

<http://lipietz.net/Vous-avez-dit-non-lucratives>

Après-demain n°428

Vous avez dit ' non-lucratives ' ?

- Vie publique - Articles et débats -



Publication date: mercredi 1er novembre 2000

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Cet article résume quelques passages de mon rapport à Madame Aubry du 29 septembre 2000, Sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale.

La question de la non-lucrativité des associations doit être resituée dans ses origines historiques. L'association est née d'un processus d'auto-affirmation populaire, un combat permanent contre les deux formes à qui la Révolution Française conféra le monopole de l'activité sociale, l'Entreprise et l'État, et contre les deux formes qu'elle avait bien pris soin de ne pas remettre en cause : la Famille et l'Église. Reprenant à l'origine les idéaux de réciprocité et de désintéressement des deux dernières, " l'économie sociale ", dont le mouvement associatif, conquiert peu à peu sa place au soleil de la République, du moins aux yeux de l'État, qui, au nom de son caractère de service désintéressé, lui concède d'importants avantages fiscaux.

Elle prend alors peu à peu toute sa place économique, récupérant au passage les fonctions de l'Église déchue de son lien à l'État, et se trouve dès lors directement en concurrence avec l'Entreprise et son règne du profit. L'exigence de non-lucrativité prend alors un tout autre sens : de moins en moins une règle déontologique du milieu lui-même , de plus en plus une règle imposée par la méfiance du fisc et des entreprises, au nom du risque de " concurrence déloyale ". L'instruction fiscale de septembre 1998 opère comme une ordalie : l'association doit choisir si elle veut ou non être lucrative. Mais qu'est-ce à dire au juste ?

1°) L'économie sociale

Aujourd'hui, l'économie sociale est définie par ses statuts. 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 siècle qui suivit la Révolution ; en France elles ont été reconnues par un faisceau de lois à la fin du XIXe siècle (jusqu'à la loi de 1901 sur les associations), puis réformées à la Libération, et finalement rassemblées dans un même cadre juridique par la loi Rocard. 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. Cette époque 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 ", où l'on distingue déjà deux types de structures à vocation pleinement économique, la mutuelle et la coopérative, et l'une qui pourra le devenir, l'association type 1901.
- ▶ 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) [\[1\]](#).

Dès lors que le " but social " se trouve ainsi largement repris en compte par l'État, qu'est-ce qui constitue l'unité de cette " flore ", l'économie sociale réduite à une liste de statuts ? Essentiellement un ensemble de règles :



- 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. L'économie sociale est l'expression 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 la gérer selon le principe démocratique.

La seconde règle 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, 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.

La troisième règle 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 étant juridiquement " lucratives ") a connu des interprétations de plus en plus souples. " Non lucratif " signifiait au début du XXe siècle " ne fait pas de bénéfice ", selon la jurisprudence de la Cour de Cassation. L'interprétation actuelle est plutôt : " peut dégager un excédent, mais le réinvestit dans le but social de l'entreprise ". On tend de plus en plus à introduire une notion nouvelle : celle de " gestion désintéressée ", 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 travail.

Cette troisième règle, combinée à la seconde, spécifie l'économie sociale au sein de l'économie marchande. Marchande, elle l'est quand 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°) Le monde associatif

De très loin la composante la plus importante de l'économie sociale, la famille associative affirme son unité par la référence à la loi la plus célèbre de France, la loi de 1901. Cette loi marque politiquement le droit pour la société civile de s'auto-organiser, sans autorisation préalable de l'administration. C'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 fiscale. Car les associations ne sont pas toutes " désintéressées ".

Cela dit, 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 oeuvres 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, offrait en effet à celle-ci un nouveau statut juridique de corps intermédiaire pour ses activités de solidarité traditionnelles : les oeuvres sociales. 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.

Cinquante ans plus tard, le mouvement associatif se trouva confronté à la réalisation de ses objectifs implicites : la reprise en charge de la plupart de ses missions par l'État 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 déporté vers le fonctionnement marchand et embaucha des salariés, tout en se retrouvant de plus en plus corseté par les règles du secteur public.

Aujourd'hui, le mouvement associatif est extrêmement vivace. Il occupe un million de salariés, en Équivalents Temps Plein, et un autre million (ETP) de bénévoles. 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 nos " société en sablier " [2].

D'où la difficulté de préciser ce qui reste de " spécifiquement associatif et solidaire " dans ces branches.

Les associations gardent cependant une image altruiste et citoyenne, mais elles sont aussi largement assimilées au parapublic. Cette image reflète la dynamique objective séculaire prophétisée d'ailleurs par Gide et Jaurès, qui fait de l'association un précurseur de l'État Providence et, depuis la Libération, son sous-traitant.

3°) 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 " (public et marchand) des associations. Il s'agit de préciser quelles entreprises ont vraiment droit à l'exonération d'impôts commerciaux (TVA, Taxe Professionnelle, Impôt sur le bénéfice). Elle propose une amnistie sur les contentieux passés, et fixe les conditions dans lesquelles les associations peuvent avoir une activité commerciale dispensée d'impôts commerciaux. L'association paie des impôts commerciaux si elle est vraiment concurrencée (et pas potentiellement concurrencée), ou si sa gestion est intéressée : " rémunération significative des dirigeants, avantages en nature consentis à ces derniers et à leurs proches, etc. ". Surtout, l'Instruction définit avec précision (par la règle des " 4P ") une " niche " non concurrentielle avec le secteur privé : 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 le problème de la solvabilité des bénéficiaires) et enfin le rapport à la communauté et à son territoire à travers la forme de " publicité ".

L'Instruction précise en outre : " 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. "

Comme par ailleurs il est précisé que l'absence d'excédent peut masquer l'intention de profit pour d'autres entreprises (dans ce cas, l'association est soumise aux impôts commerciaux), on mesure le pas en avant par rapport aux définitions classiques du " caractère non-lucratif ".

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. Dès lors, les petites associations qui s'en furent, le coeur 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'existence. D'autant plus que d'autres circulaires interprétatives vinrent progressivement limiter les avancées prometteuses de la circulaire initiale.

Inversement, certains types d'associations au public fortuné et bien introduit surent bénéficier des largesses du Quai de Bercy. Une argumentation 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 entorse à la concurrence à lui octroyer des prérogatives fiscales ! Ainsi, plus une association se barricaderait pour éviter d'engendrer des effets sociaux positifs, mieux elle mériterait un soutien fiscal...

Il faut reconnaître pourtant que l'Instruction fiscale provoqua dans le monde associatif un séisme salutaire 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. D'autres se regroupèrent en coordinations pour négocier directement avec les Finances, comme la coordination du spectacle vivant, UFISC, qui arracha aussi des fiches d'application satisfaisantes et doctrinalement innovatrices. Elles reconnaissent notamment que le directeur salarié d'une association de spectacle peut, sous le contrôle du CA, être le véritable animateur, manière de ne plus réserver aux bénévoles la direction " de fait " d'une association.

4°) Association, économie solidaire et tiers secteur

Qu'une association puisse avoir une activité marchande, qu'elle puisse dégager des bénéfices, à condition de les réengager dans le même but social, qu'elle puisse même rémunérer des " dirigeants de fait " (à condition bien entendu que cette rémunération ne soit pas l'habillage d'un profit, mais la rémunération au tarif normal de leurs activités), tout cela en restant réputée " non-lucrative ", et à ce titre dispensée d'impôts commerciaux, invite à une réflexion plus générales sur ce qu'on appelle aujourd'hui " tiers secteur ".

Le tiers secteur est une composante de ce que l'on appelle plus largement l'économie solidaire. Il s'agit d'un secteur qui, quoique marchand, bénéficie de subventions ou de dérogations en matière de prélèvements obligatoires, pour créer des emplois en vue d'une production de biens et services qui engendre collatéralement des effets sociaux positifs : un " halo sociétal ". Par exemple, une association qui ouvre un restaurant d'insertion dans un quartier délaissé vend des repas mais crée en même temps de l'insertion sociale et professionnelle et de la convivialité. 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.

L'économie sociale 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. Dans les faits, les entreprises du tiers secteur optent en général pour la forme associative (encore que la coopération expérimente actuellement un autre dispositif, la Société coopérative d'intérêt collectif, SCIC).

Nous avons vu que l'Instruction fiscale ouvre la voie à une forme de subvention par la dispense d'impôts commerciaux. D'autres formes de financement public (subvention directe, exemption de cotisation sociale) sont possibles. Il s'agit là d'aide au fonds de roulement des associations. Mais celles-ci ont également besoin de fonds propres. Pour cela, 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 SCIC), 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

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 Cigales [3] 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 Cigales [4].

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 ").

Alors seulement, l'association pourra échapper à la malédiction de Charles Gide. De précurseur ou sous traitant de l'entreprise et de l'Etat, elle pourra prétendre à un rôle d'alternative dans le service du public.

[1] Voir Revue internationale de l'économie sociale/RECMA n° 275-276, avril 2000, " Un siècle d'économie sociale.

[2] Voir mon livre [La société en sablier](#). Le partage du travail contre la déchirure sociale, La découverte, rééd. 1998, Paris.

[3] Clubs d'Investissements à Gestion Alternative et Locale de l'Épargne. Les " Cigales " se sont créées en opposition aux " fournis " des Clubs d'investissement en bourse.

[4] 70 % des actionnaires de la Caisse Solidaire du Nord Pas-de-Calais ont choisi une rémunération à 0 %.