concerné, ce n'est plus alors les exclus qu'il s'agit d'insérer comme salariés, mais les exclus, précaires et bas salaires qu'il s'agit d'insérer comme consommateurs et citoyens de plein droit.

En fait, cette conception du secteur social a une longue histoire : c'est notamment l'expérience du *logement social*, plus précisément du mouvement HLM, qui nous offrira d'ailleurs de nombreuses pistes de réflexion. Le secteur HLM a bénéficié de prérogatives essentiellement du côté du financement (capital semi-public) et des taux d'intérêts. Secondairement, il a été dispensé d'une partie des impôts commerciaux. En contrepartie, il ne devait s'adresser qu'à un public précisément délimité par des plafonds de revenus. Une fois les besoins quantitatifs grossièrement satisfaits, on est passé d'une " aide à la pierre " à une " aide à la personne ". Or, si le Tiers Secteur cherche à se justifier par les seuls problèmes de solvabilité de ses usagers, on lui objectera rapidement qu'il est économiquement plus simple d'" aider la personne " (par une Aide Personnalisée) à se fournir... auprès du secteur privé.

A cette objection (valable), la réponse est à double détente. Premier temps : de fait, " l'offre privée " à vocation sociale n'existe pas, on en est plutôt au stade équivalent à " l'aide à la pierre ". Second temps : même si des services privés se développaient au fur et à mesure de la solvabilisation des usages (par une " Aide Personnalisée à l'Accès aux Services " parallèle à l'APL), elle manquerait tout le " halo sociétal "



tenant à ce que la délivrance de ces services est intimement liée au rétablissement d'un lien social, qui ne saurait se réduire à un service marchand, surtout " bas de gamme ". Si le Tiers Secteur, après avoir exploré de nouveaux services, devait les abandonner au secteur marchand, une fois solvabilisée la demande, on peut gager que ce ne serait plus les *mêmes* services. Il en serait d'ailleurs de même si ces services étaient repris en charge par l'administration locale (les CCAS) ou les bailleurs sociaux (Offices d'HLM). Le livreur de pizza, ni le jardinier ou le peintre (public ou privé) entretenant les espaces collectifs d'un Office HLM, n'ont vocation à s'écarter de leur tâche pour surveiller quelques minutes un enfant, tancer une bande trop bruyante ou taguant son travail du mois précédant, calmer une dispute. Une équipe du Tiers Secteur, si.

**Tout le pari du Tiers Secteur est de recréer, sur la base matérielle des services rendus (" appui ", ou " alibi " : les Régies de quartier en discutent), ces fameux liens sociaux directs, de type communautaires, que ne sauraient assurer ni les salariés à statut précaire du privé, ni les fonctionnaires territoriaux.**

Le cas est encore plus net lorsque les nouveaux services franchissent le seuil domestique. Les " services familiaux " mettent avec prudence leurs pieds dans le plus intime de la vie sociale. Un lien social se crée, substitut des antiques rapports du patriarcat ou de la piété filiale. Garantir le prestataire des humiliations et du surinvestissement du premier, tout en accordant au bénéficiaire un peu de la chaleur de la seconde, exige de " construire conjointement l'offre et la demande " (Brigitte Croff) dans un face-à-face modulé par un tiers, en collectivisant les expériences, surtout les expériences douloureuses.

**En somme, au flux de biens et de services fournis s'ajoute le lent tissage d'un " capital social " au sens de Putman : la capacité de la communauté à se prendre en charge, sans que nul ne soit oublié. Ce tissu de liens sociaux restaurés est la principale justification des spécificités réglementaires et fiscales du Tiers Secteur. À tel point qu'en lui-même il peut justifier une partie de cette spécificité.**

### ***c – La production d'un " patrimoine collectif "***

L'idée qu'à elle seule la stabilisation d'un lien social local, pour une activité quelconque, constitue un gain pour la collectivité nationale, qui justifie ipso facto des

avantages fiscaux au sens large, est très ancienne. Comme l'ont montré les débats récents sur le PACS, ravivant ceux sur la famille, la société considère que " l'engagement d'aide et assistance mutuelle ", au sein d'un couple (PACS) et vis-à-vis d'ascendants ou descendants (famille), justifie des avantages fiscaux. La diminution du risque de chute dans la solitude et l'exclusion, résultant de la stabilité d'un couple, diminue un risque social dont la société pourrait avoir à charge les conséquences.

Dans le secteur économique marchand, la société reconnaît de même que les formes coopératives ou mutualistes, par lesquelles des individus accumulent un capital de réserve indivisible, autonome par rapport à la succession de ses propriétaires en titre, et donc disponible à plus bas coût pour l'emploi de salariés et le service d'usagers, méritent également des avantages fiscaux. La constitution de ce capital collectif repose lui-même sur un engagement de ses salariés ou usagers, qui renoncent à " reprendre leur part " (si ce n'est leur mise initiale, sans aucune plus-value). Ici encore, un bien collectif est constitué par un engagement délibéré d'un regroupement de citoyens.

Plus récemment, on a vu se développer des " Systèmes d'Échanges locaux " (S.E.L.). Fondé sur le parrainage mutuel, un groupe restreint s'offre mutuellement des services selon un mode de troc multilatéral régulé par une monnaie scripturaire locale. Basée sur la confiance réciproque et non-convertible en francs, cette monnaie oblige donc chacun à n'échanger un bien ou service pour le groupe que contre un bien ou service issu du groupe. Éliminant ainsi l'un des fondements microéconomiques des dysfonctionnements macroéconomiques (la coexistence d'épargne, de besoins non satisfaits et de chômage involontaire), le S.E.L. permet d'augmenter significativement le niveau de vie de ses membres, alors même qu'il les oblige à se fournir au moins partiellement auprès de fournisseurs à faible compétitivité. Mais surtout, ces échanges marchands sont entièrement baignés dans des rapports de voisinage et de camaraderie, et redeviennent des " actes sociaux totaux " au sens de Marcel Mauss. Le tissu social (de relation, de savoir-faire, d'entraide potentielle) constitue lui aussi un bien collectif.

Au contraire des SCOP, des mutuelles et des familles, les S.E.L. ne bénéficient pas (encore ?) légalement d'avantages fiscaux : ils les prennent. De fait, un S.E.L. principalement composé de Rmistes fonctionne exactement selon le premier principe

du Tiers Secteur : l'activation des dépenses passives du chômage, réelles (RMI) ou virtuelles (dispense de cotisation et d'impôts commerciaux). Cependant, les administrations ont jusqu'ici fermé les yeux, au nom de l'effet de constitution de " capital communautaire " produit par les S.E.L.

Soulignons pour terminer que tout ce tissage de liens sociaux solidaires, communautaires, tous ces effets externes (ce " halo ") qui enveloppent la production écologiquement ou socialement utile, ne sont le plus souvent mutualisés que par un simple effet de *proximité*.

**L'utilité collective " non facturable " est obtenue parce que la personne physique ou morale, l'unité productive du Tiers Secteur est inscrite dans un territoire commun délimité par une communauté humaine particulière.**

Le couple, le SCOP, le S.E.L., la Régie de quartier, l'Association intermédiaire ou l'Entreprise d'Insertion n'ont d'effet collectif que parce que leurs participants sont ensemble, là où ils sont. Ce rapport intrinsèque du Tiers Secteur à la territorialité est d'ailleurs le premier régulateur de ce secteur, le délimitant " en soi " et garantissant souvent sa non-concurrence vis-à-vis des autres secteurs.

#### ***d – L'action culturelle***

La production et la consommation artistiques trouvent leur origine dans le secteur public avec revenus mixtes : l'Église puis l'État. Le théâtre et l'opéra ont été dès l'origine subventionnés, et le restent largement. Il en est ainsi parce que la création est par nature un bien collectif, même si l'accès à une œuvre peut faire l'objet d'une tarification. Or l'activité culturelle (ce " halo " entourant la création artistique proprement dite) est intimement liée à l'existence de communautés dans des territoires : elle émane d'une collectivité en même temps qu'elle la sert, même si la consommation d'une œuvre peut se faire à distance dans le temps et dans l'espace (encore que le mode de consommation culturel s'enracine là encore dans un territoire).

On peut dire que, si le territoire est la base matérielle de l'activité communautaire, sa production culturelle en est la " superstructure ". Or ce lien " territoire – culture " est actuellement revigoré par la " politique de pays ". Par " pays " on entend (dans la future Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire) une communauté de projet, fondé sur l'activité au sens large comme ciment du collectif.

Enfin, nos sociétés modernes (ou post-modernes) se caractérisent par une croissance du temps libre, propre à l'exercice (plus ou moins actif) d'activités culturelles, et en même temps les constituent comme marché, donc comme demande pour une production. La culture devient donc un vaste secteur économique en forte croissance, tout en conservant son caractère communautaire aussi bien au niveau de la production (une production culturelle s'enracine dans un " milieu ") qu'au niveau de la consommation (une œuvre, même venue de loin, se goûte à plusieurs). C'est tout particulièrement le cas pour le " spectacle vivant ", fortement concurrencé par les industries de reproduction artistique (cinéma, disques), et qui en est pourtant la base.

Depuis les années Trente, " l'action culturelle " est passée par une première étape militante de " mise à disposition " des œuvres de la " Haute Culture ". A partir du ministère Malraux a commencé une seconde étape d'institutionnalisation et de décentralisation de cette politique. Nous entrons maintenant, selon le mot de Philippe Foulquié (directeur de *La Friche Belle de Mai* à Marseille), dans la " troisième période de la politique culturelle ", où la société civile (les citoyens, les producteurs artistiques) s'organise comme émettrice et consommatrice collective d'œuvres et d'activités culturelles. Un lieu comme *La Belle de Mai* est à la fois un " incubateur " (formation des jeunes, pépinière de petites entreprises de spectacle vivant ou de multimédia) et un pôle culturel inséré dans un projet urbain au service d'un quartier populaire.

### **3°) Des modes de régulation " complexes "**

Chemin faisant, dans notre exploration de " l'idéal-type " du Tiers Secteur, nous avons dû évoquer des " préfigurations partielles " du Tiers Secteur. Il s'agit de personnes morales dont le " financement mixte " est déjà justifié par leur utilité sociale-communautaire. A l'heure actuelle, leurs dérogations du droit commun (principalement fiscal) sont chichement comptées, dûment agréés, conventionnés, voire " socialement prescrites " (sauf le cas des S.E.L.). Le Tiers Secteur n'existera véritablement que lorsque l'adéquation à un certain nombre de critères d'appartenance ouvrira automatiquement le droit à un certain statut fiscal, comme c'est aujourd'hui le cas et pour les entreprises, et pour les associations. Ni les unes, ni les autres, ne sont pourtant exemptes de contrôle.

## **Le Tiers Secteur, qui vient se glisser entre le secteur public et le secteur privé, " n'échappera pas à la Cour des Comptes "**

Nous l'avons vu, une première instance de régulation du Tiers Secteur est nécessairement *interne*. Cela tient à ce que le Tiers Secteur compte au premier titre de ses spécificités une quête de sens, un " effet de citoyenneté ". Ses salariés et ses bénévoles savent " pourquoi ils sont là ", ils donnent un sens à leur participation, au-delà du simple revenu d'activité, ne serait-ce que leur propre réinsertion sociale. **La participation des salariés et des bénévoles au pouvoir interne** des personnes morales du Tiers Secteur en est une caractéristique nécessaire, comme l'avait déjà noté le Rapport Schwartz.

Mais le Tiers Secteur se justifie principalement, nous l'avons vu, par son effet de " halo sociétal ", au delà de l'unité productive, vers les usagers potentiels et, en fait, vers leur communauté territorialisée. Des représentants de ces usagers potentiels doivent donc participer également au pouvoir interne du Tiers Secteur.

**Le pouvoir dans les personnes morales du Tiers Secteur devra donc être mixte (au moins) : avec des représentants du personnel, fût-il en insertion, et des représentants des usagers, sans compter éventuellement les bailleurs de fonds privés et publics. Ce qui place le Conseil d'Administration de ces unités à mi-chemin entre les actuelles SCOP et les actuelles Associations...**

**Nouvelle innovation juridique à introduire (outre celles, fiscales, évoquées au 1°).**

Reste que ce contrôle interne ne peut suffire à auto-labelliser une personne morale comme appartenant au Tiers Secteur. **Un second niveau de régulation, sectoriel**, pourrait d'abord être exercé " par les pairs ". C'est au secteur lui-même qu'il revient, par sa ou ses chartes (s'il y a plusieurs types de structures), et par ses Conseils (Régionaux, ou départementaux, compte tenu de la dévolution du " Social " au département), d'identifier un projet de personne morale comme authentiquement du Tiers Secteur, d'en assister le mûrissement, de vérifier sa compatibilité avec des personnes morales voisines (statutairement et géographiquement), de contrôler sa fidélité à sa vocation, et s'en porter garant devant les représentants des APU (notamment le fisc et les collecteurs de la Sécurité Sociale et de l'UNEDIC) et ceux du secteur privé.

Nous en arrivons ainsi à un **troisième niveau de régulation** : l'interface avec les deux secteurs économiques en place, et les conflits de compétence avivés par les spécificités fiscales du Tiers Secteur.

Nous l'avons vu, une première concurrence oppose le Tiers Secteur au Secteur Public. Le Tiers Secteur, qui cherche légitimement à s'étendre (pour accroître sa légitimité, et aussi pour assurer sa mission d'insertion définitive, c'est-à-dire la création nette d'emplois), cherchera à empiéter sur des missions traditionnelles de l'État Protecteur (voire de l'État-Veilleur de nuit). Le secteur public, caractérisé par la haute formalité du statut de ses personnels, verra d'un mauvais œil le développement d'un secteur aux statuts plus flexibles, intervenant sur le même champ, les mêmes territoires, parfois dans les mêmes locaux, avec des missions voisines, et percevra son développement comme une manœuvre de précarisation de la fonction publique.

Aux salariés et responsables du secteur public, il faut d'abord répondre que le Tiers Secteur occupe des missions en fait différentes des siennes, avec ses propres normes d'action, intégrant une composante de " militantisme ". Certes, une telle éthique professionnelle n'échappe ni aux enseignants, ni aux soignants de l'AP, ni à la grande majorité des fonctionnaires (elle s'enracine d'ailleurs dans la IIIe République). Non seulement le secteur public a lui-même des missions " communautaires ", mais l'émulation du Tiers Secteur le poussera à s'auto-réformer. Pourtant, le Secteur Public sait bien que son propre manque de souplesse, cause partielle de la " béance " dénoncée plus haut, est la contrepartie des rigidités acquises à travers son statut (recrutement sur concours, etc.) et des principes mêmes d'universalité du droit public. Ce qu'il ne veut et ne peut pas faire, qu'il n'empêche pas d'autres de le faire.

Au Tiers Secteur de comprendre qu'il sera d'autant moins perçu comme une " menace illégitime " que ses *propres salariés seront eux-mêmes régis par les règles du droit commun* (sauf à la rigueur les travailleurs relevant d'un statut d " emploi protégé " : les graves handicapés sociaux ou physique etc.). Les spécificités fiscales sont des spécificités du secteur et de ses unités, des postes de travail qu'ils offrent, non de ses salariés eux-mêmes. À la limite, un salarié ne devrait pas plus être affecté de ce que son employeur bénéficie de dérogations fiscales lorsqu'il travaille

dans le Tiers Secteur, qu'un ouvrier du bâtiment ne se soucie de ce qu'il construit un HLM subventionné : seul le comptable doit le savoir !

Cette clarification n'ôte rien au sentiment de " concurrence illégitime " éprouvé cette fois par le secteur marchand. Dès qu'un nouveau service sera reconnu, le secteur privé aura toujours tendance à objecter que lui-même pourrait l'assurer, pour peu que la demande soit solvabilisée par une subvention de même montant que la " subvention à l'offre " dont bénéficie le Tiers Secteur.

L'objection doit être relativisée. Si le secteur privé s'est désintéressé d'un besoin social parce qu'il n'était pas solvable, il ne souffre pas de la concurrence que lui fait un Tiers Secteur sur un champ qu'il avait jusqu'ici ignoré. Il subit tout au plus la perte d'une opportunité virtuelle, alors qu'il n'est pour rien dans son actualisation.

Sur le fond, encore une fois, le Tiers Secteur et le Privé n'obéissent pas aux mêmes logiques. Un salarié du Tiers Secteur doit savoir " perdre du temps " à créer du lien social. Un travail du privé jamais, sauf pour le " haut de gamme ".

Enfin, on peut toujours faire valoir à une entreprise privée (par exemple artisanale) que, si elle s'estime injustement concurrencée par une unité du Tiers Secteur, rien ne l'empêche de se convertir elle-même en entreprise du Tiers Secteur, acceptant la même Charte et les mêmes missions.

Rien ? Si : la question du pouvoir, et celle de la rémunération des avances en capital. Pour les raisons évoquées plus haut, il semble impossible de réserver le conseil d'administration des personnes morales du Tiers Secteur aux seuls détenteurs du capital avancé (cette question s'adresse d'ailleurs aux SCOP elles-mêmes : voir plus loin). En revanche, on peut se poser la question de la rémunération de ce capital.

Du fait des " privilèges " fiscaux dont bénéficie le Tiers Secteur, il paraît difficile de lui accorder le droit à distribuer des bénéfices, et encore moins un " but " lucratif. Cela n'aurait pourtant rien de révoltant : le privé bénéficie déjà de multiples subventions et exonérations. Cependant, il est prudent d'encadrer ces bénéfices et leur affectation.

Alors que la Cour de Cassation a défini de longue date " non-lucratif " par " ne fait pas de bénéfice ", la récente Instruction Fiscale reconnaît aux associations le droit aux excédents, du moment qu'ils sont réinvestis selon le même but social (voir plus loin) et que la gestion reste " désintéressée ". Ce point décisif ne règle pas notre problème : le Tiers Secteur peut-il faire appel à du capital privé, c'est-à-dire attendant rémunération ? Certainement, si ce capital :

- ?? est issu de la communauté même à laquelle s'adresse l'entité du Tiers Secteur,
- ?? n'espère qu'une rémunération modeste, en tout cas sans commune mesure avec les normes actuelles de rémunération résultant de la globalisation, de l'hégémonie des fonds de pension, et du " gouvernement d'entreprise ". Comme on peut arguer que la crise sociale a un rapport assez direct avec ces normes de rémunération, il serait paradoxal que le capital privé les exige du Tiers Secteur : on attend plutôt son concours du côté des Fondations...

Le Tiers Secteur doit-il pour autant renoncer aux placements financiers de ses salariés (comme dans les SCOP) ou de ses communautés ? Je ne le pense pas. Une solution serait à trouver du côté des CIGALES et GARIGUES (fonds de placement communautaires) ou peut-être dans l'encadrement des rémunérations de l'épargne, en acceptant par exemple le taux du Livret A ou des CODEVI et les avantages fiscaux correspondants.

## **II – LES INFLEXIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES**

Les institutions de ce qu'on appelle traditionnellement " l'économie sociale " sont très anciennes (loi de 1901 !). Les coopératives, associations et mutuelles ont largement précédé la Sécurité Sociale. Elles se sont développées tout au long du XIXe siècle, pour faire face à la béance ouverte par la loi Le Chapelier, et la disparition des " corps intermédiaires " en face de l'État. La loi Rocard de 1982 les a réellement constituées en secteur institutionnel. Si leur statut les induit à l'accumulation de " patrimoine collectif ", elle ne font pas nécessairement partie, au sens plein, du Tiers Secteur. Cependant, depuis cette date, des embryons d'un Tiers Secteur (au sens où l'on vient de le définir) se sont développés, notamment à partir du Rapport Schwartz, en reprenant le plus souvent les formes institutionnelles de l'économie sociale, mais aussi la forme entreprise.

Je ne veux pas ici faire l'historique de ces différents " éléments embryonnaires " (nous y reviendrons à propos de l'état des forces sociales), mais simplement pointer les éléments nouveaux liés à l'accession aux responsabilités de la " majorité plurielle " de juin 1997.

### **1°) L'accord Verts-PS de janvier 1997**

Constitutif de l'engagement de la majorité de 1997 devant les électeurs et adopté par la majorité de ceux-ci, le " Texte politique commun " du Parti Socialiste et des Verts



(janvier 1997) fixe des orientations assez précises pour la constitution du Tiers Secteur, à travers une " loi-cadre " (comme pour les 35 heures) :

*" Soutenir les multiples initiatives, hors secteurs marchand ou public, en faveur d'un Tiers Secteur à finalités sociales et écologiques. Une loi-cadre sera élaborée pour aider à la constitution de ce Tiers Secteur, le subventionner, en fixer les limites, aider à la promotion d'une politique d'offre (clauses d'insertion dans les appels d'offre), établir des règles de transparence (commissaires aux comptes/Chambre régionale des comptes), fixer le statut des bénévoles, organiser les conventions avec les Assedic... Mais, sans attendre, le RMI sera élargi aux 18-25 ans " .*

On remarquera que cet engagement définit le secteur et non ses institutions (" *de multiples initiatives* "), à la fois par son mode de régulation externe, sa vocation, et par ses singularités fiscales. Celles-ci ouvriraient manifestement un droit à subvention incluant non seulement le RMI mais même les allocations Assedic. On notera d'ailleurs que la généralisation du droit au RMI à l'ensemble des personnes civilement majeures est implicitement présentée (" *Mais, sans attendre* " ...) comme en substitut provisoire à la création nécessairement progressive du Tiers Secteur (ce qui implique d'ailleurs que financer l'un, c'est se préparer à financer l'autre), conformément au Préambule de la Constitution garantissant le " droit au travail... ou à des moyens d'existence " .

## **2°) Les emplois jeunes**

Premier en date des projets de la ministre de l'emploi et de la solidarité voté par les députés, la loi sur les emplois jeunes est un pas en avant significatif vers un authentique tiers secteur. Il en reprend en effet quatre points essentiels.

*\* Le tiers secteur doit être dédié à de nouveaux secteurs d'activité.*

Il prend en charge tout un ensemble de besoins actuellement non satisfaits, ni par le marché, ni par l'État : l'environnement, les " services de proximité ", l'aide aux écoliers, l'animation des quartiers... Bref, tout ce qui vise à recréer du lien social, au sein des communautés, et entre les communautés et leur territoire. Et c'est bien l'esprit de la loi, significativement baptisée " Nouveaux Services – Nouvelles qualifications " (ultérieurement rebaptisée " Nouveaux Services – Emplois jeunes "). L'ironie de la presse sur les " agents d'ambiance " dans les bus ou sur les aménageurs de rivière ne fait que traduire l'ignorance de certains pour les réalités de

terrain. La tentation ne sera pas tant d'inventer de pseudo-métiers que de cueillir les subventions pour financer des métiers tout à fait ordinaires. Malheureusement les principaux employeurs initiaux des emplois jeunes sont les grandes administrations publiques, ce qui prête largement le flanc à la critique. Les emplois jeunes ne seraient alors que des trajectoires d'insertion vers le secteur public. Dans les années qui viennent, l'accent devra être mis vers le développement d'emplois vraiment nouveaux, professionnalisés et pérennes, au sein du Tiers Secteur. Enfin, les " emplois-maisons " sont exclus du dispositif. Un pan entier du futur Tiers Secteur est ainsi mis entre parenthèses.

*\* Ce secteur doit être subventionné en permanence.*

Il doit l'être à cause de son utilité collective. Pas en avant décisif par rapport aux TUC, CES, etc. : dans la loi " Nouveaux Services ", ce n'est pas le jeune qui est subventionné (du fait de son inaptitude supposée), c'est l'employeur, ou plus exactement l'activité. L'employeur reçoit une subvention forfaitaire, égale à 80 % du SMIC. Cette subvention ne coûte pratiquement rien à la collectivité nationale, car c'est ce que coûte *déjà* un chômeur : au moins le RMI et le manque à gagner en cotisations sociales. C'est donc exactement la logique macroéconomique décrite plus haut. On a donc bien créé des " postes du Tiers Secteur ". Mais le *statut* organisationnel du Tiers Secteur n'est pas vraiment mis en place : on utilise le mouvement associatif et des morceaux d'appareil d'État. Et l'employeur ne sait pas s'il pourra garder ces jeunes (qui auront alors 30 ans), s'il devra en réembaucher d'autres au bout de cinq ans... ou si le programme sera alors supprimé.

*\* Inversement, le travailleur du Tiers Secteur est un salarié ordinaire.*

Dans la loi " Nouveaux Services " (qui ne fait qu'introduire des articles nouveaux au Code du travail sans toucher aux garanties déjà acquises), " l'employé-jeune " a un contrat de plein temps à durée indéterminée, ou au moins un CDD de durée égale à la subvention (5 ans). Il cotise normalement, est régi par le Code du travail ordinaire et la convention collective la plus proche, contrairement aux TUC, CES, etc. Comme certains de ces métiers innovants sont en fait très qualifiés, il sera en droit d'exiger bien au-dessus du SMIC, et d'ores et déjà la rémunération moyenne constatée est supérieure au SMIC. L'employeur n'en recevra pas, il est vrai, une subvention plus forte, mais la loi a privilégié un taux de subvention maximal pour les bas salaires.

Problèmes : le salarié arrivera-t-il à faire valoir sa qualification ? et d'ailleurs quel sera le rapport de ces emplois au système de formation professionnelle ?

En fait, ces " métiers innovants " recrutent souvent des jeunes déjà un peu dynamiques et dégourdis, entre bac et bac + 2. La référence aux Conventions Collectives est assez inopérante pour des " nouvelles qualifications " à définir sur le tas. La référence à la formation déjà acquise s'imposera-t-elle donc par substitution ? Ou les conventions collectives des " Nouveaux Services " émergeront-elles bientôt ? Ce serait un moyen de " destigmatiser " le Tiers Secteur.

*\* Ce secteur doit trouver son mode de régulation particulier.*

C'est à la société civile de définir et de peaufiner, par un dialogue permanent avec l'administration au niveau des bassins d'emploi, ce qui est " socialement et écologiquement utile ". Dans la loi actuelle, c'est le préfet qui sélectionnera parmi la multitude des projets. Mais qui seront les " incorruptibles " qui instruiront les dossiers, pour éviter la tentation de faire du chiffre, le clientélisme, ou le " lotissement " des subventions entre les grosses administrations (l'Éducation nationale en tête) et les grosses communes ? Pendant l'année 1997 l'inquiétude a monté chez les associatifs de terrain contre ce qu'ils percevaient comme une véritable confiscation des emplois jeunes par ces mastodontes... ou par les associations bien introduites. Ce mécontentement se tasse un peu aujourd'hui, surtout parce que " l'offre " d'emplois-jeunes associatifs s'essouffle.

Du coup, le bilan de l'application de la loi sur les emplois jeunes apparaît mitigé. Certes, les emplois jeunes valent bien mieux que les TUC, CES, SIVP... Mais, en violant l'esprit, voire la lettre de la loi, la prolifération des emplois jeunes dans le secteur public braque, contre la loi elle-même, et des syndicalistes, et des associatifs. Par ailleurs, les autres institutions du Tiers Secteur embryonnaire (Entreprises Intermédiaires, SCOP, etc.) qui, elles, n'ont pas droit aux emplois jeunes, y voient une concurrence déloyale de la part des associations. Loin d'entraîner la condamnation du principe d'un tiers secteur, ces désajustements ne font que souligner l'importance d'observer avec précision les conditions de sa réussite, et notamment de " démocratiser " ses instances régulatrices.

### **3°) La déclaration du Premier ministre sur la politique de la ville**

Monsieur Lionel JOSPIN, Premier ministre, le jeudi 25 juin 1998, à l'occasion de l'installation du Conseil national des villes, l'invitait à :

*" – Renouer le pacte républicain en réaffirmant le sens de la citoyenneté comme un ensemble de droits et de devoirs, en poursuivant avec détermination l'objectif d'égal accès de tous les habitants au service public, en donnant à chacun le sentiment d'appartenir à une même communauté de vie et d'avoir un vrai rôle à jouer au service de cette communauté ;*

- ?? renforcer la cohésion sociale en repensant la ville comme un espace intégrateur dont le développement doit reposer sur tous et doit bénéficier à tous ;*
- ?? renforcer la cohésion sociale en repensant la ville comme un espace intégrateur dont le développement doit reposer sur tous et doit bénéficier à tous ;*
- ?? mobiliser tous les acteurs concernés : les représentants de l'État, les gestionnaires de services publics, les bailleurs sociaux, les élus locaux, les bénévoles associatifs, les habitants eux-mêmes, autour d'un projet collectif et cohérent dans lequel soient clairement précisés le rôle et les responsabilités de chacun. "*

Plus précisément, le discours appelle à donner un sens nouveau à ce " service public de la communauté de vie " :

*" Celui, tout d'abord, de la place de chacun et de chacune dans l'organisation urbaine, de l'unité sociale fondée sur l'engagement dans la vie de la cité et du développement d'activités d'intérêt collectif, constituant ce qu'on appelle l'économie solidaire. Le temps me semble venu de revisiter notre concept de service public à la lumière de la spécificité de l'environnement urbain. Si certains des besoins collectifs relèvent nécessairement de la responsabilité de l'État ou des collectivités locales, d'autres pourraient utilement être pris en charge par les habitants. Mais cela suppose certainement que soient dégagées des marges de liberté pour l'initiative individuelle et collective, sans remettre en cause la garantie des droits essentiels pour chacun. C'est là une question délicate, sur laquelle je vous demande de vous pencher. "*

Il s'agit, à un tel niveau de responsabilité politique, de l'appel le plus clair à la création d'un " secteur communautaire ", ou " solidaire " en France.

#### **4°) L'article 11-IV de la loi sur l'exclusion**

Alors que la loi " Nouveaux métiers-Emplois jeunes " créait en quelque sorte des " postes " du Tiers Secteur, la première mention législative explicitant de nouveaux organismes du Tiers Secteur apparaît dans l'article 11-IV de la loi d'orientation

relative à la lutte contre les exclusions. Cet article est d'ailleurs le fondement initial de la lettre de mission à laquelle répond le présent rapport. Je cite :

*" Les conditions de conventionnement des personnes morales de droit public ou de droit privé à but non lucratif produisant des biens et des services en vue de leur commercialisation et développant des activités présentant un caractère d'utilité sociale sont définies par décret. "*

C'est donc d'abord par la " mixité " de son activité (commerciale + sociale) que le nouveau secteur est caractérisé par la loi, et c'est le nom (" secteur mixte ") sous lequel il est discuté dans les travaux du CNIAE. Or, à lire attentivement la loi, la " personne morale mixte " est surtout dotée d'un cahier de charges plus qu'exigeant.

1. C'est un organisme d'insertion, comme toutes les personnes morales qui sont l'objet de l'article 11.
2. Elle a des activités commerciales et des activités d'utilité sociale, c'est-à-dire qu'elle combine les missions des Entreprises d'Insertion et celles des Associations dont le but social se réalise autrement que par des productions marchandes.
3. Mais elle est à " but non-lucratif ", ce qui élimine et 40 % des entreprises d'insertion qui sont des S.A., et les SCOP, et la rapproche des associations.

Le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique a ouvert un groupe de travail sur la question, conformément à sa vocation (puisque l'Article 11 traite en effet de l'insertion par l'activité). Cependant, reste entière la question de l'interprétation du mot " insertion ". Le secteur mixte a-t-il pour vocation de servir de marchepied ou de passerelle vers d'autres secteurs, ou d'offrir lui-même des emplois pérennes ? Ensuite, que signifie exactement le caractère " non-lucratif " exigé de ce secteur ? Pris dans un sens trop restrictif (stricte insertion, stricte " non-lucrativité "), l'article 11-IV n'ouvrirait la porte qu'à un minuscule " secteur mixte " bien loin de couvrir le champ du Tiers Secteur.

#### **5°) L'arrêt de la Cour d'Appel de Toulouse sur le S.E.L. de l'Ariège**

Longtemps, les administrations préfectorales et fiscales ont fermé les yeux sur les activités des S.E.L., qui eux-mêmes n'hésitaient pas à prendre l'initiative de négociations, affirmant parfois leur disponibilité à s'acquitter de certains impôts commerciaux. Madame la ministre du Travail avait elle-même décerné un prix de l'insertion à un S.E.L. d'Alsace.

Le SEL de l'Ariège était particulièrement emblématique : dans un territoire qui aurait largement mérité un statut de zone franche, il permettait à quelque 400 personnes, dont une forte minorité de Rmistes, d'améliorer considérablement et leur niveau de vie, et leur insertion sociale.

Sur dénonciation d'un voisin, deux membres d'un S.E.L. (Rmistes eux-mêmes) furent accusés de travail au noir chez une Rmiste et poursuivis par la justice sur plainte de la Chambre de commerce et de l'artisanat. Dans les documents accompagnant sa plainte, la Chambre détruisait elle-même son accusation de concurrence : elle évaluait le tarif des travaux réalisés au sein du S.E.L. à un niveau si élevé que la bénéficiaire n'aurait certainement pas pu avoir recours à un artisan pratiquant ce tarif ; il n'y avait donc pas de concurrence. Détail amusant : la participation au S.E.L. était reconnue par la Direction Départementale du Travail comme la forme " d'insertion " d'un des accusés !

Les accusés furent condamnés, puis acquittés en appel, malgré la loi qui encadre très précisément le troc et exclut le troc multilatéral. La justice statuait ainsi, contre la loi existante, en faveur de la pratique d'un " Tiers Secteur sauvage ", s'en octroyant les singularités fiscales constitutives (maintien du RMI, dispense de cotisations et d'impôts commerciaux). Toutefois, la Cour ne fait pas référence à son utilité sociale (insertion, services communautaires, production de lien social), elle l'écarte même explicitement. Elle propose cependant des critères : la non-subordination salariale, la non-spécialisation des " artisans ", la modicité de la rémunération, en fait l'amateurisme des services (voir en encadré les attendus de la Cour).

**MOTIFS DE LA DÉCISION DE LA COUR**  
**D'APPEL DE TOULOUSE DU 17 SEPTEMBRE 1998**  
**(Affaire du S.E.L. de l'Ariège)**

Attendu que Mme TWO, qui n'a aucune compétence technique en matière de travaux du bâtiment, n'était manifestement pas en mesure de leur donner une quelconque directive ; qu'elle n'organisait pas le travail des intéressés ;

Attendu qu'il convient de rechercher si les conditions d'application de l'article L.324-10 sont réunies ;

Attendu que la réparation d'une toiture constitue incontestablement une activité artisanale entrant dans le champ d'application de ce texte ;

Attendu que la valeur de la prestation accomplie par Robert EVANS et John Mac CULLOCH a été fixée à 4 000 grains de sel, soit 2 000 grains pour chacun ;

Qu'il y a eu ainsi en contrepartie du travail effectué un crédit en grains de sel, d'un montant déterminé, constituant une véritable rémunération ;

Attendu qu'en conséquence le but lucratif de l'activité est établi ;

Attendu que la notion d'échange telle que définie par l'article 1702 du Code Civil doit être écartée, en l'absence de réciprocité de prestations ;

Qu'il ne s'agit pas davantage d'un acte bénévole, motivé par des liens d'amitié, affectifs ou familiaux ni d'une entraide spécifique aux activités agricoles ;

Attendu que l'article L.324-10 vise l'obligation de requérir son immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés lorsqu'elle est obligatoire ;

Que toutefois, en vertu de l'article 3 du décret du 10 juin 1983, ne sont pas soumises à l'obligation d'immatriculation les personnes qui n'exercent l'activité qu'à titre occasionnel ou qu'à titre accessoire et de peu d'importance. [...]

Attendu par ailleurs qu'il n'est pas contesté que M. EVANS et M. Mac CULLOCH ne sont titulaires d'aucun brevet ou diplôme en matière artisanale ;

Attendu que s'agissant de l'importance des travaux, il y a lieu d'observer que, selon l'évaluation réalisée par la CAPEB, ils correspondaient à 15 000 F pour chacun des deux prévenus les ayant exécutés ; qu'un tel revenu est sans conteste en deçà des seuils d'imposition en la matière ;

Attendu qu'il convient par conséquent de considérer que la preuve du caractère obligatoire de l'immatriculation de M. EVANS et de M. Mac CULLOCH n'est pas rapportée ;

Qu'il en est de même par voie de conséquence de l'obligation de déclaration aux organismes de protection sociale et à l'administration fiscale ;

Attendu que tous les éléments constitutifs de l'infraction de travail clandestin ne sont donc pas réunis à l'encontre de M. EVANS et de M. Mac CULLOCH ;

Qu'il y a donc lieu d'entrer en voie de relaxe à l'égard des trois prévenus, etc.

## **6°) L'Instruction Fiscale sur les Associations**

L'Instruction Fiscale du 15 septembre 1998 marque l'étape actuellement la plus avancée de légitimation des pratiques de " financement mixte ", mais la réserve aux associations. Largement négociée avec les éléments du Tiers Secteur embryonnaire

(en particulier le CNLRQ), et globalement approuvée dans ce milieu, elle propose une amnistie sur les contentieux passés, et accepte que les associations aient une activité commerciale dispensée d'impôts commerciaux. Les critères fixés sont extrêmement intéressants :

*" L'instruction propose une nouvelle méthode d'analyse pour permettre d'apprécier la situation de chaque organisme.*

*La démarche à suivre est la suivante.*

- ?? *Un préalable consiste à examiner si l'association n'exerce pas son activité principalement au profit d'entreprises. Dans ce cas, l'association est nécessairement soumise aux impôts commerciaux. À défaut, le principe d'égalité devant l'impôt ne serait pas respecté.*
- ?? *Il convient ensuite de vérifier le **caractère désintéressé** de la gestion de l'organisme. Si la gestion est intéressée (rémunération significative des dirigeants, avantages en nature consentis à ces derniers et à leurs proches, etc.), l'association est soumise aux impôts commerciaux.*
- ?? *L'interrogation suivante en cas de gestion désintéressée consiste à déterminer si les **activités exercées par l'organisme ne concurrencent pas une entreprise.***

***Si la gestion est désintéressée et si l'activité n'est pas concurrentielle, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse, l'organisme n'est pas soumis aux impôts commerciaux.***

*Dans le cas contraire, dès lors que l'activité est concurrentielle, **l'analyse doit être poursuivie.***

- ?? *La dernière interrogation porte sur les **modalités d'exercice** de chaque activité de l'organisme. Ces modalités à examiner sont au nombre de quatre, classées par ordre d'importance décroissante :*
  - *le " Produit " : l'activité (prestation, vente) tend-elle à satisfaire des besoins déjà pris en compte par le marché, ou pas ? ;*
  - *le " Public " concerné : l'activité est-elle réalisée au profit de catégories de personnes en situation difficile sur le plan moral, physique ou financier ? ;*
  - *les " Prix " pratiqués : les tarifs sont-ils nettement inférieurs à ceux des organismes lucratifs ? ;*
  - *la " Publicité " utilisée : l'organisme a-t-il recours aux mêmes méthodes et procédés commerciaux que les entreprises pour se créer une clientèle (recours à la publicité, etc.) ? " (" Résumé de l'Instruction Fiscale ", Dossier de presse).*



Autrement dit, l'association doit d'abord être vraiment concurrencée (et pas *potentiellement* concurrencée) pour avoir à payer les impôts commerciaux. Surtout, l'Instruction définit avec précision (par la règle des " 4P ") une " niche " non concurrentielle avec le secteur privé, qui est celle du Tiers Secteur : la nouveauté des " produits ", le " public " concerné (sans qu'il soit précisé s'il s'agit des clients ou des actifs), les " prix " (qui visent bien le problème de la solvabilité) et enfin le rapport au territoire à travers la forme de " publicité ".

L'Instruction précise en outre *qu'il est légitime qu'une association dégage des excédents*, fruits d'une " saine gestion ", mais elle doit alors les réaffecter au but social qui la fonde :

*" Il est légitime qu'un organisme non lucratif dégage, dans le cadre de son activité, des excédents, reflet d'une gestion saine et prudente.*

*Cependant, l'organisme ne doit pas les accumuler dans le but de les placer.*

*Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif. " (§24)*

Comme par ailleurs il est précisé dès le début que l'absence d'excédent peut masquer l'intention de profit pour d'autres entreprises, et qu'ensuite est précisée la notion de désintéressement, on mesure le pas en avant par rapport à la définition classique (Cour d'Appel) du " caractère non-lucratif ".

En les autorisant à faire des profits dispensés d'impôts commerciaux pour autant qu'ils sont réinvestis, cette instruction rapproche considérablement le statut économique des associations de celui des SCOP... à condition qu'elles opèrent dans le champ de l'utilité sociale.

### **7°) La loi d'Orientation sur l'Aménagement Durable du Territoire**

(Ce point est abordé pour mémoire : les consultations sont à engager)

La LOADT et les Contrats Etats-Régions subséquents relancent la politique des " pays " et agglomérations. En ce sens, elle peut être un outil pour l'encouragement au développement de l'économie solidaire ou communautaire.

### **III – LE POINT DE VUE DES ACTEURS**

Dans ce premier " tour " de mon enquête, j'ai tenu d'abord à rencontrer les " têtes de réseaux " (avec quelques coups de sonde vers des acteurs de terrain). Il me semblait en effet essentiel d'associer à ma réflexion, dès le stade du prérapport, les acteurs

sociaux qui seront les maîtres d'œuvre privilégiés de la mise en œuvre du " secteur mixte " (au sens de l'article 11-IV) ou plus largement du " Tiers Secteur ". Une forme institutionnelle ne peut trouver sa réalisation sociale que si elle est littéralement " appelée " par des forces sociales prêtes à la mettre en œuvre dans la propre dynamique de leur développement. En l'occurrence, ces forces sont les militants de " l'ancien " et du " nouveau secteur social ", qui réalisent déjà des missions sociales communautaires s'appuyant sur une activité économique et bénéficient déjà de spécificités fiscales et réglementaires.

Elles sont regroupées en réseaux, qui rassemblent en général des structures de même type : entreprises d'insertion (le CNEI), associations intermédiaires (le COORACE), associations à but social (l'UNIOPSS), dont les associations de réadaptation sociale (FNARS), Régies de quartier (CNLRQ) et enfin les SCOP. Le Conseil National de l'Activité d'Insertion par l'Activité Économique (CNIAE) " chapeaute " une partie substantielle du champ existant.

On pourrait croire que chacun de ces réseaux constitue en quelque sorte la " chambre consulaire " du type de personne morale correspondant. D'ailleurs il n'y a qu'un réseau par type. Or il n'en est rien. Tous les organismes d'un type donné n'adhèrent pas au réseau correspondant. Les dirigeants rencontrés disent " nous " (et même : " *politiquement, nous voulons...* "). Ce sont des *mouvements* à la fois militants et institutionnels, unis par la mystique de propager un type de structure auquel ils tiennent. Cette mystique est renforcée par des rites (congrès, formation) et une charte. D'où une tendance à la rivalité, à la concurrence, voire une attitude " monomaniacque " (aux yeux des autres !).

J'ai pourtant été frappé par la volonté d'être reconnus *ensemble* face aux enjeux de la constitution d'un " secteur mixte ", voire d'un Tiers Secteur, de ne pas se diviser entre eux face à une situation institutionnellement évolutive. Mes interlocuteurs prenaient soin de minorer les critiques qu'ils avaient pu émettre " dans le passé " (c'est-à-dire pendant la préparation de la loi contre l'exclusion) les uns contre les autres. En contrepartie, ils souhaitaient (légitimement, à mon sens) que les évolutions institutionnelles envisagées n'amènent pas à bouleverser trop gravement ni le " mystique ", ni la forme institutionnelle des membres de leurs réseaux.

Cette excellente disposition me semble un gage crucial de succès, et elle m'oriente vers la recherche d'un consensus, peut-être moins satisfaisant intellectuellement (ce

ne serait pas l'idéal-type du Tiers Secteur), mais permettant à chacun de ces réseaux de reconnaître dans sa propre tradition les racines d'un projet social commun.

### **1°) Le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ)**

Je cite ce réseau en premier car il a poussé particulièrement loin la réflexion fondamentale sur ses propres missions, qui le rapprochent au plus près du champ de Tiers Secteur. Les extraits donnés en encadré sont significativement tirés d'une note à l'intention de M. Sautter, dans le cadre de la préparation de l'Instruction Fiscale. En outre, le CNLRQ a déjà passé un accord-cadre pour environ 2 000 emplois dans le cadre du programme " Nouveaux Services, Emplois-jeunes ".

Ce mouvement est constitué d'associations, labellisées " Régies de Quartier " par l'instance sectorielle (le CNLRQ lui-même), avec un conseil d'administration tripartite : habitants/salariés – bailleurs sociaux – municipalités. L'expérience de Meaux (où la municipalité a changé de majorité, mais doit continuer à travailler avec la RQ locale – il est vrai la " maison-mère ") montre la forte stabilité institutionnelle à laquelle peut parvenir une RQ ayant fait la preuve de son utilité sociale.

Comme nous venons de le voir, le CNLRQ est très exigeant et précis sur le contenu de ses activités, et fier de son label, mais n'a pas la religion de la structure idéale. Il recherche plutôt, auprès des institutions, à améliorer le statut qui lui sert de base (l'association) et à tirer profit des innovations institutionnelles (emplois jeunes) ; il est prêt à envisager des " structures ombrelles " (GIE, super-associations) regroupant la Régie d'un quartier et des entreprises d'insertions amies (éventuellement sous forme de SCOP).

Le CNLRQ est tout particulièrement vigilant sur le caractère " formel " des emplois proposés et de ses liens avec les bailleurs. Il propose des conventions collectives-types, et cherche à faire codifier dans les appels d'offre le fameux " halo sociétal " de ses missions.

### **NOTE DE LA CNLRQ SUR LA SPÉCIFICITÉ DES ACTIVITÉS DES RÉGIES DE QUARTIER (extraits)**

#### **?? Un projet social et de citoyenneté :**

La finalité d'une Régie de Quartier est de permettre l'accès à la citoyenneté des habitants de son territoire et la création du lien social. Elle se réalise en

responsabilisant les habitants sur la gestion urbaine et sur le développement social et économique de leur quartier en partenariat avec les institutionnels (bailleurs) et les politiques (collectivités territoriales).

?? *pour la recréation de lien social sur le territoire, une dimension de développement social qui vise à reconstruire de nouveaux modes de démocratie dans la gestion du local à partir d'une logique communautaire (Charte art 2).*

?? **Une double dimension : l'économique au service du projet social**

La dimension économique des activités d'une Régie de Quartier constitue le moyen privilégié de la réalisation de sa mission sociale. De ce fait, les activités qu'elle développe ont un caractère d'utilité sociale et relèvent de nouvelles formes " d'action sociale ".

Par ailleurs, l'association est gérée dans les mêmes conditions qu'une entreprise : rigueur financière, viabilité des prix du marché et application du code du travail.

?? **Une intervention territorialisée et une économie du local maîtrisée**

C'est le territoire d'une Régie de Quartier, son périmètre d'intervention, qui permet de délimiter la proximité, tant urbanistique, économique que sociale, à l'intérieur de laquelle s'exercent ses missions :

- proximité d'une communauté d'habitants vivant une identité partagée,
- maîtrise des coûts par leur responsabilisation directe sur les choix de gestion urbaine au quotidien,
- économie en circuit court par le réinvestissement dans l'économie locale des masses salariales dégagées par les activités.

?? **Les salariés : les habitants des quartiers**

L'activité économique d'une Régie de Quartier génère des emplois pour les habitants du territoire et parmi eux les plus en difficulté d'insertion sociale et professionnelle : jeunes sans qualification ni expérience professionnelle, adultes chômeurs de longue durée, voire de très longue durée, mères de famille monoparentale en recherche d'emploi.

?? **Dans le champ de la non-concurrence** Deux facteurs caractérisent le fait que ces activités ne soient pas dans le champ de la concurrence :

D'une part, une Régie de Quartier a un savoir-faire particulier : valoriser la dimension technique des activités en lui associant, dans l'esprit comme dans la pratique, la dimension de création du lien social.

D'autre part, dans ces territoires, les initiatives économiques qu'elle prend se situent sur des secteurs générateurs de très faibles marges délaissés par les artisans et entreprises traditionnelles.

Aussi, si les activités sont pratiquées dans les conditions de prix du marché, elles sont gérées avec une volonté de maîtrise des coûts. De plus, le double mouvement de l'implication des habitants, salariés pour l'exécution des tâches et usagers du résultat du travail de leurs concitoyens, est à l'origine d'une diminution des charges de réparation des déprédations et contribue ainsi à une amélioration sensible du cadre de vie.

## **2°) Le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique (CNIAE)**

Le CNIAE n'est pas un " acteur " proprement dit, mais il reflète les préoccupations du " sous-secteur " de l'insertion. Cette qualité a son revers : il ne se préoccupe que de l'insertion-processus, et se focalise sur les conditions de recours aux différents types d'emplois aidés (CES, CEC, Emplois-Jeunes).

Il ressort de nos entretiens :

- ?? l'importance d'une *continuité entre les dispositifs* et les statuts. Selon le CNIAE, les " têtes de réseaux " préféreraient une refonte de l'ensemble de l'activité marchande à but social, par mise en cohérence des types de personnes morales, plutôt que la création d'UNE structure marchande à but social.
- ?? l'importance d'une *continuité des trajectoires*. Si, au cours du processus d'insertion jusqu'à l'insertion finale (comme " état "), une personne est appelée à passer par plusieurs dispositifs, il importerait que ces dispositifs soient localement fédérés.
- ?? l'effet externe de formation, ce que j'appellerais la " fonction d'apprentissage mutualisée " des EI justifierait un financement direct par les entreprises privées de la branche : une idée à creuser.

## **3° Le Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI) et le Groupement des Ateliers Protégés-Union Nationale des Entreprises de Travail Adapté (GAP-UNETA)**

Quoiqu'originaire du milieu des travailleurs sociaux, le CNEI insiste sur le refus du ghetto de l'insertion, et a le souci de mettre l'insérant dans une ambiance la plus proche possible de l'entreprise " ordinaire ", avec pleine application du droit du travail. Certaines EI sont particulièrement inventives dans l'exploration des nouveaux marchés. En butte à l'hostilité de leurs concurrentes sans " privilège ", les EI n'osent pas mettre en avant un but de pérennisation. Il y a bel et bien une contradiction entre la logique " passerelle " et la logique " pérennisation ", et il est donc difficile que la même structure obéisse aux deux missions.

Quant à elles, les EI sont à 40 % des entreprises, le reste étant des associations.

Rarement des SCOP : les EI ont des salariés " de passage ", comment les considérer comme des " associés " dans le statut actuel des SCOP ?

Elles se plaignent de la faiblesse de leur financement. Quand elles sont des associations (à but non-lucratif), elles n'ont même pas accès aux Cigales ! D'où la demande d'accès à des capitaux à faible rémunération mais à avantages fiscaux. : des CODEVI de l'insertion. Quant à leurs exonérations fiscales ou sociales, elles sont en décroissance relative, compte tenu des exonérations générales sur les bas salaires. Anecdote : elles sont astreintes à la taxe d'apprentissage, alors qu'elles sont en fait des prestatrices d'apprentissage, et seraient plutôt en droit... de la percevoir.

De discussions avec des acteurs de terrain, j'ai cependant perçu une autre contradiction : l'inventivité même des EI les amène à explorer des marchés (comme le recyclage) et même des technologies (à faible intensité capitalistique) qui ne peuvent exister que de par le bas coût de la main d'œuvre. Ce qui indique justement la possibilité d'une pérennisation... si les " avantages socio-fiscaux " sont maintenus, et va à l'encontre de la " logique-passerelle ". En outre, les salariés (encadrement ou insérants) de ce genre d'EI " inventives " sont particulièrement motivés : ils sont " haut de gamme " par leur volonté d'explorer un système productif, et pourtant ils ne le peuvent que du fait d'une " prescription sociale " qui les stigmatise comme faiblement productifs. Mais par ailleurs, d'autres salariés (trop handicapés par la vie) semblent avoir eux aussi besoin d'un secteur pérennisé, car ils ne " s'inséreront " pas ailleurs.

Tout cela plaide pour limiter l'aspect " prescription sociale des personnes " et majorer l'aspect " conventionnement de l'entreprise ".

Les deux aspects seront pourtant liés d'une manière pérenne dans le cas des graves handicapés sociaux, et il y a donc place pour un sous-secteur à avantages fiscaux définitifs pour une insertion durable. On en prend conscience par un " passage à la limite " : le cas des handicapés moteurs, dont les entreprises d'accueil sont regroupées dans le GAP-UNETA. Ce double nom marque la volonté de briser l'image " Atelier Protégé " et de promouvoir celle de " L'Entreprise de Travail Adapté ". Dans le cas des handicaps physiques et mentaux, réalités hélas plus objectives et durables que l'inadaptation sociale et professionnelle, la notion d'insertion-trajectoire n'a pas grand sens. Selon les services du ministère de l'emploi, au plus 4 % des handicapés (1 % actuellement) peuvent espérer s'insérer dans les entreprises ordinaires, et encore, moyennant des subventions prenant en compte leur sous-productivité (pas nécessairement celle de leur propre travail, d'ailleurs : le handicap physique implique une coûteuse adaptation des postes de travail). Il en résulte que, dans 96 % des cas au moins, " l'insertion " se fait sur place, dans des postes pérennes mais adaptés, ou ne se fait pas. Dans la mesure où le handicap social débouche parfois lui-même sur une sous-productivité durable, cette remarque s'étend au-delà du handicap physique.

#### **4°) La Coordination des Organismes d'Aide aux Chômeurs (COORACE : les associations intermédiaires)**

Issue d'une volonté de syndicalistes de " remettre des chômeurs au travail ", par une forme d'intérim dispensée d'impôts commerciaux, les Associations Intermédiaires ont, comme les S.E.L., devancé la loi avec la bienveillance de l'administration. Appartiennent-elles vraiment au champ de notre étude, puisqu'elles ne sont que des intermédiaires " vers " un employeur final (entreprises, associations, ou – à 45 % — particuliers ?). Oui parce que, plus (à leurs yeux) que l'ANPE, elles ont en tant que telles une mission sociale d'accueil du chômeur, pour lui rendre la confiance en soi et lui éviter la stigmatisation. En ce sens, elles se reconnaissent dans la même idéologie que la Régie de quartier (elles sont une régie de placement), y compris avec le souci du lien au territoire. Elles sont donc preneuses de " consortium " (pour reprendre le modèle italien) qui les associeraient à des structures d'emploi pérenne à but social.

J'ajouterai que, pour autant qu'elles ont une activité de placement chez des particuliers, elles peuvent s'orienter vers un rôle de " collectif professionnalisant d'emplois familiaux ".

### **5°) L'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)**

L'UNIOPSS est une immense confédération d'associations opérant dans le secteur classique du " social " : les " œuvres ". À ce titre, l'UNIOPSS occupe une large partie de notre champ.

L'association naît par définition de citoyens se regroupant pour répondre à un besoin non couvert par l'existant. L'associationnisme des " œuvres sociales " s'est historiquement développé contre les congrégations religieuses ayant la même vocation. Cette querelle s'étant éteinte, et la Sécurité Sociale étant créée, les " œuvres sociales ", religieuses et laïques, se sont retrouvées dans le même réseau. Cette longue tradition lui permet de prendre les choses avec recul. L'UNIOPSS est consciente du caractère " daté " de ce qui est social et associatif à un moment donné : un champ de besoins non satisfait par le privé peut, une fois exploré par l'associatif, être ultérieurement repris en charge par le privé. C'est sans doute la raison pour laquelle elle n'est pas demandeuse d'un statut spécifique de la " personne morale à activité marchande et à but social " : elle préfère le conventionnement au cas par cas.

Cela dit, l'UNIOPSS garde une haute conscience de la spécificité de l'associatif, par rapport à l'entreprise, et même par rapport à la SCOP :

- ?? la question du pouvoir : les bénévoles et les usagers doivent pouvoir participer à la direction.
- ?? la question du "but lucratif " : l'UNIOPSS n'exclut pas les fonds rémunérés, mais convenablement encadrés (nous avons vu que les associations n'ont même pas accès aux CIGALES, qui sont des fonds de placement locaux).

Par rapport au secteur public, l'association tient à rester " propositaire " (de nouvelles solutions, de nouveaux services) et pas seulement " prestataire ", instrumentalisée par une Administration Publique.

### **6°) La Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale (FNARS) et les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS)**



Le FNARS est une fédération de l'UNIOPSS, qui s'occupe de la réinsertion des graves handicapés sociaux. Contrairement au handicap physique, qui en France est très " normalisé ", le handicap social est une notion relative (au rapport salarié-employeur). Le handicap social est de fait reconnu, et les CHRS bénéficient de dérogations administratives qui portent jusqu'à la législation du travail, ce qui oppose leur statut (ainsi d'ailleurs que celui des Rmistes placés en situation de travail) à tous les autres. En fait, les CHRS ne représentent plus qu'un tiers des adhérents de la FNARS. Les structures de travail initialement liées aux centres d'hébergement, les CAVA (Centres d'Adaptation à la Vie Active), tendent à s'en émanciper. La FNARS organise également les *chantiers d'insertion*, qui regroupent des CES et de plus en plus des CE Consolidés. Quant à leur production, ces chantiers obéissent le plus souvent à la finalité " d'usage communautaire " du Tiers Secteur.

En fait, la FNARS est donc de plus en plus (outre l'hébergement) un regroupement de structures se rapprochant de l'Entreprise Intermédiaire, mais fortement marquée par son origine " extrême exclusion " (Emmaüs en fait partie). Il en résulte une forte culture communautaire : tous les pauvres doivent s'en sortir, en se prenant en main, et c'est l'affaire de tous. La contrepartie de cette spécificité, c'est parfois, on l'a dit, la dérogation à la législation sociale du travail : la pratique du pécule.

Réglons ici un malentendu : la FNARS ne défend pas le pécule, elle demande même une adaptation du droit social à un public incapable de suivre les exigences de l'entreprise classique. Mais ouvrir une dérogation, déstabilisante pour l'ensemble du salariat, afin de couvrir quelques dizaines de milliers de cas " péculiers " n'est pas forcément une bonne idée. C'est un vrai problème, pour lequel on ne trouve pas actuellement de solution.

Du fait de son " public ", la FNARS insiste tout particulièrement sur le coût élevé des " échanges de savoir " en matière d'encadrement.

Enfin, la FNARS propose un statut d'insertion en " travailleur indépendant " (des artisans rattachés à un CHRS), ce qui élargit (comme les S.E.L.) le champs du Tiers Secteur aux personnes physiques.

### **7°) La Confédération Générale des SCOP (SCOP-Entreprises) et les mutuelles**

Les Sociétés coopératives ouvrières de production n'avaient jusqu'à une date récente qu'un rapport lointain avec ce que pourrait être le Tiers Secteur : leur statut les encourage à constituer un patrimoine collectif sous forme de réserves indivisibles.

À ce titre, elles participent au champ traditionnel de l'économie sociale, et bénéficient de l'exonération de la Taxe Professionnelle. Le mouvement des SCOP, né d'un refus du salariat classique, en avait pourtant épousé la mystique productiviste : il s'agissait de faire " mieux que les autres ", d'être d'encore meilleures entreprises.

Pourtant, depuis quelques années, un tournant social, voire " alternatif ", s'amorce chez les SCOP, et c'est dûment mandatée par leur 31<sup>e</sup> Congrès National (1997) que la direction de la Confédération à tenue à me rencontrer. Comme on le voit dans l'encadré extrait du chapitre VI de la résolution de leur Congrès, les SCOP sont prêtes à s'engager dans l'insertion et l'utilité communautaire. Dans la corbeille du Tiers Secteur, elles apportent une " forme ", la " coopérative ", que la référence (partout entendue) aux " coopératives sociales italiennes " rend encore plus prestigieuse, et tout un savoir-faire.

Cela implique toutefois – et les SCOP y sont prêtes – de renoncer à certains traits caractéristiques qui les éloignent du Tiers Secteur : le pouvoir aux seuls salariés, et le principe " un sociétaire – une voix ". Admettre des bénévoles, des usagers, des bailleurs sociaux ou des collectivités à leur Conseil d'Administration leur semble possible, mais alors quelle pondération des voix aux Assemblées Générales ? Les SCOP y réfléchissent.

Reste le problème de la " lucrativité ". Si une part importante de l'excédent d'exploitation est réinvestie dans les réserves indivisibles, les SCOP *distribuent* des profits à leurs sociétaires, salariés ou extérieurs.

Ce n'est pas directement le cas des " mutuelles de personnes ", qui ont manifesté leur intérêt pour ce rapport et avec lesquelles j'ai pu avoir quelques entretiens. Il s'agit de la Fédération des Mutuelles de France et des Mutuelles Interprofessionnelles de la Mutualité Française. Ces deux regroupements (ce n'est sans doute pas un hasard) avaient appuyé le projet de partenariat du mutualisme dans la mise en place de la Couverture Maladie Universelle.

Leur argumentation est en fait très proche de la nôtre. Les Mutuelles, n'étant sélectives ni à l'entrée ni à la sortie, assument la fonction d'un capital social à la Putman. Ce principe de non-exclusion (et donc d'internalisation des risques) les oblige, et leur permet, d'envisager la prévention de la maladie comme une stratégie rationnelle. La masse de leur fonds propres non partageables et de leurs excédents destinés au " même but social ", leur stratégie de prévention, et l'engagement

démocratique de leurs membres, les porteraient à apporter des fonds aux activités de type " tiers secteur ", bien au-delà de la prévention des maladies...

### **EXTRAITS DE LA RÉOLUTION DU CONGRÈS DES SCOP**

Le Mouvement coopératif travaillera sur un statut spécifique, à l'image des coopératives sociales italiennes, permettant une nouvelle logique de partenariat entre usagers, bénévoles et salariés.

Le Mouvement coopératif favorisera l'insertion des personnes en difficulté :

- ?? en aidant les Scop à être des " entreprises insérantes " pour ces personnes (handicapés, jeunes primo-demandeurs d'emploi, chômeurs de longue durée) ;
- ?? en favorisant la création de groupements d'employeurs et en se rapprochant des entreprises d'intérim d'insertion ;
- ?? en appuyant la création d'activités économiques intégrant un projet d'insertion sociale ;
- ?? en créant une cellule spéciale pour transférer et améliorer les expériences de développement social.

### **8°) Le Réseau pour une Économie Alternative et Solidaire**

Le REAS est un mouvement d'innovation sociale dans le domaine de l'activité économique, lui-même constitué en coopérative de service – conseil. À ce titre, il est bel et bien un des acteurs disponibles pour la promotion du Tiers Secteur, même s'il ne fédère pas véritablement des entreprises de ce secteur. Il en incarne plutôt (ou cherche à incarner) l'ingénierie. On lui doit deux innovations importantes.

- ?? Dans le domaine du financement : la création et le développement des " cagnottes ", de CIGALES et autres fonds de placement à risque à base locale, territorialisée, à l'usage des entreprises socialement innovantes.
- ?? Dans le domaine de l'animation : la promotion de partenariat avec les municipalités sous forme de Pôles d'Économie Alternative et Solidaire.

### **IV – POUR CONTINUER**

À l'issue de cette première étape, la notion d'" utilité sociale et environnementale " a été précisée. Elle est caractérisée par le fait qu'au delà du lien commercial avec leurs usagers, certaines activités ont un " effet sociétal " non rémunérable directement :

- ?? insertion sociale de leurs salariés ;
- ?? services rendus à des communautés de vie, sur une base territoriale ;
- ?? constitution d'un " capital social " indivisible.

Ces particularités justifient microéconomiquement la dispense partielle ou totale de prélèvements fiscaux et sociaux, voire des subventions. Macroéconomiquement, cette dépense fiscale est financée par le coût du chômage évité, pourvu que les emplois correspondant à ces activités soient pérennes et ne concurrencent pas réellement des emplois *déjà* existants.

Le lien entre " utilité " et " singularité fiscale " doit donc faire l'objet d'une régulation explicite. Cette régulation s'appuie sur la démocratie, interne ou externe au secteur : engagement autour d'une Charte, évaluation, débat public de l'utilité sociale.

Ainsi peut être défini un " Tiers Secteur ", à financement " mixte " (commercial et socio-fiscal), que nous convenons d'appeler provisoirement " Tiers Secteur d'économie sociale et solidaire ".

Dans le vaste champ potentiel de ce " Tiers Secteur ", différents réseaux, regroupant des structures diverses relevant de réglementations disparates, ont accumulé de l'expérience. Cette expérience est la base de tout progrès futur. Malgré l'inévitable concurrence entre eux, ces différents réseaux me semblent prêts à s'entendre sur deux idées :

- ?? la nécessité d'une continuité entre les structures : dans la poursuite des missions pérennes " d'offre sociale " dont elles sont elles-mêmes initiatrices, elles souhaitent pouvoir s'associer à, s'essaimer en d'autres structures plus adaptées ;
- ?? la continuité des trajectoires d'insertion sociale ou professionnelle d'une structure à l'autre.

Cependant, toutes rencontrent des limites statutaires : l'accès au financement privé, au financement public, les singularités fiscales, les règles de pouvoir internes, varient d'un statut à l'autre de façon parfois erratique et contre-productive.

Deux stratégies s'offrent alors :

- ?? créer " la " bonne structure.
- ?? améliorer ce qui existe de façon à créer une continuité de statuts et de singularités fiscales au sein d'un vaste ensemble du " Tiers Secteur ".

C'est entre ces deux stratégies qu'il va d'abord falloir choisir (en fait elles ne sont pas exclusives).

**a) La constitution d'un " Secteur de l'économie sociale et solidaire " différencié**

Il s'agit de faire sauter les cloisons et dysfonctionnements, à partir de chacun des blocages constatés, tout en conservant la diversité des structures institutionnelles possibles.

- ?? Les associations. Elles souffrent d'abord d'un manque de capitalisation, n'ont pas accès aux fonds rémunérés (y compris les CIGALES), puisqu'elles sont " non-lucratives ", même au sens élargi de l'Instruction Fiscale. Elles se voient d'autre part interdire par cette même instruction fiscale une représentation significative de leurs salariés dans le Conseil d'Administration.
- ?? À l'autre extrême, les SCOP sont " lucratives ", ce qui les prive de tout " privilège " fiscal, à l'exception de la TP, sauf si elles font de l'insertion. Mais ces singularités fiscales sont alors attachées au salarié, non au poste, avec la stigmatisation qui découle de la " prescription sociale ". Elles sont prêtes à accepter la présence des usagers à leur direction, mais s'interrogent alors sur le principe " un homme, une voix ".
- ?? De toute façon, les Entreprises d'Insertion jugent leur compétitivité insuffisante, eu égard à leurs missions et à la faible productivité de leur personnel, depuis la perte de leur avantage relatif sur les cotisations des salariés à bas salaire.
- ?? Le Tiers Secteur doit également prévoir un sous-secteur de travailleurs indépendants (proposition de la FNARS).
- ?? Hors secteur marchand, les S.E.L. demandent une clarification de leur statut.

La voie du " Secteur d'économie sociale et solidaire " consisterait à attribuer un label commun, sur l'ensemble de ces statuts, accordant une série de prérogatives fiscales (au sein large) en contrepartie de conditions additionnelles quant à leurs missions. Ainsi, sous la condition des " 4P " de l'Instruction fiscale, les SCOP auraient accès aux emplois jeunes et postes d'insertion, moyennant la participation des " usagers " (" insérés " et bénéficiaires des services rendus) à leur direction.

Symétriquement, les associations auraient accès au financement par le capital communautaire (CIGALE) ou autre système de fonds à collecte locale et à rémunération limitée (un CODEVI communautaire ?). Il faudrait développer le financement par fondations privées (sans rémunération, mais avec des avantages fiscaux pour l'abondement de ces fonds) ; le rôle de la CDC devrait également être envisagé.

Les S.E.L. seraient reconnus de plein droit, avec pour chaque participant l'interdiction d'échanger les produits d'une profession exercée par ailleurs, sauf pour le cas des " travailleurs indépendants en insertion " qui, eux, pourraient travailler et contre monnaie locale, et contre argent.

## **b) La constitution de l'Entreprise à But Social**

Cette solution est peu demandée au sein des réseaux existants (ce qui est logique : elle les obligerait à une coûteuse transformation de leurs statuts). Elle présenterait un avantage important : par son nom, elle dynamiserait l'image du secteur. Cet avantage est d'ailleurs concurrencé par le prestige un peu mythique de la " coopérative sociale italienne " : la demande de l'idée de " coopératives " est au moins aussi portée que celle " d'entreprise ". Si une telle stratégie était retenue, le statut de la Coopération de 1947 (beaucoup plus souple que celui des SCOP) pourrait servir de base.

C'est la raison sans doute pour laquelle les seuls schémas actuellement proposés (l'un par le député Guy Hascoët, l'autre par l'Association Le Relais) sont en fait des coopératives... à capital initial public, puisque les salariés-coopérateurs n'ont pas de fonds à apporter. En outre, ils ne prévoient pas la représentation des usagers. Il convient de souligner qu'une telle solution suscite une vive méfiance dans les réseaux représentatifs de la triade de l'économie sociale. Ainsi, par lettre du 19 janvier 1999, le président du Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives, me l'a vivement déconseillé :

*" [Nos] structures aux fondements juridiques éprouvés sont au service de toute initiative nouvelle visant à concilier la mission sociale et la gestion entrepreneuriale. Elles sont à la disposition de tous ceux, individus et collectivités, qui souhaitent mettre en place des activités économiques dans un but social que l'entreprise classique ne peut prendre en charge. Aussi, les organisations membres du CNLAMCA considèrent-elles que la création d'un statut nouveau sui generis serait plutôt source de confusion que de clarification, les statuts dits de l'Économie sociale leur paraissent susceptibles, le cas échéant assortis de clauses particulières qui ne doivent pas les dénaturer, d'être le support de missions nouvelles liées aux nouveaux besoins et nouveaux emplois qui naissent aujourd'hui ".*

## **c) Synthèse**

Il pourrait être utile que la loi-cadre organise à la fois le secteur large au sens de la stratégie " a ", et prévoie en son sein un statut d'EBS-type, un peu comme le " mouvement-HLM " autorisait la coexistence de divers statuts (SA, Coopératives, SEM...) autour d'un statut-type (l'OPHLM), avec, pour l'ensemble, des " singularités

de financement " couplées à une mission sociale... très simplement définie par le plafond de revenu des usagers !

Une telle loi-cadre devrait " englober " le vaste champ des services dits familiaux (en fait : à l'intérieur des logements) laissés à l'écart par la loi " Nouveaux services-Emplois jeunes ". Ce champ est certainement un des plus importants du secteur. Par ailleurs, il conviendra de s'interroger sur l'opportunité d'inclure des champs comme le Tourisme social ou les associations sportives.

Enfin, elle devrait clarifier le système régulateur, par amendement de la loi sur l'exclusion.

Parallèlement, des initiatives devraient être prises du côté de la formation, tant des animateurs que de l'ensemble des salariés.