



Centre international de recherches et d'information
sur l'économie publique, sociale et coopérative

FRANCE

Danièle DEMOUSTIER, Denis ANSELME and Marie-Laure RAMISSE
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
Novembre 1999

<http://www.ulg.ac.be/ciriec/>

FRANCE*

Novembre 1999

Danièle DEMOUSTIER

Denis ANSELME

Marie-Laure RAMISSE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

* La version finale de ce rapport ayant été reçue tardivement, il ne nous a pas été possible d'en assurer une présentation correcte notamment dans les tableaux.

AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE

Ce rapport final a pour objectif de favoriser une meilleure connaissance des entreprises et des organisations du Troisième système en France dans le but de favoriser le développement de l'emploi en son sein.

Pour ce rapport, notre démarche s'est appuyée sur l'analyse de références bibliographiques, sur les travaux existants et sur des entretiens téléphoniques avec des fédérations et des organismes se rattachant au secteur.

Les informations recueillies montrent que la connaissance de l'emploi dans les entreprises et organismes du Troisième système, pris dans toutes ses dimensions et comme objet spécifique d'études ou d'interventions, est une préoccupation plutôt récente (années 80). Cette connaissance connaît un fort développement dans les années 90.

Cette connaissance se fonde ainsi, pour le moment, sur des démarches et des outils empiriques (enquêtes auprès des organismes, monographies...), partiels (fichiers de statistiques nationales) ou bien sur des sources dont l'objet n'est pas centré sur les entreprises et organismes du Troisième système (politiques sociales et politiques d'emploi).

Cette connaissance est souvent partielle (ciblée sur un secteur particulier, une forme d'emploi particulière, un mouvement associatif particulier...) et requiert, pour avoir une vue d'ensemble de croiser différentes sources.

Cette parcellisation interroge aussi la capacité des mouvements fédérateurs au sein du Troisième système à prendre part à l'émergence d'une connaissance plus systématique et collective.

. les sources publiques

Une des sources publiques de connaissance du Troisième système est constituée par **les fichiers de statistiques nationales**. On distingue celui de l'URSSAF¹, fondé sur le recueil des déclarations annuelles de données sociales, DADS celui des ASSEDIC² que doit obligatoirement remplir tout employeur privé d'un salarié au moins, et le répertoire SIRENE de l'INSEE qui recense toutes les entreprises privées y compris les associations qui emploient au moins un salarié ou remplissent une déclaration fiscale. Ils comprennent des données sur le nombre de salariés, le code d'activité économique de l'association et sa localisation géographique. Le fichier URSSAF renseigne aussi sur le nombre d'heures de travail, ce qui peut permettre d'évaluer la durée moyenne du temps de travail (ou le temps partiel). Ces sources ne sont cependant pas toujours exhaustives mais leur amélioration fait l'objet d'études et de concertations récentes³.

¹ Chargé de collecter les cotisations sociales des salariés du secteur privé.

² Chargés d'allouer les allocations chômage aux salariés du secteur privé y compris non lucratif.

³ Voir le travail du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS, 1998).

Les services statistiques du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité⁴ produisent des données statistiques en réalisant des enquêtes périodiques (annuelles ou bi-annuelles) à partir d'échantillons d'établissements. Ces enquêtes visent l'évaluation des politiques publiques, essentiellement des politiques sociales pour ce qui concerne notre champ : politique de l'offre en matière d'établissements et de services sanitaires et sociaux, politique de l'emploi en matière de contrats aidés ou de dispositifs d'insertion par le travail. Il faut donc que les organismes de l'Economie sociale enquêtés participent aux politiques publiques pour faire partie du champ : soit ils perçoivent des ressources publiques (aide sociale et dans un sens large assurances sociales), soit ils participent à des expériences innovantes de lutte contre le chômage (les organismes du Troisième système peuvent alors relever directement de réglementations publiques telles que les associations intermédiaires). Les données portent sur le nombre de structures, le nombre de places et/ou de bénéficiaires accueillis, parfois sur le nombre de salariés (voir enquête SESI sur les mutuelles).

Dans le meilleur des cas, mais pas toujours, les données distinguent un secteur public et un secteur sans but lucratif qui comprend les associations, les mutuelles, les fondations. Les associations, les plus nombreuses dans ce champ, apparaissent en tant que telles lorsqu'elles sont dominantes dans le secteur concerné (par exemple l'aide à domicile), ou bien lorsqu'elles relèvent directement d'un dispositif public ou d'une expérience particulière : associations intermédiaires, entreprises d'insertion, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification. Enfin, elles apparaissent aussi en tant qu'employeurs de contrats aidés (donc participant à la politique publique de l'emploi).

Enfin, des **rapports officiels** peuvent être commandés par le Gouvernement ou le Président de la République. Ils visent à faire le bilan et des propositions de développement sur un secteur d'activité pouvant englober des organismes du Troisième système (par exemple : aide à domicile, services de proximité⁵). Leur contenu est donc plutôt qualitatif et vise l'élaboration de propositions d'interventions publiques. Plus particulièrement axés sur le secteur de l'Economie sociale des rapports peuvent être produits conjointement par la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'Economie sociale et les instances représentatives d'organismes du Troisième système. Ils permettent de rassembler des données issues des sources précédentes et les données issues des mouvements du Troisième système⁶.

. les informations produites par les acteurs du Troisième système

Le contenu de ces informations dépend de la place que les acteurs occupent au sein du secteur (association locale, regroupement, instance représentative), de leurs objectifs (bilan interne, promotion de l'action...). C'est cependant une préoccupation récente au sein du secteur : l'étude de l'emploi n'est donc pas encore une démarche systématique portant sur plusieurs années, ni partagée par tous. Ce sont plutôt les syndicats d'employeurs présents dans l'action sanitaire et sociale principalement et dans l'action socio-culturelle, les fonds d'assurance

⁴ Il y a essentiellement deux organismes producteurs d'informations statistiques, issus du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité : la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et le Service des Statistiques, des études et des systèmes d'information (SESI) en voie de regroupement dans l'ADRES.

⁵ Rapports de l'Inspection Générale des Affaires Sociales du Conseil Economique et Social.

⁶ Par exemple : le rapport d'actualité sur l'Economie sociale, présenté en février 1995 par Thierry Jeantet au Comité Consultatif de l'Economie Sociale, le rapport du Conseil Supérieur de la Coopération et celui du Conseil Supérieur de la Mutualité.

formation (Uniformation, Promofaf, Habitat-Formation) et les grandes fédérations et unions qui développent cette réflexion.

Des acteurs peuvent ainsi produire des **évaluations quantitatives sur l'emploi** : à l'échelle d'une branche professionnelle⁷, à l'échelle d'une union de fédérations⁸, à l'échelle d'une fédération ou d'un organisme local⁹. Dans le secteur associatif, les études nationales développées concernent essentiellement l'emploi des associations gestionnaires d'établissements et de services médico-sociaux et sociaux et des grandes fédérations socio-culturelles (centres sociaux par exemple). Ces études ne comprennent pas de séries statistiques longues : elle portent plutôt sur une année et des éléments tels que : les activités des organismes, le nombre de salariés, les statuts, les professions exercées.

Des analyses plus **qualitatives** sont développées sur l'emploi, visant à anticiper les évolutions des qualifications et des compétences dans une perspective de négociation collective et d'aide méthodologique aux organismes regroupés¹⁰ ; elles concernent aussi la mise en valeur d'expériences de terrain, de montages de projets innovants.

Enfin des documents de synthèse peuvent être publiés par les acteurs du secteur (ce sont plutôt les organismes représentant les mouvements auprès des pouvoirs publics)¹¹.

La connaissance de l'emploi par l'intermédiaire des acteurs est donc en développement. Elle est liée à la reconnaissance par les acteurs eux-mêmes du caractère « économique » de leur activité et de leur organisation, ce qui n'est ni leur finalité première ni un souhait partagé par tous.

. les organismes de recherche

Ce sont des établissements publics - dont les équipes universitaires - ou privés, fonctionnant souvent sur des appels d'offre ou des commandes issus des organismes publics.

Il existe une diversité importante des informations produites et des supports (études, articles, mémoires de formation...). Différentes méthodes sont adoptées, liées aux objectifs différents que suivent les auteurs : une méthodologie de recherche-action visant la transformation des pratiques au sein d'un mouvement ; une méthodologie universitaire visant l'analyse théorique du Troisième système à partir d'observations empiriques et en référence à des disciplines et des écoles de pensée diverses.

Du point de vue de la recherche universitaire, le secteur des associations concentre la plupart des efforts, au détriment des coopératives et des mutuelles¹². Il existe en outre une

⁷ Par exemple : la Commission Paritaire Nationale de l'Emploi, branche sanitaire et sociale.

⁸ Exemple : Union Nationale Inter-fédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux.

⁹ Les organismes élaborent des rapports d'activités dans lesquels peuvent être indiqués des éléments relatifs à l'emploi.

¹⁰ Etudes commandées par les syndicats employeurs par exemple, mais aussi les unions et fédérations.

¹¹ Exemple : le Conseil National de la Vie Associative.

¹² Cependant, la thèse universitaire d'Hervé Mauroy analyse les stratégies des mutuelles à l'heure de leur confrontation avec les compagnies d'assurance.

diversité des approches qui commandent la démarche de recherche¹³. Le secteur de l'Economie sociale peut en effet être abordé à partir d'autres préoccupations que celles de ses caractéristiques propres, de son fonctionnement propre, de ses propres réalisations : par exemple il est abordé à partir de l'analyse sociologique de la mobilisation collective et de l'engagement à travers l'étude du bénévolat ; il est aussi abordé à partir de l'analyse sociologique du travail social qui se réfère plutôt à l'action publique.

Les équipes universitaires qui travaillent de façon plus ciblée sur le secteur en adoptent des approches différentes, en incluant plus ou moins les coopératives et les mutuelles, en termes de découpage des activités des associations retenues (champ plus ou moins large), en termes d'apport en travail plus spécifiquement étudié dans les associations (bénévolat, emploi rémunéré). Ainsi en sciences économiques, au moins trois approches peuvent être distinguées¹⁴:

- le Laboratoire d'Economie sociale (Paris I)¹⁵ intègre dans le secteur sans but lucratif les fondations, les associations, les établissements sanitaires et sociaux mutualistes, les coopératives scolaires et certaines coopératives d'habitation. Emplois, dépenses courantes et bénévolat sont concentrés sur quatre secteurs : services sociaux, éducation et recherche, culture et loisirs, santé.
- l'Equipe de Socio-Economie Associative et Coopérative (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble) se base sur une définition socio-économique et institutionnelle de l'Economie sociale distinguant les mutuelles, les coopératives et les associations développant une activité économique¹⁶.
- enfin, l'approche en termes d'économie solidaire¹⁷, conduite au sein du Centre de Recherches et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie (CRIDA, Paris), vise une analyse socio-politique des associations, à partir de la connaissance des expériences locales conduites essentiellement dans le secteur des services de proximité. Cette démarche insiste sur les logiques à l'oeuvre dans la création du lien social.

Les études conduites par ces équipes se fondent sur une démarche d'exploration par monographies et enquêtes quantitatives à partir de questionnaires envoyés aux organismes. Les données globales sont construites à partir d'estimations. Elles souffrent donc en partie d'un manque d'outils statistiques fiables : une des voies de développement de la recherche parmi d'autres est de contribuer à l'amélioration des concepts ou critères au fondement de la démarche statistique.

D'autres établissements de recherche (tel le Centre d'Etudes sur l'Emploi et les Qualifications, établissement public), organismes de recherche et de recherche-action (tel FORS Recherche Sociale, association loi 1901) et les cabinets conseil (tel TEMSIS) apportent des

¹³ Le programme de recherche piloté actuellement par la Mission Recherche du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, intitulé « Produire les solidarités : la part des associations » rend bien compte de cette diversité.

¹⁴ D. Demoustier : *Approches économiques des associations*, in « Produire les solidarités : la part des associations », actes des rencontres de la MIRE, 1997.

¹⁵ E. Archambault : *Le secteur sans but lucratif en France*, Economica, 1996.

¹⁶ Une étude comparative LES/ESEAC a été effectuée sur les estimations faites des budgets des différents secteurs associatifs : LES/ESEAC : *L'activité économique des associations*, 1995.

¹⁷ J.L. Laville : *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, 1994.

éclairages plus opérationnels et ciblés (aide à domicile, mutualité...).

I

ACCEPTION NATIONALE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CONTRIBUTIONS ÉCONOMIQUES DES ORGANISMES

1.1 Acception nationale de l'Économie sociale

Le secteur de l'Économie sociale, s'il regroupe grosso modo en France les coopératives, mutuelles, et associations qui développent une activité économique peut être défini par au moins deux approches :

- une *approche juridique* à partir du statut particulier des organismes qui fixe leurs buts et leurs règles de fonctionnement
- une *approche socio-économique*, qui croise leurs statuts, leurs formes d'organisation, leurs activités et buts.

On peut distinguer les approches conduites par les analystes du secteur et la position défendue par les acteurs des mouvements mettant l'accent sur des valeurs et des pratiques communes.

· approche juridique

Traditionnellement, le secteur de l'Économie sociale est compris en France comme le secteur qui regroupe les organismes définis dans leurs statuts **juridiques** comme :

- des ASSOCIATIONS (loi du 1er juillet 1901 du Code Civil),
- des COOPERATIVES (loi du 10 septembre 1947),
- des MUTUELLES DE SANTÉ (loi du 25 juillet 1985 du Code de la Sécurité Sociale) et des SOCIÉTÉS D'ASSURANCES MUTUELLES (décret du 16 juillet 1976).

Ces statuts juridiques comprennent entre autres les buts, des règles de fonctionnement économique et politique des organismes. Ils aboutissent à un certain éclatement du secteur, entre les trois familles et au sein d'une même famille. On peut y voir là la marque des relations particulières que le législateur entretient avec les organismes du secteur se faisant à la fois garant de l'intérêt des membres des organismes et de l'intérêt de l'État dans l'organisation des unités de production économiques.

La loi du 1er juillet 1901 relative aux **associations** fixe une réglementation très générale sur le contrat d'association défini comme « convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un autre but que de partager des bénéfices. » Le but peut être la défense de droits et/ou l'information des personnes et/ou la fourniture de services et/ou la production en commun d'un service... Cette définition juridique, très large, échoue à faire des associations un ensemble homogène. Une première distinction est faite entre l'association de fait, non déclarée auprès de l'administration (préfecture) : elle est licite mais ne possède aucune capacité juridique, au contraire de l'association déclarée, enregistrée par la préfecture avec le dépôt de ses statuts votés en

Assemblée Générale ; la capacité à recevoir des dons, des legs et des subventions publiques caractérise l'association dite « reconnue d'utilité publique ». Il existe en outre tout un ensemble de réglementations visant le statut fiscal, la constitution de certaines formes d'associations (telle que l'association intermédiaire). Mais c'est dans l'analyse de leurs pratiques que peut être précisée la définition de l'association.

La loi du 10 septembre 1947 sur les **coopératives** est très largement complétée par des dispositions législatives particulières à chaque catégorie de coopérative : coopératives de consommation, de transports, de médecins, de commerçants et d'artisans, de travailleurs ou Société coopérative ouvrière de production (SCOP), maritimes et de construction, bancaires. A l'inverse des associations, ces spécificités juridiques éclatent le groupe des coopératives dans leur référence à la loi. Les coopératives ont cependant en commun leur dimension commerciale puisqu'elles ont le statut de sociétés de capitaux à responsabilité limitée ou anonyme. Leur spécificité en tant qu'organisme du Troisième système se trouve donc : dans l'absence de rémunération du capital (ou à un taux constant fixé dans les statuts) et dans l'absence de lien entre pouvoir de décision et montant de la part sociale (un homme = une voix quel que soit le capital détenu).

C'est une loi du 1er avril 1898 qui établit les bases juridiques de la mutualité et lui confère une activité de prévoyance et de protection sociale : cette loi est connue comme véritable « Charte de la Mutualité », aujourd'hui centenaire. La dernière loi portant réforme sur le statut des mutuelles de santé date du 25 juillet 1985. Elle réaffirme l'objet des mutuelles de santé qui est de mener, au moyen des cotisations de leurs membres et dans l'intérêt de ceux-ci et de leurs familles, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide en vue d'assurer notamment : la prévention des risques sociaux liés à la personne et à la réparation de leurs conséquences ; l'encouragement de la maternité et la protection de l'enfance, de la famille, des personnes âgées ou handicapées ; le développement culturel, moral, intellectuel et physique de leurs membres et l'amélioration de leurs conditions de vie. Elle maintient une forte homogénéité entre les mutuelles qui cependant varient en fonction de l'identité du groupe des mutualistes : mutuelles à recrutement professionnel, à recrutement général (inter-professionnel), d'entreprise, de fonctionnaires.

Les **sociétés mutuelles d'assurance**, définies par le Code des assurances (décret du 16 juillet 1976), sont des associations qui garantissent à leurs membres, moyennant le versement d'une cotisation variable, le règlement intégral de leurs engagements en cas de résiliation des risques dont elles ont pris la charge ; elles ont un caractère régional ou professionnel ; les sociétés adhérentes au GEMA (Société coopérative ouvrière de production) ne rémunèrent aucun intermédiaire en vue de l'acquisition des contrats ; elles n'attribuent aucune rémunération à leurs gérants ou administrateurs ; elles répartissent intégralement leurs excédents de recettes entre leurs membres dans les conditions fixées par les statuts.

. approches socio-économiques

On peut distinguer : les approches conduites par les analystes du secteur (le plus souvent chercheurs universitaires mais aussi acteurs au sein des organismes) ; les différentes initiatives des acteurs du secteur visant à affirmer leur attachement à des valeurs et à des modes de fonctionnement propres.

Les approches socio-économiques renvoient aux **analyses de différents auteurs** « classiques » du champ¹⁸. Elles cherchent à définir les organismes du champ à partir de critères multiples et de dynamiques de développement spécifiques aux organismes et non à partir de leur seule dimension juridique.

Trois grands critères permettent de faire l'unanimité autour de la définition des organismes du secteur. Le critère *politique* renvoie à la libre constitution et à la libre adhésion à ces organismes par les personnes (physiques ou morales), à l'égalité des voix dans la prise de décision collective et la désignation des responsables. Le critère du *fonctionnement* de l'organisme implique qu'il y ait réunion des membres en assemblée générale, constitution d'un conseil d'administration et d'un bureau (avec un président, un trésorier, un secrétaire) qui assure le fonctionnement quotidien et bénévole de l'organisme. Le critère *économique* signifie qu'il y a absence de recherche de profit, réinvestissement des excédents dans le fonctionnement et la cause des organismes, ainsi que mutualisation des risques et des ressources.

Les analyses venant préciser la définition des organismes et de leur secteur à partir de leurs pratiques ont pour objectif essentiel de les démarquer d'autres formes d'organisation et de logiques de développement, telles qu'on les trouve dans le secteur lucratif (entreprise), le secteur public (administration), le secteur domestique (famille) et aussi syndical (comité d'entreprise).

L'exercice est d'autant plus difficile que les organismes de l'Economie sociale ont une grande proximité avec ces autres formes d'organisation. Des organismes de même but, de même activité, orientés vers les mêmes bénéficiaires et faisant appel aux mêmes types de compétences professionnelles, que les associations peuvent avoir un statut public (exemple : les centres sociaux). Des organismes relevant de l'Economie sociale peuvent être indifféremment des sociétés commerciales (société à responsabilité limitée, société anonyme) ou des associations voire des coopératives tout en ayant le même but et la même activité comme dans le cas des entreprises d'insertion. Les comités d'entreprise, qui gèrent par le biais d'associations des prestations de loisirs essentiellement pour les salariés, peuvent être parfois inclus dans le secteur de l'Economie sociale d'autant plus que plus récemment ils financent des titres emploi service au bénéfice des salariés qui peuvent ainsi avoir recours aux services à domicile associatifs. Enfin, le secteur de l'Economie sociale peut inclure une partie de l'économie informelle, domestique ou communautaire.

Il faut signaler qu'un important travail de réflexion se développe autour de l'amélioration de la source statistique gérée par l'INSEE (répertoire SIRENE). Ce travail vise, avec la nécessaire harmonisation européenne des catégories retenues¹⁹, l'élargissement du champ des associations jusqu'alors couvert. Ainsi, la réglementation européenne n'exige pas que, pour discriminer les unités économiques enregistrées dans les statistiques, les facteurs de production soient rémunérés (donc peuvent être pris en compte comme facteurs de production le bénévolat, la mise à disposition de locaux ou de personnel...). Il faudrait alors élaborer d'autres

¹⁸ Tels Henri Desroche, Traité de l'Economie sociale, CIEM, 1983 et C. Vienney, L'Economie sociale, La Découverte, Repères, 1994.

¹⁹ Rapport du CNIS (1998).

critères que des indicateurs monétaires pour appréhender le « seuil d'entrée en économie » des associations²⁰.

Une deuxième approche socio-économique peut être vue dans **les initiatives prises par les acteurs du secteur** en élaborant des déclarations communes ou Chartes : l'adhésion à celles-ci suppose le respect dans les pratiques de valeurs communes.

L'élaboration en 1980 et la révision en 1995 de la *Charte de l'Economie sociale* est ainsi une première étape dans la recherche de cohérence du secteur. Elle reprend les principes ci-dessus et consacre notamment le terme d'« entreprises d'Economie sociale ».

Le critère de l'« utilité sociale », objet de réflexion de la part des acteurs du secteur²¹, vise à discriminer les associations en fonction de leur but social, de l'utilisation des moyens dans la réalisation des activités, en leur accordant des dispositions fiscales particulières (exonération d'impôts, bénéfice de dons et legs, de subventions publiques...). Ce critère réglerait ainsi les relations avec l'administration publique.

Approche retenue :

Elle associe à la fois :

- le repère constitué par le statut juridique des organismes,
- la dimension qualitative donnée par les acteurs eux-mêmes à travers leurs valeurs (les trois critères politique, économique, de fonctionnement) et leurs pratiques (repérées notamment par l'existence d'importants réseaux structurés verticalement). Elle prend en compte aussi les élargissements nécessaires du champ aux organismes locaux, non fédérés, pas toujours très formalisés mais au sein desquels peuvent s'amorcer des dynamiques d'innovation en matière d'activités et d'emplois.

1.2 Présentation générale des contribution socio-économiques des organismes

Le secteur de l'Economie sociale salariée près de 1,6 million de personnes, soit environ 7% de la population active occupée.

Le secteur associatif est largement prépondérant concernant le nombre d'emplois : il concentre plus de 80% des salariés (en équivalents temps plein, il serait majoritaire dans une proportion moins grande).

Par contre ce sont les coopératives qui génèrent le plus de chiffres d'affaires.

²⁰ Une analyse des associations par le recours à des critères économiques et proprement associatifs a ainsi tenté de mettre en évidence l'existence de plusieurs types d'associations (dans leur constitution, leur fonctionnement, leur mode de développement) : ESEAC : Etude sur les profils socio-économiques d'associations, rapport pour la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale, 1997.

²¹ Conseil National de la Vie Associative.

La Tribune Fonda : Reconnaître l'utilité sociale de certaines associations ?, n°104, juin 1994.

1.2.1 Les associations

Synthèse :

Le nombre d'associations déclarées depuis 1901 serait de 1,6 million, 70 000 se créent par an²². Compte tenu de la difficulté de prendre en compte les associations qui disparaissent dans l'année, on estime à 700 000 le nombre d'associations actuellement en activité, dont 2 000 sont reconnues d'utilité publique.

Leur budget total est estimé à plus de FRF 220 milliards²³ (EUR 33,5 milliards). Elles totalisent environ 1,3 million de salariés soit près de 830 000 emplois équivalents temps plein estimés, ce qui représente environ 5% de la population active occupée en France. Sur les associations recensées par l'INSEE²⁴, une sur deux n'a pas de salarié²⁵ et plus de 80% des associations employeurs ont moins de 10 salariés. L'emploi est souvent à temps partiel : 52% des salariés sont concernés²⁶. Les associations sont les premiers employeurs des contrats aidés du secteur non marchand²⁷. Le **secteur sanitaire et social** est le plus fortement employeur (environ la moitié en ETP) sur des activités traditionnelles auprès des personnes handicapées, des personnes âgées, des personnes en difficulté sociale. En 1993²⁸, le secteur associatif gère 37,2% des capacités installées de l'ensemble du secteur sanitaire et social, 48,4% des capacités de l'action sociale, 11,9% des activités sanitaires. Le budget du secteur est estimé à FRF 217 milliards au début des années 90 (soit EUR 33 milliards) ; il y aurait près de 7,9 millions de bénévoles²⁹.

Détail :

Nous avons rassemblé dans les tableaux suivants les différents comptages et estimations faits sur les associations concernant leur poids socio-économique. Les variations s'expliquent par les méthodes utilisées et par le découpage des activités. Les tableaux s'appliquent d'abord à l'ensemble du secteur, puis détaillent l'action sanitaire et sociale et le secteur socio-culturel, loisirs et sports.

²² Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, 1995/1996.

²³ Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, 1995/96.

²⁴ Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

²⁵ Interrogation de SIRENE (INSEE) en 1998. L'exploitation des sources SIRENE et UNEDIC a permis de retrouver au 31/12/1995 110 000 établissements associatifs et 1 198 000 salariés (CNIS, 1998).

²⁶ P. Kaminski, 1997.

²⁷ DARES, 1997.

²⁸ Rapport annuel de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, 1993.

²⁹ Etude J. Hopkins conduite par E. Archambault (LES, Paris I) : Le secteur sans but lucratif - associations et fondations en France, Economica, 1996.

Ensemble du secteur

. Nombre d'associations et emploi :

	ANNEE	NB ASSOCIATIONS	NB SALARIES	NB ETP
Inspection Générale de l'Administration	1995-96	1 600 000	1 300 000	
UNEDIC	1993		1 240 000	
ESEAC (1)	1995		990 613	628 322
ESEAC (1)	1995		1 243 835	827 767
INSEE (SIRENE) (2)	1984	134 000	700 000	
INSEE (SIRENE) (2)	1998	289 435	1 270 000	
P. KAMINSKI (2)	1995		1 270 000	
J. HOPKINS (2)	1990	151 878	802 619 ETP	

(1)

Les données constituées par l'ESEAC (et reprises dans les données Eurostat 1995), l'ont été à partir de diverses sources statistiques ; le premier chiffre exclut l'enseignement privé sous contrat, le second intègre cette activité.

(2) Ces chiffres correspondent aux associations inscrites au fichier SIRENE, c'est-à-dire celles qui emploient au moins un salarié et/ou qui paient la TVA.

Evolution de l'emploi :

	Année 1	Année 2	Evolution %
RAPPORT CNIS (INSEE)	31/ 12/ 94	31/ 12/ 95	4,7
J. HOPKINS (INSEE)	1981: 710 847 SAL	1991 : 992 511 SAL	39,6

Part dans l'emploi total :

	ANNEE	%
INSEE (SIRENE)	1998	5,5
J. HOPKINS (en salariés)	1990	4,5

Budget :

	ANNEE	BUDGET
IGA, 1995/ 96 (1)		plus de 220 mds
J. HOPKINS (2)	1990	217 mds
ESEAC	ANNEES 90	180 A 200 mds

mds = milliards

(1) Inspection Générale de l'Administration.

(2) dépenses courantes, obtenues essentiellement à partir des dépenses de personnel

Répartition par secteur

Rapport IGAS 1993

. enquête auprès d'un échantillon de 16 150 associations en 1991/92

	% Budget	% Salariés	% Bénévoles
SANITAIRE ET SOCIAL	45	30,7	20,8
DEFENSE D'INTERET	6,1	2,4	23,6
FORMATION- EMPLOI	6,6	34,8	1,2
SPORT	12,5	7,8	13
LOISIRS- JEUNESSE	12,9	18,7	8,1
CULTURE	4,4	3,5	4,9
CARITATIVE ET HUMANITAIRE	12,6	2,1	28,4

Etude J. HOPKINS (pour 1990) :

	% organisations	% dépenses	% ETP	%bénévoles
CULTURE ET LOISIRS	47,1	17,8	11,4	41,6
EDUCATION ET RECHERCHE	22,1	24,8	23	8,4
SANTE	2,4	14,5	17	3,2
SERVICES SOCIAUX	16,8	28,9	38,4	16,6
ENVIRONNEMENT	0,8	0,7	0,6	11,1
DEVELOPPEMENT LOCAL ET LOGEMENT	5,7	6,4	4,7	3,6
SERV. JURIDIQUES ET DEFENSE DES DROITS	2,4	2,9	1,9	5,8
INTERMEDIAIRES PHILANTHROPIQUES	0	0	0	2,3
ACTIVITES INTERNATIONALES	0,8	1,1	1,1	3,3
ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES ET SYNDICALES	1,9	2,9	1,9	4

ESEAC, à partir des données UNEDIC 1993 :

	BUDGET (M)	%	ETP	%	ASSOCIATION	%
ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	89,3	54,3	336 384	53,5	24 663	12,1
ACTION RECREATIVE, CULTURELLE, SPORTIVE	29,4	17,6	118 566	18,8	151 520	74,5
EDUCATION- RECHERCHE	33,3	20	111 572	17,7	7 507	3,7
AUTRES	15	8,9	61 800	9,8	19 543	9,6
TOTAL	167		628 322		203 233	

Secteur sanitaire et social

. Part et volume d'activité des associations

Le **rapport de l'IGAS³⁰**, qui porte sur les associations du secteur sanitaire et social, dénombre **90 000 associations** qui regroupent 7 à 8 millions d'adhérents. Elles gèrent plus de **500 000 places dans des établissements et services**, emploient près de **300 000 personnes** (dont près des 3/4 sont dans le social) et disposent d'une masse financière annuelle de FRF **46,5 milliards en 1982**. En capacités installées, les associations gèrent **51,4%** des places dans le secteur social et **11%** dans le secteur de la santé. Au total, les associations gèrent 34% des capacités du secteur sanitaire et social. Elles sont majoritaires dans l'accueil et la réadaptation sociale des adultes, la protection de l'enfance, l'accueil des enfants et des adultes handicapés. L'actualisation de la part des associations faite en 1993 donne : **37,2%** des capacités installées sur l'ensemble du secteur sanitaire et social, **48,4%** dans l'action sociale et **11,9%** dans les activités sanitaires.

Plus précisément, ce dernier rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de 1993, donne, en % des capacités installées :

ADULTES HANDICAPES	84
ENFANTS HANDICAPES	84,4
ACCUEIL ET READAPTATION	72,1
ENFANCE	60,1
AIDE A LA FAMILLE (services)	42,3
PERSONNES AGEES	24,9

. volume d'activité

Estimations du volume d'activité :

SOURCES	ANNEE	ACTIVITE (FRF MILLIARDS)
IGAS	1982	45,6
ESEAC (estimation)	DEBUT ANNEES 90	90 à 100
J. HOPKINS	DEBUT ANNEES 90	IDEM

Le budget total des associations du secteur aurait presque doublé de 1982 à 1990 (de FRF 55 à 110 milliards, dont environ 70% sont consacrés aux dépenses de personnel)³¹.

³⁰ IGAS : La politique sociale et les associations, 1983/84; données actualisées dans le rapport de 1993.

³¹ Etude réalisée pour la MIRE par l'ESEAC.

L'UNIOPSS a regroupé, pour 1995, les budgets de protection sociale alloués aux associations. Au total, cela représente **105,81 milliards**, soit **30,5%** du total des prestations de protection sociale.

. Emplois dans les activités médicales, médico-sociales et sociales

Total du secteur sanitaire et social :

SOURCES	ANNEES	EMPLOIS
IGAS 1984 - ACTIVITÉS SANITAIRES ET SOCIALES	1984	288 300 ETP
IGAS 1993 - FICHER FINISS	1993	502 019 SALARIES
SIRENE (INSEE) - ACTIVITES SANITAIRES ET SOCIALES	1994	584 832 SALARIES
UNEDIC - ACTIVITES SANITAIRES ET SOCIALES	1995	488 243 SALARIES
P. KAMINSKI (INSEE)	1995	634 792 SALARIES
ETUDE CPNE BRANCHE SANITAIRE ET SOCIALE	1995	445 437 SALARIES
ETUDE UNIOPSS (590 000 SALARIES)	1994	412 000 ETP
ETUDE FEHAP (135 000 SALARIES)	1994	121 000 ETP
J. HOPKINS (SANTE+SERVICES SOCIAUX)	1990	444 863 ETP

Détail IGAS, 1993 :

	NB ASSOC.	NB SALARIES
SANTE, SERVICES MCHDS	2 401	95 924
SANTE, NON MCHDS	155	1 328
ACTION SOCIALE, S.M	6 330	156 050
ACTION SOCIALE, SNM	12 012	220 392
ENSEIGNEMENT, MCHDS	3 750	28 325
TOTAL	24 648	502 019

Secteur sanitaire :

SOURCES	ANNEES	EMPLOIS	% EFFECTIFS DU SECTEUR
IGAS 1984	1984	82 300 ETP	9,1
SESI	1993	73 223 SALARIES	7,3
SIRENE (INSEE)	1994	116 971 SALARIES	/
P. KAMINSKI (INSEE)	1995	111 450 SALARIES	
ETUDE CPNE BRANCHE SANITAIRE ET SOC. ¹	1995	120 338 SALARIES	
ETUDE UNIOPSS	1994	105 000 ETP	12,5
J. HOPKINS	1990	136 496 ETP	

1)non compris les travailleurs handicapés

Secteur médico-social et social :

SOURCES	ANNEES	EMPLOIS	% EFFECTIFS DU SECTEUR
IGAS 1984	1984	206 000 ETP	54,6
SIRENE (INSEE)	1994	467 861 SALARIES	
P. KAMINSKI (INSEE)	1995	523 342 SALARIES	
ETUDE CPNE SANI ET SOC.(1)	1995	255 287 SALARIES	
ETUDE UNIOPSS	1996	307 000 ETP	
J. HOPKINS (SERVICES SOCIAUX)	1990	308 367 ETP	

1)non compris les travailleurs handicapés

. évolution des effectifs de l'ensemble du secteur

SOURCES	ANNEES	VARIATION (%)
CPNE BRANCHE SANITAIRE ET SOCIALE 1	1993/94	3,98
UNIOPSS	DEBUT ANNEES 80/96	36

Détail J. Hopkins :

	1981	1991	EVOLUTION
SANTE	113 734	97 346	- 14,4
SERVICES SOCIAUX	168 848	376 639	123,1

Secteur socio-culturel, de loisirs, sportif

SOURCES	SECTEUR	ANNEE	EFFECTIFS	BUDGET	NB ASSOC.
UNEDIC	ACTIVITES CULTURELLES, SPORTIVES, RECREATIVES	1993	237 131 SALARIES		151520
ESEAC (d'apr ès UNEDIC 1993)	IDEM	1993	118 566 ETP ESTIMES	29,4 MDS	
P. KAMINSKI	CULTURE, LOISIRS ET SPORTS	1995	80 943 SALARIES		
J. HOPKINS	CULTURE, SPORTS ET LOISIRS	1990	91 320 ETP	38,5MDS (dép)	71485

1.2.2 Les mutuelles de santé³²

En 1995, le mouvement est composé de 343 unions ou fédérations, de 937 mutuelles de plus de 3 500 personnes protégées, et de 4 500 mutuelles de moins de 3 500 personnes protégées. Leur activité génère plus de FRF 55 milliards de prestations complémentaires maladie et plus de FRF 10 milliards de chiffre d'affaires pour les réalisations sanitaires et sociales (soit au total FRF 65 milliards, près de EUR 10 milliards). C'est un secteur très concentré en termes de chiffre d'affaires (moins de 15% des mutuelles réalisent plus de 95% du CA du secteur) et d'emplois.

En 1994, les groupements mutualistes du secteur de la santé de plus de 3 500 personnes protégées emploient 56 900 salariés. Les trois plus grandes mutuelles emploient près du quart des salariés de l'ensemble du mouvement. 45% des salariés sont affectés aux réalisations sanitaires et sociales³³.

Les autres groupements mutualistes, de petite taille (moins de 3 500 personnes protégées) ont peu d'emploi : celui-ci est géré par les unions départementales ou bien les mutuelles sont administrées par des bénévoles.

L'emploi se caractérise par une majorité de contrats à durée indéterminée. Cependant, les évolutions en cours et à venir s'accompagnent d'un accroissement des contrats à durée déterminée. Les mutuelles ont peu recours aux contrats aidés.

Mutuelles :

	1994	1995	% 1995 (1)	% 1996	% 1997
NB SALARIES	56 900				
PRESTATIONS		55 Mds			
RÉALISATIONS S&S		10 Mds			
TOTAL		65 Mds	6,8	7	7,1

S&S = Sanitaires et Sociales

(1) des dépenses de santé

Comparaison avec les autres financeurs de la santé :

	%1980	%1995	%1996	%1997
SECURITE SOCIALE	76,5	73,8	73,9	73,9
ASSURANCES ET		4,6	4,7	4,8
MENAGES		13,9	132,4	13,3
TOTAL (CHIFFRES)			716,6	728,5

³² Les dynamiques d'emploi dans les mutuelles, in Les dynamiques de l'emploi dans l'Economie sociale : obstacles et leviers, ESEAC - CIRIEC France, 1998, étude pour la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale.

³³ Source : extraction demandée au SESI, Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales.

1.2.3 Les mutuelles d'assurances³⁴

Les 13 sociétés d'assurances mutuelles regroupent fin 1997 15,1 millions de sociétaires, pour des cotisations s'élevant à FRF 41 milliards (EUR 6,25 milliards) et des encours de placements de plus de FRF 74 milliards (EUR 11,28 milliards). Elles sont essentiellement tournées vers l'assurance aux particuliers (automobile, habitation). Les sociétés affiliées au GEMA emploient 21 200 salariés.

	1997	% (1)
NB SALARIES	21 200	15,4
COTISATIONS	41 Mds	
ENCOURS DE PLACEMENT	74 Mds	

(1) dans la branche « assurances » de la production nationale

1.2.4 Les Coopératives³⁵

Le **secteur coopératif non financier**³⁶ compte environ 180 600 salariés en 1996. Entre 1980 et 1996, ce secteur aurait perdu environ 17% de ses effectifs :

- les 3 772³⁷ coopératives agricoles emploient environ 67% du total des salariés (soit 121 333 personnes), en légère diminution
- les 1 451 coopératives ouvrières de production emploient environ 16% des effectifs totaux soit 29 220 personnes, en réduction de 14,7%
- les 90 (estimées) coopératives de consommateurs emploient 9% des effectifs totaux, soit 16 500 salariés, en très forte diminution (-62,5%)
- les 35 coopératives de commerçants augmentent légèrement leur nombre d'emplois passant de 4 100 salariés à 4 880
- les 30 coopératives de transport augmentent plus fortement leur nombre d'emplois qui double : de 2 300 à 4 000 salariés
- les emplois des 161 coopératives maritimes restent stables : 3 000 salariés
- les 143 coopératives artisanales perdent plus des 3/4 de leurs emplois (de 5 000 à 1 047 salariés)
- les 157 coopératives d'habitation à loyer modéré connaissent elles aussi une diminution spectaculaire de leurs emplois : près de 70% d'emplois en moins (de 2 320 à 700 salariés).

Le chiffre d'affaires des coopératives non financières est estimé à FRF 440,75 milliards (près de EUR 67,2 milliards) dont 76% (FRF 334,8 milliards en 1996) proviennent des coopératives agricoles : celles-ci regroupent 90% des exploitations agricoles et représentent près de 30% des parts de marché de l'industrie agro-alimentaire française.

³⁴ Source : Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurances. Le GEMA affine aussi une société belge qui salarié près de 1000 personnes, non comptées ici).

³⁵Sources : Rapport du Conseil Supérieur de la Coopération (1998) et Les dynamiques d'emploi dans les coopératives, in Les dynamiques de l'emploi dans l'Economie sociale : obstacles et leviers, ESEAC - CIRIEC France, 1998, étude pour la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale.

³⁶ Sources : Rapport du Conseil Supérieur de la Coopération (1998) et ESEAC : « Evolution et transformation de l'emploi dans les coopératives françaises », 1998.

³⁷ Le nombre de coopératives est donné pour 1996.

Viennent ensuite les coopératives de commerçants qui génèrent FRF 44,8 milliards de CA. En incluant les sociétés régionales et les magasins (non coopératifs), cet ensemble réalise FRF 125,2 milliards (EUR 19 milliards) de CA, soit 5,7% du commerce de détail français.

Plus loin derrière on trouve :

- . les coopératives de consommation avec FRF 19 milliards de CA estimés,
- . les SCOP (FRF 13 milliards de CA),
- . les coopératives artisanales (FRF 7,6 milliards de CA estimés),
- . les coopératives maritimes (FRF 7,45 milliards de CA), qui ont une importance analogue aux coopératives agricoles en termes de part de marché et de regroupement des professionnels dans leur secteur
- . et les coopératives de transport (FRF 4,1 milliards de CA).

Au total, les coopératives non financières mobilisent 3 030 689 adhérents.

Les coopératives non financières (1996) :

	NB SALARIES	EVO	CA (Mds)	% MARCHÉ	NB SALA ACI*
AGRICULTURE	121 333	PLUTOT -	334,8	30	120 000
MARITIME	3 000	STABLE	7,45	envir on 30	3 000
COMMERCE	4 880	PLUS	44,8	5,7	4 880
TRANSPORT	4 000	PLUS	4,1	0,84 (1)	NC
SCOP	29 220	MOINS	13		30 000
CONSUMMATEURS	16 500	MOINS	19		18 500
ARTISANS	1 047	MOINS	7,6		1 047
TOTAL	180 600		440,75		

*Les chiffres donnés par l'ACI sont communiqués par le Conseil Supérieur de la Coopération pour 1996. La première partie du tableau reprend la même source.

(1) de la branche « transport » de la production nationale (INSEE).

Les **quatre banques coopératives** emploient 136 048 salariés, effectifs qui sont en progression. Sur l'ensemble du secteur des organismes financiers, cela représenterait 31% des effectifs.

Elles totalisent FRF 12,19 milliards de bénéfices nets (EUR 1,8 million) et FRF 229,2 milliards de fonds propres (EUR 34,9 milliards). Elles représentent environ 17% du total des bilans de l'ensemble des banques françaises (FRF 2,9 milliards/ FRF 17,21 milliards, soit EUR 526,331 milliards/EUR 2623,8 milliards).

Les coopératives financières (1996) :

	CHIFFRES CSC	% SECTEUR BANCAIRE	CHIFFRES ACI
EFFECTIFS	136 048	29,7 à 36,5	137 030
TOTAL BILAN (Mds)	2,9	17	
PART DE MARCHÉ			37

II

NOUVELLES ACTIVITES - NOUVEAUX EMPLOIS

Nous choisissons de présenter plus spécifiquement deux aspects du développement de l'emploi dans le secteur de l'Economie sociale qui combinent une création d'activités nouvelles et/ou le recours à des financements de soutien au développement et/ou des contrats d'emplois aidés.

Il s'agit :

- des expériences d'insertion par l'activité économique (1)
- du développement des activités socio-culturelles et socio-éducatives locales (2).

2.1 L'insertion par le travail rémunéré ou « l'insertion par l'économique »³⁸

L'insertion par l'activité économique correspond à la mise en activité productive de personnes exclues du marché du travail, et pour certaines dans des conditions proches de celles de la production marchande.

Elle est mise en oeuvre au sein de structures types : entreprise d'insertion, entreprise d'intérim d'insertion, association intermédiaire, régie de quartier, groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification, chantier-école, centre d'adaptation à la vie active.

L'IAE ainsi définie prend place dans un ensemble plus vaste d'expériences de même objectif, conduites pour des populations différentes (personnes handicapées) et dans des périodes plus anciennes (dès les années 50).

C'est donc un secteur en évolution, qui croise des logiques différentes autour :

- des personnes bénéficiaires auxquelles il s'adresse, qui se différencient par leur capacité et aptitude au travail (existence d'un handicap physique ou mental ; absence de qualification ; niveaux de qualification)
- des activités développées (de caractère industriel ou de services, au bénéfice de particuliers ou de collectivités publiques, en sous-traitance ou sur des segments plus ou moins étroits de marché...).
- des politiques publiques dans lesquelles il s'insère.

Au total, le secteur de l'IAE emploierait **87 900 contrats aidés** fin décembre 1997³⁹. Cela représente environ 10% des contrats aidés en 1997 (sur un total de 886 000)⁴⁰.

³⁸ D. Demoustier : *Les initiatives associatives d'insertion au travail en France : diversité et questionnements*, in L'Economie sociale, une perspective internationale, sous la direction de J.L. Laville, Desclée de Brouwer, 1994.

³⁹ La Lettre de l'insertion par l'activité économique, n°43, décembre 1998.

⁴⁰ Journal de l'action sociale, février 1999, n°34.

2.1.1 Des expériences diversifiées

. les expériences d'aide par le travail des personnes handicapées et marginalisées

Ce sont les associations gestionnaires d'établissements pour les personnes handicapées et gestionnaires de logements d'urgence et temporaires qui dans les années 50 ont les premières développées des initiatives visant l'entraînement ou le ré-entraînement au travail par le biais d'activités productives.

Pour les personnes handicapées physiques ou mentales se sont constitués des ateliers protégés et des centres d'aide par le travail. Pour les personnes hébergées temporairement dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale se sont créés les centres d'adaptation à la vie active. Ces initiatives, progressivement reconnues dans des dispositifs législatifs dans les années 70, ont pour particularité de recevoir une dotation publique de fonctionnement, et de donner aux personnes bénéficiaires (excepté les ateliers protégés) un statut spécifique de travailleur : les personnes ne relèvent pas du Code du travail (elles ne sont donc pas titulaires de contrats de travail) et touchent une rémunération variable pour laquelle une garantie minimum est fixée.

Les activités développées correspondent essentiellement à des travaux de sous-traitance (petit assemblage, menuiserie...), soumises à la concurrence avec les ateliers des prisons et des hôpitaux, et de recyclage (CAVA). Plus récemment, les associations pour les personnes handicapées ont développé leur activité dans les services aux particuliers (jardinage...) et aux collectivités locales (entretien de mobiliers urbains...), ce qui peut les mettre en concurrence avec les structures d'IAE. Ce développement se réalise de façon intégrée à l'association gestionnaire.

Les CHRS ont eux rejoint et impulsé les initiatives d'IAE développées dans le cadre des chantiers, des entreprises d'insertion et des associations intermédiaires, par le biais de partenariats avec d'autres associations et en montant leurs propres structures.

. les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires et les entreprises d'interim d'insertion

Avec la crise des années 70, l'exclusion s'est étendue massivement à des personnes jusque-là insérées et/ou jugées aptes au travail (comme les jeunes). Ce sont notamment les associations d'action sociale (dont les associations d'aide aux chômeurs) et de formation qui, par le biais de leurs travailleurs sociaux, ont expérimenté de nouvelles formes d'insertion par le travail. Ces expériences se sont structurées autour de deux logiques.

La première a abouti aux **entreprises d'insertion**. Elle est axée sur la création d'activités propres à l'entreprise et sur les conditions de travail et de production qui doivent être les plus proches possibles des conditions de l'économie marchande.

Pour cela, elles s'allient avec des professionnels autour des activités du bâtiment et des espaces verts notamment.

La reconnaissance publique leur permet de bénéficier de contrats d'insertion⁴¹ pour les bénéficiaires intégrant une aide publique qui compense la faible productivité et les coûts de rotation de la main-d'oeuvre.

⁴¹ Contrat à durée déterminée, d'une durée de 24 mois maximum renouvelable deux fois dans cette limite.

La seconde a abouti aux **associations intermédiaires** qui mettent des chômeurs à la disposition de tiers pour des activités de services essentiellement. Elles interviennent ainsi pour permettre aux chômeurs en fin de droit de prolonger leurs droits à une indemnisation par une activité minimum.

La reconnaissance publique leur permet de bénéficier d'une exonération de cotisations patronales sur les heures de travail réalisées en dessous d'un certain plafond annuel.

Caractéristiques des entreprises d'insertion⁴² :

Après avoir doublé entre 1990 et 1995, le nombre d'EI se stabilise.

En 1997, elles sont au nombre de 778 et majoritairement de statut associatif bien que les statuts commerciaux se développent⁴³ (de même les dirigeants viennent de plus en plus de la production et plus seulement de l'action sociale).

Elles emploient plus de 10 150 personnes en contrats d'insertion, soit une augmentation de 4% depuis 1996.

Elles ont le plus souvent une activité dans le bâtiment et les travaux publics ; dans l'environnement, les espaces verts, les forêts ; les services de récupération et le commerce d'occasion. La répartition par secteur d'activités des EI reste stable. Cependant, si dans les dernières années elles ont cherché à diversifier leurs activités, elles ont tendance à se recentrer actuellement sur leur activité principale.

Elles ont de plus en plus recours au dispositif qui leur est spécifique : le contrat d'insertion, au détriment des contrats aidés prévus dans la politique de l'emploi. Dans ces derniers, les CES diminuent au profit des CIE et CEV.

Les salariés sont majoritairement des hommes et occupent des emplois d'ouvrier ; un tiers a moins de 26 ans.

Caractéristiques des associations intermédiaires⁴⁴:

En 1997 on compte 1 102 AI qui ont distribué plus de 40 millions d'heures de travail, soit 20 000 équivalents-temps plein, avec une augmentation de 3% depuis 1996. 582 979 personnes étaient inscrites dans leurs fichiers, 218 484 ont été effectivement mises à disposition (37,4% des inscrits).

Leur activité est dominée par les services à domicile (ménage, garde d'enfants, travaux de bricolage...). Cependant, ce sont les activités en entreprise ou en collectivité qui se développent (travaux de manutention, d'entretien et de nettoyage).

Les salariés sont mis à disposition en moyenne un mois à temps complet par an fractionné en plusieurs missions de courte durée.

Les femmes restent légèrement majoritaires. Un tiers des salariés a moins de 25 ans (il s'agit alors essentiellement d'hommes).

Entreprises d'insertion et associations intermédiaires ont démarré avec des contrats passés avec les collectivités locales, les établissements publics et les particuliers. Elles cherchent aujourd'hui à développer les partenariats avec les entreprises commerciales qui ont plusieurs

⁴² Sources : Comité national des entreprises d'insertion et DARES : *Les entreprises d'insertion et les associations intermédiaires en 1997, Premières synthèses*, octobre 1998.

⁴³ 66% des 778 EI ont un statut associatif en 1997, 75% en 1992; 1/5 est une SARL (DARES, 1998).

⁴⁴ Sources : Coordination des associations d'aide aux chômeurs (COORACE) et DARES : *Les entreprises d'insertion et les associations intermédiaires en 1997, Premières synthèses*, octobre 1998.

objets : bénéficier de contrats de production, se rapprocher des conditions de production marchande, faire taire les accusations de concurrence déloyale en intervenant sur le cycle de production.

Dans le cas des associations intermédiaires, la concurrence dénoncée par les entreprises de travail temporaire a abouti à la création des *entreprises d'intérim d'insertion* en 1992 qui interviennent sur le secteur marchand et bénéficient seulement de financement pour l'accompagnement social (1 poste pour 10 équivalents temps plein) ; ce statut est accessible aux entreprises d'intérim commerciales.

Caractéristiques des entreprises d'intérim d'insertion⁴⁵ :

Fin 1996 elles sont environ 125 ; près d'une sur deux a le statut de société anonyme, un peu moins ont le statut associatif. La quarantaine d'adhérentes au COORACE et au CNEI gèrent la même année 1 200 ETP (soit 0,4% du travail temporaire).

Elles développent leur activité dans la manutention, et le magasinage, le bâtiment, la fabrication et le montage. La main-d'oeuvre est plutôt jeune (moins de 26 ans).

. autres expériences d'insertion par l'économique : chantiers d'insertion, régies de quartier, GEIQ

Les **chantiers d'insertion** sont développés à l'intérieur des associations dont ils ne sont pas autonomes juridiquement. Ils permettent la réalisation de quelques heures de travail sur des activités d'entretien et de mise en valeur de l'environnement, de travaux agricoles... Ils fonctionnent avec des contrats publics pour les chantiers et des contrats aidés (CES). Ils interviennent plus dans une logique de dépannage et de ré-entraînement au travail.

Ils prennent place dans une multitude d'initiatives qui ont pour objectif : de faire prendre contact avec le monde du travail (cas des chantiers-école pour les jeunes), de procurer un complément de revenus en espèce ou en nature, de permettre une activité temporaire ou plus longue (cas des ateliers de petite sous-traitance développés par les associations caritatives et où l'on peut s'inscrire à la journée...).

Les **régies de quartier** sont nées en milieu urbain à partir de la participation des habitants aux opérations de réhabilitation de leur quartier. Cette participation s'est étendue au développement d'activités visant l'amélioration des conditions de vie (services collectifs) et l'animation de l'espace en complémentarité avec des associations, les commerçants, les organismes bailleurs de logements sociaux, les municipalités. Le développement de l'insertion par le travail rémunéré porte sur la rénovation des logements et leur entretien, sur le gardiennage et plus largement sur les services aux habitants (repassage, couture, écrivain public...). Elles interviennent plus dans une logique de maintien et de développement des liens sociaux sur le territoire pour laquelle la mise en activité productive des habitants est un support venant en complément de revenus sociaux. Le mouvement est en fait traversé par deux courants de pensée : l'un insiste sur le rôle de la régie dans l'animation sociale du quartier dont les frontières sont les relations avec les habitants, l'autre insiste sur l'insertion économique par le travail et la conquête de marchés quitte à sortir du quartier.

Caractéristiques des régies de quartier⁴⁶ :

⁴⁵ Sources : DARES et D. Demoustier.

Il existe une centaine de régies de quartier, toutes sous forme associative, qui réunissent plus de 2 000 administrateurs bénévoles et concernent 500 000 habitants.

Elles emploient environ 5 000 personnes par an (1 600 ETP) pour quelques heures par semaine ou sur des postes d'insertion à temps plein (dans le cas de chantiers de rénovation de logements).

Leur chiffre d'affaires moyen s'élève à FRF 1,8 million⁴⁷ dont 18% vient des aides publiques et 82% d'auto-financement le plus souvent des marchés publics.

Les **groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification** (GEIQ) associent la formule de l'emploi partagé entre les petites et moyennes entreprises et la formation des salariés par le recours aux contrats aidés (de qualification, de retour à l'emploi, d'orientation). Ils sont de statut associatif et doivent adhérer à une convention collective applicable aux salariés. La mise à disposition des salariés se fait uniquement auprès des employeurs membres (il ne s'agit donc pas d'une activité intérimaire). Le regroupement des entreprises se fait au sein d'une même branche d'activité (il s'agit alors essentiellement de l'activité du bâtiment) ou bien au niveau d'un bassin d'emploi avec des appartenances sectorielles diverses. Les niveaux de seuil (en nombre de salariés des entreprises pouvant participer à un GEIQ) sont régulièrement assouplis. En 1996, on compte 60 GEIQ, 1250 salariés ou ETP⁴⁸.

2.1.2 *Rapports au travail et aux financements*

En fonction de leurs formes d'organisation, de leurs modalités d'insertion dans l'économie, ces expériences développent des rapports au travail et à l'économie marchande différents.

Du point de vue des rapports au travail, ces expériences s'échelonnent entre l'objectif de maintien de liens sociaux supporté par une mise en activité des personnes, à la qualification et à la mise en activité productive proche des conditions de l'économie marchande :

- l'objectif de **maintien de liens sociaux** fait du regroupement des personnes autour d'une activité et par l'activité, le support d'une socialisation, du renforcement des liens de proximité sur un territoire déterminé en agissant sur les conditions de vie concrètes. Plus largement, c'est une logique de **socialisation**, de **pré-formation** qui insiste sur « l'acquisition de savoir être » plus que de savoir faire professionnel : il s'agit de valoriser ces personnes et de les ré-entraîner aux contraintes du travail. La rémunération (issue de quelques heures) viendra plus compléter des revenus sociaux qu'être un facteur d'émancipation sur le modèle de l'emploi salarié.

- la logique de **qualification** suppose qu'il y ait évaluation du travail à travers le cycle d'une production monétaire (marchande ou non marchande). Elle suppose aussi qu'il y ait une reconnaissance des compétences, par le biais des conventions collectives, de la validation d'acquis professionnels... Elle pose la question de la transférabilité de cette qualification à d'autres postes de travail, notamment dans le secteur des entreprises commerciales. Cela concerne les entreprises d'insertion les plus proches du secteur marchand. Les GEIQ sont quant à eux fondés sur l'intégration du processus de qualification.

- la logique de **professionnalisation** appartiendrait plus au secteur des services et à la construction d'une profession fondée sur un métier, une relation de service particulière avec le donneur et/ou l'employeur.

⁴⁶ Source : Comité national de liaison des régies de quartier.

⁴⁷ EUR 274 432.

⁴⁸ Etude UNIOPSS.

Du point de vue du financement de la structure, ces expériences s'échelonnent du bénévolat et de la mise à disposition matérielle, au marché en passant par des mesures publiques de soutien :

- le **bénévolat** peut être intégré à différents niveaux de l'organisation et recouvrir un avantage non monétaire déterminant. Le bénévolat est d'abord celui des personnes mises en activité dans le cadre d'une auto-production de services : cela pose d'importants problèmes en regard au droit du travail et contre le travail au noir. Le bénévolat concerne aussi les encadrants au sein de certaines structures associatives faisant de l'insertion sans avoir le statut d'EI ou d'AI.

- la **mise à disposition** de locaux et de matériel et/ou le don de fournitures peut venir réduire les charges fixes de l'organisme. Cette mise à disposition ou ce don sont de plus en plus souvent le fait d'associations qui participent au montage de la structure d'insertion. Ils indiquent l'importance du réseau dans la viabilité des structures.

- les financements monétarisés sont divers et chaque structure réalise une combinaison. Pour la plupart, la majorité du financement provient cependant de l'activité économique, par le biais de la **vente** sur le marché et/ou de **conventionnements publics** sans ou après appels d'offre. Les mesures de soutien public en ce domaine sont donc essentielles.

Par exemple, la « clause d'insertion », dans le cadre des procédures d'attribution des marchés publics, permet à l'opérateur (collectivités locales, Etat, établissements publics) de prendre en compte dans le choix du prestataire des critères de création d'emplois et d'effort de formation professionnelle. Ces critères ne peuvent se substituer à des garanties techniques et financières qui seraient défectueuses. Ils peuvent aussi donner lieu à une évaluation. Des expériences conduites par les offices publics d'habitation à loyer modéré⁴⁹ associent un large panel d'acteurs publics et du Troisième secteur (associations et SCOP) co-signataires de Chartes qui définissent : le temps de production consacré aux postes d'insertion (entre 10 et 15%), le suivi des personnes en insertion par des actions d'orientation, de formation, d'essaimage des activités (les partenaires mettent à disposition un chargé de mission à ce sujet).

- les **aides à l'emploi** permettent de compenser le coût du travail des personnes en insertion en regard à sa faible productivité.

Dans le cas des « associations intermédiaires », l'aide consiste en une exonération de cotisations patronales sur les salaires payés aux personnes mises à disposition, en dessous d'un volume horaire de travail maximal, ce qui les contraint à modérer l'activité des personnes. Les « entreprises d'insertion » ont le choix dans les aides à l'emploi, toutes sous forme de contrats particuliers. Un contrat spécifique leur est proposé : le contrat d'insertion, qui prévoit une aide forfaitaire annuelle au poste. Cette aide peut-être complétée par une aide globale versée par la Direction des affaires sociales : le montant maximum de cette aide est calculé en la rapportant aux postes de travail d'insertion (cumulée à l'aide forfaitaire annuelle, elle ne doit pas dépasser FRF 76 000 par poste) ; cette aide globale vient financer les postes d'accompagnement. Dans le cas d'un recours aux contrats aidés type contrats emplois solidarité, le financement des postes d'encadrement doit faire l'objet d'une recherche de financement différent.

⁴⁹ Voir Inventaire.

Les « entreprises d'intérim d'insertion » bénéficient d'une aide aux postes d'encadrement (1 poste pour 10 à 15 salariés en insertion en équivalents temps plein) de FRF 180 000 par an et par poste ; la subvention publique totale est plafonnée à FRF 300 000. Les emplois d'insertion ne bénéficient d'aucune aide.

2.1.3 Des interrogations sur les rôles et les missions⁵⁰

Créées pour assurer une transition vers le marché du travail stable et évaluées en conséquence, les structures d'IAE se heurtent à la détérioration de ce même marché sur lequel persiste un chômage de longue durée même en période de reprise économique. Cette fonction de sas reste indispensable car elle permet une résistance à l'inemployabilité et à la déqualification, et elle traduit la nécessité de socialiser l'accès à l'emploi par le biais de structures collectives et de financements publics pour ceux qui n'ont ni les relations familiales ni les relations qu'ouvrent l'école et le diplôme.

Les évaluations faites selon le critère de l'insertion sur des emplois non aidés restent mitigées⁵¹ en regard à la norme de l'accès à un emploi temps plein à durée indéterminée :

- à la sortie de l'EI un peu moins de 4 salariés sur 10 occupent un emploi, dont les 3/4 un emploi aidé ; 3 sont au chômage ; 1 en formation et 2 en situations diverses.
- 38% des salariés quittent dans l'année l'association intermédiaire, dont plus de la moitié pour un emploi (les 3/4 sur des contrats non aidés en majorité à durée déterminée), un salarié sur 10 quitte l'association pour une formation.

Les structures d'IAE risquent d'apparaître ainsi comme gestionnaires d'une main-d'oeuvre locale, qui tourne sur un marché secondaire du travail et vit des périodes successives de chômage récurrent.

Cependant, les pouvoirs publics ont amorcé une reconnaissance du rôle des structures d'IAE par l'intermédiaire de la récente loi contre les exclusions (1998). En premier lieu, les AI, EI et EII font l'objet d'une inscription dans le Code du travail, reconnaissant ainsi leur rôle dans l'insertion dans l'emploi. Ensuite, les aides à l'emploi d'insertion, au poste d'encadrant et à l'accompagnement sont augmentées. L'aide publique est soumise à la labellisation de la structure par le préfet, et l'ANPE⁵² doit intervenir dans le processus de recrutement des personnes pour maintenir le bon ciblage des publics.

En outre, deux expériences, arbitrées par les pouvoirs publics, ont permis le rapprochement des organismes d'IAE et des entreprises marchandes et publiques : dans l'application des clauses d'insertion sur les marchés passés par les offices d'HLM ; dans la création des entreprises d'interim d'insertion. Par contre, l'expérience des GEIQ a encore suscité peu de mobilisation de la part des entreprises.

Ces expériences sont encore marginales en regard aux besoins d'insertion et pour peser sur les comportements des entreprises commerciales.

⁵⁰ D. Demoustier (op. cit).

⁵¹ DARES, op. cit.

⁵² Agence Nationale Pour l'Emploi.

Elles témoignent pourtant que l'employabilité est un processus fondé sur la rencontre entre une offre et une demande de travail, et non un état irréversible, démentant ainsi la notion de handicap social.

De plus en plus, les structures préfèrent alors des critères plus personnels pour évaluer leur action, en relation avec leurs objectifs de re-socialisation, de qualification sociale et en cherchant à mesurer les effets en matière de prévention de coûts humains et sociaux, voire économiques, qu'engendre l'exclusion.

2.2 Les activités socio-économiques locales

On assiste à l'émergence de micro-activités sur des territoires plus ou moins limités. Leur développement dépend d'aides et d'aménagements faits en matière de statuts de la structure et du travail.

2.2.1 Trois secteurs créateurs d'emplois

De nombreux observateurs ont regroupé ces activités sous le terme de services de proximité : le Conseil Economique et Social⁵³, l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes, l'Association pour le Développement des Services de Proximité⁵⁴ ...

L'AFPA⁵⁵ plus particulièrement repère les emplois de services de proximité le long de trois grands axes qui sont :

- le « service à la personne » en direction des personnes âgées, les ménages en difficulté socio-économique et de santé, les ménages actifs ;
- l'« aide à la structure » : activités de nettoyage, de gardiennage, de sécurité, liées à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement ; relations de services inter-entreprises...
- conseils à la « création et au développement d'entreprises et d'activités nouvelles » ;
- l'« aide à la collectivité » : activités d'animation, de loisirs, sportives, culturelles ; et aide humanitaire, développement local, travail social....

Il existe effectivement des associations récentes qui se sont créées sur l'aide à la création d'entreprise, telles que l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique, les Boutiques de gestion ; de même les relations de services inter-entreprises se développent notamment sous l'effet des besoins des zones d'activités accueillant des petites et moyennes entreprises, sous l'effet des nouvelles technologies de communication...

Mais la création d'activités et d'emplois se fait surtout dans les services relationnels individuels et collectifs.

Dans ces services, on peut distinguer l'aide à domicile ; les activités socio-culturelles et socio-éducatives ; les services de proximité à caractère marchand.

⁵³ J.P. Bailly : Le développement des services de proximité, Conseil Economique et Social, 1996.

⁵⁴ J.L. Laville : Les services de proximité en Europe, CRIDA-LSCI, Paris, juillet 1991.

⁵⁵ Association pour la Formation Professionnelle des Adultes.

. l'aide à domicile

Les services au domicile de la personne est un secteur ancien⁵⁶, répondant jusque dans les années 90 partiellement à des besoins par l'emploi de gré à gré (au noir ou déclaré) ou des prestations de services offertes par les associations.

Le Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Emploi et les Qualifications⁵⁷ a observé que le secteur de l'aide à domicile se composait, avant le développement des emplois familiaux, de deux branches distinctes : les services domestiques (où l'embauche est directement faite par le particulier) et l'aide à domicile proprement dite dans laquelle l'association est employeur. Dans ce dernier cas, l'association intervient dans une logique de maintien à domicile de personnes fragilisées (personnes âgées, personnes handicapées, familles en difficulté) ; les financements proviennent donc de la protection sociale.

Ces services d'aide à domicile ont donné lieu à des professions particulières qui se différencient par leur formation obligatoire, le contenu des activités et le financement des emplois occupés différencié selon le public concerné. Ces définitions sont entérinées dans la négociation des conventions collectives et/ou un décret.

Le développement des emplois familiaux repose, lui, sur des mesures publiques de solvabilisation de la demande mises en place dans les années 80 par le biais des chèques emploi service puis des titres emploi service. Ils élargissent la population bénéficiaire d'une aide à domicile. Ce développement ne s'accompagne pas d'une démarche volontariste de formation professionnelle appropriée des intervenants.

Le chèque emploi service a pour objectif de faciliter les formalités administratives pour le particulier employeur. Il donne droit à une réduction d'impôt. Le titre emploi service s'applique aux organismes prestataires qui salarient les personnes tout en donnant droit à la même réduction d'impôt ; il introduit en outre la participation financière d'un tiers (comités d'entreprise, collectivités locales, syndicats, mutuelles et associations, caisses de retraite), ce qui permet de relever le niveau de l'aide au financement du service.

Les emplois familiaux ont entraîné, selon le CEREQ, un double déplacement : les associations d'aide à domicile ont créé des services mandataires⁵⁸ sur les activités d'emplois familiaux. Les associations intermédiaires et de services aux personnes, parties à la conquête du marché des services domestiques (ménage, petits travaux de bricolage, baby-sitting...) investissent peu à peu le secteur de l'aide à domicile.

L'obligation d'obtenir un agrément pour les associations mandataires et prestataires, pour bénéficier des mesures de solvabilisation de la demande, amorce une visibilité et un contrôle de l'offre.

⁵⁶ L. Causse, C. Fournier, C. Labruyère : Les aides à domicile. des emplois en plein remue-ménage, Syros, 1998.

⁵⁷ C. Labruyère : *Professionnaliser les emplois familiaux. Un objectif affirmé mais un processus encore à construire*. CEREQ Bref, n°125, novembre 1996.

⁵⁸ L'association mandataire réalise, pour le compte du particulier employeur, les tâches administratives liées à l'embauche et à la rémunération du salarié. Elle n'est pas employeur du salarié. Elle a un rôle d'information et de suivi du particulier dans sa fonction employeur.

Le développement de l'activité mandataire⁵⁹

En 1996, il y a 3 800 associations d'aide à domicile estimées. 67% développent une activité prestataire et une activité mandataire, 26% ont seulement une activité mandataire, les autres seulement une activité prestataire.

. l'activité prestataire a généré 13 300 ETP occupés par 55 300 salariés ; elle progresse de 9% en ETP depuis 1995

. l'activité mandataire a généré 27 200 ETP occupés par 117 800 salariés ; elle progresse de 25% en ETP.

Depuis la mise en place des mesures d'incitation aux emplois familiaux en 1993, le mandataire progresse de 84% contre 31% pour la prestation de services.

La progression des emplois familiaux dans l'aide à domicile des personnes âgées⁶⁰ bénéficie en partie aux associations mandataires (la moitié des heures réalisées dans le cadre de cette exonération mobilisent les associations mandataires).

Cependant, du point de vue de l'emploi, l'augmentation du nombre d'heures de travail profite aux salariés en place en leur permettant d'augmenter leur temps de travail, qui reste très partiel (en moyenne moins de 10 heures par semaine).

L'aide à domicile génère par contre quelques emplois au sein des associations pour la réalisation des tâches administratives et la gestion de l'association : il est cependant difficile d'isoler l'emploi généré dans le seul cadre de l'activité prestataire et l'emploi généré dans le seul cadre du mandataire.

L'emploi associatif d'administration et de gestion

En 1996, les associations fonctionnent avec 3 000 salariés d'administration, et 11 600 bénévoles⁶¹. C'est un emploi le plus souvent à temps partiel, qui démarre avec des contrats aidés (Contrat de Retour à l'Emploi, Contrat Emploi Solidarité...) transformé par la suite en contrat de droit commun (CDD ou CDI).

. les activités socio-culturelles et socio-éducatives

Elles correspondent à des services relationnels de nature collective dans des secteurs où la vitalité associative est la plus forte. Sur les 60 000 à 70 000 créations annuelles d'associations estimées, près de 40% se font sur les activités de loisirs, sportives et culturelles...

Le développement de ces activités est le fait de particuliers qui créent une association nouvelle pour répondre à de nouveaux besoins ou promouvoir de nouveaux engagements, dans un but d'auto-crédation d'emploi, ou bien pour le partage de pratiques et de connaissances, entre pairs ou sur un modèle plus ouvert. Elles sont issues des secteurs social, socio-culturel, loisirs, sports, environnement. C'est aussi le fait d'associations plus anciennes qui souhaitent encourager la mobilisation des bénéficiaires plutôt que l'« assistanat » (associations caritatives, socio-

⁵⁹ DARES : Les emplois familiaux et les organismes de services aux personnes en 1996, Premières synthèses, n°46.1, 1997.

La source principale de données quantitatives est la DARES. Elle inclut plus ou moins d'autres organismes prestataires tels que les centres communaux d'action sociale qui relèvent des collectivités locales. Les données de 1996 sont plus ciblées sur les associations qu'en 1997 où le champ des organismes non associatifs pris en compte a été élargi.

⁶⁰ Les plus de 75 ans dépendants bénéficient d'une exonération de cotisations patronales.

⁶¹ DARES, 1997.

culturelles).

La plupart de ces associations ont pour particularité de chercher d'emblée à développer l'emploi et une activité économique sous la forme d'une prestation de service le plus souvent⁶². Le plus souvent, c'est en effet l'anticipation sur le volume d'activité qui crée l'emploi. Le bénévolat peut venir démarrer certaines d'entre elles, qui par la suite se transforme en emploi salarié. La polyvalence dans le travail est recherchée car la définition des postes est difficile du fait de l'évolution de l'activité et de la nécessaire adaptabilité de l'association. Ce premier emploi n'est pas toujours un contrat aidé. Le contrat à durée indéterminée est une forme importante de ce premier emploi.

Les activités développées visent la promotion et l'expertise en matière de protection de l'environnement, le soutien scolaire et l'écriture publique, la création et la diffusion artistiques, l'aide à la recherche d'emploi.

Le développement de l'association se caractérise par le maintien d'une petite taille, permettant une souplesse dans l'organisation et la réponse aux besoins, et une convivialité : le développement passerait alors plus par l'essaimage que par une croissance interne.

Cela oblige à repenser les modalités d'accompagnement de ce développement :

- dans ses besoins spécifiques qui sont à évaluer : aides en nature, aides ciblées sur l'emploi ou l'activité, aides en matière de services de fonctionnement (comptabilité, paie, recherche de financements...), information sur les procédures d'essaimage...
- sur son articulation entre le niveau local et les politiques et les réseaux fédératifs nationaux et européens.

. les services de proximité marchands

Ce sont des activités qui cherchent à concilier développement économique d'un territoire et insertion par le travail des habitants. Elles prennent la forme des restaurants, de commerces de quartier... Il est fréquent qu'elles soient créées par les associations du quartier avec le soutien des collectivités locales par le biais d'une mise à disposition de locaux par exemple. De grandes fédérations associatives se sont regroupées pour favoriser leur mise en place, par le biais de leur structure « AIR-SDP ».

- Exemple de AIR-SDP⁶³ -

Les montages de projet en milieu urbain réunissent 5 grandes fédérations associatives sensibilisées à l'insertion par l'économique.

Les 135 projets en cours en 1996 concernent des activités de services aux personnes, de commerce, de laverie-friperie-repasserie-retouches, de restauration-alimentation, de jardinage, d'amélioration de l'habitat, de culture, de menuiserie, de transport. Ces 165 projets ont généré 353 ETP dont 43% sont en CES.

Près de 57% des financements associent l'Etat et les collectivités locales.

⁶² ESEAC : Les dynamiques d'emploi dans les petites associations, in Les dynamiques de l'emploi dans l'Economie sociale : obstacles et leviers, ESEAC - CIRIEC France, 1998, étude pour la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale.

⁶³ Voir Inventaire.

Mais l'expérimentation de ces activités n'aboutit pas souvent, pour l'instant, à des activités viables durablement. Au moins deux freins apparaissent :

- alors que les restaurants et les commerces de proximité connaissent des difficultés, l'activité de café-musique semble connaître des développements plus sûrs, cela parce que cette activité peut être soutenue par un financement spécifique au titre de l'action culturelle, qui vient compenser le peu de résultats de l'activité de café. Cette remarque montre l'impasse dans laquelle peuvent se retrouver ces expériences du point de vue de leur financement : elles ne peuvent bénéficier d'aide au titre de leur activité commerciale car elles n'ont pas le statut d'activité artisanale; elles ne peuvent bénéficier d'aide de type associatif car elles ont une activité commerciale.

- leur ancrage dans les liens sociaux de proximité limités au territoire restreint les possibilités d'un développement économique : le recrutement se fait dans le réseau inter-personnel, la vente du service aussi. En l'absence d'un projet économique indépendant des liens sociaux, la pression sociale pousse à la redistribution des richesses produites et au partage du travail au sein du réseau, au détriment d'investissements sur la qualification et l'augmentation de la productivité.

2.2.2 Leviers et freins à la création d'emplois

Parmi les leviers à la création d'emplois dans ce secteur, on peut relever :

- la souplesse du statut associatif qui, contrairement au statut coopératif, ne mobilise pas de capital et comprend des formalités administratives très réduites (déclaration et dépôt des statuts à la préfecture). Cela favorise l'auto-crédation d'emploi par les personnes au chômage.

Ainsi il a pu être observé que dans des petites associations les premiers emplois génèrent l'activité après un démarrage fondé sur le bénévolat. Il y a donc une certaine transformation du continuum entre le bénévolat et l'emploi qui a pu être décrit⁶⁴ : l'association est créée en vue de ce premier emploi⁶⁵ qui est de façon plus immédiate à mi-temps ou à plein temps. L'investissement bénévole, hormis celui du fondateur au démarrage de la structure, est très limité dans le fonctionnement de l'association (il est le plus souvent réduit au conseil d'administration) et ne tend pas à être développé⁶⁶.

- l'utilisation du statut coopératif pour promouvoir l'auto-crédation collective d'emplois, sous la forme des « coopératives d'emploi », s'adresse à des personnes désireuses de créer leur propre activité. La spécificité des coopératives d'emploi est d'offrir un cadre collectif pour celui qui souhaite entreprendre qui lui permet alors de bénéficier de la mutualisation des risques et des compétences. En effet, les porteurs de projet bénéficient tout le temps du démarrage et de la consolidation de leur projets d'un accompagnement et de la formation nécessaires à la gestion d'entreprise. Les statuts dont relèvent les porteurs de projet sont multiples et sont adaptés à la progressivité du développement de l'activité ce qui est source d'une plus grande sécurité pour eux. Le statut d'entrepreneur-salarié duquel

⁶⁴ E. Marchal : L'emploi dans le secteur associatif, Centre d'Etudes de l'Emploi, Dossier n°11, décembre 1984, Paris.

⁶⁵ ESEAC-CIRIEC France : Les dynamiques d'emploi dans les petites associations, in Les dynamiques d'emploi dans l'Economie sociale : obstacles et leviers, étude pour la DIISES, 1998.

⁶⁶ Voir l'exemple très spécifique de l'externalisation par les collectivités locales de professionnels de la culture qui montent une « micro-association » pour exercer en indépendant tout en bénéficiant du statut de salarié (voir Inventaire).

ils se rapprochent leur permet, de plus, de retrouver leurs droits sociaux en cas d'échec.

-
Une fois leur activité stabilisée, ils peuvent choisir de créer leur propre structure ou bien de rester salarié-associé au sein de la coopérative. Ces coopératives d'emploi constituent une nouvelle génération avec des questionnements spécifiques (aides au démarrage, accompagnement, évaluation de la viabilité de l'activité, conditions d'essaimage...). Ces expériences font l'objet d'une attention particulière de la part des unions régionales et nationale des SCOP.

- l'existence d'aides matérielles locales en nature notamment par le biais des collectivités locales (mise à disposition de locaux...) et surtout les contrats aidés et les chantiers d'insertion permettent un financement de l'emploi.

Parmi les freins à la création d'emploi, on peut relever :

- l'éparpillement et l'isolement des initiatives, qui peuvent être réduits par l'action des fédérations associatives. Cela peut expliquer l'évolution du rôle et des relations des fédérations vis-à-vis des associations locales : les relations sont plus contractuelles, relèvent plus d'une mise en réseau que d'une intégration pour favoriser les initiatives et les expérimentations. La fédération a alors un rôle d'animateur, de formalisation et de diffusion des expériences, de labellisation des structures et de regroupement autour de valeurs communes.

- le manque de souplesse des statuts des structures vis-à-vis des aides publiques existantes, catégorisées le plus souvent entre aides « marchandes » et « non marchandes » (voir l'exemple des services de proximité marchands). Il y a aussi le manque de souplesse des statuts du travail (amplitude des horaires, travail du dimanche) et le problème du passage entre statuts du travail, statuts de formation et d'insertion : ce passage implique bien souvent une rupture dans les droits sociaux et les revenus qui décourage la prise d'initiative. Les organismes du secteur font des propositions en ce sens : la Fédération nationale des associations de réadaptation sociale propose ainsi des « statuts glissants » qui permettraient un passage entre insertion et emploi; pour les coopératives d'emploi, il s'agirait de faciliter le parcours entre statut de stagiaire de la formation, insertion, salarié au démarrage de l'activité et travailleur indépendant.

- l'existence et l'accès aux financements au démarrage de la structure posent relativement moins de difficultés que pour la consolidation de la structure, sa pérennisation. La dépendance des financements publics est alors un problème car il est souvent ciblé sur un projet précis, ponctuel, ce qui ne prend pas en compte l'organisation collective du travail et de l'activité au sein de la structure; ou encore le versement est décalé par rapport au rythme de l'activité (versement selon l'année civile et non l'année scolaire). Le plus souvent, il faut diversifier les sources de financement et pour cela dégager du temps et des moyens pour réaliser les démarches, déposer des dossiers. et financer l'activité pendant les délais d'attente.
- Cela pousse certaines associations soit à freiner leur développement, soit à rechercher plus franchement des financements liés au marché ou aux dons, ce qui ne permet plus à l'association de garantir son projet de solidarité, d'égalité et d'émancipation sociale.

III

EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES STRUCTURES TRADITIONNELLES DE L'ECONOMIE SOCIALE

L'évolution de l'emploi dans les structures traditionnelles du secteur sont à distinguer selon les trois grandes familles : chacune d'entre elles est en effet confrontée à des environnements et à des contraintes d'organisation spécifiques.

On peut cependant noter la stabilité relative du nombre d'emplois, même s'il existe des réductions ou des progressions sensibles dans certains lieux du secteur (comme celui des coopératives). Les adaptations se font donc par redéploiement des emplois. Le développement de la formation des salariés et des bénévoles, et le rôle incitateur de certaines fédérations apparaissent comme des facteurs d'accompagnement des évolutions. Enfin, les évolutions concernent les organismes locaux mais aussi les fédérations amenées parfois à renouveler les relations qu'elles entretiennent avec leurs adhérents.

. les mutuelles de santé⁶⁷

L'emploi des mutuelles est plus particulièrement touché par l'informatisation à court terme de la gestion des prestations qui pourrait toucher au sein des seules trois plus grandes mutuelles 2 500 personnes⁶⁸ dont le poste de travail est directement concerné. L'évolution se fera par redéploiement de compétences sur d'autres fonctions, en particulier celles qui suivent.

Le développement et la diversification des réalisations sanitaires et sociales au niveau des unions de mutuelles (qui réalisent 75% du CA de ces réalisations) viennent diversifier les services offerts des mutuelles et permettent un renforcement de la proximité avec les membres. Elles développent l'auto-financement des unions au profit de la diminution des contributions des mutuelles adhérentes. Le partenariat local joue un rôle important, en associant autour du projet les collectivités locales, d'autres mutuelles, des caisses de retraite, des associations. Ce développement concerne les centres dentaires, les magasins d'optique, le logement des étudiants, les maisons de retraite, les instituts de rééducation, les services à domicile... D'autres concernent aussi l'accès aux soins des plus démunis.

Enfin, face à la concurrence entre elles et avec les compagnies d'assurance privée (le secteur s'est ouvert dans les années 80), les mutuelles peuvent être amenées à rechercher d'autres partenariats : autour d'une gamme complète de produits avec une mutuelle d'assurance, pour la gestion conjointe du même risque avec une mutuelle de santé. Cela passe aussi par le développement de compétences en matière de marketing, de communication, d'action commerciale et d'accueil, cette évolution pouvant s'accompagner de chartes afin de préserver les principes mutualistes. Enfin, les mutuelles de santé peuvent chercher à développer des services tels que l'utilisation du titre emploi service, le cautionnement en matière de logement...

⁶⁷ Les dynamiques d'emploi dans les mutuelles, in Les dynamiques de l'emploi dans l'Economie sociale : obstacles et leviers, ESEAC - CIRIEC France, 1998, étude pour la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale.

⁶⁸ Rapport d'étude du cabinet TEMSIS, 1997.

L'évolution de l'emploi au sein des mutuelles de santé est ainsi fondée sur un redéploiement nécessaire des compétences qui doit s'accompagner d'une politique active de formation du personnel et d'une rationalisation de l'organisation du travail⁶⁹.

. les mutuelles d'assurance

Elles sont plus particulièrement concernées par le renforcement de la concurrence entre elles et avec les compagnies d'assurances commerciales. Elles sont donc poussées à adopter des stratégies visant : une prise en charge plus globale du sociétaire par le développement d'une gamme complète de produits (au lieu d'une approche par produit); un élargissement des membres potentiels en créant des filiales dédiées aux personnes n'appartenant pas aux professions à partir desquelles elles se sont construites à l'origine; une meilleure communication avec les sociétaires : création de plate-formes téléphoniques et de sites internet. Enfin, elles visent le développement de partenariats avec les mutuelles de santé.

Comme les mutuelles de santé, elles cherchent à rationaliser l'organisation du travail, à gérer le travail avec une plus grande souplesse notamment en matière de temps de travail (élargissement de l'amplitude des horaires pour une plus grande ouverture des services) dans un contexte où certaines sont déjà passées aux 35 heures hebdomadaires. Pour les autres, le passage aux 35 heures sera une variable d'ajustement aux déplacements des effectifs sur d'autres fonctions et sera compensé par l'augmentation des gains de productivité afin d'éviter tout licenciement.

. les coopératives⁷⁰

Les logiques d'évolution de l'emploi au sein des coopératives sont d'abord caractérisées par la recherche d'une plus grande flexibilité du travail (augmentation du temps de travail dans les SCOP, augmentation des CDD et/ou du temps partiel dans les autres coopératives). La recherche d'un niveau de qualification élevé, de compétences d'autonomie et de polyvalence des salariés permet de faire face aux transformations de l'activité et des outils de production.

Les coopératives agricoles connaissent une forte progression de leur chiffre d'affaires sur la décennie 1980/1990. Cela s'est accompagné d'un triple mouvement au niveau de la structuration du mouvement : une forte concentration des structures, calquée sur celle des exploitations agricoles, ou bien la constitution d'unions régionales ou départementales ou encore la création de filiales.

Le développement de filiales favorise la participation croisée au capital des structures et donc l'apport de capitaux, la diversification des métiers, le développement d'une politique de commercialisation de produits complémentaires.

Plus fortement, l'activité des coopératives agricoles évolue vers la recherche et la labellisation de la qualité des produits et du service, incluant le développement de compétences en matière de conseils aux adhérents.

⁶⁹ Voir le rapport du cabinet Temsis à ce sujet (Inventaire).

⁷⁰ Les dynamiques d'emploi dans les coopératives, in Les dynamiques de l'emploi dans l'Economie sociale : obstacles et leviers, ESEAC - CIRIEC France, 1998, étude pour la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale.

L'emploi passe donc de la production proprement dite, de plus en plus mécanisée, aux services de conseil et de commercialisation.

Les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) connaissent des évolutions plus spécifiques. Les CUMA ont été à l'origine fondées pour un achat et une utilisation collectifs de gros équipements agricoles, et pour permettre aux agriculteurs de se mettre à la disposition de la CUMA (et donc du collectif) pour quelques heures de travail. L'évolution des CUMA emprunte deux voies originales : la première est la constitution d'un salariat propre à la CUMA du fait de l'élargissement des fonctions de celle-ci vers des activités de services aux exploitants (mise à disposition temporaire de salariés qualifiés, services d'entretien et de réparation de matériel...). Les CUMA empruntent alors les caractéristiques de « groupement d'employeurs » : leurs fonctions peuvent s'étendre vers l'association d'autres acteurs du milieu rural comme les artisans et les collectivités locales dans une perspective de développement du territoire.

La seconde voie originale de développement de l'innovation dans les CUMA est celle d'une nouvelle « extension des services » dans la prise en compte collective de la gestion de l'espace rural (entretien, lutte contre la pollution des sols...); les CUMA peuvent être pour cela sollicitées par les collectivités locales dans une logique de développement local.

Les sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) voient leur nombre progresser alors que leurs emplois diminuent. L'emploi diminue en fait essentiellement dans les grosses coopératives à caractère industriel, alors que les coopératives de services, de petite taille, créent des emplois⁷¹. La taille semble donc être un facteur déterminant dans la création d'emplois : une Scop de service ne créera pas d'emplois supplémentaires au-delà d'une certaine taille. Pour garder la maîtrise du travail et de la gestion, le développement passe par l'essaimage.

Les coopératives financières se développent par croissance externe qui leur permet d'augmenter leur part de marché. Si cette croissance n'a pas eu de conséquence sur les salariés des banques coopératives, les rachats n'ont pas donné lieu à la préservation de la totalité des effectifs des établissements absorbés. Globalement, alors que les banques commerciales voient leurs effectifs se réduire, ceux des établissements coopératifs progressent.

D'autres facteurs de développement sont investis : toutes diversifient leur activité en intégrant des activités d'assurance qui maintiennent de l'emploi; l'une achève la fusion de ses caisses aux échelons régional et national à partir d'un réseau d'agences locales déjà dense; les autres décentralisent les emplois vers leurs clients par la création ou le rachat d'agences locales, ces deux dernières évolutions n'entraînant pas d'effets importants sur le nombre d'emplois (il y a transfert d'emplois d'un lieu à un autre).

Toutes connaissent une explosion des emplois chargés de clientèle au détriment de fonctions administratives.

⁷¹ 40% des Scop ont actuellement une activité dans le secteur des services (source : Confédération Générale des Scop).

Les autres coopératives : les coopératives de commerçants et de consommateurs sont touchées par la concurrence exacerbée interne au secteur de la distribution; un des faits notables est le développement d'alliances entre les unes et les autres qui permettent d'assurer en partenariat les fonctions d'achat. De petites coopératives d'achat peuvent se créer sur des segments de marché émergents (par exemple les produits biologiques).

Les coopératives de transporteurs et d'artisans voient leurs effectifs augmenter grâce au nombre d'adhérents plus que par le développement de leur activité propre. Les premières sont encouragées par les pouvoirs publics à se concentrer; les secondes permettent aux artisans de réduire les coûts des consommations intermédiaires par un groupement d'achat. Au-delà du groupement d'achat, les coopératives d'artisans s'orientent vers une fonction plus professionnalisée de qualification du produit, notamment par le biais de partenariats avec d'autres intervenants sur le cycle de production en amont et en aval.

Deux secteurs ont été offensifs en matière de réduction du temps de travail : les coopératives agricoles et les banques coopératives, ce qui leur permet d'accélérer les mutations qualitatives de l'emploi développées ci-dessus.

. les associations

Les caractéristiques de l'emploi associatif varient fortement selon les secteurs d'activité⁷².

Dans les associations gestionnaires d'établissements sanitaires et sociaux, les transformations à l'oeuvre sont encore de faible ampleur. Elles visent à la fois à réduire les charges en matière de personnel et à améliorer la prise en charge par une meilleure adéquation avec les attentes du public. Les établissements avec hébergement et restauration sont ceux qui pourraient connaître le plus de changements. On peut aussi relever des modalités différentes de gestion de travail entre les gros établissements (plusieurs centaines de salariés) et les petits, ces derniers recourant peut-être moins à la flexibilité externe. Enfin, il faudrait sans doute affiner l'analyse en prenant en compte l'implantation des établissements, en zone rurale (stabilité de la main-d'oeuvre) ou en milieu urbain.

Ainsi, certaines associations peuvent vouloir externaliser des activités telle que la restauration. D'autres peuvent chercher des partenariats avec d'autres associations pour la prise en charge du public accueilli sur une partie de la journée et pour une activité particulière (animation).

Plus sûrement, on observe des évolutions avec le développement du maintien à domicile, et avec la déconcentration des gros établissements d'hébergement en petites unités de vie (appartements en diffus). Cela peut entraîner une délocalisation du personnel sur les sites (dans le cas d'une association couvrant le territoire départemental), une parcellisation du temps de travail (travail à mi-temps du fait du nombre moins important de bénéficiaires pris en charge) : on assiste donc à un éclatement des lieux et des temps de travail. Des évolutions dans les qualifications apparaissent : formalisation du métier de « maîtresse de maison », par exemple.

Du côté des associations socio-culturelles, de loisirs, membres de grandes fédérations, des

⁷² Etude en cours pour la Fondation du Crédit Coopératif/MIRE.

réflexions sont menées dans une perspective de consolidation du travail rémunéré plus que dans une perspective de redéploiement. Au contraire, il s'agirait de recentrer l'emploi sur des métiers et des compétences de base, à partir d'une formalisation faite en relation avec les personnes bénéficiaires. Le développement de l'emploi passerait ainsi par une revalorisation et une stabilisation des statuts, et par une plus grande implication des usagers.

. les fédérations

Elles connaissent elles aussi des transformations de l'emploi en relation avec l'évolution de leur rôle auprès des organismes membres. Certaines vont tendre vers une intégration des unités locales (comme dans le secteur du tourisme) ou bien préférer développer des interventions en terme d'animation des organismes locaux.

On peut noter la recherche:

- de production de services plus techniques, en matière d'aide au montage de projets, d'animation du réseau (formalisation et diffusion des expériences), de formation... qui demandent des compétences spécialisées et des capacités d'animation, de formation supérieure;
- de complémentarité, d'interpénétration des activités, comme dans le secteur de la coopération où la fédération peut mettre à disposition des services et des compétences communs à plusieurs coopératives.

IV

STRUCTURATION DU SECTEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE, ORGANISMES SUPPORTS

La consolidation des structures d'Economie sociale, comme la professionnalisation des emplois, nécessitent que chaque unité de base s'inscrive dans des relations et des regroupements plus vastes et stables. A celle de ces regroupements, s'ajoute de plus en plus l'intervention d'organismes extérieurs qui oeuvrent pour l'émergence, la croissance et le développement des organisations de l'Economie sociale. De plus, les pouvoirs publics ont institué des organes de consultation qui agissent pour la reconnaissance et le soutien du secteur. Ainsi, en France, nous pouvons distinguer quatre modes de regroupement et de soutien qui participent à la reconnaissance politique des acteurs, ainsi qu'à leur développement économique :

- les organisations internes aux acteurs, verticales, sur la base du statut ou du secteur d'activité, qui jouent un rôle politique et/ou économique. Ces organisations ont émergé de façon très intégratrice, dans les années 60, sur le modèle de la concentration industrielle. Aujourd'hui, elles tendent à devenir soit plus prestataires de services, soit plus animatrices du développement, et à approfondir leur fonction d'employeurs;
- les organisations internes aux acteurs sur une base horizontale, soit territoriale, soit inter-sectorielle ;
- les organismes supports externes, au niveau du conseil, de la prestation de services, du financement, de la formation, de l'enseignement et de la recherche ;
- les organes de représentation et de consultation para-publics.

A Les formes d'organisation internes verticales

Dans l'intégration verticale, deux logiques peuvent être distinguées, l'une politique autour de la constitution des fédérations, l'autre économique par la construction de véritables « groupes » d'Economie sociale, même si la séparation entre fonctions politiques et économiques n'est pas toujours aussi nette.

Ainsi, outre la représentation auprès des institutions publiques, certaines fédérations offrent des services communs à leurs structures adhérentes, tels que des services de conseil (juridique, fiscalité, comptabilité, accès aux financements...), jusqu'à la constitution de groupements d'achat (telle la fédération des SCOP de communication), la prise en charge de fonctions commerciales (notamment dans le tourisme associatif), voire de la fonction d'employeur (dans l'éducation populaire par exemple). Cette prise en charge collective permet d'une part de décharger les associations locales de fonctions qui demandent de plus en plus de compétences, d'autre part de mutualiser les moyens entre petites et grandes organisations.

Les nouveaux regroupements (dans le développement rural et urbain notamment) prennent souvent la forme plus souple de « comités de liaison » qui assurent, par le moyen de chartes et de labels, la cohésion et l'identité de leur mouvement.

De plus en plus, les fédérations assument une fonction de développement, par l'animation de réflexions sur l'évolution des missions et des activités, par la formation des bénévoles et des

administrateurs, par la constitution d'outils financiers, pour mutualiser les trésoreries ou soutenir le démarrage ou l'essor des structures. Ainsi, la confédération générale des SCOP gère un fonds de développement (SOCODEN-FEC) alimenté par une part des cotisations des membres.

Ainsi, les structures non fédérées ne bénéficient pas de ces soutiens ; après la phase de démarrage, souvent soutenue par les pouvoirs publics locaux, elles sont fragilisées car plus facilement instrumentalisées (par les politiques locales ou les politiques de l'emploi). Par ailleurs, certaines fédérations sont elles-mêmes en position de faiblesse, ce qui se retrouve dans la précarité de l'emploi dans leurs associations membres (par exemple, dans l'environnement, la solidarité internationale ou l'éducation populaire) ; en effet, la faible cohésion des membres fragilise l'identité collective et la solidarité interne, ce qui diminue le poids politique des fédérations.

Depuis une vingtaine d'années, certaines fédérations tendent à approfondir leur fonction d'employeur, par la constitution de syndicats d'employeurs et la signature de conventions collectives pour reconnaître les nouveaux métiers qu'elles ont participé à créer : par exemple dans l'action sociale, dans l'animation socio-culturelle, dans l'aide à domicile et aujourd'hui dans les services de proximité (ex. des régies de quartier).

Enfin, l'intégration économique se renforce par la constitution de véritables « groupes » à côté des associations nationales centralisées (comme l'Association des Paralysés de France) : groupes qui diversifient les activités sur la base de partenariats avec, en particulier, d'autres composantes de l'Economie sociale (ex. la coopérative chèque déjeuner avec le chèque-livre, le chèque-domicile, le chèque-service...), groupes qui assurent le passage à des activités à plus haute valeur ajoutée, par la filialisation et éventuellement le recours à des capitaux privés (ex les coopératives agricoles qui filialisent leurs activités de transformation), groupes d'insertion ou de coopératives de services qui cherchent à se diffuser sur l'ensemble du territoire.

B Les formes d'intégration internes horizontales

Selon les niveaux de compétences des pouvoirs publics, les organisations avaient depuis longtemps adapté leurs niveaux de représentation. Toutefois les lois de décentralisation ont conduit les fédérations à se rapprocher des collectivités territoriales en suscitant ou en soutenant la création d'instances de représentation locales ou régionales. Ce peut-être également un moyen pour se rapprocher des structures locales et lutter contre leur émiettement, voire de leur mise en concurrence. Ce mouvement de re-territorialisation s'accompagne d'un mouvement qui cherche à promouvoir le décroisement inter-sectoriel et la transversalité des actions pour mieux prendre en compte la globalité des situations et du développement.

De nouvelles instances territoriales ont vu le jour, surtout au niveau régional et local :

- au niveau régional pour s'inscrire dans les compétences des régions en formation professionnelle et en développement économique notamment : ainsi, les structures d'insertion sont structurées en UREI et URAI ; les unions régionales des SCOP accentuent leur rôle de soutien au développement sur une base régionale ; certaines mutuelles nationales se régionalisent pour se rapprocher de leurs adhérents....

- au niveau communal et de plus en plus intercommunal, la constitution de groupes de pression, de groupements d'intérêts économiques, ou de plates-formes de services (ex. de l'aide à

domicile) est un des moyens de mieux structurer les activités ; mais l'articulation entre l'organisation professionnelle (sur la base du secteur d'activité) et l'organisation territoriale est encore balbutiante pour les secteurs autres que ceux dont le public est strictement territorialisé (action sociale, éducation populaire...).

Une autre évolution, lente et difficile, tend à accroître la transversalité des interventions, donc les partenariats intra-Economie sociale.

Ainsi, la transversalité politique représentative se manifeste dans les coordinations intercoopératives (à travers le GNC), puis interassociatives (à travers les 11 coordinations et la CPCA), et enfin à travers le CNLAMCA au niveau national. Au niveau régional, les GRCMA - Chambres régionales de l'Economie sociale tentent de construire la solidarité entre les différents mouvements. Au niveau local, certaines villes et agglomérations soutiennent la création de comités locaux d'animation de l'Economie sociale, prémices à des comités locaux de représentation.

Au niveau de la formation et de la fonction d'employeur, les organisations d'Economie sociale se retrouvent dans trois fonds d'assurance formation (OPCA) : PROMOFAP spécialisé dans l'action sociale, Habitat Formation dans le logement et développement urbain, et UNIFORMATION qui se veut transversale à l'Economie sociale. Des relations pour un rapprochement entre ces trois fonds de financement sont en cours, alors que l'USGERES qui rassemble les syndicats d'employeurs et des fédérations de l'Economie sociale urbaine, accroît sa représentativité avec ses travaux sur les emplois-jeunes et la réforme de la formation professionnelle. Un frein pour ce secteur est le cloisonnement entre les moyens de financement consacrés aux salariés et aux bénévoles.

Au niveau de l'organisation économique, la transversalité s'exprime dans la diversification des activités et la construction de structures communes : ainsi des « ensembles d'insertion » diversifient leur public et leur clientèle en juxtaposant des structures différentes (ex. association intermédiaire, entreprise d'insertion, entreprises d'interim d'insertion, voire association de services à domicile). Le statut d'Unions d'Economie sociale (UES) peut favoriser le rapprochement de structures différentes, au sein de l'Economie sociale (ex. entre coopératives de consommation et mutuelles) ou avec des partenaires privés ou publics (ex. les centres d'aide par le travail), dans des activités relativement marchandes ; ainsi, dans le logement très social, de nombreuses UES ont vu le jour pour acheter et gérer des appartements en diffus ou des hôtels sociaux, en s'appuyant sur l'accompagnement social effectué par des associations de locataires ou du cadre de vie.

Globalement, l'organisation transversale reste encore en émergence ; les logiques sectorielles, nécessaires au développement de l'activité, l'emportent dès que les structures cherchent à se développer ; à l'inverse, les logiques territoriales, trop axés sur les « publics-cibles », limitent les capacités de développement socio-économique d'ensemble.

C Les organismes supports externes

Ils sont très diversifiés mais aussi très éclatés car il n'existe pas d'agences de développement comme au Royaume-Uni ou en Suède.

De nombreux organismes font de l'information et du conseil, principalement pour la création de structures et l'accompagnement des porteurs de projets : boutiques de gestion, associations du

Réseau-Information-Gestion, associations-relais pour certains publics (femmes, jeunes, immigrés), unions départementales mutualistes, unions régionales coopératives....

De même, de nombreuses initiatives de « financement solidaire » cherchent à faciliter l'accès aux crédits des petites structures ou des structures opérant dans des activités dites « d'utilité sociale » mais de nombreux projets prennent la forme d'entreprises individuelles ; l'idée de la mutualisation de moyens et des risques commence à être reconnue notamment à travers la création des coopératives d'activités ou d'emplois.

De plus, les banques coopératives et mutualistes soutiennent généralement ces projets, en externalisant ces risques qu'elles savent mal accompagner et gérer. Ainsi, l'Association pour le Développement de l'Initiative Economique (ADIE) instruit et assure le suivi des dossiers qui sont financés par le Crédit Mutuel ou le Crédit Coopératif. La NEF (Nouvelle Economie Fraternelle) est gérée par le Crédit Coopératif, la Caisse Solidaire Nord-Pas-de-Calais est principalement capitalisée par le Crédit Coopératif. Seules les 600 CIGALES, groupements d'une vingtaine d'épargnants, sont indépendantes, mais elles ne mobilisent que des montants financiers faibles qu'elles investissent en capital risque. Enfin, des fondations commencent à soutenir l'émergence des projets d'Economie sociale : Fondation Macif, Fondation du Crédit Coopératif, Fondation de France....

La consolidation et le développement sont suivis par les fédérations ou des bureaux de consultants privés, plus ou moins spécialisés dans l'Economie sociale (ainsi quelques juristes sont spécialisés dans les associations, mais rares sont ceux qui connaissent le statut coopératif ; quelques experts-comptables sont spécialisés dans les associations et les coopératives, notamment du fait de l'obligation de la révision coopérative).

Depuis quelques années, les syndicats d'employeurs et les fonds d'assurance formation cherchent à anticiper les transformations de l'emploi dans les secteurs fortement employeurs et soumis à des mutations rapides : ainsi dans le secteur social et la mutualité de santé, des études prévisionnelles de l'emploi ont examiné l'évolution des emplois et les possibilités de reconversion de certaines catégories.

Quelques circuits de financement alimentent le secteur : l'Institut de Développement de l'Economie sociale (IDES) financé sur fonds publics et de l'Economie sociale, prend des participations (sous forme de titres participatifs) dans les structures d'une certaine taille ; le Fonds National de Développement de la Vie Associative (FNDVA), financé sur fonds publics, finance des innovations, des études et la formation des bénévoles dans les associations ; le Fonds National de Développement du Sport (FNDS) financé par le PMU finance les associations sportives ; le Fonds pour la Jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP) financé sur fonds publics, finance la qualification des emplois dans les associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Globalement, les entreprises d'Economie sociale, qui n'ont pas accès au marché financier, sauf par la création de filiales capitalistes, souffrent du manque de circuit adapté pour mobiliser de l'épargne longue (la création de titres associatifs est limitée par l'inexistence d'un marché des titres). Les fonds de garantie ou les sociétés de capital risque créés par les collectivités territoriales sont peu ouverts aux entreprises d'Economie sociale, en partie par méconnaissance de la spécificité de leurs statuts.

En effet, l'Economie sociale est peu présente dans les structures d'enseignement et de recherche : seules quelques universités de province (Le Mans, Grenoble...), et quelques organismes de formation proposent des enseignements adaptés en formation initiale ou continue, malgré l'important travail des collèges coopératifs dans les années 70. Les organismes de recherche sont également peu nombreux sur l'ensemble du champ (telle l'ESEAC à l'IEP de Grenoble), la plupart étant axés sur les associations (LES, CRIDA...). Deux organismes - l'ADDES et le CIRIEC - tentent néanmoins d'encourager les recherches sur le domaine, en réunissant périodiquement les chercheurs et les professionnels des mouvements.

D Les organismes de consultation auprès des pouvoirs publics

Depuis les années 70, plusieurs comités consultatifs ont été installés par les pouvoirs publics, à la demande des organisations pour suivre les évolutions et proposer les transformations législatives ou réglementaires. Ainsi :

- le Conseil Supérieur de la Mutualité a été institué par le Code de la Mutualité. Il associe des représentants des différents mouvements mutualistes, des administrations concernées. Il est présidé par le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Il publie un rapport sur l'état de la mutualité et est consulté obligatoirement sur les réformes concernant le fonctionnement des sociétés mutualistes ;
- le Conseil Supérieur de la Coopération a été créé par décret en 1976. Il est composé de représentants des différentes structures coopératives, des administrations concernées et de membres du Parlement. Il est présidé par le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité ; son secrétariat est assuré par la DIES. Il publie un rapport sur l'état de la coopération et sur des sujets d'actualité (comme la coopérative d'utilité collective) ;
- le Conseil National de la Vie Associative a été créé en 1983. Il est composé de membres nommés par le Premier Ministre sur proposition des ministères concernés, après consultation des fédérations et associations nationales. Il établit à la fin de chaque mandature un bilan de la vie associative et fait des propositions de réformes pour l'amélioration de la vie associative. Le Président est élu par les membres du Conseil. Le secrétariat est assuré conjointement par la DIES et le Ministère de la Jeunesse et des Sports. Il réunit régulièrement des groupes de travail et a été associé aux Assises Nationales de la Vie Associative en février 1999 ;
- le Comité Consultatif de l'Economie sociale réunit l'ensemble des familles et des représentants du Parlement. Il est présidé par le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité ; son secrétariat est assuré par la DIES. Il publie un rapport (rédigé par T. Jeantet) sur l'actualité de l'Economie sociale.

D'autres comités sont constitués sur une base plus sectorielle. Ainsi :

- le Comité National de la Jeunesse et de l'Education Populaire réunit des représentants associatifs du secteur et des administrations. Il gère le budget du FONJEP.
- le Comité National d'Insertion par l'Activité Economique est considéré comme l'instance officielle de représentation des acteurs du secteur.

L'ensemble de ces comités participe à la reconnaissance et à la cohésion de l'Economie sociale et de ses différentes familles ; ils permettent d'avoir une vision d'ensemble du champ. Mais leur existence ne suffit pas à dynamiser le secteur s'ils ne sont pas sollicités par les pouvoirs publics d'une part, et animés par les acteurs du secteur d'autre part.

V

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE

Les politiques publiques ont depuis longtemps été un support à la création d'emploi dans le secteur de l'Economie sociale et en particulier dans le secteur associatif. Le secteur de l'Economie sociale est concerné par les mesures publiques d'emploi au même titre que les organismes commerciaux et publics : cela vaut pour les mesures liées à la réduction du coût de travail et du temps de travail. Des différences apparaissent cependant au niveau des contrats aidés puisque l'on distingue les contrats aidés du secteur marchand, auquel appartiennent les coopératives, et les contrats aidés du secteur non marchand, auquel appartiennent les mutuelles et les associations.

Plus indirectement d'autres politiques publiques favorisent la création et la qualification de l'emploi. C'est le cas des politiques sociales élaborées en direction des populations fragilisées : personnes handicapées, âgées, en difficulté sociale. Elles favorisent l'essor du secteur associatif, à partir de la prise en charge particulière de ces populations de laquelle découle la création d'emplois qualifiés.

C'est cependant, les politiques publiques de contrats aidés qui semblent aujourd'hui favoriser la création d'emplois et d'activités, d'autant plus, lorsque la mise en oeuvre des mesures associe formellement les fédérations du secteur et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité comme dans le cas du programme « emplois-jeunes ».

5.1 Politiques publiques en faveur du secteur de l'Economie sociale : soutien à la structure, à l'activité et au développement

Les politiques publiques interviennent dans différents domaines concernant les organismes : statuts, fiscalité, accès aux marchés publics, prise en charge de populations particulières, solvabilisation de la demande... Elles concernent le plus souvent les droits et obligations financiers des organismes, et relayent leur effort de solidarité en faveur de populations les moins favorisées. Des directives et arrêts européens et internationaux peuvent venir bousculer l'organisation du secteur en France.

La Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie sociale (DIES) qui est créée en 1981, marque la reconnaissance de l'importance du rôle des organisations de l'Economie sociale dans la nation. Elle en est l'interlocuteur privilégié au sein des pouvoirs publics. Elle vise à favoriser le développement des organismes et à promouvoir l'innovation sociale ; elle coordonne l'action des différents ministères dans ces domaines ; elle anime la réflexion de l'administration sur l'Economie sociale et solidaire et la vie associative ; elle propose en liaison avec les autres départements ministériels les mesures concernant les organismes du secteur.

Des organismes, au fonctionnement paritaire, constitués sous forme de fonds de financement, viennent soutenir plus spécifiquement le développement de la vie associative : il s'agit du Fonds National pour le Développement de la Vie Associative (FNDVA) et du Fonds National pour le Développement du Sport (FNDS).

. les politiques publiques ciblées sur la structure

- les statuts

La reconnaissance de statuts particuliers favorise ou non l'adoption de ces formes d'entreprises pour organiser certaines activités. Ainsi, en 1983 le législateur a facilité la constitution de coopératives d'entrepreneurs individuels, et il a créé le statut d'Union d'Economie sociale qui permet d'instituer des partenariats entre entreprises d'Economie sociale, privées et publiques. En 1985 le code de la mutualité a ouvert le champ de la prévoyance complémentaire aux assurances privées ; en 1996 ce fut le cas du secteur de l'aide à domicile aux entreprises lucratives.

En effet, certains organismes sont placés directement sous tutelle publique (mutuelles de santé, associations sanitaires et sociales recevant des fonds de Sécurité sociale et d'aide sociale) qui implique un contrôle de la puissance publique : l'intervention de l'Etat reconnaît plus ou moins un monopole accordé pour délégation de service public dans la prise en charge de certaines catégories de la populations ou d'activités.

D'autres lois et réglementations portent création d'établissements spécifiques comme les associations intermédiaires, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale...

Enfin, des « habilitations » et « agréments » sont délivrés par l'Etat pour autoriser les organismes à accueillir des catégories de populations particulières qui induisent la perception de financements publics directs (subventions, assurances sociales et aide sociale) ou indirects (chèques services...), comme dans les secteurs sanitaire et social, du tourisme social, des emplois familiaux, de l'action socio-culturelle et d'éducation populaire...

- la fiscalité

Traditionnellement, le traitement fiscal distinguait les organisations selon leurs statuts :

- les coopératives, comme sociétés commerciales, paient les impôts sur l'activité (TVA) et sur les bénéfices ; leurs caractéristiques propres les exonèrent de la taxe professionnelle, et prévoient un régime particulier pour l'impôt sur les bénéfices lorsque ceux-ci sont affectés à la participation des salariés et aux réserves impartageables. D'une manière générale, les coopératives ne conçoivent pas ces exonérations comme un moyen direct de développer l'emploi mais plus comme une contrepartie liée au fonctionnement financier propre au statut coopératif, à savoir notamment les réserves qui constituent un patrimoine collectif appartenant solidairement aux coopérateurs et qui ont pour objet le financement de la coopérative, ce qui les distingue des sociétés de capitaux. Cette règle va de paire avec la non-rémunération des réserves ou sa limitation.⁷³ Ce principe a fait l'objet de réformes dès 1972 pour les coopératives agricoles, en

⁷³ Le statut coopératif ne permet pas un accès aisé aux marchés financiers : les parts sociales ne donnent pas droit à la plus-value, elles ne sont pas échangeables, la règle un homme/une voix ne confère pas de pouvoir proportionnel au capital détenu.

1992 pour l'ensemble, afin de renforcer les fonds propres des entreprises coopératives ; en leur permettant un accès aux capitaux privés. Ces réformes ont eu des effets différents : les grandes coopératives de production ont été rachetées par des entreprises lucratives hormis deux exemples de partenariat réussi ; les coopératives agricoles créent des filiales communes avec des capitaux privés.

Or, malgré cette réforme, les coopératives considèrent que leur développement est limité du fait d'une valorisation insuffisante de leur capital, qui freine les possibilités de recours à des partenaires extérieurs. C'est pourquoi, l'exonération de taxe professionnelle jouerait un rôle compensateur. Ainsi, le financement collectif indirectement apporté par le non-paiement de la TP accroît de fait le montant des réserves, donc la capacité de financement des entreprises, c'est-à-dire les moyens de se développer, donc indirectement ceux utiles au maintien ou au développement de l'emploi.

Précisons que les professionnels qui exercent une activité à titre personnel, c'est-à-dire comme indépendant, sont exonérés de taxe professionnelle. De ce fait, la non-exonération de taxe professionnelle dans leur cas les dissuaderait de tout regroupement.

En définitive, on peut dire que l'exonération de taxe professionnelle a un effet direct sur l'emploi, lors de la création de la coopérative et lors du démarrage de l'activité, par la suite elle agit sur l'emploi de manière indirecte⁷⁴.

- Les associations et mutuelles étaient largement exonérées des impôts, une taxe sur les salaires se substituant à la taxe sur la valeur ajoutée.

Récemment, pour prendre en compte l'activité économique croissante des associations, la fiscalité cherche à évaluer leur caractère non lucratif et non concurrentiel afin de déterminer l'assujettissement aux impôts commerciaux (TVA, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle).

Pour les associations ayant développé une activité économique, une instruction fiscale en date du 15 septembre 1998 précise les conditions de la fiscalisation à partir de la règle des « 4P » : l'administration fiscale apprécie, en plus de l'observation de la gestion désintéressée (notamment par le biais de la gestion des excédents), si l'association exerce ou pas son activité dans des conditions similaires à celles d'une entreprise par :

- . le produit qu'elle vend ;
- . le public qu'elle vise ;
- . le prix qu'elle pratique ;
- . la publicité qu'elle fait.

- la réforme en cours du code de la mutualité conduira sans doute à la fiscalisation d'une partie des activités des mutuelles de santé, notamment celles qui, comme dans les associations, sont susceptibles de se voir concurrencer par des entreprises lucratives, soit les activités sanitaires et sociales.

Enfin, la réglementation fiscale vise aussi à favoriser les dons des particuliers et des entreprises aux associations par une exonération d'impôt sur le revenu.

⁷⁴ ESEAC : Evolution et transformation de l'emploi dans les coopératives françaises, 1998.

- le financement

Ainsi, après une période de fort soutien financier aux organisations d'Economie sociale, les pouvoirs publics se sont orientés vers un encouragement à l'auto-financement : auto-financement des activités par le recours aux dons, au mécénat et aux contributions des usagers ; auto-financement des équipements par la constitution de fonds propres. Ainsi, a été créé en 1983 l'Institut de Développement de l'Economie sociale doté de financements.

- les directives et arrêts européens et internationaux

Les institutions européennes peuvent venir bousculer l'organisation du secteur en France. C'est le cas d'une directive visant la séparation, au sein des mutuelles de santé, de l'activité d'assurance et des réalisations sanitaires et sociales, alors que ces activités sont étroitement liées dans le projet mutualiste.

C'est le cas également d'un arrêt de la Cour de Justice Européenne qui vise à freiner l'existence des réseaux fédératifs, considérés comme ententes illicites, alors que l'intégration verticale des organismes serait tolérée en l'absence de constitution d'une position dominante. Or, nous avons vu l'intérêt du réseau fédératif comme animateur et support de diffusion des expériences réalisées au niveau local.

De même, dans le secteur financier, l'imposition de ratio de réserves en fonction des risques pris, conduit les banques coopératives et mutualistes à segmenter et probabiliser les risques au détriment de leur mutualisation, ce qui freine considérablement la solidarité financière.

- les politiques en faveur de l'activité des organismes

Concernant les coopératives, une clause facilite leur accès aux marchés publics : le « *quart coopératif* »⁷⁵ leur permet de se voir attribuer le quart des lots des marchés publics, dans le cadre d'une concurrence basée sur le moins disant. Cette clause a permis l'essor et le développement des coopératives dans le bâtiment et les travaux publics. Cependant, aujourd'hui, certaines coopératives hésitent à en bénéficier car elle ne représente pas un argument financier du fait de la chute des prix sur ces marchés. Certaines préfèrent diversifier leur clientèle et travailler avec le privé. Cette clause risque d'être remise en cause avec la réforme des marchés publics. Une nouvelle clause, non contraignante, peut être intégrée aux marchés publics : la *clause d'insertion* qui encourage les entreprises à intégrer directement ou indirectement (par la sous-traitance à des entreprises d'insertion) des personnes en difficulté d'accès au marché du travail.

Plus récemment l'action publique s'est axée sur les **modalités de solvabilisation de la demande** ; celles-ci ont connu un essor considérable avec la politique des emplois familiaux (chèque emploi service puis titre emploi service)⁷⁶. C'est une politique fondée exclusivement sur le soutien à l'activité puisque la solvabilisation ne discrimine pas a priori l'offre ; par contre la demande est sélectionnée soit autour des ménages fiscalisés par le chèque emploi service (exonération d'impôt sur le revenu), soit autour des salariés des grandes entreprises (par abondement des titres emplois services par les comités d'entreprises, actuellement les seuls à distribuer les TES). De tels abondements existent déjà, notamment dans le secteur du tourisme,

⁷⁵ ESEAC : Evolution et transformation de l'emploi dans les coopératives françaises, 1998.

⁷⁶ La création d'emplois par ce biais peut être éventuellement extensible à d'autres activités.

avec les bons vacances distribués par la Caisse d'Allocations Familiales, ou les chèques vacances abondés par les entreprises ou collectivités pour leurs salariés.

- les politiques en faveur de publics spécifiques

Un autre aspect de l'intervention publique est le soutien fait à des catégories de population spécifiques via les associations essentiellement.

Des politiques publiques se sont ainsi constituées à partir de la prise en charge, déléguée aux associations, de catégories de population fragilisées puis exclues du monde du travail rémunéré. Elles viennent reconnaître la participation des associations à la résolution de questions sociales.

La **loi de 1975**, complétée par d'autres textes, relative aux « institutions sociales et médico-sociales » prévoit leur objet et le public accueilli (personnes handicapées ; personnes âgées ; familles, adultes, jeunes et enfants en difficulté). Elle prévoit aussi leur fonctionnement en matière de création, transformation et extension des établissements ; en matière de conventionnement avec les pouvoirs publics, d'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ; de normes d'équipement, de fonctionnement.

Dans ce secteur, d'autres mesures législatives postérieures mettent en place des schémas départementaux d'équipement en fonction de l'évaluation des besoins et des modalités de coordination entre les différentes institutions (prestataires, financeurs) ; elles visent aussi à préserver les droits des usagers.

Cette loi a favorisé la formalisation de professions particulières au secteur associatif (éducateurs spécialisés, conseillères en Economie sociale et familiale...), sur le modèle du travail social développé dans le secteur public et reconnues dans les conventions collectives. La formation des personnes aux diplômes correspondants (généralement le baccalauréat plus deux années d'études au sein d'organismes spécifiques de formation) est encore aujourd'hui largement développée par les associations employeurs du secteur, sur leurs fonds propres et par le biais de leur adhésion aux fonds d'assurance formation⁷⁷.

La **loi contre les exclusions** (1998) reconnaît le rôle des associations dans la prise en charge et l'accompagnement des personnes en difficulté (titulaires de contrats aidés, de minima sociaux, sans domicile fixe...). Elle amorce notamment une reconnaissance des organismes du secteur de l'insertion par l'économique par leur inscription dans le Code du travail, et elle élargit les aides à l'emploi d'insertion et d'encadrement.

. les fonds paritaires en faveur du développement associatif

Le Fonds National de Développement de la Vie Associative (FNDVA), créé au début des années 80, est géré paritairement par les associations et les administrations. Son secrétariat est assuré par la Direction de la Vie Associative au Ministère de la Jeunesse et des Sports. Il est financé par une dotation budgétaire, actuellement de FRF 40 millions environ. Il peut financer des actions expérimentales, des études et la formation des bénévoles.

⁷⁷ Rappelons que ce secteur sanitaire et social est majoritaire en nombre de salariés et d'équivalents temps plein dans l'emploi associatif.

Le Fonds National de Développement du Sport (FNDS) a été créé en 1979, avec un fonctionnement paritaire : le Conseil de gestion est composé pour moitié de membres désignés par le CNOSF⁷⁸ et pour moitié de membres de l'Etat. Les fonds sont déconcentrés dans les régions et les départements et affectés après consultation d'un comité régional paritaire. Il s'adresse aux associations sportives et culturelles agréées par le Ministère de la Jeunesse et des Sports, aux collectivités locales et aux administrations d'Etat dans le cas d'une aide pour les équipements sportifs. Les associations peuvent être aidées pour développer la pratique sportive et l'emploi (notamment pour l'encadrement), pour leurs opérations d'équipements sportifs. En 1999, le budget prévu est de FRF 1,014 milliard. Il est financé par des prélèvements sur les jeux (loto...) pour 95%, sur le pari mutuel et une taxe sur les débits de boisson. Près de 45% des dépenses concernent le financement des conventions d'objectifs passées entre le ministère et les fédérations et qui portent sur le développement de l'emploi, de l'accueil de nouveaux licenciés dans les clubs⁷⁹, la féminisation des pratiquants et des encadrants, la prévention en matière de santé des sportifs et la lutte contre les déviances (violence, dopage...). 33% des dépenses concernent le développement de l'emploi et de la pratique sportive dans les clubs. Le reste concerne le patrimoine sportif des associations et collectivités locales. Une nouvelle loi sur le sport en préparation, cherche à faire bénéficier les petits clubs des retombées financières de la médiatisation croissante du sport, et à soutenir le bénévolat sportif.

5.2 Politiques publiques ciblées sur l'emploi du secteur

Différents types d'aides publiques viennent soutenir l'emploi du secteur. Il faut distinguer celles qui sont spécifiques au secteur, et celles qui relèvent plus globalement des politiques nationales d'emploi.

. mesures spécifiques au secteur

La première facilite l'accès aux marchés publics pour les organismes en intégrant un critère relatif à l'insertion économique des personnes : la **clause d'insertion** (circulaires de 1993-95), dans le cadre de la passation de marchés publics, permet la prise en compte par les pouvoirs publics du critère du « mieux disant social » dans l'attribution des marchés. Ce sont des critères qui concernent la création d'emploi, la mise en oeuvre d'actions de formation professionnelle et d'adaptation à l'emploi des salariés. Elle risque cependant de favoriser des effets d'aubaine et dépend beaucoup de l'appréciation des collectivités publiques sur les efforts d'insertion.

Des emplois particuliers du secteur associatif ont fait l'objet de mesures spécifiques. Ainsi, dans le secteur culturel, la reconnaissance de l'exercice spécifique des professions a débouché sur un **statut particulier**, celui des intermittents du spectacle, avec un régime d'indemnisation du chômage plus favorable.

Dans le secteur de l'éducation populaire, la revendication d'une meilleure qualification des encadrants d'activités socio-culturelles et de loisirs s'est traduite par la création de postes spécifiques, du nom du fonds des financements qui leur sont accordés : les **postes FONJEP**.

⁷⁸ Comité National Olympique du Sport Français.

⁷⁹ Dont l'adhésion peut être prise en charge par des coupons sport, tels que le permet la Loi contre les exclusions.

Le FONJEP est créé en 1964 sous forme associative et fondé sur un fonctionnement paritaire entre les ministères⁸⁰ et les collectivités locales financeurs, et les associations. Il permet d'instituer une cogestion originale des postes FONJEP tant sur le plan du financement que sur le plan des attributions de postes, de la formation professionnelle, de l'évolution des métiers de l'animation. Progressivement, ses missions se sont en effet élargies à une fonction d'étude et de réflexion sur les métiers du secteur, et vers le développement de « toutes actions propres à assurer le financement de la vie associative ». Il a aussi entrepris de décentraliser ses missions et son mode de fonctionnement en créant des commissions régionales chargées de l'instruction des demandes d'adhésion des associations locales non affiliées aux associations et fédérations nationales membres du FONJEP, de l'évaluation et attribution de postes, de l'expertise de la demande sociale, d'être un lieu de concertation entre administrations déconcentrées, collectivités locales et associations.

Enfin, autre type d'intervention, celle qui lie un ministère : celui de la Jeunesse et des Sports et les fédérations ou associations sportives, par le biais de **conventions**. Les conventions de développement sport-emplois lient le ministère et les clubs locaux pour développer la professionnalisation, sous forme d'un complément financier à une aide publique d'emploi (contrats aidés) pour les salariés de plus de 26 ans, et sous la forme d'un « guichet unique » au sein des directions départementales de la jeunesse et des sports afin d'appuyer les démarches entreprises par les associations pour développer l'emploi. Ces conventions ont permis de créer 1 200 emplois.

Les conventions d'objectifs emploi signées avec les fédérations visent la mise en cohérence des objectifs fédéraux avec la structuration et l'adaptation de l'offre sportive, le co-financement de postes de cadres sportifs fédéraux pour la mise en oeuvre de plans de développement régionaux axés sur le sport de haut niveau et le développement de la pratique sportive, le co-financement d'opérations expérimentales proposées par les fédérations dans la lutte pour l'emploi. Ces conventions ont abouti à la création de 652 emplois de cadres fédéraux régionaux et départementaux.

Enfin, le ministère encourage la mise en place d'une convention collective pour le sport, constituant une branche professionnelle en regroupant les associations et le secteur commercial, autour des métiers de l'animation sportive. Les associations seraient représentées par une structure interne au CNOSF.

Mais plus massivement les mesures publiques ciblées sur l'emploi du secteur relèvent des politiques nationales de l'emploi.

⁸⁰ Jeunesse et Sport, Santé, Agriculture, Environnement, Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale, Coopération, Affaires Etrangères.

. mesures issues des politiques nationales d'emploi

Les politiques nationales spécifiques de l'emploi à partir des années 1976/1977 visent en effet l'amélioration de la situation de l'emploi ou l'atténuation de certaines des conséquences du sous-emploi. Elles comprennent un volet dominant de mesures « passives » (indemnisation du chômage, incitation au retrait d'activité) et des mesures « actives » visant la création d'emploi, l'amélioration de la mobilité professionnelle par la formation notamment. Elles comprennent des mesures ciblées sur des « populations spécifiques » : jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, allocataires du RMI..., pour lesquels sont élaborées des actions d'accompagnement dans la réinsertion, de formation-qualification, de reprise d'activité par le biais des « contrats aidés », en faisant une nette distinction entre le secteur marchand et le secteur non marchand.

Plus récemment, la politique de l'emploi s'est aussi orientée vers :

- la création d'activités nouvelles pour répondre à des besoins non couverts (comme les emplois familiaux, par le biais de réduction fiscale et de cotisations sociales ; les emplois-jeunes, par le biais d'une prise en charge substantielle du salaire pendant 5 ans) ;

- la réduction des charges sociales sur les bas salaires et le temps partiel s'appliquant aux secteurs marchand et non marchand, et donc aux organismes de l'Economie sociale.

Dans une optique de partage du travail, s'est ajoutée la réduction du temps de travail. La réduction du temps de travail est pour l'instant plus l'objet de discussion au sein du secteur des associations, compte tenu du poids des financements publics ; par contre les banques coopératives et les coopératives agricoles ont bien utilisé la loi de Robien, et les SCOP s'engagent de façon volontariste dans l'application de la loi Aubry ;

- le soutien à la création d'activité et d'emploi pour les personnes sans emploi.

En 1996, sur 22,3 millions de personnes actives occupées, environ 2 millions de personnes occupent un emploi aidé (exonérations diverses de charges sociales + contrats spécifiques) dans les secteurs marchand et non marchand. Les mesures en faveur de l'emploi aidé dans le secteur marchand sont plus importantes (en coût et en nombre d'emplois concernés) que les mesures en faveur de l'emploi du secteur non marchand.

Les « contrats aidés » du secteur marchand et ceux du secteur non marchand (cf. ci-après) n'ont pas les mêmes impacts. Concernant les premiers, les effets d'aubaine sont importants ainsi que la sélectivité à l'embauche. Cependant, les dispositifs proches de l'emploi marchand apparaissent comme les plus efficaces pour l'insertion des bénéficiaires.

. les contrats aidés fondés sur la formation des personnes dans le secteur marchand

Les coopératives, les entreprises d'insertion sous statut commercial, les entreprises d'intérim d'insertion et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification appartiennent au secteur marchand.

Les contrats aidés du secteur marchand ont la particularité de comprendre, pour certains d'entre eux un volet formation et apprentissage (contrats d'adaptation, de qualification, d'apprentissage). Ce sont des contrats destinés aux jeunes (moins de 26 ans) qui débouchent sur

des diplômes professionnels de différents niveaux et qui donnent droit à des aides publiques. Dans le cas des contrats de qualification, réservés jusqu'à présent aux moins de 26 ans, le contrat est un CDD de 6 à 24 mois incluant une durée de formation égale au moins au quart. La rémunération varie entre 25 et 78% du SMIC. Les aides publiques sont l'exonération de cotisations patronales et une prime à l'embauche. Ce contrat est assez volontiers utilisé par les coopératives. La loi de prévention et de lutte contre les exclusions de 1998 a ouvert l'expérimentation du contrat de qualification « adultes », pour les plus de 26 ans.

Ces formules sont fortement utilisées par les coopératives⁸¹ : elles leur permettent de recruter une main-d'oeuvre jeune qu'elles forment selon leurs propres besoins. Certaines d'entre elles ont même monté de toute pièce une formation spécifique à leur organisation (cas des CUMA).

Sur 340 coopératives agricoles appartenant à la région Rhône-Alpes, ce type de contrats représente 2,2% des effectifs (200 jeunes). Au sein d'une banque d'envergure nationale, cela concerne 1,4% des effectifs (341 contrats en 1996). Une autre banque a signé en 1995 une charte avec les pouvoirs publics pour favoriser le recrutement de jeunes : 1 330 jeunes ont été recrutés en contrats de qualification, contrats initiative emploi, contrats d'apprentissage ; l'année suivante, 800 apprentis ont été inscrits dans les 10 centres de formation qui associent la banque et un organisme universitaire de formation.

Les coopératives rencontrent cependant un certain nombre de difficultés dans l'utilisation de ces contrats :

- le décalage entre le niveau de qualification à l'entrée en formation et celui autorisé par les dispositifs est dénoncé. Certaines coopératives souhaiteraient un niveau de diplôme plus élevé à l'embauche de ces contrats (4 ou 5 années d'études après le baccalauréat⁸²), ce qui aurait sans doute pour effet d'annuler la raison d'être de ces contrats qui est la qualification par l'obtention d'un diplôme reconnu, et non la seule insertion du salarié dans le contexte spécifique de l'entreprise (qui peut se résoudre par l'intermédiaire de stages en cours d'études).

Le cas des Scop est différent : elles se heurtent à un public en grande difficulté, souvent exclu du système scolaire classique. Elles ont recours à ce type de contrats en accomplissant une fonction de formation et d'insertion des jeunes en échec, mais une telle mission demande beaucoup d'efforts et de temps d'encadrement. A cela s'ajoute la dévalorisation de ces métiers et des filières professionnelles. Il serait alors nécessaire de mieux valoriser financièrement la fonction de tutorat et de prévoir la formation des encadrants.

- les coopératives se heurtent à un autre obstacle d'ordre administratif. Ce type de contrats s'accompagne d'une lourdeur administrative qui les décourage et qui conduit certaines à abandonner ce type d'embauches.

Les contrats de retour à l'emploi et les contrats initiative emploi ciblent plus classiquement les publics de bénéficiaires : chômeurs de longue durée, chômeurs âgés, allocataires du revenu minimum d'insertion, jeunes chômeurs sans formation. Ce sont des CDD ou CDI de durée variable. Les aides publiques se font sous forme d'exonération de cotisations patronales et/ou de primes mensuelles. Le versement de l'aide est modulée en fonction du public

⁸¹ ESEAC : Evolution et transformation de l'emploi dans les coopératives françaises, 1998.

⁸² Ce qui en France correspond à un niveau maximum d'études.

bénéficiaire.

. diversité et impact des contrats aidés fondés sur l'insertion des personnes dans le secteur non marchand

Dans le secteur des organismes non marchands, les contrats aidés correspondent aux contrats emploi-solidarité⁸³, aux contrats emploi-consolidé⁸⁴, aux contrats emploi-ville⁸⁵. Ils peuvent être utilisés par les associations et les mutuelles mais aussi par les collectivités publiques et administratives.

Les contrats aidés ciblent les personnes bénéficiaires, à partir de critères d'âge, de durée de chômage, de niveau de qualification. Ils sont de durée, de temps et de rémunération variables ce qui présentent des charges plus ou moins importantes pour l'employeur.

Les contrats aidés sont fortement utilisés par les associations : en 1997⁸⁶, elles emploient 37,2% des CES soit un peu moins de 200 000 contrats (36,1% en 1996), 41,1% des CEC soit près de 37 500 contrats (42,7% en 1996), 50,1% des CEV soit près de 6 800 contrats (57,5% en 1996). Elles sont les premiers employeurs de chacun de ces contrats.

Il est noté que de 1992 à 1995, la durée moyenne des contrats aidés est plus élevée dans les associations (un peu plus de 8 mois) que dans les établissements publics et les collectivités locales. A partir de 1995, la durée moyenne se réduit d'un mois⁸⁷.

La DARES⁸⁸ a aussi procédé à des évaluations de leur impact sur le chômage :

- leur développement dépend strictement des dotations publiques et aussi du coût laissé à la charge de l'employeur. Les CES ont une sensibilité plus grande à la conjoncture que les autres contrats : ils augmentent en période de chômage élevé, ils diminuent en période de régression du chômage. Enfin, le passage en CES aboutit assez peu souvent à un emploi, plus souvent sur un emploi aidé (prolongation ou CEC) ou au chômage ;

- par contre, les « effets d'aubaine » sont bien moins importants que dans le cas des contrats aidés marchands : l'effet sur l'emploi est donc considéré comme beaucoup plus fort que pour les aides à l'emploi marchand. Ensuite, l'effet sélectif à l'entrée du dispositif est aussi moins important : les bénéficiaires de CES restent donc, comme le prévoit sa réglementation, les personnes les plus en difficulté.

⁸³ Contrat à durée déterminée à mi-temps, de 3 mois minimum et de 12 mois maximum voire de 24 à 36 mois.

⁸⁴ Durée du contrat et volume de travail hebdomadaire variables.

⁸⁵ Peu nombreux, réservés aux moins de 26 ans, d'une durée de 5 ans, sous statut de droit privé, à durée déterminée ou indéterminée, à temps plein ou temps partiel.

⁸⁶ F. Piot : *Les contrats aidés du secteur non marchand en 1997*, *Premières synthèses*, DARES, août 1998.

⁸⁷ Cette observation est à nuancer avec le développement en cours des emplois jeunes et les mesures conjoncturelles pouvant être prises par le Gouvernement visant le développement des CES.

⁸⁸ DARES : *La politique de l'emploi*, Repères La Découverte, 1997.

Cependant, les dispositifs de contrats aidés du secteur marchand apparaissent comme les plus efficaces pour l'insertion des bénéficiaires.

Les contrats aidés (hors emploi-jeunes) donnent lieu à différentes utilisations. Sans doute les possibilités d'insertion pour les titulaires de ces contrats sur un emploi normalisé dépendent des raisons de l'embauche mais il n'est pas possible d'en établir une analyse précise.

Ainsi, l'emploi aidé peut venir compenser un surcroît de travail notamment dans des activités administratives, ou bien supporter des embauches sur des postes non qualifiés : entretien, ménage. Cette utilisation est assez souvent le fait des grosses structures associatives et mutualistes.

Le recours aux contrats aidés peut se substituer à des postes auparavant sur contrats de droit commun et pérennes : cette situation se rencontre plutôt dans les secteurs des loisirs, de la culture et indique la fragilisation de la structure.

L'embauche sur contrats aidés peut se faire dans une association au démarrage de celle-ci ou pour développer une nouvelle activité. Elle peut aussi venir en remplacement au bénévolat afin d'instaurer une certaine continuité de l'activité.

Si les processus de transformation de ces contrats aidés en emplois de droit commun (ou le parcours d'insertion des bénéficiaires) sont difficiles à décrire et quantifier, des dérives dans leur utilisation ont été dénoncées par les acteurs associatifs.

Une première étude⁸⁹ montre l'existence de processus de substitution de contrats aidés aux contrats intermittents ou CDD dans les activités d'animation qui peut faire diminuer la qualité de l'animation ; elle montre aussi que le recours à de nombreux contrats aidés rend particulièrement difficile l'encadrement des personnes en insertion par les permanents en place.

Une autre étude⁹⁰ alerte les associations sur le risque de destabilisation du collectif de travail que ces contrats peuvent introduire ainsi que le déséquilibre que peut engendrer la substitution d'un financement de la structure par l'emploi plutôt que par l'activité.

. l'emploi-jeune ou la création d'activités nouvelles dans le secteur non marchand

Mis en place en 1997, le programme « emploi-jeunes » fait référence à la création d'activités nouvelles pour fonder le contrat aidé, et non à des caractéristiques précises du public bénéficiaire.

Plus précisément, ces activités créatrices d'emplois pour les jeunes doivent répondre à des besoins émergents ou non satisfaits : les besoins émergents renvoient à l'idée d'emplois nouveaux ou existants à titre expérimental ; les besoins non satisfaits renvoient à l'idée d'emplois supplémentaires dans les secteurs en développement. Les activités doivent avoir un caractère d'utilité sociale, ce qui les exclut de la concurrence éventuelle avec l'offre privée

⁸⁹ SNAEC SO-Fédération des centres sociaux : Les contrats d'insertion par l'emploi dans les centres sociaux, étude réalisée par Passion, juillet 1994.

⁹⁰ La Fonda : L'emploi au service du projet associatif ?, La Tribune Fonda, n°118, 1996 (fiche).

lucrative. Enfin, les emplois d'aide à domicile type aide-ménagère et l'emploi de gré à gré sont exclus du dispositif.

Dispositif :

Les bénéficiaires sont essentiellement définis par leur âge : entre 18 et 26 ans, sans condition de diplôme, ou bien moins de 30 ans et n'avoir jamais perçu d'allocation chômage, toujours sans condition de diplôme⁹¹. Une des faiblesses du dispositif est peut-être là : permettre une orientation des emplois jeunes sur les plus qualifiés. Les titulaires de CES, CEC et emplois-ville peuvent bénéficier du dispositif. Le contrat est de droit privé et relève du droit commun du contrat⁹². Il est à durée indéterminée ou d'une durée de cinq ans obligatoire. Il est à temps plein (sauf exception).

L'aide accordée par l'Etat est forfaitaire et égale à 80% du SMIC avec les charges sociales comprises⁹³ (proratisée lorsque le temps de travail est inférieur à 35 heures) : la rémunération est libre, sachant que les conventions collectives s'appliquent aux emplois-jeunes.

L'Etat procède par appel à projets auprès des employeurs potentiels que sont les associations, les mutuelles et les fédérations coopératives. C'est le préfet qui localement signe la convention avec l'employeur, après montage du projet par l'employeur indiquant la conformité de la demande avec l'esprit du programme. Au niveau national, le ministère du Travail et de la Solidarité signe des accords cadres prévoyant la création d'emplois-jeunes impulsés au sein des fédérations nationales.

Ce programme mobilise fortement les organismes du secteur de l'Economie sociale : il permet de poursuivre ou d'inciter à la formalisation de nouvelles activités et compétences que certaines fédérations avaient déjà perçues ; ils consolident l'emploi permanent et participent à la professionnalisation des structures.

De nombreux secteurs sont concernés : tourisme, sports, éducation populaire, environnement, nature, traitement des déchets, solidarité, développement social, développement local, cadre de vie, logement, justice et médiation, agriculture et développement rural...

Il n'y a pas bien sûr de métiers types mais on peut citer :

- les métiers liés à la protection, à la mise en valeur de l'environnement (entretien des zones naturelles, aménagements touristiques, promotion des produits du terroir, animateurs d'activités...);
- les métiers liés à la prévention et à l'accompagnement des personnes fragiles (animation auprès de personnes âgées, hospitalisées...), à la prévention et à la médiation sociale...
- les métiers liés au développement culturel, à l'accès aux loisirs et au sport, à l'éducation

⁹¹ Ainsi que les personnes handicapées de moins de 30 ans.

⁹² A la différence des CES, dérogatoires au droit commun du travail.

⁹³ Soit FRF 92 000 (EUR 14026) par an.

8,1 milliards de francs étaient prévus en 1998 pour financer 50 000 postes en 1997 et 100 000 postes en 1998 (secteurs public et associatif); 250 millions de francs supplémentaires ont été dégagés pour faciliter l'émergence de projets en 1998. Source : Actualités Sociales Hebdomadaires, n°2043, 1997.

(soutien scolaire...);

- les métiers liés au maintien et à l'amélioration des conditions de vie en matière d'habitat, d'accès à l'emploi, de santé...;

- les métiers liés à l'animation du réseau, à sa promotion et à son développement (accompagnement de projets, diffusion des connaissances et expériences, formalisation des pratiques et création d'outils d'aide à la décision...);

- les métiers liés au recrutement, à la formation et à l'animation des bénévoles et à la promotion du volontariat....

Les accords cadres nationaux signés jusqu'en octobre 1998 prévoient la création de plus de 47 000 emplois-jeunes dans le secteur dont plus de 90% dans les associations⁹⁴.

En 1998, on estime à 100 000 le nombre d'emplois-jeunes créés dans l'ensemble des structures publiques et non lucratives et en mars 1999 à 40 000 les contrats créés⁹⁵ par les associations.

Un premier bilan d'étape⁹⁶ précise le recours des associations aux emplois-jeunes : les 3/4 correspondent à une entière création d'emploi. 54% des jeunes sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée et 60% perçoivent une rémunération supérieure au SMIC.

Un second bilan réalisé en mai 1999 sur les accords cadres signés par les grandes fédérations du secteur avec le Ministère de l'Emploi, donne les chiffres pour des fédérations pour lesquelles l'objectif total initial est de 40 330 emplois-jeunes créés d'ici l'an 2001. On peut évaluer qu'il y a 25% des emplois créés fin 1998 (la première année), et 86% ont donné lieu à une embauche effective. La première année semble surtout être celle de l'appropriation du programme, de la maturation des projets, les réalisations devant se faire plus tard.

La question de la pérennisation financière de ces emplois au-delà des cinq années de prise en charge partielle par l'Etat est posée : les fédérations associatives relèvent l'alternative qu'il y a entre augmenter la participation directe des usagers ou bien prolonger l'aide publique sous une forme ou sous une autre, de l'Etat ou des collectivités locales. Là encore des arbitrages politiques seront à prévoir.

Conduite à la demande de la DARES, une étude a isolé deux cas de figure dans la mise en place de ces emplois⁹⁷ :

⁹⁴ La loi du 16 octobre 1997 prévoit 350 000 emplois jeunes dans les secteurs publics et associatifs pour l'an 2000.

⁹⁵ La Lettre nouveaux services-emplois jeunes, n°2, mars 1999.

⁹⁶ La Lettre du Gouvernement : *Les emplois jeunes sur le terrain*, numéro spécial, juin 1998.

⁹⁷ DARES : *La mise en oeuvre locale du programme « nouveaux services-emplois jeunes »*, Premières synthèses, février 1999.

- le premier concerne les emplois dans les associations des secteurs du tourisme, de la culture, des sports, des loisirs et de l'environnement. L'enjeu de la pérennisation des emplois est d'accroître à terme la participation des usagers et des conventions d'activité (recettes propres). Les jeunes seront incités à développer cet aspect de leur activité : développer les bons créneaux, susciter des adhésions ou une clientèle solvable.
- le second cas de figure est plus imprécis et défini à partir de l'objectif de l'emploi qui est le renforcement du « lien social » (comme la médiation) : la solvabilité de l'activité par l'utilisateur est plus improbable et la pérennisation des emplois passe par une augmentation sensible des subventions ou la réintégration des services au sein du service public.

La réalité n'est pas toujours aussi nette. Ainsi, les régies de quartier tentent de développer de nouveaux services auprès d'utilisateurs très peu solvables, en incluant une participation symbolique au financement du service. Cette participation peut être par la suite progressivement augmentée, après que les utilisateurs aient apprécié le caractère indispensable du service.

Il n'en reste pas moins que l'apport de financements publics est un enjeu, même si la question de sa forme (subvention, convention d'activité, solvabilisation de la demande par des allocations individuelles...) n'est pas encore tranchée.

Cependant, afin d'éviter les difficultés spécifiques aux associations recourant aux financements publics qui sont : le montage perpétuel de dossiers de demande de subvention, la parcellisation des financements dans leur montant et leur durée, la difficulté d'investir durablement dans la formation et l'insertion des personnes (ce qui se traduit par la rotation des personnes sur les contrats de travail), il faudrait envisager le financement de l'association du point de vue du « projet » qu'elle défend, de l'apport social qu'elle réalise (participation, démocratie), et ceci au titre des emplois et des activités spécifiques qui y contribuent. Ainsi, le développement de l'association se ferait sur la base d'une continuité dans l'engagement des personnes, salariées et bénévoles, autour du projet et par le biais des moyens économiques dont dispose la structure.

VI

CONCLUSION

Les tendances de l'évolution de l'emploi

Dans la mutualité de santé non agricole

Les données du Conseil Supérieur de la Mutualité font état d'une progression constante mais irrégulière de l'emploi dans les groupements mutualistes de plus de 3 500 personnes ainsi que dans les fédérations et unions :

	effectifs 1994		1994/93		effectifs 1995		1995/94
	total	ETP	ETP	total	ETP	ETP	
Mutuelles	30 800	29 100	+ 0,9 %	31 300	29 600		+ 1,7%
Unions et Fédérations	26 100	24 800	+ 1,4%	27 300	25 900		+ 4,4%
Total	56 900	53 900	+ 1,1%	58 600	55 500		+ 3%

Ces chiffres montrent que les réalisations sociales (centres d'optique, dentaires, établissements pour personnes âgées et handicapées, centres de santé, pharmacies mutualistes...) gérées principalement par les unions mutualistes prennent une part croissante dans l'emploi (48% en 1995 contre 45% en 1994). Cette tendance n'ira qu'en s'accroissant, puisque les prévisions de l'emploi dans les grandes mutuelles de santé (mutuelles nationales de fonctionnaires) révèlent des menaces sur 6 500 emplois du fait de l'informatisation.

Dans la mutualité de santé agricole

La Mutualité de santé agricole (MSA) employait en 1997, 18 255 personnes (soit 17 029 ETP ; 21% travaillant à temps partiel, 67% de femmes ; l'âge moyen des salariés était de 42,5 ans, avec une ancienneté moyenne de 20 ans.

Dans la mutualité d'assurance

Les 22 sociétés adhérentes ou associées au GEMA (Groupement Européen des Mutuelles d'Assurance) employaient 19 430 personnes en 1997 et 19 750 en 1998, au service respectivement de 12 651 000 puis 13 217 000 sociétaires.

Dans les coopératives

Les chiffres sont beaucoup plus incertains : le Conseil Supérieur de la Coopération a tenté de rassembler les chiffres connus des fédérations ; mais leur contenu et leur fiabilité sont incertains, sauf pour les coopératives de production qui sont très bien suivies par la CGSCOP.

Les coopératives de production (source : CGSCOP)

Ainsi, de 1987 à 1993, les SCOP ont perdu plus de 5 000 emplois (passant de 34 108 dans 1 363 SCOP à 28 999 dans 1 291 SCOP). Cette variation nette correspond à une perte brute de 13 000 emplois (dont plus de la moitié dans les anciennes SCOP du Bâtiment - 4 650, dans la métallurgie et l'ameublement - 1 750). Depuis cette date, les emplois dans les coopératives oscillent fortement :

	1994	1995	1996	1997	1998
effectif total	29 186	29 776	29 220	29 069	29 249
nbre de SCOP	1 367	1 426	1 434	1 456	1 488
effectif moyen	21	21	20	20	19,6

De 1990 à 1997, la part des services dans le nombre des SCOP est passée de 33% à 40%, la part du BTP de 34 à 33%, les métaux de 13 à 11%, les industries graphiques de 10 à 7% et les autres industries de 10 à 9%.

Autres coopératives non financières (source : Rapports du Conseil Supérieur de la Coopération, 1997 et 1998)

	1990	1994	1996
Coop. de consommation	18 000	18 500	16 500
Coop. agricoles	94 500	114 000	121 333
Coop. de transport	5 300	7 300	4 000
Coop. maritimes	2 800	3 500	3 000
Coop. artisanales	nc	nc	1 047
Coop. commerçants	4 523	4 277	4 880
Coop. HLM	nc	881	700
Total	125 123	148 458	151 460

Les chiffres des coopératives agricoles comprennent probablement les effectifs des filiales ; alors que les chiffres des coopératives artisanales, de commerçants ou de transporteurs ne comprennent pas l'emploi indirect généré chez les entrepreneurs-membres.

Coopératives de crédit (source : idem)

	1996	1997
Crédit Agricole	85 240	84 670
Banques Populaires	26 937	27 562
Crédit Mutuel	22 700	23 700
Crédit Coopératif	1 171	1 168
Total	136 048	137 100

Dans les Associations (source fichier SIREN, INSEE)

En 1999, 120 000 associations emploieraient 1,27 million de salariés, ce qui correspondrait à 830 000 ETP, dans 146 805 établissements. La croissance de l'emploi associatif serait alors forte :

1986	1986/80	1991	1991/86	1994	1995	1995/94	1999
785 415	+ 28%	996 740	+ 27%	1 228 110	1 278 462	+ 4,1%	1 298 161

Par rapport à l'emploi salarié total, la contribution des associations serait de 5,9% (rapport CNIS, 1996).

Par grands secteurs d'activité :

	1986	1986/80	1991	1991/86	1999	%
Santé	115 028	+ 6,2%	97 252	- 15%	126 880	9,7%
Action sociale	231 951	+ 76%	376 442	+ 62%	563 846	43,4%
Services récréatifs et culturels	65 794	+ 93,4%	80 321	+ 85%	129 107	10%

Enseignement, formation recherche	122 969	+ 11%	150 302	+ 58%	104 623	8%
Autres services dont services aux entreprises	249 673	+ 8,4%	250 781	+ 0,4%	373 705	28,8%
					52 178	4%
<u>Par taille :</u>	1991	%	1999	%	1999/91	
de 1 à 2 salariés	65 234	6,6%	99 674	7,6%	+ 52,7%	
de 3 à 9 salariés	124 314	12,5%	196 683	15,1%	+ 58,2%	
de 10 à 49 salariés	266 887	26,8%	484 118	37,3%	+ 81,4%	
50 salariés et plus	539 392	54,2%	517 686	39,8%	- 4%	

(le chiffre des emplois dans les associations de plus de 50 salariés mériterait d'être vérifié, compte tenu des « nettoyages » effectués à l'intérieur même du fichier SIREN sur cette période expliquant une partie de la baisse du nombre d'établissements enregistrés (dont de grands comités municipaux d'oeuvres sociales) ; cependant, à titre d'illustration, une grande association départementale d'action sociale a vu ses effectifs baisser de 1 700 à 1 500 entre 1994 et 1996).

De ces évolutions, ressortent cinq constats :

- le maintien de l'emploi professionnalisé dans les grandes associations d'action sociale, largement financé par la collectivité (dotation, prix de journée). Mais il peut y avoir des redéploiements en leur sein (en nombre de places et/ou au niveau des tarifs), soit entre associations ou établissements (pluri-handicapés et handicapés vieillissants au détriment des structures pour enfants), soit entre qualifications (nouvelles qualifications d'accueil et d'accompagnement, déqualification de certains métiers) ; enfin, on assiste à une externalisation de certaines fonctions périphériques à la fonction principale (restauration, nettoyage ou loisirs) ;
- un léger essor de l'emploi dans les banques coopératives, surtout du fait de l'absorption de banques privatisées qui conduisent plutôt à des transferts qu'à des créations d'emplois ;
- la diminution de l'emploi dans des secteurs restructurés soit par des contraintes budgétaires (centres de santé...), soit par la pression de la concurrence (coopératives de consommation) ;
- des effets difficilement mesurables sur des créations ou consolidation indirectes d'emplois soit par des coopératives d'entrepreneurs individuels, soit par les banques coopératives et mutualistes, chez leurs clients traditionnels, ou grâce aux nouvelles formes de financement « solidaire » externalisées ;

- l'essor de la création d'emplois dans de nouvelles activités par des structures très localisées : unions mutualistes départementales (santé), coopératives de services et d'emplois, coopératives d'utilisation de matériel agricole (s'orientant vers le développement rural), et surtout des associations (dans l'insertion, l'aide à domicile, l'action socio-éducative...).

Les politiques publiques actuelles mettent en effet l'accent sur les « nouveaux gisements d'emplois », donc sur l'émergence de nouvelles activités et de nouveaux emplois, adossée à la politique de l'emploi (contrats aidés, emplois-jeunes). Parallèlement, les pouvoirs publics adoptent des mesures très libérales pour l'insertion durable de ces emplois dans leurs secteurs économiques, ce qui les maintient dans une réelle précarité (le temps partiel y est également très développé).

Les modes de structuration et de solvabilisation encouragés ne concourent pas à un maintien durable et à une professionnalisation de ces emplois créés. Ainsi l'ouverture à la concurrence (par agréments de sociétés commerciales ou par la pratique de l'appel d'offre), la remise en cause des marchés publics négociés, la baisse du soutien des fédérations, la valorisation du conventionnement à court terme, favorisent l'émiettement associatif et l'éclatement des activités, et sont des freins à la consolidation des structures et à l'investissement dans la formation à long terme.

De même la solvabilisation directe de l'utilisateur et l'augmentation de sa participation financière, et plus largement l'encouragement à l'auto-financement accroissent l'incertitude des associations qui profitent des emplois aidés pour une gestion à court terme.

L'exemple de l'action sociale montre que, pour structurer et professionnaliser durablement des emplois, il faut d'une part encourager la mutualisation, d'autre part un fort soutien des pouvoirs publics : aujourd'hui, la mutualisation sur des bases locales et nationales est indispensable, que ce soit au niveau de la structuration de l'offre (plate-formes de services, Unions d'Economie sociale...) ou de la mutualisation des moyens (partage de la fonction d'employeur, mutualisation financière...) ; mais également le soutien des grandes structures aux petites (à travers des organismes de financement trop cloisonnés, des organismes collecteurs de fonds de formation...).

Mais il est indispensable que les pouvoirs publics n'encouragent pas seulement la création, par l'aide à la consolidation et à la diffusion des emplois ; les exemples des postes FONJEP pour la qualification, du quart coopératif pour les marchés publics, de l'IDES pour les financements...) montrent que les pouvoirs publics peuvent utiliser des leviers pour accompagner les efforts de solidarité volontaire. Mais il faut sortir d'une définition et d'une séparation formelle entre activité marchande et non marchande qui ne prend pas en compte la spécificité des acteurs, et qui leur impose le schéma réducteur de la société de capitaux.

Enfin, le soutien à la recherche et à l'enseignement sur ce champ lui permettrait de mobiliser des cadres de bon niveau, prenant en compte ses spécificités tout en le faisant évoluer pour l'adapter aux enjeux actuels.