Nations Unies A/54/57

Assemblée générale

Distr. générale
23 décembre 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-quatrième session
Développement social : questions relatives à la situation sociale dans le monde et aux jeunes, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille

Statut et rôle des coopératives au regard des nouvelles tendances économiques et sociales

Rapport du Secrétaire général

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1–4	2
II.	Législation régissant les coopératives	5–10	2
III.	Initiatives d'ordre législatif et administratif prises en Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et au Japon	11–25	3
	A. Cadre juridique et administratif des coopératives	11–19	3
	B. Mesures prises au cours des années 90	20–25	5
IV.	Mesures législatives et administratives prises dans les pays en transition	26–33	7
V.	Initiatives d'ordre législatif et administratif prises dans les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine	34–52	9
	A. Cadre juridique et administratif des coopératives	34–43	9
	B. Initiatives prises dans les années 90	44–52	11
VI.	Participation du mouvement coopératif à la réforme de la législation régissant ses activités	53–55	14
VII.	Réactions concernant l'élaboration de directives de l'Organisation des Nations Unies pour le développement des coopératives	56–61	14
Annexe	Directives visant à créer un environnement propice au développement des coopératives		16

99-00049 (F) 210199 250199

I. Introduction

1. Dans sa résolution 51/58 du 12 décembre 1996, l'Assemblée générale a encouragé les gouvernements à garder à l'étude les dispositions juridiques et administratives régissant les activités des coopératives en vue d'assurer à celles-ci un environnement favorable, de telle sorte qu'elles puissent contribuer comme il convient à la réalisation des objectifs du développement national, notamment à la satisfaction des besoins fondamentaux de tous.

2. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter à sa cinquante-quatrième session, par l'intermédiaire de la Commission du développement social, un rapport contenant notamment des informations sur les initiatives prises par les pays sur les plans législatif et administratif. L'Assemblée a également prié le Secrétaire général de déterminer, en coopération avec le Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives[1], s'il était opportun et faisable d'élaborer des directives des Nations Unies de manière à créer un environnement propice au développement des coopératives, et de consigner ses conclusions et recommandations dans le même rapport.

3. Trente-huit organismes gouvernementaux de 35 pays[2] avaient répondu au questionnaire que le Secrétaire général avait adressé aux gouvernements. À la fin du mois de novembre 1998, ce questionnaire avait également été adressé aux organisations coopératives nationales dont 56 ont communiqué des réponses[3]. Lors de l'établissement du présent rapport, le Secrétaire général disposait donc d'informations fournies par 94 organismes gouvernementaux et organisations coopératives nationales de 65 pays.

4. Pour donner suite à la résolution 51/58 par laquelle l'Assemblée le priait de coopérer avec le Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives, le Secrétaire général a mis à profit les possibilités offertes par l'appartenance de l'ONU au Comité pour tirer parti a) de la base de données tenue par le Comité et ses membres, et b) des débats menés par le Comité à sa cinquante-sixième session en novembre 1996, à sa cinquante-huitième session en octobre 1998 et lors de la réunion consultative qui a rassemblé, en mai 1997, des experts chargés d'étudier l'élaboration de directives de l'ONU sur le développement des coopératives.

II. Législation régissant les coopératives

5. Les sociétés coopératives sont régies et réglementées par divers instruments : conventions et normes internationales, constitutions et lois nationales, législation complémentaire et règlements. Même en l'absence d'une législation précise en la matière, les coopératives jouissent des droits fondamentaux que garantissent les constitutions nationales et qui sont inhérents aux valeurs dont se réclament ces entreprises. Il s'agit notamment des droits suivants : la liberté d'association, la protection de la propriété privée, la liberté d'exercer toute profession légale, la liberté de former des associations, le droit au développement, les droits démocratiques fondamentaux et la liberté d'ester en justice. Les principes que prônent les coopératives, par exemple l'adhésion volontaire, la gestion et le contrôle démocratiques, l'autonomie en matière de définition des objectifs et de prise de décisions, sont l'expression de ces droits fondamentaux. L'environnement est favorable au développement des coopératives lorsque les droits fondamentaux sont garantis.

6. Les constitutions nationales peuvent définir le rôle des coopératives dans la société et l'économie nationale (par exemple, dans les collectivités locales ou dans la réforme agraire). Pour de nombreux gouvernements, les coopératives constituent une catégorie particulière d'entreprises commerciales régies par une loi spéciale unique ou différentes lois selon le type et le secteur d'activité des coopératives. Les dispositions applicables aux coopératives peuvent être énoncées dans différents textes : des textes généraux tels que le code civil, le code du commerce, le code du travail, le code rural; des dispositions spéciales régissant l'application du droit commun aux coopératives, comme la loi sur les sociétés industrielles et les mutuelles au Royaume-Uni (Industrial and Provident Societies Act); les lois sur la concurrence (la loi Capper-Volstead aux États-Unis); ou la législation fiscale. Un certain nombre de pays ne disposent pas d'une législation spéciale sur les coopératives qui sont régies par des textes généraux régissant l'ensemble des entreprises commerciales – législation sur la fiscalité, législation sur la concurrence, législation du travail et loi agraire. Les coopérateurs doivent choisir la forme juridique qui convient le mieux à leur entreprise et adopter des règlements appropriés en se fondant sur leur propre expérience pratique et sur les principes internationalement admis dans le domaine de la réglementation des coopératives.

7. Dans certains pays où la législation sur les coopératives s'en tient à l'énoncé de quelques grands principes généraux, on a élaboré des textes réglementaires complémentaires connus parfois sous le nom de décrets d'application. Parmi les autres formes de législation subsidiaire, on compte les arrêtés pris par les ministères compétents. Ces règles, règlements, décrets, arrêtés et instructions sont censés être conformes aux lois qui les ont inspirés, mais il n'en est pas toujours ainsi. Il arrive en effet qu'ils modifient même les

objectifs ou les priorités de la loi, par exemple en la rendant plus restrictive. Dans certains cas, ils peuvent se multiplier et se compliquer au point de créer un climat d'incertitude et même de paralyser l'activité des coopératives, tout en favorisant souvent des pratiques illégales.

8. Les dispositions réglementaires qui régissent les coopératives sont généralement élaborées par les membres fondateurs de ces entreprises. Elles peuvent plus tard être modifiées, selon des procédures énoncées dans les textes de loi ou les dispositions réglementaires elles-mêmes. La plupart des membres de ces coopératives, qui ne sont pas au fait des techniques de rédaction des textes juridiques et ne connaissant pas suffisamment la loi, recourent généralement à des modèles. Ces modèles sont élaborés soit par la direction nationale du registre des sociétés (par exemple la Direction du registre des sociétés mutualistes (Register of Friendly Societies) au Royaume-Uni ou le Ministère de l'agriculture aux États-Unis), soit par des coopératives agricoles de production et d'exportation à l'intention des nouveaux membres.

9. L'élaboration des textes de loi appelés à régir les coopératives peut être une prérogative des gouvernements, des provinces (par exemple au Canada) ou des régions autonomes (par exemple, en Italie et en Espagne). Dans les États fédéraux (par exemple aux États-Unis d'Amérique et au Nigéria), la répartition des pouvoirs entre la fédération et ses membres constituants est assez délicate. D'une manière générale, la législation relative aux coopératives relève de l'État, mais dans certains cas, les lois régissant les coopératives (en particulier celles qui sont présentes dans plusieurs États) sont élaborées à l'échelon fédéral.

10. L'attitude de l'État à l'égard des coopératives varie en fonction de facteurs tels que le système économique, les ressources de l'État, le niveau de développement du pays et le niveau de maturité du mouvement coopératif. Certains gouvernements considèrent les coopératives comme des structures importantes qu'il convient de promouvoir et de soutenir dans la mesure où elles concourent à la réalisation des objectifs et des politiques du gouvernement. Pour d'autres, les coopératives constituent une forme d'organisation économique parmi d'autres et exercent leurs activités sur un pied d'égalité avec les sociétés commerciales et les entreprises publiques, sans privilèges ni restrictions. L'attitude des États peut aussi être négative, par exemple lorsqu'ils perçoivent les coopératives comme des organisations d'entraide autonomes ayant éventuellement des liens avec le mouvement coopératif international et poursuivant leurs propres objectifs et politiques, selon des règles qui leur sont propres, peut-être à l'encontre des intérêts de l'État.

III. Initiatives d'ordre législatif et administratif prises en Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et au Japon

A. Cadre juridique et administratif des coopératives

11. En Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et au Japon, c'est sous la forme d'organisations de base que le mouvement coopératif a vu le jour au milieu du XIXe siècle. Depuis, les coopératives y occupent une place importante dans le secteur bancaire, les industries et services modernes, le secteur agricole et les petites et moyennes entreprises artisanales. Importantes composantes de l'économie, les coopératives représentent des parts considérables de marché dans certains sous-secteurs tels que la commercialisation des céréales, le lait et les produits laitiers, démontrant ainsi qu'elles peuvent se montrer concurrentielles dans une économie de marché.

12. En l'absence de cadre juridique précis, les premières coopératives se sont heurtées à de nombreuses restrictions. Promulguée par l'ancien Empire germanique le 1er mai 1889, la première loi sur les coopératives est venue mettre un terme aux incertitudes qui pesaient sur le statut juridique des coopératives en définissant les normes de fonctionnement et le champ d'action des coopératives, à savoir la promotion d'activités économiques rémunératrices entreprises en commun par leurs membres. À quelques amendements près, la loi de 1889 sur les coopératives est toujours en vigueur aujourd'hui en tant que loi fédérale. Source principale du droit régissant les coopératives, cette loi témoigne de la clairvoyance des pères fondateurs des premières coopératives allemandes et de l'universalité des principes qui régissent les coopératives.

13. En Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et au Japon, les coopératives ont été le fruit de la seule initiative privée et demeurent toujours totalement indépendantes des pouvoirs publics, leur mode d'administration étant l'autogestion. Elles fonctionnent comme n'importe quelle autre entreprise du secteur privé, dans une économie de marché. L'adhésion est volontaire. En Allemagne, par exemple, la seule forme de contrôle gouvernemental consiste en l'obligation juridique qui est faite à chaque coopérative nationale d'être membre d'une association d'audit agréé. L'État a reconnu à ces associations le droit de vérifier les comptes des coopératives et d'examiner leur situation commerciale afin

de s'assurer qu'elles mènent leurs activités selon les règles. En tant qu'entreprises commerciales ordinaires, les coopératives allemandes sont en concurrence avec d'autres entreprises commerciales. C'est ainsi qu'elles ne bénéficient généralement d'aucune mesure économique ou fiscale particulière. La seule exception en la matière est que les coopératives qui assurent la commercialisation de produits agricoles et forestiers sont exonérées de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle si elles mènent leurs activités au profit exclusif de leurs membres. L'État n'apporte, en principe, aucune assistance financière particulière aux coopératives.

14. En France, les textes législatifs sectoriels régissant les différentes catégories de coopératives (coopératives de production, coopératives bancaires, mutuelles de crédit, coopératives de consommateurs, coopératives agricoles, etc.) ont été élaborés entre 1880 et 1920. Ils définissaient les objectifs, la composition et quelques-uns des principes de base des coopératives françaises. En 1947, un texte de loi définissait pour la première fois la coopérative et établissait les principes de base et les règles générales censés s'appliquer aux différents types de coopératives. Aujourd'hui, ce sont des lois générales qui régissent les activités des coopératives françaises. Dès le départ, les coopératives françaises étaient des entités juridiques à caractère civil ou commercial ressortissant du droit privé.

15. Dans la plupart des pays européens, le droit civil et le droit administratif fournissent aux coopératives un cadre juridique complet. Aux Pays-Bas, ce sont les dispositions du code civil qui régissent les coopératives, faisant ressortir ainsi leur spécificité. En Italie, les coopératives sont régies par différents textes de loi qui reconnaissent leur originalité. Ces particularités sont reconnues par la Constitution (le rôle social de la coopération) et les lois nationales et régionales de 1947, 1971, 1977 et 1985 sur les coopératives. En Islande, le cadre juridique des coopératives est défini par la loi sur les sociétés coopératives, mais les dispositions fiscales qui s'appliquent aux coopératives ne sont différentes quant au fond de celles qui visent les sociétés à responsabilité limitée. En Grèce, la loi de 1986 régit les coopératives aux échelons local, régional et national. Les coopératives sont indépendantes des pouvoirs publics et bénéficient de certaines exonérations fiscales. Le Ministère de l'économie nationale est l'autorité compétente chargée d'apporter une assistance aux coopératives dans les zones urbaines, dans des domaines tels que la consommation, le tourisme, le crédit, les transports, les assurances médicales, la production, les produits pharmaceutiques, etc. Le Ministère de l'agriculture est l'autorité compétente pour les coopératives agricoles.

16. Au Royaume-Uni, le Gouvernement a défini un important cadre juridique pour les coopératives, depuis 1893. La principale législation actuellement en vigueur est l'Industrial and Provident Societies Act de 1965, complété par différents textes de loi dont le dernier date de 1978. Les coopératives espagnoles sont régies par la Constitution de 1978 et la loi générale de 1987, qui répartissent les pouvoirs de réglementation de leurs activités entre les administrations centrale, régionale et locale. Par le biais du Ministère du travail et des affaires sociales, l'administration centrale appuie les coopératives et fournit des incitations pour la création de nouvelles coopératives et la formation des directeurs de coopératives. De nouvelles dispositions énoncées dans la loi de 1990 accordent des avantages fiscaux aux coopératives en raison de l'importance et du rôle qu'elles ont sur le plan social. À Chypre, les coopératives sont régies par les loi et règlements sur les sociétés coopératives. Elles sont autonomes et sont supervisées par le responsable du registre des sociétés coopératives, chef du Département du développement coopératif au Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme. Les comptes des coopératives sont vérifiés par le Service d'audit indépendant des sociétés coopératives. Compte tenu du rôle social important qui est reconnu aux coopératives, leurs activités sont exonérées d'impôts et d'autres droits.

17. Au regard de la Constitution portugaise, le secteur coopératif jouit d'un statut égal à celui des secteurs public et privé. Le caractère spécifique des coopératives est reconnu, sur le plan de la réglementation et des dispositions administratives, par le Code des coopératives et les textes complémentaires, ainsi que par le Règlement fiscal régissant les coopératives. En Finlande, la première loi sur les sociétés coopératives, adoptée en 1901, reconnaissait la particularité des sociétés coopératives sur le plan de la réglementation et des dispositions administratives. Elle a été modifiée depuis, en 1954 et 1989. En Suède, les coopératives sont régies par la loi sur l'association économique de 1987. En outre, les coopératives bancaires sont régies par la loi de 1995 portant sur cette question et les coopératives de logement par la loi adoptée en la matière, en 1991. À Malte, la première loi sur les coopératives a été promulguée en 1946, puis profondément remaniée en 1978 avant de faire à nouveau l'objet de quelques amendements mineurs. Contrairement à la plupart des autres pays européens, la Belgique, le Danemark et la Norvège ne disposent pas d'une législation générale sur les coopératives. En Norvège, les coopératives sont régies par des lois distinctes telles que la loi sur l'association d'immeubles résidentiels et la loi sur le fonctionnement des assurances, toutes deux promulguées en 1960. En Belgique, les coopératives sont régies par les lois qui s'appliquent aux sociétés commerciales et rien ne distingue juridiquement une coopérative d'une autre entreprise. En Turquie, la loi régis-

sant les coopératives a été promulguée en 1969 et a, depuis, fait l'objet de quelques amendements. En règle générale, les dispositions juridiques et administratives applicables aux activités des coopératives turques ont toujours été similaires à celui des autres pays européens.

18. Aux États-Unis d'Amérique, les coopératives sont régies par les lois des différents États plutôt que par des lois fédérales. Formulées en termes très généraux, les lois des États ne définissent habituellement pas les mécanismes de fonctionnement des coopératives. Les membres des coopératives disposent, en la matière, d'une grande liberté, pour autant qu'ils respectent les dispositions réglementaires. Reconnaissant la spécificité des coopératives, les lois a) consacrent la gestion démocratique des coopératives selon le principe «à chaque membre une voix»; b) limitent les bénéfices tirés des capitaux investis, et c) prévoient le paiement de bénéfices aux membres en fonction de leur activité et non de leurs investissements. Plusieurs lois nationales (fédérales) soutiennent les activités des coopératives d) en exemptant en partie les membres des coopératives de l'application de la législation antitrust et en leur permettant de s'entendre sur les prix et autres termes de l'échange lorsqu'ils commercialisent des produits agricoles dans le cadre des coopératives (Capper-Volstead Act); e) en imposant une seule fois les revenus des coopératives, généralement au niveau des membres (Internal Revenue Code), reconnaissant ainsi que les coopératives ne sont pas exploitées pour leur seul profit mais servent d'agents pour leurs membres; f) en réduisant le nombre de coopératives tenues de déposer leurs rapports financiers auprès du Gouvernement (Federal securities laws), reconnaissant ainsi les liens étroits qui unissent les coopératives et leurs membres. Parmi les institutions nationales qui viennent en aide aux personnes désireuses de créer et d'exploiter une coopérative, on compte le Cooperative Services Group et le Rural Utility Service du Ministère de l'agriculture, le Farm Credit System et la National Cooperative Bank.

19. Au Japon, le cadre juridique et administratif qui régit les activités des coopératives est établi en fonction des différents secteurs (agriculture, consommateurs, etc.) et concerne les syndicats et les coopératives de consommateurs. Les syndicats sont protégés par la loi sur les syndicats, de 1949. Ils jouissent des mêmes droits que les sociétés et bénéficient d'un régime fiscal particulier. Les activités des coopératives de consommateurs sont régies par la loi sur les sociétés coopératives de consommateurs de 1948, et sont réglementées par le Ministère de la santé et de l'aide sociale. Les coopératives de consommateurs qui ne mènent leurs activités que dans une seule préfecture sont réglementées par les préfectures, et les autres par le Ministère.

B. Mesures prises au cours des années 90

20. Des informations reçues par le Secrétaire général concernant les mesures législatives et administratives prises au cours des 10 dernières années, il ressort qu'il existe trois groupes de pays. Les pays du premier groupe sont ceux qui ne signalent aucune modification de fond récente susceptible d'avoir des conséquences pour le développement des coopératives. Aux États-Unis, bien que des décisions administratives aient modifié périodiquement le statut juridique des coopératives, les lois elles-mêmes datent pour la plupart des années 30 et sont restées inchangées sur le fond. En Allemagne ou en Grèce, la législation n'a subi récemment aucun remaniement important. En Grèce, de légères modifications ont été apportées récemment aux dispositions relatives aux institutions coopératives de crédit (banques coopératives) pour les encourager à jouer un plus grand rôle dans le développement régional et à financer les petites et moyennes entreprises. En Allemagne, les modifications apportées l'ont été non dans le but de réaménager le secteur coopératif mais pour faire suite à des changements dans d'autres domaines de la loi. Ainsi, les modifications de 1990 s'inscrivent dans le cadre de l'application de la directive de l'Union européenne relative à la comptabilité du secteur bancaire dans la législation allemande. La loi de 1993, d'une part, sanctionne l'adoption de nouvelles réglementations et en précise certaines en vue d'améliorer et de rationaliser les procédures d'inscription des membres des coopératives et, d'autre part, modifie en partie les dispositions régissant les réunions des représentants de coopératives. La loi de 1994 donne aux coopératives une plus grande marge de manoeuvre pour s'adapter à l'évolution du marché et des conditions de la concurrence. Celles-ci ont désormais le droit de se réorganiser sous n'importe quelle autre forme, de fusionner avec d'autres sociétés, de donner l'autonomie à certaines de leurs sections, ou de se dissoudre et de transférer leurs activités à d'autres sociétés, anciennes ou nouvelles. Certaines modifications ont été rendues nécessaires par l'introduction de l'euro, le 1er janvier 1999. En France, la loi de 1992 sur la modernisation des entreprises coopératives prévoit de nombreuses mesures (facultatives) visant à donner des bases plus solides aux fonds des coopératives, à éviter à celles-ci certaines difficultés et à instaurer des conditions propices à leur développement. Au Japon, des mesures de déréglementation des activités coopératives ont été prises depuis 1990 à la suite des réformes administratives et financières et, notamment, de l'évaluation du rôle du gouvernement. Les coopératives de consommateurs ne sont plus autorisées à fournir des services aux non-membres, mais une note publiée par le Ministère de la santé et de la protection sociale en 1993 les y autorise pour certaines catégories de soins. Depuis cette année, l'éventail

des services offerts aux non-membres comprend les soins à domicile.

21. Le deuxième groupe est constitué des pays où des changements importants ont été apportés au cours des 10 dernières années au statut des coopératives et au cadre juridique et administratif de leurs activités. Le Portugal a adopté un nouveau Code des coopératives (1997) et de nouvelles législations régissant les fonds des coopératives agricoles de crédit (1995) et les coopératives de solidarité sociale (1998), afin de moderniser le statut juridique des coopératives de façon à favoriser leurs activités. L'Islande a remanié en 1997 le cadre juridique des coopératives (loi sur les sociétés coopératives de 1991). La nouvelle législation est plus complète et comprend de nombreuses dispositions similaires à celles qui s'appliquent aux sociétés anonymes. La principale nouveauté a été l'introduction de dispositions nettement inspirées par la législation qui régit les sociétés anonymes : par exemple, les coopératives ayant des difficultés financières, ou souhaitant augmenter leur capital pour d'autres raisons, peuvent désormais émettre des actions de la même façon que les sociétés anonymes, actions qui, toutefois, ne donnent pas de droit de vote. Les plus récentes modifications apportées par les Pays-Bas à la législation relative aux coopératives datent de 1989 et consistent notamment dans la reformulation de la définition du concept de coopératives et dans l'introduction de dispositions particulières concernant certaines grandes coopératives. En outre, les réglementations ont été regroupées à part sous le titre de «Coopératives et associations mutuelles d'assurance», pour marquer plus nettement le fait que les coopératives sont des personnes morales à part entière au même titre que les organisations à but non lucratif et les sociétés anonymes.

22. Au nombre des importants aménagements apportés à la législation italienne figure la loi de 1991, qui régit les activités des coopératives sociales travaillant respectivement dans les services de santé publique et d'éducation et la réadaptation sociale des personnes défavorisées (handicapés, anciens prisonniers et toxicomanes, etc.). La loi de 1992 a constitué une vaste réforme qui a profondément modifié sous de nombreux aspects la législation relative aux coopératives. Le changement le plus important consiste en la possibilité qui a été donnée aux coopératives de faire appel à des partenaires financiers extérieurs, progrès qui contribuera à remédier à l'insuffisance de capital, problème chronique des coopératives. La loi la plus récente, celle de 1997, définit ce qu'est une «petite coopérative» et simplifie les procédures administratives concernant la création de coopératives et leur participation aux appels d'offres pour des marchés publics. Les nombreuses lois relatives au développement des coopératives adoptées en Espagne depuis 1990 visent à assurer aux coopératives l'autonomie et la possibilité de s'autoréglementer, à leur donner à la fois la souplesse voulue pour qu'elles puissent s'adapter aux exigences d'un marché aujourd'hui extrêmement concurrentiel et un cadre juridique adéquat conforme aux principes de l'Union européenne, à les aider à créer des emplois, à sensibiliser davantage les groupes défavorisés à l'intérêt des coopératives et à promouvoir les associations de coopératives.

23. En mars 1997, le Gouvernement canadien a introduit une nouvelle loi sur les associations de coopératives afin d'actualiser la législation en vigueur et de permettre aux coopératives de mieux relever les défis qui se posent aux communautés rurales. La nouvelle législation garantit le maintien des principes de base des coopératives et devait entrer en vigueur à l'automne 1998. Les modifications apportées ont pour but d'adapter la législation antérieure, d'y introduire de nombreux principes régissant les entreprises privées et de tenir compte des nouvelles tendances des conditions économiques, dont le rôle important joué par le capital-actions dans les mécanismes du marché. Elles ouvrent aux coopératives l'accès à de nouveaux moyens de financement, y compris les appels de fonds auprès de non-membres, tout en maintenant les principes de base tels que le contrôle démocratique par les membres.

24. Le troisième groupe est formé des pays où le réaménagement du cadre juridique et administratif national qui régit les activités des coopératives est en cours. La Finlande procède à une refonte totale de la législation relative aux coopératives en vue de l'actualiser, en particulier les dispositions relatives aux activités financières. Les coopératives sont très favorables aux réformes puisqu'elles souhaiteraient avoir la même marge de manoeuvre que le secteur privé. Le processus devrait être mené à terme en 1999. Les coopératives autrichiennes font l'objet d'une réforme approfondie qui les prépare aux défis de l'économie mondiale. Ainsi, on prend des mesures pour améliorer le rendement des procédures administratives ainsi que l'efficacité de la diffusion des informations auprès des membres et des créanciers, pour faciliter la participation au secteur des coopératives et consolider le statut juridique de celles-ci. Pour améliorer le fonctionnement et la productivité de ses coopératives agricoles en tant qu'entreprises indépendantes, autonomes et autoadministrées, la Grèce élabore une nouvelle législation fondée sur les principes internationaux des coopératives. La révision de la législation relative aux coopératives est en cours au Portugal et à Chypre. Le Ministère de la santé et de la protection sociale du Japon a créé un groupe de travail chargé d'examiner le rôle des coopératives de consommateurs au XXIe siècle. Dans les pays (comme le Royaume-Uni) où la loi n'a pas beaucoup changé depuis 1990, on espère que des

réformes radicales auront bientôt lieu et qu'une nouvelle législation dépoussiérera la réglementation des coopératives et la rendra plus effective, tout en soulignant ce qui différencie les coopératives des autres entreprises commerciales.

25. Compte tenu du contexte particulier de la réunification, l'Allemagne a pris des mesures spécifiques pour modifier le statut juridique des secteurs coopératifs, qui, auparavant, étaient imbriqués dans des structures d'État ou des structures paraétatiques. Depuis la réunification, la loi sur les coopératives de la République fédérale d'Allemagne s'applique aux coopératives de l'ancienne République démocratique allemande. Toutefois, des dispositions complémentaires ont dû être adoptées pour moduler l'adaptation des anciennes coopératives socialistes à l'économie de marché et pour uniformiser les conditions de toutes les coopératives, conformément au Traité d'unification. En outre, l'Ordonnance sur la création, les activités et la réorganisation des coopératives artisanales et la loi portant aménagement de l'agriculture, qui régit la réorganisation, la dissolution et la fermeture de coopératives ainsi que les droits de propriété des membres, gouvernent maintenant les activités des coopératives dans toute l'Allemagne.

IV. Mesures législatives et administratives prises dans les pays en transition

26. Dans les anciens pays socialistes, le cadre législatif et administratif des entreprises dénommées «coopératives» n'était démocratique qu'en apparence. Ainsi, d'après la législation, l'adhésion aux coopératives était volontaire alors qu'en réalité, elle était obligatoire. L'administration des coopératives socialistes était en fait régie dans ses moindres détails par des directives de l'État. Comme les coopératives «authentiques» étaient considérées comme des circuits dérivés du marché, l'État socialiste s'efforçait de faire des coopératives «socialistes» un outil du système économique à planification centrale, utilisé pour répondre aux besoins de l'État ou du plus grand nombre et non pour servir les intérêts de leurs membres. Ainsi, les réglementations des coopératives n'étaient pas établies pas leurs membres mais par l'État. Les coopératives socialistes étaient investies de la mission historique consistant à convertir les entreprises privées en entreprises coopératives, puis en entreprises collectives, et enfin en entreprises d'État.

27. Lorsque les pays à planification centralisée ont entrepris de s'intégrer à l'économie de marché, ceux qui s'y efforçaient de favoriser et de relancer le développement véritable des coopératives se sont heurtés à d'immenses obstacles. Outre la désorganisation de l'économie et les bouleversements sociaux, ils ont dû se battre pour transformer l'environnement économique, politique, juridique et psychologique. Les membres des coopératives ont subi une longue série de douloureuses reconversions : démocratisation, dépolitisation, privatisation, restructuration, réorientation de la pensée, etc. Le processus a été difficile et complexe, créant des problèmes non seulement juridiques et administratifs mais aussi psychologiques. Dans les pays où les gouvernements ont choisi la voie la plus rapide vers l'économie de marché, les coopératives sont considérées comme des vestiges du régime socialiste. Leur spécificité n'est pas reconnue par les réglementations administratives et fiscales qui leur accordent le même traitement qu'à n'importe quelle autre entreprise privée essayant de survivre dans une économie de marché sans bénéficier d'un traitement fiscal particulier. Là où les gouvernements ont opté pour une transition plus lente afin d'éviter un électrochoc à la population, le vieux système des kolkhozes et autres entreprises collectives a été maintenu, grâce à des fonds et divers privilèges fournis par l'État. De ce fait, la nouvelle génération de coopératives a beaucoup de mal à survivre. On observe que dans certains pays, les dirigeants de coopératives ou d'unions de coopératives à différents niveaux ne tiennent pas à défaire les liens étroits qui les lient aux administrations locales ou nationales.

28. Quand ils ont entamé leur transition vers l'économie de marché, les anciens pays socialistes se sont trouvés confrontés à l'immense tâche d'avoir à inventer de toutes pièces un cadre juridique et administratif dans pratiquement tous les domaines, y compris celui des coopératives. De toute évidence, ils manquaient de connaissances théoriques et d'expérience en la matière, ainsi que de spécialistes, en particulier dans les domaines du droit et de l'économie. Ainsi, les premières réglementations relatives aux activités des coopératives de la nouvelle génération, adoptées au début des années 90, ont très vite dû être révisées, remaniées, approfondies et, dans le cas de certains types de coopératives, complétées par de nouvelles lois. La loi sur les entreprises adoptée en Lituanie en 1990 comportait une disposition autorisant les coopératives à fonctionner dans le cadre d'une législation spécifique. La loi sur les coopératives, qui régit le statut juridique, les activités, la création et autres principaux aspects relatifs aux coopératives a été adoptée en 1993, et, après ajouts et modifications, a été renommée «loi sur les sociétés coopératives» en 1995. Dans sa version préliminaire, cette loi avait été révisée par l'Alliance coopérative internationale et par d'autres experts internationaux qui y ont apporté des modifications, notamment pour garantir l'autonomie des coopératives et protéger leurs biens. Elle contient

des dispositions qui gouvernent l'organisation des coopératives nationales conformément aux principes du mouvement coopératif international, définissent le cadre juridique des droits et des relations en matière de propriété et de non-propriété ainsi que la structure des coopératives, leurs droits et leurs obligations, la formation de capital, la réorganisation et la restriction des activités, etc. Les textes régissant le secteur coopératif lituanien ont été élaborés avec la participation de représentants de coopératives de consommateurs et de coopératives agricoles.

29. La situation est similaire en Estonie (loi sur les associations de 1992, loi sur les associations d'occupants d'appartement et Code de commerce de 1995), en Arménie (lois sur les activités des entreprises et des employeurs, sur les coopératives, sur les coopératives de consommateurs), en Géorgie (décret du chef du Gouvernement géorgien de 1993, loi sur les coopératives de consommateurs et Code civil de 1997). En Slovénie, la loi sur les coopératives de 1992, modifiée en 1993, 1994 et 1996, vise à libérer les coopératives de leurs fonctions paraétatiques, à les restructurer, suivant des principes reconnus sur le plan international, sous la forme d'organisations économiques indépendantes compatibles avec l'économie de marché et à régler la question de la restitution des biens qui leur ont été pris. L'Association des coopératives de Bosnie-Herzégovine a eu une influence déterminante lors de l'élaboration des nouvelles dispositions générales sur les coopératives de 1997; elle fait observer que le fait de ne plus être des instruments des politiques de l'État revêt une importance extrême pour les coopératives. En République fédérale de Yougoslavie, la loi sur les coopératives (1998) régit la création et le fonctionnement des coopératives, accorde des traitements fiscaux préférentiels aux coopératives de jeunes et d'étudiants, détermine les biens qui sont propriété des coopératives, garantit la possibilité de les identifier et interdit leur transformation en d'autres formes de propriété. En République de Moldova, l'Union des sociétés de consommateurs indique qu'aucun changement n'a été apporté au statut juridique des coopératives depuis 1990. Les principaux changements concernent le contexte économique de leur fonctionnement en raison de la multiplication des concurrents. La spécificitédes coopératives n'est reconnue que dans certains domaines, par exemple au regard des impôts locaux.

30. Selon l'Union centrale des sociétés de consommateurs (Centrosojuz) de la Fédération de Russie, les coopératives de consommateurs sont les seules organisations à avoir pu, grâce au soutien du Président de la Russie, du Gouvernement et des organes centraux de l'État, préserver leur structure et leurs mécanismes depuis la transition vers l'économie de marché. La législation relative aux activités des coopératives a été élaborée au cours des cinq dernières années sur la base du Code civil et des lois sur les coopératives de consommateurs (sociétés de consommateurs et unions de sociétés de consommateurs), sur les coopératives agricoles et sur les coopératives de production. Chaque année, des accords conclus entre le Gouvernement et Centrosojuz fixent les privilèges fiscaux et autres des coopératives. L'Union centrale des coopératives d'Azerbaïdjan fait état d'un seul élément nouveau dans la législation relative aux coopératives, à savoir la loi de 1996 signée par le Président de la République, qui stipule que les biens des coopératives appartiennent à leurs membres et que le Gouvernement ne doit pas intervenir dans les activités des coopératives. En Slovaquie, des lois concernant spécifiquement les coopératives agricoles et d'autres branches du mouvement coopératif, telles que les coopératives de logement, de consommateurs et de producteurs, ont été remises en vigueur en 1988 et 1990. Le Code de commerce, qui contient les dispositions légales relatives aux coopératives, a été adopté en 1992.

31. En Pologne, la loi de 1990 prévoyait la liquidation de toutes les unions de coopératives et interdisait expressément aux coopératives de s'associer. D'autres dispositions ont été introduites pour provoquer des scissions dans le mouvement coopératif. Cette loi a entraîné la désintégration du mouvement coopératif et causé d'importantes pertes matérielles : biens immobiliers, installations industrielles et biens fonciers. La loi de 1994 sur les coopératives a rendu aux coopératives le droit d'association volontaire. Ces changements avaient pour but d'éliminer les vieilles institutions tombées en discrédit et de favoriser l'apparition de nouvelles structures coopératives.

32. Le Conseil coopératif national hongrois signale que la reconversion du système de coopératives, prescrite par la loi intitulée «loi sur les coopératives unifiées de 1992", s'est traduite par des restrictions de leur autonomie, surtout de celle des coopératives agricoles, et en particulier de leur droit de disposer de leurs biens. Le Conseil considère, par exemple, que la loi autorisant les particuliers ou les petits groupes qui le souhaitent à se retirer et reprendre en nature sur les avoirs des coopératives ce qui correspond à leur investissement initial et à leur travail introduit une discrimination du point de vue de l'autonomie de la coopérative et des relations entre les possédants et nuit à l'efficacité des modalités adoptées par les coopératives hongroises pour s'adapter à l'économie de marché. Le Gouvernement a également tenté de convertir les coopératives, surtout les coopératives agricoles du type «kolkhoze», en entreprises classiques. Des représentants du secteur des coopératives ont participé à l'élaboration de la loi de 1992, mais se sont déclarés insatisfaits du texte adopté. Le Conseil coopératif national estime que la même situation pourrait se reproduire, le Gouvernement ayant pris en 1996

les premières mesures en vue de la promulgation d'une nouvelle loi sur les coopératives.

33. Le cadre juridique des coopératives tchèques est défini dans le Code de commerce de 1991 et la loi de 1995. L'Association des coopératives de la République tchèque note que la nouvelle législation présente à la fois des avantages et des inconvénients. Elle déplore notamment l'inclusion de la législation sur les coopératives dans le Code de commerce, la définition qu'on y donne de la société coopérative et l'impossibilité pour les coopératives de se regrouper en associations. L'Association des coopératives aussi bien que l'Association des coopératives et sociétés agricoles de la République tchèque font observer que la spécificité des coopératives n'est pas reconnue et qu'elles ne bénéficient d'aucun allégement fiscal ou autre traitement préférentiel. Bien que les représentants du mouvement coopératif tchèque aient défendu leur point de vue avec la plus grande énergie, les organes gouvernementaux n'ont pas cru nécessaire d'instaurer les conditions économiques et autres qui permettraient aux coopératives de jouer un plus grand rôle dans le contexte d'une économie de marché et de participer davantage à la recherche de solutions aux problèmes sociaux et culturels.

V. Initiatives d'ordre législatif et administratif prises dans les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine

A. Cadre juridique et administratif des coopératives

34. La notion de coopération est apparue pour la première fois dans la plupart des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine au début du XXe siècle. Les dispositions législatives et administratives régissant les activités des coopératives ont subi quelques modifications au moment où les pays ont accédé à l'indépendance et commencé à décider eux-mêmes de la solution à apporter aux problèmes économiques, écologiques et sociaux, notamment démographiques. Dans nombre d'entre eux, les gouvernements ont préféré se doter de coopératives contrôlées et financées par l'État qui constituaient un instrument ou un prolongement de l'administration publique.

35. Au Ghana, les coopératives ont été introduites en 1928 par le Gouvernement colonial qui était absolument persuadé que le regroupement des agriculteurs au sein d'organisations coopératives permettrait de stabiliser l'agriculture. Il est rapidement apparu que la première Ordonnance relative aux sociétés coopératives, promulguée en 1931, qui avait été calquée sur la législation adoptée dans ce domaine en Inde, à Maurice et à Ceylan (actuellement Sri Lanka), était mal adaptée aux conditions locales. L'Ordonnance promulguée par la suite en 1937 a été abrogée en 1968 et remplacée par le Décret et les Règlements régissant les sociétés coopératives. Depuis lors, le Décret définit les modalités juridiques de l'enregistrement et des activités des coopératives ainsi que le rôle de la Direction du registre dans la promotion et le contrôle des sociétés coopératives. Le Ministère compétent a indiqué que l'on s'accordait à reconnaître que le Décret de 1968 était anachronique et freinait la relance du mouvement coopératif dans le pays. Parmi les nombreuses raisons avancées en faveur de l'adoption d'une nouvelle législation relative aux coopératives, le Ministère en question a fait valoir que le Décret en vigueur était restrictif et portait essentiellement sur le contrôle, qu'il était principalement conçu pour les coopératives agricoles, qu'il privilégiait les aspects sociaux de la coopération aux dépens des aspects commerciaux, et enfin que le rôle du Conseil ghanéen des coopératives et d'autres organismes de production et d'exportation n'était pas clairement défini. La nouvelle loi sur les coopératives devrait produire l'intention du Gouvernement d'exercer certaines fonctions de promotion uniquement pendant une période transitoire pour confier ensuite ces responsabilités aux organisations coopératives dès qu'elles seraient en mesure de les assumer.

36. Le Ministère du développement coopératif au Kenya a indiqué que les dispositions juridiques régissant le fonctionnement des coopératives sont énoncées dans la loi relative aux sociétés coopératives de 1966. Les coopératives sont enregistrées et considérées comme des entités commerciales qui souscrivent aux idéaux et principes coopératifs. Chaque coopérative est imposée individuellement en fonction de ses activités et de son chiffre d'affaires pendant une période donnée. Le Gouvernement fournit du personnel technique, déployé dans tout le pays, qui a reçu une solide formation à la fois dans les domaines financier et administratif et qui supervise les activités quotidiennes des coopératives. La loi prévoit des mécanismes administratifs portant sur tous les aspects, y compris la prise de mesures disciplinaires à l'encontre des membres des comités qui agissent de manière irresponsable, et définit la procédure à suivre pour le règlement des différends. Des règlements, qui énoncent notamment des directives en matière d'administration interne des coopératives, définissent leurs objectifs, les relations entre leurs membres, le mandat des comités de gestion, sont modifiés périodiquement en fonction de l'évolution de la situation.

37. Le Gouvernement mauricien a signalé que le mouvement coopératif dans son pays est régi par la loi relative aux sociétés coopératives de 1976 qui définit les modalités d'enregistrement, de gestion, de vérification et de contrôle, de règlement des différends par l'arbitrage et de liquidation des coopératives. En sa qualité de garant de la loi, le responsable du registre des sociétés coopératives veille au respect des principes coopératifs à tous les stades des opérations d'une coopérative dès son enregistrement. Depuis l'apparition du mouvement coopératif à Maurice, les coopératives ont bénéficié de certains avantages. Elles sont exemptes de l'impôt sur le revenu, des droits de douane, du paiement des patentes, des droits de timbre, des droits d'enregistrement et des frais de transcription et d'inscription. En outre, le Gouvernement alloue des crédits importants à la promotion et au développement du mouvement coopératif. Tous ces avantages témoignent du fait que l'État reconnaît l'importance que les coopératives attachent à l'auto-assistance et aux initiatives destinées à servir le bien commun par rapport aux entreprises à but exclusivement lucratif. Le Ministère guinéen de l'intérieur et de la décentralisation a indiqué que les activités des coopératives dans le pays sont régies par deux textes législatifs : a) l'Ordonnance de 1988 qui définit l'organisation et le fonctionnement des pré-coopératives et des coopératives, et b) le Code des activités économiques. Ce ministère définit actuellement leur régime administratif. Les coopératives sénégalaises sont régies par la loi de 1983, qui les place sous la tutelle du Département de l'agriculture. De même, le régime juridique des coopératives au Maroc est défini par la loi adoptée en 1983, comme l'a signalé le Bureau du développement coopératif qui relève du Ministère des affaires générales du Royaume.

38. Le Gouvernement syrien a déclaré que les textes législatifs régissant les coopératives comprennent plusieurs lois et que chaque type de coopérative est régi par une loi distincte. C'est ainsi que les coopératives de logement sont régies par la loi de 1956 et la loi spéciale de 1981 les exonérant de certains impôts et droits. Les coopératives de consommateurs tombent sous le coup de la loi de 1959. La législation nationale de 1974 réglementant les activités des coopératives agricoles garantit entre autres leur autonomie, la libre élection des membres des organes de gestion, l'exonération de certains impôts et droits, et la fourniture d'une assistance pour la commercialisation des produits des coopératives et la formation du personnel.

39. Le Gouvernement bangladais a indiqué que le mouvement coopératif existe dans son pays depuis des décennies : ayant au départ vu le jour dans l'agriculture, il s'étendait désormais à pratiquement tous les secteurs de l'économie nationale. La Constitution reconnaissait l'indépendance de ce mouvement. Les sociétés coopératives sont régies par les lois sur les coopératives de 1984, les règles connexes de 1987 et les règlements des différentes sociétés, élaborés conformément aux lois et règles relatives aux coopératives, dont l'application est assurée par le Département des coopératives qui relève du Ministère des administrations locales, du développement rural et des coopératives. En tant que chef du Département, le responsable du registre exerce les fonctions suivantes : administration des lois et règles relatives aux coopératives; audit et inspection des coopératives; promotion des coopératives professionnelles; élaboration, exécution et suivi des projets de développement; constitution de comités de gestion; octroi d'une assistance financière aux sociétés coopératives; répartition des bénéfices.

40. Le Gouvernement thaïlandais a signalé que les textes juridiques et administratifs régissant les activités des coopératives comprennent a) la loi sur les coopératives de 1968, qui s'applique à tous les types de coopératives officiellement enregistrées auprès du Département de la promotion des coopératives et qui est en cours de révision et b) les Règles et règlements applicables à l'administration des coopératives. Ce dernier instrument est élaboré pour chaque coopérative sur la base du projet de règles et règlements publié par le Département de la promotion des coopératives. Au Pakistan, les sociétés coopératives étaient exonérées de l'impôt sur le revenu et des droits de timbre jusqu'en 1977. Après cette date, le Gouvernement, soucieux de mobiliser de nouvelles recettes, a aboli ces avantages. À l'heure actuelle, la spécificité des coopératives n'est pas reconnue sur les plans réglementaire, administratif ou fiscal.

41. Le Gouvernement des Fiji a fait savoir que la loi sur les coopératives, promulguée en 1947, qui régissait les activités des coopératives jusqu'en 1998 était relativement désuète. En effet, cette loi n'était pas suffisamment souple pour s'appliquer aux opérations de nouveaux types de coopératives telles que les coopératives ouvrières ou d'achat de biens fonciers. À l'issue d'une étude réalisée par l'Organisation internationale du Travail, il a été décidé de présenter une législation entièrement nouvelle. L'élaboration de politiques relatives aux coopératives et le suivi de leur mise en oeuvre incombent au Département des coopératives du Ministère du commerce, de l'industrie, des coopératives et des entreprises publiques. Ce département fournit aussi des conseils de gestion et des services de consultants aux coopératives et veille à ce que leurs opérations soient conformes à la législation. Les coopératives sont exonérées de l'impôt sur les bénéfices.

42. Toutes les coopératives à Singapour sont régies par la loi relative aux sociétés coopératives qui reconnaissait leur rôle particulier dans la promotion du bien-être de leurs

membres, les exonère de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, les coopératives doivent en principe verser une partie de tout excédent au Fonds central d'affectation spéciale pour les coopératives, qui offre une assistance financière revêtant la forme d'une subvention à la Fédération nationale des coopératives de Singapour pour l'exécution de projets et d'activités en faveur du mouvement coopératif. Le cadre juridique et administratif régissant les coopératives aux Philippines est constitué essentiellement par le code des coopératives et un organe de réglementation, l'Office de développement des coopératives. Si leur caractère particulier est reconnu, les coopératives estiment que cette reconnaissance ne se traduit par aucune mesure concrète. Les activités des mutuelles de crédit et des coopératives à Hong Kong sont régies respectivement par l'Ordonnance relative aux mutuelles de crédit, et l'Ordonnance sur les sociétés coopératives. Conformément à la loi, un fonctionnaire exerçant les fonctions de responsable du registre des mutuelles de crédit et des sociétés coopératives est désigné pour enregistrer et réglementer les coopératives opérant à l'intérieur du territoire. En vertu de la législation en vigueur, les mutuelles de crédit sont exonérées de l'impôt.

43. Le mouvement coopératif, ainsi que la législation correspondante, existent depuis longtemps en Amérique latine et son évolution a varié selon les pays. Le Chili a adopté en 1978 la loi générale relative aux coopératives dont l'application est assurée par le Ministère de l'économie, du développement et de la reconstruction. En Bolivie, la loi générale sur les sociétés coopératives, promulguée en 1958, est appliquée par le Ministère du travail et des microentreprises. Comme l'a indiqué le Département administratif national des coopératives en Colombie, le mouvement coopératif est régi par les dispositions pertinentes de la Constitution nationale, la loi de 1988 et plusieurs décrets spéciaux promulgués à la fin des années 80. En revanche, l'Uruguay n'a jusqu'à présent adopté aucune loi générale sur les coopératives qui trouvent difficile et déconcertant d'être régies par différentes dispositions de multiples lois, décrets et réglementations. À la Trinité-et-Tobago, les coopératives nationales sont régies par la loi sur les sociétés coopératives, qui leur accorde un statut particulier à des fins réglementaires, administratives et fiscales. Le Costa Rica a adopté quatre principales lois régissant les activités des coopératives. Sur le plan administratif, les coopératives jouissent du statut d'organisations autonomes mais sont toutefois soumises à certaines dispositions juridiques autorisant l'Institut national pour le développement coopératif à surveiller et contrôler leurs activités. Elles sont en outre régies par des réglementations particulières pour certaines activités économiques et, dans certains cas, bénéficient d'exemptions ou abattements fiscaux touchant l'impôt sur le revenu et les éléments de l'actif.

B. Initiatives prises dans les années 90

44. Du fait de la mondialisation, les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ont été contraints d'adopter une série de mesures d'austérité, et de programmes d'ajustement structurel supervisés par la Banque mondiale et à faire face au processus de démocratisation ainsi qu'à la nécessité de moderniser la production et les investissements à la fois dans les zones rurales et urbaines. Par ailleurs, les mutations rapides survenues en Europe orientale et centrale et dans l'ex-Union soviétique ont ébranlé la confiance dans l'économie planifiée et contrôlée par le Parti. De nombreux gouvernements ont pris les mesures suivantes : révision de leur rôle de réglementation, déréglementation et décentralisation, privatisation des entreprises d'État, compression des dépenses publiques, et réduction de la participation de l'État aux affaires économiques. Le retrait général de l'État des affaires des coopératives s'est traduit par diverses réformes du régime législatif et administratif dans les années 90, lesquelles avaient essentiellement pour objet d'assurer l'autonomie et l'efficacité des coopératives, d'intégrer les principes coopératifs admis à l'échelon international, de réduire le rôle de l'État, de simplifier et de préciser les dispositions existantes, d'accélérer les procédures administratives, de fournir une réglementation pour les nouveaux types de coopératives, et de rendre les coopératives autonomes, autosuffisantes, autogérées et viables sur le plan commercial en vue d'une expansion plus rapide.

45. Au Kenya, la nouvelle loi relative aux sociétés coopératives adoptée en 1997 a levé toutes les ambiguïtés et comblé toutes les lacunes juridiques en dissociant les fonctions et le rôle du Gouvernement et de ceux du mouvement coopératif. Cette loi portait également création du Département du registre chargé de réglementer les problèmes administratifs courants des sociétés coopératives et d'en faciliter la solution et a institutionnalisé le Département de la Commission du développement coopératif. Le Ministère tanzanien de l'agriculture et des coopératives a indiqué que la législation actuelle comprend la loi sur les coopératives de 1991 et les amendements qui y ont été apportés en 1997. Le responsable du registre et l'Inspecteur des coopératives au niveau des districts sont chargés d'assurer l'application de la loi à l'échelon national. Il est tenu compte du caractère particulier des coopératives dans les réglementations et dans les dispositions administratives mais non dans le régime fiscal. Le passage d'un système coopératif contrôlé par l'État à des

organisations autonomes et privées constitue la principale réforme. Sur le plan administratif, le Gouvernement joue désormais un rôle essentiellement réglementaire.

46. À Maurice, la loi sur les sociétés coopératives a été modifiée en 1992, puis en 1995, afin qu'elle réponde mieux aux besoins du monde contemporain, en particulier dans le domaine financier. Ces amendements ont été motivés par la détérioration de la situation financière et de la gestion des coopératives depuis plusieurs années. Le responsable du registre des sociétés coopératives était habilité à exercer un contrôle plus étroit et plus strict sur les activités de la Coopérative d'épargne et de crédit, nonobstant les dispositions de la loi sur le système bancaire. En Guinée, en application de l'Ordonnance promulguée en 1988, le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation a créé le Service national de l'assistance technique aux coopératives en vue d'améliorer les résultats de ces dernières sur les plans technique et professionnel. Une nouvelle loi sur les coopératives a été adoptée en décembre 1997 au Burkina Faso.

47. En Ouganda, les principaux textes juridiques et administratifs régissant les coopératives ont été adoptés en 1991 et 1992. Depuis 1990, l'État a mis en oeuvre une politique d'ajustement structurel et de libéralisation. Le système de contrôles administratifs naguère rigoureux s'étant effondré, les coopératives ont été privées de toutes formes d'appui et de supervision. Elles sont devenues de facto autonomes et privées de ressources humaines et financières. Aux dires d'une coopérative sénégalaise, si le mouvement coopératif avait obtenu son indépendance, il ne bénéficiait plus d'aucun moyen de survie. De ce fait, la marginalisation des coopératives a favorisé l'apparition de structures très disparates et inopérantes. À l'heure actuelle, les coopératives qui ont survécu ont fait preuve d'une grande faculté d'adaptation. Elles sont en train de se consolider pour faire face à une conjoncture économique, financière, législative et budgétaire très différente de ce qu'elles avaient connu jusque-là.

48. En Jordanie, la loi sur les coopératives de 1997 a amorcé un processus de restructuration du mouvement et des organismes coopératifs à l'échelon national visant à les affranchir de l'État et à leur conférer le statut d'entreprises privées. Les coopératives ne sont pas imposées pour tous les services rendus à leurs membres. Au Bahreïn, les amendements apportés à la loi sur les coopératives de 1972 concernaient la diversification des nouvelles coopératives auxquelles octroyer des licences et le redressement de celles qui marchaient mal. Selon la loi de 1992, les coopératives indonésiennes sont des entreprises commerciales qui, depuis l'adoption de la loi de 1994, sont soumises à l'impôt. Conformément à la législation, le rôle du Gouvernement consiste à créer un climat propice au développement coopératif et social et à offrir aux coopératives des conseils, des services et une protection. La promulgation en mars 1998 d'une nouvelle loi sur les coopératives à Fidji visait à a) simplifier certaines dispositions de la loi précédente pour rendre les coopératives plus aisément accessibles à la population locale et b) pour adapter la législation nationale aux nouvelles réalités socioéconomiques et à l'évolution récente de la législation relative aux coopératives à l'échelon international.

49. La République de Corée, le Pakistan, Singapour et Hong Kong ont tous, à des degrés divers, apporté des amendements à leur législation qui ont transformé le fonctionnement des coopératives dans la région. En Corée, la loi sur les coopératives de pêcheurs a été modifiée pour permettre aux membres d'élire directement leur président, et à leur président élu d'élire directement le Président de la Fédération nationale. Le mouvement démocratique national et la nécessité d'assurer l'autonomie des coopératives ont été à l'origine de ces amendements. D'après deux coopératives pakistanaises, la loi sur les sociétés coopératives de 1992 ne modifie en rien le régime juridique et administratif de ce type d'entreprises au Pakistan. À Hong Kong, l'Ordonnance sur les coopératives d'épargne et de crédit a été modifiée en 1993, puis en 1995, pour réduire les frais en cas de dissolution et simplifier et préciser les dispositions juridiques et administratives en cas de dissolution et de liquidation. Des amendements ont également été apportés aux règles applicables en la matière. À Singapour, le régime juridique et administratif des coopératives a été modifié à plusieurs reprises. Depuis 1990, les coopératives sont tenues de verser 20 % du montant de leur excédent dépassant 500 000 dollars soit au Fonds central pour les coopératives, soit à la Fédération du travail singapourienne. La plupart des coopératives les plus importantes et les plus prospères de l'Union syndicale nationale versent à la Fédération du travail cette somme, qui est ensuite redistribuée aux travailleurs à faible revenu. La loi a également été modifiée en 1994, puis en 1997, pour conférer au mouvement coopératif une autonomie et une souplesse plus grandes dans leurs activités. Ce financement accru a permis à la Fédération nationale des coopératives d'exécuter un plus grand nombre de projets et d'activités, l'exclusion des plus-values du calcul de l'excédent visant à accroître la compétitivité des coopératives par rapport aux entreprises privées.

50. Les Gouvernements colombien et uruguayen ont fait état de nombreuses modifications apportées à leur législation et à leur réglementation administrative relatives aux coopératives depuis 1990. Les principales concernaient notamment l'octroi d'exonérations fiscales, l'élimination de plusieurs restrictions frappant les coopératives, la réduction des formalités bureaucratiques qui leur sont imposées, l'assimilation des coopératives à d'autres entités commerciales. En

revanche, aucune modification de la législation sur les coopératives n'a été signalée en Bolivie, hormis des amendements mineurs visant à garantir une supervision, une réglementation et un suivi adéquats en vue d'améliorer le système actuel des coopératives d'épargne et de prêts. Le régime juridique des coopératives n'a pas été sensiblement modifié en Argentine. Toutefois, en 1996, l'Institut national des coopératives a été fusionné avec l'Institut national des mutuelles, et ce malgré l'opposition du mouvement coopératif qui a signalé ce fait. Les coopératives argentines ont vivement critiqué cette fusion, dictée par des considérations budgétaires, car elles n'avaient jamais été intégrées dans des structures étatiques ou paraétatiques. Le Paraguay a adopté en 1994 une loi établissant un nouveau régime juridique pour les coopératives et reconnaissant leur spécificité. Elle offrait aux coopératives un taux d'intérêt moyen plus faible que celui du marché en fonction de leurs investissements, prévoyait la création de conseils consultatifs où les coopératives étaient représentées et favorisait l'autonomie de ces dernières. Toutefois, l'application de cette loi est subordonnée au décret de 1996, que certains coopérateurs jugent incompatibles avec la loi. Estimant que ce décret nuit aux intérêts du mouvement, plusieurs coopératives ont formé un recours pour inconstitutionnalité devant la Cour suprême.

51. Dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, la mise à jour de la législation en vigueur sur les coopératives se poursuit tandis que, dans d'autres, des amendements sont actuellement proposés. Ainsi, à la Trinité-et-Tobago, le régime juridique et administratif n'a pas été modifié depuis 1990. Toutefois, l'Organisation nationale des mutuelles de crédit a récemment présenté des projets d'amendement à la législation en vigueur. Les amendements proposés ont pour objet de faire en sorte que les mutuelles de crédit soient considérées comme des coopératives financières et de créer à leur intention un cadre législatif et réglementaire. Au Costa Rica, les principales innovations concernent la promulgation en 1994 d'une loi qui réglemente les activités financières des coopératives. À l'exception de ces exemples précis, le processus de restructuration n'a abouti à aucune révision radicale du statut juridique des coopératives. Certains projets de loi en cours d'élaboration visent à susciter de telles révisions. En Thaïlande, les dispositions juridiques et administratives régissant les coopératives n'ont pas été sensiblement modifiées depuis 1990. Toutefois, certaines révisions sont en cours en raison de l'accroissement du nombre des membres et des activités des coopératives, de leur aptitude à subvenir à leurs propres besoins, de leur autonomie et de leur capacité d'autogestion.

52. Le Gouvernement ghanéen a fait état de plusieurs initiatives au cours des 15 dernières années. Certaines ont été prises à l'échelon local, faisant intervenir essentiellement le Conseil ghanéen des coopératives et ses organisations affiliées. D'autres ont bénéficié d'une assistance extérieure, notamment de la Banque mondiale et de l'Alliance coopérative internationale. Depuis 1996, l'Organisation internationale du Travail aide le Ministère de l'emploi et de l'aide sociale à formuler une politique nationale concernant le mouvement coopératif ainsi qu'une proposition de loi sur les coopératives qui doit être déposée prochainement en vue de sa promulgation. Au début de 1998, le Gouvernement marocain a signé avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture un accord sur le développement coopératif portant sur une période de cinq ans en vue de permettre aux coopératives et à leurs organismes de jouer un rôle plus important dans le développement harmonieux du pays. Au Bangladesh, la mission de planification du développement des coopératives entreprise conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Organisation internationale du Travail a présenté au Gouvernement un rapport qui a conduit à la mise en place d'un comité de réforme législative chargé de réviser les lois et règlements régissant actuellement les coopératives. Le Parlement chilien examine un nouveau projet de loi sur les coopératives depuis 1994. La révision des lois en vigueur ou la promulgation d'une nouvelle législation dans ce domaine est également en cours en Bolivie, au Burkina Faso, au Bénin, au Cap-Vert, en Guinée et au Niger.

VI. Participation du mouvement coopératif à la réforme de la législation régissant ses activités

53. Il est normal pour les législateurs des pays d'Europe occidentale, d'Amérique du Nord et du Japon de faire participer le mouvement coopératif à l'examen de tout projet de réforme du régime juridique et administratif applicable aux coopératives. Les rapports présentés aussi bien par les gouvernements que par les coopératives ou les organisations coopératives de ces pays font état de la participation active des représentants du mouvement coopératif à la révision ou à la refonte de la législation. Les coopératives proposent elles-mêmes des innovations ou sont informées très à l'avance par les gouvernements des amendements qu'il est envisagé d'apporter à la législation et sont invitées à soumettre des propositions, à tenir des consultations et à participer à l'élaboration de la législation les concernant. Dans un grand nombre de pays, le mouvement coopératif a créé de puissants groupes de pression qui veillent à l'adoption ou à la protection d'une législation qui lui est favorable.

54. Dans les pays en transition, la situation est variable. Dans certains, comme en Lituanie et en Estonie, les coopératives ont pris l'initiative de l'élaboration de la législation ou des réglementations régissant leurs activités et participé à cet exercice. En revanche, bien qu'elles aient quelque peu participé à la révision ou au remaniement de la législation, les organisations coopératives nationales en Hongrie, en Slovénie, en Pologne et parfois en Bosnie-Herzégovine auraient souhaité peser d'un plus grand poids sur ce processus, surtout dans les années 90. En République tchèque, deux coopératives avaient protesté vigoureusement contre le fait que les organes gouvernementaux compétents ne se souciaient pas suffisamment des intérêts du mouvement coopératif national et souligné la nécessité d'adopter une nouvelle législation en la matière.

55. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, la situation variait également selon les pays. En Ouganda et au Sénégal, les coopératives ont signalé qu'elles n'étaient pratiquement pas associées à la réforme ou à la refonte du régime juridique et administratif. C'est aussi ce dont se sont plaints les coopératives pakistanaises. À Singapour, les coopératives sont consultées avant l'adoption de toute réforme importante de la législation, mais celles de Corée, de Hong Kong et de Thaïlande souhaiteraient avoir un plus grand droit de regard dans ce processus. Selon les informations reçues, les coopératives en Amérique latine et dans les Caraïbes jouent un rôle plus actif dans le processus législatif.

VII. Réactions concernant l'élaboration de directives de l'Organisation des Nations Unies pour le développement des coopératives

56. Le questionnaire que le Secrétaire général a adressé aux États Membres avait notamment pour objet de déterminer si les gouvernements jugeaient souhaitable et faisable que l'Organisation des Nations Unies élabore des directives visant à créer des conditions favorables au développement des coopératives et s'ils étaient disposés à participer à l'élaboration de telles directives. Aucun des gouvernements ayant répondu au questionnaire n'était catégoriquement opposé à cet exercice ni n'a expressément déclaré qu'il ne souhaitait pas y participer.

57. La plupart des gouvernements en Afrique, en Asie et en Amérique latine ont réaffirmé qu'ils appuyaient sans réserve la résolution 51/58 de l'Assemblée générale et le développement des coopératives en général. Plusieurs ont en outre indiqué qu'ils estimaient que l'élaboration par l'ONU de directives visant à créer des conditions propices au développement des coopératives serait extrêmement utile pour la réforme et la mise à jour de leur législation nationale. Les gouvernements de ces pays ont déclaré qu'ils étaient favorables à l'adoption de directives de l'ONU et qu'ils participeraient à leur élaboration.

58. Tous les gouvernements des pays en transition ayant répondu au questionnaire ont exprimé leur soutien aux résolutions de l'ONU portant sur le développement coopératif et étaient prêts à participer à l'élaboration de directives de l'ONU.

59. La plupart des gouvernements des pays d'Europe occidentale, d'Amérique du Nord et du Japon estimaient qu'il importait de disposer d'une réglementation équilibrée et pratique pour toutes les entités dotées de la personnalité morale, y compris les coopératives. Les directives pourraient servir de modèles fort utiles aux pays dans la mesure où elles susciteraient un débat sur les améliorations à apporter à la législation nationale. Ces pays se sont déclarés disposés à participer à l'élaboration de directives de l'ONU, qui pourrait être considérée comme un exercice consistant à formuler une stratégie visant à développer le système coopératif dans les pays jeunes, dans le cadre d'une stratégie plus vaste de création d'emplois et de promotion de la prospérité pour tous.

60. Un gouvernement s'est déclaré prêt à participer à cet exercice à condition qu'il ne suppose aucun apport financier. Un autre accueillait avec satisfaction tout échange de données d'expérience sur le développement des coopératives à l'échelon international et était donc prêt à communiquer des renseignements détaillés sur son système coopératif national. Il estimait toutefois qu'il appartenait à chaque pays de créer lui-même des conditions propices au développement des coopératives. En conséquence, des directives de l'ONU pourraient tout au plus tirer parti de cet échange de données d'expérience uniquement pour déterminer les facteurs qui favoriseraient l'essor des coopératives. Un gouvernement n'avait pas encore arrêté sa position étant donné que les directives n'avaient pas encore été mises en forme. Certains gouvernements bien connus pour leur appui au développement national et international des coopératives n'ont pas répondu au questionnaire.

61. La plupart des coopératives ayant répondu au questionnaire ont fait observer qu'elles n'étaient pas en mesure d'indiquer quelle était la position de leur gouvernement à l'égard de l'élaboration de telles directives. Toutefois, un grand nombre d'entre elles ont indiqué que, sur la base de la politique actuelle, elles espéraient voir qu'elles étaient sûres que leur gouvernement serait favorable à de telles directives et participerait à leur élaboration.

Notes

[1] Constitué en 1971 en tant que comité interinstitutions, le Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives est un projet de partenariat entre trois organismes des Nations Unies et quatre organisations non gouvernementales internationales représentant le mouvement coopératif :

a) Organisation des Nations Unies;
b) Bureau international du Travail (BIT);
c) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);
d) Alliance coopérative internationale (ACI);
e) Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA);
f) Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA);
g) Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit.

Le Comité a pour mission de promouvoir et coordonner les initiatives de développement par le biais de la coordination des politiques, l'échange d'informations, les activités de plaidoyer et divers services.

[2] Des organismes gouvernementaux des pays suivants ont répondu au questionnaire : Allemagne, Autriche, Bahreïn, Bangladesh, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Chili, Chypre, Colombie, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Fidji, Finlande, France, Ghana, Grèce, Guinée, Indonésie, Islande, Italie, Japon, Jordanie, Kenya, Lituanie, Maroc, Maurice, Pays-Bas, Portugal, République arabe syrienne, République-Unie de Tanzanie, Slovénie, Thaïlande, Uruguay et Yougoslavie.

[3] Des organisations coopératives des pays suivants ont répondu au questionnaire : Argentine, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Canada, Colombie, Costa Rica, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hong Kong (Chine), Hongrie, Japon, Malte, Norvège, Ouganda, Pakistan, Panama, Paraguay, Philippines, Pologne, Porto Rico, République arabe syrienne, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sénégal, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Suède, Thaïlande, Trinité-et-Tobago et Turquie.

Annexe

Directives visant à créer un environnement propice au développement des coopératives

Projet présenté au Secrétaire général par le Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives

Introduction

Dans sa résolution 51/58 du 12 décembre 1996, l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de déterminer, en coopération avec le Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives, s'il était opportun et faisable d'élaborer des directives des Nations Unies de manière à créer un environnement propice au développement des coopératives, et de consigner ses conclusions et recommandations dans un rapport à présenter à l'Assemblée générale à sa cinquante-quatrième session.

En réponse à cette demande, le Comité a examiné la question à sa cinquante-sixième session, tenue à Genève en novembre 1996. Il a conclu en principe qu'il était souhaitable d'élaborer de telles directives : la seule directive en vigueur était celle figurant dans la Recommandation No 127 sur les coopératives dans les pays en développement, adoptée le 21 juin 1966 par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. Une réunion d'experts en coopératives a été organisée à Genève du 29 mars au 2 avril 1993 par l'Organisation internationale du Travail. Il en est ressorti qu'au terme de presque 30 années, durant lesquelles l'environnement économique et social international dans lequel évoluait le mouvement coopératif et ses rapports avec les pouvoirs publics avaient connu de grandes transformations, il convenait de modifier l'optique dans laquelle avait été conçue la recommandation et sa portée de manière à réévaluer les concepts qui sous-tendaient l'aide aux coopératives et à prendre en considération des questions qui n'étaient pas abordées.

Le Comité estimait en outre qu'il importait au plus haut point d'orienter les politiques de nombre de gouvernements à l'égard des coopératives et du mouvement coopératif, vu l'importance accordée par tous ces gouvernements au mouvement coopératif, comme on avait pu le constater à l'occasion de la série des conférences mondiales tenues récemment, concernant les nouvelles formes de collaboration et de partenariat possibles avec les principaux acteurs sociaux. La nécessité de nouvelles formes de collaboration entre les pouvoirs publics et le mouvement coopératif a été évoquée lors d'une série de réunions ministérielles organisées par l'Alliance coopérative internationale. Le rôle et le statut des gouvernements et du mouvement coopératif ont subi de profondes modifications dans les anciens pays socialistes et dans bien d'autres pays en développement. Le mouvement coopératif international lui-même a revu de fond en comble ses valeurs, ses principes et la nature de ses relations avec d'autres secteurs de la société, notamment avec les gouvernements, et a adopté, au centième congrès de l'Alliance coopérative internationale tenu en 1995, un nouveau «Manifeste de l'identité coopérative».

Pour déterminer s'il était possible d'élaborer de nouvelles directives, le Comité a chargé un consultant d'établir un projet dont la première version a été révisée et la deuxième examinée à une réunion de consultation tenue à Genève en mai 1997, qui regroupait des spécialistes venus du monde entier et des représentants des membres du Comité. À l'issue de l'examen approfondi effectué lors de cette réunion, une troisième version du projet de directives a été établie.

Celle-ci a été largement diffusée sous forme imprimée et électronique. La version électronique a été transférée sur le site Web du Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives en janvier 1998. Une version imprimée, incluse dans le dossier de presse de la Journée internationale des coopératives, a été envoyée en juillet 1998 à plus de 2 000 organisations. Le Comité a également sollicité, individuellement, le concours d'un certain nombre d'organisations coopératives et a distribué, à titre d'information, des exemplaires du projet de directives aux participants à la réunion organisée en mars 1998 par l'Alliance coopérative internationale à l'intention des présidents des organes techniques. Aucune observation majeure n'a été enregistrée par le Secrétariat sur ces directives, en dehors de l'examen critique qui en a été fait par l'Industrial Common Ownership Movement et dont le texte a été transmis dès réception aux membres du Comité. Mis à part cette réaction, il n'y a eu ni réaction négative à l'égard des directives ni proposition visant à les améliorer. Des jugements nettement favorables ont été exprimés par la Fédération des coopératives danoises et le Conseil d'administration de l'Alliance coopérative internationale qui a examiné et adopté le projet à sa réunion d'avril

1998 à Tokyo. Le représentant de l'OIT a également rapporté que si la proposition de révision de la Recommandation No 127 de l'OIT n'avait pas été retenue, il ressortait de l'examen de la question que les gouvernements des pays en développement étaient favorables à l'établissement d'une nouvelle norme sur les coopératives, ce qui indiquait bien la nécessité de directives sous une forme ou sous une autre.

Sur la base des travaux qui ont abouti à l'élaboration du présent projet, le Comité peut tout à fait valablement recommander au Secrétaire général la poursuite de l'élaboration des directives. En effet, le Comité ayant fait circuler les projets de directives parmi les spécialistes du mouvement coopératif et les représentants des organisations gouvernementales et intergouvernementales, ceux-ci se sont unanimement prononcés quant à la nécessité de telles directives.

Objectifs

1. À l'Assemblée générale comme au Conseil économique et social, ainsi qu'aux récentes grandes conférences internationales, les gouvernements ont reconnu l'importance des coopératives en tant qu'associations et entreprises par l'intermédiaire desquelles les citoyens parviennent à surmonter de nombreux problèmes et à atteindre nombre de leurs objectifs. Ils ont reconnu distinctement dans le mouvement coopératif un important protagoniste des affaires nationales et internationales.

2. Ce mouvement coopératif leur apparaît comme un mouvement hautement démocratique, autonome sur le plan local mais intégré à l'échelle internationale et représentant un mode d'organisation en associations et en entreprises permettant aux citoyens de réaliser, par leurs propres moyens et dans un esprit de responsabilité, leurs objectifs, non seulement économiques mais aussi sociaux et environnementaux, objectifs qui consistent notamment à éliminer la pauvreté, créer des emplois productifs et promouvoir l'intégration sociale.

3. Les gouvernements s'efforcent donc d'appuyer le mouvement coopératif et de collaborer étroitement avec lui pour développer un partenariat efficace en vue de la réalisation de leurs objectifs respectifs. Les politiques qui définissent les objectifs et les modes d'appui et de collaboration sont des outils précieux permettant de tirer parti du potentiel que représentent les coopératives eu égard tant aux objectifs particuliers des individus qui en sont membres, qu'aux aspirations plus vastes des communautés dont ils font partie.

4. Ces politiques ne peuvent toutefois être efficaces que si elles tiennent compte du caractère spécifique des coopératives et du mouvement coopératif, qui tranche avec celui d'associations et d'entreprises qui obéissent à d'autres valeurs et d'autres principes que les siens.

5. Les présentes directives ont pour objet de conseiller les gouvernements dans le contexte actuel et en considération de l'avenir prévisible. Au regard de ce que les gouvernements attendent depuis les dernières années du mouvement coopératif, des mutations rapides en cours à l'échelle mondiale et de l'évolution du mouvement coopératif lui-même, les politiques de la plupart des États Membres de l'Organisation des Nations Unies mériteraient d'être réexaminées et dans certains cas revues de fond en comble. Celles concernant en particulier les coopératives peuvent, compte tenu de l'importance du rôle que jouent celles-ci dans de nombreux aspects de la vie nationale et de la spécificité de leur mode d'organisation, soulever des problèmes complexes et délicats. Les présentes directives ont pour objet de définir brièvement les principes sur lesquels doivent se fonder les politiques nationales, ainsi que le contenu et la portée d'une orientation générale pouvant servir de cadre de référence pour l'adaptation et l'élaboration plus poussée de ces politiques qui relèvent de la responsabilité de chaque gouvernement.

Politique concernant les coopératives et le mouvement coopératif

6. Il s'agit de garantir effectivement aux coopératives, reconnues comme entités dotées d'une autorité juridique, un statut égal à celui dont bénéficient d'autres formes d'association et d'entreprise, et de veiller à ce que toutes les organisations et institutions mises en place par le mouvement coopératif bénéficient de ce même statut. Pour ce faire, il faut que l'utilité et l'intérêt pour la société des valeurs et principes auxquels obéissent les formes particulières de l'organisation coopérative soient pleinement reconnus et que des mesures soient prises pour veiller à ce que leurs caractéristiques et leur mode de fonctionnement particulier ne soient source d'aucune discrimination et ne constituent en rien un handicap.

7. Les gouvernements soucieux de faire en sorte, dans ce but, que se crée – dans un contexte en évolution – un environnement propice au développement des coopératives, doivent s'efforcer d'établir entre eux et le mouvement coopératif un partenariat efficace.

A. Reconnaissance d'utilité publique

8. Les gouvernements ont tout intérêt à reconnaître publiquement la contribution spéciale qu'apporte, en termes qualitatifs et quantitatifs, le mouvement coopératif à l'éco-

nomie nationale et à la vie sociale. Il est donc souhaitable qu'ils reconnaissent et fassent connaître le bien-fondé de toutes les formes de partenariat et de collaboration entre eux et ce mouvement. Un certain nombre d'actions spécifiques peuvent à cet égard s'avérer utiles, notamment la pleine participation à la célébration conjointe de la Journée internationale des coopératives de l'ONU et de la Journée internationale des coopératives organisée par l'Alliance coopérative internationale, en application des résolutions 47/90, 49/155 et 51/58 de l'Assemblée générale, ainsi que la participation éventuelle à d'autres activités célébrant le mouvement coopératif.

B. Dispositions juridiques, administratives et concernant le règlement des litiges

9. Il faudra adopter des dispositions appropriées en matière juridique, administrative et en ce qui concerne le règlement des litiges pour que ces très importants aspects de l'environnement dans lequel fonctionnent les coopératives soient favorables à leur développement. Ces dispositions revêtiront diverses formes selon le système juridique en vigueur dans chaque pays. Elles pourraient concerner le statut, les droits et les responsabilités des coopératives et du mouvement coopératif en général et, le cas échéant, de catégories spéciales de coopératives ou différents aspects du mode d'organisation coopératif.

10. **Constitutions nationales** : Ces instruments pourraient consacrer, s'il y a lieu, la légitimité des coopératives et du mouvement coopératif et l'utilité de leur contribution à la vie nationale.

11. **Dispositions générales concernant les coopératives ou section générale d'une loi-cadre sur les coopératives** : Il doit exister des dispositions générales sur les coopératives qui constituent le fondement de toutes les règles juridiques et la référence de base en matière judiciaire et administrative dans le domaine considéré. La participation des représentants du mouvement coopératif à leur formulation en garantirait la pertinence et l'efficacité. Les dispositions générales sur les coopératives devront énoncer la nature de la coopération et constater son utilité, définir les normes juridiques régissant les coopératives, la nature des responsabilités du gouvernement à leur égard et les droits et les responsabilités du mouvement coopératif. Elles devraient comporter la série de définitions, de dispositions et d'énonciations fondamentales ci-après, dont certaines pourraient figurer dans le préambule d'une loi-cadre : reconnaissance de la légitimité de la formation d'associations et d'entreprises sur la base des valeurs et des principes du mouvement coopératif; reconnaissance de la pertinence de l'approche coopérative en matière d'association et d'entreprise, de la contribution des coopératives à la vie nationale et du statut du mouvement coopératif en tant qu'important acteur social; définition de la coopérative, inspirée du «Manuel de l'identité coopérative» adopté en 1995 par l'Alliance coopérative internationale; reconnaissance de la spécificité des valeurs et des principes de coopération et, partant, de la nécessité d'un régime juridique particulier pour les coopératives; garantie que la spécificité des coopératives et le régime juridique particulier dont elles font l'objet ne puissent être source de discrimination, déclarée ou non; garantie qu'aucune législation ni pratique n'imposent de restrictions au droit des citoyens à participer pleinement au mouvement coopératif, à quelque titre que ce soit, conformément aux valeurs et principes dudit mouvement, ni à son fonctionnement; stipulation qu'une loi-cadre s'applique à toutes les catégories de coopératives, mais que des lois spéciales peuvent, conformément aux dispositions générales, être promulguées pour tenir compte de la situation de certaines catégories d'entre elles; réglementation prévoyant que toutes les règles et pratiques juridiques, administratives et concernant le règlement des litiges procèdent uniquement de ces dispositions générales ou de ces lois spéciales; indication précise dans toutes les règles de la disposition de la loi sur laquelle elles s'appuient, ainsi que de leur objet; reconnaissance de la pleine autonomie et de la capacité d'autoréglementation du mouvement coopératif; reconnaissance de la stricte limitation de l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion interne du mouvement aux mesures s'appliquant généralement et impartialement aux associations et aux entreprises pour s'assurer de leur conformité à la loi. Des ajustements seront opérés en vue uniquement : de garantir l'égalité de traitement; définition des responsabilités du mouvement coopératif en matière d'autoréglementation de ses propres affaires : obligation de mise à disposition de tous les membres et employés des coopératives des textes de loi et règlements concernant celles-ci; stipulation que les représentants du mouvement coopératif participent pleinement à l'élaboration des lois spéciales ou des règles en matière judiciaire ou administrative et des directives d'application pratique; tenue d'un registre public dans le cadre des procédures d'enregistrement de toutes les associations et entreprises; établissement de procédures de contrôle continu et d'examen régulier de la législation et de la pratique, prévoyant la pleine participation en toute égalité des représentants du mouvement coopératif et promotion de la recherche visant à mesurer l'impact général de la législation et de la pratique en ce qui concerne les coopératives; stipulation de la responsabilité du gouvernement pour ce qui est de la définition et de la mise en oeuvre d'une politique du mouvement coopératif, politique qui viserait à créer des conditions favorables à son développement tout en évitant de porter

atteinte à son autonomie et de restreindre sa capacité d'autoréglementation responsable, ainsi qu'à promouvoir entre eux un partenariat efficace sur un pied d'égalité dans tous les domaines où ledit mouvement peut notablement contribuer à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale; reconnaissance également de l'importance de l'appui que les gouvernements apportent au mouvement coopératif international, notamment dans les activités intergouvernementales; et définition des responsabilités du mouvement coopératif en tant qu'important acteur social, sous réserve que la pleine autonomie dont jouit de droit le mouvement ne s'en trouve pas restreinte. Ces responsabilités consistent notamment pour le mouvement à mettre à disposition l'expérience qu'il a acquise en matière de création d'associations et d'entreprises autonomes, populaires et communautaires.

12. **Lois spéciales concernant certaines catégories de coopératives** : Ces lois doivent être conformes aux dispositions générales ou à celles énoncées dans le préambule et les premières sections d'une loi-cadre, si elles existent. En tout état de cause, chaque loi spéciale devra renfermer des dispositions générales similaires. De telles lois seront nécessaires lorsque la spécificité des coopératives considérées exige des dispositions spéciales afin de préserver leur autonomie tout en les soumettant, individuellement mais de façon égale, aux règles généralement applicables. C'est le cas fréquemment des coopératives de financement.

13. **Procédures judiciaire et administrative concernant expressément les coopératives** : Ces procédures doivent être conformes aux dispositions générales sur les coopératives et plus précisément aux dispositions concernant spécifiquement les procédures.

14. **Autre législation et pratiques pouvant avoir un impact sur les coopératives** : Nombre de lois et de pratiques administratives et juridiques peuvent avoir, intentionnellement ou non, une incidence sur l'environnement dans lequel fonctionnent les coopératives. Les organes gouvernementaux compétents devraient s'efforcer d'éviter tout impact discriminatoire ou préjudiciable. C'est au mouvement coopératif qu'il appartient de déterminer les cas où une révision s'impose. L'assistance des organes gouvernementaux devrait consister à mettre à la disposition du mouvement coopératif le texte complet des projets de loi ou de règles, ainsi que toute évaluation de leur impact.

15. **Vérification, examen et révision des législations et des procédures judiciaires et administratives** : La vérification, l'examen et la révision des législations et des procédures judiciaires et administratives s'avèrent indispensables pour s'assurer que leur incidence sur le mouvement coopératif est totalement positive. S'il apparaît qu'il existe des dispositions discriminatoires, celles-ci devront être rendues immédiatement inopérantes en attendant l'adoption de législations révisées ou la publication de règlements et de directives pratiques révisés. Ce processus devrait viser à éliminer rapidement et complètement, le cas échéant, toute ingérence des pouvoirs publics dans la gestion interne des coopératives et du mouvement coopératif, et à appliquer effectivement les principes qui assimilent les coopératives, nonobstant leur caractère spécifique, aux autres entreprises et associations de la société civile.

16. À cette fin, des procédures de consultation et de collaboration devraient être mises en place en prévoyant la participation pleine et régulière du mouvement coopératif. On pourrait également tirer parti des programmes spéciaux et des directives proposées par les organisations coopératives internationales compétentes et les organisations intergouvernementales.

C. Recherche, statistiques et information

17. **Recherche** Étant donné l'importance du mouvement coopératif, de ses programmes de recherche-développement, ainsi que du rôle actif que jouent d'une manière générale les pouvoirs publics dans l'appui à la recherche, il conviendra de prendre les mesures suivantes : reconnaître la contribution propre du mouvement coopératif et, partant, se garder de toute intervention directe dans ce secteur autre que l'octroi d'un financement public; mettre en place un dispositif qui garantisse aux coopératives les mêmes facilités d'accès aux fonds publics qu'aux autres types d'associations, d'entreprises ou de mouvements; promouvoir la collaboration entre les pouvoirs publics et les coopératives en matière de recherche sur les questions d'intérêt général; assurer la publication et une large diffusion des résultats de la recherche, notamment celle menée par le mouvement coopératif international et les organisations intergouvernementales dont l'ONU. La priorité devrait être accordée à la recherche appliquée d'utilité immédiate visant à améliorer l'efficacité des coopératives, à assurer le partage des bénéfices et à promouvoir le partenariat entre mouvement coopératif et pouvoirs publics.

18. **Statistiques** : Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour améliorer les statistiques sur les coopératives et celles publiées à leur intention : étendre au mouvement coopératif l'appui technique des services statistiques nationaux dans une mesure au moins égale à l'appui dont bénéficient d'autres importants acteurs sociaux; aider à établir le rapport annuel relatif au registre des coopératives; entreprendre des études préliminaires sur la base desquelles les

statistiques sur les coopératives pourront être intégrées aux programmes réguliers des services statistiques nationaux et participer aux activités menées à l'échelle internationale pour améliorer les statistiques sur les coopératives, y compris l'élaboration d'un ensemble de définitions à l'usage des services statistiques nationaux.

19. **Information** : Dans la mesure où les gouvernements réglementent et influencent largement la diffusion de l'information, certaines mesures peuvent être utiles pour faire mieux connaître le mouvement coopératif et combattre les préjugés et les idées fausses : fournir au mouvement coopératif une assistance technique et financière dans une proportion égale à celle dont bénéficient d'autres acteurs sociaux; veiller à éviter toute discrimination fondée sur le caractère particulier des coopératives; assurer au mouvement coopératif l'accès en toute égalité et sans discrimination aux moyens d'information publics, et ce à la mesure de sa contribution à la vie nationale; mener des actions concrètes pour combattre les préjugés et lutter contre la désinformation liée à l'usage désuet et inapproprié du terme «coopérative»; diffuser par l'intermédiaire des moyens d'information publics des documents portant sur les activités intergouvernementales d'appui aux coopératives ou menées en collaboration avec elles; diffuser, dans les mêmes conditions que pour d'autres acteurs sociaux, les données établies par les gouvernements sous forme électronique et imprimée sur les organismes intergouvernementaux.

D. Éducation

20. En raison de l'importante contribution du mouvement coopératif à l'éducation, un certain nombre de mesures d'application et d'accompagnement pourraient s'avérer utiles : reconnaître l'importance de la contribution du mouvement; s'engager à s'abstenir de toute intervention dans la gestion des programmes du mouvement en dehors des activités généralement menées pour préserver certaines normes dans les établissements d'enseignement; éviter toute discrimination dans l'homologation et la validation des qualifications; appuyer toutes les formes de collaboration et de partenariat entre les coopératives et les organismes publics, et assurer au mouvement des conditions égales d'accès aux fonds publics par rapport, le cas échéant, à d'autres établissements d'enseignement privé; envisager le mode d'organisation en coopérative comme solution de rechange à tout programme de privatisation; encourager l'esprit d'autonomie chez les étudiants en leur permettant de créer des coopératives de biens et de services, notamment des coopératives de logement; encourager la création par les établissements d'enseignement public de coopératives d'achat, de fournitures et de services courants; assurer aux coopératives d'égales possibilités d'accès à différents fournisseurs, incorporer aux programmes d'enseignement nationaux, à tous les niveaux, l'étude des valeurs et des principes, de l'histoire et de la contribution actuelle et potentielle du mouvement coopératif à la vie de la nation; et encourager et appuyer l'élaboration d'études spécialisées sur les coopératives du secteur tertiaire.

E. Octroi de fonds publics

21. L'autonomie financière, la coresponsabilité pleine et entière et l'indépendance totale sont essentielles pour qu'une entreprise coopérative soit efficace. Ce que l'on peut faire de mieux à cet égard est de soumettre les coopératives au même régime que tout autre type d'entreprise. On peut aussi avoir intérêt à prendre un certain nombre d'autres mesures : reconnaître et préserver le caractère spécifique des coopératives, éviter en droit comme dans la pratique, toute discrimination fondée sur le statut financier, le mode d'organisation et la gestion qui les caractérisent; s'abstenir de toute intervention directe ou indirecte dans leur gestion financière interne et reconnaître au mouvement coopératif la pleine et entière responsabilité de la gestion de ses ressources financières; enfin nouer des partenariats avec les coopératives de financement dans les domaines du développement communautaire et régional, en tirant parti de l'expérience qu'elles ont acquise en ce qui concerne la mobilisation et la gestion de fonds dans l'intérêt général.

F. Mécanismes institutionnels de collaboration et de partenariat

22. De nombreux départements et organismes gouvernementaux ont des contacts avec le mouvement coopératif, et une politique de promotion et d'appui des coopératives et de partenariat efficace avec le mouvement devra faire intervenir de nombreuses institutions publiques. Pour assurer la cohérence avec la politique générale, il sera utile de prévoir au sein du gouvernement certaines fonctions de coordination ainsi que la liaison avec le mouvement coopératif.

23. Il conviendrait de faire assumer par un seul département ou bureau, les fonctions de liaison et de coordination centrale, dont les aspects les plus importants pourraient être les suivants : élaborer une politique nationale générale sur les coopératives, fixer des directives en vue de l'exécution cohérente de l'action gouvernementale, y compris le suivi et l'examen du processus d'exécution; collaborer avec les

services juridiques à la rédaction des dispositions générales et de toute loi spéciale; et mener des activités de liaison, de consultation et de collaboration avec le mouvement coopératif.

24. L'entité désignée gagnerait en efficacité si elle était intégrée à un département assumant déjà des fonctions stratégiques et de coordination étendues, le cabinet du Premier Ministre ou du Président par exemple, ou des fonctions de gestion économique et de planification du développement.

25. Un mécanisme institutionnel adapté au contexte national, qui permettrait aux pouvoirs publics et au mouvement coopératif de collaborer efficacement, serait utile.

26. Il conviendrait de faciliter la liaison entre le mouvement coopératif international et les programmes intergouvernementaux, y compris en particulier ceux exécutés par l'intermédiaire du Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives.