



**HAL**  
open science

# L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics ?

Edith Archambault

► **To cite this version:**

Edith Archambault. L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics ?. Revue Internationale de l'Economie Sociale, 1986. halshs-02396794

**HAL Id: halshs-02396794**

**<https://shs.hal.science/halshs-02396794>**

Submitted on 6 Dec 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**L'ECONOMIE SOCIALE EST-ELLE ASSOCIEE AUX GRANDES  
FONCTIONS ECONOMIQUES DES POUVOIRS PUBLICS ?**

*Edith ARCHAMBAULT 1986*

**S O M M A I R E**

**INTRODUCTION : LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET L'ECONOMIE SOCIALE SONT  
PROFONDEMENT AMBIVALENTES**

**I - LA FONCTION DE PRODUCTION**

- A - Degré d'utilité collective et financement public
- B - Quelques exemples
- C - Quel bilan pour la production de l'économie sociale ?

**II - LA FONCTION DE REDISTRIBUTION**

- A - Les liens entre redistribution privée et redistribution publique
- B - Le volontariat est une redistribution en nature spécifique de l'économie sociale
- C - Intérêt et limite de la redistribution par l'économie sociale

**III - LA FONCTION DE REGULATION**

- A - Les entreprises d'économie sociale, lieu privilégié de la politique de l'emploi
- B - L'économie sociale est un vecteur de la politique de décentralisation

**CONCLUSION : UN COMPTE SATELLITE POUR MIEUX DECRIRE LES FONCTIONS DE  
L'ECONOMIE SOCIALE**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXE : CHARTE DE L'ECONOMIE SOCIALE**

**Introduction : Les relations entre l'Etat et l'économie sociale sont profondément ambivalentes**

Les pouvoirs publics et l'économie sociale ont toujours entretenu en France des relations dialectiques que seule l'Histoire peut expliquer. Depuis la loi Le Chapellier qui précise que :

"Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de coopération"

et le Code Napoléon qui poursuit le délit d'association (sauf agrément du gouvernement), l'Etat jacobin, républicain ou bonapartiste, s'est construit en se gardant à droite des résurgences corporatistes ou cléricales, longtemps hostiles à la République, et à gauche du mouvement ouvrier et de ses tendances anarchisantes et autogestionnaires qui culmineront lors de la Commune.

Dans cette guerre séculaire, il y a eu plusieurs armistices : la suppression du délit de coalition en 1864, la légalisation des syndicats en 1884, celle des Sociétés de Secours mutuels en 1898 et des associations en 1901. Tous sont marqués d'une défiance réciproque ; ainsi la capacité juridique limitée accordée en 1901 aux associations, qui ne s'explique que dans le contexte historique de la lutte contre les congrégations, est-elle à la racine des difficultés de financement actuelles de l'économie sociale.

Cette ambivalence demeure. L'indépendance à l'égard de l'Etat est un des quatre principes de la Charte de l'Economie Sociale de 1976 (1), et néanmoins d'importants organismes d'économie sociale sont financés prioritairement sur fonds publics. Alors que beaucoup de grandes associations admettent un contrôle des pouvoirs publics financeurs, en 1982 le projet de reconnaissance d'utilité sociale sera rejeté par les partenaires associatifs qui y verront une atteinte à leur autonomie et un risque d'institutionnalisation.

Cependant de plus en plus l'action des pouvoirs publics et celle de l'économie sociale semblent complémentaires, par les domaines qu'elles couvrent et par les populations qu'elles visent. Comme le note l'Inspection Générale des Affaires Sociales dans son rapport de 1984 :

"La politique sociale s'est construite sur un mouvement de va-et-vient entre la décision du législateur et l'initiative de groupes de citoyens s'associant pour améliorer notre vie collective ou les conditions d'insertion de l'individu dans notre société" [1].

(1) On trouvera en annexe la Charte de l'Economie Sociale.

Etudier cette complémentarité présente un intérêt certain au moment où ce qu'on a appelé, peut être un peu rapidement, la crise de l'Etat-Providence oblige à adopter une vision pluraliste de la protection sociale, au moment où un certain renouveau des idées libérales conduit à mieux observer la tradition des pays anglo-saxons, où comme le disait D. HAWKE en 1775, avant même que les Etats-Unis soient indépendants :

"Les organisations volontaires sont devenues la façon normale de traiter tout problème civique que le gouvernement se refuse à envisager" [2].

Tocqueville, lui-même, remarque cette capacité d'initiative des citoyens américains et en fait une des sources de la Démocratie en Amérique.

Enfin, il faut noter que les lois de décentralisation, en réduisant les prérogatives de l'Etat jacobin au profit des collectivités locales, permettent un dialogue plus égalitaire entre économie sociale et pouvoirs publics (1).

Pour étudier la complémentarité de l'action des administrations et de l'économie sociale, on adoptera une optique fonctionnelle. C'est déjà cette optique qui est retenue dans la nomenclature proposée par D. DERUELLE [3] pour classer les associations, et qui correspond à la nomenclature fonctionnelle des administrations qui en assurent éventuellement la tutelle. On retiendra ici une autre classification fonctionnelle, classique en économie publique depuis que R. MUSGRAVE l'a proposée en 1959 [4], celle qui distingue trois types d'activités économiques des administrations modernes :

- la fonction de **production** de biens et de services publics,
- la fonction de **redistribution** des revenus et des patrimoines,
- la fonction de **régulation** de la conjoncture économique, de la croissance et du développement.

Cette classification est d'un grand intérêt théorique, mais elle ne constitue absolument pas une nomenclature sans omission ni répétition : une même activité des pouvoirs publics peut en effet concerner les trois fonctions : ainsi la production d'éducation gratuite, financée par l'impôt, a des effets redistributifs, et de par le poids qu'elle représente dans le P.I.B., sa croissance aura un impact sur la croissance globale, et donc un effet régulateur.

(1) Ceci est évidemment à nuancer : les fédérations nationales préfèrent dialoguer avec l'Etat plutôt qu'avec les collectivités locales.

L'interdépendance des trois fonctions est peut être moins marquée pour l'économie sociale. Les organismes d'économie sociale participent, dans des proportions inégales, à ces trois fonctions, et nous constaterons, non sans quelque étonnement, que la plus spécifique des pouvoirs publics, la plus politique des trois fonctions, la fonction de régulation, est partagée avec l'économie sociale.

## I - LA FONCTION DE PRODUCTION

Affecter des ressources pour produire des services d'utilité collective est rarement un monopole des pouvoirs publics, sauf dans le domaine des fonctions régaliennes : la sécurité intérieure ou extérieure, la justice, l'administration générale. Pour tous les autres domaines d'action de l'Etat et des autres collectivités publiques, l'éducation, la santé, l'information, la culture, l'action sociale., il y a généralement partage de cette fonction de production entre les pouvoirs publics et l'initiative privée. Du fait de la faible rentabilité de cette production de services d'utilité collective, l'initiative privée vient plutôt d'organismes sans but lucratif que des entreprises classiques. Au sein de l'économie sociale, ce sont surtout les associations gestionnaires et les mutuelles qui sont concernées par la prestation de services complémentaires de ceux offerts par les administrations, mais il faut noter aussi qu'une partie de la politique du logement des pouvoirs publics pendant toute la période du 2ème après-guerre a été réalisé par les coopératives d'HLM.

Si l'on définit les associations gestionnaires comme des associations qui produisent des services, marchands ou non marchands, emploient du personnel salarié et des bénévoles, gèrent des équipements plus ou moins lourds et remplissent une mission d'intérêt général, voire de service public, ce qui légitime un financement partiel par les pouvoirs publics, on les oppose aux autres associations, qui sont des moyens d'expression ou de revendication de la société civile, mais qui ne produisent pas de services d'utilité collective. Les mutuelles offrent un service d'assurance complémentaire de celui que fournit la Sécurité Sociale. Du fait du caractère fortement redistributif de ce service, on en parlera ultérieurement ; mais les mutuelles gèrent également un certain nombre d'équipements sanitaires ou sociaux et offrent des services dans les mêmes domaines.

On verra tout d'abord les liens qui existent entre le degré d'utilité sociale des services offerts et l'importance du financement public ; dans un second temps, à partir de quelques exemples qui n'ont aucune prétention à l'exhaustivité, on illustrera diverses formes de complémentarité de production entre économie sociale et administration, enfin on essaiera de voir quels sont les apports spécifiques et les limites de la production de services par l'économie sociale.

## A - DEGRE D'UTILITE COLLECTIVE ET FINANCEMENT PUBLIC

La production des associations gestionnaires et des mutuelles concerne principalement quatre domaines :

- Sanitaire et social
- Educatif et sportif
- Formation-emploi
- Loisirs et tourisme social ;

il faut y ajouter, pour les coopératives, le logement social.

La caractéristique des biens et services produits dans ces domaines est d'être des biens collectifs impurs, c'est à dire des biens qui peuvent être répartis entre des utilisateurs individuels, des biens divisibles, mais ces biens ont également des effets sur les non-utilisateurs : soigner les malades évite les risques de contagion, éduquer la population améliore la productivité des entreprises, supprimer les bidonvilles réduit la délinquance... Pour ces raisons, autant que pour des raisons d'équité, les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser ni de la quantité de services produits, ni de la qualité de ces services, ni des personnes qui les utiliseront[5]. La production directe par l'administration est une solution, mais la conclusion d'accords contractuels avec des institutions sans but lucratif en est une autre. La circulaire du 27 janvier 1975 reprend, 200 ans plus tard, des termes proches de ceux de D. HAWKE, précédemment cité :

"L'Etat et les collectivités publiques n'ont pas le monopole du bien public. Dans bien des cas, c'est d'abord l'initiative privée qui a permis de répondre à des besoins. D'autre part, l'Etat et les collectivités locales, de même que les établissements publics qui en relèvent ont été amenés à confier des tâches d'intérêt général à des associations régies par la loi de 1901".

Le degré d'utilité collective de l'action entreprise par l'organisme de l'économie sociale est apprécié lors de l'engagement contractuel qui détermine, d'une part, l'importance du financement public, d'autre part, le contrôle qui en est la contrepartie [ 6 ] . On a pu distinguer deux types de situation :

- **Mission de service public** pouvant justifier un financement public intégral ; c'est le cas d'un certain nombre d'établissements du secteur sanitaire et social qui ont délégation ou concession de service public.
- **Mission socialement utile d'intérêt général**. Ce sont en général les pouvoirs publics qui recherchent les interlocuteurs et proposent le financement ou **mission socialement utile d'intérêt sectoriel, géographique ou thématique** : ce sont alors les organismes d'économie sociale qui requièrent le financement public. Dans ce dernier cas les engagements contractuels peuvent prendre la forme de **l'agrément, l'autorisation ou l'habilitation**, fréquents dans les domaines des sports, de la

jeunesse et de l'action sociale. Il ne comportent pas d'engagement réciproque, mais un simple contrôle a priori lié au respect de normes réglementaires. S'il y a aide financière, un contrôle a posteriori s'y ajoute.

La **convention** est une procédure contractuelle plus contraignante qui fixe les engagements réciproques des parties et s'accompagne nécessairement d'un financement public avec contrôles a priori et a posteriori et diverses contraintes concernant les documents comptables et le fonctionnement de l'organisme. La procédure de la convention est celle qui s'applique normalement pour les établissements ou services bénéficiant d'un prix de journée et dès que le financement public représente plus de 30 % des ressources de l'organisme.

Plus généralement, on peut admettre que la politique menée depuis 1981 pour améliorer le financement de l'économie sociale (IDES, titre participatif, titre associatif, sociétés de développement et d'investissement de l'économie sociale) ainsi que les différents privilèges fiscaux dont bénéficient certaines entreprises du champ constituent une reconnaissance d'utilité sociale d'une partie de l'économie sociale. Seuls les grands organismes sont en effet concernés par ces instruments financiers.

#### B - QUELQUES EXEMPLES

Le mouvement mutualiste gère en août 1984 [7 ]

- \* dans le domaine **sanitaire** : 71 pharmacies mutualistes  
186 centres d'optique  
191 cabinets dentaires  
111 centres médicaux et de soins  
63 établissements : cliniques, hôpitaux de jour, maisons de repos et convalescence.
- \* dans le domaine **social** : 146 oeuvres sociales de vacances  
181 établissements ou services pour personnes âgées ou handicapées.

Les **associations gestionnaires** occupent une place considérable dans le domaine sanitaire et social. Selon l'IGAS [1] dans le domaine **sanitaire** elles gèrent 16 % du potentiel hospitalier métropolitain et 11 % du financement du domaine. Elles occupent 82 000 salariés en 1982 et réalisent un chiffre d'affaires de 16 milliards de francs. Dans le domaine **social**, leur place est prépondérante :

51 % des places en établissements, 55 % de financement du domaine, 230 000 salariés et un budget de 30 milliards de francs en 1982.

L'ensemble des activités sanitaires et sociales est financé aux trois quarts par les collectivités publiques et les caisses de Sécurité Sociale. Ce financement public très prédominant traduit bien une mission de service public et justifie le récent contrôle de l'Inspection générale des Affaires Sociales, dont le rapport constitue une source d'information remarquable sur l'efficacité ou l'inefficacité des associations gestionnaires dans leur fonction de production de services, et sur la complémentarité qu'elles entretiennent ou non avec les services publics comparables.

L'idée générale du rapport est que la situation de quasi-monopole où se trouvent les associations, surtout dans le domaine social, est malsaine, et source d'inefficacité, voire même de déviance. C'est le cas notamment pour l'enfance inadaptée, où les associations gèrent 80 % des places en établissement et 90 % des services ; elles pratiquent en effet un recours systématique à l'internat, coûteux financièrement et psychologiquement, dans une logique de remplissage des structures. De même les écoles de formation de travailleurs sociaux, gérées à 95 % par des associations, ont connu une logique de professionnalisation et un dépérissement de la gestion associative. De ce fait, les pouvoirs publics n'ont pas une maîtrise réelle de l'appareil de formation que cependant ils financent, et la qualité pédagogique des écoles est très variable.

Par contre, quand les rapports entre la production publique et la production associative sont plus équilibrés, les relations de complémentarité sont réelles et la politique sociale est plus novatrice : c'est le cas par exemple de la prise en charge des toxicomanes ou de la politique de prévention.

Selon Thierry JEANTET [7], dans le domaine sportif, les associations gèrent 37000 clubs et emploient plus de 100 000 salariés, dans le domaine de la formation professionnelle, plus de 50 % du chiffre d'affaires serait réalisé par 2000 associations gestionnaires (1). Le secteur touristique associatif représente 70 000 emplois et 5 milliards de chiffre d'affaires, soit 12 % de l'activité touristique.

(1) Voir dans la communication de J. COURTOIS à ce colloque les incertitudes qui pèsent sur ces chiffres.

C - QUEL BILAN POUR LA PRODUCTION DE L'ECONOMIE SOCIALE ?

Par rapport à la production du même service par les pouvoirs publics, quels sont les atouts et les insuffisances de l'économie sociale ?

A L'actif de ce bilan, il faut porter :

- l'esprit d'initiative, de ceux qui sont à l'origine de projet, qui s'identifient à lui ; une compétence particulière et une volonté d'aboutir quels que soient les obstacles lui sont généralement liés,
- l'enracinement dans le milieu social ou local qui permet une sensibilité aux besoins nouveaux, rarement détectés par voie administrative, et qui également rapproche des marginaux rebutés par une démarche administrative,
- l'absence de formalisme qui permet d'agir de manière plus souple, plus adaptée aux cas individuels,
- la rapidité d'intervention, critère essentiel d'efficacité dans le domaine social, qui s'oppose aux rigidités et aux délais introduits par le respect des règles de la comptabilité publique. Cet avantage essentiel est d'ailleurs à l'origine des associations créées par l'administration elle-même pour échapper aux contraintes de la comptabilité publique, les "faux-nez" de l'administration,
- la réduction du coût de production, liée à l'utilisation d'une main-d'oeuvre moins rigide et moins chère plutôt qu'à l'existence d'une certaine concurrence. Cette réduction du coût est également liée à la capacité de mobiliser des ressources différentes de celles auxquelles peut accéder l'administration : le travail bénévole, bien entendu, qui non seulement réduit les coûts, mais améliore souvent la qualité du service rendu par la convivialité qu'il implique, la participation des usagers au service rendu, mais aussi les économies d'échelle que permet de réaliser la synergie entre plusieurs organismes d'économie sociale,
- plus généralement, certains organismes d'économie sociale permettent de produire **autrement** : dans des unités de production de plus petite taille, en respectant le pluralisme idéologique d'une nation démocratique, en instaurant des relations personnelles entre producteurs et utilisateurs de service, en impliquant les salariés dans le projet de l'institution. Cet "esprit" coopératif, mutualiste ou associatif est sans doute l'atout essentiel de l'économie sociale,

- enfin, il ne faut pas oublier que, du point de vue de l'administration, associer des organismes de l'économie sociale à la poursuite des objectifs de leur politique présente un intérêt majeur, celui de mettre un frein à l'extension du secteur public, sinon à celui des prélèvements obligatoires puisque la nécessité de financer demeure.

Mais le passif existe, lui aussi. Il faut y porter des risques divers, qui ne concernent pas les mêmes organismes de l'économie sociale :

- risque de gaspillage de fonds publics ou privés, par incompetence ou incurie des gestionnaires bénévoles et par absence de contrôle sur l'usage de ces fonds,
- risque de limitation des réalisations par financement réduit, absence de fonds propre et impossibilité d'emprunter,
- irrespect du droit du travail, surexploitation des travailleurs et atteinte au droit syndical. Il peut également y avoir un risque de recrutement paternaliste et/ou idéologique qui ne garantit pas la qualification des salariés et qui entrave leur libre expression,
- risque de marchandisation des services produits et d'influence de la logique capitaliste dominante. C'est ainsi qu'un certain nombre de services sociaux peuvent ne plus s'adresser au public pour lequel ils étaient initialement prévus : occupation des HLM par des cadres, stages de formation professionnelle s'adressant à des publics déjà formés, colonies de vacances ou crèches où les enfants des catégories défavorisées sont sous-représentées,
- mais le risque le plus grave est certainement celui de la bureaucratisation, qui guette les organismes d'économie sociale anciens, qui ont perdu l'esprit des pionniers et que l'on rencontre surtout parmi les organismes gestionnaires d'équipements lourds. On y constate une prolifération non contrôlée de la main d'oeuvre salariée, liée à une professionnalisation et une spécialisation accrue, et totalement indépendante des besoins auxquels répond l'institution. L'IGAS a relevé un certain nombre de cas aberrants notamment dans le domaine de l'enfance inadaptée. Citons aussi une monographie récente sur un centre d'accueil et d'hébergement maternel qui montre qu'au fur et à mesure que le nombre de mères célibataires accueillies diminuait, le personnel d'encadrement augmentait, au point de le dépasser; dans le même temps, sur huit ans, le prix de journée entièrement financé par la DDASS, triplait en francs constants. On retrouve ici la dynamique de la surqualité et du surcoût caractéristique des situations bureaucratiques [8 ].

- enfin, un dernier risque, et non des moins graves, est celui de la constitution de puissants groupes de pression, détenteurs de rentes de situation et de droits acquis, que ne viendrait pas remettre en cause l'aiguillon de la concurrence. Certains discours sur l'économie sociale peuvent être vus comme une autolégitimation idéologique de tels intérêts.

La production de service par les organismes d'économie sociale ne présente donc pas d'avantage absolu sur la production publique, et ses inconvénients se développent surtout quand elle est en situation de monopole ou de quasi-monopole. Des relations de complémentarité avec l'action des pouvoirs publics négociables par voie contractuelle sont donc souhaitables . Ces contrats doivent prévoir le redéploiement des actions en fonction de l'évolution des besoins sociaux. Ainsi, pourra-t-on garder tous les avantages irremplaçables de l'économie sociale, et limiter ses inconvénients.

\*

\* \*

## II - LA FONCTION DE REDISTRIBUTION

L'activité de redistribution des revenus et des fortunes est une dimension fondamentale de l'économie sociale comme de l'économie publique. Elle correspond aux notions de justice et de solidarité. Historiquement, on le sait, la redistribution privée a précédé la redistribution publique qui s'est longtemps limitée à l'assistance aux fractions déshéritées et/ou dangereuses de la population. Les sociétés de secours mutuel, en effet, ont précédé de près d'un siècle l'instauration de la Sécurité Sociale qui ajoute à la redistribution verticale, des riches vers les pauvres, déjà présente dans le concept d'assistance, la redistribution horizontale des bien-portants vers les malades, des jeunes vers les vieux, des célibataires vers les chargés de famille, de ceux qui ont un emploi vers les chômeurs. L'activité de redistribution publique s'est considérablement développée depuis la seconde guerre mondiale en France comme ailleurs, mais sans entraîner de régression du mouvement mutualiste, bien au contraire, puisque 25 000 000 de personnes bénéficient actuellement des mutuelles, contre 6 000 000 en 1940 et 2 500 000 en 1900 [9].

La fonction de redistribution de l'économie sociale passe essentiellement par les **mutuelles**, mais aussi par les **associations à vocation redistributrice** : associations dites humanitaires, caritatives ou de bienfaisance. Par ailleurs, tous les organismes d'économie sociale prestataires de services, dans la mesure où ils délivrent ces services gratuitement, ou à un prix inférieur au coût de production, ou selon des tarifs qui sont fonction du revenu de l'utilisateur, ont un impact redistributif. Enfin le bénévolat constitue une redistribution en nature qu'il ne faut pas négliger ; on le rencontre partout dans l'économie sociale, sous forme de bénévolat des administrateurs, mais son poids est déterminant dans les associations de tout genre.

Il n'existe pas d'étude globale de la redistribution privée en France, sauf en ce qui concerne la mutualité. Des études un peu plus systématiques sont faites dans les pays anglo-saxons, dont il sera fait état. On verra tout d'abord les liens entre redistribution privée et redistribution publique à la lumière de quelques exemples. On étudiera ensuite le volontariat, spécifique de l'économie sociale. On examinera enfin quel est l'intérêt et quelles sont les limites de la fonction de redistribution de l'économie sociale.

A - LES LIENS ENTRE REDISTRIBUTION PRIVEE ET REDISTRIBUTION PUBLIQUE

La mutualité ne représente plus qu'une faible part du vaste système de protection sociale qui est le nôtre, et ce malgré la progression du nombre de ses adhérents ; Les comptes de la protection sociale montrent que les mutuelles ne financent plus que environ 1 % de l'ensemble de la protection sociale , ainsi que le montre le tableau I [10].

Tableau I : Financement de la protection sociale en 1982

<u>Financier</u>	<u>% des prestations versées</u>
- Sécurité Sociale	75 %
- Employeur (retraités et prestations familiales des fonctionnaires essentiellement)	11 %
- Aide des administrations centrales	8 %
- Aide sociale des collectivités locales	5 %
- Mutuelles	1 %
TOTAL	100 %

source : [ 10]

Les relations entre la mutualité et la Sécurité Sociale, principale administration redistributrice sont donc fondamentales. Pour le législateur, après la création de la Sécurité Sociale, la mutualité aurait dû se réorienter vers l'entraide et la gestion des oeuvres sociales des comités d'entreprise. Ce fut une erreur d'appréciation. Les mutuelles ont continué à jouer un rôle en matière de protection sociale pour trois raisons soulignées par G. CAIRE [9] .

- La protection obligatoire était incomplète du fait de l'existence du ticket modérateur, et celui-ci est couvert par la mutualité.

- La mutualité a élargi la garantie de ressources en cas de maladie, d'accident ou de décès, et ce en concurrence avec les compagnies d'assurance.

- L'extension de la Sécurité Sociale à l'ensemble de la population a été moins rapide que prévu, ce qui explique que certains régimes sociaux sont entièrement gérés par la mutualité : le régime fonctionnaire (3 000 000 d'assujettis), étudiant (400 000), indépendant (650 000) et surtout la Mutualité sociale agricole (5 600 000) pour la totalité des risques sociaux. Sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, c'est un régime de Sécurité Sociale complètement autonome, financé par le BAPSA et soumis au contrôle parlementaire. C'est donc un cas caractérisé de délégation de mission de service public.

La redistribution effectuée par la mutualité s'apparente donc à un service d'assurance ou de protection sociale. Très différente apparaît la redistribution effectuée par les **associations humanitaires** qui est une opération de pure redistribution verticale qui relève de la logique du don. Cette redistribution volontaire est encouragée par les pouvoirs publics : les associations reconnues d'utilité publique, qui peuvent recevoir des dons et legs fiscalement exonérés, relèvent essentiellement de cette catégorie, ainsi que de celle des associations sanitaires et sociales. Les donations effectuées au profit d'associations d'utilité publique peuvent être déduites du revenu imposable, et le plafond de déduction est récemment passé de 1 % à 3 %, puis à 5 % en 1984. De même le mécénat d'entreprise est encouragé par une déductibilité de 10/100 du chiffre d'affaires. Certains proposent même que les sommes versées aux associations humanitaires soient déductibles non plus du revenu imposable, mais de l'impôt lui-même, comme aux Etats-Unis (1). Une exploitation statistique des déductions fiscales, accompagnée désormais de justificatifs, permettrait de savoir à quelles associations donnent les français, et il faut espérer que ce soit fait prochainement. Le montant global de leurs dons déductibles fiscalement s'est élevé à 510 millions de francs en 1985.

Les possibilités de déduction ne sont pas intégralement utilisées, loin de là, en France. Les pays anglo-saxons ont une tradition philanthropique plus enracinée que la France, et dans ces pays on peut disposer de quelques mesures. DICKINSON aux Etats-Unis a estimé le montant des donations privées (2) à 2 à 3 % du revenu disponible des ménages. Ce pourcentage est stable depuis 1930. FELDSTEIN montre que quand le revenu croît de 1 %, les dons augmentent de 0,8 %, que la déductibilité fiscale a une forte incidence sur les dons aux hôpitaux et aux fondations, et que la part des dons par rapport au revenu est plus importante pour les très riches et les très pauvres [11]. Une évaluation récente de l'apport économique des organisations volontaires montre qu'en 1980 les contributions financières de source privée, venant des ménages et des entreprises, s'élevaient à 48 milliards de dollars (soit 1,9 % du PIB de 1980, 2587 milliards de dollars) [12] Cette estimation confirme celle de DICKINSON [11]. De telles mesures seraient désormais réalisables en France, et il serait souhaitable qu'elles soient entreprises.

(1) Cette possibilité est discutable sur le plan des principes du droit fiscal français, même si elle s'avérait efficace pour augmenter la générosité de nos concitoyens. Elle contrevient au principe de non affectation des ressources publiques à des emplois déterminés.

(2) Qui comportent les dons aux Eglises et autres institutions religieuses; non déductibles en France.

## B - LE VOLONTARIAT EST UNE REDISTRIBUTION EN NATURE SPECIFIQUE DE L'ECONOMIE SOCIALE

La plus grande partie de la redistribution volontaire qui s'effectue dans l'économie sociale se fait certainement par le volontariat. Aucune mesure ne permet de vérifier cette assertion en France, mais aux Etats-Unis, où "Time is money", c'est chose faite. Le tableau II mesure l'apport économique du volontariat en 1980 ; il excède d'un tiers celui des dons en espèces, pourtant importants.

Tableau II : Apport économique des organisations  
à but non lucratif - Etats-Unis 1980

	en milliards de \$	En % du PIB
- Contributions financières de source privée	48	1,9
- Valeur du temps fourni par les volontaires	64	2,5
- Subventions, défraiements et autres revenus de source publique	80	3,0
TOTAL	192	7,4

Source : [12]

Le volontariat fait partie depuis toujours de l'américain way of life ; il est inclus dans le système éducatif et correspond à la tradition libérale qui consiste à réduire, autant que faire se peut, les interventions de l'Etat au profit de l'initiative privée. Il se rattache aussi à une éthique puritaine, selon laquelle tout gaspillage de temps est répréhensible et chacun doit trouver à s'occuper de manière constructive pendant ses heures de liberté. La substitution, d'inspiration libérale, de l'action volontaire à l'intervention publique n'est pas clairement vérifiée par les faits ; elle se vérifie dans l'espace mais pas dans le temps : dans les états ou les municipalités où les dépenses d'aide sociale sont restreintes, les volontaires sont plus nombreux qu'ailleurs, mais quand les prestations aux catégories défavorisées se réduisent, le volontariat décroît [11].

Le récent rapport de LE NET et WERQUIN [13] sur le volontariat donne les estimations suivantes pour les pays anglo-saxons :

Tableau III : Le volontariat dans les pays anglo-saxons et en France

	Nombre de volontaires	Nombre d'heures passées par semaines	Nombre de personnes en équivalent plein-temps	Equivalent en % de la population active
Etats-Unis	37 000 000	9	3 500 000	4 %
Canada	2 700 000	2,9	200 000	2 %
Grde-Bretagne	5 000 000	6	750 000	3 %
France	4 000 000 ?	2 ?	200 000 ?	1 % ?

Source : LE NET et WERQUIN [13]

La dernière ligne du tableau correspond à une estimation pour la France, entièrement hypothétique. Le nombre de volontaires en France, selon le bruit qui court, sans aucun fondement scientifique, serait de 1 000 000 à 4 000 000 de volontaires. On a pris la branche haute de la fourchette. Le temps passé à des activités bénévoles est de 2 heures par semaine dans l'arrondissement d'Orléans où a eu lieu l'enquête de la Direction de la Prévision [14] et on a généralisé ce chiffre [15]. Donc, même si on retient l'hypothèse optimiste, le volontariat en France semble peser moins lourd que dans les pays anglo-saxons (1).

Une enquête récente réalisée à l'initiative du Centre National du Volontariat montre que les motivations des volontaires qui ont répondu à l'enquête sont essentiellement altruistes (tableau IV).

Tableau IV : 4 premières réponses à la question :  
"A votre avis le volontariat, c'est..."

	% de OUI
- Compléter l'action des pouvoirs publics	87 %
- Défendre une cause	71 %
- Se rendre utile	71 %
- Répondre à des besoins qui ne sont pas pris en charge par ailleurs	70 %

Source : enquête CNV-IFOP 7/11/85 [16]

Des enquêtes similaires ont été faites dans d'autres pays. La formulation qui a recueilli le plus d'assentiment, "compléter l'action des pouvoirs publics" n'a été posée nulle part ailleurs et correspond donc à une conception typiquement française de complémentarité entre économie sociale et pouvoirs publics.

(1) Les pays anglo-saxons incluent, il faut le rappeler, le volontariat qui s'exerce dans les Eglises et autres institutions religieuses.

## C - INTERET ET LIMITE DE LA REDISTRIBUTION PAR L'ECONOMIE SOCIALE

Par rapport à la redistribution publique la redistribution qui s'opère par les organismes d'économie sociale présente un certain nombre d'avantages :

- éviter les situations d'assistance en permettant aux individus de se prendre en charge eux-mêmes. C'est le principe de base mutualiste. Responsabiliser les bénéficiaires est également un des objectifs de quelques associations humanitaires,
- mobiliser des ressources financières et humaines nouvelles par une action d'information, qui peut utiliser des moyens médiatiques modernes. Cette mobilisation est favorisée dans le cas d'une solidarité courte (1), où les bénéficiaires sont connus et visibles ; c'est parfois aussi le cas pour les donateurs, notamment dans le cas du mécénat. C'est assurément le cas des cotisants aux mutuelles.
- décloisonner les politiques sociales s'adressant au même individu ou aux mêmes groupes d'individus et relevant de ministères différents. L'action mutualiste ou associative peut en effet concerner les individus sous toutes leurs dimensions : emploi, revenu, logement, santé, etc...
- pallier rapidement et sans formalisme administratif des situations de détresse aiguë. Cet avantage majeur de l'intervention rapide explique les conventions récemment passées entre les pouvoirs publics et des organisations humanitaires : Secours Catholique et Emmaüs pendant l'hiver 84-85, Restaurants du Coeur pendant l'hiver 85-86.

Ces avantages de la redistribution par l'économie sociale ne doivent pas faire oublier ses limites évidentes par rapport à la redistribution publique :

- les solidarités courtes peuvent aboutir à un renforcement des inégalités si elles s'exercent entre privilégiés, et aboutir au corporatisme, voire au ghetto. La mutualisation d'une partie des risques actuellement pris en charge par la Sécurité Sociale irait en ce sens puisque les catégories les plus défavorisées ne sont pas mutualistes,

(1) La théorie économique montre que dans le cas d'une solidarité courte, on observe moins ou peu les comportements de "Passager clandestin" caractéristiques des biens collectifs, et à l'origine de la fraude fiscale, c'est à dire, dans le cas qui nous concerne, la situation où personne ne donne pour soulager la pauvreté, en attendant que le voisin le fasse...

- et surtout, et c'est là l'essentiel, la redistribution volontaire a des limites évidentes et ne peut constituer qu'une solidarité d'appoint par rapport à un système de prélèvements obligatoires. Les limites d'une protection sociale "à deux vitesses", préconisée par certains, où la Sécurité Sociale ne couvrirait que les gros risques, tandis que la mutualité, l'assurance ou l'assistance couvriraient les autres, apparaissent si clairement que la Mutualité Française a publié en 1985 un manifeste pour la Sécurité Sociale : "Attaquer Le Sécu, c'est reculer de 40 ans".

\*

\* \*

### III - LA FONCTION DE REGULATION

La fonction de **régulation** est la fonction économique la plus spécifique de la puissance publique, la plus caractéristique de l'Etat interventionniste. Elle s'exerce dans le temps et dans l'espace. Dans le temps, elle consiste à stabiliser, autant que faire se peut, les mouvements conjoncturels affectant l'emploi, le niveau des prix et les échanges extérieurs. Dans l'espace, elle consiste à harmoniser entre les diverses régions la croissance économique et le niveau de vie. Cette fonction de régulation est donc au coeur même de la politique économique et sociale. Cependant, et c'est un phénomène récent lié à la crise, de plus en plus les organismes de l'économie sociale sont amenés à participer à la mise en oeuvre de cette fonction de régulation.

Ce partage de la fonction de régulation concerne essentiellement la **politique de l'emploi**, en quantité et en qualité, et la **politique de décentralisation**.

#### A - LES ENTREPRISES D'ECONOMIE SOCIALE, LIEU PRIVILEGIE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

##### a) Les entreprises de l'économie sociale créent-elles des emplois ?

On ne reviendra pas ici sur les difficultés méthodologiques inhérentes à la mesure des emplois de l'économie sociale, car ce thème a été abondamment traité lors des précédents colloques de l'ADDES et notamment au cours du colloque de 1985.

Si l'on reprend -malgré leurs défauts maintes fois soulignés, et parce qu'ils ont le mérite d'exister- les chiffres donnés par le fichier SIRENE<sup>1</sup> au 1er janvier 1985, on obtient le tableau V pour les entreprises relevant du champ de l'économie sociale au sens du compte satellite [17], [18].

Tableau V : L'économie sociale au 1er janvier 1985

	Nombre d'entreprises	Nombre d'établissements	Nombre de salariés	Nombre moyen de salariés par établissement
Coopératives	25 745	34 533	236 551	6,8
Mutuelles	3 461	7 432	142 196	19,2
Associations	139 374	157 237	802 083	5,1
Fondations	24 563	26 253	179 431	6,8
Syndicats professionnels	5 141	5 620	16 892	3,0
Comités d'entreprise	1 560	1 934	10 277	5,3
<b>TOTAL</b>	<b>199 844</b>	<b>233 009</b>	<b>1 387 340</b>	<b>6,0</b>

source : SIRENE

Voir note page suivante.

Ces chiffres, peuvent être interprétés avec un optimisme excessif : les emplois de l'économie sociale représentent plus de 6% de l'emploi total, soit autant que toutes les industries de biens de consommation réunies (parachimie, pharmacie, textile et habillement, cuirs et chaussures, bois, meubles et industries diverses, presse, imprimerie et édition). Contrairement à cet ensemble de branches industrielles, l'emploi croît dans les entreprises de l'économie sociale, et surtout dans le secteur associatif. Pour le secteur associatif, le nombre de salariés au 1er avril 1979 était de 603 282 selon le fichier SIRENE. Entre avril 1979 et janvier 1985, les effectifs employés par les associations ont donc apparemment progressé de 33 %, alors que sur la même période, dans l'ensemble de l'économie le nombre des emplois régressait. Cette croissance apparente correspond à un taux de croissance annuel moyen de 5%, qui contraste avec la régression des emplois agricoles et industriels et la progression beaucoup plus lente de l'ensemble des emplois tertiaires sur la même période.

A ce discours triomphaliste, il faut apporter de fortes réserves liées à la nature des emplois dans le secteur associatif et au caractère statistiquement biaisé de leur croissance. Alors que la plupart des emplois des coopératives et des mutuelles sont des emplois classiques, à temps plein et à durée indéterminée, dans le secteur associatif prédominent les formes particulières d'emploi : emplois saisonniers, à temps partiel, vacations, etc... [19]. Il est donc illégitime de les comparer avec des emplois industriels. Par ailleurs, la croissance des emplois associatifs est pour une part illusoire car elle tient, dans une proportion qu'il est impossible de chiffrer, à l'amélioration du fichier SIRENE qui, au fur et à mesure que le temps passe, comptabilise des établissements auparavant oubliés. Il serait important de pouvoir mesurer cette "dérive" statistique.

Néanmoins la croissance de l'emploi dans les établissements d'économie sociale est réelle, toutes les enquêtes réalisées au plan local le prouvent. Citons par exemple :

- L'enquête sur l'emploi associatif en Seine et Marne [19]
- L'enquête sur l'arrondissement d'Orléans réalisé par la Direction de la Prévision [14]
- L'enquête INSEE-ADRES en cours sur la Région Poitou-Charentes [20]
- Les enquêtes réalisées en Lorraine par l'OREAM-Nancy et par le GREE de Nancy [21]

(1) Note de la page 17

SIRENE, on le rappelle, répertorie les entreprises qui emploient un ou plusieurs salariés et/ou celles qui ont acquitté un impôt au cours des cinq dernières années. Pour une critique de la fiabilité de SIRENE dans le domaine de l'économie sociale, cf la contribution de Philippe KAMINSKI au 1er colloque de l'ADDES, en 1983.

Que les entreprises de l'économie sociale restent créatrices d'emploi en dépit de la conjoncture s'explique, on le verra, en grande partie par un effet de structure :

- les emplois créés par l'économie sociale sont majoritairement des **emplois féminins**, or, depuis 10 ans, l'emploi féminin progresse alors que l'emploi masculin régresse,
- beaucoup d'emplois créés, notamment dans le secteur associatif sont des **emplois à temps partiel et/ou précaires** et là aussi c'est en correspondance avec la tendance générale,
- les emplois créés correspondent à des créneaux porteurs ; ce sont des **emplois tertiaires** correspondant aux secteurs d'activité qui ont le plus progressé dans les années récentes : santé, loisirs, formation.

Enfin, il ne faut pas oublier que cette progression d'emploi peut être vue comme un biais bureaucratique de l'économie sociale, liée à une professionnalisation récente d'un certain nombre d'emplois bénévoles.

#### b) La politique pour l'emploi des jeunes passe par l'économie sociale

La France est, après l'Italie, le pays de l'OCDE où le chômage frappe le plus, relativement, les jeunes. Dès 1978, une politique pour l'emploi des jeunes a été mise en oeuvre dont il n'est question ici ni de décrire les modalités, ni de faire le bilan, mais simplement de voir dans quelle mesure elle a requis la participation des organismes de l'économie sociale.

- Les trois **pactes successifs pour l'emploi des jeunes** proposent des stages de formation en alternance et font appel pour réaliser cette formation aux associations de formation professionnelle comme aux établissements publics d'enseignement. La formation en alternance des jeunes de 16-18 ans, dite **Plan Rigout**, étendue aux 18-21 ans dès 1983, qui comprend des stages d'orientation, d'insertion et de qualification professionnelle fait moins appel aux organismes de l'économie sociale.
- Les **emplois d'utilité collective**, créés en 1979 , et relayés en 1982 par les **emplois d'initiative locale**, financés par les pouvoirs publics pour 24 000 F par personne à plein temps et pour une durée d'un an non renouvelable, ont bénéficié essentiellement aux associations. Sur 25 000 emplois créés, 60 % relèvent des

secteurs culturels, socio-culturels et sanitaire et social. J. GAUDIN [22] estime que la création des EUC aurait abouti à une faible création nette d'emploi, soit en finançant des emplois qui de toute manière auraient été créés, soit en salarisant des bénévoles. De même une évaluation de X. DUPUIS [23] **des emplois de développement culturels** montre que les emplois créés ont souvent été éphémères et n'ont duré que le temps de la subvention, les associations bénéficiaires n'ayant pu trouver le financement ultérieur d'un emploi normal.

- Les **stages jeunes volontaires**, créés en 1982, concernent des jeunes de 18 à 26 ans ; ce sont des stages à plein temps dans une association ou une autre collectivité pour effectuer des travaux d'intérêt général ayant un contenu formateur. La durée d'affectation est de 6 à 12 mois et le jeune volontaire perçoit 2,568 F par mois versés par l'Etat. Il y a environ 10 000 jeunes volontaires. Une évaluation locale [24] en Maine et Loire montre que 60 % des jeunes volontaires obtiennent à la sortie du stage un emploi qualifiant ou une formation, ce qui est un résultat relativement satisfaisant, mais que les jeunes qui ont été employés par une association se placent moins bien sur le marché du travail que ceux qui ont effectué leur stage dans une administration.

- Les **travaux d'utilité collective**, enfin, constituent la mesure de politique pour l'emploi des jeunes la plus récente, pour laquelle aucune évaluation systématique n'est encore possible. Créés en octobre 1984, sur le modèle des travaux communautaires mis en oeuvre au Québec quelques mois plus tôt, les travaux d'utilité collective s'adressent aux jeunes de 16 à 21 ans et aux jeunes de 22 à 25 ans au chômage depuis plus d'un an. Des "activités d'intérêt général ayant un contenu formateur" sont proposées à mi-temps (20 heures par semaine) pour une période de 3 à 12 mois. Une formation complémentaire peut être proposée par l'organisme bénéficiaires, mais 40% seulement le font [25] , l'encadrement est assuré par l'organisme d'accueil qui peut éventuellement recourir à un préretraité ou à un demandeur d'emploi, bénévole ou rétribué. La rémunération du "tuciste" est de 1200 F par mois versé par l'Etat, auquel l'organisme d'accueil peut éventuellement ajouter un complément qui ne doit pas dépasser 500 F.

Qui peut organiser des TUC ? Outre les collectivités locales et quelques établissements publics, à peu près toutes les entreprises de l'économie sociale : mutuelles, associations, fondations et comités d'entreprise, et l'expérience montre que les

gros bataillons des TUC se trouvent dans les associations qui représentent 40 % des organismes d'accueil [25]. Citons, au hasard des contrats signés :

- 15 000 TUC dans le domaine culturel (2/1/85),
- 60 000 TUC proposés par les associations sous la tutelle du Ministère de la Jeunesse et des Sports (28/3/85), soit 35 000 pour les associations de Jeunesse et l'Education Populaire (5 000 proposés par la Fédération Léo-Lagrange, 5000 par la Ligue de l'Enseignement, 3000 par les foyers de Jeunes travailleurs) et 25 000 pour les associations sportives.
- 10 000 TUC pour 17 associations des secteurs sanitaires et social (18/1/85). La Direction de la Prévision estime que le régime de croisière des TUC est atteint à l'automne 1985 avec 150 000 stagiaires. Dans la mesure où la durée des TUC est brève, les stocks de TUC précédemment cités concernent un flux de jeunes nettement plus important. Le Conseil des Ministres du 12/2/86 fait état pour l'année 1985 de 350 000 jeunes ayant accompli des travaux d'utilité collective ; pour 70% d'entre eux il s'agissait de leur premier revenu. L'effet premier de la création des TUC a été, bien entendu, de faire baisser le chômage des jeunes ; entre décembre 1984 et décembre 1985, les demandes d'emplois en fin de mois ont baissé de 150 000 et la proportion des jeunes parmi les chômeurs a corrélativement diminué. Les TUC ne semblent pas se substituer aux créations d'emplois spontanées ; ils révèlent par contre des besoins potentiels de main d'oeuvre, qui n'auraient pas été satisfaits sans eux. Reste à savoir si l'activité proposée a été réellement qualifiante et si, après les TUC, les jeunes ont réussi à entrer sur le marché du travail. Néanmoins, le succès rencontré par les TUC prouve que la demande d'insertion sociale, condition nécessaire mais non suffisante à la possibilité d'insertion économique, est réelle, et que l'économie sociale constitue un partenaire privilégié pour réaliser cet apprentissage à la vie collective.

c) L'économie sociale, créatrice d'entreprises et donc d'emplois

Si dans les mesures qui précèdent, l'économie sociale intervient comme partenaire privilégié d'une politique dont l'initiative revient à l'Etat, c'est l'inverse que nous constatons quand la finalité même de l'entreprise d'économie sociale est la création ou le maintien d'emplois.

Couveuses pour entreprises fondées par des jeunes désirant créer leur propre emploi ou par des cadres disposant de peu de fonds propres, ou perfusions pour entreprises ayant une autre forme juridique, en mal de succession ou au bord de la faillite, les **sociétés coopératives ouvrières de production** ont connu récemment une réelle expansion puisqu'elles sont passées de 600 en 1977 à 1300 en 1985, et de ce fait,

elles ont contribué à créer ou à maintenir des emplois. D'une part on observe un cycle de vie de l'entreprise naissante : le projet est le plus souvent testé par la voie associative ; s'il s'avère viable et si l'équipe se révèle crédible, le statut juridique des SCOP est ensuite adopté ; celles-ci, depuis peu, peuvent se constituer sous forme de SARL ou de société anonyme, ce qui permet le passage insensible à une forme juridique normale pour une entreprise vendant des biens ou, plus souvent, des services marchands. C'est en partie grâce à ce passage par l'économie sociale qu'il s'est constitué en 1985, pour la première fois depuis de nombreuses années, davantage d'entreprises qu'il n'en est disparu. L'avantage fiscal des SCOP que constitue l'absence de paiement de la taxe professionnelle et la possibilité de déduire du bénéfice imposable les bénéfices nets revenant aux salaires est la contrepartie pour l'Etat de la contribution des SCOP à la création d'emplois.

Les **entreprises intermédiaire de production**, dont le statut juridique est le plus souvent associatif, mais parfois celui de SCOP, ont pour but d'offrir des emplois provisoires à des catégories de population que la segmentation du marché du travail empêche d'accéder à l'emploi : jeunes sans qualification en situation d'échec scolaire, prédélinquants ou ex-délinquants. Le moyen est de produire des biens ou des services marchands dans des créneaux délaissés par les entreprises ordinaires [26]. Ces entreprises sont le plus souvent dirigées par un ex-travailleur social, dont l'expérience auprès de jeunes drogués ou délinquants l'a amené à estimer que la meilleure réinsertion sociale se fait par l'insertion économique. A leurs salariés rémunérés au SMIC le plus souvent, ces entreprises proposent donc une situation intermédiaire entre une situation d'inactivité et/ou d'assistance et un emploi ou une formation classiques.

Les entreprises elles-mêmes sont intermédiaires entre une entreprise courante et un établissement d'insertion et de formation. Le temps consacré à la formation et au suivi des travailleurs par l'employeur ou par des salariés professionnels nuit évidemment à la productivité de l'entreprise et est normalement compensé par des dégrèvements fiscaux ou sociaux et par des subventions. Une enquête réalisée auprès d'un échantillon d'entreprises intermédiaires [27] montre que la vente des produits représente de 35 % à 70 % des ressources totales des entreprises intermédiaires enquêtées. Les entreprises intermédiaires néanmoins coûtent moins cher à la collectivité que les systèmes d'assistance classiques. Elles sont encore peu

nombreuses, une centaine environ, correspondant à 1500 postes de travail ; compte tenu de la forte rotation des jeunes concernés, on estime à 4000 à 5000 personnes par an leur impact. Leur efficacité est remarquable puisque 80 % des jeunes accèdent à un emploi ou une formation qualifiante (20 % à la sortie d'un stage d'insertion..).

Un certain nombre de SCOP ou d'associations, enfin, se sont spécialisées dans le **conseil et l'assistance à la création d'entreprises** contribuant ainsi indirectement à la création d'emplois : les boutiques de gestion, certaines associations de retraités, par exemple. Signalons enfin que les associations d'insertion, de réinsertion ou de formation et les associations de défense professionnelle ont pour objet même, une fonction de régulation, puisqu'elles facilitent l'insertion et la mobilité professionnelles. D'après les calculs de M. FORSE [ 28 ] , toutes ces associations liées à l'emploi représentaient en 1982 15,4 % des créations d'associations, contre 9,3 % en 1977, et ont donc une importance croissante.

#### d) Les emplois de l'économie sociale et la flexibilité

Après avoir mis en lumière l'apport de l'économie sociale, direct ou indirect, à l'emploi en quantité, il faut réfléchir à l'aspect **qualitatif** des emplois de l'économie sociale ou créés par l'économie sociale.

Tout d'abord, il faut remarquer une dichotomie entre les coopératives et mutuelles d'une part et les associations d'autre part. Si les emplois des premières sont essentiellement des emplois normaux, à temps complet, à durée indéterminée et convenablement rémunérés, les emplois associatifs sont le plus souvent des emplois précaires, à temps partiel ou à durée déterminée, et à faible rémunération [18 ] [29 ] [30 ]. Et les emplois créés récemment sont plus précaires que ceux qui existent depuis plus longtemps. Comme le souligne E. MARCHAL et I. KANDEL dans les associations socio-culturelles, l'emploi atypique sous toutes ses formes constitue la norme. Une partie de la souplesse des actions associatives s'explique certainement par cette flexibilité de leur emploi.

On peut alors interpréter la tendance à la délégation par les pouvoirs publics de leurs fonctions dans les domaines sanitaire et social, socio-culturel ou éducatif, comme une **extériorisation d'emplois publics**. De même que des entreprises industrielles privées ou publiques -Peugeot ou EDF par exemple- ont recours à des

entreprises de service pour réaliser un certain nombre de tâches tertiaires qu'elles exécutaient elles-mêmes auparavant : nettoyage, gardiennage, comptabilité, réparation, service informatique etc., de même le recours à des associations pour assumer des tâches qui relèvent des fonctions traditionnelles des administrations permet de ne pas étendre à un trop grand nombre de personnes les statuts de la fonction publique ou des personnels hospitaliers.

Flexibles, les emplois de l'économie sociale le sont aussi en un autre sens. Par la nature même de ses emplois, comme par sa participation à la politique de l'emploi l'économie sociale contribue à **épaissir la frontière** de plus en plus floue entre **inactivité, chômage et emploi**. Alors que les trois situations étaient clairement tranchées avant la crise, on voit de plus en plus apparaître, et spécifiquement au sein de l'économie sociale, des situations intermédiaires qui ne sont pas pour rien dans les controverses périodiques sur la mesure du chômage. A l'occasion de la création des TUC, on a même inventé un nouveau concept celui d'"activité", car même si on les comptabilise comme stagiaires de la formation professionnelle, et donc comme actifs employés, on ne peut parler d'emploi pour les tucistes ; mi-temps, rémunération inférieure au SMIC, instabilité maximale, secteurs d'activité non concurrents avec des emplois normaux tels sont les caractéristiques des TUC, des stages jeunes volontaires et de quelques autres situations de transition. Si, comme certains le demandent, ces mesures étaient étendues aux entreprises, on aboutirait ainsi à la création du SMIC jeune, inférieur au SMIC ordinaire, préconisé par les ultra-libéraux.

**Le volontariat** -terme qui supplante de plus en plus celui de bénévolat- apparaît lui aussi comme une activité intermédiaire entre inactivité, chômage et emploi. Et l'on sait que les transitions entre bénévolat et salariat sont nombreuses et assez insensibles [ 31 ]. Le récent rapport SUEUR [ 32 ] préconise un développement du volontariat en direction des pré-retraités ou retraités à condition que celui-ci ne se substitue pas à un emploi existant ou susceptible d'être créé, et ne donne lieu à aucune rémunération. C'est là une mesure essentielle pour éviter la marginalisation des personnes âgées, la "mort sociale". Les conditions restrictives à l'activité bénévole des pré-retraités, malgré un assouplissement en 1984, ne vont pas en ce sens.

## B - L'ECONOMIE SOCIALE EST UN VECTEUR DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

L'économie sociale participe en un autre sens à la fonction de régulation des pouvoirs publics dans la mesure où les organismes de l'économie sociale sont des acteurs essentiels de la politique de décentralisation. Le transfert progressif des compétences de l'Etat aux collectivités locales touche les domaines qui sont ceux de l'économie sociale : formation, action sociale, etc... et le développement local, but de la décentralisation, ne peut se faire sans le concours d'organisations dont la dimension territoriale est fondamentale et donc la forte implantation, notamment en milieu rural a fait des instruments essentiels de changement social : c'est ainsi que tous les mouvements de pays ont adopté la forme coopérative ou associative.

Le **développement local**, par la création de petites entreprises passe par un certain nombre d'instruments de la politique de l'emploi : emplois d'initiative locale, travaux d'utilité collective, entreprises intermédiaires, fonds pour l'initiative des jeunes, où l'économie sociale, on l'a vue, est fortement impliquée. Par ailleurs les **coopératives agricoles** ont permis depuis plusieurs décennies, le maintien d'entreprises agricoles en situation difficiles et, de ce fait, elles ont sans doute freiné l'exode rural [ 33].

L'économie sociale intervient aussi pour permettre, grâce à son réseau bancaire coopératif et notamment au Crédit Agricole, le **financement d'initiatives locales** ; ce réseau est en effet tout à fait adapté à la collecte et à la mobilisation de l'épargne de proximité, voire de l'épargne militante. La mobilisation de cette épargne en nature que représente le volontariat ne doit pas non plus être oubliée 34

Par leur connaissance irremplaçable du milieu, les partenaires de l'économie sociale participent aux diverses formes de **concertation** qui débouchent sur la politique locale : 25 % des sièges des conseils économiques et sociaux régionaux reviennent à l'économie sociale ; la décentralisation rapproche les organismes de l'économie sociale de leurs administrations de tutelle ; les rapports de pouvoir sont alors moins inégalitaires et le dialogue plus facile ; des projets communs aux administrations territoriales, aux entreprises locales et à l'économie sociale peuvent être élaborés pour concourir au développement local, notamment dans le cadre des unions d'économie sociale ; enfin des représentants de l'économie sociale participent à l'élaboration périodique du plan régional et des entreprises de l'économie sociale ont été amenées à signer des contrats de plan qui précisent pour

une période pluriannuelle les engagements réciproques des organismes de l'économie sociale signataires : ainsi un contrat de Plan pour la période 84-88, ayant pour objectif le développement associatif et prévoyant un certain nombre d'actions prioritaires a été signé avec la Région Provence Côte-d'Azur. Ce contrat de plan est assorti d'un financement important sur la période 1984-1988, ce qui assure aux organisations signataires un financement stable et donc prévisible.

Pour mener à bien ces diverses tâches, une meilleure connaissance de l'économie sociale dans les régions est nécessaire. A cet effet, une collaboration entre les directions régionales de l'INSEE et Les ADRES (Agences de Développement Régional de l'Economie Sociale) a déjà commencé, afin de constituer un fichier constamment mis à jour, des entreprises d'économie sociale de la région. L'information est surtout essentielle pour les associations, segment le plus mal connu de l'économie sociale. Ce travail a commencé en Lorraine, en Poitou-Charentes, en Languedoc-Roussillon et en Auvergne. Toutes les régions, malheureusement, ne sont pas encore couvertes, et les premiers résultats ne sont pas encore disponibles (1) Ces travaux régionaux devraient constituer un apport essentiel au compte satellite de l'économie sociale [34].

(1) Un entretien récent avec l'un des responsables de ce travail statistique en Poitou-Charentes a apporté l'information suivante : le nombre des associations recensées dans la région est le double de celui qui était estimé a priori.

**CONCLUSION : UN COMPTE SATELLITE POUR MIEUX DECRIRE LES FONCTIONS DE  
L'ECONOMIE SOCIALE**

En concurrence ou en complémentarité avec l'Etat, la Sécurité Sociale et Les collectivités locales, la plupart des organismes de l'économie sociale exercent donc une ou plusieurs des grandes fonctions économiques des pouvoirs publics : production de services collectifs, redistribution de revenus entre les ménages et régulation macroéconomique. Cette participation aux fonctions caractéristiques des administrations est la justification des diverses formes de financement public qui seront étudiées par d'autres communications de ce colloque. C'est également une des hypothèses qui justifient la construction d'un compte satellite de l'économie sociale : le transfert partiel de certaines de ces fonctions des Pouvoirs Publics à des organisations volontaires sans but lucratif plutôt qu'au marché nécessite que l'on puisse clairement identifier les opérations réalisées par les organisations concernées, ce qui est impossible dans le cadre central de la comptabilité nationale.

Quelles conséquences en découle-t-il pour la construction du compte satellite ? Elles sont multiples, mais on se contentera d'en citer trois :

- Il est important que les **nomenclatures** d'opérations ou de fonctions utilisées dans le compte satellite soient aisément raccordables aux nomenclatures utilisées dans les comptes des administrations publiques de manière à permettre des agrégations à divers niveaux.
- Il serait également intéressant d'isoler, autant que possible, dans les diverses formes de financement public à l'économie sociale, la part qui correspond à des **contraintes de service public, d'intérêt national ou local**, ce qui favoriserait les comparaisons d'efficacité entre diverses formes institutionnelles prestataires du même service.
- Enfin, la **valorisation monétaire du travail bénévole** utilisé dans les divers organismes de l'économie sociale est essentielle, si l'on ne veut pas avoir une vision tronquée de la nature de ses ressources et de la redistribution qu'elle effectue. Le préalable à cette évaluation monétaire est évidemment une meilleure connaissance de la population des bénévoles (effectifs, caractéristiques socio-démographiques, niveau de formation et de qualification) et du travail qu'ils effectuent (durée hebdomadaire, nombre de semaines dans l'année, type de tâches effectuées, niveau de qualification requis par ces tâches...). La deuxième enquête "emploi du temps" de l'INSEE, actuellement en cours, devrait donner quelques éléments en ce sens prochainement. L'enquête ADRES-INSEE en Poitou-Charentes fournira dès juin 1986 des renseignements importants sur le nombre et la durée de travail des bénévoles et les établissements qui les emploient dans la région.

## BIBLIOGRAPHIE

### INTRODUCTION

- [ 1 ] Inspection générale des affaires sociales. **La politique sociale et les associations**. (Documentation française, 1984).
- [ 2 ] HAWKE (D°, cité dans "Volontariat aux Etats-Unis. Altruisme et traditions" **Focus**, 1985.
- [ 3 ] DERUELLE (D) "La construction d'une nomenclature fonctionnelle des associations : un travail expérimental", 2ème colloque de l'ADDES, **Revue des études coopératives** n°12, 4ème trimestre 1984.
- [ 4 ] MUSGRAVE (R). **Theory of Public Finance**. New-York, Mac Grav Hill 1959.

### 1ère PARTIE

- [ 5 ] BENARD (J), **Economie publique** (Economica 1986).
- [ 6 ] SAWADOGO, **Les politiques publiques de l'économie sociale** (Paris I, mémoire DEA, 1985).
- [ 7 ] JEANTET (Th), Rapport du groupe **Innovation-Recherche** au Comité consultatif de l'économie sociale (nov. 1984), Annexe III.
- [ 8 ] POUCHIN (M.T), **Gestion d'un centre maternel** (Paris I, mémoire DESUP, 1986).

### 2ème PARTIE

- [ 9 ] WAGNER (C), La protection sociale, **Données sociales**, INSEE, 1984, p.178.
- [10] CAIRE (G), Syndicalisme, Sécurité Sociale et mutualité (**Revue d'économie sociale**, n°2).
- [11] Cité par COLLARD (D), **Altruism and economy, a study in non-selfist economics** (Martin Robertson, Oxford, 1978).
- [12] "Le volontariat aux Etats-Unis : altruisme et tradition".
- [13] LE NET et WERQUIN, **Le volontariat**. Notes et études documentaires. La Documentation française, 1985.
- [14] Direction de la Prévision, IFOP (J. HORAIST), **Le rôle économique des associations**. Résultats de l'enquête pilote, août 1983.
- [15] Pour de plus amples développements, cf E. ARCHAMBAULT (Colloque ADDES 1984) et A. CHADEAU et J.C. WILLARD (Colloque ADDES 1985).
- [16] Centre National du Volontariat, IFOP, "Le volontariat et vous", Enquête du 7/11/85.

**3ème PARTIE**

- [17] WEBER (JL), "Esquisse pour un compte satellite de l'économie sociale", (1er colloque de l'ADDES, 8 juin 83).
- [18] VIENNEY (C), "Concept et champ de l'économie sociale. Conditions et enjeux d'une information statistique", (1er colloque de l'ADDES, 8 juin 83).
- [19] KANDEL (I) et MARCHAL (E), "**L'emploi associatif en Seine-et-marne**" (Centre d'Etudes de l'emploi, dossier de recherche, n°12, 1984).
- [20] INSEE et Association pour le développement régional de l'économie sociale : l'économie sociale en Poitou-Charentes, enquête en cours.
- [21] RAQUENES (P) et PENICAUD (M), "Accroissement sensible des effectifs dans les associations", (**Economie lorraine**, n°28, 1984).
  
- [22] GAUDIN (J), **Initiative locale et création d'emploi**, (Paris, la Documentation française, 1982).
- [23] DUPUIS (X), **Evaluation de la politique de l'emploi dans le secteur culturel**, (Laboratoire d'économie sociale et Travail et société, Rapport pour le Ministère de la Culture, 1984).
- [24] BEAUMERT (F), Les jeunes volontaires en Maine-et-Loire (mémoire DES, Paris I, 1983).
- [25] LOUVEAU-LEVEEL (E), Les travaux d'utilité collective (dossier DEA, Paris I, 1985).
- [26] GOURMELEN (P), Les entreprises intermédiaires (dossier DEA, Paris I, 1985).
- [27] BAILLEAU (F) et BENSALID (G), **Entreprise d'économie sociale et insertion des jeunes en difficulté** (contrat programme CNRS - Rapport intermédiaire, 1985).
- [28] FORSE (M), "Les créations d'associations : un indicateur du changement social" (**Observations et diagnostics économiques**, janvier 1984).
- [29] 3ème Colloque de l'ADDES, **Emploi et économie sociale (Revue des études coopératives n°15, 3ème trimestre, 1985)**.
- [30] Colloque de la Fonda sur **l'emploi associatif** (Angers, novembre 1985) paru dans **La Lettre de la FONDA**.
- [31] Cf communications de CHADEAU (A) et WILLARD (JC), et de GATEAU (G), in [30].
- [32] Rapport SUEUR, **Changer la retraite** (Documentation française 1985) et FONDA, **Retraite et utilité sociale** (lettre de la FONDA - mai 1985).
- [33] NICOLAS (P) et VIENNEY (C) "Emploi et coopératives d'entrepreneurs individuels", 3ème Colloque ADDES 19 juin 1985
  
- [34] PFLIEGER (S) "Economie sociale et développement local, une même logique", (**Après-demain**, janvier 85).
- [35] BLONDE (M.H), "Les statistiques de l'économie sociale", (Les cahiers français, n°

## A N N E X E

### CHARTE DE L'ECONOMIE SOCIALE

#### Article 1

*Les entreprises de l'Economie Sociale fonctionnent de manière démocratique, elles sont constituées de sociétaires solidaires et égaux en devoirs et en droits.*

#### Article 2

Les sociétaires, consommateurs ou producteurs membres des entreprises de l'Economie Sociale s'engagent librement suivant les formes d'actions choisies (coopératives, mutualistes ou associatives), à prendre les responsabilités qui leur incombent en tant que membres à part entière desdites entreprises.

#### Article 3

Tous les sociétaires étant au même titre propriétaires des moyens de production, les entreprises de l'Economie Sociale s'efforcent de créer, dans les relations sociales internes, des liens nouveaux par une action permanente de formation et d'information dans la confiance réciproque et la considération.

#### Article 4

Les entreprises de l'Economie Sociale :

- revendiquent l'égalité des chances pour chacune d'elle,
- affirment leur droit au développement dans le respect de leur totale liberté d'action.

#### Article 5

Les entreprises de l'Economie Sociale se situent dans le cadre d'un régime particulier d'appropriation, de distribution ou de répartition des gains. Les excédents d'exercice ne peuvent être utilisés que pour leur croissance et pour rendre service aux sociétaires qui en assument seuls le contrôle.

.../...

Article 6

Les entreprises de l'Economie Sociale s'efforcent par la promotion de la recherche et l'expérimentation permanente dans tous les domaines de l'activité humaine, de participer au développement harmonieux de la société dans une perspective de promotion individuelle et collective.

Article 7

*Les entreprises de l'Economie Sociale proclament que leur finalité est le service de l'homme.*

Extrait de la revue P.E.P.S.