

## VI – POUR UNE LOI CADRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Les Consultations régionales ont permis une prise de conscience de l'unité de l'économie sociale et solidaire, et de son lien avec le monde de l'économie sociale. Tout en confirmant largement les intuitions de notre rapport d'étape et accompagnant la maturation de notre enquête, elles n'ont pu que souligner la multitude des ajustements législatifs et réglementaires qu'exigeait le plein développement de ce secteur encore plus riche de promesses que de réalisations<sup>78</sup>. Même en prenant le parti de s'appuyer sur l'existant plutôt que de bâtir une cité idéale, on ne peut que constater avec elles la nécessité de regrouper tous ces ajustements en une initiative législative unique. Validant ainsi l'engagement de l'accord électoral P.S. - Verts de 1997, ces Consultations concluent donc à “ *reconnaître l'unicité du secteur de l'économie sociale et solidaire, (...) et l'inscrire dans une loi d'orientation* ” (RS 1. Voir aussi RS 16).

Cette dernière partie de notre rapport ne saurait consister en la présentation d'un projet ou proposition de loi ! Il s'agit plutôt d'offrir au législateur, assisté notamment par la DIES, une sorte de squelette pour l'édification de la loi d'orientation pour le développement de l'économie sociale et solidaire. Ce squelette en désigne les principales articulations ; il prendra chair par de nouvelles négociations, s'appuyant sur l'existant déjà considérable : les Consultations régionales, bien sûr, les “ fiches techniques ” d'application de l'Instruction fiscale, les multiples consultations antérieures<sup>79</sup>, etc. Après avoir présenté nos conclusions quant à ce que devrait être l'architecture générale de l'ESS, nous esquisserons les différents titres d'une telle loi d'orientation.

### **1°) Principes d'organisation du secteur**

Au fil de notre enquête-négociation, il n'est pas apparu vraiment opportun de créer un “ nouveau type de personne morale ” pour incarner l'entreprise à but social et à financement mixte, constitutive du tiers secteur de l'économie sociale et solidaire, en tout cas pas sous la forme d'une structure juridique distincte des formes actuelles de l'économie sociale. Fermement rejetée par le CNLAMCA dès l'époque de la rédaction de notre rapport d'étape, cette solution ne ressort pas non plus des débats des Consultations régionales, sauf dans le Nord - Pas de Calais et pour des raisons qu'il faudra prendre aussi en compte.

C'est donc la solution d'un secteur différencié de l'économie sociale et solidaire, implicitement privilégiée dès le rapport d'étape, qui s'est peu à peu imposée. Il s'agirait de ménager un espace, désigné par un label commun, essentiellement à l'intérieur du champ de l'actuelle économie sociale, mais avec une extension possible dans le secteur privé, espace défini par une charte portant à la fois sur les buts sociaux et l'organisation interne (RS 2). Sous ce label pourraient se rassembler des entreprises différenciées d'abord par leurs statuts juridiques : associations, coopératives, unions d'économie sociale, entreprises privées, travailleurs individuels, systèmes d'échanges locaux. Le secteur pourrait être différencié ensuite par le type d'activité à but social au sens large (écologique, culturel, etc.), selon une procédure

---

<sup>78</sup> Voir le *Rapport de Synthèse* (Mai 2000), mis en débat lors de la rencontre nationale du 5 mai 2000 à Paris, Maison de la Chimie. Les propositions de ce rapport de synthèse seront évoquées par la mention RS suivie de leur numéro.

d'agrément qui spécifierait le cahier de charges relatif à chaque mission du secteur (insertion professionnelle, politique de la ville, développement culturel, etc.). On obtiendrait ainsi une sorte de grille, croisant statuts et missions. À chaque case de la grille (ainsi définie par des "engagements") correspondrait un ensemble de singularités réglementaires et socio-fiscales facilitant la mise en œuvre de ces missions dans le cadre du statut choisi, et rémunérant l'utilité sociale de leur réalisation.

Cette structuration "en grille" n'est pas sans rappeler celle du mouvement HLM : les promoteurs de logements sociaux pouvaient choisir d'une part leur statut juridique (société anonyme, SEM, office public, coopérative...), d'autre par un certain niveau de but social (très simplement défini par le plafond de ressources de leurs locataires) : programmes sociaux de relogement, HLM standard, financement aidé "Crédit foncier", Immeubles à Loyer Normal. À chaque case de cette grille à double entrée correspondait un ensemble de contraintes et de prérogatives, notamment en matière de financement.

Les avantages d'un tel schéma sont multiples :

- \* Il minimise l'ampleur des réformes juridiques à opérer, tout en permettant une harmonisation et un renforcement de l'existant, et en libérant son dynamisme.
- \* Il s'appuie sur une expérience partenariale entre l'administration et l'économie sociale, ancienne (négociations des procédures d'agrément) et plus récente (négociations sur l'Instruction fiscale), tout en rendant au législateur l'appréciation des avantages socio-fiscaux à accorder aux différentes missions de l'économie sociale et solidaire.
- \* Pour ce qui est des entreprises du secteur déjà existantes, il réduit à rien ou peu de choses les contraintes nouvelles résultant du label (en général, elles les observent déjà en fait), tout en leur ouvrant de multiples possibilités nouvelles.
- \* L'existence d'une vaste "ombrelle" (le label) met en valeur l'unité du secteur et son poids économique, malgré la diversité de ses statuts et missions (un peu comme pour le "mouvement HLM"). Il est ainsi répondu à la demande de "visibilité" largement exprimée par les acteurs.
- \* La souplesse de l'organisation "en grille" permet de concilier les soucis apparemment antagoniques du CNLAMCA (ne pas créer un statut nouveau *sui generis*) et des acteurs de la Région Nord - Pas de Calais (créer un nouveau type d'Entreprise à But Social). Arrêtons-nous plus longuement sur ce point, en cherchant à identifier les soucis légitimes derrière les revendications formulées.

Du côté de l'économie sociale instituée, le débat a été longuement surdéterminé par les contraintes qui s'exerçaient sur elle, et en particulier sur la famille la plus nombreuse en salariés mais pas la plus riche : la famille associative. Durant la période de l'enquête, une avalanche de contraintes s'est abattue sur les associations ayant une activité marchande significative, en particulier celle du secteur médico-social : les lois de réduction du temps de travail, l'objectif national de dépenses de santé, etc. Or, parallèlement, l'Instruction fiscale sur les associations entendait "faire le ménage" entre les prérogatives fiscales légitimes des associations et celles qui ne l'étaient pas. Dans la négociation avec le Ministère de l'Economie et des Finances, les représentants du mouvement associatif (et, derrière eux, de toute l'économie sociale) avaient spontanément tendance à défendre d'abord l'ensemble de leurs adhérents, à soutenir que chaque association non lucrative ne pouvait avoir que des buts sociaux, que toutes donc avaient droit au maintien des prérogatives fiscales propres aux associations (la dispense des impôts commerciaux), en un mot que l'économie solidaire et l'économie sociale sont coextensives. La création d'un secteur *sui generis* apparaissait donc comme la concrétisation de la menace : il y aurait d'un côté le secteur "solidaire" qui aurait droit à l'ensemble des anciennes

---

<sup>79</sup> Je pense notamment au rapport de Thierry Jeantet (Février 2000) : *Réponses des six grands composantes de CNLAMCA relatives aux 45 propositions établies dans le rapport remis au Comité Consultatif de l'Economie Sociale*

prérogatives fiscales des associations, et d'autre part les associations " non-solidaires " qui n'auraient droit à rien. Ces peurs étaient alimentées par les éléments doctrinaux, d'ailleurs contradictoires, que leur renvoyaient leurs interlocuteurs du Quai de Bercy : pour les uns, seules les associations " fermées " (donc en fait réservées à des cercles aux revenus élevés, comme les clubs de tennis ou de golf) devraient être dispensées d'impôts commerciaux, parce que " non concurrentielles " ; pour les autres, seules les associations au service des très pauvres devraient être ainsi encouragées, parce que non lucratives. Or, le but " social " des associations, dans le domaine du tourisme social comme des Maisons de jeunes et de la culture, c'est au contraire de permettre la " mixité sociale ".

Le principe d'un simple label délimitant un sous-ensemble " solidaire " au sein de l'économie sociale est déjà de nature à limiter les risques, mais ne les éliminera pas entièrement. C'est ce que précisait la Présidente du Conseil National de la Vie associative, Edith Arnoult-Brill, lors de la journée de synthèse des Consultations régionales. Pour elle, ce label d'utilité sociale, obtenu par agrément en partenariat avec les pouvoirs publics, serait en quelque sorte une réalisation de la Reconnaissance d'Utilité Sociale. Il ne devrait pas aboutir à dresser de barrière ni vis-à-vis des autres associations à forte activité économique qui ne rentreraient pas dans ses critères, ni vis-à-vis de celles à très faibles composantes économiques : " Nous sommes pour une *échelle* des avantages fiscaux accordés aux organismes qui assureraient des buts sociaux plus ou moins larges ".

Le principe de la " grille " (cette " échelle " au carré) répond parfaitement à cette demande. Il suffit pour cela que la " base " de la grille, les prérogatives fiscales dont bénéficieraient toutes les personnes morales de l'économie sociale et solidaire, du simple fait qu'elles constituent un " capital social ", soient approximativement les mêmes que celles dont elles disposent déjà dans l'économie sociale (en tant qu'associations et coopératives). À cette base *s'ajouteraient* d'autres avantages correspondant au supplément de missions sociales assumées, comme dans une pyramide maya...

Si, par exemple, le fait d'être une coopérative dispense de taxes professionnelles, et le fait d'être une entreprise d'insertion dispense de cotisations sociales et de taxe d'apprentissage (ce qui serait la moindre des choses), alors une coopérative d'insertion bénéficiera de l'ensemble de ces avantages...

Inversement, il faut s'interroger sur l'insistance des acteurs du Nord - Pas de Calais à réclamer une innovation institutionnelle majeure<sup>80</sup>. Cette insistance renvoie sans doute à une exigence de visibilité sociale : ce que – entre autres choses – serait susceptible d'apporter le label. Il est probable que cette insistance découle d'une expérience particulièrement avancée, consécutive aux Assises régionales pour l'Emploi : même avec le soutien d'un Conseil régional, il est difficile de développer le tiers secteur à partir des structures existantes. Cependant un examen plus attentif des difficultés rencontrées montre que le problème réside essentiellement dans la faiblesse de l'ingénierie d'accompagnement (ce qui ne peut se résoudre par de simples innovations juridiques) et surtout du financement : ce qui pose en effet des problèmes juridiques, mais dont la solution n'est pas forcément la création d'une nouvelle forme statutaire.

---

en 1995 : " *L'économie sociale en action : faits, enjeux, options* ".

<sup>80</sup> Le compte-rendu des ateliers de la Consultation régionale du Nord - Pas de Calais n'explique guère ses raisons de préférer un " statut " à un " label ". Il semble avoir échappé que le " label " ouvrirait automatiquement droit à des singularités socio-fiscales et réglementaires. En outre, cette Consultation régionale recommande (comme les autres) la fluidification du passage entre les différents statuts de " sociétés personnelles à but non lucratif " de l'économie sociale, ce qui amoindrit l'utilité d'une " quatrième famille ".

Quant aux blocages dus aux limites tant de la forme coopérative que de la forme associative, ils peuvent être levés en retouchant chacune de ces structures (comme on va le proposer) jusqu'à une zone de recouvrement possible des formes associatives et coopératives.

Très significativement, la formule d'Entreprise à But Socio-économique proposée par le mouvement Le Relais et reprise par l'alors député Guy Hascoët peut s'analyser comme une coopérative de production... travaillant sur des fonds propres mis à sa disposition par une collectivité locale. L'option d'un "secteur diversifié d'économie sociale et solidaire" permet très simplement d'intégrer cette proposition : il suffit d'ouvrir aux coopératives sociales (les SCIC) la possibilité d'accueillir des capitaux publics, même très majoritaires, sans pour autant donner le pouvoir à la collectivité bailleuse de fonds propres.

Enfin, tous les acteurs de terrain, et pas seulement ceux du Nord-Pas de Calais, insistent sur le fait que la reconnaissance des spécificités réglementaires et socio-fiscales du secteur de l'économie sociale et solidaire doit être sécurisée par la loi, et non plus abandonnée aux décisions de l'administration du fisc (comme pour la fiscalité des associations) ou des organismes de protection sociale (comme pour le statut des bénévoles<sup>81</sup>), voire de la Justice (comme pour les Systèmes d'Échange Locaux et la conformité au Code des marchés publics). Cette exigence peut être pleinement et solennellement réalisée si l'ouverture de l'espace "économie sociale et solidaire" est instituée par une loi-cadre.

En tout état de cause, et même s'il n'est pas nécessaire d'innover radicalement pour la mise en place du cadre juridique des entreprises à but social, il est clair que la somme des aménagements nécessaires est considérable, et que beaucoup ont un caractère législatif. La formule de la loi-cadre s'impose donc, comme pour la loi sur la réduction du temps de travail et la loi contre les exclusions. Une telle loi permettrait des actes réglementaires, fixerait le cadre pour des négociations ultérieures entre les ministères et les grands réseaux de l'économie sociale et solidaire, débouchant, s'il le faut, sur des textes législatifs particuliers.

Encore une fois, il s'agit de consolider par la loi ce qui a pu être acquis par la jurisprudence ou par la négociation avec l'administration, et de lever par la loi les blocages et incohérences qui sont apparus. Esquissons ce que pourraient être les différents "titres" de cette loi.

## **2°) Définition du label d'utilité sociale et solidaire**

Ce label doit pouvoir être attribué aux personnes morales de l'économie sociale qui répondent à un certain nombre de critères, rassemblés dans une "charte", quant à leur "but social" et à la composition de leur direction ("Qu'est-ce qu'on fait ? Comment on le fait ?"). Le débat sur la possibilité de définir le but social "en général" a été largement épuisé par le Groupe Mixte du CNVA sur la *Reconnaissance de l'utilité sociale des associations*. L'Annexe 31 nous en livre les conclusions : on ne peut pas faire mieux qu'un énoncé de cinq principes assez généraux. Les voici :

- La primauté du projet sur l'activité (c'est-à-dire, en fait, du résultat social poursuivi sur la production économique concrète, qui n'en est que le moyen ou le prétexte ; par exemple : le brassage social, à l'occasion du tourisme)
- La non-lucrativité et la gestion désintéressée.

---

<sup>81</sup> Rappelons encore "l'affaire Tête", et l'interdiction faite aux bénéficiaires des ASSEDIC de gérer bénévolement une association.

- L'apport social de l'association : en fait la solidarité et la citoyenneté.
- Le fonctionnement démocratique.
- L'agrément, comme régulateur.

Le cinquième point déclenche donc la déclinaison, ministère par ministère, de la signification concrète des principes “solidaires” 1 et 3 dans chacun des domaines de la vie de la communauté nationale. En revanche, les principes 2 et 4 relèvent du “comment on le fait”.

La loi-cadre pourrait donc :

- Énoncer en termes généraux “l'utilité sociale”.
- Préciser la notion de non-lucrativité et de gestion désintéressée comme “rémunération encadrée des fonds propres et du travail de direction”.
- Définir le caractère démocratique par le respect du principe multipartenarial et du principe “une personne, une voix”, avec pondération possible entre les collègues des différents partenaires.
- Intégrer les principes d'agrément déjà cristallisés dans les négociations ayant abouti.
- Confier aux ministères le soin de négocier les agréments futurs avec les réseaux de leur compétence, éventuellement prévoir des lois complémentaires.

L'ensemble des 3 premiers points constituerait la “Charte de l'Economie Sociale et Solidaire”, les suivants définiraient les missions spécifiques.

### **3°) Attribution du label, suivi et évaluation permanente**

L'attribution du label conférant *ipso facto* des avantages fiscaux (au sens large adopté dans ce rapport), la procédure d'attribution revêt une importance stratégique. L'ambition de la réforme proposée est d'ouvrir à la société civile le maximum d'initiative dans ses entreprises à but social. Il s'agit de concevoir une procédure aussi auto-déclarative que possible, l'administration n'ayant pas plus de contrôle *a priori* que sur la constitution d'une société commerciale ou d'une association, mais gardant évidemment un droit de veto et de contrôle *a posteriori*.

Le mouvement associatif reconnaît, lui-même, la nécessité d'une procédure d'agrément et suggère une commission mixte. Il est ici proposé une procédure encore plus “capillaire” et rapide : le contrôle de conformité *a priori* par les pairs, et le pouvoir de veto par le représentant de l'Etat, dans un délai limité. Cette procédure est conforme à la tendance générale à déléguer, à des organes de la société civile, la capacité de certification<sup>82</sup>. Néanmoins, la puissance publique doit garder un droit de contrôle permettant d'éviter les abus. L'exercice de ce droit de veto peut bien sûr ouvrir un contentieux qui doit pouvoir être réglé selon les procédures courantes du droit administratif.

Dans le cas de personnes morales assurant une activité d'utilité sociale et solidaire déjà définie sous forme de normes d'agrément entre un ministère et les réseaux opérant sur son domaine de compétence, la délégation du pouvoir de certification ne pose pas de problème. Ce pouvoir doit s'accompagner d'une responsabilité de suivi et d'évaluation permanente (RS 8). Nous parlerons alors de “procédure sectorielle”. Le dispositif serait le suivant :

- Le label est attribué par les pairs organisés en fédérations. Il n'est sans doute pas souhaitable que n'existe qu'une seule fédération par branche d'activité (en Italie il en existe deux pour les coopératives sociales). Le pouvoir d'attribuer le label est agréé par l'État. Le préfet peut, dans les 2 mois, faire appel d'un label

accordé ; une personne morale peut faire appel au préfet pour un label refusé, et au tribunal administratif pour un label refusé par le préfet. Quand la fédération est organisée en régions (ce qui est éminemment souhaitable, mais ne sera pas réalisable tout de suite et partout), le label est accordé par l'instance régionale avec droit d'appel au niveau national avant le recours au représentant de l'Etat.

- Les fédérations soumettent leurs membres à une révision annuelle (sur le modèle des SCOP et des coopératives sociales italiennes). La puissance publique peut elle-même procéder à des contrôles ; en cas de désaccord récurrent et persistant entre l'administration et une fédération, le conflit peut être porté au contentieux et aboutir au retrait de l'agrément.
- Les critères d'obtention du label, qualifié par une " mission " (exemple : " association d'économie sociale et solidaire de type Régie de Quartier " ), ouvrent droit à l'ensemble des spécificités socio-fiscales et réglementaires précisées par la " grille ". La révision annuelle porte sur le bilan comptable et financier, sur le bilan social interne, et sur le bilan " sociétal " (but social).

La question est plus difficile par les personnes morales de l'économie sociale et solidaire à missions transversales, comme le développement local, les coopératives d'emploi<sup>83</sup> et autres associations d'aide à " entreprendre en commun " (de type *Synergie*), ou de mise en commun de compétences techniques, les Boutiques de Gestion, etc... Quand c'est possible, une fédération nationale de ce type de structure peut faire l'affaire (cas des Boutiques de Gestions, justement). Mais il faudra envisager la constitution de sortes de " Chambres Consulaires " locales de l'Economie Sociale et Solidaire, à l'échelle de la région, ou mieux, du pays, jouant le rôle assigné aux fédérations dans la procédure sectorielle.

Comme le fonctionnement de ces structures a un coût (instruction des dossiers de candidature, révision annuelle), il est tentant de s'appuyer sur ce qui existe (et encore, pas partout) : les CRMCA ou CRES. Cependant, les réticences réciproques de l'économie sociale et de l'économie solidaire, et les risques d'un " monopole local de l'agrément " (qui serait contrôlé par l'économie sociale instituée), plaident, dans un premier temps, pour la constitution de regroupements locaux des personnes morales déjà labellisées au titre des procédures sectorielles : des Chambres de l'Economie Sociale et Solidaire (RS 11). Ces regroupements locaux (au mieux, " de pays ", à défaut régionaux) pourraient d'ailleurs constituer un lieu de démultiplication des synergies. Ils seraient en tout cas bien adaptés à la certification de nouvelles personnes morales à vocation transversales. Leur coût de fonctionnement (certainement trop lourd pour être financé par les seules cotisations de leurs membres) devrait être assuré par une dotation publique, voire, si les rapports entre économie sociale et économie solidaire sont bons (et il *faut* qu'ils le soient !), par un soutien des CRMCA.

Ces organes locaux de l'Economie Sociale et Solidaire, dotés du pouvoir de labellisation et du contrôle, sont à bien distinguer d'un autre type d'organes, également prônés par certaines Consultations régionales (notamment la Bourgogne) : les Agences pour le Développement de l'Economie Sociale et Solidaire. Ces agences ont une tout autre mission, d'initiative, de conseil, d'aide à l'ingénierie, à la recherche de financement, etc., au service des personnes morales de l'économie sociale, mais aussi de l'économie solidaire, c'est-à-dire bien au-delà de l'Economie sociale et solidaire.

---

<sup>82</sup> La procédure de labellisation par les pairs est déjà couramment pratiquée dans le domaine de l'économie solidaire. Ainsi, un " Comité de la Charte " associe les organisations humanitaires recueillant des dons, afin de sécuriser les donateurs (*Annexe 32*). La labellisation par les pairs nécessite des cabinets d'audit social spécialisés, comme ARESE.

<sup>83</sup> Il s'agit de coopératives encadrant les premiers pas de créateurs d'entreprises.

Enfin, toutes les unités du tiers secteur auraient les mêmes obligations de présentation comptable que les coopératives de production, et le bien-fondé de leurs singularités fiscales pourraient faire l'objet d'avis des chambres régionales des comptes.

#### **4°) Adaptations législatives des statuts de l'économie sociale**

Le regroupement en un code unique des dispositions législatives concernant les " associations de personnes " que sont les personnes morales de l'économie sociale, caractérisées par les principes " une personne, une voix ", " indivisibilité des réserves " et " lucrativité limitée ", est un chantier séduisant, réclamé par les Consultations régionales (RS 5 et 16), mais c'est un chantier de moyen terme. Plus urgent est de procéder dans la loi d'orientation ESS aux ajustements législatifs destinées à assouplir les statuts actuels de la coopérative et de l'association, de façon à assurer un bon recouvrement des besoins de l'économie sociale et solidaire, et le passage d'une forme à l'autre.

##### **\* En ce qui concerne la coopérative**

De l'avis du Groupement National de la Coopération, les statuts de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif sont déjà compatibles avec la loi de 1947. Ce point doit être soumis à l'avis de la Chancellerie et du Conseil d'Etat. En cas de doute, et compte tenu des résultats de l'expérimentation en cours, les ajustements nécessaires à la sécurisation de la SCIC doivent être inscrits dans la loi. La SCIC se verra ouvert l'accès à l'ensemble des formes d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).

##### **\*En ce qui concerne les associations**

Conformément aux recommandations du projet de la FFMJC, la possibilité pour un dirigeant de fait d'une association d'être rémunéré par celle-ci, en fonction du travail effectivement fourni (on pourrait prendre comme repère la rémunération d'un cadre de l'administration exerçant une responsabilité équivalente), et néanmoins d'être élu au bureau de cette association sans violer le principe de gestion désintéressé, doit être inscrit dans la loi. De la même manière doit être inscrit dans la loi la possibilité d'une rémunération " encadrée " des fonds propres, le recours aux Cigales, etc... Tout ceci implique en contrepartie l'obligation de présenter une comptabilité normalisée et certifiée.

Pour ce faire, nous ne recommandons pas en revanche la modification par un " titre IV " de ce " texte sacré " qu'est la loi de 1901. La loi cadre ne devrait modifier que le code de la fiscalité des associations.

##### **\* Passage d'une forme à l'autre**

La loi doit assouplir le passage d'une forme à l'autre, en particulier dans le sens le plus probable : association vers SCIC, éventuellement de SCIC à SCOP. À partir du moment où l'existence de fonds propres, les règles de démocratie partenariale et les exigences de contrôle comptable rapprochent déjà les formes associatives et coopératives, la procédure peut être aussi légère que pour la procédure de création décrite au 3°). Après révision par la fédération de la structure de départ, la personne morale serait re-labélisée dans la structure d'arrivée.

#### **5°) Mesures fiscales**

Le remplissage de la grille évoquée au premier paragraphe est précisé par la loi, à partir de la situation actuelle, des négociations avec les acteurs existants, etc. Par exemple, pour les familles d'associations ayant déjà défini avec leur ministère de tutelle et le ministère des Finances les conditions d'agrément ouvrant droit au bénéfice de l'Instruction fiscale, il serait sage de s'en inspirer dans la rédaction des critères de labélisation, puis d'inscrire automatiquement

l'exonération d'impôts commerciaux<sup>84</sup> dans la colonne " association " de la grille. " En ligne ", toute entreprise d'insertion serait dispensée de taxe d'apprentissage, quelle que soit sa forme juridique, etc.

Les droits à abattements de cotisation sociale seront de même explicités (même s'ils prennent la forme de subventions de l'État à la personne morale).

## **6°) Droit du travail**

Pas de dérogation aux droits du travailleur.

Le Code du travail sera modifié pour ses articles précisant les exemptions de cotisation sociale dont bénéficient les structures d'insertion par l'activité économique, afin de les remplacer par des subventions indépendantes du mouvement général de réduction des cotisations au voisinage du SMIC, et relever ainsi la rémunération de leurs missions d'insertion au niveau nécessaire. Les taxes d'apprentissage seraient versées aux entreprises d'insertion selon une procédure *ad hoc* inspirée des CIL pour le 1% logement.

Une formulation sera adoptée pour le système du pécule, en dehors du droit du travail. Le pécule, en effet, ne correspond pas à la rémunération d'une activité subordonnée à un rapport salarial, mais à un partage d'aménités au sein d'une *communauté de vie* (compagnons d'Emmaüs, CHRIS). De même, c'est au titre de cette communauté que les hébergés sont couverts par la sécurité sociale<sup>85</sup>.

## **7°) Financement des fonds propres**

Tous les fonds propres investis dans le secteur pourront être rémunérés dans la limite d'un plafond fixé par décret et égal au taux de l'épargne populaire (Livret A), avec une prime de risque de 1 % pour les coopérateurs. Cette rémunération sera libre d'impôt, comme les revenus de l'épargne populaire. Les fonds apportés par des personnes physiques seront déductibles au même titre que l'épargne investie en actions.

Les fonds récoltés par les CODEVI seront dorénavant affectés à l'économie sociale et solidaire par le biais de fondations.

Les propositions du type Finansol visant à développer les fondations seront inscrites dans la loi. Une procédure d'agrément de fédérations habilitées, dans les mêmes conditions qu'au 3°, à délivrer le label de Fonds de placement solidaire ou de Fondation de financement, sera également précisée par la loi (Finansol en fait *a priori* partie).

## **8°) Système d'Échange Locaux**

La loi reconnaîtra explicitement la possibilité de troc multilatéraux par l'intermédiaire d'une monnaie scripturaire locale (SEL), au sein d'associations dont les membres sont exclusivement des personnes physiques,

---

<sup>84</sup> La question de la TVA devrait sans doute être disjointe, et une TVA à taux zéro prévue pour les entreprises sociales supportant une lourde TVA à l'achat et ne pouvant pas la répercuter sur leurs clients..

<sup>85</sup> En réalité, dans une affaire récente, actuellement en Cour de Cassation, la justice a reconnu le caractère de subordination (et donc la nécessité d'un contrat de travail) pour les travaux réalisés dans une communauté Emmaüs. Jusqu'ici, la jurisprudence de la Cour de Cassation avait écarté cette thèse, notamment dans le cas des Communautés religieuses (notons que le pécule existe aussi dans les hôpitaux psychiatriques). La formule actuelle qui autorise la pratique du pécule dans une situation de communauté de vie liée à un hébergement, et encadrée par arrêté ministériel, pourrait être déstabilisée par le jugement à venir de la Cour de Cassation : ce qui appellerait une initiative législative.



échangeant des biens et services dans un but de convivialité ou de solidarité, et à titre non-professionnel. Ceci les dispense *ipso-facto*, selon la jurisprudence de la Cour d'Appel de Toulouse, de tout impôt commercial... mais autant le préciser dans la loi !

La restriction “ à titre non-professionnel ” impliquera explicitement que l'on ne peut dans le même temps exercer la même activité à titre professionnel et dans un SEL. En revanche, l'activité dans un SEL est compatible avec la perception des minima sociaux et indemnités de chômage, sans diminution de ceux-ci.

Il sera précisé que les CHRS pourront aider leurs publics à se réinsérer à travers une activité commerciale individuelle dans les mêmes conditions fiscales, même contre monnaie à cours légal. (Il serait en revanche dangereux d'étendre cette possibilité en dehors des CHRS, car il s'agirait alors tout simplement de légaliser le travail noir).

Pour les CHRS et les associations gestionnaires des SEL, des modalités d'assurance collective “ Accident de travail ” seront prévues.

### **9°) Appels d'offre, etc...**

Par modification de l'article 207 du Code des marchés publics, les administrations publiques dans leur ensemble, et toutes les structures de l'Economie Sociale et Solidaire, seront autorisées à inclure à titre principal une clause de mieux disant social pour réaliser quelque prestation que ce soit.

Les administrations publiques, organismes de logement sociaux et S.E.M. seront autorisées à investir en fonds propres dans les entreprises d'économie sociale et solidaire (SCIC et associations). Tout en leur donnant, à titre de partenaire, un accès à l'assemblée générale et aux instances de direction en quotité non-majoritaire, ces fonds ne seront pas rémunérés. Cette dernière précision permet :

- d'intégrer les demandes d'expérimentation de type Le Relais.
- d'écarter de ces investisseurs l'objection du conflit d'intérêt dans le choix de leur fournisseur, puisqu'il ne seront pas intéressés aux excédents des entreprises de l'E.S.S.

### **10°) Statuts des bénévoles, élus et mandataires de l'ESS.**

L'implication de bénévoles à la base, d'élus et de mandataires dans les organes de direction des structures à but social, exprime à la fois la volonté d'engagement et “ d'acte-pouvoir ” qui subsiste et se développe dans nos sociétés individualitaires, et la nostalgie d'une solidarité communautaire, celle d'une époque (imaginaire ?) où l'on agissait pour autrui et pour le bien commun sur le mode du “ cela va de soi ”. Or l'individualisation même de nos sociétés engendre des normes (contrats, responsabilité civile individuelle) qui entrent en contradiction avec les normes communautaires, où l'on attend seulement de chacun qu'il fasse ce qu'il peut avec bonne volonté. D'où la juridiciarisation des rapports sociaux, tendance inévitable et qui ne se réduit nullement à une “ américanisation ”. Cette juridiciarisation frappe d'un véritable sentiment d'injustice tous les volontaires du “ bien commun ”, aussi bien les élus locaux que les élus associatifs. On s'engage pour autrui, on donne parfois un temps considérable et mal rémunéré, et l'on se retrouve civilement responsable d'un incident que l'on n'avait ni les moyens, ni parfois même la compétence, de prévenir.

---

On objectera que c'est la porte ouverte à l'esclavage au sein des sectes. Non, si la pratique du pécule est législativement réservée à des cas explicitement énumérés et soumise à autorisation administrative.

Pour éviter que la lassitude et quelques affaires retentissantes ne provoquent un mouvement de désengagement, il importe que la loi valorise et sécurise judiciairement les bénévoles, élus et mandataires sociaux, tout en garantissant à leur public le niveau de sécurité qu'il estime être en droit d'attendre, de la part de ce qu'il perçoit comme un quasi-service public.

Ainsi, les bénévoles, élus et mandataires devraient se voir reconnaître :

- \* La validation des compétences acquises par leur pratique, aux différents niveaux (brevets officiels, équivalence avec des titres du système de formation, etc...).
- \* L'accès à la formation (congés, prise en charge financière).
- \* Une responsabilité limitée aux cas d'imprudence personnelle manifeste, ce qui implique l'existence de fonds d'assurance aux tiers, couvrant les structures de l'économie sociale et solidaire, et un renforcement des contrôles de sécurité administratifs.

Le second point (accès à la formation) pourra être facilité par la multiplication des IUT et DESS d'économie solidaire, et d'Agence régionales de l'E.S.S., voire d'une structure nationale, sorte d'ANVAR de l'économie sociale et solidaire.

## **11°) Divers**

### a) *Extensions au-delà de l'économie sociale*

Certaines sociétés anonymes ou SARL, sous réserve de respecter les règles de lucrativité limitée de l'E.S.S. (mais pas le principe " une personne, une voix "), seront éligibles au label de l'E.S.S.. Cet article vise notamment les entreprises d'insertion.

### b) *Commerce équitable*

Il n'a pas été possible, dans le cadre de nos travaux, d'approfondir la question des associations et coopératives de " commerce équitable " avec le Tiers Monde. À coup sûr, elles font totalement partie de l'économie solidaire, et donc de l'économie sociale et solidaire. Toutefois, elles semblent susceptibles de réaliser d'importants excédents : il n'y a pas de raison de douter que, dans des " niches " particulières, le commerce équitable puisse être rentable ! Dès lors, les singularités fiscales dont pourraient être bénéficiaires ces activités sont à examiner avec discernement.

Dans un premier temps, on pourrait dispenser d'impôts commerciaux les activités de " labelisation solidaire " du type Max Havelaar (*Annexe 31*) et les entreprises d'importation et commercialisation solidaires non lucratives.

### c) *Consortiums*

L'expérience italienne a montré l'utilité des consortium de multiples petites entreprises de l'E.S.S. La formule de l'Union d'Economie Sociale pourrait être adaptée à cette fonction. Les UES ne sont pas dispensées d'impôts commerciaux, elles pourraient l'être lorsqu'elles ne regroupent *que* des entreprises sociales (associations labélisées et SCIC).

### d) *Visibilité de l'Economie Sociale et Solidaire*

L'INSEE mettra au point et publiera annuellement des comptes de l'Economie sociale, et de l'Economie Sociale et Solidaire. Cette comptabilité mettra en évidence non seulement l'effet de "mobilisation des dépenses passives", mais la richesse produite pour la société par les salariés et bénévoles de l'E.S.S.<sup>86</sup>.

Les directions de l'E.S.S. seront représentées par une union professionnelle spécifique dans les instances patronales des organismes paritaires (RS 12).

## **12°) Un plan d'intégration des emplois-jeunes**

À plusieurs reprises dans ce rapport est évoqué le futur des emplois-jeunes. Ces "postes individuels de l'économie sociale et solidaire" ont vocation à se glisser, avec l'équivalent de la subvention qui leur est attachée, dans les structures pérennes de l'E.S.S. (Nous parlons bien entendu des postes qui ne sont pas déjà inscrits dans les collectivités locales ou l'Etat : enseignement, police. L'intégration ou la résorption de ces postes dans la fonction publique correspondante sort du champ du présent rapport).

À l'origine, il était souvent supposé que ces postes révéleraient leur propre demande (ce qui s'est très largement vérifié) et que cette demande créerait sa propre solvabilisation, ce qui arrive parfois, mais pas toujours, loin s'en faut. En réalité, ces postes ont en général révélé une utilité sociale... justifiable justement d'un financement mixte.

Idéalement, un emploi-jeune dans une structure de l'E.S.S. donnée devrait pouvoir être intégré de façon pérenne à cette même structure, les "avantages" socio-fiscaux accordés à cette structure par la place qu'elle occupe dans la "grille" du label couvrant exactement la subvention dont bénéficie l'emploi-jeune. Pratiquement, il n'y a aucune raison pour que ce soit le cas !

Si l'on considère que la création d'un tiers-secteur juridiquement articulé, donnant droit à une grille de subventions ou d'exemptions, rend caduque cette forme de transition qu'aura été le programme "Nouveaux Services-Emplois Jeunes", il n'en demeure pas moins que les associations qui auront pris le risque de contracter pour ces postes, et qui auront trouvé leurs compléments de rémunération, doivent avoir le temps de "se retourner". Nous suggérons donc le schéma suivant.

- \* Après la date de promulgation de la loi d'orientation et des décrets d'applications spécifiant le contenu de la "grille", il ne sera plus proposé de contrat "emploi-jeune".
- \* Toute entreprise (association ou coopérative) ayant embauché des emplois-jeunes avant l'acquisition du label "d'économie sociale et solidaire" aura la possibilité, avant l'expiration du contrat Nouveaux Services et au plus dans un délai de deux ans, de convertir le contrat de l'emploi-jeune en contrat de travail à durée indéterminée. Dans ce cas, elle continuera à recevoir pendant cinq ans la subvention correspondante.
- \* Pendant ces cinq années, elle pourra négocier, dans le cadre d'une commission paritaire, l'ajustement à sa nouvelle situation.

---

<sup>86</sup> Voir Jacques Defourny et Sybille Mertens : *Le troisième secteur en Europe : un aperçu des efforts conceptuels et statistiques*, Université de Liège, miméo, 2000.

## CONCLUSION

Toute notre enquête et notre réflexion n'ont fait que confirmer l'importance future de ce qu'il est dorénavant convenu d'appeler " économie sociale et solidaire ". Il n'en va pas seulement de la création d'emplois pour la fraction de notre population la plus éloignée du monde du travail, celle à qui ni la croissance retrouvée, ni la réduction de la durée du travail, ne peuvent guère apporter d'espoir, même à moyen terme, tant elle est reléguée aux derniers rangs de la " file d'attente " du chômage. Il s'agit surtout d'assurer, sous une forme nécessairement spécifique, les fonctions de lien social laissées en déshérence par le délitement de la famille élargie comme par le retrait de l'Etat ; il s'agit aussi d'assurer les fonctions micro-régulatrices appelées par notre société aussi individualitaire que complexe ; il s'agit enfin de pourvoir à l'immensité des besoins, notamment culturels, d'une civilisation post-industrielle.

Le présent rapport a permis de définir ce secteur de l'économie sociale et solidaire selon deux entrées :

- \* *Qu'est-ce qu'on fait ?* Quelles sont les missions de ce secteur ? Au nom de quoi on le fait ? On constate alors que certaines activités économiques, tout en ayant un caractère marchand (il s'agit de services offerts à des usagers sur une initiative privée émanant de la société civile), méritent et nécessitent un financement complémentaire public, sous forme de subventions ou d'exemptions fiscales et sociales. Elles engendrent en effet un " halo sociétal ", de multiples effets collatéraux utiles à la société : insertion sociale et professionnelle, liens sociaux, convivialité, sécurité, amélioration du cadre de vie et de l'environnement, atmosphère culturelle ou festive, etc...
- \* *Comment on le fait ?* Sous quel statut ? On se rend compte alors que les normes de l'économie sociale (association, coopération, mutualisme), normes de direction (" une personne, une voix ") et normes de gestion (lucrativité limitée, impartageabilité des réserves) sont particulièrement adaptées aux missions de l'économie solidaire fondées sur la réciprocité.

L'intense débat national suscité par les Consultations régionales a permis de mettre à jour les demandes et les propositions propres à dynamiser le développement de ce secteur ; il a permis de rapprocher aussi des cultures différentes, celles de l'économie sociale et de l'économie solidaire. Dans ce débat s'est trouvée confrontée l'exigence d'une *loi-cadre*, définissant le secteur de l'économie sociale et solidaire par un " label ", apposé principalement sur des structures du type " économie sociale " (associations et coopératives) convenablement ajustées. Ce label impliquerait à la fois un cahier de charge, une " Charte ", et des singularités réglementaire et fiscale.

Le présent rapport n'a fait qu'esquisser la synthèse de ces aspirations, en cherchant à les clarifier conceptuellement, afin que tous les acteurs de ce mouvement social s'en emparent et les portent au service de la communauté.

Il reste au législateur à préciser les conditions les plus propres à libérer ces initiatives. Si le " squelette " de loi d'orientation ici esquissée peut l'aider à accomplir la tâche que des millions de bénévoles, salariés et coopérateurs attendent de lui, ce rapport aura atteint son but.

