

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 147

# L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : UN MODÈLE ?

Juin 2014 - 8 €

■ FONDATION  
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, UN MODÈLE ?

L'Économie sociale et solidaire, autrement dit ESS, voici un terme qui fait brusquement irruption dans le paysage français. Comme Monsieur Jourdain faisant de la prose sans s'en douter, nous devons prendre conscience de l'existence de cette économie représentant plus de 10 % du PIB français, et qu'une loi nouvelle va très prochainement sanctuariser. Une loi typiquement de gauche, dont l'objectif est fondamentalement de promouvoir le « *projet vertueux* » d'une économie débarrassée de la dictature de la lucrativité. Une loi encombrée de prosélytisme, qui plonge ses références doctrinales dans une histoire datant d'un siècle et demi – et qui nous y ramène... Mais les choses ont bien changé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et en particulier, les activités de ceux que la loi désigne comme composant de droit l'ESS, du seul fait du statut juridique (mutuelles, coopératives et associations) qu'ils ont adopté. Un ensemble totalement hétéroclite qu'il est, comme nous le verrons, bien artificiel de réunir sous la même bannière. Un ensemble qui est très loin de mettre en pratique les vertus cardinales de l'ESS, de sorte que l'on reste plus que dubitatif sur l'ambition prosélyte de vouloir insuffler ces vertus à l'économie dite de marché, dans la mesure où elle repose largement sur un mythe.

À vrai dire, on pourrait se contenter d'observer de loin cette tentative unificatrice, si n'étaient les problèmes causés par l'opposition créée entre ESS et économie de marché, qui se traduisent par l'exclusion de cette dernière d'avantage réservée à l'ESS, et de discriminations qui nuisent au développement d'une économie de marché dynamique. Alors que certains secteurs connaissent des conflits de concurrence qui persistent ou s'aiguisent, on aurait préféré une loi dont l'effet aurait été de rassembler plutôt que d'exiger de l'économie de marché des conditions de fonctionnement qu'elle n'est manifestement pas en état de réunir. D'où l'ensemble de propositions que nous faisons, tenant à mieux cibler les avantages reconnus aux acteurs traditionnels de l'ESS, et à mettre fin aux motifs de plainte émanant de l'économie de marché.

## Les principales propositions de la Fondation iFRAP :

- Ne pas compenser pour l'ESS les baisses de charges du CICE et autres pactes ;
- Faire basculer les coopératives équivalentes à des PME (plus de 250 salariés et/ou plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires) sur des statuts de SA ou de SAS lucratives ;
- N'attribuer des subventions qu'aux associations ayant déjà l'équivalent en recettes de dons pour arriver à un maximum de 50 % de subventions dans leur budget annuel ;
- Sur les mêmes marchés (services à la personne, APA) avoir un seul et unique tarif applicable à la fois à l'ESS et aux entreprises.

## QU'EST-CE QUE L'ESS ?

Le portail du ministère de l'Économie et des Finances définit ainsi l'ESS (avant le projet de loi, voir ci-dessous) : « *Le concept d'Économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques.* »

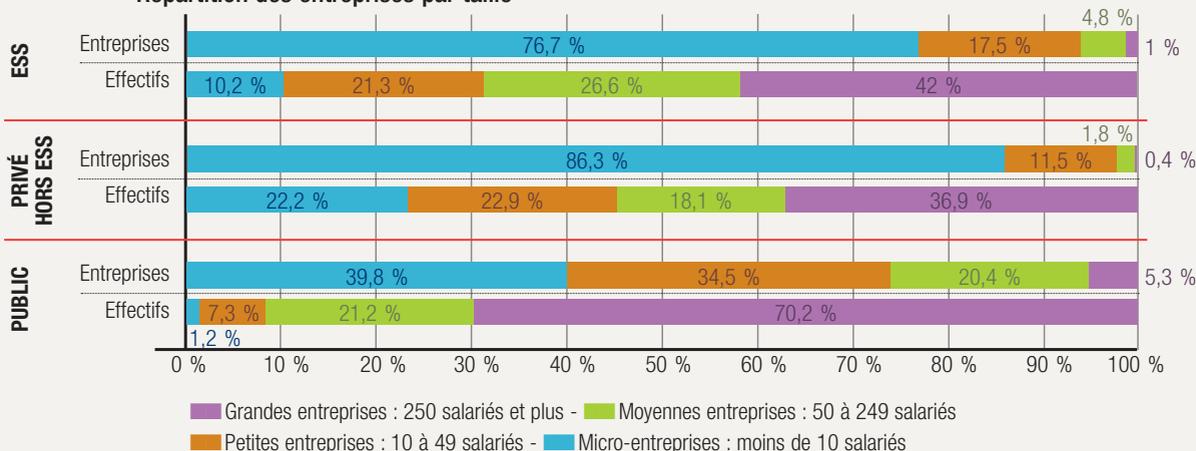
L'Observatoire national de l'Économie sociale et solidaire évoque quant à lui, un ensemble d'organismes qui partagent le même « socle de valeurs » : liberté d'adhésion, gouvernance démocratique (principe d'« un homme = une voix »), lucrativité « absente ou limitée », solidarité et responsabilité, le tout « pour des sociétés de personnes, non de capitaux ».

Le panorama qu'il dresse pour 2012 présente les chiffres de l'ESS : 2,34 millions

de salariés, soit 10,3 % de l'emploi total, 222 900 employeurs et 56,4 milliards de salaires versés. Les 222 900 établissements de l'ESS sont les premiers employeurs du secteur social (63 % des emplois du secteur), du sport et des loisirs (56 % des emplois du secteur) ; et les deuxièmes employeurs des activités financières, bancaires et d'assurance (30 % des emplois du secteur), de la culture (29 % des emplois du secteur) et de l'enseignement (19 % des emplois du secteur).

Il est particulièrement significatif que l'ESS représente les deuxièmes employeurs dans les activités financières, avec 251 000 salariés, l'Observatoire prenant soin de préciser qu'il y a lieu d'ajouter au minimum 253 000 emplois portés par des entreprises contrôlées par les mutuelles et les coopératives. Dans le même ordre d'idées, on constatera que les emplois de l'ESS sont plus concentrés dans les grandes entreprises que ceux de l'économie classique ! Voici en effet le tableau de la répartition des emplois par taille d'entreprises dans les trois secteurs de l'économie, tel que présenté par l'Observatoire.

Répartition des entreprises par taille



Source : Insee DADS 2010 - Traitement : Observatoire national de l'ESS/CNCRS - Champ : France entière.

**On est étonné de remarquer que 42 % des effectifs de l'ESS se trouvent concentrés dans les entreprises de plus de 250 salariés, et 90 % dans celles de plus de 10 salariés, contre respectivement 37 % et 78 % pour le secteur privé hors ESS.**

## 1. MUTUELLES ET COOPÉRATIVES

Ce sont des organismes qui ont pour origine historique le courant coopératif et mutualiste qui s'est développé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Leur statut est proche, la différence essentielle étant l'absence de capital pour les mutuelles. Ils ont en commun d'être extrêmement réglementé par le Code de la mutualité et le Code des assurances en ce qui concerne les mutuelles, par la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, ainsi que par d'autres lois et décrets concernant spécifiquement les différentes catégories de coopératives.

Globalement, selon ce que déclarait en 2010 Jean-Claude Detilleux, président du Groupement national de la coopération : le mouvement coopératif français « est un des plus importants du monde avec 21 000 entreprises coopératives qui pèsent 257 milliards de chiffre d'affaires. Nous employons, directement et indirectement, près d'un million de personnes. En France, une personne sur deux est membre d'une ou plusieurs coopératives. À elles seules, les 100 premières entreprises coopératives représentent 2,8 % de l'emploi salarié en France et un chiffre d'affaires cumulé équivalent à 9,3 % du PIB français ».

### Le secteur bancaire

Sur les sept grands réseaux bancaires français (Crédit Agricole, Banque Populaire et Caisse d'Épargne au sein de BPCE, Crédit Mutuel, Société Générale, BNP Paribas et La Banque Postale), les quatre premiers sont des établissements mutualistes (ou plutôt du type coopératif, en raison de l'existence de capital), donc relevant de l'ESS. Au niveau européen, « les établissements bancaires coopératifs sont des acteurs clés de la banque de détail dans la zone euro. Sur les 6 200 banques de la zone euro, 4 000 possèdent ce statut pour 200 millions de clients », expose Hervé Guider, directeur général de l'Association européenne des banques coopératives (AEBC). Essentiellement présent en France mais également aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche, en Finlande et dans

les pays de l'Europe du Sud, ce modèle est moins répandu en Europe de l'Est.

### Le secteur de l'assurance

Ce secteur comprend quatre types d'entités distinctes :

■ Les sociétés anonymes (Axa, Allianz, Generali, Aviva...) sont des entreprises de capitaux. Leur objectif est la réalisation de bénéfices et leur redistribution par la suite aux actionnaires. Elles sont régies par le Code des assurances ;

■ Dans ce même groupe régi par le Code des assurances, on trouve les sociétés d'assurances mutuelles (Maaf, Macif, MMA, Groupama...) qu'il est important de ne pas confondre avec les mutuelles (voir ci-après). Elles ont un statut de société civile sans but lucratif ;

■ Les mutuelles (la Mutualité Française, MGEN, La Mutuelle Générale, les mutuelles professionnelles...) autrement appelées « mutuelles 45 », sont des sociétés de personnes à but non lucratif, immatriculées au Registre national des mutuelles. Elles sont régies par le Code de la mutualité et interviennent surtout dans la santé. Elles ne rétribuent aucun actionnaire et se financent majoritairement grâce aux cotisations de leurs membres. Elles prônent des valeurs de solidarité, notamment en n'imposant aucun critère de sélection ;

■ Enfin, les institutions de prévoyance (AG2R La Mondiale, Malakoff Médéric) sont des sociétés de personnes de droit privé et sont régies par le Code de la Sécurité sociale. Elles se différencient des sociétés d'assurance et des mutuelles par leur gestion paritaire.

### Le secteur des coopératives agricoles

Nous nous en tiendrons à ce secteur particulier, très démonstratif, mais sans oublier que les très grandes entreprises coopératives de distribution sont aussi très présentes dans le commerce de détail, avec en particulier les centres E.Leclerc (contre lesquels l'État a déposé plusieurs plaintes pour leurs méthodes de distribution contraires à la loi...) ou Super U, respectivement

■ 1 « Avec ce rattachement, on sort enfin de l'humanaire et du caritatif, se réjouit Christian Sauter, ancien ministre (PS) des Finances. Cette organisation confirme que nous sommes de vrais créateurs de richesse et d'emplois, que l'ESS est bien une nouvelle façon d'entreprendre et non pas une béquille sociale. »

■ 2 Disposition qui ne sera pas ici commentée, compte tenu de la spécificité de son objet.

■ 3 « Vous savez, lorsqu'on est jeune, on a des idéaux qui emplissent d'optimisme, font rêver et confèrent l'enthousiasme de changer le monde. L'ESS prouve à la jeunesse qu'il existe autre chose que le profit et le capital et qu'au-delà du travail il existe un sens, un « faire autrement » et un esprit collectif susceptible, à sa manière, de changer le monde. Il s'agit d'une économie qui bénéficie à tous. »

10<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> Européens du secteur. En février 2013 paraissait dans *Le Monde* un article intitulé « Le fol essor des coopératives agricoles françaises ». Selon le quotidien, les 17 plus grandes coopératives réalisent globalement un chiffre d'affaires (CA) de 45,1 milliards d'euros. Leur nom n'est pas connu, mais celui de leurs marques l'est ! Les premières ont pour nom InVivo (6,1 milliards de CA, marques Gamm Vert, Semences de France, Comptoir du Village), Tereos (4,5 milliards de CA, marques Béghin Say, L'Antillaise, Origny, La Perruche), Sodiaal (4,4 milliards de CA, marques Yoplait, Candia, Régilait, Entremont...). Le gigantisme est né de plusieurs nécessités : faire face à la concurrence mondiale (et pourtant la première coopérative française est au-delà de la cinquième place européenne),

se développer à l'international, se regrouper pour acquérir une puissance d'achat face aux semenciers et fabricants d'engrais mondiaux, et répondre à la fin des quotas laitiers européens en 2015, significative de l'ouverture des marchés. Résultat, les groupes prennent pied à l'international (comme Tereos au Brésil ou en Chine), font la course à l'acquisition de sociétés commerciales (Tereos avec Béghin-Say, Vivescia avec NutriXo, ex-Grands Moulins de Paris et premier meunier européen). Et conséquence, des besoins financiers considérables, qui nécessitent l'appel au marché (Limagrain a placé son activité semencière, Vilmorin, en Bourse). Et au total, selon le syndicat Coop de France, la moitié du chiffre d'affaires global des coopératives (84 milliards d'euros) provient de leurs filiales privées, donc du secteur commercial.

## 2. LES ASSOCIATIONS

D'après Viviane Tchernogog, spécialiste des associations, le secteur associatif regroupe 1,3 million d'associations dont l'immense majorité concerne des très petites structures qui n'emploient pas de salariés et fonctionnent avec des bénévoles (16 millions en France). Les associations employeuses ne sont que 165 000

(12 % du total) pour 1,8 million de salariés, soit 5 % de l'emploi total français, et une masse salariale de 37 milliards d'euros (6 % de la masse globale). Ce sont elles qui concentrent l'essentiel des financements publics et privés. Le secteur contribue au total pour 3,5 % du PIB français.

## UNE LOI POUR L'ESS, POURQUOI ?

Cette loi est très attendue par les acteurs de l'ESS, comme l'était la création d'un ministère dédié, ce qui s'est produit avec celui confié à Benoît Hamon (maintenant disparu à l'occasion du récent remaniement<sup>1</sup>). Les attentes sont d'ordre essentiellement financières, et proviennent des associations, qui emploient 80 % des salariés de l'ESS et sont inquiètes de la baisse des subventions publiques. Pour le mouvement associatif, « les associations ont de plus en plus recours à la commande publique pour s'en sortir. Ce n'est pas sain, et nous demanderons à Benoît Hamon de revenir à des modes de financement

*permettant aux associations de se doter de fonds propres. Sinon, elles ne peuvent pas développer leurs propres projets et donc se montrer innovantes* ». Dès 2012, la demande portait en particulier sur la réservation d'une partie des fonds (500 millions d'euros) de Bpifrance, demande exaucée depuis, ainsi que sur un pourcentage de 25 % de marchés publics intégrant des clauses sociales dans les appels d'offres.

La loi, qui n'attend plus que son vote par le Sénat en seconde lecture, est volumineuse (53 articles), et ne saurait être résumée ici. Elle commence par une définition laborieuse

de l'ESS, destinée à inclure de droit les structures traditionnelles examinées plus haut, et à poser des conditions (draconiennes) pour le label « ESS » aux entreprises. Elle évoque ensuite les financements dédiés et définit l'agrément solidaire d'utilité sociale qui conditionne l'accès à la collecte de l'épargne solidaire. Une partie est réservée à la transmission des entreprises, avec une disposition vivement contestée qui impose la consultation du personnel<sup>2</sup>. Les derniers

chapitres sont consacrés à des modifications des régimes des mutuelles, des coopératives (dont les SCOP), des associations et des fondations. Compte tenu de ce que la loi n'est pas encore définitivement votée et de ce que beaucoup de décrets sont prévus dont on ne connaît évidemment pas la teneur, les observations de ce dossier se limiteront aux problèmes généraux que soulève l'ESS, et que la loi nouvelle n'aide pas à résoudre – quand elle ne les crée pas.

## LE CONSTAT INITIAL : UNE AMBIGUÏTÉ FONDAMENTALE, ET DES ILLUSIONS

La définition de l'ESS, telle que la loi nouvelle l'a fixée, est essentiellement ambiguë. La raison est que les auteurs de cette loi ont désiré englober de droit dans l'ESS des organismes extrêmement différents définis par leur seule structure juridique, en même temps qu'ils ont voulu en assurer l'homogénéité par une référence à une idéologie commune qui puisse les distinguer de l'économie de marché.

■ Un ensemble hétérogène... : qu'y a-t-il vraiment de commun entre les monstres économiques qui composent comme on l'a vu le secteur bancaire et assurantiel, ou les plus grandes coopératives agricoles, et le réseau considérable mais complètement émietté et souvent minuscule des associations comme les clubs de boulistes recevant des subventions des municipalités ? Et pourtant tous devraient répondre aux mêmes critères.

■ ... fortement teinté d'idéologie : « *Il existe autre chose que le profit et le capital* », voilà comment le rapporteur du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire est intervenu pendant les débats. La loi a pour objet de créer un cadre législatif pour l'ESS, afin d'en assurer son développement et en particulier son financement en réservant à son profit des ressources provenant en particulier de Bpifrance.

À cette occasion, le gouvernement, par la voix de Valérie Fourneyron, secrétaire d'État chargée du Commerce, appuyée par le rapporteur Yves Blein, commençant par convoquer les mânes de Platon et de Charles Gide, reprend ce socle de valeurs en insistant avec un prosélytisme appuyé sur l'alternative au capitalisme que l'ESS représente<sup>3</sup> ; et cela en prétendant offrir au pays un « *projet vertueux* » dans le cadre d'une « *loi inclusive* », c'est-à-dire dont peut bénéficier l'économie classique pour autant qu'elle se convertisse à ces valeurs<sup>4</sup>. Nous concluons qu'en fait cette loi « inclusive » n'est qu'un statut d'exclusion pour les entreprises qui ne sont pas membres de droit de l'ESS. Statut d'exclusion et même un statut déguisé pour bénéficier de nombreux avantages, notamment fiscaux.

La secrétaire d'État présente par ailleurs l'ESS comme un outil remarquable pour l'emploi, en relevant que depuis dix ans l'emploi a augmenté de 23 % dans l'ESS pour atteindre 2,3 millions, alors qu'il n'avait augmenté que de 7 % dans l'économie privée classique, en osant même y voir une « *économie résistante, qui résiste d'autant mieux qu'elle est libérée de l'emprise des capitaux et de l'impatience des impatientes* ».

■ 4 « *Il s'agit bien d'insuffler les valeurs de l'ESS à l'économie classique. Pour tout cela, l'économie sociale offre au pays un projet vertueux, que d'aucuns ont envie de rejoindre. Aussi, Benoît Hamon – son auteur, que je salue – a-t-il voulu que cette loi soit inclusive, c'est-à-dire qu'elle permette aux acteurs du monde capitaliste qui ont envie d'adhérer à ses valeurs et d'adopter ses comportements, de rejoindre l'économie sociale. C'est en effet par l'extension de son domaine d'influence, par la propagation du modèle vertueux qu'elle incarne, qu'elle pourra aussi demain, grâce à cette loi, se développer ».*

En résumé, il faudrait, d'après le gouvernement, voir dans l'ESS un modèle d'avenir, alternatif au capitalisme, plus méritant que le modèle classique et plus résilient en termes d'emploi, et auquel ce modèle classique devrait se convertir. Le gouvernement estime essentiel que l'État se préoccupe de son financement. La réalité économique s'éloigne grandement des beaux principes :

■ **S'agissant des grandes mutuelles et coopératives**, la spécificité par rapport à l'économie de marché est plus que douteuse. Dans le secteur bancaire, l'interpénétration entre le modèle coopératif et le modèle commercial est très prononcée, en particulier du fait de la constitution des groupes d'entreprises, un phénomène que l'on retrouve dans tous les secteurs. Ici, on peut citer les nombreux rachats de banques commerciales par une mutuelle comme le Crédit Agricole (Indosuez, Sofinco, Le Crédit Lyonnais), l'OPA du Crédit Mutuel sur le CIC ou encore la fusion entre les Banques Populaires et les Caisses d'Épargne. AXA, devenu numéro un mondial de l'assurance avec 91 milliards de chiffre d'affaires, fut à l'origine une petite mutuelle, et 20 % de son capital est toujours détenu par des mutuelles, ce dont son ex-PDG, Claude Bébear s'est félicité, considérant cette participation comme un « noyau protecteur » permettant d'« éviter les prédateurs ». Certes, mais est-ce qu'il faut pour autant répondre négativement à la question suivante : « L'idée de mutuelle se serait-elle totalement diluée dans le marché ?<sup>5</sup> »

Dans un dossier de la *Revue Banque* intitulé « Banques coopératives : des sociétés, des valeurs, de la finance... mais encore ? », la même question est posée. Dans l'une des contributions<sup>6</sup>, l'auteur écrit : « *La crise (...) aurait pu révéler les atouts collectifs de caractéristiques généralement revendiquées par les banques coopératives, si soucieuses de leurs "valeurs" et en partie reconnues par leurs concurrents... Après six années de ce qui*

*n'est plus une crise, il faut bien reconnaître que cela n'a pas été le cas.* » Et d'ajouter, sous le chapeau « *la mutualité ne lave pas plus blanc* », « *les banques coopératives ou mutualistes n'ont pas le monopole du bien...* »

■ **Dans le secteur des coopératives agricoles**, Thomas Brillet<sup>7</sup>, note que s'est établie une « *frontière entre la coopérative classique et la coopérative à tendance capitaliste dont la finalité s'éloigne du principe mutualiste pour devenir proche des objectifs du capitalisme* ». Cela se traduit par la fin de la règle « *un homme = une voix* » dans la mesure où les droits de vote des associés coopérateurs sont répartis en fonction de la participation dans le capital des filiales. Cela se traduit aussi par la reconnaissance par le Code rural français<sup>8</sup> de la possibilité pour les coopératives de « *distribuer à leurs associés coopérateurs et à leurs associés non coopérateurs tout ou partie des dividendes qu'elles ont reçus au titre de ces participations* ». Cela passe également par la dérogation à la règle de l'exclusivisme du fait que les filiales peuvent traiter autant qu'elles le veulent avec des tiers (à la limite, la coopérative pourrait ne plus avoir d'activité propre et n'être qu'une holding !). Cela passe enfin par le principe de la territorialité devenu théorique (cf. les développements internationaux).

■ **En ce qui concerne les associations enfin**, leur problématique est essentiellement la même que celle des mutuelles et coopératives, à savoir qu'elles ont des besoins financiers. Mais à la différence des dernières, ce n'est pas par le recours au marché des capitaux qu'elles réagissent, mais par le recours aux fonds publics, et quand la disette des subventions se fait sentir, par la multiplication des recettes d'activité... de type commercial.

Voici deux tableaux portant, l'un sur les ressources des associations (année 2011) suivant les secteurs d'activité et l'origine de ces ressources, et l'autre sur l'évolution depuis 2005 de ces indicateurs, extraits de l'ouvrage de Viviane Tchernonog<sup>9</sup>.

■ 5 Question posée dans l'article « *Assurance et marché, un capitalisme pertinent* » par Pierre Martin, qui y répond plutôt positivement.

■ 6 *L'avenir des banques mutualistes ou coopératives*, Hervé Juvin.

■ 7 Auteur d'un mémoire de fin d'études publié par l'Université de Rennes en 2012.

■ 8 Article L 523-5-1.

■ 9 *Le paysage associatif français*, Juris éditions, Dalloz.

## Poids des secteurs d'activité dans la perception des différentes ressources (en %)

Secteur d'activité	Ressources				
	Cotisations	Dons, mécénat et fondations	Recettes d'activité publiques et privées	Subventions publiques	Ensemble
• Action caritative et humanitaire	1,4 %	14,4 %	2,3 %	4,9 %	3,3 %
• Action sociale, santé	9,2 %	24 %	54,9 %	40,3 %	45,1 %
• Défense des droits et des causes	8,1 %	20,8 %	3,8 %	6,3 %	5,6 %
• Éducation, formation, insertion	7,9 %	10,2 %	13,7 %	13 %	12,8 %
• Sport	42 %	14,8 %	7 %	6,5 %	10,9 %
• Culture	13,9 %	12,2 %	7,5 %	12,8 %	9,7 %
• Loisirs et vie sociale	10,2 %	2,6 %	7,8 %	3,8 %	6,8 %
• Économie et développement local	7,2 %	1 %	3,1 %	12,4 %	5,7 %
<b>Total en %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Total en milliards d'euros</b>	<b>9,08</b>	<b>3,41</b>	<b>51,57</b>	<b>21,03</b>	<b>85,10</b>

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012.

On peut retenir de ces tableaux que sur un total de ressources de 85 milliards d'euros en 2012, les subventions publiques représentent à elles seules 21 milliards d'euros, soit un quart du total, l'action sociale et la santé prenant la part du lion avec 40 % du total. Les recettes d'activité représentent quant à elles 55 % des ressources avec 51,5 milliards d'euros, cependant que les cotisations (9 milliards d'euros) et surtout les dons (3,4 milliards d'euros) sont réduits à la portion congrue. Il est important de noter que les subventions publiques ne représentent qu'une partie du financement public, l'autre partie, à peu près comparable en volume, étant composée de commandes publiques. Au total, le financement public est du même ordre de grandeur que le financement privé.

Le secteur associatif bénéficie au total d'avantages de financement considérables. En effet, pour

une contribution à l'emploi d'environ 10 % de l'emploi total français, ce sont environ 21 milliards de subventions publiques qui sont versées, auxquelles il faut ajouter l'exonération d'impôt sur les sociétés et de TVA pour leurs activités non lucratives. De plus, les structures qui ne paient pas l'impôt sur les sociétés et la TVA doivent normalement s'acquitter de la taxe sur les salaires (à des taux variant de 4,25 % à 20 %). Il a été accordé aux associations se trouvant dans ce cas (87 % du total) des abattements successifs, dont le dernier, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, est passé de 6 002 à 20 000 euros par an et par structure, ce qui aura pour effet d'exonérer de toute taxe 70 % des associations et représentera un effort financier pour l'État de 314 millions d'euros (les mutuelles et coopératives de moins de 30 salariés en bénéficieront également).

## Évolution totale en volume des financements selon leur nature de 2005 à 2011 (en %)

Ressources (nature)	Évolution des ressources		
	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Évolution globale 2005-2011			
• Cotisations	-10 %	+13 %	+5 %
• Dons, mécénat et fondations	-26 %	+9 %	-3 %
• Recettes d'activité publiques et privées	+31 %	+46 %	+44 %
• Subventions publiques	-12 %	-18 %	-17 %
• Ensemble	+7 %	+18 %	+15,9 %

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012.

Ce second tableau montre une évolution très nette des sources de financement, puisqu'en six années les subventions publiques ont baissé de 18 % pendant que les recettes d'activité (publiques et privées) ont au contraire augmenté de 46 %, à 51,5 milliards d'euros. Les financements publics proviennent de l'État (11 %), des communes (13 %), des départements et régions (11 %) et organismes sociaux (9 %). Ils sont en profonde restructuration, la baisse des subventions étant liée à la crise en contrepartie de la hausse des commandes publiques, facilitée par l'évolution de la réglementation des appels d'offres. L'auteur conclut que *« ce recours croissant à la commande publique assèche l'initiative associative, accentue la mise en concurrence entre les associations entre elles mais aussi avec des opérateurs lucratifs, au détriment de l'innovation sociale »*.

En ce qui concerne l'emploi, contrairement à ce que prétend la ministre Valérie Fourneyron, l'auteur note qu'*« après 110 ans d'un développement continu », « qui a été à un moment tellement élevé... qu'il a conduit le gouvernement à utiliser les associations comme un instrument des politiques de l'emploi, le secteur associatif a connu fin 2010 une baisse de l'emploi salarié qui s'est poursuivie en 2011 »*. L'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (Udes, 70 000 entreprises et un million de salariés) vient de publier un communiqué alarmiste, selon lequel le taux de croissance de l'emploi stagne autour de 0,1 % depuis 2011 dans l'Économie sociale et solidaire (contre 2 % en 2010), 8 500 emplois ayant été perdus (ce qui n'est quand même pas considérable !) et, en l'absence de compensation, d'*« énormes difficultés »* seraient à craindre dans les secteurs sanitaire, social et médico-social en particulier. En cause, la *« chute des financements publics de l'État comme des collectivités territoriales, la généralisation des logiques d'appels d'offres, ce qui donne l'avantage aux moins-disants financiers ;*

*la baisse de la consommation des ménages, en particulier pour tout ce qui touche aux services à la personne »*. Dans le secteur des cliniques, des maisons de retraite, de la petite enfance, du tourisme social ou de l'aide à domicile, l'Udes relève que le monde associatif se retrouve de plus en plus souvent en situation de concurrence avec le privé lucratif. D'autres associations sont aussi montées au créneau (la FNARS, le Secours catholique, Emmaüs...) et ont été jusqu'à juger *« inacceptable et contre-productive »* l'inégalité dont souffrirait ainsi le secteur associatif.

On le voit, l'ESS est un concept hétéroclite que ne saurait réunir l'ambition fondamentale exprimée par les auteurs de la loi nouvelle d'être une alternative au capitalisme – ni d'ailleurs un outil essentiel pour l'emploi. Les problèmes que soulève le constat que nous venons de faire sont, quant à eux, aussi de nature différente suivant que l'on considère d'une part les mutuelles et les coopératives et d'autre part les associations.

Les premières amènent à se poser la question de la légitimité de leur régime dans un cadre de concurrence avec le secteur commercial. Si, grâce à l'intervention de Bruxelles, cette question a fini par être réglée récemment s'agissant des mutuelles d'assurance, elle continue à se poser pour les coopératives, du moins lorsque celles-ci se sont développées à un point tel que la condition de territorialité a perdu son sens. Quant aux associations, elles posent concurremment différents problèmes, qui tiennent tout à la fois au statut d'exclusion imposé aux entreprises commerciales par la loi nouvelle, à l'importance de leur financement dans la mesure où il est de source publique et enfin à des relations de concurrence déloyale avec le secteur privé. Ce sont ces problèmes qui vont maintenant être passés en revue.

## PROPOSITIONS DE LA FONDATION IFRAP

### 1. MUTUELLES D'ASSURANCE, LA COHABITATION RÉGULARISÉE AVEC LES COMPAGNIES D'ASSURANCES

Sociétés d'assurance d'une part et mutuelles régies par le Code de la mutualité ainsi qu'instituts de prévoyance d'autre part, se sont longuement heurtés à propos de distorsions de concurrence créées par le régime fiscal favorable des seconds. Les conflits ont fini par être réglés grâce à deux interventions de la Commission européenne, par application de la réglementation des aides d'État.

#### L'application des règles de concurrence et le rôle de la Commission européenne

La question se posait de savoir dans quelle mesure les règles de concurrence, et en particulier celles relatives aux aides d'État<sup>10</sup> étaient applicables aux mutuelles et IP. En l'occurrence, la distorsion de concurrence provenait de l'exonération, qui datait de 1945, de la taxe sur les conventions d'assurance pour les risques maladie, levée au taux de 7 %. En 2001<sup>11</sup>, la Commission a demandé à la France de mettre fin à cette exonération. Relevant que « depuis notamment l'entrée en vigueur des troisièmes directives assurance et leur transposition aux mutuelles en 2001, le marché de l'assurance dans l'Union européenne est de plus en plus concurrentiel et intégré », la Commission a fondé sa demande sur le fait qu'« il n'apparaît pas que la prestation d'assurance complémentaire maladie par les mutuelles et institutions de prévoyance

*relève en soi d'un service d'intérêt économique général explicitement inscrit dans les statuts de ces organismes. Les autorités françaises n'ont en tout état de cause fourni aucune justification permettant d'apprécier la réalité des coûts particuliers encourus par les mutuelles au titre d'une mission d'intérêt général ».*

La France a alors substitué l'exonération spécifique en faveur des mutuelles et institutions de prévoyance par une exonération au profit des contrats d'assurance maladie dits « solidaires », c'est-à-dire sans examen médical préalable, et ce indépendamment du statut de l'organisme donneur d'assurance, ce que la Commission a jugé acceptable. Le résultat a été naturellement la généralisation par tous les opérateurs de l'offre de contrats solidaires. Mais quelques années plus tard, le même problème s'est posé à la suite d'une exonération identique concernant cette fois la taxe portant sur les risques non-maladie. La Commission est de nouveau intervenue<sup>12</sup> avec les mêmes arguments... et les mêmes résultats. Ainsi, c'est grâce à la réglementation européenne qu'il a pu être mis fin à une distorsion de concurrence datant de plus d'un demi-siècle.

À noter que les règles de solvabilité sont applicables de la même façon aux sociétés et aux mutuelles<sup>13</sup>.

■ 10 Article 106-2 du traité de Lisbonne : Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

■ 11 Communication du 13 novembre 2001, IP/01/1575.

■ 12 Par une communication du 2 mars 2005 (IP/05/243).

■ 13 Directive Solvabilité II, initialement prévue pour s'appliquer au 1<sup>er</sup> janvier 2014, et remplacée par la Directive Omnibus II qui s'appliquera en 2016.

### 2. GRANDES COOPÉRATIVES AGRICOLES, LA LÉGITIMITÉ DE LEUR RÉGIME EN QUESTION

Les distorsions de concurrence ont été soulignées par un rapport du 18 novembre 2010 émanant du sénateur Joël Bourdin : « Les sociétés coopératives agricoles bénéficient de nombreux avantages fiscaux, tels que des exonérations totales ou partielles d'impôt sur les sociétés (IS) pour un montant estimé

*à 50 millions d'euros ; de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour un coût total de 10 millions d'euros ; des impôts issus de la suppression de la taxe professionnelle, à savoir la Contribution économique territoriale (CET), composée de la Cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la Cotisation sur la valeur ajoutée*

des entreprises (CVAE) ; d'Impôt forfaitaire annuel (IFA) ; de la taxe sur les salaires ; de taxe d'apprentissage ; de droit d'enregistrement sur les mutations immobilières ; de taxe sur les bureaux en Île-de-France... » La Direction de la Législation fiscale a récapitulé certaines de ces mesures (au nombre de 13), dont le coût total est estimé à 110 millions d'euros. Il faut ajouter à ces avantages, l'octroi de garanties publiques pour les emprunts bancaires contractés par les coopératives, alors que les sociétés de négoce ont dû constituer une société de caution mutuelle pour parvenir au même résultat.

Plusieurs plaintes pour aides d'État ont été déposées au niveau communautaire à partir de plusieurs pays, notamment en 2004 par la Confédération française du commerce de gros et du commerce international. La Commission a notifié trois demandes d'information à l'État français, dont la dernière en 2009, mais aucune procédure n'a été formellement ouverte et la Commission n'a pas conclu, raison pour laquelle le gouvernement fait la sourde oreille.

Il faut dire que la question est plus ardue que pour les mutuelles<sup>14</sup>. Le rapporteur estime que l'exonération de CET (CFE et CVAE) qui remplace la taxe professionnelle « paraît peu équitable » puisqu'elle conduit à exonérer toutes les opérations, y compris celles réalisées avec des tiers. À juste titre, le rapporteur propose *a minima* de limiter les exonérations aux seules opérations réalisées avec les coopérateurs, mais aussi de plafonner les avantages fiscaux, ainsi que de limiter le bénéfice des exonérations aux seules coopératives de taille modeste, par exemple en se référant à la définition de la PME.

S'il ne semble pas que les recours communautaires puissent prospérer, il n'en reste pas moins que le comportement du gouvernement est critiquable à plusieurs titres. En premier lieu, les réponses faites aux demandes d'information de la Commission ne sont pas satisfaisantes car elles ne permettent pas de juger de « la proportionnalité du régime fiscal » aux contraintes pesant sur les coopératives ni sur « la possibilité de ventiler le coût budgétaire des exonérations entre PME et grandes entreprises ».

En second lieu, comme l'explique Thomas Brillet : « De l'équilibre recherché au niveau européen, ce fameux "pied d'égalité" mentionné dans le règlement 1435/2003 de l'UE, on passe désormais à un déséquilibre concurrentiel dont les principales victimes sont au niveau français, les entreprises non coopératives concurrentes et au niveau de l'UER, les coopératives agricoles des autres États membres, précisément les coopératives nord européennes fiscalisées. »

Enfin, le récent épisode du CICE entraîne un débat qui n'est d'ailleurs pas propre aux coopératives mais qui, concernant ces dernières, se traduit par des conséquences inacceptables. Au prétexte que les coopératives ne paient pas d'IS et ne peuvent donc pas prétendre au crédit d'impôt compétitivité emploi, il faudrait leur accorder par ailleurs des compensations. C'est ce que réclame le président de *Coop de France*, citant un chiffre de 100 millions d'euros de différentiel, et demandant « une mesure d'allègement des charges à un niveau équivalent au CICE, outre les nouveaux allègements applicables à toutes les entreprises qui seront proposés, type suppression C3S. À défaut, il y aura une forte rupture de concurrence entre les coopératives agricoles et leurs concurrents ». Autrement dit, il faudrait instituer au profit des coopératives un impôt négatif, du type de la prime pour l'emploi accordée aux contribuables physiques non imposables, de façon à créer une sorte de coefficient multiplicateur du privilège fiscal dont ces coopératives bénéficient par ailleurs ! Et le plus inacceptable est que le gouvernement semble bien disposé à satisfaire cette revendication, si l'on en croit le président de *Coop de France*, évoquant un engagement pris récemment par le Premier ministre. Bruxelles ayant en effet écarté l'octroi du CICE aux entreprises exonérées d'IS – sinon ce ne serait plus un crédit d'impôt – qu'à cela ne tienne, le gouvernement se serait alors engagé à trouver des compensations par ailleurs...

La question n'est à notre connaissance pas encore résolue, mais on voit que les accusations réciproques à base de concurrence faussée ne sont pas près de s'éteindre.

■ 14 Pour les mutuelles il s'agissait en effet d'une taxe sectorielle pour laquelle les autorités françaises n'avaient produit aucune justification de coûts liés à une mission d'intérêt général. Dans le cas des coopératives, il s'agit de diverses dispositions non sectorielles mais liées à la transparence fiscale (surtout pour l'IS) qui caractérise toutes les sociétés de personnes. La réglementation communautaire n'a pas compétence pour juger de la conformité des statuts légaux aux règles de concurrence.

## ■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- Réduire les avantages fiscaux des coopératives d'une taille supérieure aux PME et respecter le principe de proportionnalité de ces avantages aux contraintes.
- Ne pas compenser au profit des membres de droit de l'ESS l'absence de baisse des charges fiscales qui pèsent sur les seules entreprises assujetties aux impôts commerciaux (CICE, C3S).

19

### 3. LA LOI NOUVELLE, DE FAIT UN STATUT D'EXCLUSION DES ENTREPRISES

Le projet de loi-cadre sur l'ESS définit cette dernière de façon alambiquée, par le but poursuivi (« autre que le *seul* partage de bénéfiques »), par une gouvernance démocratique, (« prévoyant la participation, dont l'expression n'est *pas seulement* liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés et parties prenantes aux réalisations de l'entreprise ») et par une gestion où les bénéfiques sont « *majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise* », et où les *réserves obligatoires* constituées, impartageables, de même que le boni de liquidation, ne peuvent pas être distribuées. Immédiatement après, il est indiqué que l'ESS est constitué de droit par les mutuelles, les coopératives et les associations (et fondations), **ainsi que les entreprises mais à condition que ces dernières remplissent les conditions de la définition ci-dessus, et précisément détaillées<sup>15</sup> et qu'elles poursuivent un but d'« utilité sociale ».**

En outre, l'Assemblée nationale a ajouté un guide des bonnes pratiques, portant sur des points définis de façon très vague et sans rapport avec l'ESS (politique salariale, stratégie, lutte contre les discriminations, etc.), et assujettissant les entreprises (et non les mutuelles, coopératives et associations) à de lourdes obligations administratives et paperassières. Il s'agit en fait d'obligations nouvelles et d'origine idéologique que les députés n'ont pas osé inclure dans le Code du travail, mais dont ce serait la place normale. La dénonciation s'impose, cet article 2 devrait être supprimé.

Autrement dit, les entreprises constituées sous forme de sociétés pour la plupart, ne peuvent obtenir le label de l'ESS qu'en respectant des

conditions dont le seul énoncé suffit à rebuter – c'est probablement son but. Cette tartufferie évite de se poser la question du respect, douteux dans bien des cas, des conditions exigées par les entreprises et que l'on n'exige donc pas des organismes « de droit ». Le résultat est que, au contraire de la prétention de vouloir accueillir les entreprises dans l'ESS, celui-ci fonctionne comme un véritable statut d'exclusion. Or, ce n'est pas neutre car l'État a fait la promesse de mobiliser au profit de l'ESS 500 millions d'euros, grâce à un fonds de financement géré par Bpifrance et amené à distribuer des avances remboursables, à un fonds de fonds avec une capacité de 100 millions d'euros d'investissements, à des garanties bancaires offertes par Bpifrance, au fléchage de l'épargne dite solidaire... Est-il justifié d'ajouter des avantages particuliers au profit d'une catégorie distinguée par la seule adoption d'un statut formel ?

On ajoutera que la loi nouvelle tourne le dos à la définition donnée de l'ESS tant par la Commission de Bruxelles, que par l'OCDE. La première indique que l'ESS doit s'appuyer sur « *le champ d'activité des entreprises et leur finalité plutôt que sur leur statut* », et la seconde définit aussi l'ESS par sa finalité, se contentant de signaler que la « *maximisation des profits* » ne doit pas être la raison principale de la démarche des entreprises de l'ESS. De même encore, le Centre d'analyse stratégique devenu le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, précise que la « *distinction faite jusqu'ici entre entreprises à but lucratif et organisations à but non lucratif ne semble plus en mesure de rendre pleinement compte de la réalité du secteur, qui n'exclut pas le profit*

■ 15 « L'ESS est composé... par les sociétés commerciales qui, aux termes de leurs statuts, remplissent les conditions suivantes :

■ a) elles respectent les conditions fixées au I du présent article ;  
 ■ b) elles recherchent une utilité sociale au sens de l'article 2 de la présente loi ;  
 ■ c) elles appliquent les principes de gestion suivants :

■ le prélèvement d'une fraction (...) au moins égale à 20 % des bénéfiques de l'exercice, affecté à la constitution d'une réserve statutaire obligatoire, dite « fonds de développement », tant que le montant total des diverses réserves n'atteint pas le montant du capital social (...);  
 ■ le prélèvement d'une fraction (...) au moins égale à 50 % des bénéfiques de l'exercice, affecté au report bénéficiaire ainsi qu'aux réserves obligatoires (...);  
 ■ l'interdiction pour la société de racheter des actions ou des parts sociales,

20

■ d'amortir le capital et de procéder à une réduction du capital non motivée par des pertes, sauf lorsque ces opérations interviennent dans des situations ou selon des conditions prévues par décret. »

mais le considère comme un instrument pour réaliser des objectifs humains et sociaux ». Déclaration d'importance venant d'un commissariat rattaché au Premier ministre, mais qui n'a eu aucun

effet. Le résultat est que la loi nouvelle consacre clairement une discrimination au détriment des entreprises. Dommage que l'opposition parlementaire se soit désintéressée de la question.

### ■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- simplifier les conditions d'accès au « label ESS » pour les entreprises, en ne s'attachant qu'à la finalité d'utilité sociale et supprimer le futur guide des bonnes pratiques, ainsi que les obligations qui en découlent.

## 4. ASSOCIATIONS, UN FINANCEMENT TROP À BASE DE RESSOURCES PUBLIQUES

Il n'est pas question ici de mettre en cause l'importance des associations, que ce soit dans le cadre de la vie locale ou dans les domaines social et médico-social. Les associations remplissent, du point de vue de la cohésion sociale, de la motivation de ses acteurs et de la qualité de vie en général, un rôle qu'elles sont seules à pouvoir remplir. Mais il ne s'ensuit pas qu'il ne faille pas scruter avec beaucoup d'attention l'usage fait des fonds publics pour des buts qui ne méritent pas les sommes qui leur sont consacrées, ou dans le cadre d'aides qui relèvent trop souvent du clientélisme.

### Subventions et avantages fiscaux pour les associations

21 milliards de subventions aux associations<sup>16</sup> ! Soit plus d'un tiers du rendement de l'impôt sur le revenu, ou pas loin de la moitié du budget de la défense. Du point de vue de l'emploi, ces subventions sont supérieures aux allègements de charges sociales sur les bas salaires. Certes, les subventions n'ont pas pour seul objet de favoriser l'emploi, mais on a vu que servir d'outil pour l'emploi est quand même la justification principale de la nouvelle loi sur l'ESS. La comparaison n'est de ce point de vue pas à l'avantage des subventions : 21 milliards d'euros pour 1,8 million de salariés contre 20 milliards d'euros de 9 à 10 millions de salariés<sup>17</sup>, et sauver entre 500 000 et 800 000 emplois. Sans compter les avantages dont bénéficient les associations en tant qu'acteurs du secteur non marchand dans le

cadre des emplois aidés : l'État participe à hauteur de 75 %, voire 95 % du Smic contre 35 % dans le secteur marchand. Ces avantages ne sont pas comptabilisés dans les subventions. De plus, les associations ne paient ni impôt sur les sociétés ni TVA, tout du moins lorsqu'elles ne réalisent pas de bénéfices commerciaux. Tout ceci n'a pas empêché le secteur associatif employeur de se plaindre amèrement de ne pas pouvoir participer à la distribution de la manne prévue des 20 milliards d'euros du CICE, du fait qu'il s'agisse d'un crédit d'impôt sur les sociétés.

### Des subventions trop complaisantes

À tout seigneur, tout honneur. Selon Le Figaro, « l'État se sert royalement. Chaque ministère entretient à grands frais ses bonnes œuvres, gérées la plupart du temps par les syndicats. Rien qu'à Bercy, l'Association pour la gestion des restaurants des administrations financières (Agraf) a reçu en 2010 un chèque de 10,3 millions d'euros ». Sans compter que l'Agraf ne suit pas les règles de gouvernance démocratique propres à l'ESS, en ne réunissant jamais ses membres. Qu'est-ce qui justifie cette générosité et ces irrégularités ? Nous avons étudié dans un dossier précédent<sup>18</sup> les dépenses de subventions de l'Île-de-France. En 2010, cette région a soutenu 3 400 associations pour un montant de 520 millions d'euros (12 % des dépenses totales de la région). Nous avons noté des exemples frappants qui tiennent de la gabegie<sup>19</sup>.

Autre exemple, celui du budget municipal

de Lille. « *Vivre dans une ville où le budget de la culture est supérieur à celui dévolu à l'économie et à l'emploi, est irrationnel* », critique Brigitte Mauroy, nièce de Pierre Mauroy, élue au conseil municipal, en 2008. En 2011, le budget municipal a réservé en effet 3 % (11,5 millions d'euros) à l'emploi, contre 46 % (147 millions) aux solidarités et 35 % (123 millions d'euros) à l'urbanisme. Par ailleurs, il faut en passer par la politique décidée par Martine Aubry, qui a beaucoup misé sur le programme culturel « Lille3000 », par ailleurs critiqué de toutes parts pour son caractère dispendieux, surtout dans un contexte de crise. « *Soit on rentre dans le moule de Lille3000, soit on est marginalisé* », dit un élu. Un associatif engagé depuis de longues années à Lille confirme : « *On n'a pas eu de baisses de subventions durant ce mandat, au contraire. Mais il faut reconnaître que beaucoup de choses proposées sont hors-sol et éloignées de ce qu'on fait toute l'année. On se sent un peu comme la cinquième roue du carrosse ; on n'est sollicités que pour des bricoles et il faut toujours travailler à flux tendu pour, au final, des bouts de chandelles.* »

### Plutôt des dons privés que des subventions publiques

Ces dernières citations nous engagent dans un débat qui dépasse celui des excès de la générosité publique. Il s'agit de savoir s'il n'est pas préférable, toutes les fois que cela a un sens, de compter plus sur des dons privés et le mécénat, que sur des subventions publiques reposant sur la fiscalité. Dans le premier cas, le caractère volontaire du don assure que l'initiative de l'association rencontre les besoins ou désirs du public. Dans le second, on est dépendant du jugement arbitraire des administrations, lesquelles prennent l'initiative de là où elles jugent utile de faire porter leurs aides avec le risque de la complaisance et du clientélisme. C'est au fond le débat classique sur le rôle de l'État, toujours aussi classiquement réglé en France en faveur de l'État, au contraire du modèle américain.

Le modèle français a aussi l'inconvénient de favoriser la manifestation d'exigences mal placées des bénéficiaires d'aides publiques à l'égard des administrations, comme l'exemple en encadré l'illustre.

■ 16 Chiffre conservateur retenu par Viviane Tchernogog après avoir extourné d'un total de 34 milliards les sommes qui ne correspondent pas à de véritables subventions, comme celles versées à l'Afpa, 1<sup>er</sup> organisme de formation professionnelle.

■ 17 Les allègements portent sur les salaires jusqu'à 1,6 Smic, soit 58 % de l'emploi total privé et public estimé à environ 17 millions de salariés.

■ 18 Dépenses régionales l'exemple de l'île de France Société Civile, n° 127, septembre 2012

■ 19 Ainsi du Lieu du Design, du Comité régional du tourisme, du Centre Hubertine Auclert, ou encore du CentQuatre, espace culturel ayant nécessité 120 millions de travaux et 8 millions par an de subventions pour une fréquentation très médiocre.

## Attacafa à Lille, ou le droit au comblement de passif

Attacafa est une association lilloise qui a 30 ans d'existence et qui se définit comme « *œuvrant pour la diffusion et la promotion de musiques du monde, en s'entourant d'artistes de toutes disciplines confondues* ». Elle reçoit chaque année de la ville de Lille, entre autres subventions provenant notamment de l'Institut de France pour ses interventions internationales, environ 100 000 euros de subventions. Cette année, l'opposition s'est prononcée contre l'octroi de la subvention : « *Ces dernières années, le festival a enflé jusqu'à craquer au niveau financier. Parfois, on devrait être capable de faire les gros yeux, comme les parents.* » La mairie avait dû consentir en décembre dernier un soutien exceptionnel de 10 000 euros pour éviter un dépôt de bilan après avertissement du commissaire aux comptes.

Il n'est pas question ici de mettre en question la légitimité de l'association. Mais la réaction d'arrogance de cette dernière a été pour le moins étonnante, comme l'explique *La Voix du Nord* : « *Les difficultés, c'est pas de ce mercredi, ça fait trente ans que ça dure* »... La sortie de l'opposition a ulcéré les associatifs. « *Alors qu'on manque d'air, il faut cesser de respirer ?* », s'indigne la responsable. « *On a 30 ans, on n'a pas à subir de paternalisme, ni de gros yeux.* » Un seul commentaire : S'imaginer-t-on un seul instant une entreprise privée subventionnée au bord du dépôt de bilan, réagir de la sorte et reprocher à son bienfaiteur son paternalisme ? Non, bien entendu. Mais voilà, sans doute parce qu'il s'agit d'une activité ayant une « *utilité sociale* » et ne distribuant pas de bénéfices, elle est fondée à estimer que la municipalité n'a pas le droit de la laisser tomber en faillite...

Nous sommes quant à nous, bien plus favorables au modèle américain, qui repose bien davantage sur les dons et legs privés que sur le financement public (qui par exemple finance la protection sociale à hauteur de 16 % contre 25 % en moyenne dans l'Union européenne). La différence essentielle entre les fiscalités française et américaine des dons et legs, est l'absence de limite de déductibilité ; sachant toutefois que seules les associations poursuivant un but d'intérêt général peuvent se prévaloir de ce régime, par opposition à celles dont l'activité est tournée vers l'intérêt de leurs membres. D'où le rôle majeur des grandes

fondations comme Gates, Ford, Getty... De toute façon, les acteurs de l'ESS sont conscients des insuffisances de la culture de la subvention, qui empêche de « se constituer des fonds propres » nécessaires, comme le précise Nadia Bellaoui<sup>20</sup> : « *La culture de la subvention est celle du budget à l'équilibre et ne laisse pas la possibilité aux associations de constituer les réserves à partir de leurs financements non consommés.* » Mais pour le moment, les associations tentent de se tourner vers les recettes des activités privées ou publiques provenant des commandes et appels d'offres, plutôt que vers les dons et le mécénat.

■ 20 Présidente de la Conférence permanente des coordinations associatives.

■ 21 Rapport déposé en septembre 2013 par le député Juanico en fin de la

« mission parlementaire sur la fiscalité du secteur non-lucratif » lancée en avril de la même année, et qui avait pour but de déterminer dans quelle mesure les fiscalités divergentes des secteurs lucratif et non-lucratif, et particulièrement le CICE, aboutissent à des distorsions de concurrence.

■ 22 Il s'agit de la règle dite des « 4P », qui a pour but de déterminer si les associations exercent dans les mêmes conditions que les entreprises commerciales, ce que soutient la FESP.

### ■ Propositions de la Fondation iFRAP :

- assurer un contrôle beaucoup plus serré des subventions, particulièrement dans le domaine culturel, en mesurant leur intérêt par comparaison avec les fréquentations constatées sur d'autres manifestations, et en limitant strictement les subventions aux associations qui ne poursuivent pas un but d'intérêt général, mais qui n'agissent que dans l'intérêt de leurs membres et peuvent subvenir à leurs propres besoins (on songe à certaines associations sportives) ;
- élargir les plafonds de déductibilité des dons et legs.

## 5. LES ENTREPRISES DU SECTEUR COMMERCIAL VICTIMES DE DISCRIMINATIONS

### Remarque préliminaire

Les associations sont certes présentes, là où le secteur privé lucratif est absent. Mais il est aussi vrai, comme le souligne un récent rapport parlementaire<sup>21</sup>, que le secteur lucratif est « *entré récemment dans certains secteurs (la garde d'enfants, les services à la personne, les EHPAD...) et a créé une concurrence dans des secteurs qui auparavant étaient uniquement associatifs ou publics* ». Il y a créé un grand nombre d'emplois, particulièrement dans l'hébergement médicalisé pour personnes âgées, les activités liées à la santé, ou encore, bien que dans une moindre mesure, les aides à domicile.

Dans le domaine des Services à la personne (SAP), la Fédération du service aux particuliers (FESP) a relevé que les entreprises du secteur ont le bilan économique le plus profitable pour l'État et sont les plus dynamiques en termes de création d'emploi : 16 % de croissance contre 6 % de baisse pour les associations, ainsi qu'il ressort d'une étude de la DARES d'avril 2013 sur les chiffres de 2011. Il est donc important de veiller à ne pas désavantager les entreprises de l'économie de marché sous prétexte qu'elles feraient concurrence à l'ESS, ce qui serait singulièrement paradoxal, alors

qu'elles sont soumises à des contraintes très supérieures du point de vue fiscal et administratif aux associations.

### La question des avantages fiscaux

Le rapport Juanico ne parvient pas à conclure clairement sur la question des avantages fiscaux respectifs des deux secteurs et particulièrement sur le CICE. Mais la FESP considère que la plupart des associations ne devraient pas échapper aux impositions sur les bénéficiaires et bénéficieraient dans ce cas du CICE. Et la FESP montre que la quasi-totalité des associations ne s'acquittent pas de la TVA, ce qu'elle n'estime pas conforme aux règles fiscales<sup>22</sup>. Selon l'Inspection générale des finances (IGF), le coût des exonérations TVA se monte à 650 millions d'euros. La FESP critique donc vigoureusement la position des rapporteurs, favorable à une compensation pour les associations. Nous trouvons aussi, quant à nous, la position des rapporteurs aussi peu justifiée que la promesse du gouvernement que nous avons citée, de créer un impôt négatif au profit des coopératives<sup>23</sup>.

### Des discriminations au détriment des tarifs

L'administration a été contrainte de signaler que la circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2008 « *demandant aux conseils généraux de fixer pour les services agréés, un tarif*

*de prise en charge égale à la moyenne des tarifs des services autorisés n'est pas toujours appliquée* ». D'une façon générale, les entreprises de SAP se plaignent d'un traitement défavorable par les offreurs de marchés publics des services « agréés » par rapport aux services « autorisés » qui sont ceux des associations<sup>24</sup>. Cette différence de traitement se manifeste en particulier par des manques de référencement auprès des bénéficiaires, ce qui est évidemment très pernicieux.

### La concurrence faussée dans les crèches

La Fédération des entreprises de crèches (FFEC) évoque plusieurs types de distorsions de concurrence (utilisation de coûts réduits et subventionnés dans les procédures de mise en concurrence, conventions d'objectifs contraires aux règles de la commande publique passées par les communes avec les crèches associatives, présence sur le marché de « fausses associations », qui sous-traitent leurs prestations à des entreprises privées. La FFEC est aussi victime de décisions de conseils généraux décidant, contrairement au principe d'égalité devant la loi, d'exclure les crèches à but lucratif du bénéfice de subventions. C'est ainsi que le tribunal administratif de Montreuil a annulé une délibération du Conseil général de Seine-Saint-Denis le 19 novembre 2013.

■ 23 Cette question des impôts négatifs utilisés pour redresser de prétendues inégalités fiscales pollue nombre de débats. Au prétexte que des baisses d'impôts ne profitent pas par définition à ceux qui n'en paient pas, on cherche par une logique parfaitement pernicieuse, à compenser par un avantage au profit de ces derniers l'allègement de la pénalité consentie à ceux qui paient des impôts. L'origine en remonte à la prime pour l'emploi décidée par Laurent Fabius.

■ 24 En général, on peut redouter de nouveaux « chocs de complexité » créés par la loi nouvelle, même pour les associations. Ainsi en est-il de l'agrément solidaire d'utilité sociale, où cette loi, et surtout les décrets à paraître, vont imposer des conditions complexes qui suscitent de fermes critiques, notamment de la part de l'association Finansol, spécialisée dans la finance solidaire.

#### ■ Propositions de la Fondation iFRAP :

Un ensemble de vigilances s'impose :

- éviter les complaisances au niveau fiscal, que ce soit pour introduire des compensations à de prétendus désavantages comme le CICE ou pour fermer les yeux sur des non-applications de la règle fiscale des « 4P » (IS et TVA),
- veiller à l'absence de discriminations au niveau des prescripteurs publics de marchés, et s'assurer du respect de l'égalité des tarifs entre services agréés et services autorisés,
- veiller à ce que la loi nouvelle ne se traduise pas pour tous, associations comprises par le « choc de complexité », qui s'annonce dans la réglementation.

## CONCLUSION

---

Avec la nouvelle loi, le législateur a l'ambition de réunir sous une seule appellation un ensemble hétéroclite d'acteurs dont l'unité apparente tient à un historique lointain, que le développement économique a rendu en grande partie caduc. Non seulement ces acteurs rencontrent des problèmes de nature différente, mais de plus, les critères qui sont censés les réunir sont bien davantage idéologiques qu'économiquement fondés.

Au prix d'une dilution prononcée dans l'économie de marché, l'organisation du système mutualiste paraît stabilisée, particulièrement s'agissant du secteur de l'assurance, de sorte que la cohabitation entre mutuelles et entreprises commerciales est devenue paisible. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les coopératives lorsque leur gigantisme les écarte des principes traditionnels de l'économie solidaire, ce qui les conduit à s'affronter aux entreprises commerciales en profitant en particulier de privilèges fiscaux (2,5 milliards d'euros) injustifiés. Cette question n'est malheureusement pas en voie de règlement, la loi nouvelle restant muette à ce sujet, alors qu'il faudrait limiter l'application du régime de l'ESS en fonction de la taille des coopératives.

La problématique des associations est tout autre. Il s'agit pour elles, de faire face à la diminution constante et inéluctable des subventions publiques. Mais demander à l'État d'assurer leurs fonds propres n'est pas la solution, non plus que créer un sec-

teur réservé comme le fait la loi nouvelle. Il faut d'une part, bien davantage miser sur l'épargne privée en facilitant la défiscalisation des dons et legs et, d'autre part, concentrer les subventions publiques sur les activités dites d'« utilité sociale », qui devrait être le critère fondamental. L'activité des associations ne peut pas se résumer à s'extraire de l'économie de marché. Nous estimons que le législateur fait fausse route en voulant « insuffler les valeurs de l'ESS à l'économie classique », dans la mesure où ces valeurs se définissent comme le « projet vertueux », consistant à refuser tout critère de rentabilité. Cela se traduit entre autres, par des salaires nettement inférieurs à ceux du secteur commercial et par des recours artificiellement gonflés aux « emplois d'avenir », si mal nommés, et autres contrats aidés qui sont tout sauf le signe d'une économie dynamique.

L'opposition de nature idéologique entre lucrativité et absence de lucrativité est un leurre, comme le soulignent de nombreux organismes internationaux. On reconnaît en fait dans la loi nouvelle l'aversion idéologique pour l'actionnariat et les dividendes. Contentons-nous ici de rappeler que le secteur commercial, qui se trouve en concurrence avec les associations, est composé de petites, voire très petites entreprises étrangères au monde de la finance et qui ne distribuent pas de dividendes... La non-lucrativité n'est pas gage de vertu, « ne lave pas plus blanc », et ne justifie certainement pas les distorsions de concurrence.