

ALAIN LIPIETZ

RAPPORT

relatif à la
lettre de mission du 17 septembre 1998
adressée par
Madame AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité
à

Alain LIPIETZ

sur

**L'OPPORTUNITÉ D'UN NOUVEAU TYPE
DE SOCIÉTÉ A VOCATION SOCIALE**

TOME 1

Alain LIPIETZ
CEPREMAP
142, rue du Chevaleret 75013 Paris
Tél. : 01 40 77 84 64
Fax : 01 44 24 38 57
email : alain.lipietz@cepremap.cnrs.fr

Table des matières

INTRODUCTION	4
HISTOIRE D'UNE " RECHERCHE-NEGOCIATION "	4
I – LE TIERS SECTEUR D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE :	8
UN IDÉAL-TYPE	8
1°) JUSTIFICATION MACROÉCONOMIQUE : " L'ACTIVATION DES DÉPENSES PASSIVES "	9
2°) JUSTIFICATION MICROÉCONOMIQUE : LA SPÉCIFICITÉ " COMMUNAUTAIRE " DU TIERS SECTEUR	10
3°) QUELQUES EXEMPLES	13
a) <i>L'insertion sociale et professionnelle</i>	14
b) <i>L'utilité communautaire</i>	14
c) <i>La production d'un " patrimoine collectif "</i>	16
d) <i>L'action culturelle et le territoire</i>	17
4°) DES MODES DE RÉGULATION " COMPLEXES ".....	18
a) <i>Trois niveaux de contrôle</i>	19
b) <i>Une concurrence limitée entre les trois secteurs</i>	20
II. ÉCONOMIE SOCIALE, ÉCONOMIE SOLIDAIRE ET TIERS SECTEUR	24
1°) L'ÉCONOMIE SOCIALE	24
2°) L'ÉCONOMIE SOLIDAIRE.....	26
3°) LA SYNTHÈSE " SOCIALE ET SOLIDAIRE "	29
4°) L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : UN PRINCIPE ORIGINAL DE SOCIALISATION	32
III – LES INFLEXIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES	37
1°) L'ACCORD VERTS-PS DE JANVIER 1997.....	37
2°) LES EMPLOIS JEUNES	37
* <i>Le tiers secteur doit être dédié à de nouvelles branches d'activité</i>	38
* <i>Ce secteur doit être subventionné en permanence</i>	38
* <i>Inversement, le travailleur du tiers secteur est un salarié ordinaire</i>	38
* <i>Ce secteur doit trouver son mode de régulation particulier</i>	39
3°) LA DÉCLARATION DU PREMIER MINISTRE SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE	40
4°) L'ARTICLE 11-IV DE LA LOI SUR L'EXCLUSION.....	40
5°) L'ARRÊT DE LA COUR D'APPEL DE TOULOUSE SUR LE S.E.L. DE L'ARIÈGE	41
6°) L'INSTRUCTION FISCALE SUR LES ASSOCIATIONS.....	42
7°) LE JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE STRASBOURG SUR LES MARCHÉS PUBLICS.....	45
8°) AUTRES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES	45
IV – LE POINT DE VUE DES ACTEURS	47
1°) LE MONDE ASSOCIATIF	48
2°) LE MOUVEMENT MUTUALISTE.....	49
3°) LE MOUVEMENT COOPÉRATIF : L'EXEMPLE DES SCOP	50
4°) LE MONDE DE L'INSERTION	52
a) <i>Le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ)</i>	53
b) <i>Entreprises d'insertion, Associations d'insertion, Entreprises de travail adapté</i>	54
c) <i>La Coordination des Organismes d'Aide aux Chômeurs (COORACE) : les associations intermédiaires</i>	55
5°) AUX MARGES DE L'EXCLUSION : L'UNIOPSS ET LA FNARS	56
6°) LES ACTIVITÉS CULTURELLES	58
V - LA QUESTION DES STRUCTURES JURIDIQUES	61
1°) LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES	61
2°) LES PROPOSITIONS D'EBS FRANÇAISES	62
3°) LES PROPOSITIONS ISSUES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE	63
4°) LA QUESTION DES FONDS PROPRES.....	64
VI – POUR UNE LOI CADRE DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE	71
1°) PRINCIPES D'ORGANISATION DU SECTEUR.....	71
2°) DÉFINITION DU LABEL D'UTILITÉ SOCIALE ET SOLIDAIRE.....	74

3°) ATTRIBUTION DU LABEL, CONTRÔLE DU LABEL	75
4°) ADAPTATIONS LÉGISLATIVES DES STATUTS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE	77
5°) MESURES FISCALES	77
6°) DROIT DU TRAVAIL	78
7°) FINANCEMENT DES FONDS PROPRES.....	78
8°) SYSTÈME D'ÉCHANGE LOCAUX	78
9°) APPELS D'OFFRE, ETC.....	79
10°) STATUTS DES BÉNÉVOLES, ÉLUS ET MANDATAIRES DE L'ESS.....	79
11°) DIVERS.....	80
12°) UN PLAN D'INTÉGRATION DES EMPLOIS-JEUNES.....	80
CONCLUSION	82

INTRODUCTION

HISTOIRE D'UNE “ RECHERCHE-NEGOCIATION ”.

La question qui m'était posée par Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, dans sa lettre de mission du 17 septembre 1998, était simple : “ L'opportunité de la création d'un nouveau statut d'entreprise à but social ” (*Annexe I*).

En réalité, cette question visait même initialement le seul cas des entreprises d'insertion par l'activité économique, prévu à l'article 11-IV de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui venait d'être votée. Mais j'avais suggéré que la lettre de mission élargisse le cadre de ma réflexion à l'ensemble des entreprises (pas nécessairement d'insertion) assumant à la fois un caractère de production en vue de la commercialisation et présentant un caractère “ d'utilité sociale ”. En effet, au cours du débat sur cette loi, à l'Assemblée Nationale le 6 Mai 1998, Madame la ministre avait posé dans toute son ampleur la question de l'invention d'un “ *nouveau type d'entreprises à but social, c'est-à-dire travaillant dans le secteur marchand, mais sans vocation à réaliser des profits, le but étant d'offrir des services ou d'aider à la création d'emplois dans un pays qui en manque* ”. Cette vaste ambition s'inscrivait dans une série de discours antérieurs et d'initiatives législatives (les “ emplois-jeunes ”) et, plus loin encore, dans les engagements électoraux du Parti Socialiste et des Verts : la création, par une loi-cadre, d'un tiers secteur d'utilité écologique et sociale.

Je devais commencer par un “ cadrage général ” sur “ les nouvelles frontières ” entre l'économique et le social, entre le marchand et le non-marchand, le monétaire et le non-monétaire, et sur l'émergence d'un tiers secteur. Dans ce dessein, j'ai d'abord procédé à une consultation des différents réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion. Ce tour d'horizon a été étendu aux coopératives, à leur demande, puis, toujours à leur demande, aux mutuelles, et finalement à une large partie du secteur associatif, à l'Éducation populaire, aux Systèmes d'Échange Locaux, aux Intermittents du spectacle, etc. Cette enquête s'est prolongée par une participation aux rencontres du programme *Digestus* de l'Union Européenne.

Dès mon rapport intermédiaire de Janvier 1999, j'étais en mesure de donner à la question une réponse simple : **il était tout à fait possible de se passer d'un nouveau statut, et de se contenter d'un aménagement de la palette des statuts existants au sein de “ l'économie sociale ”** déjà instituée, c'est-à-dire le système des associations, coopératives et mutuelles. Aux Assises Nationales de la Vie Associative (février 1999), Madame la Ministre entérinait cette solution. Il aurait été possible de s'en tenir là : en faisant quelques propositions de bon sens sur les aménagements législatifs ou réglementaires nécessaires, le rapport eût été bouclé.

Seulement, j'avais pris l'engagement, devant les acteurs potentiels de “ l'entrepreneuriat à but social ”, de ne pas conclure mon rapport avant une large consultation. Aussitôt après les Assises, la Délégation à l'Innovation Sociale et à l'Économie Sociale (DIES) proposait en effet à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, comme à la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, auxquelles s'est joint le ministre délégué à la Ville, l'organisation d'un *cycle de consultations régionales* sur ce thème. J'aurais souhaité que les ministères du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports, et de la Culture puissent s'associer à cette initiative, mais pour des raisons diverses cela ne put se faire. De même, le cycle des consultations régionales fut plus long à organiser et à réaliser que prévu. La rencontre nationale de synthèse eut finalement lieu le 5 juin 2000 à Paris.

Le remarquable Rapport de Synthèse des Consultations Régionales, présenté à cette occasion par leur Comité de pilotage¹, témoigne de l'intérêt immense de cette vaste consultation qui mobilisa près de 4500 acteurs. Elle révéla la profonde évolution de ces acteurs les uns vis-à-vis des autres, l'ampleur de leurs attentes communes, mais aussi la permanence de questions restées ouvertes et la nécessité de quelques arbitrages pratiques.

C'est donc en toute autonomie par rapport à la synthèse des Consultations que j'ai rédigé le présent texte. La première reflète le point de vue des acteurs, le second présente une prise de position par rapport aux questions laissées en suspens.

Mais, en réalité, il y eut une profonde interaction entre les deux processus. Les acteurs de ce qu'on appelle désormais *l'économie sociale et solidaire* ont eu à leur disposition mon rapport intermédiaire. Je me suis profondément impliqué dans la consultation, non seulement au niveau du Comité de Pilotage national et de l'animation de quelques rencontres régionales, mais aussi par de multiples interventions dans la presse et les instances des réseaux, par de nombreux débats au niveau "sous-régional" (départements, villes, voire simples associations ou entreprises à vocation sociale). De ces interactions, qui ont impliqué d'autres groupes de réflexion académiques, ou émanant de réseaux, ou encore de partis politiques, avec un très haut niveau d'expertise, a peu à peu émergé une sorte de consensus, qui se traduit par l'apparition publique du thème de *l'économie solidaire*, couronnée par la création d'un Secrétariat d'État. En fait, c'est bien d'une "recherche-négociation" qu'il faut parler, au cours de laquelle mon point de vue, comme celui des acteurs, a considérablement évolué. Des objections ont été soulevées auxquelles il a fallu apprendre à répondre ; des oppositions se sont réduites mais des réticences demeurent...

Enfin, il faut souligner que ce processus complexe a été concomitant d'un autre processus de négociations, initié de manière tout à fait indépendante, mais avec lequel il ne pouvait manquer, il n'a jamais cessé de s'entrecroiser : la fameuse Instruction Fiscale de 1998 visant à "faire le ménage" dans les singularités fiscales des associations. D'une certaine manière, le Ministère de l'Économie et des Finances faisait le même travail que les Consultations régionales et que moi-même, mais avec bien plus de moyens et... de conséquences pratiques ! L'inquiétude provoquée par l'Instruction Fiscale pesa lourdement sur tout le processus des consultations, mais contribua à un mouvement d'auto-organisation et de débat sur les justifications sociales des prérogatives fiscales des associations, qui, paradoxalement, se révéla utile.

Dès lors, à côté des multiples propositions concrètes dont fourmille le rapport de synthèse des Consultations régionales, j'ai réorganisé mon rapport de façon à répondre de façon plus théorique (comme d'ailleurs m'y invitait la lettre de mission) à certaines questions de fond sous-jacentes au "consensus" qui s'est esquissé, tout en proposant en conclusion le schéma de ce que devrait être l'étape ultérieure : une "**loi cadre pour l'économie sociale et solidaire**", largement réclamée par les Consultations régionales.

Économie sociale et solidaire : tel est en effet le nom qui a émergé pour désigner l'ensemble des activités économiques d'utilité "sociale". Ce nom désigne d'emblée la difficulté qui a fait l'objet principal de la négociation : à partir du moment où le choix est fait de développer un "tiers secteur" d'activités économiques spécifiquement "solidaires", essentiellement dans le cadre juridique de l'économie sociale instituée, faut-il considérer que l'une est coextensive à l'autre ? Sinon, c'est-à-dire s'il existe un "label" de l'Économie Sociale *et* Solidaire ne couvrant qu'une partie de l'économie sociale, comment le définir sans courir le risque de le séparer par une muraille de Chine du reste de

¹ Le Comité de pilotage des consultations régionales regroupait autour de la DIES des représentants de ce qu'on appelle l'économie sociale et l'économie solidaire. Le rapport de synthèse avait été préparé par Hugues de Varine et longuement retravaillé par le Comité.

l'économie sociale, réveillant de ce fait toutes les préventions qui m'avaient conduit justement à chercher un rapprochement de l'économie sociale et de l'économie solidaire ?

Aplanir ces réticences, c'est d'abord définir les notions d'"économie sociale", "économie solidaire", "tiers secteur", et expliciter leur recouvrement mutuel comme leur rapport avec le reste de l'économie. C'est ensuite, à partir des exemples et des demandes issus du champ d'acteurs déjà existant, esquisser ce que serait une loi cadre régulant les inévitables tensions, tout en libérant au maximum les initiatives à caractère économique et à vocation sociale, environnementale ou culturelle.

Tel sera en gros le cheminement de ce rapport.

La difficulté première a été la définition de l'utilité et du "but social". 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-type 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 cotisations, voire de subventions), et à vocation sociale au sens le plus large. **La première section de ce rapport est consacrée à cet "idéal-type".**

La seconde difficulté est la clarification du rapport entre ce tiers secteur et les deux premiers secteurs (le public et le marchand), ainsi qu'avec les deux notions auxquelles il doit le nom qui lui est finalement donné : économie sociale, économie solidaire. **C'est l'objet de la deuxième section.**

La troisième et la quatrième parties du rapport sont consacrées aux conditions actuelles de l'émergence du tiers secteur. **Dans la troisième 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 quatrième partie passe en revue les aspirations des acteurs (les "réseaux")** telles qu'elles m'ont été exprimées oralement ou par écrit.

La cinquième partie approfondit la question du statut à la lumière de l'existant, des expériences étrangères, et des propositions des acteurs.

La sixième partie présente ce que pourraient être les principales dispositions d'une loi-cadre pour le développement d'un tiers secteur de l'économie sociale et solidaire.

*

* *

Il est usuel, à la fin de ce genre d'exercice, de remercier toutes les "personnalités qualifiées" consultées et d'en donner la liste en annexe. La nature même du processus de "recherche-négociation" que je viens de décrire m'interdit de sacrifier à ce rite : les influences auxquelles ce rapport est redevable sont infiniment trop nombreuses. De la rencontre avec le président de telle immense confédération d'associations à la remarque de la militante anonyme au sortir d'un débat sur le terrain, j'ai eu la joie de voir mes idées sans cesse questionnées, bouleversées, réorientées. Tout au plus exprimerai-je ma reconnaissance envers Madame la Ministre, qui m'offrit le plaisir d'une telle expérience, et les animateurs de la Délégation Interministérielle à l'Economie Solidaire (en particulier le Délégué Hugues Sibille, et Jacqueline Lorthiois), qui guidèrent mes pas dans un champ dont je ne connaissais à l'origine qu'une infime partie, et organisèrent les Consultations régionales de l'économie sociale et solidaire.

Je remercie enfin Monsieur Blaise Desbordes, qui m'assista dans mon enquête et dans la rédaction de ce rapport.

I – LE TIERS SECTEUR D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE :

UN IDÉAL-TYPE.

Au sens où l'on emploie ici le mot, un “ *secteur* ” économique² se caractérise par :

- La nature des *unités économiques* qui le constituent (personnes morales ou individus, formes de coordination interne, pouvoir) ;
- Le lien entre les unités et leurs *travailleurs* (saliariat, bénévolat, participation ou non à la propriété...);
- Le lien entre celles-ci et les *bénéficiaires* de leurs activités, c'est-à-dire la régulation de l'accès au bénéfice de ces activités (distribution, marché), ainsi d'ailleurs que le champ même de ces activités ;
- Le financement de ces activités ;
- Une régulation des rapports du secteur avec les autres secteurs, en particulier via l'État : fiscalité, subventions, etc ;
- Un certain nombre d'institutions annexes, comme l'appareil de formation des dirigeants et des travailleurs.

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 la vente, qui 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 les règles d'imposition et 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 : les cantines scolaires, la Poste). Très peu de “ personnes morales ” correspondent donc à ces idéaux-types. Cependant, les

² Par opposition à une “ branche ”. Une branche est un ensemble d'activités ayant en commun un aspect de leur travail concret, telle que la matière première (“ la métallurgie ”) ou le produit (“ l'aviation civile ”). Toutefois, il existe d'autres acceptions du mot “ secteur ”. Les statisticiens parlent parfois de secteur pour désigner l'ensemble des entreprises produisant principalement dans la même branche. Mais surtout il existe une distinction classique (due à Colin Clark) divisant l'ensemble de l'activité économique en trois “ secteurs ”, primaire, secondaire et tertiaire. Nous ne ferons qu'incidemment allusion à cette dernière acception, pour dire que le “ tiers secteur ” a pour vocation de se développer...

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 considérés comme des exceptions à la règle, et soigneusement balisés par le droit, en particulier le droit fiscal. Remarquons toutefois que certains “ secteurs ” particuliers (le logement, la santé, l’enseignement) réalisent des montages mixtes très complexes, quoique parfaitement balisés du point de vue fiscal et institutionnel. Ces secteurs (qui régissent à eux trois plus du tiers 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, environnementale et culturelle ”, ou encore “ tiers secteur d’économie sociale et solidaire ”, termes que nous justifierons plus loin, a peu à peu émergé, au tournant des années quatre-vingt, du sentiment de *crise* de la dualité sectorielle marchand-public qui semblait devoir régir l’ensemble du modèle de développement de l’après-guerre, modèle que certains économistes ont appelé “ fordiste ”³. 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 originale⁴.

1°) Justification macroéconomique : “ l’activation des dépenses passives ”

La toute première spécificité du tiers secteur se présente comme un ensemble de *singularités fiscales au sens large* : dispense d’impôts ou de cotisations sociales, plus, éventuellement, 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 permanentes⁵.

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 ”⁶.

À proprement parler, seules les *dépenses effectivement payées* sont mobilisables comme subventions : 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

dans un secteur quaternaire de l’économie. Voir Roger Sue, *La Richesse des hommes. Vers l’économie quaternaire*, Odile Jacob, Paris, 1997.

³ Sur le modèle fordiste, sa crise et ses issues, en particulier dans le domaine social, voir notre synthèse *La société en sablier*, La Découverte, Paris, éd. augmentée 1998.

⁴ Quoique le concept du tiers-secteur soit une élaboration collective et internationale, je ne peux m’empêcher de citer ici Jean-Louis Laville, *Une troisième voie pour le travail*, Desclée de Brouwer, Paris, 1999.

⁵ Nous parlerons en général de singularités (ou de prérogatives) “ socio-fiscales ” pour désigner ces dispenses d’impôts ou de cotisations sociales ou ces subventions. Il s’agit, en termes macroéconomiques, de transferts de l’ensemble des Administrations Publiques (APU = État central ou local + organismes de Sécurité Sociale, UNEDIC compris) vers les unités productives. Certes, institutionnellement, il est impossible de considérer l’ensemble des APU comme un bloc : faute de pouvoir “ ordonner ” à une Caisse de sécurité sociale de dispenser telle unité de ses cotisations, l’État est souvent conduit à présenter comme “ subvention ” un versement couvrant en fait cette dispense.

⁶ Voir, par exemple, Jacques Nikonoff, *Chômage : nous accusons !* Arléa, Paris, 1998.

progressivement pris en charge “ universellement ” (maladie, famille, vieillesse). 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 produit national qu’auraient pu créer ces chômeurs. Selon la manière de compter (typiquement : la productivité des activités à moyenne-basse qualification, supposée égale au salaire correspondant), 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 est d’ailleurs supérieure à “ l’effectivement payé ” et au “ manque à gagner ” des deux comptes précédents, puisqu’elle comprend en outre le manque à gagner en “ impôts commerciaux ” (impôt sur les bénéfices, Taxe 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 administrations publiques, 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 qui conduit à poser la question des deux autres caractères du tiers secteur que nous allons examiner maintenant : celui de la *spécificité* des activités du tiers secteur et celui de sa *régulation*.

2) Justification microéconomique : 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 positive et *microéconomique*. Ces privilèges ne sont rien d’autre, à leurs yeux, que la rémunération des services que leurs activités rendent 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. Quand une entreprise d’insertion ouvre un restaurant dans une cité d’habitat social à l’abandon, elle ne produit pas seulement des repas qu’elle fait payer aux consommateurs. Elle offre insertion sociale et formation professionnelle à des chômeurs, elle recrée un lieu public de convivialité dans un espace qui n’en connaît plus guère, elle offre des repas à prix modérés à des familles aux revenus modestes, etc. Et cela justifie le financement socio-fiscal, faute de quoi rien n’aurait lieu : ni les repas (même payés par le consommateur), ni la formation, ni le reste. En somme, la subvention ou la dispense de charges sociales et fiscales rémunèrent le “ *halo sociétal* ” auréolant le repas vendu aux clients (voir l’encadré *Subventionner ou dispenser ?*)

Ainsi, les spécificités de financement du tiers secteur sont l’autre face de la spécificité de ses activités, que, pour simplifier, nous appellerons *communautaires*.

SUBVENTIONNER OU DISPENSER ?

Du point de vue macroéconomique, plus précisément du point de vue du rapport entre l'ensemble des Administrations publiques au sens large (Etat central, collectivités locales, Assistance Publique, Sécurité sociale, UNEDIC...) et la sphère économique, il revient exactement au même de verser une subvention ou de dispenser d'un prélèvement équivalent. La variété des administrations publiques, qui disposent chacune d'une certaine autonomie budgétaire, conduit toutefois l'Etat central, lorsqu'il décide de dispenser telle activité de tel type de prélèvement, à le présenter comme une dépense : soit en versant une compensation à l'administration publique ainsi privée de revenu (par exemple : aux collectivités locales lorsqu'il décide de réduire un impôt local), soit en versant une subvention directe à la personne physique ou morale bénéficiaire (qui s'en servira pour payer ses prélèvements). La différence n'apparaît que dans les statistiques : dans le cas d'une dispense de prélèvement, le "taux de prélèvements obligatoires" diminue, dans le cas de la subvention, il semble augmenter ! Dans un pays où une partie de la presse n'hésite pas à inclure même les prélèvements sociaux (pourtant intégralement reversés aux ménages) dans la rubrique "prélèvements de l'Etat sur la société", cette différence cosmétique n'est certes pas négligeable, et conduit à privilégier la forme "dispense".

Du point de vue microéconomique, la chose est plus complexe. Pour la personne morale employeur, une baisse de charge apparaît aussi comme égale à une subvention... si toutefois la charge ne varie pas chez ses concurrents potentiels. Du point de vue de la justification sociale, une dispense de prélèvement apparaît bien comme une rémunération du "halo sociétal" : "Notre activité produit, outre un service pour le client, un service gratuit pour la société. Il est donc légitime que nous soyons dispensés d'une partie des charges fiscales qui servent à financer les dépenses collectives : nous les avons en quelque sorte déjà payées !". Cet argument sonne très concret dans un système de cotisations sociales "par répartition", où chacun est sensé cotiser non pour soi-même mais pour l'ensemble de ses contemporains : pourquoi une association d'aide familiale devrait-elle en plus payer des cotisations familiales ?

Malheureusement, cet argument n'est valable que parce que d'autres entreprises paient des charges : la rémunération du "halo sociétal" est alors égale à la dispense de charge. Prenons l'exemple de l'insertion sociale et professionnelle. Les responsables du ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'hésitent pas à additionner sans état d'âme des dépenses effectives (les subventions) et des dépenses fiscales (les exemptions) : tel dispositif représentera 92 000 francs, ou 36 000 francs, etc., par salarié. Ce calcul n'est valable qu'à niveau de charges "normales" donné. Or, pour des raisons diverses (abaisser le coût du travail peu qualifié, ou rendre progressifs les prélèvements sociaux), les charges "normales" sont entraînées dans un mouvement de baisse, voire d'annulation au voisinage du SMIC.

Ainsi, les entreprises d'insertion ou les associations intermédiaires, outre les activités concrètes dans lesquelles elles engagent leur "public", offrent à la société l'insertion sociale et la remise en forme psychologique et professionnelle de ce public. Pour cet effet sociétal, obtenu par un engagement considérable de leur encadrement et des bénévoles, elles sont rémunérées par une dispense de charges sociales. Mais si les charges sociales sont de toute façon ramenées à zéro pour toutes les entreprises qui embauchent des travailleurs peu qualifiés mais parfois "réinsérés" par les dispositifs d'insertion, où passe la rémunération de ces dispositifs ?

Il est donc prudent, pour un niveau politiquement accepté de rémunération du "halo sociétal", d'équilibrer son versement entre la forme subvention et la forme dispense.

Ce nom, “communautaire”, est d’ailleurs couramment adopté par les institutions du tiers secteur québécois. Il est malheureusement rendu périlleux par les querelles parisiennes entre “communautaristes” et partisans de “l’universalisme abstrait”. Il dérive pourtant, comme “municipalité”, mais aussi “munificence”, du latin *munus* qui signifie à la fois charge, devoir, et don⁷. La *com-munauté*, c’est un ensemble de charges et de dons réciproques ; la *municipalité*, c’est l’institution qui recueille les charges... et en dispense les fruits (avec *munificence* !) à ses citoyens. De fait, cette conception du lien social fondé sur une réciprocité a quelque chose de “pré-moderne”, cela même qu’avait cru pouvoir refouler la Révolution française, bien que le mot “république” fût lui-même d’origine latine (“chose publique”) et cousin du mot “communauté”.

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 (officiellement en France avec la Révolution, mais plus réellement dans l’Après-Guerre), aux deux seules dimensions du secteur marchand et du secteur public. C’est-à-dire aux liens sociaux fondés soit sur l’échange, soit sur la redistribution⁸. Cette normalisation marchande-administrative a constitué un immense progrès quantitatif (en ce qu’elle a pu améliorer le niveau de vie garanti à chacun) et même assez souvent qualitatif (en ce qu’elle s’est exprimée sous forme de droits universels et inconditionnels). Mais elle n’a jamais pu, elle peut de moins en moins recouvrir toute la gamme des besoins autrefois couverts dans la société traditionnelle (y compris celle de la III^e République), ni une série de nouveaux besoins émergeant dans le monde “post-moderne”.

Soyons d’ailleurs plus précis. Quand on dit que la Révolution Française, et plus particulièrement la Loi Le Chapelier, a prohibé tout corps intermédiaire entre l’État, le marché et l’individu⁹, on oublie de rappeler qu’elle a préservé (et même consolidé, avec le Code Civil) un secteur essentiel : la famille patriarcale. Dans la société traditionnelle, l’activité humaine avait principalement lieu dans le secteur domestique. Les femmes y assuraient “bénévolement” 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, puis de la Sécurité Sociale, à l’époque du fordisme, 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 matérielle¹⁰.

La sphère domestique était par ailleurs complétée par un large secteur d’activités bénévoles, souvent organisé par les Églises (elles aussi laissées en place ou remises en selle par Napoléon Ier), 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 vaste 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. Au fur et à mesure que les Congrégations religieuses quittaient les hôpitaux publics, on évaluait à trois postes à créer le remplacement de chaque “bonne sœur”, ce qui fut loin d’être fait. La

⁷ Voir Roberto ESPOSITO, *Comunitas. Origine et destin de la communauté*, PUF / Collège international de Philosophie, Paris, 2000.

⁸ Selon Karl POLANYI, (*The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1944), les systèmes économiques socialisent les activités de leurs participants selon trois principes possibles : l’échange, la redistribution ou la réciprocité.

⁹ La loi Le Chapelier du 17 juin 1791 abolit les corporations, la déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ne parle pas du droit d’association, limité à 20 personnes par le Code pénal (1810). En revanche, les sociétés par actions sont reconnues dès la loi du 7 novembre 1795, précisée en 1807.

¹⁰ Il est donc erroné de ne voir dans la crise actuelle qu’une “crise de la société salariale”. Voir mon livre *La société en sablier*”.

variété des missions autrefois remplies ou restant à remplir pour “ humaniser l’Hôpital ” 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, et chaque poste à une fonction, 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 (comme celle de “ médiateur ”), sans les avoir reconnues, soit que, par nature, certains “ effets de communauté ” ne puissent être produits que comme effets externes positifs, comme “ *halo sociétal* ” auréolant des activités particulières au service de clients ou d’usagers particuliers.

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 bénévolement, “ sur le temps libre ”, des activités communautaires, est un objectif réel, aussi indispensable que crédible. Toutefois, la spécialisation et la permanence qu’appellent certaines de 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 ordinaire¹¹. Elles y trouveront en outre ce que chacun attend de l’activité au sein d’une société : la reconnaissance de soi, et la reconnaissance des autres.

Néanmoins, par la nature même de ses activités, le tiers secteur attendra toujours de ses salariés une éthique professionnelle particulière, un certain type de responsabilité et d’implication personnelle, au nom de sa vocation “ communautaire ” qui le rapproche du bénévolat et de la militance... tout en respectant le code du travail (salaires et horaires normaux). Cet engagement plus riche, cette charge (mais au sens de *munus*) est la contrepartie de l’avantage d’un travail lui-même plus riche de sens.

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 socio-fiscales et réglementaires évoquées plus haut.

3°) Quelques exemples

Pour être plus concret, évoquons quatre champs d’activité économique se rattachant peu ou prou à ce qui vient d’être évoqué.

¹¹ “ Ré-munérer ” vient aussi de *munus* : c’est l’indemnisation qu’offre la communauté à ceux qu’elle investit d’une charge. En revanche, “ payer ” vient de *pagare*, qui signifie : offrir un don, un tribut, pour avoir la paix. Si l’échange (le paiement) interrompt la violence sociale, la réciprocité stabilise le lien social.

a) L'insertion sociale et professionnelle.

Historiquement, c'est la première logique d'apparition en France d'un nouveau champ de " politique sociale " de type " tiers secteur " (Rapport Bertrand Schwartz de 1982, sur *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*). L'argument mis en avant dans les années qui ont suivi fut essentiellement la justification macroéconomique : l'activation des dépenses passives. Dès lors, immédiatement, ce champ souffre de l'ambiguïté du mot " insertion " : s'agit-il du *processus* accompagnant un exclu 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, grâce à 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, de la même façon d'ailleurs que le mot " social " (dans " la politique sociale " correspondante) recevait l'acception " concernant les pauvres ", et non pas " concernant le bien-être de la société ". On peut parler alors d'"insertion-passerelle " ou " insertion-parcours ou trajectoire " : un mouvement vers autre chose. C'est supposer qu'une fois " remis à niveau " à travers l'activité économique, un exclu trouverait place dans l'un des deux autres secteurs (il n'aurait plus à être inséré, il quitterait le domaine du " social "). Or c'est rarement le cas : dans la " file d'attente " des chômeurs, 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 disponibles¹². **Au contraire, un tiers secteur pourrait combiner l'insertion comme processus et l'insertion comme destination, en créant un solde net d'emplois pérennes " socialement utiles ", c'est-à-dire utiles à la société.** Dans la société rurale de la Troisième République, les emplois de cantonniers réalisaient par exemple cette double mission pour les personnes à faible qualification. Mais il faut aller plus loin : on devrait pouvoir progresser, se professionnaliser, " faire carrière " dans les entreprises d'insertion, parce qu'on " préfère " ce secteur, parce qu'on lui trouve à la fois plus de sens que dans le secteur marchand et plus de souplesse que dans le secteur public.

En outre, il fallait bien trouver, face à la concurrence, une " justification " microéconomique des prérogatives fiscales réservées aux personnes morales assumant le processus d'insertion. Fatalement, la faible qualification professionnelle, la faible productivité et la mauvaise insertion sociale de leur " public " furent mises en avant : il faut bien subventionner leur embauche, puisqu'ils sont " mauvais ". Ce qui amène à stigmatiser les individus ainsi 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 des qualités de ces singularités (lui, et non son " public "), éviterait la stigmatisation des personnes et faciliterait leur migration vers les autres secteurs**¹³.

b) L'utilité communautaire.

Dès lors que l'on songe à la pérennisation de ses emplois, c'est bien en effet *l'utilité de ce qui est produit* qui justifie en dernière analyse les spécificités 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.

¹² La réinsertion peut être rendue encore plus difficile dans la guerre économique par la somme de conditions imposées aux entreprises et associations d'insertion. Comme le remarque J. Lorthiois (*Diagnostic local des ressources*, ed. W, Mâcon, 1996), les entreprises d'insertion et leurs salariés sont semblables aux petits tambours des guerres napoléoniennes que l'on engageait en première ligne, devant les grenadiers autrement aguerris. Nous reviendrons sur ces difficultés spécifiques quand nous examinerons le point de vue des acteurs.

¹³ Quitte à ce qu'une partie de ce secteur n'ait justement pas d'autre utilité sociale que la fonction de " centre d'apprentissage mutualisé " au bénéfice des autres secteurs, comme les entreprises d'insertion du Bâtiment.

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 pas les moyens ou le souci de le prendre en charge : tout ce qui est espace collectif et libre d’accès. 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, pour la municipalité, de rémunérer, avec la munificence que lui permet l’état de ses finances, quelques concitoyens à réaliser des tâches qui profiteront à tout le monde, que les usagers/bénéficiaires aient “ payé ” ou pas. Nous sommes ici dans la logique même des biens collectifs et des effets externes non-tarifables, qui justifient un avantage fiscal.

En quelque sorte, les avantages socio-fiscaux du tiers secteur sont l’équivalent positif des écotaxes ou pollutaxes frappant les activités polluantes. C’est particulièrement clair dans le cas des entreprises d’insertion affectées à la revalorisation et au 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, déjà citée, 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, voisins, parents, et citoyens de plein droit. Cette conception de l’utilité sociale mérite, elle aussi, pleinement le qualificatif de communautaire, et la responsabilité en échoit d’ailleurs souvent aux municipalités (ou aux Conseils généraux), responsabilité qu’elles peuvent exercer soit directement (par un CCAS) soit indirectement (en subventionnant une association).

Il faut pourtant souligner que l’argument de non-solvabilité du public n’offre qu’une justification fragile à une telle “ politique de l’offre ”. 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 en logements grossièrement satisfaits (en 1977), on est passé d’une “ aide à la pierre ” à une “ aide à la personne ”. La production de logement aux normes standard a été banalisée, mais ce sont les locataires qui ont bénéficié d’une aide différenciée, l’Aide Personnalisée au Logement¹⁴. 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 marchand.

À cette objection (partiellement 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 usagers (par une “ Aide Personnalisée à l’Accès aux Services ” parallèle à l’APL), il 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

¹⁴ Voir *La société en sablier*, chapitre 1, pour une analyse des effets pervers de l’aide à la personne en situation de précarisation du salariat.

“ 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 bavarder avec une personne âgée solitaire à qui l’on vient livrer son repas, surveiller quelques minutes un enfant, négocier avec une bande trop bruyante ou taguant son travail de la veille, 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 communautaire, que ne sauraient assurer ni les salariés à statut précaire et à tâches chronométrées 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 privée. Un lien social se crée, substitut des antiques rapports du patriarcat ou de la piété filiale. Garantir le ou la 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 ”, comme l’a montré Brigitte Croff¹⁵, 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 Putnam¹⁶: 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, cristallisé en “ capital social ” au sens de Putnam, pour une activité quelconque, constitue un gain pour la collectivité, 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 des risques individuels de chute dans la solitude et l’exclusion, résultant de la stabilité d’un couple, réduit un risque 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 sociétaires, salariés ou usagers, qui renoncent à “ reprendre leur part ” (si ce n’est leur mise initiale, sans plus-value). Ici

¹⁵ B. Croff, *Seules. Génèse des emplois familiaux*, éd. A.M. Métailié, Paris, 1994.

¹⁶ Pour Robert Putnam, un capital social est une ressource construite disponible pour une collectivité ou une communauté : il peut s’agir d’un vrai capital fixe collectif, mais Putnam a surtout mis en lumière des investissements de forme collectifs, tels que les réseaux de voisinage et d’entraide, les routines communes réduisant les dysfonctionnements, l’engagement communautaire, etc... Voir R.D. Putnam, “ Le déclin du capital social aux Etats-Unis ” et M. Lévesque & Deena White, “ Le concept du capital social et ses usages ”, *Lien Social et Politiques-RIAC*, n°41, Printemps 1999 (Québec).

encore, un bien collectif est constitué par l'engagement délibéré d'un regroupement de citoyens. Nous reviendrons plus loin sur ce thème, quand nous examinerons les rapports entre le tiers secteur et la tradition de l'économie sociale.

Plus récemment, on a vu se développer des “ Systèmes d'Échanges Locaux ” (S.E.L.). Fondé sur le parrainage personnel, 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 productivité. 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 relations, 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 social ” 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*. La création d'un restaurant d'insertion n'a d'effet de convivialité que pour la cité où il est installé.

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, la 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 territorialité¹⁷ 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 et le territoire

La production et la consommation culturelles, en tout premier lieu dans les arts du spectacle vivant, trouvent leur origine dans le secteur public : l'Église, puis l'État, féodal ou absolutiste. Puis sont apparus des producteurs de spectacles cherchant à vivre de leur “ produit ”, mais le théâtre et l'opéra ont été dès l'origine subventionnés, et le restent largement. *L'Illustre Théâtre* de Molière était une coopérative subventionnée par des nobles, puis par les services de Colbert. Il en est ainsi parce que la création est par nature un bien collectif, même si l'accès particulier à une œuvre peut faire l'objet d'une tarification. En outre, 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 jouissance 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, la production culturelle en est la "superstructure". Or ce lien "territoire – culture" est actuellement revigoré par la "politique de pays". Par "pays" on entend (par exemple, dans la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire) une communauté de projet, fondée sur l'activité sociale au sens large comme ciment du collectif¹⁸.

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 elles constituent celles-ci 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", certes fortement concurrencé par les industries de reproduction artistique (cinéma, disques), mais qui en reste pourtant la base indispensable.

Or, ce qui caractérise le spectacle vivant (théâtre, musiques, danse, animation de rue, etc.), c'est qu'il mobilise un personnel relativement nombreux (artistes, techniciens, etc.) avec une alternance dans le temps entre la création du "capital social" (création des œuvres ou "numéros", répétitions, exercices) et la phase de service marchand (les spectacles payés). Cette dichotomie a rendu obligatoire, depuis Molière, un "financement mixte", dont une forme contemporaine est l'accord UNEDIC sur les intermittents du spectacle. Le statut des intermittents du spectacle obéit donc à la logique macroéconomique et microéconomique du tiers secteur, mais seulement à titre individuel¹⁹. Or le développement de l'activité culturelle, en particulier territorialisée, appelle une consolidation des "personnes morales intermittentes du spectacle".

Depuis les années trente, "l'action culturelle" est passée par une première étape militante de mise à disposition des œuvres de la "Haute Culture". À 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" d'entreprises culturelles marchandes (formation des jeunes, pépinière de petites entreprises de spectacle vivant, de cinéma, ou de multimédia) et un pôle culturel inséré dans un projet urbain au service d'un quartier populaire. C'est typiquement une institution du tiers secteur d'utilité culturelle.

4°) Des modes de régulation "complexes".

Chemin faisant, dans notre exploration de "l'idéal-type" du tiers secteur, nous avons pu en évoquer des réalisations partielles. Il s'agit de personnes morales dont le "financement mixte" est déjà justifié par leur utilité sociale-communautaire. À l'heure actuelle, leurs dérogations du droit commun (principalement fiscal) sont chichement comptées, dûment agréées, conventionnées, voire "socialement prescrites" par les administrations (sauf le cas des

¹⁷ Les mutuelles ou les coopératives de consommation cultivent en revanche des solidarités sectorielles.

¹⁸ *Pays* vient de *pango*, qui signifie à la fois planter (un arbre), fixer (des bornes), établir (un pacte). Selon le *Dictionnaire de Port Royal*, "Qui a pays n'a pas besoin de patrie". La "culture d'un pays" ne s'enracine pas dans une origine, mais dans des pratiques actuelles : le Raï, né dans l'Oranais, est devenu une culture des banlieues des mégapoles de France.

¹⁹ Concrètement, un intermittent du spectacle est mieux couvert, hors des périodes où il "se produit", qu'un chômeur ordinaire. Cela résulte de ce qu'il ne cesse jamais de représenter et de développer un capital social. Toute l'industrie culturelle s'effondrerait si les artistes disparaissaient en fin de contrat ! Malgré cette justification évidente et l'ample usage qu'en font les firmes de spectacle les mieux assises, comme les chaînes de télévision, le statut des intermittents est sans cesse remis en question. Comme d'ailleurs tous les financements du tiers secteur...

S.E.L.). **Le tiers secteur n'existera véritablement que lorsque l'adéquation à un certain nombre de critères d'appartenance (charte ou cahier de charges) ouvrira automatiquement le droit à un certain statut fiscal**, comme c'est aujourd'hui le cas pour les entreprises, et comme ce ne l'est plus tout à fait 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 "** ²⁰.

a) Trois niveaux de contrôle

Sans préjuger de la réponse à la question initiale du présent rapport (" l'opportunité d'un *nouveau* type d'entreprise à vocation sociale "), il est temps de se poser la question du mode de régulation de ce tiers secteur, c'est-à-dire des formes institutionnelles assurant l'adéquation, sur une longue période, de ses singularités socio-fiscales et réglementaires à sa vocation sociale. En d'autres termes, comment s'assurer qu'une personne morale du tiers secteur assume correctement ses tâches d'utilité sociale, mérite ses prérogatives, sans pour autant concurrencer indûment le secteur privé ni occuper les missions propres au service public ?²¹.

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 secteur²². Il y a là une garantie que le " but social " reste bien dirigé vers le " public " visé.

Enfin, des personnes morales de droit public ou de droit privé peuvent souhaiter mettre des fonds propres à la disposition du tiers secteur (par exemple : une municipalité et un office d'HLM finançant par apport de capital une régie de quartier). Il apparaît, dans ce cas, légitime que ces **baillleurs de fonds propres**, qui peuvent être importants, gardent un droit de regard sur l'usage qui en est fait²³. Cela ne contrevient ni à l'indépendance de l'entreprise du tiers secteur par rapport aux donneurs d'ordre publics (c'est en tant qu'investisseur, et non en tant que client, que le bailleur est représenté), ni aux règles de non-conflits d'intérêt et de gestion de fait, si cette participation à la direction reste minoritaire.

Le pouvoir dans les personnes morales du tiers secteur devra donc être multipartenarial : avec des représentants des bénévoles, du personnel, fût-il en insertion, des représentants des usagers, et éventuellement des bailleurs de fonds propres, privés et publics.

Ce qui place le Conseil d'Administration de ces unités à mi-chemin entre les actuelles SCOP et les actuelles associations... Ici, des innovations juridiques, ou du moins des réaménagements sont à introduire, car l'actuelle

²⁰ Selon le titre d'une ancienne livraison de la revue du GREP, *Pour*.

²¹ On remarque tout de suite que l'Instruction Fiscale soulevait exactement les mêmes questions.

²² Il faut admettre que tous les " bénéficiaires " ne sont pas nécessairement des " usagers potentiellement actifs " (on pense aux handicapés mentaux). Mais l'effort pour faire participer les " bénéficiaires " d'un service public à son animation peut aller beaucoup plus loin que ne le pensent la plupart des élus et fonctionnaires.

²³ Quelques exemples récents de détournement de finalité, offerts malheureusement par des associations gérantes de foyers de travailleurs ou de tourisme social (entre autres), montrent qu'il peut être bien utile de maintenir un certain contrôle sur d'importantes accumulations de capital immobilier financées par fonds publics.

réglementation des SCOP ne fait place ni aux bénévoles ni aux usagers, et celle des associations n'accorde, au niveau de la direction, qu'une place minimale aux salariés (au nom de la gestion " désintéressée ").

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), par ses réseaux, et par ses Conseils nationaux, régionaux, ou locaux, d'identifier un projet de personne morale comme relevant authentiquement du tiers secteur et de lui en décerner le label, 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 de s'en porter garant, devant les représentants des Administrations Publiques (notamment le fisc et les collecteurs de la Sécurité Sociale et de l'UNEDIC) et devant ceux du secteur privé.

Nous en arrivons ainsi à un **troisième niveau de régulation** : l'interface avec les deux autres secteurs économiques, et les conflits de compétence avivés par les spécificités fiscales du tiers secteur. Il paraît indispensable de prévoir, soit au niveau du bassin d'emploi, soit à un niveau supérieur (la région ?), une instance de conciliation et d'arbitrage, où la puissance publique aura son mot à dire. Cette instance pourra être amenée tantôt à arbitrer que telle entreprise du tiers secteur doit recentrer son activité pour ne plus concurrencer illégitimement telle autre du secteur privé concurrentiel, tantôt à suggérer un partage du marché, voire une mise en commun des compétences, etc. Elle fonctionnera d'autant mieux que, d'une manière générale, les trois secteurs auront compris les bénéfices mutuels qu'ils peuvent tirer de leur coexistence (ce que nous appellerons plus loin " l'économie solidaire ").

Étendons-nous un peu sur les différences entre les trois secteurs, différences qui constituent la base de la régulation de leur coexistence.

b) Une concurrence limitée entre les trois secteurs

Remarquons-le d'emblée : il n'y a aucune objection de principe à un certain recouvrement entre les trois secteurs. D'ores et déjà, cette situation est courante entre le privé et le public, dans la plupart des branches : assurances, transports, enseignement, logement, culture, etc. Mais en fait, la concurrence du tiers secteur sera par nature bien circonscrite.

Une première concurrence oppose le tiers secteur au secteur public. Le tiers secteur, qui aspire 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, c'est-à-dire dans les fonctions régaliennes de maintien de l'ordre public : ambigüité à laquelle sont confrontés bien des " médiateurs "). Le secteur public, caractérisé par la haute formalité du statut de ses personnels, verra d'un mauvais oeil 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 les syndicats percevront 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 III^e République, chez ses " hussards noirs ", quand il allait de soi que l'instituteur exercerait bénévolement le travail de secrétaire de mairie, de soutien scolaire, voire d'assistant social. Cela ne

va plus de soi, et la plupart des syndicalistes diront que c'est tant mieux²⁴. Certes, le secteur public a lui-même des missions "communautaires", et 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, avancement à l'ancienneté qui garantissent ses personnels contre les pressions politiques, 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" par les syndicats de la fonction publique que *ses propres salariés seront eux-mêmes régis par les règles du droit du travail commun* (sauf à la rigueur les travailleurs relevant d'un statut d'"emploi protégé" : les graves handicapés sociaux ou physiques, etc.). Ses spécificités fiscales sont des spécificités du secteur et de ses unités, des postes de travail qu'il offre, 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 lucratif*. Dès qu'un nouveau service sera reconnu, le secteur privé lucratif 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 le 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 secteur privé n'obéissent pas aux mêmes logiques, en particulier dans leurs rapports à leurs usagers. Un salarié du tiers secteur doit savoir "perdre du temps" à créer du lien social. Un travailleur du privé jamais, sauf pour le "haut de gamme".

Prenons l'exemple des associations d'aide à domicile aux personnes semi-dépendantes, c'est-à-dire tout à fait capables de vivre isolément chez elles, mais incapables d'efforts physiques tels que faire les courses, déplacer un meuble, etc. Ce genre de situation est appelé à un très grand développement, vu l'allongement de la vie humaine et l'individualisation de notre société qui dissout la famille élargie et raréfie la cohabitation des générations. Le tiers secteur apporte alors une sorte de substitut aux liens d'entraide familiale, sans les dépendances du patriarcat (on ne s'occupera plus des anciens "parce qu'ils sont là", ou parce qu'on lorgne leur héritage), mais si possible avec quelque chose d'approchant en matière de dévouement, de "chaleur humaine". Les retraités aux revenus élevés peuvent sans doute se payer les services d'une dame de compagnie. Mais une entreprise privée ayant emporté le marché d'un CCAS pour "visiter les personnes isolées" ne pourra résister à la tentation de rationaliser le temps passé chez elles par ses salariés. Non soumise à la contrainte de rentabilité, une entreprise du tiers secteur pourra au contraire leur enseigner à y passer le temps nécessaire²⁵.

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

²⁴ La tension entre la nostalgie de cette éthique communautaire du service public et les résistances (mi-légitimes mi-"bureaucratiques") à sa réhabilitation est bien mise en lumière par le film de Bertrand Tavernier, *Ça commence aujourd'hui*.

²⁵ Encore une fois, le livre de Brigitte Croff, *Seules*, est particulièrement éclairant sur ce point.

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 la direction des personnes morales du tiers secteur aux seuls détenteurs du capital avancé (cette question s'adresse d'ailleurs aux SCOP elles-mêmes : nous y reviendrons). En revanche, on peut se poser la question de la rémunération de ce capital.

La “ non-lucrativité ” ne semble-t-elle pas pourtant un caractère essentiel du tiers secteur ? Du fait des “ privilèges ” fiscaux dont il bénéficie, il paraît difficile de lui accorder le droit à distribuer des bénéfices, et encore moins de poursuivre un “ but ” lucratif. Cela n'aurait pourtant rien de révoltant : le secteur privé bénéficie déjà de multiples subventions et exonérations.

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 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 ? Cela ne me paraît guère poser problème, si ce capital est issu de la communauté même à laquelle s'adresse l'entité du tiers secteur, ou de ses propres salariés (comme dans le cas des SCOP), et 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 du capital, il serait paradoxal que le capital privé les exige du tiers secteur : on attend plutôt son concours du côté des Fondations...

On en arrive ainsi à l'idée que le tiers secteur pourrait être non seulement “ marchand ”, mais partiellement “ lucratif ”, c'est-à-dire **autoriser la rémunération de ses fonds propres, comme de ses dirigeants, à condition que cette rémunération soit limitée**. Cette notion de rémunération limitée et bénéficiant d'exemptions fiscales est d'ailleurs admise pour l'épargne populaire (Livret A, Épargne Logement, Codévi, etc.). Or actuellement la définition, même assouplie, de la non-lucrativité interdit l'apport de fonds propres rémunérés, sauf pour les coopératives qui sont explicitement lucratives (mais d'une lucrativité quand même limitée, par l'impossibilité de tirer une plus-value de la liquidation d'une part du capital). Ainsi, les Cigales²⁶ ne peuvent pas investir dans les associations locales... Résultat : les unités du tiers secteur, qui choisissent très largement la forme associative, doivent financer leurs immobilisations par emprunts bancaires... en versant souvent plus de 8% d'intérêt. Or il existe, dans les communautés qu'elles sont appelées à desservir, bien des usagers potentiels prêts à investir leur épargne pour une rémunération nettement plus faible, comme le montre l'épargne populaire, et les Cigales²⁷.

Ainsi, parallèlement aux prérogatives socio-fiscales, qui constituent en quelque sorte l'appui social au “ fonds de roulement ” du tiers secteur, il faut résolument étudier et mettre en place des mécanismes de financement des fonds propres, *y compris rémunérés*, soit par des fondations, soit par épargne défiscalisée mais **à rémunération encadrée** (Cigales, “ Codévi du tiers secteur ”).

²⁶ Clubs d'Investissements à Gestion Alternative et Locale de l'Épargne. Les “ Cigales ” se sont créées en opposition aux “ fourmis ” des Clubs d'investissement en bourse.

²⁷ 70% des actionnaires de la Caisse Solidaire du Nord Pas-de-Calais ont choisi une rémunération à 0%.

II. ÉCONOMIE SOCIALE, ÉCONOMIE SOLIDAIRE ET TIERS SECTEUR

Ce “ tiers secteur ”, il faut bien enfin lui choisir un nom ! Tel que nous venons de l’analyser, il se caractérise d’abord par un certain mode de régulation (un “ mixte ” de marchand et de public), qui trouve sa justification dans la spécificité de ses activités (le “ halo sociétal ” auréolant chaque production ou service particulier). Cette spécificité des activités, la réponse à la question “ *qu’a-t-il vocation à faire ?* ”, nous l’avons désignée parfois par le terme “ communautaire ”, parfois par la périphrase “ utilité sociale ou écologique ” (mais nous aurions pu ajouter d’autres “ utilités ” : culturelle, territoriale...). Dans le laps de temps de la rédaction du présent rapport, un consensus s’est finalement formé autour des termes “ *économie sociale et solidaire* ”. C’est-à-dire : une synthèse de deux termes entrés en rivalité dans les années quatre-vingt et quatre-vingt dix. Il devient urgent de clarifier les rapports entre ces trois notions.

1°) *L’économie sociale*

L’économie sociale a pour elle l’ancienneté et la clarté. Elle est définie par une réponse à la question “ *Comment on le fait ?* ”. C’est l’ensemble des activités productives menées au sein de trois types de personnes morales : les mutuelles, les coopératives, les associations. Toutes ces institutions ont lutté pour l’existence au cours du XIXe siècle ; en France elles ont été reconnues par un faisceau de lois à la fin de ce siècle (la dernière étant la fameuse loi de 1901 sur les associations), puis réformées à la Libération, et finalement rassemblées dans un même cadre juridique au début des années quatre-vingt : la loi Rocard, qui lexicalise juridiquement l’appellation économie sociale. En réalité, la fin du XIXe siècle voit s’identifier les trois piliers de cette trilogie à côté des syndicats, et à l’issue d’un long processus de décantation de “ l’associationnisme ouvrier ”. Cet “ associationnisme ” fut la réaction populaire à la loi Le Chapelier, à l’entreprise capitaliste et à l’État ; les creusets (communs avec les syndicats) en furent les Bourses du travail²⁸. Le XIXe siècle avait déjà forgé l’expression “ économie sociale ” mais lui donnait un sens plus large. Dans son célèbre *Rapport sur le Palais de l’économie sociale de l’exposition universelle de 1900*, Charles Gide y inclut toutes les institutions visant à traiter la “ question sociale ”. Il y distingue, lui aussi, trois piliers, mais ce ne sont pas les mêmes.

- L’association : ce que nous appelons aujourd’hui économie sociale, “ *flore aussi riche que celle qu’étudie le botaniste* ”,

- L’État : c’est-à-dire les services publics et ce qui deviendra l’État-Providence,

- Le patronage : c’est-à-dire les institutions de bienfaisance de patronat (dont il voit bien qu’elles sont appelées à prendre une forme de plus en plus discrète, telle que l’abondement patronal aux deux premières familles d’institutions)²⁹.

²⁸ Les coopératives sont reconnues famille par famille, de 1894 à 1920, quoiqu’elles aient pu, à partir de 1867, utiliser le statut de “ société à capital et personnel variable ”. Les mutuelles sont reconnues dès 1849 mais se voient imposer leurs dirigeants par l’État de 1852 à 1870 ; la Charte de la Mutualité est de 1898. La loi du 21 mars 1884 abroge la loi Le Chapelier et reconnaît la liberté syndicale. Et, bien sûr, en 1901...

²⁹ Voir *Revue internationale de l’économie sociale/RECMA* n° 275-276, avril 2000, “ Un siècle d’économie sociale ”. On notera comment cette revue, créée en 1921 par Charles Gide, a adjoint à son titre “ *Revue d’Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives* ” !

Les organes d'expression ou de régulation de l'économie sociale " instituée " mentionnent d'ailleurs leur trilogie par un sigle en " M.C.A. " ou " C.M.A. " (comme les Conseils Régionaux de la Mutualité, des Coopératives et Associations ³⁰). Remarquons d'emblée que l'Union Européenne rajoute systématiquement, à cette trilogie, les " Fondations ", quand elle énumère les composantes de l'économie sociale. La faiblesse des fondations, et plus largement d'institutions de financement, dans l'économie sociale à la française, est un de ses points noirs que la loi Rocard tentait de pallier en adossant financièrement les unes aux autres les composantes de sa trilogie. L'expérience a montré que c'était loin d'être suffisant, et nous y reviendrons.

Qu'est-ce qui constitue l'unité de l'économie sociale ? Outre l'origine historique, essentiellement un ensemble de règles formelles :

* **Le principe de direction " une personne, une voix ".**

* **Le principe d'indivisibilité des réserves.**

* **La lucrativité limitée.**

La première règle est la plus spectaculaire : le pouvoir dans l'économie sociale n'est pas réglé par l'apport en capital, mais par l'adhésion des personnes. C'est d'ailleurs ce qui justifie le nom d'économie *sociale*, si l'on veut bien rattacher " sociale " à son étymologie latine (*socius* : allié, associé), et fait parfois parler de " sociétés de personnes " ³¹. L'économie sociale est l'expression d'abord de la libre volonté de personnes qui s'associent dans une entreprise commune, pas nécessairement d'ailleurs dans un but économique (c'est loin d'être le cas de la majorité des associations 1901), et qui décident de gérer leur association selon le principe démocratique. Historiquement, elle est née plus précisément de la volonté de s'associer autrement que comme " actionnaires " d'une entreprise, ou d'être associés par un pouvoir extérieur : comme " concitoyens " ou comme " salariés ".

La seconde règle, tout aussi rousseauiste, stipule qu'une partie au moins du produit de l'entreprise commune ne peut faire l'objet d'une appropriation ou d'une rétrocession aux associés. Qu'il y ait eu ou non apport initial (ce qui oppose coopératives et mutuelles), l'entreprise se voit ainsi peu à peu dotée d'un capital propre qui fonde son existence autonome, indépendamment du décès ou du retrait de ses fondateurs et de leurs successeurs. Déjà, au niveau économique, l'entreprise de l'économie sociale " fait société " ou communauté. Son capital social, au sens comptable, est un capital social au sens de Putnam.

La troisième règle est la contrepartie de la seconde : elle veut dire sur le fond que le but de l'association n'est pas le profit de ses membres, même si elle leur assure un mieux-être, voire un revenu, mais le projet social proposé à leur entreprise. Exprimée formellement, cette règle (qui n'est pas toujours aussi contraignante, les coopératives pouvant faire des profits et les redistribuer à leurs sociétaires : elles sont juridiquement " lucratives ") a subi au cours de l'histoire des interprétations de plus en plus souples. " Non lucratif " signifiait au début du siècle " ne fait pas de bénéfice ", l'interprétation actuelle est celle qui vient d'être donnée : " peut dégager un excédent, mais le réinvestit dans le but social de l'entreprise ". On tend de plus en plus à introduire, d'ailleurs, une notion nouvelle : celle de " gestion désintéressée ",

³⁰ La moitié des CRCMA se sont transformés en " Chambres Régionales de l'Economie Sociale " (CRES).

³¹ Terme qu'il serait malheureusement difficile de reprendre tel quel dans le Code civil, car il est déjà pris. En revanche, le docteur Georges Fauquet, dans son article séminal " Le secteur coopératif. Essai sur la place de l'homme dans les institutions coopératives et sur la place de celles-ci dans l'économie ", *Revue d'études coopératives*, N° 54, 1935 (cité dans *RECMA* N° 275), propose " association de personnes " pour désigner cette règle.

qui signifie que la direction de l'entreprise ne cherche à réaliser de profit ni pour elle-même, ni pour des tiers, même si elle s'assure une rémunération " normale " correspondant à sa qualification et à son travail³².

Cette troisième règle, combinée à la seconde, spécifie l'économie sociale au sein de l'économie marchande. Marchande, elle l'est tout à fait (du moins les coopératives, les mutuelles, et celles des associations qui ont une activité économique), elle vend des biens et des services, à ses membres comme à des non-membres. Ce qui la distingue, dans le champ de la concurrence, c'est qu'elle n'agit pas en fonction du profit dégagé. Sur ce point, aucun argument de " concurrence illégitime " ne devrait lui être opposé : le choix du taux de marge (nul ou faible dans son cas) est une prérogative absolue de tout entrepreneur marchand !

2°) L'économie solidaire

Après la Libération de 1945, l'économie sociale fut très profondément impliquée, voire instrumentalisée, dans la mise en place l'Etat Providence. D'une part, les mutuelles assurèrent largement un complément, quand ce n'était pas la totalité du financement de la protection sociale Santé (Mutualité Sociale Agricole). D'autre part, la production de services de santé ou de tourisme social prit souvent la forme d'associations " loi de 1901 ". Enfin, les coopératives de production s'alignèrent volontiers sur la logique " fordiste " du développement économique de l'époque, les coopératives bancaires assurant sans réticences le financement sectoriel de ce même modèle (tout particulièrement la plus grande de toutes : le Crédit Agricole). Il ne faut pas s'étonner dès lors de l'assimilation par l'opinion publique de l'économie sociale à une sorte de " sous-appareil d'Etat ", et de l'estompement progressif de son éthique particulière, cet esprit d'entreprise collectif et solidaire qui avait présidé à son apparition.

Il ne faut pas s'étonner non plus si, face au recul progressif de l'Etat Providence, avec la crise du fordisme, au tournant des années quatre-vingt, l'économie sociale ainsi " instituée " resta en quelque sorte pétrifiée. Certes, quelques entreprises privées en faillite se transformèrent en coopératives. ³³ Certes, les mutuelles de santé assurèrent, de mauvais gré, un complément de remboursement pour compenser les " déremboursements " que décidaient les gestionnaires de la Sécurité Sociale. Mais ce redimensionnement incrémental ne traduisait en France aucune innovation face à la crise des anciens dispositifs, il ne bénéficiait d'ailleurs qu'aux salariés restés " intégrés " au rapport salarial classique du fordisme. Il faillit largement à donner une réponse à l'exclusion sociale : la prolifération de chômeurs ou de précaires incapables de travailler assez longtemps dans le salariat formel pour se voir ouvrir des droits sur les organismes de protection sociale, *a fortiori* pour cotiser à une mutuelle.

C'est donc sous une autre étiquette, dans d'autres institutions, certes très souvent mais pas nécessairement sous les formes juridiques de l'économie sociale, que se développa une réponse à la crise, du sein de la société civile. Elle s'auto-désigna d'abord par " *économie alternative* ".

Issue d'une nouvelle militance (d'origine syndicale ou post-soixante-huitarde) mettant en avant, comme projet, l'écologie, le développement local, " l'utilité sociale " en un mot, et l'autogestion comme forme d'organisation interne, elle rêva de réaliser, face au retrait de l'État et de l'emploi dans le secteur privé, une " autre " manière de vivre et de travailler, d'où son nom. En 1981 se crée l'Agence de Liaison pour le Développement d'une Économie Alternative (ALDEA). Si elle soutient la création d'unités productives sous forme associative ou coopérative, elle n'hésite pas à

³² Ce dernier point n'est d'ailleurs pas acquis.

³³ Voir le N° 22 de la revue *Autogestions*, " Les coopératives dans la crise ", 1985-1986.

financer des micro-projets artisanaux ou en sociétés anonymes. Elle mobilise dans ce dessein l'épargne volontaire via des structures juridiques en soi bien peu " alternatives ", les clubs d'investissements en capital-risque, mais détournées de leur esprit : les Clubs d'Investisseurs pour une Gestion Alternative et Locale de l'Épargne, les " Cigales " (1983). En 1985 est créée une société coopérative de financement d'échelle nationale, *Garrigue*, dans laquelle s'impliquent quelques organismes de l'économie sociale. Faute de pouvoir offrir des fonds propres à vraiment bas prix, elle n'aura qu'une importance limitée (on lui doit pourtant la participation au financement du bureau d'étude écologiste INESTENE, de la Scop Ardelaine, de l'entreprise de commerce équitable Andines, de la Table de Cana – une des plus grosses entreprises d'insertion actuelles – etc...).

On le voit : " *l'alternative* " est d'abord alternative dans son esprit, plutôt que dans ses formes juridiques. Pour donner un contenu à cette alternative (" autrement ", c'est aussi vague que " tiers " secteur !), les valeurs de *Solidarité* et d'*Autonomie* sont candidates³⁴. Le contexte (l'accélération du retrait de la solidarité para-étatique, la montée de l'individualisme et du libéralisme) imposera en réaction le mot " *Solidarité* ". En 1985, indignés par un accord Unedic qui rogne l'indemnisation des chômeurs plutôt que d'augmenter le taux de cotisation, des militants lancent un appel à investir le pourcentage correspondant de son revenu dans des " cagnotes ", pour aider les chômeurs à créer leur emploi : c'est le lancement de *Solidarité-Emploi*. Du rapprochement de l'ALDEA et de Solidarité-Emploi naîtra en 1991 le *Réseau pour une Économie Alternative et Solidaire*. Organisé sous forme coopérative, le REAS fonctionnera comme un bureau de liaison et de conseil aux initiatives entrepreneuriales venues du terrain, à idéologie " alternative et solidaire ", c'est-à-dire encore une fois définies par un ensemble de valeurs. À l'été 1993, le numéro 29 de la revue *Travail* présente un dossier intitulé tout simplement " *Économie solidaire* ". On y retrouve beaucoup des grands théoriciens et praticiens de l'économie alternative et solidaire : Aline Archimbaud, Alain Caillé, Bernard Eme, Bernard Enjoleras, Jean-Louis Laville, Patrice Sauvage, l'Association pour le Développement des Services de Proximité. Seul Louis Favreau, traitant de l'expérience québécoise, s'en tient à la dénomination " *développement communautaire* "...

Le REAS rejoignait alors d'autres structures de conseil alternatives, comme les Boutiques de Gestion, et d'autres types de réseaux, comme celui des Systèmes d'Échange Locaux et les Réseaux d'Échanges Réciproques de Savoirs, et, bien entendu, les embryons de mouvements de chômeurs, comme le *Syndicat des Chômeurs* de Maurice Pagat, et plus tard *Agir ensemble contre le Chômage*, avec lesquels le REAS organisera diverses manifestations. Tous ces mouvements sont résolument " non-étatiques "³⁵, et volontiers distants vis-à-vis de l'économie sociale instituée. Pourtant, les choses bougeaient de ces deux côtés.

Du côté de l'économie sociale, l'émulation suscitée par ces nouvelles initiatives réveillait ici ou là (particulièrement dans le mouvement des Scop, mais aussi dans quelques mutuelles) le souvenir des mystiques originelles : on rechignait de moins en moins à mettre quelques fonds, à transférer des compétences vers l'économie alternative et solidaire.

Du côté de l'État, la publication de rapport de Bertrand Schwartz sur *L'Insertion Sociale et Professionnelle des Jeunes* (1982) allait jeter les bases de la théorisation du " tiers secteur d'utilité sociale " à financement mixte (marchand, mais subventionné ou dispensé de charges), et surtout à sa mise en pratique, avec l'expérience des Entreprises intermédiaires (1984), et des Missions Locales pour l'Emploi. L'État entraînait, pour lutter contre l'exclusion

³⁴ Significativement, le centre de recherche de Bernard Eme et Jean-Louis Laville, qui jouera un si grand rôle dans la théorisation de l'économie solidaire, s'appelle Centre de Recherche d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie. Comme on voit, la solidarité n'épuise pas le système de valeurs de l'économie alternative.

³⁵ Le REAS n'a jamais dépassé 6 % de subventions publiques ; Autonomie et Solidarité s'est lancée sans aucune subvention.

(principalement de la jeunesse périurbaine), dans un rapport contractuel avec des acteurs dont il encourageait l'autonomie. Ce nouvel état d'esprit allait être théorisé dans les conclaves de la " politique de la Ville ", développant chez les partenaires de terrain la problématique désormais classique : revendications pécuniaires / refus de l'instrumentalisation. Le développement du mouvement des Régies de Quartier (né de l'expérience d'Alma-Gare à Roubaix) est sans doute le plus beau fleuron de ce courant d'innovations sociales. Mais le mouvement des Entreprises d'Insertion ou des Associations Intermédiaires procède de la même volonté autonome et partenariale³⁶.

Vers la fin des années 90, les tenants de l'économie solidaire ne pouvaient plus ignorer que, comme l'économie sociale jadis, ils étaient, à leur corps défendant, mais aussi du fait de leurs exigences de subventions ou de dérogations, entrés dans l'orbite de l'État, en tout cas de l'État local. Le risque était de fonctionner comme " bouée de sauvetage " substitutive à l'Etat Providence, dans le cadre d'une évolution mondiale vers une " politique sociale du néo-libéralisme ". La Banque Mondiale en avait donné l'exemple dans le tiers monde : subventionner les Organisation Non Gouvernementales pour y tenir le rôle que l'État ne voulait plus, que la Famille ne pouvait plus, que les Églises ne savaient plus tenir, s'occuper des pauvres³⁷.

Face à ce risque, ce qui distingue l'économie solidaire, c'est tout de même que **l'initiative vient de citoyen(ne)s résolu à faire quelque chose**, parce qu'eux ne sont pas complètement exclus ou désespérés, et parce qu'ils **intègrent dans leur comportement individuel l'utilité pour tous, donc pour eux-mêmes, de retisser des liens sociaux**, d'accumuler du capital social, d'améliorer leur environnement, de défendre leurs voisins (parce qu'avoir des voisins constitue souvent la première ressource). Ce qui définit l'économie solidaire, c'est donc " **au nom de quoi on le fait** ", non sous quelle forme (sous quel statut on le fait), ni même particulièrement " quelle est la spécificité de ce qu'on fait ".

Peu à peu, le REAS théorise cette maturation. Avec les Régies de quartiers, l'Association pour le Développement des Services de Proximité, etc., se constitue l'*Inter-réseaux de l'Économie solidaire*. Le REAS cherche à multiplier les contrats avec des municipalités pour prendre en charge le développement partenarial de l'économie solidaire, pour mettre en " synergie " les initiatives du secteur privé, des mairies, des citoyens, de l'État, dans le but de créer de l'emploi en offrant de nouveaux services. À la suite des rencontres de Chevilly-Larue est créé le " *Réseau des Communes pour l'Économie Solidaire* ". Cette contractualisation " économie solidaire – État local ", cherchant à impliquer les acteurs de bonne volonté du secteur privé – mais sur les mobiles de l'économie solidaire – trouve un premier débouché institutionnel de niveau supérieur avec l'accès de Marie-Christine Blandin à la présidence de la Région Nord-Pas-de-Calais, en 1992, et les *Assises pour l'emploi* qu'elle organise et qui culminent en 1995. Une dynamique de projets se met en place, qui butte très vite sur l'insuffisance de l'ingénierie de conseil, et surtout du financement (on estime que, faute de ces soutiens, 400 projets par an n'aboutissent pas). Or la collectivité régionale ne peut pas, de par les normes de plus en plus strictes du contrôle des subventions ou des mises de fonds publics (Loi Sapin, règles d'appels d'offre), assumer ce financement d'initiatives de droit privé.

En 1997, le Conseil Régional appuie la création de la Caisse Solidaire du Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative de la coopérative de capital-risque solidaire *Autonomie et Solidarité*. Son animateur, Christian Tytgat, se met à glaner ce qui peut l'être dans le domaine du financement " solidaire ". Le bilan sera assez maigre (et pourtant, en deux ans, la Caisse finance la création de plus d'emplois que le projet d'usine Toyota à Valenciennes, et pour un apport en fonds propres cinquante fois moindre !). On retrouve le problème fondamental déjà pointé : la faiblesse des fondations dans le système

³⁶ En 1984, dans la foulée du rapport Bertrand Schwartz, sont créées les Entreprises Intermédiaires. Elles sont supprimées en 1986 par le gouvernement Chirac, qui reconnaît en contrepartie les Associations Intermédiaires, puis, en 1987, les Entreprises d'Insertion.

de l'économie sociale française. Qu'on en juge à la liste de 29 premiers actionnaires de la Caisse : les Cigales régionales, bien sûr, *Autonomie et Solidarité*, le REAS, puis l'Union Régionale Cfdt, le Lion's Club, la Caisse des Dépôts, la Fondation pour le Progrès de l'Homme, l'Union Régionale des Scop, et surtout... le Crédit Coopératif, " banque des coopératives ", qui emporte l'agrément de la Banque de France. On ne sort pas de là : hors l'État et l'Entreprise, l'argent disponible est dans les caisses de l'économie sociale instituée...

Ainsi s'esquisse le mariage de raison entre économie sociale et économie solidaire. Or, au même moment, un mariage de cœur s'ébauche. Au congrès du REAS de la Belle de Mai, à Marseille, en 1999 (congrès qui sera malheureusement le dernier, car la coopérative n'arrive plus à assurer le salaire de ses animateurs), sont invités des représentants de l'État (la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le Délégué interministériel à l'Économie Sociale et à l'Innovation Sociale), mais aussi des représentants des trois familles de l'économie sociale : associations, coopératives et mutuelles. Dans une atmosphère euphorique (plus réservée, il est vrai, à l'égard des mutuelles), où l'auteur du présent rapport expose les premiers éléments de son rapport d'étape, l'économie sociale reconnaît dans l'économie solidaire ses enfants prodiges, l'économie solidaire reconnaît dans l'économie sociale ses parents un peu ankylosés.

3°) La synthèse " sociale et solidaire ".

Notre rapport d'étape avait privilégié l'idée que le " tiers secteur à financement mixte d'utilité sociale " pourrait se couler dans les structures juridiques de l'économie sociale, qu'il conviendrait d'adapter. Cette option a finalement été largement validée par les Consultations régionales, à l'exception notable de la Région Nord-Pas-de-Calais. À l'époque (début 1999), il s'agissait pour l'auteur d'une option tactique. De fait, les structures du tiers secteur naissant et de l'économie solidaire avaient elles-mêmes largement utilisé ces formes juridiques, et il paraissait inopportun de demander à l'existant de se dissoudre pour renaître sous une autre forme, fût-elle idéalement adaptée. Inversement, les familles de l'économie sociale avaient exprimé leur franche hostilité à l'idée de la création d'une nouvelle famille, qui aurait monopolisé le titre de " solidaire " et les prérogatives réglementaires ou fiscales correspondantes. Par lettre du 19 janvier 1999, le président du Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives, nous l'avait 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 paraissant 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. "

Un an de recherches sur l'histoire de l'économie sociale et de débats avec ses acteurs contemporains, y compris les mutuelles, nous a convaincu de la pertinence stratégique de cette option. Au-delà des considérations tactiques (s'appuyer sur l'existant qui est déjà considérable), il est vite apparu que le " au nom de quoi..." qui caractérise l'économie solidaire avait déjà présidé à la naissance et au développement, depuis le XIX^e siècle, des mouvements coopératifs, mutualistes et associatifs ; que cette mystique subsistait à l'état de " religion officielle " dans l'économie

³⁷ Voir *La société en sablier*, chapitre 10.

sociale, fût-ce de façon bien formelle, mais en tout cas gravée dans le marbre de ses règles juridiques (“ Une personne - une voix ”, “ indivisibilité des réserves ”, “ lucrativité limitée ”) ; que cette mystique pétrifiée en religion (pour parler comme Charles Péguy, contemporain de la reconnaissance de ces mouvements) ne demandait qu’à renaître face aux coups du libéralisme et au retrait de l’État ; que l’économie solidaire s’affirmait en quelque sorte comme une “ conscience externe ” – et de plus en plus interne – de l’économie sociale. Ajoutons que les pressions de la Commission Européenne pour normaliser toutes les activités économiques sous la forme de l’entreprise classique, tout comme les négociations d’application de l’Instruction Fiscale (sur la fiscalité des associations ayant des activités marchandes), et les consultations du Rapport Boulard qui l’avait précédée, sommaient les mutuelles et les associations de ré-expliciter les justifications sociales de leurs singularités fiscales ou réglementaires. Même la mission que nous avait confiée la ministre de l’Emploi et de la Solidarité, en amenant à expliciter publiquement l’alternative : “ réaffirmer le caractère solidaire de l’économie sociale, ou créer une économie solidaire à côté ”, obligeait l’économie sociale à s’interroger sur ses propres fondements.

L’“ euphorie de la Belle de Mai ” était certes, et reste, loin d’être partagée par tous (de part ou d’autre). Le Comité de pilotage des Consultations régionales fut cependant un véritable laboratoire des difficultés et des possibilités de convergences, selon un schéma qui s’est renouvelé dans les régions les mieux impliquées. Dans un premier temps, une méfiance réciproque des représentants de l’économie solidaire et de l’économie sociale, et une méfiance commune à l’égard de l’État (la DIES), avec le couple “ revendication de soutien financier / revendication d’autonomie ” ; puis la construction progressive d’un rapport de confiance, ponctué d’éclats vite colmatés par le souci du compromis, mais avec une réticence latente, fondée sur le sentiment que l’économie sociale n’est pas exactement coextensive à l’économie solidaire (ni réciproquement). Cette réticence, et les craintes qu’elle engendre, se manifestera encore pendant quelques jours lors du choix du titre du “ Secrétariat d’Etat à l’économie solidaire ”... dont les compétences s’étendent pourtant à l’économie sociale.

Et pourtant, le choix de l’appellation “ secteur de l’économie sociale et solidaire ”, pour désigner le tiers secteur d’utilité sociale qui fait l’objet de ce rapport, paraît finalement cohérent. Pour dissiper les malentendus sans cacher les difficultés, tentons de clarifier les rapports entre ces trois notions.

- *Le tiers secteur* se définit par “ Qu’est-ce qu’on fait, qui nécessite un secteur défini par un mode de régulation propre, y compris fiscal ”.

- *L’économie sociale* se définit par “ Comment, sous quel statut et quelles normes d’organisation interne on le fait ”.

- *L’économie solidaire* se définit par “ Au nom de quoi on le fait ”³⁸ : le sens prêté à l’activité économique, sa logique, le système de valeurs de ses acteurs et donc les critères de gestion de leurs institutions.

Le tiers secteur appartient totalement à l’économie solidaire. La justification macroéconomique de son financement mixte, fondée sur l’activation du coût social du chômage, comme sa justification microéconomique, fondée sur la rémunération publique du “ halo sociétal ” accompagnant la valorisation de ses activités marchandes, traduisent fidèlement la logique, les valeurs, les critères de gestion de l’économie solidaire.

Par contre, **l’économie solidaire déborde largement le tiers secteur.** Elle vise la mise en réseau, en synergie, au nom des mêmes valeurs, et pour autant que c’est possible, d’activités mises en œuvre aussi bien dans le tiers secteur ou le secteur privé que dans le secteur public, et même dans le secteur non-monnaire, “ domestique ”, l’entraide, les

³⁸ Nous sommes redevable de cette définition à Jacqueline Lorthiois, qui l’explicita lors des Rencontres de Chevilly-Larue.

échanges de savoir... Par synergie, il faut entendre : mise en commun de compétences, de financement, de clientèle, projets communs, partenariat, etc.

L'économie sociale (avec ou sans nouvelle famille), par ses règles institutionnelles (“ une personne, une voix ”, “ indivisibilité des réserves ”, “ lucrativité limitée ”) **offre sans doute un cadre privilégié pour le tiers secteur**. La première règle démocratique correspond assez bien à sa volonté de “ service des communautés humaines ”, la seconde règle à sa logique d'auto-accumulation de capital social, au bénéfice de ces communautés, la troisième, en limitant la logique de rentabilité, rend plus justifiables (aux yeux des contribuables comme des “ concurrents ”) les prérogatives fiscales dont il bénéficie.

Toutefois, à partir du moment où la seule règle de “ lucrativité limitée ” est respectée, on ne voit guère d'inconvénient à ce que **certaines personnes morales du tiers secteur assument la forme d'entreprise commerciale classique** (Sociétés Anonymes, SARL), sans s'astreindre à la première règle. C'est le choix notamment de près de la moitié des entreprises d'insertion, qui cherchent à serrer au plus près les futures conditions d'emploi des personnels qu'ils ont à charge “ d'insérer ” dans le secteur privé.

Enfin, si l'économie sociale en tant que mouvement s'enracine dans les valeurs “ solidaires ” et démocratiques qui ont présidé à son émergence, ses personnes morales individuelles ne sont définies comme telles que par des règles juridiques, qui n'impliquent nullement de partager les valeurs de l'économie solidaire. Une association n'a pas forcément un “ but social ” : elle peut gérer une marina, un terrain de golf, une entente patronale, etc... Une coopérative de production peut produire de l'équipement militaire. **Si le mouvement de l'économie sociale est donc partie prenante du mouvement pour l'économie solidaire, l'ensemble de ses unités n'est pas entièrement engagée dans celle-ci, et peut difficilement prétendre aux spécificités fiscales du tiers secteur**³⁹. Cette distinction entre, d'une part, le mouvement de l'économie sociale et sa “ religion officielle ” et, d'autre part, la réalité extrêmement diversifiée (quant à ses buts, son rapport à la “ question sociale ”) des personnes morales assujetties à sa définition juridique, est la base de la difficulté à reconnaître, ou à refuser, la distinction entre “ économie sociale ” et “ économie solidaire ”. Mais il faut l'affirmer avec une clarté qui ne peut être que salutaire : **l'économie solidaire ne recouvre pas toute l'économie sociale**.

Inversement, **l'économie solidaire déborde, on l'a dit, l'économie sociale** : elle inclut des relations partenariales avec le secteur public, le secteur privé, etc.

De cette discussion résulte ce fait massif : mis à part le cas (limité) des entreprises privées assurant des missions du tiers secteur, bénéficiant de ses prérogatives et respectant son cahier de charges, le “ tiers secteur d'utilité sociale ” (ou écologique, culturelle etc...) s'identifie pour l'essentiel à *l'intersection de l'économie sociale et de l'économie solidaire*, mais ne s'identifie ni à l'une, ni à l'autre.

³⁹ Le critère ici esquissé s'oppose diamétralement à une argumentation qui s'est trouvée des porte-paroles au sein de l'administration des Finances, notamment pour étendre aux associations gestionnaires des terrains de golf l'exemption d'impôts commerciaux : la doctrine des “ associations fermées ”. Selon celle-ci, une association qui ne rend de service qu'à ses propres membres n'intervient pas sur le marché, donc ne fait pas concurrence à d'autres entreprises, et donc il n'y a pas d'entorse à la concurrence à lui octroyer des prérogatives fiscales ! Ainsi, plus une association se barricaderait pour éviter d'engendrer des effets externes positifs (le “ halo sociétal ”), mieux elle mériterait un soutien fiscal... Sans même prendre en compte les externalités négatives (pollution phréatique) engendrées par les terrains de golf, cette position nous paraît inacceptable. Lors des négociations menées par les associations dépendant du ministère du Tourisme, une procédure d'agrément a été au contraire mise au point, explicitant l'objectif de “ brassage social ”. On ne peut cacher cependant la difficulté d'appliquer ce critère, quand l'UCPA (à l'origine instrument de démocratisation des sports réputés élitistes comme la montagne ou la voile) axe sa publicité sur “ Le sport sans se faire suer ” et ne se distingue plus guère d'un Club Méditerranée.

Dans ces conditions, le mieux est de **définir le contour du tiers secteur par un “ label ” d’économie sociale et solidaire**, fondé sur deux types de critères, à inscrire dans sa charte : quant aux buts (ce qui le rattache à l’économie solidaire) et quant aux modes d’organisation interne (notamment la lucrativité limitée, le caractère démocratique et multipartenarial de sa direction), ce qui le rattache à l’économie sociale, étant bien entendu qu’une entreprise privée peut faire le choix de solliciter ce label, à condition d’accepter ce “ cahier de charges ”. L’adhésion au label (donc à son cahier de charges) ouvrirait ainsi le droit à une grille de singularités réglementaires et fiscales.

4°) L’économie sociale et solidaire : un principe original de socialisation

On peut dès lors préciser quelques autres questions de nature plus conceptuelle, mais qui reviennent souvent dans le débat à titre d’objections.

D’abord, rappelons-le, le tiers secteur, comme une partie de l’économie sociale, a bel et bien un aspect marchand.

Est marchande une économie qui part des *initiatives* d’agents privés, lesquels offrent quelque chose, un bien ou un service, à la société, et doivent donc rencontrer une demande qui “ *valide* ” cette offre, c’est-à-dire reconnaît son utilité pour l’acquéreur, en échange d’argent, lequel argent permet, à son tour, à l’unité productrice de renouveler son offre, de rémunérer ses travailleurs, etc... Dans une certaine mesure, le caractère marchand d’une économie est la contrepartie de l’autonomie des individus et des groupes, dès lors qu’ils prennent l’initiative de proposer leurs services à la société. Certes, ils peuvent aussi prendre l’initiative de les proposer gratuitement, s’ils ont d’autres moyens de vivre, par exemple à travers la redistribution⁴⁰. Mais, dans la plupart des cas, le tiers secteur combine l’activité de bénévoles et de personnes ayant besoin d’en vivre.

La spécificité du tiers secteur, pour autant qu’il est marchand, c’est qu’en même temps qu’il satisfait l’acquéreur, il engendre d’autres effets socialement utiles (insertion de travailleurs, convivialité locale, etc...). La société, en le subventionnant ou en le dégageant de contributions, rémunère cet “ effet externe positif ” que nous avons appelé *halo sociétal*. Beaucoup d’activités du secteur privé engendrent aussi des externalités positives (et pas seulement des négatives : pollutions, encombrement...). Mais la différence spécifique du tiers secteur, c’est qu’en l’absence de ce double financement, aucune de ces “ utilités ” (ni le service particulier, ni le halo sociétal) ne serait produite, sinon à perte.

À la rigueur, un fort investissement en travail bénévole ou fort peu payé permettrait aussi la survie de cette activité. D’ailleurs, le tiers secteur, surtout dans le tiers-monde, se présente souvent comme la pérennisation d’une activité bénévole “ de survie ” pour les personnes, et pour leur communauté, qui finit par arracher à l’État la reconnaissance de son utilité et la rémunération du travail fourni. Cette continuité avec le bénévolat ne doit pas nous surprendre, ni conduire à déprécier le tiers secteur : non seulement dans les sociétés traditionnelles, mais aujourd’hui encore, la majorité du travail accompli, ne serait-ce que par les femmes dans le cadre du travail domestique, est délivré gratuitement. Déprécier le travail des associations d’aide à domicile, c’est souvent signifier un mépris du travail de ce qu’une femme (la mère) a jadis fait pour soi, et projeter sur lui le stigmate qui frappe le travail domestique sous la domination du patriarcat.

L’exemple des associations de golf montre le danger qu’il y aurait à laisser à l’administration (surtout lorsque ses cadres peuvent s’identifier à des usagers potentiels) le soin de déterminer “ l’utilité sociale ” des associations...

⁴⁰ Ce qui d’ailleurs implique une clarification juridique du statut du bénévolat. Dans l’affaire Étienne Tête, un homme fut arrêté et présenté menotté à la télévision pour avoir géré bénévolement une association étudiante de diffusion de cours photocopiés, alors qu’il touchait l’allocation chômage, ce qui est interdit par le règlement des Assedic. Plus tard, ce règlement fut désavoué par le Conseil d’Etat.

On ne le dira jamais assez : le tiers secteur, une fois pleinement reconnu et formalisé, a notamment vocation à prendre la relève d'un tiers secteur informel (le fameux " premier étage de la civilisation matérielle " selon F. Braudel), soigneusement maintenu par le Code Napoléon sous l'autorité des *Pater Familias*, malgré la condamnation des corps intermédiaires par le loi Le Chapelier : celui du travail gratuit des femmes. La sortie du bénévolat et du " domestique " (ou du communautaire), le passage de l'activité à la forme marchande et du travailleur au statut de salarié, expriment le mouvement d'individuation de la société, la rupture avec le mode " holiste " (communautaire) de production sociale où chacun fait les choses " parce qu'il faut les faire ", l'exigence d'une reconnaissance de la valeur individuelle de sa propre contribution, et celle-ci ne peut prendre que la forme monétaire, dans sa double dimension de " validation sociale " et de moyen d'existence⁴¹. Quand on fait les choses non plus au sein de la muette division sociale du travail dans la famille, mais à l'adresse de la communauté, cette validation et cette rémunération ne peuvent venir que du client, ou de la collectivité publique, qui acceptent de payer. Et dans le cas du tiers secteur : des deux en même temps.

Le tiers secteur, à côté de sa dimension marchande, a donc aussi une dimension, sinon de service public, au moins de " service au public ". La communauté souhaite l'existence d'un service pour le halo sociétal qu'il produit (sécurité, commodité, convivialité, insertion, etc.), et à ce titre finance son existence par l'impôt versé à l'État ou à la collectivité territoriale, lesquels, selon les principes du secteur public et ses procédures démocratiques et administratives, arbitrent de la meilleure manière de rendre le service attendu. Au principe régulateur de l'échange marchand : " Je donne pour que tu fasses, je fais pour que tu donnes ", se combine le principe redistributif : " Je donne à la collectivité pour qu'elle fasse faire ".

Mais elle peut le faire faire de deux manières : par le secteur public (en l'occurrence : la fonction publique territoriale) ou par un contrat avec un fournisseur marchand. Une municipalité peut faire entretenir une cité de logements sociaux soit par des agents municipaux, soit par un contrat avec une entreprise, soit par une subvention contractualisée avec une régie de quartier. Dans les deux derniers cas, le contrat est bel et bien marchand : il y a offre autonome, il y a validation par le demandeur ; il peut même y avoir concurrence au sein du tiers secteur (problème d'actualité pour les coopératives sociales italiennes).

De ce point de vue, il est théoriquement et pratiquement critiquable de vouloir cantonner les " personnes morales de l'insertion par l'économique à financement mixte " (article 11-IV de la loi contre les exclusions) sous un pourcentage minime de financement marchand, comme le fait le décret d'application dont nous discuterons plus loin. En quoi faudrait-il parler de " financement social " quand une municipalité contractualise une subvention à une association d'insertion qui lui propose d'entretenir ses sentiers, et de " financement marchand " quand la même municipalité contractualise avec une entreprise privée l'entretien de ses rues ? Pourquoi (au plan théorique) distinguer, dans le financement d'une régie de quartier, une subvention reçue de la mairie et un contrat avec l'Office HLM, lui-même satellite de la municipalité ?

⁴¹ Il est donc excessif de critiquer le tiers secteur parce qu'on y " retrouve naturellement des femmes peu qualifiées, qui y font ce qu'elles faisaient chez elles ". D'abord, pour autant que le tiers secteur est appelé à se substituer progressivement au travail gratuit domestique, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'on y retrouve la trace de la division domestique des genres (les femmes à la maison, les hommes dans le jardin). D'une part, parce que les qualifications requises auront été partiellement acquises dans le travail domestique, ensuite parce que les usagers (surtout les personnes âgées) auront quelques réticences à voir violer la distribution des rôles sexuels. Cette projection – on peut le regretter – est déjà flagrante dans le secteur public : même la méfiance actuelle contre la pédophilie conduit à réserver aux femmes toutes les fonctions liées aux enfants. En revanche, sortir du statut de travailleur domestique gratuit ou gagé constitue en soi un élément de revalorisation du travail traditionnellement féminin, qui permet une plus grande mixité des activités dès lors qu'elles acquièrent le statut d'activités salariées dans le secteur marchand (métiers de la restauration ou du nettoyage).

D'autant que, pratiquement, la rigueur des règles de contrôle de la dépense publique tend bel et bien à soumettre toutes les formes de financement du tiers secteur par une collectivité aux normes abstraites de la " juste concurrence ". Ce secteur risque donc d'être pris en étau entre les restrictions du décret d'application de l'article 11-IV et le code des marchés publics. Certes, pour de petits contrats, reste la procédure légère des " contrats négociés ". Mais le récent jugement du Tribunal de Strasbourg vient de condamner la prise en compte par la Ville d'une clause de " mieux-disant social " dans l'attribution d'un marché à une entreprise du tiers secteur.

Mieux vaut le reconnaître explicitement dans la loi comme dans ses décrets : le tiers secteur bénéficie d'un financement mixte, marchand et public, en proportion largement variable selon les branches d'activités, parce qu'il répond à une demande particulière tout en générant des externalités positives, un " service à la communauté ".

En ce sens, le tiers secteur de l'économie sociale et solidaire se trouve à l'intersection de deux des principes de socialisation des travaux particuliers, qui fondent respectivement le secteur marchand et le secteur public : le principe de l'échange et le principe redistributif. Mais surtout il est, comme toute l'économie solidaire, gouverné par le **principe de réciprocité** : " Je donne ou je fais aujourd'hui, parce que je suppose qu'un jour la communauté donnera ou fera pour moi. "

Il faut affronter ce principe avec clarté, parce qu'il constitue à la fois la richesse cachée du tiers secteur d'économie sociale et solidaire, et la cause profonde de la sourde méfiance qu'il suscite chez certains tenants d'une modernité " anti-communautaire ". Nous l'avons dit, une société ne peut fonctionner seulement au couple " marchand / public ", c'est-à-dire selon les principes de l'échange et de la redistribution. Les éléments de base des sociétés pré-modernes (la famille, le village) fonctionnent essentiellement à la réciprocité. L'illusion " moderniste " de pouvoir se passer de la réciprocité a ouvert la " béance " de l'anomie, de la solitude de masse et de l'exclusion sociale, devenue gouffre avec la crise du modèle de développement fordiste. Les replis, ici sur la famille, là sur la communauté ethnique, traduisent la recherche de liens sociaux plus sécurisants. On peut légitimement considérer que la famille, le clan, le clocher, la communauté ethnique, constituent des régressions par rapport à une évolution historique où l'individu, libéré des liens communautaires étouffants, désirera et devra pouvoir de mieux en mieux s'affirmer et se prendre en charge lui-même⁴². Mais cet " individu libre " ne pourra se contenter du marché et de la redistribution publique, il ne pourra pas même y survivre. Il aspirera de plus en plus à nouer, en toute autonomie, des liens sociaux plus directs, substituant, à la communauté imposée de jadis, la libre association. **Il devra réinventer une " réciprocité des individus libres "** : ce que les socialistes utopiques comme Charles Fourier appelaient " amitié ". Et les principes " mixtes " de socialisation de l'économie sociale et solidaire en sont l'ébauche : en combinant le bénévolat, le marché, la subvention publique, les trois étages de régulation démocratique interne et externe évoqués plus haut, et les valeurs de l'économie solidaire.

Or, ces valeurs de réciprocité portent évidemment les stigmates des liens communautaires traditionnels : népotisme, copinage, esprit de clocher. " *La société n'est pas une famille !* ", s'emporteront les uns⁴³, " *Le monde n'est pas une marchandise, la société n'est pas une caserne !* ", rétorqueront les autres. Mieux vaut l'avouer, **chaque principe de socialisation a ses tares** : " froid égoïsme du paiement au comptant " pour l'échange marchand, bureaucratisme abstrait pour la redistribution, favoritisme pour la réciprocité. Mais c'est justement par la coexistence de ces trois

⁴² Voir J.C. Kaufman, *La femme seule et le prince charmant*, Nathan, Paris, 1999. Kaufman s'inscrit lui-même dans la tradition d'une sociologie historicisante, celle de Norbert Elias.

⁴³ Cette exclamation est empruntée à Gérard Mendel, qui l'utilise dans un tout autre sens (*La Société n'est pas une famille*, La Découverte, Paris, 1992). Elle signifie pour lui que la psychanalyse sociale ne peut s'appuyer sur les mêmes concepts que la psychanalyse familiale (complexe d'Œdipe, etc.). Il met en avant le concept d'acte-pouvoir, pulsion selon

principes et des trois secteurs (plus l'immense secteur du non-monnaire, presque entièrement fondé sur la réciprocité) que les perversions de chacun peuvent être contrôlées, compensées. **Et certainement pas en prétendant appliquer au tiers secteur les normes de la concurrence parfaite ou du contrôle formel de la dépense et des marchés publics, qui ne lui sont ni les unes ni les autres adaptées.**

La dimension “ librement associative ” de l'économie sociale et solidaire, fondée sur l'initiative et les solidarités directes, territorialisées, et sur la régulation du “ face à face ”, explique pourquoi elle ne peut pas, elle ne doit pas se laisser absorber par le secteur public. Inversement d'ailleurs, le secteur public a des missions redistributives d'intérêt général et selon des normes abstraites, qui lui resteront en propre. La question s'est en fait posée dès l'origine de l'économie sociale. Pour Charles Gide, dans son *Rapport pour l'Exposition Universelle de 1900*, “ *Il est logique que l'association libre, à mesure qu'elle s'étend, et surtout à mesure que le besoin auquel elle répond devient plus pressant et plus universellement ressenti, tende à se ressenti, tende à se transformer en service public : l'association mutuelle en office national ou caisse nationale de retraite, l'association coopérative en entreprise municipale pour la fourniture de l'eau, du gaz etc*⁴⁴. ” Jean Jaurès, qui lui répond en 1903, renchérit : “ *L'État démocratique est la coopérative suprême, vers laquelle tendent, comme vers leur limite, les autres coopératives.* ” Pourtant, dès ses interventions sur les mutuelles, en 1905, tout en reprochant à Mabileau, dirigeant de la Mutualité Française, ses réticences devant le développement d'une sécurité sociale publique, obligatoire et centralisée, Jaurès insiste sur la complémentarité nécessaire entre principe redistributif (public) et principe de réciprocité (mutualiste) : “ *On ne conçoit guère le fonctionnement de l'assurance sociale contre la maladie sous la forme bureaucratique. Seules des mutualités locales pourront, par l'exactitude du contrôle et par l'esprit fraternel insinué dans tout le mécanisme légal, donner à l'assurance sociale et universalisée contre la maladie toute l'efficacité, toute la justice et toute la bonté qu'exige cette forme de secours à l'humaine détresse.* ”⁴⁵

Près d'un siècle plus tard, on peut se demander, avec quelque amusement, si les mutuelles complémentaires ont réellement su apporter ce complément de “ fraternité ” et de “ bonté ”, ou si, par “ isomorphisme social ”, elles ne se sont pas plutôt alignées sur le bureaucratisme des Caisses d'Assurances Maladie. Toujours est-il qu'au XXI^e siècle la question sera encore plus brûlante. Avec l'automatisation des productions manufacturières et des services tertiaires, l'offre et la demande d'activités humaines se déplaceront de plus en plus vers le secteur que Roger Sue appelle “ quaternaire ” : s'occuper des autres, du corps des autres, de l'éducation des autres, des loisirs des autres, de l'accompagnement de la vieillesse des autres, et, bien entendu, de l'embellissement de l'environnement commun. Encore une fois, la dissolution des liens traditionnels, tout en libérant un espace pour un véritable dévouement bénévole de chacun à ses proches, fondé sur la pure affection, nécessitera, pour s'occuper des enfants et des anciens, la mobilisation d'une foule sans cesse croissante de personnes qui en feront leur activité principale (et ce sera une activité difficile, hautement qualifiée), qui en tireront une rémunération, dont elles “ vivront ”. Il est impensable de réduire ces activités aux principes de l'échange marchand ou de la redistribution publique. Un champ immense s'ouvre donc à l'économie sociale et solidaire.

Ce secteur gouverné par une logique différente constitue-t-il enfin une “ bouée de sauvetage ” pour les exclus du libéralisme économique, face à la prégnance du marché et du profit, ou une alternative à leur domination ? Nous avons vu que sa logique le tire vers la seconde réponse. Y parviendra-t-il ? Cela dépendra essentiellement de son développement

laquelle l'individu cherche à se réaliser en transformant la société autour de lui. G. Mandel y voit le moteur... de l'engagement associatif.

⁴⁴ Ce dernier exemple nous rappelle à quel point l'associationnisme a anticipé sur les services publics, bien au-delà de l'Etat Providence. Inversement, là où les politiques d'“ ajustement structurel ” ont conduit au démantèlement des services publics, la coopération fut appelée à la rescousse, comme à Villa Carlo Paz en Argentine où une coopérative offre à la fois l'eau et les cours de danse !

⁴⁵ Toutes ces citations sont extraites des textes republiés dans *RECMA*, n°275.

qualitatif et quantitatif. S'il reste un secteur d'insertion des exclus, rémunérés à s'occuper d'autres exclus, il n'occupera que la fonction de mode marginal de régulation des situations d'exclusion sociale. Si, au contraire, il se développe au sein d'une économie plurielle (combinant secteur privé, secteur public, entraide gratuite, économie sociale et solidaire), de telle sorte qu'il sache offrir une " alternative " à la production à but lucratif, au secteur public, et au travail domestique gratuit, pour répondre à une demande sociale vaste et diversifiée, soucieuse de " vivre et produire autrement ", alors il méritera le nom d' " alternatif " qu'il s'était donné à l'origine.

Cela ne dépendra pas bien sûr seulement de la dynamique de développement du tiers secteur, mais de l'orientation plus générale que notre pays et sans doute l'Europe tout entière adopteront parmi les voies de " l'après-fordisme " ⁴⁶. Le modèle de développement futur peut être plutôt néo-libéral et néo-taylorien, avec une forte polarisation des qualifications et des revenus, ou plutôt fondé sur un haut degré de solidarité, fondé sur un effort massif de qualification générale. Mais les recherches sur les origines du modèle de développement fordiste, autour des années 1940, ont montré que les formes institutionnelles régulatrices ne poussaient pas comme des organes dictés par les fonctions propres à un modèle de développement tombé du ciel. Au contraire, les nouveaux modèles de développement se stabilisent par la mise en cohérence de compromis institutionnalisés nés de la poussée des luttes sociales. La Sécurité Sociale n'est pas née comme réponse aux besoins de stabilité de la production de masse fordiste ; au contraire, son institutionnalisation, à partir de la poussée de l'économie sociale (au sens de Charles Gide), a permis la consommation de masse et donc la production de masse.

Puisse un vigoureux développement de l'économie sociale et solidaire contribuer à l'émergence d'un modèle de développement plus " citoyen ", plus solidaire entre les humains, et respectueux de leur environnement !

⁴⁶ Voir mon article " The Post-Fordist World : Labour Relations, International Hierarchy and Global Ecology ", *Review of International Political Ecology*, vol. 4 n°1, 1997 (en français : http://perso.club-internet.fr/lipietz/INT/INT_FordismFr.html)

III – LES INFLEXIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES

Les institutions de ce qu'on appelle traditionnellement "l'économie sociale" sont très anciennes. Les coopératives, associations et mutuelles ont largement précédé la Sécurité Sociale ; elles se sont développées tout au long du XIXe siècle, leur législation a connu un temps de réformes profondes après la Libération, et la loi Rocard de 1982 les a enfin constituées en secteur institutionnel unifié sous un titre commun. 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.

Si, comme nous le pensons, un nouveau pas législatif doit être franchi pour libérer toute la dynamique de l'économie sociale et solidaire, il convient d'abord de pointer les éléments de doctrine nouveaux depuis l'accession aux responsabilités de la "majorité plurielle" de juin 1997.

1°) L'accord Verts-PS de janvier 1997

Constitutif de l'engagement de ces deux partis devant les électeurs et à ce titre 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, sa vocation, et par ses singularités fiscales. Celles-ci ouvriraient manifestement un droit à subvention incluant, semble-t-il, le RMI et 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 un 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 votés par les députés, la loi sur les "Emplois jeunes" est un pas en avant significatif vers un authentique tiers secteur. Elle en reprend en effet quatre points essentiels.

*** Le tiers secteur doit être dédié à de nouvelles branches 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 du 16 octobre 1997, significativement baptisée "Nouveaux Services – Emplois jeunes" (ultérieurement rebaptisée "Nouveaux Services – Nouvelles activités") qui parle de "besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'"utilité sociale...". L'ironie de la presse sur les "agents d'ambiance" dans les bus ou sur les aménageurs de rivière ne fit que traduire l'ignorance de certains pour les réalités de terrain. La tentation n'est 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 furent deux grandes administrations publiques (60 000 "aides-éducateurs" pour l'Education Nationale et 8 000 "adjoints de sécurité" pour la Police), ce qui prêta largement le flanc à la critique⁴⁷. Les emplois jeunes ne seraient alors que des trajectoires d'insertion vers le secteur public. Dans les années suivantes, l'accent fut heureusement mis sur le développement d'emplois vraiment nouveaux, professionnalisés et pérennes, au sein du tiers secteur.

Toutefois, les emplois dans l'espace domestique sont exclus du dispositif. Un pan entier du tiers secteur est ainsi mis entre parenthèses.

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

Il doit l'être à cause de son utilité sociale. 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. Un bref calcul montre que cette subvention (92 000 francs par an) ne coûte pratiquement rien aux administrations publiques, car c'est ce que coûte déjà un chômeur : au moins le RMI⁴⁸ et le manque à gagner en cotisations sociales. C'est 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. Enfin, même si c'est le poste qui est subventionné, et non le salarié (ce qui évite de le stigmatiser), la tentation reste forte de congédier un salarié "normal" pour le remplacer par un salarié subventionné, en maquillant l'opération comme une modification de poste⁴⁹.

*** 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 (mais, nous l'avons vu, la subvention est calculée pour couvrir la cotisation), il 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

⁴⁷ Il n'y a pas seulement un problème de détournement d'employeur, mais la concentration sur deux types de postes souligne simplement que ces postes devraient exister depuis longtemps dans la fonction publique. Par comparaison, les 50 000 emplois jeunes "environnement" sont répartis sur 15 filières et 50 types de postes.

⁴⁸ Rappelons que, selon l'accord Verts-PS, le financement du tiers secteur présuppose l'existence du RMI pour tous les chômeurs majeurs. Ici, on aura procédé dans l'ordre inverse. Mais, le temps passant, les "Emplois jeunes" dépassant 25 ans diminuent effectivement le nombre d'allocataires RMI.

⁴⁹ Au cours de notre enquête, des cas nous ont été présentés...

d'exiger bien au-dessus du SMIC, et d'ores et déjà la rémunération moyenne constatée est supérieure au SMIC ⁵⁰. 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 existantes est assez inopérante puisque les " nouvelles qualifications " (voire les nouveaux métiers !) sont définies 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.**

Idéalement, 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 " ⁵¹. Dans la loi actuelle, c'est le préfet qui sélectionne parmi la multitude des projets. Mais les services qui instruiront les dossiers, éviteront-ils la tentation de faire du chiffre, le clientélisme, ou le " lotissement " des postes subventionnés 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 tassa par la suite, surtout parce que l'offre spontanée d'emplois jeunes associatifs s'essouffait.

Aujourd'hui, le bilan de l'application de la loi sur les emplois jeunes apparaît mitigé. Certes, pour les jeunes salariés, 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 a d'abord braqué, contre la loi elle-même, et des syndicalistes, et des associatifs, soulevant toutes les réticences évoquées dans la première partie de ce rapport sur le risque de concurrence entre le tiers secteur et la fonction publique. Par ailleurs, les autres institutions du tiers secteur embryonnaire (Entreprises d'insertion, coopératives, 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.

Il est clair d'ores et déjà que les difficultés initiales ne pourront être surmontées que lorsque le programme emplois jeunes / nouveaux services se coulera dans l'économie sociale et solidaire : ce seront dès lors les *unités économiques* elles-mêmes de ce secteur, et non les *postes* individuels, qui seront subventionnés. C'est la seule solution d'ailleurs pour résoudre la délicate question de l'extinction du programme lui-même, même si le *turn-over* spontané, facilité par la reprise générale de l'embauche, laissera sans doute peu d'ex-jeunes accomplir les cinq ans du contrat. Certaines entreprises du secteur public ou nationalisé ont d'ailleurs anticipé cette évolution, en n'embauchant pas directement d'emplois jeunes, mais en suscitant la mise en place d'associations prestataires de service et en évitant que ces prestataires n'aient qu'un seul client. C'est le cas notamment du groupement *Partenaires Pour la Ville* qui regroupe des grandes entreprises de service au public ayant un rapport parfois conflictuel au territoire qu'elles desservent. Un des animateurs

⁵⁰ En fait, les collectivités territoriales embauchent systématiquement au SMIC (misère de l'Etat local ?), et les associations en moyenne à 120% du SMIC. Les associations de l'environnement se calent généralement sur la convention collective des animateurs socio-culturels (7 à 8 000 Francs bruts par mois).

⁵¹ Cette idée fut d'ailleurs incidemment défendue, puis l'administration départementale (préfectorale et DDTEFP) a repris le pouvoir.

d'une entreprise de ce groupement (la RATP) a bien voulu nous confier les premières leçons de l'expérience "emplois jeunes" (Annexe 2). Même si la logique dominante reste trop souvent l'usage "extensif" par les grandes entreprises donneuses d'ordres (qui utilisent les associations comme de simples sous-traitants à leur service), on assiste bel et bien à l'émergence de nouveaux services, visant à rétablir la convivialité sur les territoires et entre ceux-ci et les services publics qui les desservent.

Cette orientation de "développement communautaire" se retrouve dans l'intervention suivante.

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 intérateur 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 appelait 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, à côté du secteur public. Il débouchera, un an et demi plus tard, sur la reconstitution d'un secrétariat d'État à l'Économie solidaire. Reste à dégager les "marges de liberté pour l'initiative individuelle et collective".

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

Alors que la loi "Nouveaux services-Emplois jeunes" créait en quelque sorte des postes du tiers secteur, la première mention législative explicitant l'appel à 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. Citons :

“ 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 dans la loi, et c'est le nom (“ secteur mixte ”) sous lequel il sera discuté dans les travaux du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique. Mais, à lire attentivement la loi, la “ personne morale mixte ” est surtout dotée d'un cahier de charges plus qu'exigeant.

1. C'est une structure 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 (celles qui emploient des CES dans des chantiers d'insertion, par exemple).
3. Mais elle est à “ but non-lucratif ”, ce qui élimine 50 % des entreprises d'insertion (qui sont des Sociétés Anonymes) et les SCOP, et la rapproche des associations.

En outre, 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 de créer 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 de l'économie sociale et solidaire.

Pire, le décret d'application du 7 juin 2000 précise que “ *la commercialisation des produits ne permet de couvrir qu'une fraction très minoritaire des charges liées à l'activité [des personnes morales] concernées* ” (Annexe 27). La circulaire d'application du 20 juin fixe cette part à 30%. Elle adopte la conception la plus restrictive de la non-lucrativité (pas de bénéfice redistribué, même indirectement, bénévolat des dirigeants, etc...), excluant ainsi la forme coopérative (Annexe 28). Il est vrai que la circulaire laisse une porte ouverte : le retour vers d'autres formes de conventionnement, typiquement commerciales (les Entreprises d'insertion et Associations intermédiaires). Mais alors, à quoi bon créer un “ nouveau type de personne morale ”, comme l'avait proposé la Ministre en défendant sa loi devant l'assemblée nationale?⁵²

L'innovation législative ouverte par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions se trouve ainsi aussitôt encadrée par l'administration au point d'en paraître refermée. Une loi reconnaissant pleinement la légitimité du “ financement mixte ” est donc nécessaire.

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

Nous avons déjà évoqué les S.E.L., forme très particulière d'économie sociale et solidaire. D'abord, elle est entièrement composée de travailleurs individuels : les “ personnes morales ” sont des personnes physiques, et c'est au niveau des échanges eux-mêmes que s'affirment les singularités. Par ailleurs les participants s'affranchissent totalement du cadre légal et de toute contribution socio-fiscale, tout en bénéficiant de la couverture sociale universelle actuelle, y

⁵² Pendant les deux ans (!) de rédaction des décrets d'application du 11-IV, la part des EI en Société Anonyme est passée de 30% à 50%, de nombreuses Associations intermédiaires ont disparu, ou se sont transformées en Entreprises d'intérim d'insertion. Ainsi, une loi qui devait faciliter l'innovation institutionnelle de type associative a été bloquée, pour contraindre les récalcitrants à adopter la forme entreprise en SA. Le Chapelier n'est pas mort...

compris le RMI. Ils réalisent donc, de manière “ sauvage ”, la logique macroéconomique du tiers secteur, et semblent offrir la démonstration de ce qu’une pure monnaie de crédit, librement émise selon la logique de la confiance réciproque et de la solidarité, suffit à créer de l’activité et du mieux-être, sans compter l’enrichissement des liens sociaux (*Annexe 3*).

Au nom de cet argument microéconomique, longtemps, les administrations préfectorales et fiscales ont fermé les yeux sur les activités des S.E.L. Ceux-ci n’hésitaient pas à prendre l’initiative de négociations, affirmant parfois leur disponibilité à s’acquitter de certains impôts commerciaux. La ministre de l’Emploi et de la Solidarité avait elle-même décerné un “ prix de l’insertion ” à un S.E.L. d’Alsace.

Le SEL de l’Ariège est particulièrement emblématique : dans un territoire qui aurait largement mérité un statut de zone franche, il permet à quelque 400 personnes, dont une majorité de Rmistes, d’améliorer considérablement et leur niveau de vie, et leur insertion sociale. Sur dénonciation d’un voisin, deux membres du S.E.L. (Rmistes eux-mêmes) furent accusés de travail au noir chez une tierce 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 toutes les singularités fiscales (maintien du RMI, dispense de cotisations et d’impôts commerciaux), au motif qu’en l’espèce... ces “ artisans ” n’avaient pas obligation de se déclarer. Toutefois, la Cour ne fait pas référence à l’utilité sociale (insertion, services communautaires, production de lien social), elle écarte même explicitement les “ liens d’amitié ” et reconnaît le “ but lucratif ” de l’activité du S.E.L. 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 Annexe 4 les attendus de la Cour*).

Même si l’on pourrait se contenter d’une telle jurisprudence pour “ protéger ” les S.E.L., de tels considérants, en excluant les motivations même du tiers secteur (y compris la qualification), la rendent à terme plus embarrassante qu’encourageante. Il est donc opportun de sécuriser l’existence des S.E.L., en mentionnant dans la loi la possibilité d’entraide et de troc multilatéral (la loi actuelle reconnaît l’échange bilatéral), déchargés de toute contribution socio-fiscale au nom de leur caractère solidaire, et apporter quelques éléments de régulation au fonctionnement des S.E.L.

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 ”, dans le cas des associations. Largement négociée avant cette date avec les éléments du tiers secteur embryonnaire (en particulier les Régies de quartier), 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. A 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.)⁵³ ? "*

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 à la communauté et à son 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 aux définitions classiques du " caractère non-lucratif ".

⁵³ " Résumé de l'Instruction Fiscale ", *Dossier de presse* du ministère de l'Économie et des Finances.

Au total donc, un texte administratif extrêmement innovant. Malheureusement, l'application fut toute différente, laissée qu'elle était à l'appréciation des agents du fisc locaux, et sans guère de recours possible devant les tribunaux administratifs qui, eux, ne peuvent tenir compte que de la loi et non d'une instruction ministérielle. Dès lors, les petites associations qui s'en furent, le cœur tranquille et leur dossier sous le bras, "régulariser leur situation" se virent condamnées à de lourds ajustements pour le futur, qui amenèrent nombre d'entre elles à renoncer à leur "but social" ou à l'existence⁵⁴. D'autant plus que d'autres circulaires interprétatives vinrent progressivement limiter les avancées prometteuses de la circulaire initiale. Inversement, on l'a vu avec l'affaire des terrains de golf, certains types d'association au public fortuné et bien introduit surent bénéficier des largesses du Quai de Bercy.

Il faut reconnaître pourtant que l'Instruction fiscale provoqua dans le monde associatif un séisme salutaire qui ne put que renforcer l'intérêt pour la mission dont nous étions chargé, en posant crûment la question : "Quelles sont, et au nom de quels critères, de quelle justification sociale, les associations qui, quoique engagées dans la production commerciale, méritent d'être déchargées des impôts commerciaux ?"

Dès lors s'enclencha une dynamique de négociations par branche, notamment entre les réseaux d'associations et leur ministère de tutelle, débouchant sur la rédaction d'une charte d'agrément explicitant leur "but social", charte qu'il ne restait plus qu'à transformer en "fiches techniques" d'application de l'Instruction auprès des services de Bercy. Ce fut la pratique assez exemplaire des associations du Tourisme social et de leur ministère (*Annexe 5*), occasion d'un débat riche et complexe sur ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui "Tourisme social". D'autres, se sentant mal défendues par leur tutelle, se regroupèrent en coordinations et super-coordinations pour négocier directement avec les Finances, comme la coordination du spectacle vivant, UFISC, qui arracha ainsi des fiches techniques satisfaisantes et doctrinalement innovatrices (*Annexe 6*).

Naturellement, les collectivités locales, déjà exaspérées par les difficultés que leur causaient les rigueurs de la Loi Sapin, appuyèrent autant qu'elles le purent ces négociations. Il était clair en effet que, pour autant qu'elles tenaient à la survie d'associations qui géraient leurs centres de plein air, leurs activités culturelles, leur politique de la Ville, etc., ces collectivités locales auraient dû mettre la main à la poche pour compenser les impôts prélevés, dont la dispense de fait avait jusqu'ici permis la survie des dites associations et de leur "halo sociétal". L'Instruction fiscale sur les associations se serait alors soldée par un transfert des collectivités locales vers l'État central !

Cette intense activité négociatrice, pas vraiment contractuelle, et pas du tout transparente, mobilisa donc une part conséquente des corps intermédiaires et des organismes de médiation de la Nation ; elle dégagna un corpus impressionnant d'éléments de doctrine administrative relatifs à l'utilité sociale, à la spécificité des publics, à la coexistence des secteurs, etc. Tout cela en parallèle avec les Consultations régionales et la rédaction du présent rapport, qui en subissaient les contrecoups permanents, et sous le seul arbitrage des services des Finances, sans que la représentation nationale en soit jamais saisie.

Nous laissons à d'autres rapporteurs et chercheurs le soin d'analyser cette expérience, pour ce qu'elle enseigne des modes de fonctionnement de l'État républicain et du rôle du ministère des Finances, lui-même parallèlement engagé dans l'effort de sa propre réforme avec le succès que l'on sait. Plus utile est de prendre en compte le fait que négociation il y a eu, avec une part notable du tiers secteur, et que cette négociation offre au législateur un matériau considérable pour la définition de ce que seraient la Charte et le "cahier de charges" relatifs au label d'économie sociale et solidaire.

⁵⁴ "C'est comme la circulaire Chevènement sur les immigrés sans papier, nous confia l'animateur d'une célèbre association d'insertion de l'Ouest parisien. On croit être en plein dans les critères, et on se retrouve expulsé."

7°) Le jugement du Tribunal administratif de Strasbourg sur les marchés publics

Aussi grave que l'affaire du SEL de l'Ariège est l'affaire de la Régie de quartier de Strasbourg. En mars 1999, le préfet du Bas-Rhin demande l'annulation du marché passé sur appel d'offre entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et la régie de quartier *Au Port'Unes*, pour le nettoyage des terrains occupés par des gens du voyage. Motif : l'appel d'offre contenait un critère d'insertion par l'économique.

Par jugement du 30 novembre 1999, le tribunal administratif de Strasbourg a donné raison au préfet, au motif que l'article 207 du Code des marchés publics “ *[prohibe] l'introduction de critères additionnels lorsqu'ils ne sont pas justifiés par le choix du marché ou ses conditions d'exécution, qu'en l'espèce le marché de nettoyage et de halage n'impliquait en lui-même, etc.* ”.

Certes, on peut entendre que le tribunal a seulement voulu invalider une formulation malheureuse de la C.U.S., et non la clause elle-même. Le Conseil d'État aura sans doute à juger si un tribunal administratif a ainsi le pouvoir de contester à une collectivité locale le droit de définir comme elle l'entend le service pour lequel elle passe marché (“ balayer ”, ou “ balayer + insérer ”). Les circulaires du ministère du Travail du 29 décembre 1993 et du 14 décembre 1995 avaient explicitement prévu l'introduction de clauses d'insertion dans les appels d'offre, mais une circulaire n'est pas une loi. L'on sent bien que le tribunal administratif a pour lui la conception restrictive du principe même de l'échange marchand (*do ut fac*, je donne pour que tu fasses, et pas pour qu'il en advienne de surcroît un “ halo sociétal ”), et qu'en outre une clause d'insertion pour un marché local restreint presque drastiquement la concurrence. Quelle que soit la réponse du Conseil d'État, c'est bien le principe même de la prise en compte des besoins sociétaux et de la réciprocité par les marchés publics qui est en jugement.

Notons que le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ) ne tient pas particulièrement à la procédure des appels d'offre. Il estime que l'activité des régies de quartier est “ marchande, mais non concurrentielle ”⁵⁵. S'agissant de l'activité d'une personne morale non lucrative dans un champ non concurrentiel, le CNLRQ pense que la meilleure solution est le conventionnement, solution ouverte aux régies de quartier, comme l'a confirmé le ministère de l'Économie, le 9 mars 1998⁵⁶. C'est une possibilité, ce n'est pas une obligation pour la collectivité locale, et d'autres éléments peuvent rendre obligatoire la procédure d'appel d'offre.

Dans ces conditions, il est urgent de réinscrire l'introduction des clauses sociales dans la loi sur les appels d'offre, par amendement de l'article 297.

8°) Autres innovations institutionnelles

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires, présentée par Dominique Voynet, met en place un dispositif de gestion du changement social constitutionnellement plus orthodoxe que l'Instruction fiscale. Elle définit un cadre législatif pour l'appui public à la notion de “ projet ” territorial. C'est en effet par leur projet que sont définies de nouvelles entités territoriales non administratives (les “ pays ”), fondées sur la libre

⁵⁵ Comme celle des réseaux locaux (l'eau), en somme, ce qui est tout à fait exact : c'est un capital social.

⁵⁶ J.O. du 15 juin 1998, p. 3260.

association de communes. Le soutien public est alors régulé par un système de contrats États-régions, régions-pays, et même État-pays. Un cadre adéquat est ainsi tracé pour le subventionnement des entreprises “ à but social territorial ”.

Parallèlement, la transformation des Caisses d’Épargne en coopératives élargit brusquement le champ de l’économie sociale⁵⁷. Les caisses d’épargne, déjà fortement ancrées et finement implantées dans les territoires, sont donc tenues de constituer des réserves impartageables. La loi précise qu’une partie des excédents doit être investie dans le financement du développement local durable. Une nouvelle source de financement solidaire est ainsi constituée.

⁵⁷ Fondées par la Monarchie de Juillet pour “ moraliser les classes dangereuses ” en leur enseignant les vertus de l’épargne, ces caisses, quoique sous le contrôle de l’État, relevaient plutôt de la “ 3^{ème} catégorie ” de Charles Gide : le patronage. Leur rattachement à l’économie sociale et à la règle “ Une personne, une voix ”, sans aucune préparation, a suscité la polémique : les anciennes directions ont souvent manipulé les règles électorales pour garder leur pouvoir. Mais, en certains endroits, les syndicats ou les élus locaux ont pu susciter des coalitions électorales les mettant au service du développement communautaire.

IV – LE POINT DE VUE DES ACTEURS

Le premier “ tour ” de notre enquête a consisté d’abord à rencontrer les “ têtes de réseaux ” (avec quelques coups de sonde vers des acteurs de terrain). Cette enquête a été ensuite considérablement élargie par les Consultations régionales et nos débats sur le terrain avec les acteurs. Il semblait en effet essentiel d’associer à la réflexion, dès le stade du pré-rapport, les acteurs sociaux qui seront les maîtres d’œuvre privilégiés de la mise en œuvre du tiers secteur. Une forme institutionnelle nouvelle ne peut trouver sa réalisation 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, l’économie sociale et l’économie solidaire, 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’UNIOOSS), dont les associations de réinsertion sociale (FNARS), régies de quartier (CNLRQ), etc. Le Conseil National de l’Insertion par l’Activité Économique (CNIAE) “ chapeaute ” une partie substantielle du champ existant. Mais en fait, c’est l’ensemble des familles et des branches de l’économie sociale et solidaire qui se sont senties concernées, même si, dans le présent rapport, l’accent est mis sur les structures intéressées par la question initiale de la lettre de mission, l’insertion sociale par l’activité économique.

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 souvent 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 pourtant “ 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, stages de formation) et une charte. D’où une tendance à la rivalité, à la concurrence, voire une attitude “ monomaniaque ” (aux yeux des autres !).

On est pourtant frappé par leur volonté d’être reconnus *ensemble* face aux enjeux de la constitution d’un tiers secteur, de ne pas se diviser entre eux face à une situation institutionnellement évolutive. Au premier stade de l’enquête, nos 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 d’orientation contre les exclusions) les uns vis-à-vis des autres. En contrepartie, ils souhaitaient (légitimement) que les évolutions institutionnelles envisagées n’amènent pas à bouleverser trop gravement ni la “ mystique ”, ni la forme institutionnelle des membres de leurs réseaux. Une attitude qui s’est confortée, élargie, approfondie, pendant toute la période des Consultations régionales.

Cette excellente disposition semble un gage crucial de succès, et elle 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.

Nous passerons d’abord en revue les trois grandes familles de l’économie sociale, puis nous consacrerons quelques paragraphes à des réseaux plus spécifiquement représentatifs de “ l’entrepreneuriat à but social ”.

1°) Le monde associatif

De très loin la composante la plus importante de l'économie sociale, en emplois salariés et en bénévoles, la famille associative est aussi hétérogène, quant à la taille de ses unités comme quant aux branches de ses activités, que le monde des sociétés du secteur privé ! Son unité est affirmée par la référence commune à la loi la plus célèbre de France, la loi de 1901. On ne dira jamais assez l'importance de cette loi, qui marque politiquement le droit pour la société civile de s'auto-organiser, sans autorisation préalable de l'administration. Elle est perçue, dans la " religion officielle " du monde associatif, comme la charte de ses libertés. Même s'il est tentant de coupler l'affirmation d'un tiers secteur de l'économie sociale et solidaire et la célébration du centenaire de cette loi, il serait dangereux que la définition du nouveau secteur prenne la forme d'un réaménagement substantiel de la loi de 1901.

La loi de 1901 est donc d'abord une loi de liberté, d'autonomie, d'initiative citoyenne. Elle ne précise nullement que toutes les associations sont non-lucratives : c'est le code des impôts qui précise les prérogatives fiscales des associations lorsqu'elles sont non-lucratives, et c'est ce code qu'interprète l'Instruction fiscale⁵⁸. Les associations n'appartiennent pas toutes en effet à l'économie solidaire.

Cela dit, de par leur origine, elles s'inscrivent bel et bien dans le mouvement de l'économie sociale au sens de Charles Gide : c'est-à-dire au carrefour de " l'associationnisme ouvrier ", expression de l'auto-organisation des couches populaires pour améliorer leur situation sans attendre l'initiative de l'État, et du " patronage ", ensemble des œuvres sociales des classes dominantes à l'usage des nécessiteux, catégorie à laquelle on peut rattacher les congrégations religieuses de bienfaisance... La loi de 1901, contemporaine de la séparation de l'Église et de l'État, c'est-à-dire de l'expulsion de l'Église de la société politique vers la société civile, offrait en effet à celle-ci un nouveau statut juridique de corps intermédiaire pour ses activités de solidarité traditionnelles : les œuvres sociales⁵⁹. Toutes ces activités étaient bien sûr de nature économique : il s'agissait de produire des biens et des services, mais pour des " nécessiteux ", donc implicitement de manière marginalement marchande, essentiellement bénévole, et en tout cas non lucrative.

Selon la dynamique prophétisée par Charles Gide et Jean Jaurès, cinquante ans plus tard le mouvement associatif, dans sa composante (très majoritaire) de " service solidaire au public ", se trouva confronté à la réalisation de ses objectifs implicites : la reprise en charge de la plupart de ses missions par l'Etat Providence. Il négocia alors une relation de sous-traitance par conventionnement ou agrément avec les administrations publiques (État, collectivités territoriales, Assistance Publique, Sécurité Sociale). Mais comme la redistribution publique prenait dorénavant une forme principalement monétaire, les ex-" nécessiteux " se trouvèrent dotés d'un pouvoir d'achat administrativement affecté au paiement des services sociaux. Le mouvement associatif s'en trouva massivement (et de plus en plus) déporté vers le fonctionnement marchand et embaucha des salariés, tout en se retrouvant de plus en plus corseté par les règles du secteur public.

À la fin des " Trente Glorieuses ", le retrait de l'Etat Providence appela de nouveau l'initiative de la société civile (ce fut l'économie " alternative et solidaire "), mais celle-ci épousa en général les formes de la loi de 1901, ce qui ne changea ni la réalité statistique du monde associatif, ni son image dans l'opinion.

Aujourd'hui (*Annexe 7*), le mouvement associatif est extrêmement vivace. Il occupe 5% des emplois rémunérés en France : un million 200 000 salariés, soit un million en équivalents temps plein, et un autre million (E.T.P.) de bénévoles ; il a naturellement créé le plus d'emplois pendant la crise économique : + 40% de 1981 à 1991, + 20% de 1990

⁵⁸ Le ministère de la Justice dut d'ailleurs parfois mettre les points sur les i, face à certains fonctionnaires de Bercy qui, à l'occasion des négociations consécutives à l'Instruction fiscale, prétendaient contester à certaines personnes morales la qualité d'association.

⁵⁹ Aujourd'hui encore, les congrégations de bienfaisance sont affiliées à l'UNIOPPS, l'immense union des associations sanitaires et sociales.

à 1995. Deux branches, Santé et Services sociaux, représentent 47 % des dépenses et 46 % de l'emploi. Avec deux autres branches, Culture et Loisirs, et Éducation et Recherche, ces chiffres montent à 88 %. Mais, très logiquement, la branche Culture et Loisirs représente 47 % du bénévolat total. Et ici apparaît bien sûr la possibilité du “ marchand - lucratif ” : si l'associatif, surtout à partir de 1936, a été la forme naturelle d'accès des classes populaires à la civilisation des loisirs, l'ascension du niveau de vie général transforma les services culturels et les loisirs en marchandises solvables jusqu'à un niveau assez bas de la “ société en sablier ”. D'où la difficulté de préciser ce qui reste de “ spécifiquement associatif et solidaire ” dans ces branches⁶⁰.

Pour les Français en tout cas (dont 8 sur 10 sont plus ou moins impliqués dans la vie associative), l'image de l'associatif reste claire (*Annexe 7*) : “ Autonomie et Solidarité ! ”. 31% des sondés voient dans “ s'engager ” la motivation principale de l'associationnisme, 31% dans “ servir les autres ”⁶¹.

Les associations gardent une image altruiste et citoyenne, mais elles sont aussi largement assimilées au parapublic. Cette image reflète une double réalité : la dynamique objective séculaire prophétisée par Gide et Jaurès, et la réalité institutionnelle du fordisme à la française. Une spécificité qui se reflète dans le financement : 58 % des ressources viennent du secteur public (25 % de la Sécurité sociale), 25 % de prestations, et... 7,5 % de dons privés, dont 1 % des fondations. C'est une réalité si prégnante que la substitution de l'économie sociale et solidaire au service public est souvent perçue en France davantage comme une “ régression libérale ” que comme une poussée de la citoyenneté.

Pourtant les autres pays d'Europe (en particulier les social-démocraties de l'Europe du Nord) accordent une place nettement supérieure à l'associatif (*Annexe 7*) : 7 % de l'emploi contre 5 % en France, celle-ci accordant à la branche “ services sociaux ” une importance bien plus grande (40 %) qu'en Europe (20 %).

Cette spécialisation relative de l'associatif français dans la sous-traitance du sanitaire et social, à la Libération, a quand même connu un antidote : le “ mouvement d'éducation populaire ”, avec ses fédérations de Maisons des Jeunes et de la Culture, et ses mouvements spécialisés comme Culture et Liberté, Peuple et Culture, le CRAJEP, les Foyers Ruraux et les Foyers de Jeunes Travailleurs, etc. L'éducation populaire, comme les instances représentatives du mouvement (le CNVA, la CNPA), ainsi que le laboratoire d'idées du mouvement, la FONDA, tenteront de maintenir la religion ou la mystique d' “ entrepreneuriat collectif solidaire ” de l'associationnisme. Trente-cinq ans plus tard, c'est la mouvance de l'éducation populaire qui jette les premiers ponts vers l'économie alternative et solidaire, en soutenant dès l'origine les expériences lancées par le rapport Bertrand Schwartz.

De l'éducation populaire viendra la seule contribution construite, émanant du mouvement associatif, à notre problème spécifique : un projet d'entreprise à but social sous forme associative, proposé par la Fédération Française des Maisons des Jeunes et de la Culture (Congrès de Metz).

2°) Le mouvement mutualiste

D'emblée placé dans le secteur pleinement marchand, et même pleinement concurrentiel avec les assurances, le mouvement mutualiste semblait ne pas devoir être concerné par notre réflexion. Son origine “ solidaire ” ne fait aucun doute, même si l'attitude de la direction de la Mutualité Française, lors du débat sur la Couverture Maladie Universelle (CMU), a quelque peu terni son image. Mais justement, il occupe une “ niche économique ” déjà bien déterminée, offrant

⁶⁰ Cela ne consiste certainement pas à recréer un ghetto des “ loisirs pour les exclus ”, mais au contraire à réaliser un “ brassage social ”, ce qui souligne toute la difficulté de l'emploi du critère “ public visé ” dans l'Instruction fiscale. En général, contre les tendances sociales-libérales à réserver l'action sociale aux plus nécessiteux, ces associations sont parvenues à maintenir la “ mixité sociale ” de leur public parmi leurs buts sociaux.

un complément de couverture maladie et une assurance automobile à deux tiers des ménages, et assurant la moitié de leurs logements. Paradoxalement (ou pas tant que ça), cette famille institutionnelle qui s'est la mieux coulée dans le moule général de la société " avec marché " représente la seule forme offrant pratiquement une alternative d'ampleur à la logique dominante de la production pour le profit. Dans une branche relativement étroite mais significative de l'économie tertiaire (les assurances), les ménages ont la liberté d'adhérer à une forme qui leur assure les mêmes services que le secteur marchand lucratif, mais moins cher et souvent mieux, non pas tant à cause de (fort maigres) prérogatives fiscales, mais simplement parce qu'elle ne réclame pas de profit ni de plus-value pour ses actionnaires...

Pourtant, les représentants de trois des sous-familles de la mutualité (FMF, Mutuelles Interprofessionnelles FNMF, et MACIF) ont tenu spontanément à nous faire part de leur disponibilité à s'engager plus avant dans l'économie sociale et solidaire, par exemple dans le financement des fonds propres d'entreprises à but social, ou le choix de leurs fournisseurs et sous-traitants. Leur argumentation est la suivante ; elle ne manque pas de crédibilité.

Ce qui distingue les mutuelles de l'assurance, outre la lucrativité limitée, c'est un certain nombre de règles qui entraînent une différence des techniques de gestion du risque. La combinaison de la non-divisibilité des réserves, du principe mutualiste⁶² et de la non-sélection des adhérents⁶³ les autorise d'une part, les oblige d'autre part, à un horizon prévisionnel plus lointain que celui des assurances. Elles ont donc un intérêt plus net dans la **prévention** systématique des risques pour leurs adhérents (accidents, maladies), elles ont intérêt à prolonger le plus possible la période de vie " non-dépendante ". Ce résultat ne peut être obtenu que par une action diffuse dans le corps social, diminuant le stress, accroissant la convivialité, améliorant l'environnement. Elles ont donc un intérêt particulier au développement des activités typiques du tiers secteur d'économie sociale et solidaire.

Cette argumentation est finalement 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 Putnam. Le 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 leurs fonds propres non partageables et de leurs excédents réservés 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...

3°) Le mouvement coopératif : l'exemple des SCOP

Le mouvement coopératif est aussi ancien que le mouvement mutualiste, mais sans doute beaucoup plus diversifié. Alors que les compromis de l'après-guerre ont cantonné le second dans le domaine de l'assurance, la loi de 1947 ouvrait aux coopératives tous les domaines possibles de l'activité marchande, mais en subdivisant de fait la coopération en autant de familles qu'il y a de types de coopérants possibles : coopératives de producteurs, d'agriculteurs, de consommateurs, coopératives bancaires, etc. Elle rend de ce fait plus délicate la constitution d'une direction " multipartenariale ". Le principe " une personne, une voix " suppose en effet qu'on ne mette pas exactement sur le même

⁶¹ Ce qui confirme les analyses de Gérard Mendel sur " l'acte-pouvoir " à la source de la psychologie sociale de l'associationnisme (voir plus haut).

⁶² Schématiquement, le principe mutualiste s'oppose au principe assurantiel comme la répartition à la capitalisation.

⁶³ Non-sélection toutefois relative : les mutuelles sont organisées assez largement par professions d'adhérents, or toutes les catégories socioprofessionnelles ne courent pas les mêmes risques. D'où, encore une fois, certaines réticences face à la CMU.

plan tous les types de personnes (une centaine de producteurs et des milliers de consommateurs...), ce qui ne va pas sans problème pour adapter la forme coopérative à l'économie sociale et solidaire.

Pourtant, la coopérative semble la forme idéale de l'économie sociale et solidaire. Économique, elle l'est : une coopérative est d'abord une société anonyme, pleinement insérée dans le droit commercial, avec toutes les garanties attenantes (au contraire des associations). Sociale, elle l'est par la règle de l'indivisibilité des réserves, s'ajoutant à la règle démocratique. Mais... elle peut distribuer des dividendes à ses sociétaires coopérateurs, et aussi à des investisseurs associés : elle est lucrative, même si sa lucrativité est limitée par les réserves.

Le succès de la forme coopérative dans le capitalisme, et même dans le fordisme, fut indiscutable : le Crédit Agricole fut un moment la plus grande banque du monde, il est resté une des plus grandes⁶⁴. Née d'un refus du capitalisme classique, la coopération en a pourtant épousé la mystique productiviste : il s'agissait de faire " mieux que les autres ", d'être d'encore meilleures entreprises. C'est vrai notamment pour sa famille " producteurs ", le mouvement des Sociétés Coopératives de Production, organisé en Confédération Générale des SCOP, rebaptisée SCOP-Entreprises.

Mouvement d'ouvriers qualifiés, les SCOP furent victimes de la crise de l'industrie fordiste au tournant des années quatre-vingt (*Annexe 8*). Un tournant social, voire " alternatif ", s'amorce alors chez les SCOP, et c'est dûment mandatée par son 31^e Congrès National (1997) que la direction de la Confédération a tenu à nous rencontrer. Comme on le voit dans l'encadré extrait du chapitre VI de la résolution de ce Congrès, les SCOP sont prêtes à s'engager dans l'insertion et l'utilité communautaire⁶⁵. 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 de fonds sociaux ou des collectivités à leur Conseil d'Administration leur semble possible, mais alors quelle pondération des voix aux Assemblées Générales ? Les SCOP y ont réfléchi pendant toute la période de cette enquête et, en collaboration avec le Groupement National de la Coopération (qui représente l'ensemble du mouvement coopératif), elles ont avancé la proposition de Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC), sans doute la proposition la mieux élaborée d'entreprise à but social.

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 problème devrait pouvoir se résoudre par des clauses d'encadrement des dividendes.

EXTRAITS DE LA RÉOLUTION DU 31^e 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) ;

⁶⁴ Ce dynamisme se retrouve dans la reprise de 1997. Toutes les familles de la coopération croissent, y compris en parts de marchés, notamment le secteur bancaire (20% des institutions financières françaises. Les banques coopératives viennent en outre de recevoir le renfort des Caisses d'épargne : 10%). Voir le *Rapport du Conseil Supérieur de la Coopération* 1999, DIES, Mai 2000.

⁶⁵ Cette ligne a été confirmée par le Congrès 2000.

- 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.

4°) Le monde de l'insertion

Dès la fin des années soixante-dix, et encore plus nettement dans les années quatre-vingt, se répand l'idée : " Tant de chômeurs, et tant de besoins à satisfaire ! Pourquoi ne pas faire se rencontrer l'offre et la demande ? Il suffit d'activer les dépenses passives du chômage ! " Cette idée simple recouvre en fait un mélange de problèmes complexes. Car il n'y a pas qu'un problème d'intermédiation.

* Il n'y a tout simplement pas assez d'offre d'emplois (ou de demande de travail). Faire surgir de nouvelles demandes en abaissant le coût du travail (par " activation des dépenses passives ") pour une catégorie délimitée de chômeurs pose le problème des effets pervers microéconomiques évoqués dans la première partie de ce rapport : on ne peut créer des emplois par cette méthode sans " changer l'ordre dans la file d'attente ", ni " cannibaliser les emplois existants ", qu'en créant un secteur bien délimité, non concurrentiel avec les emplois du secteur privé.

* Le chômage de longue durée, en détruisant le ressort psychologique du chômeur et en évaporant ses compétences acquises (son " capital humain "), finit par poser de vrais problèmes d'inaptitude, au moins transitoire, à la recherche d'emploi, déclenchant ainsi (ou accélérant) le processus d'exclusion sociale.

Du croisement de ces deux problèmes naît, au début des années quatre-vingt, dans le milieu des travailleurs sociaux, la notion **d'insertion**. À la vision optimiste de Bertrand Schwartz, qui entrevoit immédiatement qu'en s'insérant on peut à la fois apprendre un métier et pérenniser son propre poste en créant une nouvelle fonction sociale, succède très bientôt une tendance beaucoup plus restrictive : ne mobiliser le coût social du chômage (plus précisément le " coin fiscal ", la différence entre le coût du travail pour l'employeur et ce que reçoit le salarié) qu'à titre de rémunération couvrant le coût de l'insertion, c'est-à-dire de la " mise au niveau " du salarié⁶⁶. C'est ce qui, dans la première partie de ce rapport, est appelé " insertion-passerelle ou trajectoire " (vers autre chose), par opposition à " insertion-résultat ", selon laquelle un poste d'insertion... est un poste où l'on est inséré de manière pérenne, où l'on n'est plus exclu.

Dans tous les cas, l'Activité Économique d'Insertion a une dimension sociale : on produit, et puis on forme. Et ce sont deux richesses pour la société : nous sommes bien dans le tiers secteur. Mais la vision " insertion-trajectoire " (ou processus) est évidemment beaucoup moins riche que " l'insertion-résultat ".

⁶⁶ Nous avons noté, dans l'encadré de la première partie, que la politique actuelle de réduction des charges sociales sur les bas salaires, qui supprime peu à peu le " coin fiscal " au voisinage du SMIC, finit donc par abolir la rémunération de l'activité d'insertion, lorsque celle-ci ne bénéficie que de la dispense de cotisation ! En somme, le salariat privé " cannibalise " aujourd'hui l'insertion.

Il faut donc se demander quelle hiérarchie implicite des qualifications reflète cette cacophonie. On peut juger que le SMIC reflète la qualification d'un individu socialement inséré, connaissant les bases du salariat dans le monde contemporain (lire, écrire, compter, utiliser un clavier, arriver à l'heure...), et que les charges sociales, à ce niveau de base, doivent être très faibles, selon un principe de progressivité des prélèvements étendu de l'impôt vers les cotisations sociales à travers la CSG. On considère que cette " base " étant socialement acquise, l'employeur garde à charge d'enseigner les compétences spécifiques au poste qu'il confie au salarié.

Mais alors, dans ce cas, le " service à la communauté " des entreprises d'insertion par l'activité économique consiste soit à apporter aux chômeurs cette base (à partir d'une situation de dé-socialisation, d'éloignement par rapport au monde du travail), soit à leur apporter une qualification spécifique à une branche (" apprentissage mutualisé " pour un corps de métiers, comme le Bâtiment ou la Restauration), soit les deux. Dans le premier cas, l'Etat doit évaluer ce service et le payer (indépendamment des évolutions du coin fiscal), dans le second cas, les branches professionnelles doivent le payer, et dans le troisième, les deux doivent payer.

Au pôle le plus riche, les Régies de quartier ont repris l'ensemble des perspectives potentielles du rapport Schwartz : l'insertion dans l'emploi pérenne de l'activité communautaire. À l'autre extrême, les entreprises du travail adapté prennent en charge des salariés qui ne pourront jamais s'insérer ailleurs. Au centre de cette mouvance : le milieu des entreprises d'insertion, qui, en accord avec le modèle dominant de l'administration, s'en tiennent à l'insertion-trajectoire.

C'est aussi le point de vue du 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 principalement que de l'insertion-processus, et se focalise sur les conditions de recours aux différents types d'emplois aidés (CES, CEC, Emplois Jeunes). À l'intérieur de ces limites, ses observations méritent d'être retenues :

- 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 l'on peut appeler la "fonction d'apprentissage mutualisée" des entreprises d'insertion, justifierait un financement direct par les entreprises privées de la branche : une idée à creuser.

Dans la suite de ce sous-chapitre, nous allons implicitement souligner l'importance de ne pas s'en tenir à la notion d'insertion-trajectoire. Mais il faut rappeler que, si elle est insuffisante, cette notion est la base indispensable. À l'heure où une conjoncture extérieure favorable, une politique macroéconomique expansive, des mesures structurelles en faveur de l'emploi (les 35 heures) et la perspective d'une baisse démographique prochaine de l'offre de travail font prophétiser, dans une certaine presse, la menace d'insuffisance de la main d'œuvre "employable", avec un taux de chômage structurel de... 8 %, la question de l'insertion sociale et professionnelle des sans-emploi devient une clé stratégique du plein emploi⁶⁷. Le plus remarquable n'est pas que le chômage ait baissé en France, entre mai 1999 et mai 2000, de 11,4 à 9,6 %, mais qu'il ait encore plus baissé relativement (de 3,4% à 2,8%) aux Pays Bas, jusque dans les parages de l'inadaptation⁶⁸ ! La faiblesse de la contribution du secteur privé français à la formation professionnelle spécialisée (l'apprentissage) ne rend que plus importante cette forme mutualisée de l'apprentissage qu'est l'insertion-trajectoire.

a) *Le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ).*

De tous les réseaux contribuant à l'insertion sociale par l'activité économique, nous examinerons celui-ci en premier, car il a poussé particulièrement loin la réflexion fondamentale sur ses propres missions, qui le rapprochent au plus près du champ d'un tiers secteur de l'économie sociale et solidaire : il vise à insérer les chômeurs dans le développement communautaire de leur propre quartier, donc à pérenniser les emplois qu'il crée. Les extraits donnés en *Annexe 9*, qui en expriment bien la "mystique", sont significativement tirés d'une note à l'intention de M. Sautter, alors

⁶⁷ Soulignons que l'on manque aussi de personnel qualifié dans les métiers manuels. Face aux tempêtes de décembre 1999, les structures d'insertion ont réagi en offrant des postes de bûcherons.

⁶⁸ Les statisticiens français soulignent volontiers la générosité des Pays-Bas à l'égard des handicapés, qui aurait abaissé artificiellement la demande d'emploi (l'offre de travail) dans ce pays. En fait, les Pays-Bas ont le plus haut taux d'emploi

directeur du cabinet du ministre de l'Économie et des Finances, dans le cadre de la préparation de l'Instruction Fiscale. Le CNLRQ a profondément réfléchi à la justification sociale et économique de son " financement mixte ". D'ailleurs le CNLRQ a déjà passé un accord 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 (*Annexe 10*). 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 leurs liens avec la communauté. Il propose des conventions collectives-types, et cherche à faire codifier dans les appels d'offre le fameux " halo sociétal " de ses missions.

b) Entreprises d'insertion, Associations d'insertion, Entreprises de travail adapté

Quoique originaire du milieu des travailleurs sociaux, le Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI) insiste sur le refus du ghetto de l'insertion, et a le souci de mettre son "public" 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 maintenant, majoritairement, des entreprises en société anonyme ou SARL, le reste étant des associations. Rarement des coopératives : les EI ont des salariés " de passage ", comment les considérer comme des " associés " dans le statut actuel des SCOP ? (*Voir Annexe 11*).

Elles se plaignent de la faiblesse de leur financement en fonds propres. 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 propres exonérations fiscales ou sociales, elles sont en décroissance relative, compte tenu des exonérations générales sur les bas salaires. Anecdote : elles sont assujetties à la taxe d'apprentissage, alors qu'elles sont en fait des prestataires d'apprentissage, et seraient plutôt en droit... de la percevoir.

De nos discussions avec des acteurs de terrain, se dégage une autre contradiction : l'inventivité même des EI les amène à explorer des marchés (comme le recyclage) et même des technologies (à faible intensité capitaliste) 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-trajectoire ". 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

(c'est-à-dire : nombre d'emplois par rapport à la population en âge de travailler) en Europe ; et, s'ils ne s'acharnent pas à faire travailler les handicapés, du moins considèrent-ils que *tous* les non-handicapés doivent être insérés.

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 ceci plaide pour limiter l'aspect "prescription sociale des personnes" et majorer l'aspect "conventionnement de l'entreprise", avec une mission explicite et explicitement rémunérée de "mise à niveau professionnel".

Les deux aspects (prescription sociale des individus, mission de la structure) 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 ou mentaux, dont les entreprises d'accueil sont regroupées dans le Groupement des Ateliers Protégés – Union Nationale des Entreprises de Travail Adapté (GAP-UNETA). Ce double nom marque la volonté de briser l'image défensive "Atelier Protégé" et de promouvoir celle, dynamique, 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" professionnelle 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.

c) La Coordination des Organismes d'Aide aux Chômeurs (COORACE) : les associations intermédiaires.

Issue d'une volonté de syndicalistes et de collectifs de chômeurs 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 (*Voir Annexe 13*).

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) et non des entreprises produisant elles-mêmes des marchandises ? Oui parce que, plus (à leurs yeux) que l'ANPE ou que les Entreprises d'Intérim d'Insertion (*Annexe 12*), elles ont, en tant que telles, une mission sociale d'accueil des chômeurs, pour leur rendre la confiance en soi et leur éviter la stigmatisation, tout en les plaçant dans les autres secteurs où ils auront une activité économique particulière. Ce "travail d'insertion" considérable est accompli par un encadrement salarié ou bénévole (grosse différence avec les EI, permise par la forme associative). Les Associations d'insertion appartiennent donc bien au *secteur* de l'économie sociale et solidaire. En ce sens, elles se reconnaissent dans la même idéologie que les régies de quartier (elles sont des régies 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.

Ajoutons 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". C'est d'abord probablement dans ce domaine, où les salariés ont presque nécessairement une activité individuelle, mais ont besoin d'une structure collective pour les sécuriser financièrement et psychologiquement face à la solitude qu'elles sont elles-mêmes appelées à secourir, les former

professionnellement, et collectiviser les leçons de l'expérience, qu'il faut voir le principal champ de développement de ces "régies de placement".

5°) Aux marges de l'exclusion : l'UNIOPSS et la FNARS

L'UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux) 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 (*Annexe 14*).

L'association naît par définition de citoyens se regroupant pour répondre à un besoin non couvert par l'existant. L'associationnisme ouvrier des "œuvres sociales" s'est historiquement développé contre les congrégations religieuses ou les patronages 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 : l'UNIOPSS. 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 privé⁶⁹. 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 coopérative :

- 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).

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.

Bref, la très puissante UNIOPSS incarne toute la mémoire de deux siècles de "question sociale" et de la tension de l'économie sociale, au sens de Charles Gide : entre l'aspiration à se faire service public jusqu'à devenir administration publique, et l'aspiration des citoyens à prendre leur sort en main, et celui de leur communauté. Cette tension se reflète au plan juridique. En même temps qu'elle affirme farouchement l'unité du champ associatif – au nom du caractère flottant et "daté" de la frontière de ce qui relèverait de "l'utilité sociale" – jusqu'à porter au contentieux les tentatives de l'Instruction Fiscale pour "faire le tri", elle s'est montrée disponible pour discuter pendant des années avec l'administration, au sein d'un Groupe de travail mixte du Conseil National de la Vie Associative et des ministères, jusqu'en janvier 1997, afin de tenter de définir un label de "Reconnaissance de l'Utilité Sociale des Associations", manière de reconnaître que toutes les associations ne sont pas "sociales et solidaires" (*Annexe 15*).

Concrètement (*voir l'Annexe 14*), le gros de l'activité de l'UNIOPSS, de ses 630 000 salariés (420 000 équivalents temps plein), et de ses ressources (79 milliards de francs sur 120) relève du secteur sanitaire à la charge de la Sécurité Sociale. Il s'agit essentiellement d'associations gérant des établissements de soins, et la légitimité de les dispenser d'impôts commerciaux semble évidente. L'opportunité de dispenser ces associations de charges sociales relève du fantasme de comptables publics. Faut-il dispenser de cotisations sociales les associations qui vivent des versements de

⁶⁹ Exemple donné par une interlocutrice de l'UNIOPSS : la pratique du canoë-kayak, un des sports les plus populaires de France, n'est pas vraiment coûteuse (contrairement au ski ou à la voile), mais s'est développée d'abord sous forme associative.

la Sécurité Sociale ? Autant se demander s'il faut dispenser d'impôt les fonctionnaires. Une telle " consolidation comptable " pourrait certes baisser le taux apparent des prélèvements obligatoires, mais cette amélioration cosmétique ne mérite sans doute pas un grand élan réformateur.

La question des charges sociales concerne en revanche bel et bien le versant de l'UNIOPSS qui prend en charge la misère sociale et, pour ce qui concerne l'activité économique et la réinsertion, les marges de l'exclusion : c'est l'affaire de la FNARS.

La Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale, la FNARS, est une fédération de l'UNIOPSS, qui s'occupe de la réinsertion des graves handicapés sociaux (*Annexe 16*). Contrairement au handicap physique, qui en France est très " normalisé ", le handicap social est une notion relative au rapport salarié-employeur. Pourtant, le handicap social est de fait reconnu, et les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (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 des *chantiers d'insertion*, qui regroupent des Contrats Emploi-Solidarité (CES) et de plus en plus des Contrats Emploi Consolidés. Quant à leur production, ces chantiers obéissent le plus souvent à la finalité " d'usage communautaire " du tiers secteur (environnement, etc).

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 sa spécialisation originelle dans l'hébergement de l'" 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, c'est-à-dire d'une petite rémunération – hors du droit du travail – des activités au sein de structures qui restent fondamentalement des " refuges ".

Levons 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 " péculeurs " n'est pas forcément une bonne idée. C'est un vrai problème, pour lequel on ne trouve pas actuellement de solution, parce que le pécule n'exprime pas vraiment un rapport salarial. Le plus simple est de reconnaître, par la loi, **hors du cadre du Code du travail**, l'existence de la pratique du pécule dans les centres d'hébergement, et de l'encadrer strictement, en particulier quand des travailleurs au pécule pourraient être amenés à travailler aux côtés des CES dans les CAVA. 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 champ du tiers secteur aux personnes physiques.

Avec les travailleurs au pécule et les CES⁷⁰, les associations du type FNARS bénéficient déjà de la décharge maximale du " coin socio-fiscal ", conformément à la logique macroéconomique du tiers secteur (et sa justification microéconomique est ici évidente). Cela ne signifie pas qu'elles n'aient pas de problème financier ! Du fait de son " public ", la FNARS insiste tout particulièrement sur le coût élevé des " échanges de savoir " en matière d'encadrement.

⁷⁰ Rappelons que, contrairement aux TUC, les CES relèvent des normes du droit du Travail, quoique déchargés du poids des cotisations sociales. L'usage détestable qui en a été fait par certaines administrations (substituer des chômeurs qualifiés payés comme CES à des salariés " normaux ") est une perversion classique de toute politique d'activation des

Le coût d'encadrement sur place est déjà fort élevé, malgré le renfort des bénévoles. Courir d'un bout à l'autre de la France, pour expliquer comment on monte un chantier d'insertion d'exclus dans la réhabilitation des espaces verts, a un coût, que personne ne prend en charge, si ce n'est l'animateur. Enfin se pose la question de la dotation en fonds propres, finançant les immobilisations.

Il n'est donc pas étonnant que de ce secteur ait émergé la proposition la plus radicale d'entreprise à but social : celle du mouvement Le Relais, que nous examinerons dans la partie suivante. Elle revient plus ou moins à créer une coopérative... à laquelle le secteur public apporterait tous les fonds propres.

6°) Les activités culturelles

Comme il a été dit en introduction, il n'a pas été possible d'approfondir la question des activités culturelles (pas plus d'ailleurs qu'un autre domaine envisagé : le commerce équitable). Cependant ce serait une grave erreur théorique, pratique, et... culturelle, que d'exclure les activités culturelles du champ de l'économie sociale et solidaire. La culture a fourni le prototype du tiers secteur (Molière et la coopérative de *l'Illustre Théâtre*), à travers les mouvements d'éducation populaire et les MJC elle en a préservé la mystique sous la période fordiste, elle doit en rester l'âme et le couronnement. C'est pourquoi il a semblé naturel au rapporteur de rencontrer, souvent à leur demande, les animateurs du mouvement des intermittents du spectacle, comme des Radios Associatives.

Comme on l'a déjà signalé, le "statut des intermittents du spectacle" réalise une part de la logique microéconomique solidaire grâce aux règles particulières de la couverture UNEDIC, qui fonctionne comme une subvention sociale au temps de travail "général" des personnes, artistes et techniciens (hors le temps des contrats de spectacle).

Cela laisse entière la question des charges sociales et fiscales des entreprises de spectacle (en particulier de spectacle vivant) et même de leur statut. Car il s'agit ni plus ni moins que de concevoir des personnes morales intermittentes, ou du moins des personnes morales dont tout ou partie du personnel est tantôt salarié, tantôt au chômage, et s'occupe "bénévolement" de faire vivre la structure. Même le mouvement des SCOP s'est montré réticent à tolérer une structure dont tous les salariés pourraient être simultanément au chômage. La solution alternative reste donc l'association. Mais la règle du "désintéressement" des dirigeants, interprétée au sens strict (la non-rémunération du bureau de l'association) oblige souvent à trouver des hommes ou des femmes de bonne volonté⁷¹ pour assumer le titre de président, en laissant à l'un des artistes le rôle de dirigeant effectif, voire, si c'est possible, de directeur salarié. Ce qui peut entraîner des situations de crise entre le collectif réel et la direction formelle, ou placer le directeur en situation de gestion intéressée de fait, etc.

Les négociations entre l'UFISC⁷² et le ministère des Finances ont heureusement permis de dégager une doctrine (*Annexe 6*). La fonction des associations culturelles "à but social" a été clairement reconnue, et clairement distinguée du "show business", par une série de critères : mixité sociale du public, ou caractère expérimental du spectacle, ou faible

dépenses passives du chômage, par subvention au coût du salarié. La méthode des CAVA a du moins le mérite d'éviter cette perversion, mais elle n'est valable qu'en cas de grave handicap social.

⁷¹ D'une façon générale, l'impératif de gestion "désintéressée" revient souvent à obliger la direction des associations pauvres à avoir un autre employeur, qui joue en quelque sorte le rôle de Mécène. D'où la multiplication des accusations d'emplois fictifs...

⁷² L'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles s'est mise en place pour négocier l'application de l'Instruction Fiscale. Elle est née de l'association de plusieurs coordinations du spectacle vivant : Fédurok (musiques amplifiées), Fédercies (Compagnies du Spectacle Vivant), Fédération des Arts de la Rue (dont le président, Louis Joinet, préside l'UFISC), etc.

notoriété des artistes, ou animation en territoire culturellement défavorisé, etc. Le statut du directeur salarié, son rôle d'animation (sous contrôle du Conseil d'Administration) ont été entendus dans un sens large et souple.

Dans ce cas particulier, comme dans d'autres, une oreille intelligente dans le ministère des Finances a permis l'élaboration d'une innovation sociale adaptée. On aurait aimé que le législateur s'en chargeât lui-même. Il n'est pas trop tard pour consolider cet acquis, et l'étendre par exemple aux cas des Radios associatives, dont les problèmes sont assez semblables (*Annexe 18*).

V - LA QUESTION DES STRUCTURES JURIDIQUES

Notre rapport d'étape prévoyait deux solutions au problème des statuts juridiques des personnes morales de type "entreprise à but social"⁷³. L'une, privilégiée, consistait à "flexibiliser" les statuts de l'économie sociale, concrètement les coopératives et les associations, l'autre à créer un nouveau statut. En fait, deux propositions (assez semblables) correspondaient déjà à la seconde solution : l'Entreprise à But Socio-économique proposée par le mouvement *Le Relais*, et l'Entreprise d'Utilité Sociale, Environnementale et Culturelle (EUSEC), du député Guy Hascoët. Le débat suscité dans l'économie sociale par la lettre de mission révéla l'existence d'un projet issu du monde associatif : l'Association Reconnue d'Utilité Sociale, avancé par la FFMJC. Il inspira les travaux du Groupement National de la Coopération et de la CGSCOP, qui débouchèrent sur le projet de SCIC (Société Coopérative d'Intérêt Collectif).

Tout ce débat s'alimenta de deux expériences étrangères : les Sociétés à Finalité Sociale belges, et les Coopératives sociales italiennes. Il révéla enfin la survivance de quelques curiosités (non abolies) du droit commercial français, enraciné dans la spécificité alsacienne.

1°) Les expériences étrangères

Les Entreprises à Finalité Sociale (E.F.S.) belges ont pour principal intérêt de "tirer" les structures associatives sans but lucratif (ASBL) vers le statut des entreprises commerciales, avec la rigueur que cela comporte, tout en ouvrant aux entreprises commerciales la possibilité d'assumer une "finalité" sociale. En fait, il s'agit d'un label commun posé sur deux familles de statuts très différentes, moyennant des contraintes juridiques communes, qui les situent plutôt dans l'économie sociale : limitation du nombre de voix maximum par associé, impartageabilité des réserves ou affectation au même but social, rémunération des fonds propres limité à 6%.

L'expérience est sans appel : en presque 5 ans, à peine 100 entreprises "à Finalité Sociale" sont apparues. La raison ? Aux contraintes de rigueur imposées aux ASBL, et de profitabilité limitée imposées aux sociétés anonymes, aucune contrepartie fiscale (sinon sur les dividendes) n'avait été offerte par la loi initiale, et la complexification

⁷³ Les expressions "entreprises à but social" ou "entreprise sociale" tendent elles-mêmes à se lexicaliser à travers les synthèses récentes de grands organismes internationaux, tels l'OCDE ou l'Union Européenne. Voir notamment :

* *Les entreprises sociales dans les pays membres de l'OCDE*, Service du développement territorial de l'OCDE, Rapport pour le Secrétariat, Paris, 1998.

* Les travaux du réseau EMES (*Emergence of European Social Enterprises*) et, plus juridiques, ceux du réseau *Digestus* pour l'Union Européenne.

* L'Avis sur : *Economie Sociale et Marché unique* du Comité économique et social des Communautés européennes, Bruxelles, 1-2 mars 2000 (CES 242/2000)

Tous ces travaux commencent par définir leur champ "en extension", en regroupant les différentes réalisations ou projets relevant du même esprit, puis définissent "en compréhension" cet esprit lui-même par le rapprochement d'un certain nombre de mots clés. Ainsi, pour l'OCDE, "L'entreprise sociale fait référence à toute activité privée d'intérêt général, organisée à partir d'une démarche entrepreneuriale, et n'ayant pas comme raison principale la maximisation du profit mais la satisfaction de certains objectifs économique et sociaux", puis elle rajoute (au titre des mots-clés) des considérations sur l'organisation interne ("stakeholders plutôt que stockholders, organisation démocratique").

Voir la synthèse d'Hélène Clément et Laurent Gardin, *L'entreprise sociale*, Les Notes de l'institut Karl Polanyi, Thierry Quinqueton éd., Dormont, 1999. (www.thierry-quinqueton-ed.com).

rapidement croissante du fédéralisme belge rend difficilement imaginable qu'il soit remédié de sitôt à ce défaut rédhibitoire. Bref, le "financement mixte" ne fait pas partie de la définition de l'E.F.S. belge. Nous en retiendrons une leçon essentielle : commencer par la fiscalité !

Si l'exemple belge a néanmoins séduit de nombreux Français, c'est sans doute de par le prestige du mot "entreprise", opposé à l'image d'approximation comptable (incompatible avec l'idée d'activité économique) véhiculée par "l'association". L'oxymoron "entreprise à but (ou finalité) social" répondait bien à l'idée du mariage de la Solidarité et de l'Autonomie.

Mais il existait, dans le champ symbolique, une meilleure réponse : le mot "coopérative". D'où le prestige, nettement plus élevé dans les milieux de l'économie solidaire, de la "coopérative sociale" italienne (*Annexe 20*). Le succès foudroyant de cette innovation doit certes beaucoup à la culture sociale plus générale de l'Italie. La carte des coopératives sociales connaît d'ailleurs sa plus haute densité dans les régions, anciennement communistes ou démocrates chrétiennes, également célèbres pour la densité et la haute qualification de leurs "districts industriels"⁷⁴ : l'Italie du Nord et de l'Est. La culture de la réciprocité, base de l'économie solidaire, se traduit par la disponibilité des citoyens à se former en coopératives pour affronter un problème social, la disponibilité des collectivités territoriales à nouer un partenariat avec ces coopératives, la disponibilité des coopératives à essaimer "en champ de fraises" dès qu'elles dépassent la taille critique, mais à se constituer en consortium pour mutualiser les forces ou se partager le travail⁷⁵.

Juridiquement (depuis 1991), il y a deux types de coopératives sociales : celle de type A pour les services à la communauté, celle de type B pour l'insertion. Elles relèvent globalement du droit commun coopératif, mais agrègent jusqu'à 50 % de bénévoles, doivent comprendre au moins 30 % de personnes défavorisées, qui bénéficient de l'abattement des charges sociales. Les entreprises de type B ont en outre un accès privilégié aux marchés publics. Un statut juridique relativement léger, donc, qui se marie fort bien avec l'autonomie des collectivités locales italiennes. Notons d'ailleurs que de nombreuses coopératives "non sociales" gèrent en Italie des initiatives de développement local ou de service au public : gestions de petits sites touristiques, etc...

Nous en retiendrons surtout une façon de régler de manière simple le problème du rapprochement du statut des associations et des coopératives : admettre les bénévoles au droit de vote, mais dans une limite qui laisse aux salariés la majorité des voix.

Ajoutons à ces expériences une curiosité française : l'existence d'un droit local alsacien, issu des lois allemandes de 1889 et 1898. Il définit d'abord une forme d'association à la fois plus souple que l'association 1901 (on peut l'engager facilement dans des activités commerciales et lucratives) et moins souple (son indépendance vis-à-vis de l'Etat est moins garantie). Mais surtout, il autorise une sorte d'association – coopérative, qui présente un avantage essentiel : l'ouverture possible à tous les partenaires, bénévoles, usagers, etc. (*Annexe 21*).

2°) Les propositions d'EBS françaises

Les propositions d'EBS du Relais et du projet de la loi Hascoët sont présentées dans le tableau de synthèse joint à la fin de cette cinquième partie. Comme on le voit, elles se rapprochent tout à fait d'une coopérative, à ceci près que, les

⁷⁴ Développement en essaim de PME solidaires. Voir G. Benko et A. Lipietz, *Les Régions qui gagnent*, PUF, Paris, 1992.

⁷⁵ Par "développement en champ de fraise", les Italiens désignent un mode de croissance selon lequel les coopératives cessent de croître dès qu'elle atteignent une certaine limite compatible avec la gestion à taille humaine, et appuient le développement d'une autre coopérative pour absorber de nouvelles tâches, tout en gardant entre elles des relations de réseau (ou de district industriel) qui peuvent être formalisées en "consortium".

travailleurs entrant en général dans l'entreprise par un processus d'insertion (mais vers un emploi pérenne), un délai de 3 ans est requis pour participer aux votes (ils sont donc en général exclus du pouvoir tant qu'ils sont en "insertion-passerelle"). Comme ces coopérateurs n'apportent évidemment pas de fonds propres, ceux-ci sont attendus des autres EBS, ou d'un "Fonds (public) de Solidarité pour le retour à l'emploi", ou encore de dons. Quant à l'utilité sociale (outre l'insertion pérenne), la version EUSEC précise une liste de biens et services d'utilité collective. Les deux projets précisent les contreparties fiscales : essentiellement l'exonération partielle d'impôts commerciaux ou de la Taxe d'apprentissage, et, dans le cas de l'EUSEC, un abattement sur les charges sociales patronales.

Au fond, ce type de structure, qui ne couvrirait qu'une faible partie du vaste champ étudié, représente essentiellement une "flexibilisation" de la SCOP, lui étendant les prérogatives fiscales de l'association, et lui apportant des fonds propres publics.

Ces avantages (considérables) ne seraient justifiés que pour des personnes morales pas trop concurrentielles et au but social fortement marqué. D'où, sans doute, la procédure d'agrément par une commission départementale. En revanche, la structure de la direction ne prévoit aucune forme de contrôle interne "multipartenarial" : seuls les salariés pérennisés ont le pouvoir.

3°) Les propositions issues de l'économie sociale

Comme on pouvait s'y attendre, les propositions issues du mouvement associatif et du mouvement coopératif, qui réaffirment et amplifient les caractéristiques de la lucrativité limitée propres à l'économie sociale (réserves impartageables, excédent réinvestis dans le même but social, etc.), ont notamment pour ambition de chercher à occuper l'espace qui les sépare. Il s'agit d'ouvrir la possibilité du multipartenariat, tout en renvoyant (comme les propositions précédentes) à une structure externe la responsabilité d'une procédure d'agrément donnant droit au label et à une singularité fiscale.

Conscientes de ce que le caractère multipartenarial du pouvoir interne est en fait la première des garanties de fidélité au "but social" affiché, associations et coopératives se heurtent en effet à la difficulté de mélanger tous les partenaires en respectant le principe "une personne, une voix". Le statut des associations, qui permet de construire librement le conseil d'administration en juxtaposant autant de partenaires que nécessaire, souffre cependant d'une limite : du côté des salariés ! C'est la dernière rigidité que fait sauter le projet FFMJC en prévoyant la participation à la gérance des salariés élus associatifs (*Annexe 22*). S'inspirant librement des positions défendues par le CNVA en 1995-1997 lors des négociations sur la Reconnaissance d'Utilité Sociale, la FFMJC propose d'ajouter un titre IV à la loi de 1901, spécifiques aux associations à but social (au sens de l'utilité sociale, environnementale, culturelle, etc. de la première partie de ce rapport). Cette reconnaissance serait délivrée par une commission mixte régionale (associations/administrations) avec droit de recours devant une commission nationale, et soumise à révision.

Quant au Groupement National de la Coopération, il est fermement résolu à mettre en avant la forme coopérative et ne juge pas qu'elle soit un obstacle à la gestion multipartenariale, dans le cadre de la loi de 1947, contrairement à l'impression générale, et à la pratique courante... depuis 1947 (*Voir l'Annexe 23*). Le GNC a mandaté la Confédération Générale des SCOP pour tester sur une vingtaine d'expérimentations les problèmes juridiques posés par le fonctionnement de Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif⁷⁶. L'expérience doit s'étendre de juin 2000 à décembre 2001,

⁷⁶ Par une lettre du 22 juin 1999, le Président du GNC, Monsieur Jean-Claude Detilleux, a explicitement inscrit cette démarche dans le champ de ma lettre de mission.

sur la base d'une " convention d'expérimentation " signée avec la DIES et la Direction Générale de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et de la Main d'œuvre. À la direction de la coopérative, plusieurs types de collègues, y compris avec des personnes morales, et avec une pondération de leurs voix, pourront ainsi être testés.

Il faut reconnaître que, dans ce débat, la coopération a fait preuve d'un beaucoup plus grand dynamisme... entrepreneurial que l'association dans l'expérimentation et la promotion d'une nouvelle forme sociale. Étant donné la sécurisation bancaire supérieure que donne la forme coopérative (qui est déjà une société commerciale) sur la forme associative, il est probable qu'à terme la SCIC constituera un puissant attracteur institutionnel pour les associations désireuses d'affirmer clairement leur rôle économique. Il est donc important de bien faciliter les possibilités de glissement du statut d'association vers celui de coopérative. C'est notamment ce que teste l'une des expériences : les Ateliers de la Bergerette, recyclerie existant depuis 40 ans sous forme associative.

Du côté fiscal, le projet de la FFMJC prévoit l'exonération de la TVA et de la taxe sur les salaires, ce qui n'est pas forcément judicieux. Toutes les associations ayant affronté l'Instruction fiscale ont, depuis, pris conscience que la TVA pourrait être avantageuse pour les associations ayant à prévoir d'importantes dépenses intermédiaires. Il conviendrait donc de détacher les uns des autres les trois impôts commerciaux (TP, TVA, impôts sur les bénéfices) afin de jouer plus finement de la palette des exonérations possibles.

Quant au projet du SCIC, il se contente (trop modestement ?) de l'exonération traditionnelle des SCOP (la TP) et de la déductibilité des investissements et réserves, accélérant ainsi la formation du capital social.

Au total, il est probable que les personnes morales d'un vaste secteur d'économie sociale et solidaire auront intérêt à garder le choix entre le statut associatif (qui apportera toujours plus de souplesse) et le statut coopératif de la SCIC (qui apportera toujours plus de crédibilité aux banquiers et aux fournisseurs). Moyennant les aménagements proposés par la FFMJC et le GNC, ces deux statuts peuvent coexister sur une large gamme de situations.

Les propositions d'EBS type Le Relais peuvent d'ailleurs s'inscrire dans ce schéma, à condition d'accepter une certaine forme de contrôle interne mutipartenarial. Dans le cas contraire, le contrôle de la finalité sociale serait exclusivement externe (commission paritaire qui approuve le gérant élu), ce qui peut se concevoir pour une entreprise fragile. Une convention d'expérimentation, semblable à celle de la SCIC, pourrait sans doute aider à clarifier cette question. Mais le projet d'EBS souligne un autre problème : celui des fonds propres.

4°) La question des fonds propres

Le problème numéro 1 des " jeunes " entreprises de l'économie sociale, c'est qu'elles manquent de fonds propres. Au bout d'un certain temps, la question se résout par la constitution de réserves indivisibles, mais il faut qu'elles aient tenu jusque là, et de façon assez rentable pour dégager un excédent...

Par solidarité, la communauté est vraisemblablement prête à leur apporter des fonds propres initiaux, même pour un faible rendement. Mais les règles de " non-lucrativité ", qui accompagnent en général les singularités fiscales, interdisent de rémunérer ces fonds propres. Donc les associations ont recours au crédit bancaire, qui est particulièrement cher pour les entreprises fragiles. Paradoxalement, la " non-lucrativité " pousse à rémunérer fortement les fonds apportés par les banques privées !

Le premier verrou à faire sauter est donc, pour *toute* l'économie sociale et solidaire, y compris sous forme associative, l'accès à des fonds propres rémunérés... mais à rémunération limitée. Cela vaut aussi pour la rémunération des apports en capital des coopérateurs des SCIC.

Reste le problème d'alimenter en épargne ces fonds peu rémunérés. L'exemple du mouvement HLM nous donne la solution "à la française" : puisque le mouvement HLM devait avoir accès à du crédit à bas coût, il fallait qu'une caisse recueille l'épargne acceptant un bas taux d'intérêt, et pour cela il fallait défiscaliser les revenus de cette épargne. Ce fut le système : livret A / Caisses d'épargne / Caisse des Dépôts et Consignations / financement du logement social.

Ce système a joué en fait le rôle de fondation à la française, mais ne l'a joué que vis-à-vis du logement social. Nous avons déjà proposé de faire jouer le même mécanisme au profit de l'économie sociale et solidaire. La transposition se fait directement lorsque la CDC s'engage dans le tiers secteur. La réforme des Caisses d'épargne met en place un "circuit-court" en obligeant les caisses locales à investir dans le développement durable. Il a été suggéré à plusieurs reprises un "CODEVI" du tiers secteur : on peut se demander d'ailleurs si aujourd'hui le CODEVI proprement dit reste bien utile à l'industrie, et s'il ne serait pas opportun de le basculer entièrement vers le tiers secteur. Enfin, une part des "fonds salariaux" pourrait être affectée au financement de l'économie solidaire. Mais ce système à la française a un gros défaut : les collecteurs d'épargne institutionnels n'ont pas forcément les outils ni la motivation pour intervenir dans l'économie sociale et solidaire⁷⁷. D'où l'importance des fondations, qui sont des initiatives autonomes, directement de plain-pied avec l'économie sociale et solidaire, et agissant comme opérateurs.

Le principe de la fondation, c'est que l'avantage fiscal réservé à l'économie sociale et solidaire est concédé à l'épargnant, qui renonce à exiger une rémunération normale de son épargne lorsqu'il la confie à la fondation, à charge pour celle-ci d'apporter son concours à l'économie sociale et solidaire. Elle peut le faire en investissant directement, ou en prêtant elle-même à bas taux, ou en garantissant un emprunt auprès d'une banque : voir l'exemple de la Fondation France Active (*Annexe 25*), ou de l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique (*Annexe 29*). Elle peut également se dédier à l'ingénierie de l'économie solidaire, comme la Fondation Agir Contre l'Exclusion (*Annexe 30*).

À noter qu'actuellement les apports de fonds au financement de l'économie solidaire ne bénéficient même pas du droit commun en matière de déduction fiscale !

Reste alors un problème : comment savoir si une fondation investit bien selon son but social ? Comme pour toutes les formes de contrôle externe du tiers secteur : par une procédure d'agrément, contrôlée par les pairs, et en dernière instance par la puissance publique. La structure de "tête de réseau" qui s'est mise en place pour fédérer, "labelliser", garantir et aider les organismes de placements solidaires, est FINANSOL (*Annexe 26*). Parallèlement à notre rapport, elle a présenté un projet de loi avec une liste de réformes aptes à favoriser le développement en France du système des Fondations. Ce qui est à tous points de vue indispensable, ne serait-ce que pour harmoniser le système français avec celui de l'Europe. Remarquons pour finir que les fondations n'apportent pas nécessairement leurs concours à des entreprises de l'économie sociale, mais tout aussi bien à des microprojets. Ce sont les Fondations qu'il convient de labelliser, et pas nécessairement les bénéficiaires de leurs concours.

⁷⁷ D'où, encore une fois, l'importance de la réforme des Caisses d'épargne, enjeu gravement sous-estimé.

PROJETS D'ENTREPRISE A BUT SOCIAL : les modèles formalisés

Nom donné et Organisme	Entreprise à but socio-économique (EBS) Le Relais	L'Entreprise d'Utilité Sociale Environnementale et Culturelle (EUSEC) <i>Guy Hascoët</i>	LA SCIC GNC	Reconnaissance utilité sociale des associations FF MJC	EFS Belgique	Coopérative Sociale Italie
BASE JURIDIQUE	Nouvelle loi	Proposition de loi	Loi 10 sept 1947 + aménagements mineurs	Loi 1901 à modifier (ajout d'un titre IV)	Loi du 13 avril 1995	Loi du 8 novembre 1991
OBJET ET STATUT	Création d'emplois pérennes via production de biens et services riches en main d'oeuvre	- Production de biens et services d'utilité collective - Activités artisanales possibles si situation locale particulière. et consultations des organismes professionnels concernés	- Activité économique au profit d'un but social - Réponse à un besoin non ou mal couvert par la collectivité	Toutes les activités listées par le CNVA : philanthropie, sport, culture, environnement, famille etc	Une des formes des sociétés commerciales ou associations, au choix	Objectif d'intérêt général de la communauté pour la promotion humaine et l'intégration sociale des citoyens
AGREMENT	- OUI, par une commission paritaire départementale qui approuve le projet et le gérant - création d'un fonds de solidarité de retour au travail géré par la commission tripartite : Etat et collectivités territoriales, dirigeants d'EBS, dirigeants privés	OUI, par une commission paritaire régionale	- OUI, s'inspirer de l'accréditation des établissements de santé - Création d'un Conseil National des EBS - Agrément limité dans le temps	- OUI, reconnaissance de l'utilité par une commission paritaire régionale (50% désignée par le Préfet, 50% représentant les fédérations régionales). - Possibilité d'appel auprès de la Commission Nationale (même quotité) - Agrément pour 5 ans renouvelables, évaluation tri-annuelle		

	EBS Le Relais	EUSEC	SCIC	Associations MJC	EBS belge	Coops italiennes
ASSOCIES		- 1 ou plusieurs personnes physiques 1 association si comptabilités bien séparées	Personnes physiques ou morales : usagers, salariés et bénévoles, organismes publics. Organisation en collèges	Activités ouvertes aux personnes extérieures		- maximum 50% de bénévoles - droit commun coopératif
GERANCE	1 ou plusieurs personnes physiques	1 ou plusieurs personnes physiques	Droit commun coopératif	- Administrateurs bénévoles - Quota d'heures payées pour tout salarié élu associatif (montant maximal fixé par entreprise) - congé de formation associative		
DESIGNATION DE LA GERANCE	A l'unanimité des membres fondateurs pour 5 ans Peut être confirmé ou démis à la majorité simple (hors gérant) Passé 5 ans, désigné à majorité simple pour 3 ans Révocable si une AG est demandée par 50% et un vote émis à 75%	A l'unanimité des associés pour la première année puis, confirmation pour 2 autres années, puis confirmation pour 2 autres.	Droit commun coopératif	Droit commun associatif		
RESPONSABILITES DES ASSOCIES	Droit commun	Approbation des comptes à la majorité simple	Loi 1947 : Limitée aux apports	Droit associatif	Selon la société SA, sarl, coop...	Droit commun coopératif

	EBS Le Relais	EUSEC	SCIC	Associations MJC	EBS belge	Coops italiennes
POUVOIRS ET OBLIGATIONS DE LA GERANCE	- Pouvoirs les plus étendus, choisit la direction (sauf aliénation des biens) - Incompatibilité totale sauf autre EBS, - Rémunéré pour une fonction, non pour la gérance	- Pouvoirs les plus étendus (sauf aliénation des biens) - Incompatibilité totale, sauf autre EUSEC				
RESPONSABILITES DE LA GERANCE	Normale, pour infractions aux dispositions en vigueur	Normale, pour infractions aux dispositions en vigueur	Droit commun coopératif			
DROIT DE VOTE	- vote obligatoire des salariés - 3 ans d'ancienneté minimum	Associés ayant trois ans d'ancienneté	- loi 1947 un homme une voix. - éventuellement des non usagers (loi 92) - quotité maximale pour les porteurs de capitaux	Droit commun associatif	10% des voix maximum par associé (5% si plusieurs associés-salariés)	Droit commun coopératif
RAPPORTS ASSOCIES-SOCIETE	Possibilité d'augmenter les apports		Les porteurs de capitaux sont " associés au but social "		Publication obligatoire d'un rapport annuel sur la réalisation de l'objet social	
APPORTS et MONTANT DU " CAPITAL "	" Fonds d'entreprise " abondé par d'autres EBS ou par le " fonds de solidarité de retour au travail "		25.000 F minimum		- Possibilité de capitaux extérieurs - 250.000 FB minimum	

	EBS Le Relais	EUSEC	SCIC	Associations MJC	EBS belge	Coops italiennes
AFFECTATION DU RESULTAT	- affectation prioritairement à l'investissement, aux fds propres et provisions - redistribution aux salariés dans cadre légal de l'épargne salariale - au fonds de solidarité ou en dotation autre EBS	- affectation prioritaire à l'investissement, aux fds propres et provisions - aucune redistribution de bénéfice	- suppression de la redistribution (optionnelle) aux salariés prévue par la loi de 1947 - subvention éventuelle à des projets d'utilité sociale - limitation stricte de la rémunération du capital	Affectation des excédents à un compte de réserve	- affectation conformément à l'objet social et pour la constitution de réserves - limite fixée à la rémunération du capital (6% actuellement)	- 20% minimum pour la réserve légale - aucune plus-value possible sur le capital
CESSION ET FORME DES PARTS SOCIALES	- Transformation impossible - Fonds et actifs incessibles sauf au profit autre EBS - Si réduction des fds propres : affectation au fonds de solidarité ou à une autre EBS	- Transformation impossible, sauf restitution préalable des apports - Fonds et actifs incessibles sauf au profit d'autres EUSEC				
PLACE DES SALARIES	- Une AG annuelle minimum - Obligation d'AG pour liquidation, dénomination, transfert siège, évolution du K - Echelle des salaires maxi deux fois de plafond	- une AG annuelle minimum, AG possible sur tout événement. - obligation d'AG pour liquidation, dénomination, transfert siège	Droit commun coopératif	- possibilité de détachement des fonctionnaires pour exercer des tâches associatives - cotisations sociales temps plein maintenues (éventuellement prises en charge par l'Etat) si passage à tps partiel pour des activités associatives	Possibilité d'acquérir la qualité d'associé pour tout salarié	Minimum 30% de personnes défavorisées
DEROGATIONS	- dérogation au Code du Travail : pas de CE	- abaissement des charges patronales sur activités hors marché - 32 h automatiques - 3h de formation et promotion sociale		- possible allocation annuelle de fonctionnement - possibles conventionnements avec les collectivités publiques		
FISCALITE	- assiette modifiée pour TP : uniquement sur les biens - IS mais exo des sommes versées au fonds de solidarité ou à une autre EBS (idem pour stés classiques)	- exo IS - exo Taxe Professionnelle - exo taxe d'apprentissage	- exo TP (SCOP) - déductibilité du résultat de la ristourne, de la réserve et de la provision pour investissement	- exonération de taxe sur les salaires - exonération de TVA pour la réalisation de l'objet social	- déductibilité des dividendes tirés de parts sociales dans des EBS	Exonération des charges de sécurité sociale pour les salariés défavorisés

	EBS Le Relais	EUSEC	SCIC	Associations MJC	EBS belge	Coops italiennes
DEVOLUTION DE L'ACTIF	- majorité de 75 % requise pour dissolution - dissolution sur décision Commission paritaire - dévolution obligatoire de l'actif net au fonds de solidarité ou à une autre ESB	- majorité de 75 % requise pour dissolution - dévolution obligatoire de l'actif net à une autre EUSEC			Obligatoirement à une autre EBS ou entreprise poursuivant le même objet social	Réserves impartageables
DONS		Possibilité de recevoir des dons de PP (5KF, exo IRPP) ou de sociétés (50KF exo IS)		- Dons et legs (valeur maximale fixée en Conseil d'Etat)		
MARCHE	Clientèle obligatoirement variée au bout de 12 mois d'activité		Loi 1947 : pas d'usagers non sociétaires			
AUTRES				- temps réservé dans les médias		

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 réalisations⁷⁸. 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 antérieures⁷⁹, 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

⁷⁸ 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 prérogatives fiscales des

⁷⁹ Je pense notamment au rapport de Thierry Jeantet (Février 2000) : *Réponses des six grands composants de CNLAMCA relatives aux 45 propositions établies dans le rapport remis au Comité Consultatif de l'Economie Sociale en 1995* :

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 bénéficierait 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 majeure⁸⁰. 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.

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.

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

⁸⁰ 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 ".

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 bénévoles⁸¹), 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. Esquignons 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.
- L'apport social de l'association : en fait la solidarité et la citoyenneté.
- Le fonctionnement démocratique.
- L'agrément, comme régulateur.

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

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 certification⁸². 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

⁸² 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.

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'emploi⁸³ 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.

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.

⁸³ Il s'agit de coopératives encadrant les premiers pas de créateurs d'entreprises.

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 commerciaux⁸⁴ 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.

⁸⁴ 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..

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, CHRS). De même, c'est au titre de cette communauté que les hébergés sont couverts par la sécurité sociale⁸⁵.

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, 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 !

⁸⁵ 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. 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.

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.

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.⁸⁶.

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.

⁸⁶ Voir Jacques Defourny et Sybille Mertens : *Le troisième secteur en Europe : un aperçu des efforts conceptuels et statistiques*, Université de Liège, mimeo, 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.

