



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

LES ENTREPRISES ET ORGANISATIONS DU TROISIEME SYSTEME : UN ENJEU STRATEGIQUE POUR L'EMPLOI

Action pilote « Troisième système et emploi »
de la Commission européenne

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

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

CIRIEC

**LES ENTREPRISES ET ORGANISATIONS
DU TROISIEME SYSTEME :
UN ENJEU STRATEGIQUE POUR L'EMPLOI**

*Action pilote « Troisième système et emploi »
de la Commission européenne*

LES ENTREPRISES ET ORGANISATIONS DU TROISIÈME SYSTÈME
UN ENJEU STRATEGIQUE POUR L'EMPLOI

Sommaire

	Pages
Introduction	5
1. Objet de la mission	5
2. Les équipes de recherche	6
3. Le calendrier d'exécution du travail	7
4. Le contenu du rapport final	8
1. Champ de l'étude, importance quantitative et acceptations nationales D. Vivet et B. Thiry	11
1. Champ de l'étude	11
2. Evaluation quantitative de l'emploi dans le Troisième système	15
3. Degré de reconnaissance du Troisième système	27
2. Analyse de l'emploi D. Demoustier	35
1. Introduction: les rapports de l'Economie sociale à l'emploi	35
2. L'évolution de l'emploi dans l'Economie sociale européenne	37
3. Analyse de l'emploi	51
3. Organismes de soutien R. Spear	56
1. Introduction	56
2. Rôle des organisations de soutien en matière d'emploi	56
3. Typologies des structures de soutien au Troisième système en Europe	61
4. Analyse	68
5. Strategies d'amélioration des structures de soutien	82
4. Politiques publiques R. Chaves et J.-L. Monzon	89
1. Introduction	89
2. Typologies des politiques publiques à l'égard du Troisième système et l'emploi	90
3. Analyse des politiques publiques mises en place	95
4. Politiques européennes à l'égard de l'Economie sociale et de l'emploi	111

5. Tiers système : une définition européenne	
J.-L. Laville, C. Borzaga, J. Defourny, A. Evers,	118
J. Lewis, M. Nysens, V. Pestoff	
1. Traits spécifiques de l'approche européenne	118
2. Approche historique et dynamique du Tiers Système	127
3. Conclusion	137
	.../...
6. Recommandations en matière de politiques publiques	144
J.-L. Laville, C. Borzaga, J. Defourny, A. Evers,	
J. Lewis, M. Nysens, V. Pestoff	
1. La reconnaissance d'un droit à l'initiative	145
2. Renforcement des structures et intégration dans une perspective de développement local	147
3. Soutiens distincts par sous-ensembles	150
Conclusions	155

INTRODUCTION

1. Objet de la mission

Quelle que soit son appellation, le Troisième système est souvent avancé comme une voie à explorer et à soutenir afin de promouvoir l'emploi. Bien que celui-ci ne soit pas en tant que tel l'objectif prioritaire de la grande majorité des entreprises et organisations du Troisième système, celles-ci contribuent évidemment à l'emploi. On peut d'ailleurs mettre en évidence plusieurs logiques d'évolution et d'émergence de l'emploi au sein de ce secteur : un redéploiement d'emplois dans les structures gestionnaires face aux exigences de la compétitivité, la transformation d'emplois d'insertion aidés temporairement en emplois durables (par la solvabilisation de la demande et la professionnalisation), la création de vrais postes de travail à partir du regroupement d'heures de travail, l'émergence de nouveaux emplois à partir de projets novateurs (coopératives de travail, nouvelles formes de co-entreprises) ou de l'identification de nouvelles demandes, ...

Etablir un bilan des contributions du Troisième système à l'emploi semblait donc d'une grande importance. Une multitude d'études ont certes été réalisées ces dernières années sur le Troisième système ; mais adoptant divers paradigmes et des approches et des champs différents, ces travaux restent cependant souvent méconnus et trop dispersés. Par ailleurs, des nouveaux types d'entreprises et d'organisations et des nouvelles formes de travail sont apparus ces dernières années au sein de ce secteur. Enfin divers organismes support soutiennent les organisations de ce secteur et de nombreuses mesures de politique économique influencent leur impact en termes d'emplois.

Dans ce contexte, la présente recherche a poursuivi deux objectifs. Le premier objectif consiste en la réalisation d'un état des lieux du Troisième système sur l'ensemble de l'Union européenne. Cet état des lieux se base sur quatre inventaires : 1) un inventaire des études significatives existant sur le Troisième système, en particulier en ce qui concerne ses impacts sur l'emploi, 2) un inventaire des types d'organisations et d'entreprises du Troisième système, 3) un inventaire des types d'organismes et centres de ressources supportant les organisations du Troisième système, en particulier leurs contributions à l'emploi, 4) un inventaire des types de mesures de soutien de politique économique. Pour chacun des quinze pays, un rapport synthétique met en lumière les principaux enseignements issus des 4 inventaires et propose quelques conclusions.

Le deuxième objectif est double : sur base de ces inventaires une analyse identifie les dynamiques d'emploi à l'oeuvre au sein du Troisième système et les apports particuliers des organisations de support et des politiques publiques ; parallèlement une approche historique et dynamique à partir du croisement entre les différentes traditions de recherche européenne aboutit à une définition européenne intégrée du Troisième système.

Enfin, l'ensemble de ces résultats permet la formulation de quelques recommandations opérationnelles en matière de politique publique susceptibles de soutenir les apports du Troisième système en termes d'emploi.

2. Les équipes de recherche

Le projet s'est déroulé de décembre 1997 à novembre 1999. Il a regroupé plus d'une trentaine de partenaires issus de plusieurs réseaux scientifiques européens : CIRIEC, Research Committee de l'ACI et EMES. Les coordinateurs scientifiques de l'ensemble du projet sont les Professeurs Bernard Thiry (CIRIEC et Université de Liège) et Jacques Defourny (Université de Liège), l'administration et la coordination générales étant assurées par le CIRIEC.

Afin de mener à bien ce projet ambitieux, c'est la complémentarité qui a été recherchée et deux équipes de travail autonomes ont été constituées. Le premier Groupe de travail, chargé de rassembler et de traiter les différents éléments nécessaires à la réalisation de l'état des lieux et à l'analyse des dynamiques de l'emploi au sein du Troisième système, a rassemblé vingt-neuf partenaires¹ :

- Adalbert Evers (Université de Giessen), Ingo Bode et Achim Graf (Université de Duisburg) et Sigrid Gronbach (Institute for the Social Research, Frankfurt) (Allemagne) ;
- ;
- Bernard Thiry, David Vivet et Christine Dussart, CIRIEC et Université de Liège (Belgique) ;
- Enzo Pezzini, CECOP ;
- Gurli Jakobsen, Copenhagen Business School (Danemark) ;
- Rafael Chaves et José Luis Monzón Campos, Université de Valencia et CIRIEC Espagne;
- Danièle Demoustier, Marie-Laure Ramisse et Denis Anselme, Université de Grenoble et CIRIEC France ;
- Pekka Pattiniemi et Sauli Puhakka, Université d'Helsinki (Finlande) ;
- Olympia Klimi-Kaminari et C.L. Papageorgiou, Institut de coopération (Grèce) ;
- Patricia O'Hara, Université de Cork (Irlande) ;
- Massimo Pinchera, Dante Cosi, Martina Iannizzotto, Amalia Lulli, Stefano Sacconi et Stefano Zolea, CIRIEC Italie ;
- Pieter Ruys, Université de Tilburg (Pays-Bas) ;
- Miguel Carneiro, INSCOOP (Portugal) ;
- Roger Spear, Université de Milton Keynes (Royaume-Uni) ;
- Jan Olsson, KOOPi et CIRIEC Suède.

Ce premier Groupe de travail (Groupe de travail n°1) était piloté par une équipe de coordination composée de six personnes : Danièle Demoustier (Université de Grenoble et CIRIEC France), José Luis Monzón Campos et Rafael Chaves (Université de Valencia, CIRIEC-Espagne), Enzo Pezzini (CECOP, coordinateur logistique du réseau EMES), Roger Spear (Open Université de Milton Keynes, Royaume-Uni, Président du Research Committee de l'ACI) et Bernard Thiry (Directeur du CIRIEC).

Le deuxième Groupe de travail, chargé de la confrontation des cadres théoriques avec les expériences sur le terrain et les politiques publiques, était composé de sept spécialistes du secteur : Carlo Borzaga (Université de Trento, Italie), Jacques Defourny (Université de Liège, Belgique), Adalbert Evers (Université de Giessen, Allemagne), Jean-Louis Laville (CRIDA, France), Jane Lewis (Université de Nottingham, Royaume-

¹ Le partenaire autrichien (la section autrichienne du CIRIEC) a effectué une partie seulement de la mission.

Uni), Marthe Nyssens (Université Catholique de Louvain, Belgique) et Victor Pestoff (Université de South Stockholm and Baltics, Suède).

Au cours des deux années durant lesquelles s'est déroulée la recherche, les deux groupes de travail ont fonctionné de façon autonome mais en étroite collaboration en assurant une communication des résultats et une coordination des démarches menées en parallèle. Cette coordination a été assumée principalement par Bernard Thiry et Jean-Louis Laville avec l'aide de Jacques Defourny, Christine Dussart et Adalbert Evers, membre à la fois des groupes de travail n°1 et 2. Une réunion a rassemblé tous les partenaires du projet à Paris le 8 avril 1999. Le Groupe n°1 s'est réuni en session plénière à deux reprises en mai 98 et avril 99 et le Groupe n°2 à trois reprises : en octobre 1998 ainsi qu'en avril et octobre 1999.

3. Le calendrier d'exécution du travail

Le travail s'est échelonné sur 24 mois, de décembre 1997 à novembre 1999. Il peut se résumer en cinq grandes étapes qui se chevauchent partiellement.

Décembre 1997 à février 1998

Etablissement des partenariats et mise en place des groupes de travail.

Février à juin 1998

Mise au point des fiches standardisées, des annexes explicatives et des consignes générales pour la réalisation des états des lieux du Troisième système (quatre inventaires et un rapport final par pays).

Mai 1998 à septembre 1999

Production des états des lieux par le Groupe de travail n°1.
Echanges et travail de synthèse par le Groupe de travail n°2 (confrontation des cadres théoriques et réalités nationales).

Janvier à septembre 1999

Analyse des résultats des états des lieux réalisés par le Groupe de travail n°1 (y compris processus de refereeing et travaux complémentaires). Mise en évidence des dynamiques d'emploi et des leviers et freins au développement de l'emploi dans le Troisième système.
Poursuite des travaux du Groupe de travail n°2.

Septembre à novembre 1999

Conclusions des deux groupes de travail. Confrontation et combinaison de ces conclusions. Rédaction du rapport final et définition de recommandations de politique publique.

Conformément au programme de travail initialement défini, l'équipe de coordination du Groupe de travail n°1 (R. Chaves, D. Demoustier, J.-L. Monzón, R. Spear, B. Thiry) a dans un premier temps mis au point les outils nécessaires à la

production des inventaires, c'est-à-dire les grilles et annexes explicatives des 4 fiches. Par la suite au cours d'une période de temps un peu plus longue que celle escomptée au départ, cette équipe de pilotage a encadré et supervisé le travail de tous les partenaires nationaux. Plusieurs réunions ont été nécessaires pour assurer tout d'abord le bon déroulement de cette vaste opération et ensuite l'analyse comparative de l'ensemble des résultats dans une perspective de mise en lumière des dynamiques d'emploi et de confrontation des hypothèses de départ telles que définies dans le projet initial. C'est ainsi par exemple, qu'outre les inventaires, il est apparu opportun de demander à chaque partenaire de réaliser lui-même un rapport de synthèse sur le Troisième système dans son pays.

4. Le contenu du rapport final

Piloté par les cinq coordinateurs, les membres du Groupe de travail n°1 ont donc réalisé les quatre inventaires relatifs à l'état des lieux du Troisième système, à savoir, pour rappel, l'inventaire des études significatives, l'inventaire typologique des organisations et des entreprises appartenant au Troisième système, l'inventaire typologique des structures de support et l'inventaire typologique des mesures de politique publique. Comme l'indique le tableau ci-dessous, nous disposons d'un total de 628 fiches, dont 289 pour l'Inventaire n°1, 118 pour l'Inventaire n°2, 127 pour l'Inventaire n°3 et 94 pour l'Inventaire n°4.

Etat des lieux du Troisième système

Pays	Inventaire n° 1	Inventaire n° 2	Inventaire n° 3	Inventaire n°4
Allemagne	14 fiches	14 fiches	7 fiches	5 fiches
Autriche	5 fiches			
Belgique	17 fiches	9 fiches	8 fiches	15 fiches
Danemark	23 fiches			
Espagne	21 fiches	6 fiches	4 fiches	5 fiches
Finlande	11 fiches	7 fiches	8 fiches	
France	29 fiches	12 fiches	21 fiches	12 fiches
Grèce	9 fiches	16 fiches	4 fiches	11 fiches
Irlande	9 fiches	8 fiches	10 fiches	9 fiches
Italie	57 fiches	23 fiches	19 fiches	7 fiches
Luxembourg			2 fiches	
Pays-Bas	16 fiches	1 fiche	5 fiches	8 fiches
Portugal	9 fiches	5 fiches	2 fiches	5 fiches
Royaume-Uni	17 fiches	14 fiches	17fiches	5 fiches
Suède	27 fiches	2 fiches	1 fiche	1 fiche
UE	25 fiches	1 fiche	19 fiches	11 fiches

L'ensemble des informations contenues dans ces fiches a fait l'objet d'un premier traitement par le partenaire national afin de réaliser son rapport synthétique. Par la suite certaines fiches ont été réutilisées comme matériau brut pour la rédaction de l'un ou l'autre chapitre analytique de ce rapport.

L'ensemble de ces fiches présenté sur support informatique, constitue l'Annexe 2 à ce rapport final. Chaque pays fait l'objet d'un dossier contenant les quatre inventaires. Chaque disquette propose un dossier explicatif reprenant les rubriques proposées pour chaque fiche ainsi que, le cas échéant, son annexe explicative.

Les rapports nationaux, rédigés sur base d'un canevas commun, par chaque partenaire à partir des inventaires, présentent les principales informations et conclusions ressortant de chaque contexte national. Quoique d'ampleur et de qualité parfois inégales, ces documents représentent une mine d'informations incomparable sur l'état et l'évolution du Troisième système dans les quinze pays de l'Union européenne. Un rapport sur les étapes de la reconnaissance historique de l'Economie sociale par les institutions européennes vient compléter ces 15 portraits nationaux du Troisième système. Tous ces rapports ont été rassemblés au sein d'un document distinct de ce rapport principal, qui constitue l'Annexe 1.

En ce qui concerne le Groupe de travail n°2, une annexe à ce rapport est également disponible. Elle porte le n°3 et propose 6 articles comme éléments de référence nationaux à partir desquels une approche européenne du Troisième système a été élaborée par les membres du groupe.

Enfin, les Chapitres 1 à 4 et 5 à 6 du présent rapport sont respectivement le reflet du travail des groupes 1 et 2. Plus précisément en ce qui concerne le Groupe de travail n°1, les quatre premiers chapitres intitulés « Champ de l'étude, importance quantitative et acceptions nationales », « Analyse de l'emploi », « Organismes de soutien », « Politiques publiques » sont signés par les membres de l'équipe de pilotage de ce groupe. Ces coordinateurs ont travaillé de concert et portent ensemble la responsabilité des quatre chapitres mais pour des raisons d'organisation et compte tenu des spécialités de chacun,

chaque coordinateur s'est centré sur un chapitre, Enzo Pezzini prenant en charge les aspects spécifiquement européens transversaux aux quatre chapitres.

En revanche les chapitres 5 et 6 intitulés « Tiers système : une définition européenne » et « Recommandations en matière de politique publique » sont signés par l'ensemble des membres du Groupe de travail n°2.

Outre l'utilisation de toutes les sources d'information citées dans les différents bibliographies, nous tenons à mentionner ici plus particulièrement certains travaux du Comité de capitalisation de l'action pilote qui ont été une source d'inspiration supplémentaire lors de la réalisation des Chapitres 2 et 3 ; nous adressons nos remerciements aux Professeurs Mike Campbell et Peter Lloyd qui nous y ont donné accès. Nous sommes également extrêmement reconnaissants envers M. A. Baglio pour sa disponibilité et ses précieux conseils tout au cours de ces deux années de travail ainsi que pour ses remarques spécifiques sur une version provisoire de ce rapport final.

Enfin nous adressons un grand coup de chapeau à Christine Dussart, Carméla De Cicco, Eliane Evrard et Marilyn Garcia (CIRIEC International) qui ont pu, en un temps record, réaliser un travail extraordinaire pour que les différents éléments constituant le rapport de cette mission soient présentés de façon harmonieuse.

CHAPITRE 1

CHAMP DE L'ETUDE, IMPORTANCE QUANTITATIVE ET ACCEPTIONS NATIONALES

David VIVET
Bernard THIRY

1. Champ de l'étude

Le champ de la recherche menée par le CIRIEC a été volontairement déterminé de façon large et souple, afin de tenir compte des spécificités nationales et d'aboutir *in fine* à une représentation globale de la problématique de l'emploi dans le Troisième système. Par Troisième système, on entend les coopératives, les mutuelles ainsi que les organisations volontaires, les associations et les fondations qui rémunèrent du travail. Tant les organismes locaux et nouveaux que les structures plus anciennes et plus institutionnalisées sont incluses dans le champ. Par contre, sont exclus les organismes dépendant strictement des collectivités publiques et les entreprises non associatives poursuivant exclusivement un objectif de lucre. Cela étant, certaines organisations apparaissent périphériques eu égard aux critères communément admis pour définir ce qu'on appelle « Economie sociale » dans une tradition d'origine principalement française : les critères auxquels on recourt généralement pour définir l'Economie sociale sont (a) la finalité de service aux membres (intérêt commun ou mutuel) ou à la collectivité (intérêt général), (b) la primauté des personnes sur le capital, (c) le fonctionnement démocratique et (d) l'autonomie de gestion par rapport aux pouvoirs publics. Les organisations périphériques en question sont par exemple certains organismes du secteur de la santé, des services sociaux ou de l'éducation qui, sous couvert d'un statut d'association ou de fondation, peuvent se révéler être des institutions parapubliques. Ces organisations n'ont pas été systématiquement exclues de l'analyse : il a été décidé que la question de leur appartenance au Troisième système devrait être tranchée en fonction de chaque contexte national, sur base des modalités de fonctionnement interne et des relations organisation-utilisateurs, et indépendamment de l'importance du financement public.

De façon générale, les frontières du « Troisième système » apparaissent floues et sujettes à discussion. Nous trouvons ici une première justification à l'utilisation du terme « système » plutôt que « secteur ». Les principales difficultés peuvent être résumées par la représentation rectangulaire ci-dessous, inspirée des travaux de H. Desroche², qui distingue quatre frontières de l'Economie sociale.

² Desroche H., 1983.

de *employee stock ownership plans* (ESOP)⁴ qui se sont développées en Grande-Bretagne ; certaines ESOPs ont toutefois été incluses dans notre champ en raison de leur mode de fonctionnement.

Quant à la pointe C, elle renvoie à la réalité locale et à la frontière entre l'économie formelle et l'économie informelle. Notre champ porte sur des organisations et entreprises et suppose donc un caractère formel. Mais sur ce point aussi, des difficultés peuvent surgir comme le souligne également notre partenaire allemand dans le cas cette fois des groupes *self help* dont une partie seulement, les groupes formalisés, est incluse dans notre champ d'investigation. Cette frontière pose également la question du bénévolat qui caractérise nombre d'initiatives du Troisième système. Pour rappel, nous ne considérerons que l'emploi rémunéré dans ce document de synthèse.

Enfin, la pointe D concerne, d'une part, le cas des entreprises propriétés des syndicats de travailleurs, d'autre part, les entreprises à gestion paritaire. Dans le premier cas, le fait que des syndicats de travailleurs soient propriétaires d'une entreprise n'a pas été pris comme critère d'inclusion ou d'exclusion. Evidemment, certaines associations, mutuelles ou coopératives ont pour « propriétaire » des syndicats et ont été incluses en fonction de leur statut et de leur mode de fonctionnement. Nous pensons par exemple à la *Unity Trust Bank* en Grande-Bretagne et aux entreprises du Groupe P&V en Belgique. En ce qui concerne les organisations à gestion paritaire, la situation est plus diverse. En France, les comités d'entreprise, qui gèrent soit directement, soit par le biais d'associations, des prestations de loisirs essentiellement destinées aux salariés, sont parfois inclus dans l'Economie sociale. Des caisses de prévoyance et d'assurances professionnelles en Allemagne ou en France se situent également à la frontière de l'Economie sociale.

Il existe des dynamiques au sein d'entreprises existantes qui soit se détournent progressivement de la sphère du Troisième système, soit au contraire s'y introduisent. Ces mouvements se réalisent par évolution interne, notamment, comme signalé plus haut, par voie de « (dé)mutualisation » ou de « (dé)coopérativisation », ou par évolution externe, à savoir par achat ou vente d'entités économiques. Ces mouvements d'entrée et de sortie sont intimement liés à l'environnement économique, politique et social à un moment donné, qui force ou permet aux organisations concernées d'adopter une forme ou un comportement spécifique. De nombreuses coopératives et mutuelles ont ainsi multiplié les filiales sous statut de sociétés de capitaux. Parfois, comme c'est le cas pour les mutuelles d'assurance en Autriche, seule la société holding factière a gardé un statut mutuel. Les dynamiques ne concernent pas que la pointe B du rectangle. Par exemple, à l'heure actuelle dans plusieurs pays européens, les pouvoirs publics consentent à déléguer plus avant aux associations toute une série de missions qui jusque là étaient exercées par le secteur public. La privatisation de certains services sociaux municipaux en Suède s'est ainsi traduite par une « coopérativisation » des activités et dans certains pays, les coopératives et mutuelles ont racheté des entreprises publiques. Signalons encore que la « marchandisation » de l'économie domestique de même que la « professionnalisation » des services poussent des activités d'un côté à l'autre de la frontière C.

Le champ couvert par le CIRIEC se démarque de la plupart des études menées sur le secteur *nonprofit* ou volontaire au niveau européen : le plus souvent, ces dernières optent en effet pour un champ plus restreint. En particulier, s'il existe une vaste

⁴ Voir par exemple Perotin V., 1993, pp. 34-44.

intersection avec le champ couvert par le projet Johns Hopkins⁵, l'étude du CIRIEC se différencie assez sensiblement de ce dernier, pour au moins trois raisons. D'une part, le CIRIEC limite son analyse aux entités qui rémunèrent de l'emploi, ce qui n'est pas le cas du projet Johns Hopkins. D'autre part, certains types d'organisations retenues par le projet Johns Hopkins ne font pas l'objet de l'attention du CIRIEC, en raison de leur caractère parapublic affirmé (cf. supra). Enfin, l'analyse du CIRIEC inclut l'ensemble des organisations d'Economie sociale qui tirent du marché une partie significative ou la totalité de leurs ressources et qui distribuent sous certaines limites une partie de leur surplus, contrairement au champ d'investigation du projet Johns Hopkins. Il s'agit en l'occurrence de l'ensemble du secteur coopératif et des grandes mutuelles d'assurance et de santé. Les partenaires du projet Johns Hopkins ont systématiquement exclu ces organisations de leur champ d'investigation, à l'exception de certaines « nouvelles » coopératives dans certains pays, comme en Suède ou en Italie, et des petites mutuelles de prévoyance. Nous n'avons pas retenu un critère de non lucrativité pour délimiter notre champ d'investigation, mais plutôt le critère de non maximisation de la rentabilité du capital élargissant ainsi le champ à des entreprises marchandes d'un type différent des entreprises capitalistes « classiques ». Au-delà des problèmes de frontière déjà mentionnés, cette inclusion n'est pas neutre en termes de politique publique car elle est à la base de politiques spécifiques à des entreprises marchandes d'un type particulier et qui pour certaines d'entre elles luttent contre un phénomène généralisé de banalisation.

Il est important de souligner également les limites d'une caractérisation juridique des organisations. D'une part, dans quelques pays, certains types d'organisations incluses dans le champ d'investigation ne disposent pas de statuts spécifiques. C'est en particulier parfois le cas des coopératives qui sous le couvert du statut général d'entreprise commerciale inscrivent dans leurs statuts propres les règles communément admises sous l'égide de l'Alliance coopérative internationale (ACI). D'autre part, il faut noter que la législation proposée détermine profondément le choix de la forme juridique adoptée par les acteurs de terrain, influençant ainsi le développement de l'une ou l'autre « branche » du Troisième système alors que les activités menées restent parfois fondamentalement les mêmes d'un pays à l'autre. Enfin, au sein d'organisations partageant la même forme juridique, certaines peuvent faire partie du Troisième système tandis que d'autres peuvent en être exclues par exemple parce qu'elles ne revêtent cette forme que par opportunisme financier. Nous pensons notamment aux « vraies » coopératives belges, agréées par le Conseil national de la coopération, par opposition aux autres. On peut citer également le classement des associations proposé par F. Bloch-Lainé, qui distingue les associations de prestations, les associations d'influence et les associations de rencontre. J. Defourny signale que sur cette base, on peut considérer que seules les associations de prestations, c'est-à-dire produisant des biens ou services, font clairement partie de l'Economie sociale, même si ce type de distinction est dans une certaine mesure artificielle⁶. Ces constats montrent toute l'importance de mener une analyse par activités (voir Chapitre 2).

Il ressort que l'option d'étudier un champ large et souple, plutôt que de codifier le secteur étudié à partir d'un ensemble rigide de critères, est pleinement judicieuse, en tout cas complémentaire aux autres approches. Elle permet d'abord de donner une image

⁵ Rappelons ici les critères utilisés par le projet Johns Hopkins, qui définit le secteur *non profit* comme l'ensemble des entités qui sont (a) organisées (institutionnalisées dans une certaine mesure), (b) privées (institutionnellement distinctes du gouvernement), (c) qui ne distribuent pas le profit, (d) qui sont autonomes et (e) volontaires (impliquant un degré significatif de bénévolat). Voir Salamon L. M. et Anheier H. K., 1997.

⁶ Voir Defourny J., 1992.

panoramique du poids en emplois des différentes composantes du Troisième système et des dynamiques internes et externes à l'œuvre à l'heure actuelle, et cela sans se limiter à une forme organisationnelle qu'elle soit coopérative ou associative. Ce faisant apparaissent des dynamiques en termes de formes organisationnelles, certaines entités se développant ou régressant sous l'une ou l'autre forme. Ainsi la forme coopérative est-elle privilégiée en Italie et dans une moindre mesure en Suède pour les « entreprises sociales »⁷, alors que dans d'autres pays (Belgique, France, ...), c'est la forme associative ou des statuts transversaux qui sont privilégiés. De même, cette approche plus large permet de mettre en évidence des similitudes qui transcendent les différences entre les formes organisationnelles. A cet égard, on ne peut qu'être frappé par la proximité des mutualités belges et des associations de bien-être allemandes. Subsidiarité et pillarisation ont généré des modes d'organisation assez proches. Enfin, cette approche large donne une description des multiples relations existant entre les diverses composantes, en particulier entre les organisations « établies » et les « nouvelles » initiatives, notamment celles qui émergent au niveau local. Elle replace ces dernières dans un contexte plus général et permet par exemple d'opérer une première distinction entre un Troisième système restreint, mais « mouvant » et connaissant d'importantes variations d'emplois, et un Troisième système plus stable mais massivement pourvoyeur d'emplois.

Cela étant, il existe d'importantes différences au niveau de l'usage des termes suivants dans l'Union européenne : Economie sociale, Tiers secteur, Troisième système, secteur *non profit*, secteur volontaire, ... Parfois, il existe même des disparités d'entendement entre régions d'un même pays, comme c'est par exemple le cas en Belgique. Ces différents termes recouvrent des champs distincts et impliquent par conséquent des dynamiques d'emploi différentes. Ainsi, les coopératives incluses dans l'Economie sociale, sont exclues du secteur *non profit*. Et au-delà des différences quant aux conceptions, définitions et contours du Troisième système dans les quinze pays de l'Union européenne, on peut s'interroger sur l'existence même d'un troisième secteur distinct du secteur public et du secteur des entreprises commerciales privées. En d'autres termes, la question consiste à savoir s'il y a prise de conscience et reconnaissance d'un secteur alternatif par rapport à ces deux secteurs. Telle est la question fondamentale traitée dans la Section n° 3 de ce chapitre.

2. Evaluation quantitative de l'emploi dans le Troisième système

Cette section expose les résultats statistiques issus des investigations de chaque partenaire national ; nous renvoyons d'ailleurs aux différents rapports nationaux pour toute précision concernant l'origine des données, les méthodes d'évaluation, ... De façon générale, nos partenaires nationaux ont collecté, confronté et harmonisé des données pré-existantes. Les difficultés étaient nombreuses du fait que les travaux antérieurement réalisés au plan national n'appréhendaient généralement qu'une partie du champ d'investigation retenu dans le présent projet et le plus souvent sur base de méthodologies et avec des années de référence différentes. Nos partenaires se sont efforcés d'actualiser au mieux les données disponibles de sorte que l'évaluation quantitative que nous pouvons présenter se base sur des données qui couvrent selon les pays et les secteurs les années 1995 à 1998.

⁷ Nous entendons par « entreprises sociales » des entreprises fournissant des services collectifs ou visant à l'insertion socio-professionnelle de personnes défavorisées.

Soulignons que dans certains pays tels que le Danemark et les Pays-Bas, un traitement original des données statistiques a été réalisé à la demande de nos partenaires par les offices nationaux de statistique. Dans ces deux pays mais aussi au Portugal, nous pouvons dès lors présenter des données absentes dans d'autres projets tels que l'étude Johns Hopkins.

Lorsque c'était possible, les données fournies par les partenaires nationaux ont été systématiquement recoupées et confrontées à celles communiquées par le projet Johns Hopkins, par l'Alliance coopérative internationale (ACI) et par Eurostat⁸. Il est apparu que les données fournies par les partenaires du CIRIEC sont globalement assez comparables à celles des deux premières références, la troisième étant plus ancienne et plus partielle. Les données de l'ACI ont été le plus souvent réactualisées et complétées parce qu'elles se basaient presque exclusivement sur des chiffres fournis par les organisations coopératives nationales. Quant aux données issues du projet Johns Hopkins, elles ont été reprises telles quelles par plusieurs partenaires, les autres ajustant ces données en fonction des nécessités du présent projet. Rappelons que nous présentons des données pour les quinze Etats-membres, ce qui n'est pas le cas du projet Johns Hopkins.

Bien que les données aient été traitées avec rigueur, il n'en reste pas moins qu'elles sont sujettes à caution à certains égards. Il faut en premier lieu insister sur le fait que les statistiques relatives à l'emploi au sein du Troisième système sont une denrée rare dans la grande majorité des pays de l'Union européenne. C'est ainsi que les statistiques exposées ci-dessous sont fréquemment le fruit d'estimations approximatives. Par ailleurs, dans les cas où une banque de données est exploitable, il reste qu'il est difficile d'isoler totalement les organisations du Troisième système, en particulier lorsque des données agrégées sont disponibles. Ceci est le plus souvent dû au fait que les banques de données permettent de distinguer les organisations en fonction de leur statut juridique ; or l'appartenance d'une entité au Troisième système n'est pas fondamentalement déterminée par sa forme juridique — bien qu'une forte relation existe —, ce qui implique que les données intègrent parfois indûment l'emploi de certaines entités ou omettent celui d'autres organisations⁹. De plus, les problèmes de frontière exposés dans la première section ont évidemment resurgi lors de l'élaboration des statistiques, chaque partenaire national ayant bénéficié d'une marge d'interprétation pour délimiter son champ d'étude. Enfin, il est important de rappeler que les emplois au sein des organisations du Troisième système est particulièrement atypique, ce qui rend malaisées les estimations en équivalents temps plein.

Cette seconde section propose trois types de tableaux. Le premier tableau donne une photographie de l'emploi en équivalents temps plein (ETP) dans le Troisième système au moyen des données les plus récentes. Il indique le poids en emploi du Troisième système par pays et par types d'organisations (coopératives, mutualités et associations). Le deuxième tableau totalise quant à lui les mêmes données par type d'organisation. Suivent quinze tableaux synoptiques détaillant pour chaque pays les données agrégées dans les deux premiers tableaux, dans le but de mettre en évidence synthétiquement certaines particularités nationales. Les données contenues dans ces quinze tableaux sont les données brutes issues des rapports nationaux, ce qui explique qu'elles sont soit en équivalents temps plein, soit en nombre d'emplois. C'est sur base de

⁸ Les références employées sont : Salamon L. M. et Anheier H. K., 1998 ; ICA, 1998 ; Eurostat, 1997.

⁹ On pense ici aux entités qui ont adopté la forme de société de capitaux traditionnelle ou qui font partie du secteur public et dont la manière d'opérer les apparente au Troisième système.

ces quinze tableaux qu'ont été élaborés les statistiques de l'emploi en équivalents temps plein consignées dans les deux premiers tableaux.

Le Tableau 1 révèle que le Troisième système compte un total de 8 879 546 emplois ETP dans l'Union européenne. Le Troisième système est donc un secteur économique de premier plan, dont l'emploi ETP est par exemple comparable à celui d'un pays comme l'Espagne. En pourcentage de l'emploi européen, il représente 6,6 % de l'emploi civil et 7,9 % de l'emploi civil salarié. Le Tableau 1 fait par ailleurs apparaître trois groupes de pays. Un premier groupe composé de l'Irlande, des Pays-Bas et du Danemark, et qui comprendrait aussi la Belgique si les secteurs hospitaliers et scolaires n'avaient pas été exclus par le partenaire national, présente un pourcentage dans l'emploi total à deux chiffres. A l'autre extrême, le Portugal, la Grèce et le Luxembourg présentent un pourcentage inférieur à 5%. Les autres pays constituent le groupe intermédiaire avec un pourcentage proche de la moyenne européenne.

Le Tableau 2 présente quant à lui le poids respectif de chaque grande branche du Troisième système. On distingue clairement que c'est l'emploi associatif qui est le plus important, comptant pour 71 % de l'emploi du Troisième système (6 319 135 emplois ETP). La part de l'emploi coopératif est quant à elle de 25,7 % (2 286 039 emplois). Enfin, les mutuelles comptent pour 3,1 %, (274 372 emplois) ce qui, soulignons-le, ne traduit pas l'importance de leur volume d'activité, considérable dans certains pays. Par ailleurs, dans plusieurs pays il a été impossible de distinguer coopératives et mutuelles en particulier dans le secteur de l'assurance. Dans ce cas, les chiffres totaux ont été imputés aux seules coopératives ce qui surestime très faiblement le poids de ces dernières mais réduit proportionnellement de façon plus notable le poids des mutuelles.

Les quinze tableaux synoptiques permettront au lecteur de se faire une image plus nette de la décomposition de l'emploi dans chaque pays. Rappelons que nous avons mentionné les données brutes dans ces tableaux, telles qu'elles apparaissaient dans les rapports nationaux (en ETP ou non). Ce n'est que par la suite que nous avons traité les données pour aboutir aux chiffres en ETP des deux premiers tableaux.

Tableau 1. Troisième système et emploi dans l'Union européenne (1995-1997)

Pays et types d'organisations	Emplois équivalents temps plein (ETP)	% de l'emploi civil ETP	% de l'emploi civil salarié ETP
•Allemagne			
•Coopératives	448 074	1,39%	1,55%
•Mutuelles	130 860	0,41%	0,45%
•Associations	1 281 927	3,97%	4,45%
•Total	1 860 861	5,77%	6,46%
•Autriche			
•Coopératives	52 373	1,55%	1,81%
•Mutuelles	7 325	0,21%	0,25%
•Associations	173 964	5,14%	6,01%
•Total	233 662	6,91%	8,08%
•Belgique			
•Coopératives	33 037	0,94%	1,15%
•Mutuelles	11 230	0,32%	0,39%
•Associations	161 860	4,61%	5,62%
•Total	206 127	5,85%	7,13%
•Danemark			
•Coopératives	78 160	3,39%	3,74%
•Mutuelles	p. m.	-	-
•Associations et fondations	211 322	9,17%	10,11%
•Total	289 482	12,56%	13,85%
•Espagne			
•Coopératives	403 233	3,42%	4,58%
•Mutuelles	1 425	0,01%	0,02%
•Associations	473 750	4,02%	5,38%
•Total	878 408	7,45%	9,97%
•Finlande			
•Coopératives	75 896	3,79%	4,48%
•Mutuelles	p. m.	-	-
•Associations	62 684	3,13%	3,70%
•Total	138 580	6,92%	8,18%
•France			
•Coopératives	293 627	1,43%	1,65%
•Mutuelles	91 200	0,45%	0,51%
•Associations	830 000	4,05%	4,66%
•Total	1 214 827	5,93%	6,81%
•Grèce			
•Coopératives	11 861	0,31%	0,57%
•Mutuelles	884	0,02%	0,04%
•Associations	56 025	1,48%	2,70%
•Total	68 770	1,81%	3,31%
•Irlande			
•Coopératives	32 018	2,65%	3,35%
•Mutuelles	1 000	0,08%	0,10%
•Associations	118 664	9,84%	12,43%
•Total	151 682	12,57%	15,89%

Tableau 1 (suite)

Pays et types d'organisations	Emplois équivalents temps plein (ETP)	% de l'emploi civil ETP	% de l'emploi civil salarié ETP
•Italie			
•Coopératives	479 738	2,46%	3,44%
•Mutuelles	p. m.	-	-
•Associations	667 230	3,42%	4,79%
•Total	1 146 968	5,88%	8,23%
•Luxembourg			
•Coopératives	1 979	1,22%	1,35%
•Mutuelles	28	0,01%	0,02%
•Associations	4 733	2,92%	3,23%
•Total	6 740	4,16%	4,60%
•Pays-Bas			
•Coopératives	109 000	2,08%	2,36%
•Mutuelles	p.m.	-	-
•Associations	660 000	12,61%	14,28%
•Total	769 000	14,69%	16,64%
•Portugal			
•Coopératives	48 750	1,11%	1,54%
•Mutuelles	1 042	0,02%	0,03%
•Associations	60 892	1,38%	1,93%
•Total	110 684	2,51%	3,50%
•Royaume-Uni			
•Coopératives	127 575	0,58%	0,66%
•Mutuelles	22 387	0,10%	0,12%
•Associations	1 473 000	6,65%	7,65%
•Total	1 622 962	7,32%	8,42%
•Suède			
•Coopératives	90 718	2,58%	2,92%
•Mutuelles	6 991	0,20%	0,23%
•Associations	83 084	2,36%	2,68%
•Total	180 793	5,15%	5,83%
TOTAL UNION EUROPEENNE (15)	8 879 546	6,57%	7,92%

- p. m. : pour mémoire.

Tableau 2. L'emploi au sein des coopératives, mutuelles et associations dans l'Union européenne (1995-1997)

Pays	Emplois coopératifs ETP	Emplois mutualistes ETP	Emplois associatifs ETP	TOTAL ETP
Allemagne	448 074	130 860	1 281 927	1 860 861
Autriche	52 373	7 325	173 964	233 662
Belgique	33 037	11 230	161 860	206 127
Danemark	78 160	p. m.	211 322	289 482
Espagne	403 233	1 425	473 750	878 408
Finlande	75 896	p. m.	62 684	138 580
France	293 627	91 200	830 000	1 214 827
Grèce	11 861	884	56 025	68 770
Irlande	32 018	1 000	118 664	151 682
Italie	479 738	p. m.	667 230	1 146 968
Luxembourg	1 979	28	4 733	6 740
Pays-Bas	109 000	p.m.	660 000	769 000
Portugal	48 750	1 042	60 892	110 684
Royaume-Uni	127 575	22 387	1 473 000	1 622 962
Suède	90 718	6 991	83 084	180 793
TOTAL	2 286 039	274 372	6 319 135	8 879 546

TABLEAUX SYNOPTIQUES PAR PAYS**Allemagne**

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Banques coopératives (1996 : 200 000 emplois) - Coopératives agricoles (1996 : 140 000 emplois) - Coopératives de commerce et d'industrie (1996 : 105 000 emplois) - Coopératives de consommateurs (1996 : 25 000 emplois) - Coopératives de logement (1996 : 25 000 emplois)	- Assurances de santé et de soins sociaux (1999 : 150 000 emplois)	- Associations volontaires de bien-être (1996 : 1 120 000 emplois) - Autres associations (d'auto-assistance, d'emploi, ...) (1995 : 350 000 emplois) (<i>Johns Hopkins : 1995 : 1 330 350 em</i>)
495 000 emplois	150 000 emplois	1 470 000 emplois

* Equivalents temps plein

Autriche

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives d'intérêt général (1995 : 7 815 emplois) - Autres coopératives (1995 : 48 205 emplois)	- Mutualités (1990 : 8 000 emplois)	- Secteur <i>non profit</i> (1996/1997 : 190 000 emplois) (<i>Johns Hopkins : 1995 : 143 637 emplois*</i>)
56 020 emplois	8 000 emplois	190 000 emplois

* Equivalents temps plein

Belgique

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives d'épargne et de crédit (1997 : 11 050 emplois) - Coopératives d'assurances (1997 : 5500 emplois) - Coopératives agricoles (1990 : 7 250 emplois) - Pharmacies coopératives (1997 : 3 350 emplois) - Autres coopératives (1990 : 8 500 emplois)	- Mutualités (1998 : 11 230 emplois*)	- Associations sans but lucratif (ASBL) (1995 : 161 860 emplois *, dont les deux tiers dans les secteurs de la santé et de l'action sociale)
35 650 emplois	11 230 emplois *	161 860 emplois *

* Equivalent temps plein

Remarque 1 : Les secteurs hospitalier et scolaire ont été exclus des statistiques sur les ASBL.

Remarque 2 : Le secteur de l'insertion par l'économique = 25 000 postes (inclus dans les statistiques sur les coopératives et les ASBL).

Danemark

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés p.m.	Associations et assimilés
<ul style="list-style-type: none"> - Agriculture et pêche (1997 : 489 emplois) - Industrie manufacturière (1997 : 27 232 emplois) - Commerce (1997 : 30 795 emplois) - Energie, eau, gaz (1997 : 4 763 emplois) - Banque/assurance (1997 : 6 071 emplois) - Logement social (1997 : 3 978 emplois) - Services aux entreprises (1997 : 2 065 emplois) - Secteurs sociaux (1997 : 750 emplois) 		<p><i>Associations</i> (1997 : 80 463 emplois *)</p> <p>dont</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agriculture et pêche (1997 : 967 emplois) - Industrie manufacturière : (1997 : 723 emplois) - Commerce (1997 : 7 842 emplois) - Energie, eau, gaz (1997 : 385 emplois) - Banque/assurance (1997 : 727 emplois) - Logement social (1997 : 6 653 emplois) - Services aux entreprises (1997 : 10 485 emplois) - Secteurs sociaux (1997 : 49 617 emplois) <p><i>Fondations</i> (1997 : 130 859 emplois *)</p> <p>dont</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agriculture et pêche (1997 : 1 050 emplois) - Industrie manufacturière (1997 : 561 emplois) - Commerce (1997 : 2 224 emplois) - Energie, eau, gaz (1997 : 422 emplois) - Banque/assurance (1997 : 1 374 emplois) -Logement social (1997 : 2 507 emplois) - Services aux entreprises (1997 : 3 142 emplois) - Secteurs sociaux (1997 : 116 655 emplois)
78.160 emplois *		211 322 emplois *

* Equivalents temps plein

Espagne

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives de travail associé (1998 : 244 711 emplois) - Sociétés de travail (1998 : 62 567 emplois) - Autres coopératives et mutuelles d'assurance (1995 : 115 000 emplois)	- Mutuelles de prévoyance sociale (1995 : 1 500 emplois /1 425 ETP) NB: les mutuelles d'assurance sont regroupées avec les coopératives d'assurance dans les chiffres de la première colonne.	- Secteur non profit (1995 : 473 750 emplois*, (mutuelles de prévoyance sociale exclues)
422 278 emplois	1 425 emplois *	473 750 emplois*

*Equivalent temps plein

Finlande

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives (1997 : 80 000 emplois)	- Compagnies d'assurance mutuelle - Autres mutualités	- Associations (1995 : 62 684 emplois*)
80 000 emplois	p. m.	62 684 emplois *

* Equivalent temps plein

France

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Banques coopératives (1997 : 137 000 emplois) - Coopératives agricoles (1996 : 121 333 emplois) - Coopératives ouvrières de production (1998 : 29 249 emplois) - Coopératives de consommateurs (1996 : 16 500 emplois) - Autres coopératives (1996 : 13 627 emplois)	- Mutuelles de santé (1995 et 1997 : 72 500 emplois*) - Mutuelles d'assurances (1998 : 18 700 emplois*)	- Associations d'action sociale (1999 : 563 000 emplois) - Associations de services récréatifs et culturels (1999 : 129 000 emplois) - Associations de santé (1999 : 126 000 emplois) - Associations d'enseignement, de formation et de recherche (1999 : 104 000 emplois) - Autres associations (1999 : 373 000 emplois) <i>(Johns Hopkins : 1995 : 959 821 emplois*)</i>
317 709 emplois	91 200 emplois*	1 270 000 emplois (830 000 emplois *)

*Equivalent temps plein.

Grèce

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives agricoles (1996 : 10 500 emplois (1)) - Coopératives de consommateurs (1996 : 1 500 emplois (1)) - Coopératives de crédit - Coopératives de logement - Pharmacies coopératives - Assurances coopératives (1996 : 54 emplois (1)) - Autres coopératives	- Mutuelles de santé (1999 : 900 emplois)	- Associations (1998 : 57 000 emplois (2))
12 054 emplois	900 emplois	57 000 emplois

(1) ICA (1998).

(2) Estimation approximative sur base d'informations existantes et d'opinions d'experts.

Irlande

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives agricoles et horticoles (1996 : 33 500 emplois) - Autres coopératives (1996 : 1000 emplois*)	- <i>Credit Unions</i> (1997 : 1 000 emplois*) - <i>Mutualités</i>	- Secteur non profit (1995 : 118 664 emplois*, dont 54 % dans le secteur de l'enseignement)
34 500 emplois	1 000 emplois *	118 664 emplois*

*Equivalent temps plein.

Italie

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives agricoles (1996 : 66 000 emplois) - Coopératives de travailleurs et d'artisans (1996 : 276 000 emplois) - Coopératives sociales (1998 : 52 000) - Coopératives de consommateurs (1996 : 49 500 emplois) - Coopératives bancaires (1996 : 21 000 emplois) - Autres coopératives (1996 : 28 500)	p. m.	- Associations (1998 : 180 000 emplois) - Organisations volontaires (1998 : 9 000 emplois) - Trusts et autres non profit organisations (1998 : 420 000 emplois)
493 000 emplois	p. m.	690 000 emplois

Luxembourg

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives agricoles (1990 : 1 300 emplois (1)) - Banques coopératives (Caisse centrale et caisses rurales Raiffeisen) (1997 : 317 emploi) - Coopératives de commerce de gros et de détail (1990 : 200 (1)) - Coopératives de consommateurs (1996 : 135 emplois (2)) - Coopératives de construction, d'artisanat, des industries extractives et manufacturières (1990 : 115 emplois (1))	- Caisse médico-chirurgicale du Grand-Duché de Luxembourg (1998 : 30 emplois)	- Secteur conventionné (1998 : 5 000 emplois) - Autres associations
2 067 emplois	30 emplois	5 000 emplois

(1) Eurostat (1997)

(2) ICA (1998)

Pays-Bas

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives agricoles (1996 : 54 456 emplois (1)) - Coopératives bancaires (1996 : 40 275 emplois (1)) - Coopératives de commerçants (1996 : 4 350 emplois (1)) - Coopératives d'assurance (1996 : 1730 emplois (1)) - Autres (1996 : 8 199 emplois)	NB: Les chiffres relatifs aux mutuelles sont regroupés avec ceux des coopératives	- Secteur non profit (1995 : 660 000 emplois*)
109 000 emplois *	p.m.	660 000 emplois *

*Equivalent temps plein.

(1) ICA (1998).

Portugal

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
	Institutions privées de bien-être social (1998 : 50 000 emplois)	
	- dont sociétés mutuelles (1996 : 1 078 emplois)	- dont Misericórdias (1993 : 13 812 emplois)
<ul style="list-style-type: none"> - Coopératives agricoles (1998 : 19 300 emplois) - Coopératives d'éducation et d'action sociale (1998 : 9 500 emplois) - Coopératives de commerce (1998 : 4 350 emplois) - Coopératives de crédit agricole (1998 : 3 750 emplois) - Coopératives de services (1998 : 3 450 emplois) - Coopératives industrielles (1998 : 3 150 emplois) - Coopératives de consommateurs (1998 : 3 000 emplois) - Autres coopératives (1998 : 3 500 emplois) 		<ul style="list-style-type: none"> - Associations de pompiers (1996 : 10 000 emplois + 29 000 volontaires) - Associations socioculturelles (1995 : 4 100 emplois + 36 654 volontaires) - Associations de développement local
50 000 emplois	1 078 emplois	63 022 emplois

Royaume-Uni

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
<ul style="list-style-type: none"> - Coopératives de distribution (1997 : 104 000 emplois) - Coopératives bancaires (1998 : 3 928 emplois) - Coopératives d'assurances (1998 : 11 800 emplois) - Coopératives agricoles (1992 : 12 243 emplois) - coopératives de travailleurs (1993 : 11 193 emplois) - Coopératives de logement (1990 : 40 663 emplois (1)) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualités (1990 : 27 550 emplois) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisations volontaires d'éducation et de recherche (1995 : 587 000 emplois*) - Organisations volontaires culturelles (1995 : 347 000 emplois*) - Organisations volontaires de services sociaux (1995 : 185 000 emplois*) - Organisations volontaires de développement et de logement (1995 : 108 000 emplois*) - Autres organisations volontaires (1995 : 247 000 emplois*)
150 000 emplois (2)	27 550 emplois	1 473 000 emplois*

(1) Eutostat (1997)

(2) Estimation très approximative qui tient compte du déclin dans plusieurs secteurs

*Equivalent temps plein

Suède

Coopératives et assimilés	Mutualités, mutuelles d'assurance et assimilés	Associations et assimilés
- Coopératives (1997 : 101 000 emplois)	- Sociétés d'assurance mutuelle (1997 : 8 000 emplois)	- Associations (1997 : 75 000 emplois) - Fondations (1997 : 21 000 emplois)
101 000 emplois	8 000	96 000 emplois

3. Degrés de reconnaissance du Troisième système

Les critères suivants ont été conçus afin de déterminer pour chaque pays la nature de la reconnaissance du Troisième système :

- *Liaison interne entre les composantes du Troisième système* : cette liaison interne peut être établie à des degrés divers, à savoir les partenariats, les aides (techniques, financières, ...), les coupoles et réseaux sectoriels et intersectoriels, ... Le degré de liaison interne du Troisième système permet de déterminer le niveau de cohésion et de sentiment d'appartenance au sein des acteurs de terrain ainsi que la capacité du secteur à faire entendre sa voix. Pour déterminer ce degré de liaison, nous avons étudié les structurations intra-branches, qui réunissent de manière sectorielle ou intersectorielle les organisations de la même forme, et les structurations et partenariats inter-branches, qui réunissent toutes les formes d'organisations au sein d'un regroupement transversal.
- *Reconnaissance du Troisième système par les pouvoirs publics, au niveau des institutions et de la législation* : celles-ci peuvent se situer à des niveaux divers, tels que les dispositions fiscales et statutaires, les politiques de développement et de financement, les organismes publics de représentation et de consultation, voire une agence ministérielle consacrée au secteur. Il faut ici tracer une ligne de démarcation entre les politiques publiques visant explicitement le Troisième système et les politiques qui ne lui sont pas spécifiquement destinées mais dont il bénéficie dans une mesure parfois large. Cette distinction est fondamentale, car alors que les premières politiques témoignent de la reconnaissance du secteur, les secondes, si elles montrent l'intérêt des pouvoirs publics pour les initiatives du Troisième système, n'atteignent le secteur que de manière incidente, non privilégiée, ce qui sous-tend une philosophie d'intervention d'une autre nature. Pour déterminer le degré de reconnaissance par les pouvoirs publics, nous avons étudié les avancements politiques en faveur au Troisième système social, ceux relatifs au mouvement coopératif et enfin lorsqu'ils existent les avancements politiques transversaux au Troisième système. Une attention particulière a été portée aux plans d'action nationaux pour l'emploi 1999 qui, dans certains pays, présentent des avancées très positives pour l'Economie sociale.
- *Visibilité médiatique et scientifique du Troisième système* : la reconnaissance du Troisième système par le grand public est fortement tributaire de cette visibilité. Sont à considérer ici les recherches et connaissances statistiques, la reconnaissance médiatique et les différentes activités et manifestations relatives au Troisième système. Le degré ultime de la reconnaissance scientifique et médiatique est ici aussi constitué par des éléments transversaux.

Ces critères nous ont permis d'aboutir au tableau ci-dessous. On y attribue des points en fonction du degré d'accomplissement relatif de chaque critère. Soulignons par exemple que les 3 points attribués aux politiques françaises ne signifient en rien qu'elles ne sont pas perfectibles. Notons de plus que si ce tableau rend compte des réalités nationales dans une certaine mesure, il ne permet pas de distinguer les différences qui existent entre les pays de l'Union européenne au niveau de l'acceptation du Troisième système.

Pays	Liaison interne	Reconnaissance par les pouvoirs publics	Reconnaissance médiatique et scientifique
Allemagne	0	+	+
Autriche	+	+	+
Belgique	++	++	+++
Danemark	+	+	+
Espagne	++	+++	+++
Finlande	++	++	+
France	+++	+++	+++
Grèce	+	+	+
Irlande	+	++	+
Italie	++	++	++
Luxembourg	0	+	0
Pays-Bas	0	+	+
Portugal	+	++	+
Royaume-Uni	++	+	+
Suède	++	++	++

Dans tous les pays européens ont été développés des concepts relatifs à un troisième secteur distinct du secteur public et du secteur des entreprises lucratives, mais ces concepts recouvrent des réalités différentes d'un pays à l'autre. La notion d'Economie sociale est répandue en Belgique, en France, et en Espagne, et elle est également en émergence dans plusieurs autres pays. La notion de secteur *nonprofit* (voir définition plus haut) recueille quant à elle un succès croissant, en particulier suite au projet Johns Hopkins. On parle dans plusieurs pays également du Tiers secteur ou du secteur volontaire, qui regroupent essentiellement des organisations de type associatif, notamment en mettant l'accent sur le bénévolat. Si ces divers termes sont relativement stabilisés, il n'en reste pas moins que le même terme peut parfois revêtir des significations quelque peu différentes d'un pays à l'autre. De plus, dans un même pays, il peut arriver qu'un concept récemment créé concurrence, voire prenne l'ascendant sur des notions plus anciennes et parfois bien établies, ce qui peut d'ailleurs traduire un changement d'orientation des politiques publiques relatives au secteur. Enfin, les diverses notions ayant cours au niveau de la Commission européenne ne sont certainement pas de nature à apaiser ces divergences, mais notons également que la multitude de concepts développés à l'échelon européen est en partie le fruit des disparités nationales.

Dans ce contexte de diversité et de non harmonisation des termes et des réalités visées, il est assez malaisé d'établir une classification des pays en fonction du degré de reconnaissance du Troisième système. Tout au plus distingue-t-on de grands groupes, mais qui ne sont pas étanches, étant donné que les réalités nationales sont très variées. Nous avons opéré la classification suivante au sein des pays de l'Union européenne :

- les pays où l'Economie sociale est établie : France, Espagne, Belgique ;
- les pays où l'Economie sociale est en émergence : Danemark, Finlande, Grèce, Italie, Suède, Irlande, Portugal, Royaume-Uni ;
- les pays où la notion de Troisième système est définie en relation avec les concepts de Tiers secteur, secteur *nonprofit*, secteur volontaire : Allemagne, Autriche, Luxembourg, Pays-Bas.

Dans un certain nombre de pays, la conception de l'Economie sociale est plus restrictive que celle que nous avons adoptée dans le présent projet. Il apparaît cependant qu'il était important de considérer, comme nous l'avons fait, le Troisième système dans une vision étendue afin de pouvoir étudier à la fois les pays où la conception du Troisième système est large et ceux où elle est plus restreinte. Chaque partenaire a ainsi pu considérer au sein du champ proposé celui qui correspondait le mieux à la réalité de son pays.

Pays où l'Economie sociale est établie

Les deux pays européens où le Troisième système bénéficie du plus haut degré de consolidation sont la France et l'Espagne. La Belgique est également un pays où le Troisième système dispose d'une reconnaissance avancée (essentiellement en Région wallonne), mais à un degré moindre toutefois. Il est à souligner que dans ces trois pays le Troisième système est traditionnellement dénommé « Economie sociale », dans une acception comprenant à la fois les associations, les coopératives et les mutuelles. Les critères auxquels on recourt le plus régulièrement pour circonscrire l'Economie sociale ont été exposés au début de ce chapitre.

Des conceptions alternatives à cette acception se développent, tant au sein des milieux scientifiques que politiques, mettant l'accent sur l'un ou l'autre versant de l'Economie sociale, et restreignant ainsi le champ pris en considération. C'est ainsi par exemple que, si les définitions française et espagnole sont relativement homogènes, les pouvoirs publics régionaux belges circonscrivent le champ de l'Economie sociale de façon assez divergente : alors que la Région wallonne semble s'orienter vers une conception essentiellement marchande (voir la formation du CWESMa) après avoir une décennie durant adopté une définition similaire à celle mentionnée ci-dessus, la Région flamande associe quant à elle l'Economie sociale au secteur de l'insertion par l'économique, tandis que la Région bruxelloise envisage surtout l'Economie sociale sous son angle non marchand. Malgré ces quelques problèmes conceptuels, c'est la définition classique citée ci-dessus qui conserve l'adhésion de l'essentiel des acteurs de terrain et de leurs organismes de représentation. Nous exposons maintenant l'état de reconnaissance de l'Economie sociale en France, en Espagne et en Belgique.

C'est en France que le degré de liaison entre les différentes composantes de l'Economie sociale est le plus élevé, grâce au Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives (CNLAMCA, créé en 1970) et à la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'Economie sociale (DIES, organisme public institué en 1981). En Espagne, bien que l'Economie sociale soit très fortement structurée, il faut remarquer la dichotomie existant entre la branche entrepreneuriale rassemblée au sein de la Confédération de l'entrepreneuriat espagnol de l'Economie sociale (CEPES, qui constitue le principal organisme représentatif de l'Economie sociale) et la branche associative, représentée par divers organismes mais plus morcelée toutefois ; à ce jour, la

colonne vertébrale de l'Economie sociale espagnole reste constituée par les coopératives et les sociétés de travail. En Belgique, les organisations de soutien sont essentiellement intersectorielles et liées aux grandes tendances politiques, la branche associative étant quant à elle moins structurée. C'est surtout en Région wallonne que l'Economie sociale a bénéficié d'appuis publics tendant à regrouper l'ensemble du secteur. Toutefois, le Conseil wallon de l'Economie sociale (CWES) créé en 1989, n'a eu qu'une action limitée et a été remplacé durant l'été 1999 par le Conseil wallon de l'Economie sociale marchande (CWESMa), ce qui traduit l'inflexion de la politique régionale wallonne en faveur d'une dichotomie de l'Economie sociale entre son versant marchand et son versant non marchand. On note enfin des efforts non négligeables de structuration de l'Economie sociale en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne les politiques publiques, les trois pays ont enregistré diverses avancées institutionnelles prenant plus ou moins bien en compte les spécificités et les besoins de l'Economie sociale. En France et en Espagne, le secteur jouit d'institutions publiques qui lui sont propres : en France, outre la DIES, il faut également relever l'existence d'organes consultatifs propres à l'Economie sociale et à ses composantes¹⁰ ; en Espagne, il existe de nombreuses structures publiques d'appui spécifiques à l'Economie sociale, tant au niveau de l'Etat central qu'au niveau des régions autonomes. Quant à la Belgique, si le CWES et le CWESMa témoignent d'une certaine volonté politique, ils ont jusqu'à présent eu peu d'impact en tant que représentations institutionnelles du secteur. Au niveau fédéral, bien que l'Economie sociale ne recueille encore que peu d'écho, le Gouvernement composé en juillet 1999 compte en son sein un Ministre ayant explicitement l'Economie sociale dans ses attributions, ce qui est assez prometteur. Les trois pays ont par ailleurs développé un nombre important de mesures de politique publique vouées spécifiquement à l'Economie sociale ou la touchant de façon incidente. Comme le montrera le chapitre 4, ces pays ont mis en œuvre des subsides à l'embauche, des instruments de développement, de financement et de soutien technique, des statuts fiscaux et juridiques. Au total, bien que les soutiens publics restent parfois à parfaire et à compléter, l'Economie sociale française, espagnole et belge bénéficie d'une couverture déjà avancée, qui lui a permis de se développer d'une manière relativement cohérente et continue.

Enfin, au niveau de la reconnaissance médiatique et scientifique du Troisième système, les trois pays comptent des centres universitaires spécialisés et de multiples revues scientifiques et organes de presse traitant spécifiquement ou incidemment d'Economie sociale. Des activités et événements très divers sont également organisés par les organisations support : formations, journées d'étude et d'information, remises de prix, foires de l'Economie sociale, ... qui témoignent de la visibilité dont jouit l'Economie sociale.

Pays où l'Economie sociale est en émergence

Au-delà de la France, de l'Espagne et de la Belgique dans une mesure moindre, le Troisième système reste dans la majorité des pays européens un secteur en structuration et en attente d'une reconnaissance de l'Etat. Les situations nationales sont très variées et dépendent de multiples facteurs d'ordre historique, sociologique et économique. Le groupe de pays où le Troisième système est en émergence est le suivant : Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni et Suède. Dans ces

¹⁰ A savoir le Comité consultatif de l'Economie sociale, le Conseil supérieur de la coopération, le Conseil national de la vie associative et le Conseil supérieur de la mutualité.

pays, la conception du Troisième système reste assez floue, et elle a d'ailleurs généralement évolué ces dernières années. Bien qu'ils ne bénéficient pas d'un entendement général, certains termes sont utilisés de façon croissante : Economie sociale, secteur *nonprofit*, Tiers secteur, secteur volontaire, ... Ces dénominations recouvrent des réalités diverses, et il arrive qu'un même terme ne recouvre pas le même champ d'un pays à l'autre. Dans plusieurs pays, les milieux scientifiques et politiques débattent d'ailleurs à ce sujet et dans certains cas, ces problèmes de définition se sont trouvés à l'origine d'initiatives visant à mieux comprendre le secteur (voir plus loin).

Dans ce groupe de pays, les différentes formes d'organisations de l'Economie sociale sont globalement fédérées de manière assez structurée. En général, les entités ayant adopté la forme coopérative ou mutualiste sont celles qui jouissent des relais les plus manifestes (jusqu'à l'échelon européen), au sein de regroupements sectoriels ou intersectoriels (comme par exemple les quatre grandes associations représentatives en Italie). Les liaisons sont parfois profondément liées au monde rural et agricole et/ou aux grands mouvements sociaux et politiques. La branche associative ou sans but lucratif est quant à elle traditionnellement plus divisée ; dans certains pays, elle bénéficie toutefois de liaisons non négligeables comme c'est par exemple le cas en Finlande, au Portugal ou au Royaume-Uni. Mais une caractéristique distinctive de ces pays par rapport au premier groupe de pays est l'absence presque totale de structure de liaison transversale aux trois branches de l'Economie sociale. Et même si on relève quelques tentatives dans cette voie, celles-ci restent globalement peu significatives. Cette absence de représentation transversale plonge ses racines à différents niveaux. Par exemple, c'est notamment le cas dans les pays du Sud, il existe une tendance à dissocier le versant entrepreneurial du Troisième système de son versant sans but lucratif¹¹. Ce type de dichotomie rend assez improbable l'union des différents types d'entités. Une autre explication provient de la coexistence de structures relativement anciennes et banalisées avec des formes d'organisations émergentes et très vivaces, ce qui implique une certaine incompréhension et rend les rapprochements assez difficiles.

Les politiques publiques sont elles aussi rarement transversales au Troisième système. Toutefois, dans la plupart des pays, on relève des axes de soutien public spécifiques à chaque branche du Troisième système qui, additionnés, aboutissent à une couverture non négligeable. En ce qui concerne le secteur coopératif, on relève notamment des instruments de développement, tels que les *Cooperative development agencies* (CDAs) au Royaume-Uni, en Suède et en Finlande, et la *Cooperative development unit* en Irlande. Il existe aussi un certain nombre d'Instituts coopératifs actifs dans la recherche et/ou la promotion du secteur en Italie, en Grèce, en Finlande, au Portugal et en Suède. Existents ou se développent également des dispositions statutaires et fiscales favorables aux coopératives ; citons à cet égard le statut des coopératives sociales en Italie et une loi portugaise entrée en vigueur début 1999, qui instaure une discrimination fiscale positive à l'égard des coopératives. Le secteur sans but lucratif bénéficie lui aussi de relais publics qui ne lui sont pas nécessairement spécifiques mais qui lui bénéficient dans une large mesure ; on trouve ce type de relais notamment dans le domaine des services sociaux. Dans la plupart des pays, les organisations sans but lucratif fonctionnent assez fréquemment dans le cadre de contrats passés avec les pouvoirs publics ou dans le cadre de projets expérimentaux qui peuvent associer différents niveaux de pouvoir. Le secteur associatif bénéficie par ailleurs de politiques de subside à l'emploi, notamment au Portugal (*Social labour market*) et en Irlande (*Community employment programme*). Enfin, il faut remarquer que les recommandations de politique économique

¹¹ On retrouve cette dissociation en Espagne, à un niveau moindre toutefois.

issues de l'Union européenne ont parfois un impact déterminant sur les politiques menées au niveau national. Que ce soit au niveau de la mise en œuvre des fonds structurels européens, des lignes directrices concernant les politiques nationales de l'emploi ou encore d'opérations plus ponctuelles de promotion du secteur, l'Union européenne permet d'accélérer, voire d'amorcer le processus de reconnaissance du Troisième système. C'est par exemple le cas en Suède où le développement des politiques publiques en faveur du secteur a été fortement encouragé par l'Union européenne tant au niveau de la politique de l'emploi que de la mise en œuvre des fonds structurels. En Irlande également, l'Economie sociale s'est frayé un chemin dans les sphères politiques suite aux recommandations européennes en matière d'emploi.

Une mention particulière doit ici être faite pour les Plans d'action nationaux pour l'emploi 1999. On y trouve la confirmation de la reconnaissance de l'Economie sociale comme vecteur de développement économique et d'emploi en Suède (où l'accent est mis sur l'Economie sociale et la création de coopératives) et en Irlande (développement d'un programme spécifique de soutien à l'économie sociale)¹². On y trouve aussi une reconnaissance accrue en Italie (aide à l'emploi et exemptions fiscales, soutien à l'Economie sociale, ...), au Portugal (programme de développement coopératif et plans d'action régionaux) et en Finlande (soutien à la création de nouvelles coopératives). La Grèce, le Danemark, le Luxembourg, le Royaume-Uni et les trois pays classés dans la troisième catégorie (Allemagne, Autriche, Pays-bas) apparaissent beaucoup plus en retrait par rapport au potentiel que représentent les diverses facettes de l'Economie sociale.

En ce qui concerne la reconnaissance médiatique et scientifique du Troisième système, elle est en évolution. Des initiatives ont été lancées dans plusieurs pays afin de circonscrire le secteur, de déterminer ses spécificités et ses besoins et d'envisager ses éventuels bénéfices pour la société : ainsi en va-t-il par exemple de PANCO (Grèce), d'un Groupe de travail sur l'Economie sociale mis en place en Irlande, de l'Institut pour l'Economie sociale en Suède ou encore du travail de recensement mené régulièrement au Danemark par le Centre pour le travail social volontaire. Les instituts coopératifs évoqués plus haut participent aussi à une meilleure représentation du secteur, tandis que les organisations *non profit* bénéficient de certains éclairages scientifiques ou médiatiques.

Pays où l'Economie sociale est éclatée

Le dernier groupe concerne les pays où le Troisième système est éclaté, dans le sens où la notion de Troisième système ne peut leur être transposée. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche et des Pays-Bas. Dans ces pays, la notion de Troisième système ou de troisième secteur renvoie généralement au secteur sans but lucratif. C'est d'ailleurs ce secteur qui a reçu la plus grande attention des médias et des milieux scientifiques ces dernières années, en particulier à la suite du projet Johns Hopkins. Quant à la branche coopérative et mutualiste, elle n'est pas considérée comme alternative. En effet, le statut juridique et fiscal ainsi que le comportement économique des coopératives se distinguent généralement assez peu de celui des sociétés de capitaux classiques : ainsi, bien qu'il existe une forme coopérative dans ces pays, celle-ci ne coïncide traditionnellement pas avec un genre d'entrepreneuriat d'un type réellement

¹² Il en est de même pour la Belgique (où l'accent est mis sur l'économie non marchande et l'Economie sociale d'insertion) et l'Espagne (aide à la création d'emplois dans les coopératives et les sociétés de travail et exploitation des gisements d'emplois locaux). Assez étonnamment, le Plan français apparaît en retrait par rapport à l'Economie sociale.

autre, ou en tout cas n'est pas perçue comme telle. Parfois, les coopératives se voient associées par le grand public à de lourds problèmes d'inefficacité, qui peuvent aller jusqu'à la faillite (rappelons pour mémoire l'effondrement de l'empire Konsum en Autriche). Au total, le Troisième système se voit en quelque sorte socio-culturellement amputé de sa branche entrepreneuriale, ce qui entrave de facto un rassemblement transversal de ses différentes branches.

De manière plus générale encore, ces pays sont caractérisés par une difficulté à développer un troisième secteur en dehors des sphères (para)publique et privée, et ce pour des raisons variables. En Allemagne, par exemple, la majeure partie des organisations actives dans le secteur des services sociaux et de la santé sont organisés de manière fort tutélaire par les pouvoirs publics, et les prises d'initiatives sont souvent refoulées par un contexte qui a jusqu'ici fait la part belle à une logique bureaucratique.

En matière de politiques publiques, on relève principalement deux types de tendances. D'une part, les secteurs coopératif et mutualiste ne jouissent pas d'une promotion de leur spécificité de la part des pouvoirs publics ; en Autriche, leurs valeurs ont même été entravées par l'évolution de la législation et de la fiscalité, ce qui a par exemple amené les mutuelles à adopter des formes organisationnelles capitalistes sous une simple couverture mutualiste. Soulignons que nous sommes en présence d'un cercle vicieux : le manque de reconnaissance publique renforce la banalisation du comportement économique des coopératives et mutuelles, qui à son tour n'incite pas les pouvoirs publics à soutenir particulièrement des organisations fort proches des entreprises privées classiques.

L'autre tendance à l'oeuvre concerne le secteur *non profit*. Dans chacun des trois pays, une partie du secteur associatif est aujourd'hui fortement implantée et bénéficie de subventions à grande échelle. En Allemagne, les six grandes associations de bien-être (*Wohlfahrtsverbände*, actives dans les secteurs de la santé et des services sociaux), liées aux grands courants sociopolitiques, représentent 3 % de l'emploi allemand et tirent 80 % de leurs ressources des contrats passés avec les pouvoirs publics et des remboursements par les assurances sociales. Aux Pays-Bas, le système corporatiste organise une gestion des services sociaux, des soins de santé, de l'éducation, etc. par les trois grandes communautés idéologiques ou « piliers » (les Protestants, les Socialistes et les Catholiques) ; c'est ainsi que les Pays-Bas comptent un grand nombre d'organisations privées de service public qui bénéficient d'importants financements publics et qui représentent plus de 12 % de l'emploi néerlandais. En Autriche, la situation est quelque peu différente. A côté des associations de longue date fournissant des services sociaux et notamment liées aux partis politiques ou à l'Eglise, un grand nombre d'associations ont été créées dans le cadre de la « politique expérimentale du marché du travail » ; en particulier, le programme *Aktion 8 000*, principal instrument de lutte contre le chômage de longue durée, a donné un rôle de premier plan aux associations afin de réduire la bureaucratie et de concentrer les mesures sur certains publics cibles. Nous clôturons ainsi ce premier chapitre par un bel exemple de délégation d'un service public au Troisième système, qui montre que substituer des associations aux organismes publics permet d'accroître l'efficacité du service.

BIBLIOGRAPHIE

- CECOP, 1999, Commission on Structural Funds 2000-2006 and National Action Plans.
- DEFOURNY J., 1992, « Le secteur de l'Economie sociale en Belgique », in *Economie sociale — entre économie capitaliste et économie publique*, Defourny J. et Monzón Campos J.-L. (Eds), Bruxelles, De Boeck et CIRIEC.
- DESROCHE H., 1983, *Pour un traité d'Economie sociale*, Paris, CIEM.
- EUROSTAT, 1997, *Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- ICA, 1998, *Statistics and Informations on European Cooperatives*, International Cooperative Alliance, Genève.
- PEROTIN V., 1993, « Les ESOPs aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne », in *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, Paris, n°250 (48).
- SALAMON L. M. et ANHEIER H. K., 1997, *Defining the nonprofit sector — a cross-national analysis*, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University.
- SALAMON L. M. et ANHEIER H. K., 1998, *The Emerging Sector Revisited*, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University

CHAPITRE II

ANALYSE DE L'EMPLOI

Danièle DEMOUSTIER

1. Introduction : les rapports de l'Economie sociale à l'emploi

L'Economie sociale est née en Europe, sous ses formes actuelles, dans la première moitié du 19ème siècle, d'une part pour assurer le droit au travail contre la précarisation engendrée par l'essor du salariat alors jugé « indigne » (sur le modèle des associations ouvrières de production), et d'autre part pour permettre l'accession ouvrière à la consommation (d'abord par les associations ouvrières de consommation). Dans la deuxième moitié du 19ème siècle, elle a émergé en milieu rural pour soutenir, en lien avec les politiques agricoles et le syndicalisme agricole, les exploitations familiales. Cette Economie sociale, à travers ses différentes formes de mutualisation, a longtemps été partagée entre la défense des intérêts des producteurs et la défense des intérêts des consommateurs, compte tenu de son implantation à la fois professionnelle et territoriale. Ainsi la célèbre coopérative pionnière des tisserands de Rochedale, créée en 1844 à Manchester, qui cherchait à conquérir l'industrie manufacturière et la production agricole à partir de l'union des consommateurs, a, pendant de longues années, partagé ses bénéfices entre les consommateurs et les salariés.

Mais c'est la division du travail qui l'a emporté, distinguant ce qui relève de la coopération d'usagers (épargne-crédit, consommation, assurance, tourisme ...), de la coopération de producteurs (entrepreneurs individuels et travailleurs associés) et privilégiant le modèle industriel de l'intégration verticale. Aujourd'hui, cependant, de nouvelles formes de coopératives multisociétaires et transversales émergent, associant, dans une même entité, différents membres qui peuvent être les usagers, les salariés, les « bénéficiaires », les bénévoles, et/ou les partenaires institutionnels.

Ainsi, *l'emploi* dans l'Economie sociale peut être à la fois considéré comme *une finalité* (maintien de l'activité individuelle dans les coopératives d'entrepreneurs, du travail associé dans les coopératives de production) et comme *un moyen* pour assurer un service de qualité à des usagers-associés.

La *défense et la promotion de l'emploi par l'Economie sociale* a donc historiquement pris des formes diverses :

- défense et réorganisation du travail indépendant par la coopération d'entrepreneurs individuels, d'abord dans l'agriculture puis dans l'artisanat et le commerce et de plus en plus dans le transport routier et les professions libérales ;
- passage et articulation du bénévolat et du salariat dans les organisations de services aux usagers, consommateurs ou épargnants ;
- travail associé pour maîtriser collectivement les conditions et le produit du travail, dans les coopératives et sociétés de travail.

Depuis les années 70, dans tous les pays européens, une nouvelle fonction est apparue avec l'implication d'organisations d'Economie sociale dans la constitution d'un

service d'insertion ; cette fonction s'est consolidée avec l'émergence de nouvelles activités porteuses de nouveaux emplois.

Mais la *participation des organisations d'Economie sociale à l'emploi global* est très variable en fonction des pays, compte tenu de l'importance des différentes institutions. Selon nos connaissances actuelles, elles emploieraient de 1 à 2,5% de l'emploi civil en Grèce et au Portugal ; autour de 4% à 8% en Italie, Suède, Allemagne, Belgique, France, Autriche, Finlande, Espagne et au Royaume-Uni ; et de 12,5 à 14,3% au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas¹³.

La part relative de chaque composante est variable selon que la tradition donne plus ou moins de place à l'enseignement catholique par exemple, que la législation nationale facilite plus ou moins la création et l'activité économique des coopératives et associations et selon la place de la mutualité de santé dans le système national de protection sociale. Ainsi la mutualité (de santé et, de façon moindre, d'assurance) représente au maximum 5 à 7% de l'emploi de l'Economie sociale (en France, Espagne et Allemagne). Les coopératives sont très présentes en Italie, Espagne, au Portugal, en Finlande et en Suède, soit traditionnellement, soit récemment, avec 45 à 55% de l'ensemble de l'emploi en Economie sociale ; elles occupent de 20 à 30% en Irlande, en Allemagne, au Danemark, au Luxembourg et en Autriche ; de 10 à 20% au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, en Belgique, en Grèce et en France.

Dans le premier groupe de pays, la vitalité de l'emploi provient de l'essor des coopératives de travail (et sociétés ouvrières en Espagne) et des coopératives sociales (dont l'exemple-phare vient d'Italie). Dans les autres pays, l'emploi se développe principalement à travers les associations, groupes d'auto-promotion ou organisations volontaires, qui y gèrent de 70 à 80% des emplois de l'Economie sociale.

Malgré ces différences statutaires, *l'évolution de l'emploi par activité* est très convergente dans l'ensemble des pays ; elle reflète l'évolution de l'emploi en général (passage de l'emploi agricole et industriel aux emplois de services, et des services standardisables aux services relationnels). Elle est cependant marquée par quelques spécificités que l'on peut attribuer aux caractéristiques de ces organisations (proximité territoriale ou/et professionnelle, co-production des services par les usagers et salariés, non lucrativité, construction de partenariats horizontaux et verticaux). En effet, la non-lucrativité protège ces organisations contre la « tyrannie des actionnaires » et leur permet de rester centrées sur la production de services ; leurs réserves impartageables les mettent à l'abri des délocalisations et des offres publiques d'achat ; leur difficile accès aux capitaux extérieurs les oblige à valoriser le « capital humain ». Dans ce sens, elles résistent mieux à la diminution de l'emploi dans les secteurs les plus concurrentiels (ou bien elles disparaissent collectivement). De plus, l'accent mis sur la formation des hommes les pousse à lutter contre l'exclusion en amoindrissant la sélection des travailleurs. Enfin, leur proximité avec les usagers en fait des lieux de conception de nouvelles activités et de nouveaux emplois. Ces qualités, nous le verrons, ne peuvent se déployer que si certaines conditions sont réunies.

2. L'évolution de l'emploi dans l'Economie sociale européenne¹⁴

¹³ Si l'on prend en compte les hopitaux sans but lucratif et l'enseignement catholique, la Belgique devrait glisser dans le dernier groupe avec les Pays Bas et l'Irlande.

¹⁴ Les tableaux synthétiques présentés à la fin de cette Section reprennent quelques données sur l'évolution de l'emploi dans les principaux secteurs d'activité.

Cette étude de l'évolution de l'emploi est organisée sur la base du croisement d'une approche par secteur d'activité et par structure : certaines activités sont partout gérées par le même type de structure (approvisionnement et distribution par des coopératives agricoles, accès au crédit par des banques coopératives ou mutualistes...) ; d'autres peuvent être gérées soit par des associations ou des coopératives (services sociaux, insertion...), soit par des coopératives ou des mutuelles (protection de la santé ou des biens) ; d'autres enfin sont gérées soit par des associations, soit par des coopératives, soit par des mutuelles (comme les services à domicile). On assiste cependant généralement à une double évolution : de la coopération et de la mutualité à l'association par le passage de l'identification des membres autour d'une profession à une identification à un territoire ; de l'association à la coopération par l'affirmation de l'activité économique autonome, qui est souvent limitée pour les associations.

2.1. Le travail indépendant

L'Economie sociale participe au maintien de l'activité de travailleurs indépendants (exploitants agricoles, commerçants, artisans, professions libérales ...) et au développement d'emplois dans des services communs.

C'est dans l'*agriculture* que la tradition du regroupement pour maintenir et développer l'activité individuelle ou familiale est la plus forte ; selon les pays, la part de marché des coopératives agricoles s'établit à plus de 70% dans toutes ou une partie des activités (Irlande, Pays-Bas, Finlande, Suède, Danemark, Grèce), ou de 30 à 50% (Italie, Portugal, France, Espagne ...). Presque partout ¹⁵, elles ont suivi la même évolution : un essor considérable pour structurer les marchés et conduire l'Europe à l'autosuffisance alimentaire puis aux excédents et améliorer le revenu des agriculteurs. Mais si elles l'ont freiné, elles n'ont pas enrayé l'exode rural.

Aujourd'hui, la confrontation à la libéralisation des échanges se traduit par la concentration et les filialisations d'une part, des privatisations plus brutales d'autre part. Cela induit une diminution du nombre de coopératives et une restructuration de l'emploi. Celui-ci se développe actuellement dans les filiales de transformation agroalimentaire, dans la commercialisation et dans les services (insémination, utilisation de matériel agricole ...).

L'emploi agricole se diversifie : à la division entre exploitants individuels d'un côté, et salariés des coopératives de l'autre, s'ajoute une variété de statuts intermédiaires. A côté de véritables chefs d'entreprises agricoles individuels, émergent d'une part une agriculture de groupe et d'autre part des exploitants ruraux. A côté des grandes coopératives spécialisées, se constituent de plus petites coopératives (au Royaume-Uni par exemple) sur des produits de qualité (Suède, France), biologiques (Danemark) ou sur le tourisme rural (comme en Espagne) qui imposent une grande collaboration entre agriculteurs et techniciens ; de plus, pour lutter contre la désertification de certains territoires, des coopératives ou des associations de développement rural cherchent à diversifier les activités. Ceci nécessite de créer des partenariats entre exploitants agricoles, artisans ruraux, collectivités locales ... et de reconnaître l'importance de la pluri-activité. Les formes coopératives antérieures ne sont pas toujours adaptées (telles

¹⁵ 95% de l'emploi coopératif en Grèce se trouve dans la coopération agricole, qui a été malmenée par certaines politiques publiques.

les CUMA, coopératives d'utilisation de matériel agricole en France qui ne peuvent pas associer les collectivités locales). Des coopératives plus ouvertes sont également nécessaires pour que des groupements d'employeurs, des coopératives d'activité ... puissent stabiliser le travail saisonnier.

Les coopératives *d'artisans et de commerçants* cherchent également à renforcer la vitalité et l'indépendance de leurs membres, face à la concentration de l'industrie et de la distribution. Ainsi en Allemagne, le nombre de telles coopératives (de commerce de détail, d'artisans, de professions libérales ...) est passé de 1 128 à 1 536 entre 1970 et 1995, et le nombre d'emplois, ainsi confortés, de 107 488 à 108 589 ; dans l'Est du pays, la majorité des coopératives de consommation de type socialiste ont été vendues aux groupes de détaillants (*Edeka, Rewe*) ou aux grandes chaînes de distribution. En Grèce, on recense 31 coopératives artisanales rurales, et 83 en milieu urbain. En France, près de 600 groupements artisanaux (dont 440 coopératives) regroupaient en 1994 plus de 110 000 adhérents et 54 coopératives de commerçants rassemblaient en 1996, 9 600 adhérents (soit 12 229 magasins), l'ensemble employant 103 000 personnes (+ 3% par an dans les magasins, + 1,3% dans les centrales).

Aujourd'hui d'autres professions indépendantes menacées par la concurrence ou la salarisation recherchent dans la coopération le moyen de préserver leur activité et leur autonomie. Une autre source est l'évolution du salariat vers l'externalisation et la promotion du rapport commercial au lieu du contrat de travail ; là encore, la création de coopératives apparaît comme un moyen de mutualiser les risques individuels en mettant en commun une partie des ressources et des services.

Dans *le transport routier et fluvial* (Allemagne, Espagne, France) où l'atomisation dans une multitude d'entreprises individuelles nuit à la structuration et à la régulation du secteur, des coopératives d'entrepreneurs individuels ou de travailleurs permettent d'allier l'autonomie nécessaire à la flexibilité et les services collectifs porteurs de diminution des coûts et de solidarité. Ainsi, en Espagne, 394 coopératives de transport réunissent 4 688 associés qui emploient 7 777 salariés. En France, UNICOOPTRANS regroupe 33 coopératives (810 entreprises) qui emploient 4 000 salariés. De même les chauffeurs de taxi s'organisent souvent en coopératives (Belgique, France), en combinant parfois le revenu du travailleur indépendant et la protection sociale du salarié. En Suède, 445 coopératives de PME et de travailleurs indépendants (+ 100% en 5 ans) ont vu leur nombre d'emplois multiplié par 2 pour atteindre 1 000 en 1995.

D'autres professions se sont récemment organisées pour développer leur approvisionnement en commun (ainsi en Grèce, 30 coopératives regroupent 3 950 *pharmaciens*). Plus généralement, on assiste à un essor des *coopératives de santé*, créées soit à l'initiative des professionnels de santé, soit des usagers, soit sous une forme mixte. Ainsi en Italie, 60 coopératives de médecins généralistes se sont constituées depuis 1994, soit en coopératives de services soit en coopératives sociales ; 50% d'entre elles sont membres du *Conorzio Sanita*. En Espagne, SCIAS, « coopérative intégrée de santé » regroupe une coopérative de producteurs et une coopérative de consommateurs, avec le soutien de la fondation *Espritu*. En Suède, des coopératives de santé (maladie mentale, soins dentaires) ont également vu le jour récemment.

2.2. Le secteur des services

L'Economie sociale participe depuis longtemps largement au développement de l'emploi dans les services aux usagers : coopératives ou mutuelles de crédit, coopératives de consommation, de logement, de santé, d'assurance, associations et coopératives de services relationnels (action sanitaire et sociale, loisirs, tourisme, culture, sport, environnement, solidarité internationale ...).

Dans le secteur du *crédit*, les banques coopératives et mutualistes ont fait accéder les groupes paysans et ouvriers à la bancarisation et au crédit, souvent avec le soutien des pouvoirs publics qui leur ont fait distribuer des prêts bonifiés. Aujourd'hui, leur importance et leur évolution sont contrastées selon les pays : leurs parts de marché dépassent 30% en Autriche, Finlande, France, elles se situent entre 20 et 25% en Allemagne et aux Pays-Bas, mais seulement entre 2 et 8% au Royaume-Uni, en Irlande, en Belgique et en Espagne. Aujourd'hui, la libéralisation et la banalisation du marché financier conduisent à des concentrations ; paradoxalement la bonne santé des banques coopératives conduit à deux évolutions contraires : un affaiblissement par la démutualisation (Suède, Royaume-Uni), un renforcement par développement externe (Belgique, France) grâce aux réserves accumulées et non utilisées dans des opérations spéculatives. Il ne s'agit pas alors de création nette d'emplois mais de transfert. C'est pourquoi l'emploi dans ce secteur peut être en augmentation : en France de 136 000 en 1996 à 137 000 en 1997 ; en Allemagne de 173 000 à 200 000 ; en Belgique, de 8 215 à 11 052 entre 1990 et 1997 ; au Danemark, les effectifs sont passés de 7 515 à 8 172 de 1994 à 1997 ; aux Pays-Bas, la Rabobank est la 3ème banque avec 50 000 salariés.

Le rôle des banques et agences locales semble croître (Raiffeisen, Crédit Mutuel, Caixa) alors que naissent de nouvelles sociétés de caution mutuelle et de nouvelles formes de mutualisation de trésoreries entre PME et entre associations. Ainsi, la Grèce connaît un réel essor des coopératives de crédit et des sociétés de cautionnement mutuel, pour promouvoir l'accès des couches populaires à la banque ainsi que le développement local (crédit aux PME) ; les *credit unions* se développent en Irlande (435 dont 90% sont territorialisées) et un peu plus tardivement au Royaume-Uni (398 regroupées en 2 fédérations) pour promouvoir l'accès à l'épargne-crédit. Dans un certain nombre de pays, les banques coopératives ont initié des placements éthiques (Co-op Bank au Royaume-Uni, Crédit Coopératif en France ...). D'autres formes de « financement solidaire » ont également émergé pour financer des petits projets ou des activités considérées comme « d'utilité sociale ». Il s'agit de banques ou de caisses spécifiques telles Triodos (aux Pays-Bas, en Belgique et au Royaume-Uni), l'*Oköbank* en Allemagne, la Banque Ethique en Italie, la Nef et la Caisse Solidaire Nord-Pas-de-Calais en France ; *Merkur Bank* et *Faelleskassen* au Danemark. Il s'agit également de formes d'accompagnement de porteurs de projets (Association de Développement de l'Initiative Economique) afin d'accéder à des crédits bancaires. Les banques coopératives et mutualistes interviennent souvent en amont (par la capitalisation) et en aval (par l'ouverture de crédits) de ces nouveaux modes d'accès au financement. Elles participent également au financement des autres formes d'Economie sociale : coopératives et associations, en proposant un accompagnement et quelques produits adaptés ; l'évaluation des emplois indirects soutenus par leur action est ainsi extrêmement difficile (en France estimés à 500 000).

Dans le secteur de la *distribution*, où les coopératives ont favorisé l'accès à la consommation grâce à la baisse des prix par la structuration de groupements d'achat, la plupart des pays européens ont connu un effondrement des grandes coopératives qui n'ont pu affronter la concurrence des grandes chaînes d'hypermarchés. En Autriche, la coopération a perdu 66% de ses emplois de 1988 à 1995. En Suède, elle détient encore

20% du marché, mais le groupe KF est passé de 40 000 à 18 000 emplois de 1992 à 1997. Au Danemark, la coopération de consommation reste importante dans l'alimentation où elle emploie 57% des effectifs. Une tradition conduit les coopératives à gérer la distribution de l'électricité et de l'eau sur une base municipale. Malgré les pressions vers la concession à des entreprises lucratives, les coopératives gèrent encore 27% du chiffre d'affaires, et 1/3 des emplois (4 763). Au Royaume-Uni, où les parts de marché sont passées de 7 à 4% de 1980 à 1990, la coopérative CWS a résisté au courant de démutualisation (avec une forte implantation dans la banque et l'assurance). Elle s'attache à maintenir des commerces de proximité ; en effet, le mouvement des coopératives de consommateurs développe le nouveau concept de *community shopping* pour prévenir la fermeture de petits commerces en diversifiant les produits (funérailles, voyages ...) et soutenir les projets d'ouverture de commerces de proximité (sur l'exemple de l'Ecosse). De même, *Oxford, Swindon and Gloucester Coop*, avec ses 72 magasins, a accru ses ventes de 27% et ses excédents de 60% en 5 ans. En France ne subsistent que 5 coopératives régionales et 81 coopératives spécialisées telle la CAMIF, coopérative de vente par correspondance, qui a élargi sa clientèle en créant des Unions d'Economie sociale avec des mutuelles notamment et ouvre maintenant ses propres magasins. Seule la coopération espagnole a vu le nombre d'emplois s'accroître fortement (de 7 281 à 13 268 entre 1990 et 1995, soit + 82%) grâce notamment à la prospérité des coopératives *Eroski* et *Consum* qui sont membres de *MCC-Mondragón Corporación Cooperativa* et ont racheté des chaînes de magasins. Leurs effectifs sont passés de 3 542 à 9 763, soit + 175%). L'association des salariés, au même titre que les consommateurs, ainsi que les partenariats noués avec des acteurs espagnols et étrangers (coopérative Leclerc en France) ont sans doute été des facteurs de réussite.

Dans le secteur de la *protection des personnes et des biens*, la situation est encore plus variée : en effet, les mutuelles de santé n'existent réellement que dans un nombre restreint de pays (Allemagne, Belgique, France) où elles gèrent les régimes obligatoires ou/et complémentaires de la sécurité sociale. Elles ont toutes connu des processus de fusion qui ne conduit pas forcément à des baisses d'emplois malgré les restrictions budgétaires, compte tenu de la hausse des budgets des ménages consacrés à la santé. L'informatisation des systèmes de santé va cependant rendre nécessaire la reconversion d'une partie du personnel - le moins qualifié - vers des fonctions d'accueil et de conseil. La mutualité participe à l'essor des nouveaux services aux personnes, par ses oeuvres sanitaires et sociales (dont les pharmacies gérées directement par les unions mutualistes - en France - ou par des associations autonomes d'usagers - en Belgique) et par le développement de services à domicile. Au Portugal, les 120 mutuelles de santé voient une reconnaissance croissante de leur rôle complémentaire d'assurance maladie ; cependant leurs effectifs connaissent des fluctuations annuelles - inexplicables - autour de 1 000 emplois. Ailleurs, seules quelques petites mutuelles de prévoyance subsistent. Parfois de nouvelles mutuelles se créent sur la base de la privatisation (Italie) ou de l'amélioration du service (nouvelles *Friendly Societies* au Royaume-Uni) ou de nouveaux besoins (motards, funérailles pour les étrangers, en France).

Dans le domaine de *l'assurance des biens*, on rencontre des mutuelles ou des coopératives selon les pays. Certains ont connu un processus de démutualisation (Royaume-Uni), mais lorsque la mutualité est importante (Espagne, France), elle continue à développer son activité par la diversification. Au Danemark, les mutuelles d'assurance sont marginales (1% du chiffre d'affaires), le nombre de compagnies diminue (de 100 en 1985 à 86 en 1995) mais le nombre d'emplois continue à croître pour atteindre 3 200 en 1997. De plus en plus, des rapprochements ont lieu d'une part avec les mutuelles de

santé, d'autre part avec les banques coopératives et mutualistes. Comme les banques, les mutuelles d'assurance ont une stratégie d'externalisation de leur engagement social et de leur soutien aux projets innovants. Ce n'est pas un abandon mais le renvoi dans des structures périphériques, notamment des fondations : par exemple la fondation *Cesar* (issue d'*Unipol*) en Italie, la fondation MACIF très active dans l'Economie sociale française, P&V en Belgique. Dans ce groupe, le conseil d'administration a décidé d'externaliser les « oeuvres sociales » (soit des instituts médico-pédagogiques, des centres thermaux et un institut d'hébergement qui employaient 1 000 personnes). Ainsi la fondation P&V et le fonds P&V soutiennent des projets de lutte contre l'exclusion qui ont un caractère coopératif.

Le *secteur sanitaire et social* est le secteur où l'Economie sociale est la mieux représentée, que ce soit par des associations, des mutuelles ou des coopératives ; que ce soit dans des services d'hébergement (construits dans certains pays dans les années 60), ou dans des services d'accueil et d'accompagnement ; qu'ils soient conçus à partir d'organisations religieuses, ou bien en liaison avec l'Etat, ou en substitution à l'intervention publique. Quelques pays ont un système associatif très organisé et reconnu (Allemagne, France, Portugal) ; d'autres connaissent un essor récent du fait de la privatisation des services sociaux ; mais partout, les organisations d'Economie sociale manifestent un fort potentiel d'innovation pour prendre en compte de nouveaux besoins.

En Allemagne, 6 grandes associations de bien-être social regroupent 80 000 associations qui emploient plus de 1 million de salariés permanents (dont un tiers à temps partiel, ce qui établit la moyenne à 1 207 h/an), 1,5 million de vacataires (pour 4,5 h/semaine, soit 230 000 ETP), 99 000 jeunes du service militaire et 49 000 personnes en contrats aidés. De 1970 à 1996, le nombre d'institutions a crû de 74%, le nombre de lits/places de 50% et le nombre de salariés permanents de 194%, ce qui traduit une amélioration de la prise en charge. La croissance s'est ralentie de 1990 à 1996 puisqu'elle n'a été respectivement que de 13,10 et 20%, avec une très forte hausse (de 34%) du temps partiel. Ces associations ont suscité la création de 75 000 nouveaux emplois entre 1993 et 1996, par la mise en place de la prestation dépendance pour les personnes âgées. Assurant le relais avec les financements publics nationaux, et régionaux, elles affilient un tiers des 70 000 groupes d'autopromotion locaux qui explorent la prise en charge de nouvelles fonctions (crèches parentales, accueil des femmes...).

La France a connu la même évolution : on estime à 20 000 le nombre d'associations oeuvrant dans ce secteur (dont 4 000 sont affiliées à la grande fédération UNIOSS). Elles emploient environ 620 000 personnes (soit 420 000 ETP) dans l'hébergement et le suivi des handicapés (plus de 90% de l'ensemble de l'activité), des enfants et adolescents (79%), des adultes et familles en très grande difficulté sociale (93% des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale), de la petite enfance (35%), des personnes âgées (29%), des toxicomanes ... Sur la décennie 1986-1996, le secteur sanitaire et social non lucratif a connu une croissance de l'emploi de 36% en ETP (y compris les emplois aidés en Contrats-Emploi-Solidarité, CES) et de 29% hors CES. Dans les établissements sanitaires, la représentation des associations est passée de 13% à 12,5%, et l'emploi a crû de 16% du fait de l'amélioration du taux d'encadrement. Dans l'action sociale et médico-sociale, l'emploi s'est accru de 36% ; dans l'accueil des personnes âgées de 56% (mais la part des associations dans ce champ est passée de 37 à 29% du fait du plus fort essor des secteurs public et lucratif). Dans les centres sociaux et foyers de jeunes travailleurs (gérés à 90% par des associations) l'emploi s'est accru de 126% avec une baisse de la stabilité des personnes employées, du fait de l'utilisation des

CES, facteurs de précarité (54% dans les centres sociaux). La hausse a également été particulièrement forte dans l'accueil de la petite enfance (+ 306%) d'une part car le point de départ était bas, d'autre part car la Caisse d'assurance familiale l'a particulièrement soutenu, mais ce sont majoritairement des emplois à mi-temps.

Au Portugal, les IPSS sont principalement des associations (à 73%) qui gèrent 93% du secteur. Un agrément financier lie les pouvoirs publics et les unions dont une importante est l'union des *Misericordias*. Le nombre d'unités est passé de 1 464 en 1987 à 1 919 en 1996 (+ 99,4%) et le nombre d'emplois de 14 363 à 44 213 (+ 207,8%). Aujourd'hui on estime le nombre d'emplois à 50 000. Ils se répartissent en 57% à l'intention des enfants et des jeunes, 32% pour les personnes âgées, 7% pour les familles et communautés, 4% à l'intention des handicapés. Ce public est l'objet depuis 1975, de création de coopératives de solidarité sociale reconnues par une loi de 1998. Ainsi, 46 coopératives (sur les 53 existantes) sont regroupées dans la fédération des CERCI (coopératives d'éducation et de réhabilitation d'enfants inadaptés) qui regroupe 3 000 familles, 20 000 membres, et 2 000 salariés pour 5 000 usagers par an.

En Espagne, 2 028 associations oeuvrent dans la santé (avec 1,1 million de membres, 67 442 salariés - soit 58 000 ETP - et 18 662 bénévoles ETP). 7 212 agissent dans les services sociaux (avec 2,2 millions de membres, 180 028 salariés - 151 224 ETP - et 73 016 bénévoles ETP). Dans ce secteur, on distingue les associations spécialisées (dont 4 grandes OSBL : Caritas - 4 071 salariés -, la Croix-Rouge - 2 625 salariés - les Oeuvres sociales des caisses d'épargne - 4000 salariés - et ONCE - 32 000 dont plus de 21 000 vendeurs de loterie, aveugles -) et les associations généralistes, plus petites dont les 56 340 emplois sont orientés pour 32% vers les handicapés, 21% vers les personnes âgées, 20% vers l'enfance et de façon plus marginale, vers les émigrants, réfugiés, malades du Sida, prisonniers. De nouvelles coopératives sociales ont émergé, par exemple à l'initiative de parents insatisfaits des services rendus dans le secteur public ou privé, ou de professionnels dans le maintien à domicile (par ex. *Convasad* associé à FVECTA).

En Italie, les institutions de bienfaisance et d'assistance sociales d'origine religieuse, ont été transformées en établissements publics à la fin du 19ème siècle (IPABS). Leur nombre a chuté de 9 407 en 1965 à 5 500 en 1996. La moitié des 1 000 qui ont disparu de 1977 à 1996 ont été reprivatisées. De celles qui subsistent, 1 000 offrent des services d'hébergement, 1 000 gèrent des crèches et garderies. A côté de ces grandes structures, se sont développées d'une part des associations volontaires (dont 47,4% des emplois et 48% des volontaires agissent dans ce secteur), d'autre part des coopératives sociales qui gèrent des services sociaux avec le soutien des municipalités (soit 2 300 coopératives de type A en 1996, ayant enregistré une progression de leur taille moyenne, évaluée à 29 salariés). La vitalité des coopératives est plus grande dans les régions du Nord que dans le Sud de l'Italie, c'est pourquoi les *consorzi* y développent des politiques de diffusion et de soutien.

En Suède, de nombreuses coopératives, d'usagers ou de professionnels, ont émergé dans les services sanitaires et sociaux depuis le début des années 90 du fait de la privatisation de services publics et des besoins sur certains territoires ruraux. Ainsi le nombre de coopératives de ce secteur est passé de 327 à 1 104 de 1993 à 1998, l'emploi faisant plus que doubler (de 3 100 à 7 200). L'essentiel est composé de crèches et garderies (1 000 coopératives), de services de santé (80) et de services aux personnes âgées et handicapées (20). Les associations de ce secteur ont accru l'emploi de 10 000 à

10 500 de 1994 à 1997, alors que l'emploi stagnait à 5 000 dans les fondations. Au Danemark, les fondations emploient 27 000 salariés dans ce secteur et les associations 5 800, avec une progression de 2,8% entre 1994 et 1997. En Autriche, le secteur des services sociaux occupe 64% de l'emploi associatif. Aux Pays-Bas, 1 610 associations, 45 coopératives et 7 230 fondations opèrent dans le secteur. Au Royaume-Uni, les emplois du secteur volontaire sont passés de 189 000 en 1990 à 245 000 en 1995 soit une croissance de 5% par an. En Belgique, le secteur associatif sanitaire et social emploie 110 160 personnes (+ 4,8% par an) et mobilise 1,4 million de bénévoles.

Le potentiel d'emploi est estimé fort dans ce secteur compte tenu des mutations socio-démographiques (vieillesse de la population, travail des femmes....) : 166 000 en Allemagne, de 100 à 130 000 en France, 71 000 au Royaume-Uni ... mais il n'émerge pas spontanément compte tenu des besoins de structuration et de solvabilisation.

A une politique de gestion d'établissements, s'ajoute de plus en plus un accent mis sur *l'aide à domicile* qui permet de répondre aux souhaits des personnes et des familles et de diminuer les coûts collectifs. A côté des anciennes associations, se créent une multitude de nouvelles et petites associations qui accroissent l'émiettement du secteur. Dans certains pays (comme la Belgique), le secteur non lucratif (public et privé) en garde le monopole, alors que d'autres (comme la France) ont ouvert la concurrence aux entreprises lucratives. Des tentatives de structuration de l'offre et d'expression de la demande se font à travers des plates-formes de services qui réunissent plusieurs prestataires (associatifs, mutualistes ...) ; mais les formes de solvabilisation ne sont pas stabilisées : l'expérience du chèque-emploi-service, basée sur l'exonération fiscale, a surtout conduit au blanchiment du travail au noir et est questionnée en Belgique et en France. Il tendrait à s'y substituer le titre-emploi-service avec complément de financement assuré par des institutions-tiers (entreprises, collectivités, caisses de retraite ...). En France, l'exemple du "chèque domicile" est particulièrement intéressant car il est géré par un collectif d'entreprises d'Economie sociale en liaison avec les syndicats de salariés et les comités d'entreprise.

Dans le secteur de l'éducation, l'Economie sociale intervient à plusieurs niveaux : dans des établissements d'enseignement initial sous contrat public (avec une forte représentation de l'enseignement catholique dans certains pays tels l'Irlande, la France ...), dans l'éducation professionnelle ... et, de plus en plus, dans la remise à niveau des chômeurs. En Irlande, l'emploi dans les écoles privées sans but lucratif représente plus de la moitié des emplois associatifs et 6% de l'emploi non agricole. En Espagne, 36 720 organisations emploient 130 000 salariés. Récemment se sont créées 70 coopératives d'usagers de l'éducation et 80 coopératives de professionnels. En Italie, l'éducation regroupe 28,5% du secteur volontaire soit 119 166 emplois. En France, 7 000 associations dans l'éducation et la recherche (et environ 13 000 Offices de Gestion de l'Enseignement Catholique) emploient 104 000 salariés (et 128 000 dans l'enseignement catholique). En Suède, les emplois dans la formation professionnelle des adultes sont passés de 1 650 à 18 850 dont les 3/4 dans des associations ; de plus le nombre de coopératives est passé de 71 à 108 de 1993 à 1998 dans l'enseignement primaire (les emplois passant de 210 à 650). Au Portugal, les coopératives d'éducation se sont multipliées ces dernières années (les emplois passant de 6 407 à 8 557 de 1994 à 1996) aux différents niveaux d'enseignement. Une partie de ces coopératives, appelées coopératives de solidarité sociale, s'attachent à intégrer les chômeurs au marché du travail.

La fonction d'*insertion* est en effet une caractéristique importante de l'innovation de l'Economie sociale ces trente dernières années. Elle s'est d'abord exprimée par la prise en charge, généralement par des associations d'action sociale et de parents, de la formation et de la mise au travail de groupes de handicapés (physiques et mentaux). Le moyen le plus souvent utilisé est l'atelier protégé sous différentes formes : par exemple, en Irlande 26 organisations dirigent des entreprises autour de 19 activités différentes ; en 1994 la plus grande organisation (Rehab Group) a filialisé ses activités dans l'alimentation, le textile, l'électronique et le recyclage et emploie aujourd'hui 18 000 personnes en Irlande et au Royaume-Uni. Ce modèle a servi à la création d'autres entreprises pour réintégrer des chômeurs de longue durée au marché du travail. Au Royaume-Uni un certain nombre de coopératives promeuvent la mise au travail des handicapés. En France les associations de handicapés physiques et de familles de handicapés mentaux ont obtenu la reconnaissance de deux types de structures : Centres d'Aide par le Travail et Ateliers Protégés.

Compte tenu de la rupture de la chaîne de l'insertion (famille-école-entreprise), des difficultés rencontrées par l'apprentissage, et de la tendance à la surqualification sur le marché du travail, des initiatives sont en effet apparues dans de nombreux pays pour pallier ces entraves en créant un véritable service d'insertion. Elles ont pris des formes différentes selon les caractéristiques du marché du travail (notamment le taux de chômage des jeunes, et des chômeurs de longue durée) et les politiques d'emploi en vigueur. Aux initiatives de certaines institutions (dont de grandes associations d'action sociale présentées ci-dessus), se sont ajoutées des initiatives basées sur la mobilisation de nouveaux groupes sociaux.

Cette fonction d'insertion prend des formes diverses et s'inscrit dans des organisations différentes, certaines mettant l'accent sur l'adaptation par la formation, d'autres sur la lutte contre « l'inemployabilité » par le passage dans une structure de formation-production ; d'autres enfin cherchent à intégrer durablement des personnes (souvent des minorités) sur des emplois durables dans de nouvelles structures productives. Ainsi, en Belgique, les entreprises et associations de formation par le travail, en Allemagne, les sociétés de reconversion et d'emploi, en France, les associations de formation ... sont principalement orientées vers l'amélioration de l'employabilité et de la qualification par la formation.

Devant l'insuffisance de cette approche, les entreprises d'insertion offrent une étape pour faire la transition entre la formation et la production : en Belgique, entreprises de formation par le travail, entreprises d'insertion ; en France, sous des formes diverses, des Centres d'Adaptation à la Vie Active aux Entreprises d'insertion, et de plus en plus dans les pays du sud, au Portugal, les coopératives de solidarité sociale ; en Espagne, les coopératives d'initiative sociale ; les 1 500 coopératives sociales italiennes (de type B qui salarient 23 000 personnes dont 19 300 en insertion) présentent une formule un peu différente puisqu'elles acceptent de garder durablement, sur des emplois « normaux » non subventionnés, une partie de leurs bénéficiaires ; en Autriche, le programme « Aktion 8000 » s'appuie principalement sur les organisations sans but lucratif pour réinsérer les chômeurs de longue durée pour une durée minimale de 12 mois, en suscitant de nouveaux réseaux d'aide sociale, des activités culturelles, d'amélioration du logement et des conditions de vie, ou de protection de l'environnement ; en Suède, pas plus de 10 entreprises d'insertion existent sur ce modèle.

D'autres structures se sont construites sur la mise à disposition de personnes à l'intention de particuliers, de collectivités ou d'entreprises : ainsi en Finlande les coopératives de services et d'emplois placent des migrants de l'Est qualifiés dont les diplômes ne sont pas reconnus ; en France, les associations intermédiaires et les entreprises d'interim d'insertion placent des travailleurs non qualifiés.

Dans un certain nombre de pays, à la place de l'idée d'insertion comme transition, il s'agit plutôt de créer des emplois durables. Ainsi, au Royaume-Uni, les années 80 ont enregistré un taux de croissance des coopératives de travail créées par les chômeurs parmi les plus élevés d'Europe. Les coopératives de services communautaires (crèches, soins à domicile, recyclage) ont également pour but la création d'emplois, ainsi que les entreprises communautaires d'abord implantées en Ecosse, puis diffusées dans l'ensemble du pays (aujourd'hui au nombre de 400 avec 3 500 travailleurs).

En Suède, la prise de conscience des problèmes en milieu rural puis du chômage des jeunes dans les années 80 et enfin de la crise de certains milieux urbains ont suscité la création de coopératives rurales puis de centres communautaires pour améliorer les services locaux tout en offrant du travail à des jeunes ou à des groupes particuliers. De plus en plus de projets encouragent les chômeurs à créer eux-mêmes leur propre emploi, de préférence sous la forme coopérative avec l'aide des agences régionales de développement coopératif ; ainsi s'explique en grande partie le nouvel essor des coopératives de travail. Cette idée est reprise en France et en Belgique par exemple, où les résultats de l'insertion sont limités et les risques d'alimentation d'un marché du travail secondaire et précaire ont été dénoncés. Dans ces deux pays, des entreprises d'insertion cherchent à développer le nombre d'emplois durables ; par ailleurs, des régies de quartier (municipales ou associatives), comme les 24 BBB au Pays-Bas, offrent à la fois des postes de travail en insertion et des heures de travail durables aux habitants du quartier.

Dans le secteur du *logement et des services à l'habitat*, trois cas de figure se présentent. On observe en premier lieu, des pays où les coopératives de logement étaient très actives mais sont actuellement victimes de législations restrictives ; au Royaume-Uni, depuis 1992, alors qu'elles s'adressent aux groupes défavorisés et offrent des services autour du cadre de vie ; en Allemagne, depuis 1990, alors qu'environ 2 000 coopératives de logement emploient 25 000 employés, avec à la fois une multitude de petites coopératives et quelques très grandes pour aider à l'acquisition directe ou par revente et à la location. A l'Ouest elles gèrent encore 800 000 appartements après en avoir revendu 500 000 depuis 1950 ; à l'Est, elles en gèrent environ 1,1 million. Certaines cherchent à maintenir les personnes âgées à domicile et à offrir des activités sociales et culturelles sur le quartier, ainsi que des possibilités d'insertion économique pour les jeunes.

D'autres pays connaissent un essor important ; ainsi en Irlande, leur nombre s'accroît rapidement (350 enregistrées actuellement et 100 affiliées au *Irish Council for Social Housing* dont la moitié s'adressent aux personnes âgées ou sans ressources ; au Danemark, le nombre d'emplois est passé de 10 729 en 1994 à 11 247 en 1997 (+5%) grâce au lobbying d'une importante association nationale et à une législation favorable ; au Pays-Bas, les 784 coopératives d'habitation possèdent 75% des logements en location et développent de nouveaux services sociaux ou commerciaux.

Enfin, des pays connaissent une renaissance de formes associatives et coopératives dans le logement : ainsi en France où une législation défavorable aux

coopératives de locataires et le poids des offices publics ou privés de logement social ont limité la coopération dans une zone limitée (157 coopératives essentiellement dans l'accès à la propriété avec 700 emplois), le rôle des associations a une fonction revendicative (associations de locataires ou de sans-logis). Aujourd'hui, apparaissent des regroupements d'associations de locataires notamment qui constituent des Unions d'Economie sociale pour promouvoir le logement « très social » (agences immobilières à vocation sociale, hôtels sociaux) ; de même l'expérience des régies de quartier dans l'amélioration du cadre de vie pousse les offices d'habitat social à introduire des services de proximité en offrant du travail à des jeunes de ces quartiers.

Ainsi les questions d'accès aux logements et d'amélioration de l'environnement urbain sont posées et partiellement prises en charge par des organismes d'Economie sociale ; en Suède également les coopératives d'habitation ont permis la fondation de *Medikoop* qui offre des services médicaux courants et coordonne des services de prévention et de soins à domicile pour des populations spécifiques.

Le secteur des *associations récréatives et culturelles* comprend les activités culturelles, sportives, et de loisirs (notamment envers la jeunesse). Dans la culture, les associations jouent un rôle prédominant (le secteur lucratif se développant surtout dans l'organisation de spectacles) alors que le sport est de plus en plus concurrentiel du fait des pratiques sportives individuelles dans des structures lucratives. L'importance du champ culturel est variable selon les pays (fort au Royaume-Uni, il est faible en Irlande par exemple) alors que les pratiques sportives sont plus largement répandues.

Aux Pays Bas, on recense 4 110 associations, 2 625 fondations, et 55 coopératives dans l'ensemble de ce secteur. A cela s'ajoutent 30 000 clubs de sport, regroupés dans 91 associations nationales selon l'activité. La plupart de ces clubs sont animés par des bénévoles, hormis dans 20% des clubs où des professionnels - entraîneurs - secondent les bénévoles. Les pouvoirs publics soutiennent la professionnalisation, notamment par la création de 5 000 emplois de direction de clubs. En Finlande, les associations non sanitaires et sociales sont au nombre de 138 500 avec 49 000 salariés ; les associations sportives (dont 6500 sont regroupées dans la grande union finlandaise des sports, SLU), ont annoncé en 1997 qu'elles pourraient embaucher 10 000 chômeurs si les allocations de chômage étaient transformées en aides aux associations sportives ; fin 1998, elles avaient embauché, pour une moyenne de 6 mois, 7 000 personnes. La jeunesse est encadrée par 100 associations nationales et des centaines de clubs indépendants. En France l'ensemble du secteur a connu une forte progression (+ 60% de 1991 à 1999, soit + 6% par an) avec 129 100 emplois enregistrés dans SIRENE en 1999 ; le SNOGAEC, syndicat d'employeurs, enregistre 140 000 salariés soit 70 000 ETP. Le sport est un secteur très organisé (autour du CNOSF, de 22 CROS et de 73 fédérations nationales) mais génère peu d'emploi : le bénévolat est important (en partie indemnisé) ainsi que les mises à disposition par l'administration, les collectivités locales et les fédérations. Une étude sur des clubs locaux a conduit au chiffre moyen de 1,5 emploi ETP par club. Un accord-cadre avec le CNOSF a prévu la création de 5 000 emplois-jeunes, accord porté à 6 604 emplois-jeunes par la signature de 27 fédérations ; actuellement, ces nouveaux emplois visent le développement de nouvelles activités et l'intégration de nouveaux publics. Les pouvoirs publics tentent également de professionnaliser les emplois, grâce aux associations Profession Sport, qui servent d'intermédiaires. Une nouvelle loi devrait permettre aux petits clubs de profiter de la manne financière de la médiatisation de grandes manifestations sportives. La culture est un secteur très émietté où le statut d'intermittent du spectacle conduit à limiter la durée des contrats en assurant une

indemnisation du chômage plus favorable ; et l'importance des contrats aidés (CES) n'est pas un facteur de structuration de l'emploi. Au Royaume-Uni, le secteur s'est également accru de 6% par an entre 1990 et 1995 pour atteindre 347 000 salariés (de grands musées comme le *British Museum* ou la *Tate Gallery* sont gérés par des *charities*) ; en Suède de 5% avec 22 000 emplois en 1997 (3 000 emplois ont été créés de 1994 à 1997).

Si ces deux secteurs sont généralement considérés comme des gisements d'emploi, celui-ci ne se structure qu'avec difficulté ; le bénévolat (indemnisé ou non) y reste très important, bénévolat professionnel ou non. Les liens avec les municipalités sont forts, notamment par la mise à disposition d'équipements. Mais il semble difficile de transformer le temps de bénévolat en emplois stables et de les professionnaliser. Soit le montant (culture) soit la répartition (sport) des budgets publics limite la structuration ou la reconnaissance du travail des associations et des clubs locaux.

Le secteur de l'*environnement* connaît une évolution différente ; s'il est actuellement impossible de chiffrer l'emploi, du fait de sa jeunesse et de sa dispersion, il est en voie de structuration du fait de l'augmentation de la sensibilisation et de la réglementation. L'Economie sociale s'y retrouve sous trois formes :

- dans les associations qui ont été des précurseurs, et qui assurent à la fois des fonctions d'éducation et de bureaux d'études, avec des jeunes qualifiés mais un réel turn over ;
- dans des chantiers d'insertion, associatifs ou communaux, qui permettent une première remise au travail mais sont peu qualifiants ;
- dans des structures d'insertion (avec des statuts variés mais de plus en plus commerciaux du fait de l'augmentation du capital exigé) qui recherchent une meilleure professionnalisation pour augmenter la qualité de leurs prestations.

En effet, l'entrée d'opérateurs lucratifs, bénéficiant des montages financiers liés à la réglementation, accroît la concurrence dans des activités défrichées par le secteur associatif : notamment dans le recyclage des déchets. La diffusion des « bonnes pratiques » (en particulier allemandes) permet à des pays sans expérience d'avancer plus vite sur ce secteur (par exemple création d'entreprises d'insertion au Portugal).

2.3 Les coopératives de travail

Les coopératives de travail peuvent être présentées selon 4 cas de figure.

Elles sont peu développées dans certains pays du fait de la culture et de la législation. En Allemagne, on recense 1 702 coopératives affiliées à 3 organisations avec 21 700 salariés, transformation d'entreprises collectives de l'Est en SCOP mais les groupes d'autopromotion ont de la difficulté à se structurer et se transformer en SCOP. En Autriche on ne compte que 2 coopératives avec 243 emplois mais des « entreprises autonomes » reprennent des entreprises traditionnelles en faillite.

D'autres pays n'avaient pas de tradition de coopération de travail, mais elle émerge, telles la Finlande (366 coopératives de travail emploient plus de 4 500 personnes ; la moitié peuvent être considérées comme des coopératives d'insertion) et la Suède où le nombre a doublé en 5 ans pour atteindre 445 en 1998 avec 1 000 emplois.

Les pays du Sud avec une forte tradition coopérative connaissent une forte expansion, adossée à des politiques publiques volontaristes : en Italie, 123 017 salariés sont recensés dans les coopératives de production et de services affiliées aux deux grandes fédérations coopératives (Lega et Confcooperative). En Espagne, 8 546

coopératives de travail emploient 164 352 travailleurs associés (dont 32 000 dans le complexe coopératif de Mondragón) et 7 079 *Sociedades Anonimas Laborales* avec 62 567 associés. L'emploi dans les coopératives de travail associé a continué à augmenter de plus de 10% alors que l'emploi national baissait (dans les années 1991-1995) et que disparaissaient un certain nombre de SAL industrielles créées sur la base de reprise d'entreprises en faillite dans les années 1981-1985. La baisse de la taille minimale des SAL a permis une forte reprise des créations en 1998. Au Portugal, les coopératives de production industrielle et de services (hors éducation et culture qui voient un essor de 32%) connaissent une quasi-stagnation (+ 1,8% de 1994 à 1996).

Des pays ayant une certaine tradition (Royaume-Uni et France) ont une évolution contrastée : au Royaume-Uni, on assiste à une baisse du nombre de coopératives à partir de 1988 : en 1993 on compte le même nombre des coopératives qu'en 1986 soit 1 169 coopératives avec 11 193 emplois. En France, la hausse du nombre de coopératives (de 1 367 à 1 488 de 1994 à 1998) s'accompagne d'une stagnation du nombre d'emplois (de 29 186 à 29 249), par diminution de l'effectif moyen (19,6 en 1998) ; de 1990 à 1997, la part des coopératives de services (aux entreprises et aux particuliers) est passée de 33 à 40%, celle du BTP de 34 à 33%, des métaux de 13 à 11%, des industries graphiques de 10 à 7% et des autres industries de 10 à 9%. Un renouveau se dessine avec des coopératives d'emplois et d'activités (pour mutualiser les risques de l'entrepreneuriat collectif) et des coopératives d'utilité collective (pour transformer certaines associations d'action sociale, de formation et d'insertion). Le même processus d'auto-emploi collectif est perceptible en Suède et en Finlande.

On observe donc une tendance générale vers des coopératives de plus petite taille (baisse du seuil de création souvent à 3 salariés minimum), dans les services notamment, mais aussi dans le bâtiment, l'imprimerie ... Cette évolution les rapproche des associations (même activité, taille un peu supérieure) et pose la question des relations avec les syndicats peu représentés dans d'aussi petites structures. Les relations entre la CECOP (Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises participatives) et la Conférence Européenne des Syndicats sont donc importantes pour améliorer la qualité de l'emploi dans ces petites entreprises.

Quelques indications concernant l'évolution de l'emploi dans certains secteurs et certains pays ¹⁶

Coopératives de production		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	21 700	
Autriche	243	
Espagne : coop. de travail sociétés de travail	164 352 62 567	+ 10% de 1990 à 1995 + 17% de 1995 à 1998
Finlande	4 500	x 3 en 1 an de 1995 à 1996
France	29 249	stable de 1994 à 1998
Portugal	8 557	+33% de 1994 à 1996
Royaume-Uni	11 193	
Suède	1 000	x 2 en 5 ans de 1992 à 1997

Coopératives agricoles		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	140 000	-1% de 1996 à 1999
Belgique	7 249	stable
Danemark	28 175	-1% de 1994 à 1997
Espagne	24 114	
Finlande	30 000	
France	121 000	+ 6% de 1994 à 1996 (dans les filiales de transformation)
Irlande	33 500	
Italie		- 4% de 1996 à 1999
Grèce	10 500	
Pays-Bas	54 450	
Portugal	17 416	- 2,4% de 1994 à 1996
Royaume-Uni	12 243	+ 5,5% de 1996 à 1999
Suède	33 000	-17,5% de 1992 à 1997

¹⁶ Le chiffre de la première colonne des tableaux est le dernier chiffre connu pour le nombre de salariés et la deuxième colonne donne une estimation de l'évolution de l'emploi.

Coopératives de distribution		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	25 000	
Autriche	7 815	- 66 % de 1988 à 1995
Belgique	3 323	- 0,5 % de 1990 à 1997
Espagne	7 971	
Finlande	23 700	
France	16 500	- 10 % de 1994 à 1996
Italie	49 500	
Luxembourg	450	
Royaume-Uni	69 454	
Suède	32 000	- 11 % de 1992 à 1997

Banques coopératives		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	200 000	
Autriche	48 630	- 1% de 1988 à 1995
Belgique	11 052	+ 25 % de 1990 à 1997
Espagne	9 849	
Finlande	10 000	
France	137 000	+ 0,7 % de 1994 à 1996
Italie	21 000	
Luxembourg	317	
Suède	100	

Mutuelles de santé		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	150 000	
Belgique	11 230	-2% de 1989 à 1998
France	56 900	+3% de 1994 à 1995 (surtout dans les fédérations)
Pays-Bas	1 078	-6,4% de 1991 à 1996
Royaume-Uni	27 500	
Suède	8 000	

Associations du secteur sanitaire et social		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	1 120 000	+ 3% par an
Autriche	121 600	
Belgique	110 160	+ 4% par an
Danemark	59 198	+ 0,7% par an
Espagne	247 468	
Finlande	21 000	
France	690 726	+ 5,5% par an
Italie	198 610	
Portugal	44 213	+ 6,5% par an
Royaume-Uni	245 000	+ 5% par an
Suède	22 000	+ 8 % par an

Association du secteur de l'éducation et de la recherche		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	168 000	+ 4,5 % de 1990 à 1995
Danemark	63 494	+ 4,5 % par an (+ 15% de 1994 à 1997)
France	104 623	
Irlande	64 078	
Royaume-Uni	587 000	+ 10% par an (+ 78% de 1990 à 1995)

Associations du secteur de la culture, des sports et loisirs		
Pays	Nombre de salariés	Evolution de l'emploi
Allemagne	77 350	+ 3 % par an
Belgique	14 700	+ 1,8% par an
Danemark	41 801	+ 2,5 % par an (+ 7,8% entre 1994 et 1997)
France	129 100	+ 5,5% par an
Portugal	40 754	
Royaume-Uni	347 000	+ 6% par an
Suède	22 000	+ 4, 5 % par an

3. Analyse de l'emploi

3.1 La transformation de l'emploi existant

Traditionnellement les groupements d'utilisateurs ont réussi à stabiliser l'emploi dans les services et à constituer de nouvelles professions (notamment dans le travail social) en considérant l'emploi comme une ressource, gage de la qualité et de la pérennité des services rendus. La fédéralisation comme la pression sur les pouvoirs publics ont permis la structuration et la reconnaissance des services « d'intérêt général » ; alors que la

solvabilisation - plus ou moins aidée par l'Etat - permettait l'accès à des services de plus en plus marchands.

Cependant, la pression de l'ouverture à la concurrence ou des réductions budgétaires dans de nombreux secteurs d'activité, comme la dérégulation des marchés du travail, poussent à la baisse des coûts (surtout le coût du travail) et à la diminution des effectifs dans les secteurs les plus exposés (dans la mutualité et la coopération mais aussi dans le tourisme associatif ...). Ceci conduit à fortement valoriser le bénévolat, à multiplier les fonctions d'accueil et de lien avec les usagers/clients et à chercher à davantage flexibiliser le travail. Cette flexibilité est interne et externe : interne par les modulations horaires et le développement du temps partiel, externe par la filialisation de certaines activités ...

La diversification des activités (lorsque les politiques publiques n'imposent pas un cloisonnement) comme l'adoption de stratégies de groupes (horizontaux tels les consorzi, et verticaux tel Mondragón) et des alliances inter-coopératives (mutuelles d'assurance et de santé, coopératives et associations ...) sont des moyens non seulement pour maintenir l'emploi mais pour continuer à le développer. Les trois « piliers » de ce développement semblent la recherche-développement, la maîtrise de l'épargne et la formation. Ces trois fonctions sont peu soutenues dans l'Economie sociale : l'innovation socio-économique dans les services est mal reconnue par rapport à l'innovation technologique dans l'industrie ; les structures bancaires sont de plus en plus banalisées du fait des décloisonnement, dérégulation et ratios de rentabilité inadaptés au secteur ; de ce fait les banques coopératives et mutualistes externalisent leur soutien à de nouvelles activités et aux nouveaux porteurs de projets ; enfin, la formation est segmentée (séparation entre formation technique, gestionnaire et collective), et renvoyée soit aux dispositifs publics soit aux règles du marché. Ainsi, seul le secteur de l'insertion s'est vu reconnaître un rôle intermédiaire pour les publics les plus en difficulté, alors que les nombreux organismes de formation, associatifs ou coopératifs, ne sont pas directement en prise avec les besoins des organisations de l'Economie sociale. Les écoles professionnelles au sein des mouvements, comme l'éducation coopérative, ont été délaissées au profit d'un appel au marché.

Toutefois de nombreux organismes rencontrent un besoin de qualification (effort de reconversion, chartes-qualité) et de renouvellement de la main d'oeuvre (accueil des jeunes, contrats en alternance). L'existence ou non de programmes publics ou de formes de mutualisation du financement de la formation est un facteur important de réponse à ces besoins, mais elle ne suffit pas à lier l'offre et la demande de formation dans l'Economie sociale, faute d'une réflexion sur la nature et la spécificité des besoins de formation. En France, l'USGERES, qui regroupe des syndicats d'employeurs et des fédérations d'Economie sociale, tente d'impulser une réflexion commune.

A côté de ces cloisonnements internes à l'Economie sociale, un autre frein au maintien de l'emploi relève du mode de structuration des organisations les plus anciennes. Alors que celles-ci se sont structurées, pendant les années de croissance, sur le modèle de croissance industrielle qui basait les gains de productivité sur les économies d'échelle et la standardisation, l'essor de l'emploi se fait aujourd'hui dans de plus petites unités, de plus en plus dans les services qui demandent moins de capitaux et plus d'engagement humain, dans l'expérimentation ou dans des niches de production, ainsi que par la construction de structures transversales. Cet attrait est aujourd'hui activé par la pression sur le travail indépendant (nous l'avons observé dans le transport, l'artisanat, le

commerce et de plus en plus dans les professions libérales) et par le développement de l'activité économique des associations et organisations volontaires : création de SCOP de formation, d'insertion, de coopératives d'emploi (pépinières de nouvelles activités).

Une autre caractéristique de l'évolution de l'emploi est sa féminisation croissante avec l'essor des services relationnels : au Portugal par exemple, l'emploi dans les mutuelles de santé est devenu féminin à 65% (au lieu de 50% en 1991) et dans les associations sanitaires et sociales à 81%. En France, on estime qu'il est féminin à plus de 70% dans les associations (source UNEDIC). Dans les SCOP, le nombre de femmes est passé de 13 à 16% de 1991 à 1996 du fait de la montée des services.

3.2 L'émergence de nouveaux emplois

L'expression des besoins (nouveaux besoins, nouveaux publics), et la mobilisation des personnes (physiques et morales) sur un territoire expliquent la vitalité associative et coopérative que nous avons décrite. La législation (dont la taille et le capital de départ ainsi que les formes de sociétariat), comme les contraintes réglementaires (sur certaines activités) offrent des cadres plus ou moins favorables aux organisations d'Economie sociale. L'existence d'organismes d'accompagnement de l'émergence (agences de développement régional, municipalités, autres acteurs de l'Economie sociale, mouvements alternatifs, associations relais, réseaux formels et informels) a également un influence déterminante. En amont de la structuration de l'activité, l'accompagnement doit s'attacher à l'expression des besoins qui, dans les services relationnels, ont des difficultés à s'émanciper de la sphère domestique (cas de la prise en charge des handicapés et des jeunes enfants dans les pays du sud, des services à domicile dans les pays du Nord).

Certaines activités connaissent toutefois une croissance de l'emploi supérieure à la moyenne nationale, mais leur essor peut être freiné par des contraintes institutionnelles. Il peut également se traduire par une augmentation de la précarité et une baisse du temps de travail non choisie. Les nouveaux emplois s'appuient généralement sur un mixage de bénévolat, de contrats aidés, et d'appui des municipalités mais dans de nombreux pays (notamment en Suède et au Portugal, particulièrement dynamiques) ces emplois apparaissent le plus souvent précaires et difficiles à professionnaliser : la petite taille et l'isolement, la mise en concurrence et l'instrumentalisation par les collectivités locales s'ajoutent à l'instabilité des dispositifs publics et aux financements à court terme... La précarité des personnes alimente celle des activités et des structures (Finlande, Suède), leur manque de qualification (Portugal) et donc la forte mortalité en cas de retournement de la conjoncture ou d'arrêt des mesures de soutien.

3.3 Un possible processus de consolidation

Les modes de consolidation se réfèrent à la fois à des modes traditionnels (législation, fonction employeur, professionnalisation ...) et des modes nouveaux correspondant aux évolutions en cours (financement, structuration des entreprises, statuts du travail ...). On peut distinguer des processus de consolidation engendrés par

- une législation et une réglementation qui reconnaissent les spécificités de ces entreprises privées non lucratives (par exemple en ce qui concerne d'une part les statuts de coopératives de travail favorables en Italie, Espagne et Portugal, défavorables en Allemagne, d'autre part l'accès aux marchés publics) ; mais la facilitation d'organisations de taille réduite doit s'accompagner de la reconnaissance de modes de

groupement de second degré pour éviter un émiettement, une atomisation défavorable à la consolidation ;

- l'affirmation et la reconnaissance de la fonction d'employeur, sur de « vrais emplois », par la construction d'une culture d'entreprise, la représentation du personnel, la signature d'accords collectifs, les relations avec les syndicats ;

- la professionnalisation et pas seulement la formation des personnes en contrats aidés qui alimente le turnover des personnes mais fragilise les structures (rôle des postes Fonjep et des fonds d'assurance formation, question des emplois jeunes en France);

- la structuration, la mutualisation à la fois horizontale (plates-forme, consortium) et verticale (fédération...). En fonction des activités, la stratégie de développement peut privilégier la logique d'essaimage (en « champ de fraises » des coopératives italiennes) qui nécessite des groupements souples, et la logique de groupe ascendante ou descendante (agence de coopératives de services en franchise en France) ;

- la solvabilisation durable, et pas seulement la solvabilisation de l'utilisateur (qui induit la mise en concurrence des organisations) et des activités (qui se limite à des conventions ponctuelles, et impose un lourd travail administratif) ; l'engagement durable des collectivités publiques (par des conventions pluri-annuelles par exemple) d'une part, l'abondement des financements plutôt que l'exonération fiscale, d'autre part ;

- des nouvelles formes de statuts du travail : emplois partagés, emplois progressifs, auto-emploi collectif, ... et d'entreprises plus partenariales et multi-sociétaires (telles les coopératives de consommation de Mondragon en Espagne, coopératives sociales italiennes, régies de quartier en France) qui solidarisent les usagers et les salariés, les acteurs internes et externes.

BIBLIOGRAPHIE

- CECOP, 1998, *Social Economy and the National Employment Action Plans 1998*, S. Kouvo.
- CECOP, 1999, *Communication on Structural Funds 2000-2006 and National Action Plans*
- CECOP, 1999, *Employment Ownership in Europe, a Statistical Survey of the Sector*, Bruxelles.
- CIRIEC, 1999, Autres chapitres du rapport final de cette étude et rapports nationaux des 15 pays européens formant l'annexe 1 à ce rapport.
- DEFOURNY J. et MONZON CAMPOS J.L., 1992, *Economie sociale - entre économie capitaliste et économie publique*, De Boeck Université, Bruxelles.
- DEFOURNY J., FAVREAU L. et LAVILLE J.L., 1998, *Insertion et nouvelle Economie sociale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- DGV, 1997, Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi.
- DG XXIII, 1997, *Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans l'UE*, Eurostat, Luxembourg.
- SALAMON L.M. et ANHEIER H.K., 1998, *The Emerging Sector Revisited, a Summary*, The John Hopkins University.
- EMES, 1997, *The Emergence of Social Enterprises, New answer to the social exclusion in Europe*.
- EMES, 1999, *L'émergence des entreprises sociales en Europe : un bref aperçu général L'Europe de l'innovation sociale, quel rôle pour l'Economie sociale dans la construction européenne ?*, séminaire de réflexion, DIES, CES, Paris, 22-23 octobre 1992.
- L'Economie sociale, une autre approche de l'entreprise, séminaire européen*, FPH, Paris, 14-15 novembre 1997.
- ICA, 1998, *Statistics and Information on European Co-operatives*, Geneva.
- IFG Lokale Okonomie, 1999, *The employment potential of social enterprises in 6 European member states*, Report for the Pilot action of the DGV « Third system and Employment ».
- JEANTET T., 1999, *L'Economie sociale en Europe*, CIEM.
- LAVILLE J.L. (sous la direction), 1992, *Les services de proximité en Europe*, Ten-Syros Alternatives, Paris.
- OCDE, 1998, *Les entreprises sociales dans les pays membres de l'OCDE*,
- Conseil Supérieur de la Coopération, 1998, Annexe II du rapport « Le mouvement coopératif dans l'Union européenne », Paris.
- Revue des Etudes coopératives, Mutualistes et Associatives, Revue internationale d'Economie sociale :*
- Les sociétés coopératives (agricoles) en Europe : spécificités nationales et convergences actuelles, n° 252, 2ème trimestre 1994.
 - Les coopératives de travail en Europe, n° 253-254.
 - Analyse stratégique et groupes coopératifs agro-alimentaires en Europe, n° 256.
 - La mutualité, vecteur de progrès en Europe, n° 266, 4ème trimestre 1997.

CHAPITRE III

ORGANISMES DE SOUTIEN

Roger SPEAR

1. Introduction

Les objectifs de ce chapitre sont les suivants : en premier lieu, il examine les éléments rassemblés par les partenaires du projet à partir de leurs expériences nationales en matière d'organisations de soutien aux organisations du Troisième système, y compris les expériences fructueuses et innovatrices. En deuxième lieu, il résume les différentes fonctions essentielles assurées par les organisations de soutien. En troisième lieu, il identifie leurs points forts et leurs points faibles, puis élabore un cadre analytique permettant de développer des modèles et des politiques susceptibles d'encourager de bonnes pratiques. Enfin, il aborde des questions essentielles en matière de soutien et formule des recommandations concernant les besoins et la manière dont ceux-ci peuvent être rencontrés.

2. Rôle des organisations de soutien en matière d'emploi

L'un des thèmes majeurs de ce projet était la diversité des dynamiques d'emploi au sein du Troisième système ; or, les structures de soutien jouent un rôle essentiel en ce qui concerne l'assistance aux organisations et secteurs aux différents stades de leur cycle de vie. Elles contribuent donc aussi bien à l'émergence de nouveaux emplois / de nouvelles entreprises qu'à la restructuration d'organisations bien établies. De plus, elles améliorent l'environnement et déplacent les limites du travail en transformant les emplois / le travail (emplois temporaires en emplois permanents), et en consolidant le travail existant en emplois réels (passage du travail informel au travail formel, abandon du caractère occasionnel du travail, etc.). Cette contribution se manifeste dans les domaines suivants :

a) Nouveaux emplois / nouvelles entreprises et croissance des organisations existantes du Troisième système

Le rôle des agences de développement en ce qui concerne la création d'emplois par le biais de leurs activités menées auprès des personnes sans emploi ou défavorisées est clairement avéré, par exemple au Royaume-Uni, où un lien clair a été établi entre l'existence d'une CDA (*Co-operative Development Agency*) et la création de nouvelles coopératives dans une localité ; de manière similaire, en Suède, les LKU ont été associées au développement de 1 300 emplois en 1992, lesquels ont coûté SEK 11 000 par emploi - ce montant étant très appréciable par rapport au coût d'un nouvel emploi traditionnel, qui s'élève à SEK 74 450. Au cours des dernières années, les LKU suédoises ont été à l'origine de la création de plus ou moins 300 nouvelles coopératives par an. Les informations recueillies auprès des TEC (*Training and Enterprise Councils*) au Royaume-Uni - qui au niveau régional, assurent une formation à l'entrepreneuriat et jouent un rôle de conseiller - indiquent que les personnes qui ont été conseillées avant la création d'une entreprise ont un taux de réussite de 80% après trois ans contre un taux

général de 47 %, ce qui démontre clairement la valeur des structures de soutien pour les nouvelles entreprises.

Les organisations de soutien du Troisième système ont joué un rôle décisif dans le mouvement visant à améliorer la qualité des activités et des emplois d'insertion, tout particulièrement au travers de structures d'emploi et de formation mixtes telles que le groupe WISE au Royaume-Uni (5 000 participants en 1995) ; en Allemagne, BAG et ses sept antennes régionales soutiennent et contribuent à promouvoir l'emploi pour 30 000 personnes sur le marché de l'emploi subventionné ; de même, les 1 500 coopératives sociales italiennes - fortement soutenues par leurs *consorzi* - emploient 19 300 personnes.

Les organisations de soutien du Troisième système sont particulièrement puissantes dans leurs actions envers les groupes défavorisés (femmes, jeunes, etc.). Par exemple, *Goldrausch*, un réseau destiné à contribuer à la création et au maintien d'emplois féminins, a soutenu plus de 250 projets et entreprises dans la région berlinoise ; autre exemple, *ZWAR* (Entre travail et retraite) a été à l'origine de la création de 400 groupes d'entraide pour personnes âgées en Allemagne.

Les fonctions de soutien ne se concrétisent pas seulement en termes de conseil, de développement, etc. mais incluent aussi la professionnalisation de nouveaux emplois, comme le montre l'exemple de l'*UNIOPPSS* en France, dans le domaine du travail social.

Les nouveaux emplois / les nouvelles entreprises issues de l'encouragement à l'entrepreneuriat en "pépinières / incubateurs" - par exemple la mise à disposition d'espaces de travail - ont constitué pendant des années une force des structures de soutien du Troisième système (exemple : *Bootstrap*, l'une des plus anciennes structures établies du Royaume-Uni). La notion d'« incubateurs » a été reprise avec vigueur dans le monde des affaires.

b) Préservation d'emplois

Par le biais de sauvetages

Presque tous les emplois des 7 079 SAL, *societades anonimas laborales*, (62 567 travailleurs) sont des emplois sauvés d'entreprises en faillite, et mises en place avec l'aide d'organisations de soutien telles que *FESALC* en Catalogne ; une grande partie des coopératives de production suédoises et finlandaises constituées dans les années 80 par les organisations syndicales et d'autres organisations de soutien venues en aide à des entreprises en faillite présentent le même profil ; et une partie importante des coopératives italiennes se sont constituées suite à un sauvetage, avec l'aide de la législation *Marcora* depuis 1985, ainsi qu'avec l'aide financière d'organismes tels que *CFI*, qui a soutenu la sauvegarde / création de 35 412 emplois dans les années 1987-1997. Le partenariat syndical avec d'autres formes de soutien dans le Troisième système a été vital; c'est ainsi que la dernière mine de charbon du Pays de Galles a été sauvée (ainsi que plusieurs milliers d'emplois) grâce à l'Agence de développement coopératif et de formation du Pays de Galles, qui était soutenue par les organisations syndicales.

Par la reconversion de petites entreprises dont les propriétaires prennent leur retraite

Il s'agit d'une forme importante de propriété passée aux mains des travailleurs et de structure coopérative à travers l'Europe (par exemple : *CGSCOP* en France et *EOS* au Royaume-Uni).

On estime à environ 30 000 les cas de fermeture d'entreprise familiales en Europe liés au problème du retrait des propriétaires (ICOM 1998).

c) Transformation / conversion de l'offre de services sociaux par l'Etat-providence en offre par le Troisième système

La restructuration et la transformation de l'aide sociale ont été à l'origine d'une des croissances les plus importantes constatées dans le Troisième système, tout particulièrement dans le secteur associatif, où l'emploi a augmenté de 194 % en Allemagne (1970-1996), de 36 % en France (1986-1996), etc. Dans plusieurs pays, ce secteur compte sur un petit nombre d'organisations de soutien de très grande taille, telles que *UNIOPSS* en France, *BAG* en Allemagne, et l'Union *IPSS* au Portugal ; ces organisations proposent un vaste éventail de services qui soutiennent cette croissance et qui jouent un rôle politique majeur sur le plan de la représentation et de la négociation.

Concernant ces trois modes de création d'emploi, une étude de Westerdahl et Westlund en 1998 sur 20 organisations de soutien au plan régional en Europe (portant notamment sur les *CDA* au Royaume Uni et en Suède, sur *Netz* en Allemagne, *UNINORTO* au Portugal, *CGSCOP* en France et *FCTAC* en Catalogne) teste trois hypothèses et conclut que l'hypothèse du « vide » (création d'emploi pour combler des niches / déclins) est la plus confirmée. Néanmoins l'hypothèse « d'influence » (souhait de davantage d'influence sur les organisations) et celle « d'identité locale » (dans un contexte de mondialisation, les personnes souhaitent développer des réseaux et activités au plan local) se vérifient également sur le terrain.

d) Restructuration d'organisations et de secteurs bien établis

La globalisation a été à l'origine d'une croissance importante de la concurrence dans des secteurs bien établis de l'Economie sociale, ce qui a donné lieu à des restructurations, à des consolidations et, dans certains cas, à des diversifications. La distribution (coopératives de consommateurs) a diminué dans la plupart des pays européens, sauf en Espagne (et à l'exception de quelques organisations dans d'autres pays) ; dans de nombreux cas, une diminution graduelle s'étendant sur plusieurs années a donné lieu à une concentration sous la forme de grandes organisations nationales et à un affaiblissement des structures nationales de soutien (telles que les fédérations), ce qui a hypothéqué davantage la possibilité d'une reprise.

Dans d'autres cas - comme celui des services financiers -, la situation est plus nuancée dès lors qu'elle se caractérise par une certaine croissance (comme indiqué au Chapitre 2) mais les récentes dérégulations entraînent également une concentration rapide en dépit de mesures gouvernementales de soutien et de protection. En ce qui concerne les structures de soutien, la situation se polarise avec, d'une part, de grandes banques à l'échelle nationale qui ont peu besoin de fédérations et, d'autre part, de plus petites institutions de crédit fortement dépendantes des fédérations (comme, par exemple, en Irlande). La capacité des organisations financières internationales de soutien semble limitée en ce qui concerne l'aide aux concentrations transfrontalières. Toutefois, la « diversification », sous forme de nouvelles structures de soutien pour l'investissement

social et les activités bancaires éthiques, constitue une transformation très positive de ce secteur pour tout le Troisième système (voir les considérations ultérieures sur les structures de soutien en matière d'investissements sociaux).

La situation du secteur agricole se caractérise par un déclin de l'emploi mais aussi par une concentration et une diversification (de même qu'une certaine forme d'intégration verticale dans des produits à valeur ajoutée). Par exemple, dans le secteur laitier européen, avec le début de la mondialisation, les fusions entre coopératives ont entraîné la domination de différents marchés nationaux par une seule coopérative; ceci afin de réaliser des économies d'échelle et de développer des produits à plus forte valeur ajoutée (Nilsson, à paraître).

Les structures de soutien continuent à jouer un rôle important en ce qui concerne les organisations de plus petite taille, et on a assisté à des innovations grâce à l'aide à la diversification en produits à valeur ajoutée et au soutien aux plus petits acteurs du marché (CUMA, Coopératives d'utilisation de matériel agricole en France, et MBR, organisations similaires en Allemagne comptant 187 000 membres qui bénéficient d'une réduction de 55% du capital d'investissement obligatoire). Selon la fédération nationale des CUMA (FNCUMA), les affiliés de ses 13 500 CUMA représenteraient 41% de la population active du secteur agricole (et généreraient 3 800 emplois salariés au sein des CUMA). La FNCUMA a dépassé son premier objectif, qui était de réduire le coût de la mécanisation, et propose désormais des services supplémentaires, en développant une attitude plus responsable envers l'environnement, en proposant des emplois à des jeunes, en oeuvrant avec les autorités locales à l'aménagement du territoire, etc.

e) Gestion du déclin, de la banalisation, de la démutualisation

L'exemple des CUMA évoqué ci-dessus et de leur fédération peut s'analyser comme un exemple de la façon dont une structure de soutien peut contribuer à la gestion d'une forme de déclin (en l'occurrence celui de l'emploi agricole rural). Dans des circonstances plus rudes, comme en Ecosse, le *Highland and Islands Development Board* a été à l'origine d'une innovation majeure - les *community businesses* - visant à endiguer l'exode rural en fournissant des services ainsi que de l'emploi à la communauté ; appliquée pendant vingt ans au niveau rural, cette approche a été transposée de manière très fructueuse dans certains quartiers urbains ; tout d'abord à Glasgow, puis dans d'autres parties du Royaume-Uni (400 *community businesses* représentaient 3 500 emplois en 1995) et d'Europe.

De manière similaire, la Confédération grecque des coopératives agricoles a soutenu la création de 57 coopératives agro-touristiques (essentiellement féminines) dont l'objectif était de créer des emplois dans le domaine rural grâce à une diversification touristique.

Dans les pays dépourvus de protections légales efficaces, tels que le Royaume-Uni, la démutualisation a constitué au cours des dernières années une menace très réelle pour les organisations relevant de l'Economie sociale, et la majeure partie des sociétés d'investissement et de prêts immobiliers ont adopté un statut de PLC (*Public Limited Corporation*). Le rôle des structures de soutien et des réseaux a été particulièrement important en ce qui concerne la défense des 50 sociétés restantes ; les *Building Societies Associations* et le *Co-op Party* (parti politique), ainsi que le *Social Economy Forum* et le *UK Co-operative Council* (de même que certaines organisations de consommateurs) ont

joué un rôle important en ce qui concerne la réévaluation de la valeur des sociétés mutuelles, certaines modifications de la législation mettant en place une protection plus importante et sauvant plusieurs sociétés notamment par le biais d'une modification de la réglementation (par exemple, les nouveaux membres ont été contraints de faire des donations "exceptionnelles" à des oeuvres de charité).

f) Passage du chômage ou de l'aide sociale au travail temporaire grâce à divers instruments et agences de développement.

Les structures de soutien jouent un rôle d'assistance dans les négociations d'accords avec les autorités publiques pour des mesures spécifiques, ainsi que pour l'établissement de ce genre d'initiatives.

Passer du caractère informel au formel à travers des projets communautaires temporaires a, dans certains cas, donné lieu à la création d'emplois permanents, comme dans le cas des entreprises sociales.

Le lien entre formation et emploi a été à l'origine de l'innovation majeure que constitue l'insertion par le travail (entreprises de travail et d'emploi), développée à travers les organisations de soutien de l'Economie sociale (voir l'étude du CIRIEC "Insertion et nouvelle Economie sociale", qui donne un aperçu approfondi des développements dans huit pays européens).

Le Chapitre 4 détaille certains instruments utilisés afin de tirer profit des allocations sociales et de chômage à des fins de création d'emplois.

Les systèmes SEL (Systèmes d'échanges locaux) établis dans toute l'Europe (dont plusieurs centaines au Royaume-Uni) peuvent se concevoir comme des manières de formaliser l'économie informelle (noire), d'augmenter le niveau d'activité économique, et de fournir un tremplin au retour dans l'économie formelle.

g) Mise en place de relations et création de circonstances permettant d'améliorer les marchés du travail, l'aide personnelle et l'entrepreneuriat

Cela peut se faire, par exemple, au moyen de la génération et de l'utilisation du capital social : comme l'a indiqué Puttnam (1995), les différentes institutions de l'Economie sociale contribuent de manière substantielle au capital social - d'une part en transformant la société civile et, d'autre part, en développant des clefs de croissance économique - par le biais de réseaux de relations réciproques à fort degré de confiance. Le capital social est l'une des principales externalités positives développées par les organisations d'Economie sociale. C'est le cas des 200 associations finlandaises de chômeurs, des structures commerciales communautaires et des régies de quartier dont pour chacune l'organe fédéral joue un rôle essentiel de soutien.

Les structures de soutien aident les organisations du Troisième système à apporter des réponses plus appropriées aux crises, aussi bien pour les anciens secteurs de l'Economie sociale que pour les nouveaux. Dans les secteurs les plus anciens, les pressions qu'entraînent la globalisation, d'une part, et la banalisation / démutualisation, d'autre part, posent d'importants problèmes aux grandes organisations nationales ainsi qu'aux entités fédérales. Ces pressions remettent en cause la valeur traditionnelle du lien étroit avec la communauté / les utilisateurs pour de nombreuses entreprises sociales ; se pose alors la question de savoir s'il convient de procéder à une concentration au sein de

fédérations ou de maintenir des ancrages locaux / territoriaux. Dans les nouveaux secteurs, les organisations d'Economie sociale constituent une réponse adéquate aux crises auxquelles font face les individus et les communautés dans notre société (crise en matière d'aide sociale, d'emploi et d'exclusion) ; cependant, certaines crises concernent des besoins locaux particuliers : c'est notamment le cas dans certaines communautés urbaines déshéritées, et dans des communautés multi-ethniques désavantagées et isolées. Des crises surviennent également dans la régulation des services financiers suite au retrait des services bancaires (ce qui donne lieu à une croissance importante des *credit unions* dans certains pays, comme le Royaume-Uni). Mentionnons également le problème des sans-abri et des logements à loyer modéré. Un grand nombre des activités dans lesquelles sont impliquées les organisations de soutien de l'Economie sociale se rattachent spécifiquement à certains de ces problèmes.

Il convient de souligner que dans les nouveaux secteurs, un nombre important de défis relevés par les structures de soutien répondant aux crises de l'Etat et du marché ne résident pas essentiellement dans la création d'emplois, mais bien dans « l'expression » de besoins, la négociation de ressources et la mise en place de relations *mais* la fourniture de services et la création d'emplois est l'objectif secondaire.

C'est pourquoi l'un des aspects essentiels du rôle joué par les organisations de soutien réside dans l'encouragement de l'*entrepreneuriat* (directement ou indirectement). Il est nécessaire que le soutien soit bien adapté aux différents modèles d'entrepreneuriat de l'Economie sociale, lesquels sont fréquemment de type collectiviste, tout en étant très complexes, avec des multi-partenariats impliquant souvent des problèmes difficiles de gestion et un financement multiple, lequel peut être associé à divers objectifs. Le soutien est important lorsqu'il s'agit de négocier avec de tels partenaires et au travers d'une administration publique parfois opaque et bureaucratique.

3. Typologies des structures de soutien du Troisième système en Europe

Dans cette section, nous nous pencherons sur la nature et la portée des structures de soutien du Troisième système en Europe.

La première chose qui se remarque au sujet des organisations de soutien est leur grande variété en termes de structures, de domaines d'activité, de gestion, de sources de financement et de fonctions. Celles-ci vont des holdings privés comme Arco en Belgique, aux agences de développement et instituts de recherche pouvant être aux mains d'instances publiques. L'on note également des fédérations appartenant à et contrôlées par leurs *organisations membres*, ainsi que des *réseaux* apportant également un soutien au niveau primaire. Il existe ainsi un large éventail de types de structures de soutien *horizontales* et *verticales*. Les *domaines d'activité* aussi sont particulièrement variés; ceux-ci peuvent être locaux ou communautaires, régionaux, nationaux ou sectoriels. Le système de *gestion* va du système reposant sur les membres aux systèmes désignés et contrôlés par les autorités publiques et parfois, ces différentes formes sont mélangées. De la même manière, les *sources de financement* vont des subsides publics aux cotisations des membres, en passant par les revenus provenant des services. Bien souvent, les sources de financement sont multiples. Le type d'organisation aussi varie selon qu'il s'agisse d'une organisation *spécialisée* servant un type particulier d'organisation du Troisième secteur comme les coopératives ou les associations, ou qu'elle cible un groupe d'utilisateurs particulier, par exemple les personnes souffrant d'un handicap mental ou physique.

D'autres organisations de soutien offrent un service plus *général* à différents types d'organisations, tant dans le secteur de l'Economie sociale qu'en dehors de celui-ci. De même, il existe un large éventail d'organisations à cet égard aussi. En termes de services fournis, certains d'entre eux s'adressent directement aux utilisateurs individuels ou à des groupes d'utilisateurs, en particulier lorsque ces services relèvent de la formation. Toutefois, la majeure partie de ces services s'adressent aux organisations primaires.

Le second point majeur concerne les différents *contextes* nationaux, définis par les histoires caractéristiques du Troisième système dans les différents pays européens; ce point constitue un facteur clé pour mettre en lumière les défis et les problèmes cruciaux que les organisations de soutien auront à relever, par exemple, certaines mutuelles sont clairement positionnées sur le marché tandis que d'autres sont en symbiose avec l'Etat; il en va de même des organisations bénévoles procurant des services sociaux. Alors qu'il est d'usage courant de différencier le secteur en considérant les anciennes organisations des nouvelles et les défis auxquelles celles-ci sont confrontées, les types de contexte (ci-dessous) influencent clairement les différents rôles joués par les organisations de soutien.

Public	Quasi-public/ corporatiste	Quasi- marché	Marché
--------	-------------------------------	------------------	--------

Au Royaume-Uni par exemple, le secteur marchand des services sociaux engendre des organisations de soutien mettant davantage l'accent sur des pratiques commerciales conventionnelles et s'efforçant de légitimer les valeurs et les approches de l'Economie sociale en concurrence avec le secteur privé; dans des situations de quasi-marché, les chances de réussite avec de tels arguments sont plus élevées, mais dépendent en bonne partie des négociations locales et des contextes corporatistes (ex. les systèmes de « piliers » aux Pays-Bas et en Allemagne, où des structures de soutien fédérales fortes jouaient jusqu'à récemment encore des rôles de premier plan en gérant en cartel des services sociaux par le biais de leurs organisations non marchandes affiliées, permettant ainsi un partenariat plus important entre l'Etat et les acteurs de l'Economie sociale).

Le contexte corporatiste constitue clairement une tradition européenne qui s'est avérée extrêmement efficace au fil des ans. Cette forme de corporatisme (partenariat public / non marchand lié aux différents niveaux de gouvernement) a récemment été modifiée sous les mouvements de plus en plus nombreux visant à libéraliser la relation de financement et à ouvrir les marchés protégés par la mainmise d'associations piliers comme en attestent les secteurs de l'assistance sociale aux Pays-Bas et en Allemagne (ex. Diakonie, Caritas).

Le Chapitre 1 du présent rapport, les données relatives à la proportion de l'emploi dans le Troisième système ont fait apparaître que l'Irlande et les Pays-Bas sont les deux pays au pourcentage d'emploi le plus élevé (env. 16% dans chaque cas). Aucun de ces deux pays toutefois ne figure parmi les pays où le Troisième système est largement reconnu, mais ils font preuve d'une force sous-sectorielle de différentes façons. Tous deux sont de petits pays, caractérisés par des approches corporatistes marquées, facilitant les bonnes relations entre l'état et chaque sous-secteur légitimé. Le tableau aux Pays-Bas est dominé par le secteur non marchand et le système « pilier » des services sociaux et des soins de santé procure indéniablement un soutien efficace (bien que le système même évolue vers le marché). En Irlande comme dans d'autres pays d'Europe, le corporatisme est enraciné dans des relations traditionnelles marquées entre l'Eglise et l'Etat; ceci

explique la force du secteur non marchand. Son influence sur le développement des écoles (partie intégrante du secteur non marchand) explique également le taux d'emploi élevé dans le Troisième système en Irlande.

Le Chapitre 1 faisait également apparaître les pays dans lesquels l'Economie sociale est la plus reconnue : l'Espagne, la France et la Belgique. Ici, il existe un niveau de soutien nettement plus complet avec un bon soutien de l'Etat à différents niveaux. La nature de ce soutien est étroitement liée à des caractéristiques gouvernementales spécifiques à chaque pays – l'Espagne et la Belgique ont des structures de soutien régionales particulièrement fortes, citons ainsi la FVECTA et la FSALC en Espagne, par rapport à la France, plus centralisée (mais avec les nouveaux secteurs tels que l'insertion, l'on note de nombreux liens horizontaux aux niveaux régional/local). En outre, on note un soutien marqué pour l'Economie sociale permettant une plus grande coordination entre les sous-secteurs et la représentation globale de leurs intérêts (non marchands, coopératifs et de mutuelles), ex. ESFIN en France, SOWECSOM pour la Région wallonne de Belgique, VOSEC pour la Région flamande, etc.

L'autre différence de taille en matière de soutien est que dans les secteurs établis (agriculture, distribution, etc.), les structures de soutien sont davantage verticales via les fédérations par exemple. Dans certains cas toutefois, ces fédérations sont faibles par rapport aux organisations primaires comme aux Pays-Bas, au Danemark ou en Suède, où les coopératives agricoles individuelles ou les sociétés de consommateurs sont importantes et puissantes. Il en va de même dans le secteur bancaire, où nous constatons une concentration grandissante suite à la mondialisation. D'autre part, dans les nouveaux secteurs tels que l'insertion, le soutien est bien plus fragmenté et opère fréquemment par le biais de partenariats multiples et d'une manière horizontale. Selon toute évidence, le soutien est crucial pour ces organisations actives dans de nouveaux secteurs, soit à partir de structures fédérales préexistantes comme le *Deutscher Paritatischer Wohlfahrtsverband* en Allemagne ou, de plus en plus, à partir de partenariats et de réseaux locaux comme les REAS et REDESS en Espagne, deux réseaux intersectoriels d'Economie sociale.

Bien souvent, des structures de soutien similaires dans un pays se retrouveront dans un autre pays sous différentes formes d'organisation (ex. source de financement, éventail des services, etc.). On note également quelques modèles intégrés intéressants dans lesquels l'Economie sociale semble être bien développée et établie en réseaux denses. Par exemple, à Mondragon (Espagne), il existe des écoles, une banque, une université, un centre d'innovation centre, un centre d'entrepreneuriat, etc. Il n'existe aucun modèle général – mais il peut exister des modèles de contingence plus ou moins appropriés au type de contexte, à la tâche et à d'autres facteurs ; et à l'intérieur de ces modèles de contingence, l'on note des exemples d'excellence et d'innovation pouvant être promus et adoptés à plus grande échelle.

3.1. Typologie des activités de soutien

D'une manière générale, les types d'activité vont du *support technique pour les facteurs de production* et de la gestion, au *support économique et social pour la durabilité*. Tous deux concernent la dimension sociale distinctive du fonctionnement des organisations du Troisième secteur (ex. participation/gestion) et sont en rapport avec leur rôle dans la communauté, etc. Il existe également différents types de *soutien politique*. En général, le type de soutien est étroitement lié au contexte ou au stade de

développement (voir section ci-après). Les organisations de soutien se spécialisent parfois dans une fonction, mais en général, elles mènent à bien plusieurs types de service.

Ces types de services sont:

Le soutien technique pour les facteurs de production

- La *formation* est l'un des principaux domaines d'activité. Pas seulement commerciale, elle peut également inclure différents types de formation sociale et organisationnelle, comme pour les membres des comités directeurs, les valeurs démocratiques et les pratiques pour les travailleurs ainsi que pour les compétences professionnelles de base.
- *Finances* : il existe de nombreuses activités en termes de gestion des fonds de crédit d'utilisation de garanties visant à aider les nouvelles et les entreprises existantes. L'on note également un rôle non négligeable joué par un certain nombre d'organisations de soutien agissant comme un bras décentralisé de l'état – pour la distribution des subventions, l'octroi de subsides aux individus et aux organisations répondant à certains critères définis.
- *Marketing/Achats* : les organisations de soutien peuvent faciliter les activités d'achat/ de marketing conjointes, les réaliser elles-mêmes ou aider à la création de nouvelles organisations fournissant de tels services.

Le soutien économique et social pour la durabilité

- *Développement (économique/social)* : ceci inclut le développement des entreprises, le développement de partenariats, le développement d'une dimension sociale - par exemple par l'amélioration de la gestion et la participation des membres par l'établissement de normes, l'échange d'expériences de bonnes pratiques etc. Bien souvent, les projets dans le Troisième secteur impliquent des arrangements de partenariat multiples et les organisations de soutien jouent un rôle important dans la négociation des structures de partenariat. Un autre rôle important est de faciliter les initiatives personnelles d'aide, les nouvelles organisations innovantes et les mouvements sociaux répondant à des crises (état ou marché).
- *Développement de liens communautaires* : les organisations de soutien jouent un rôle important dans l'entretien de relations et de partenariats, le développement de réseaux de capital social (ex. des réseaux de bénévoles et d'utilisateurs et de personnel permettant d'intégrer bénévoles et autres participants dans différents projets) et de cette façon, elles utilisent et font fructifier le capital social. Et comme Puttnam (1995) l'a démontré, le capital social n'est pas uniquement important pour la société civile. Il constitue également un élément crucial de l'entreprise dans les économies dynamiques.
- *Soutien administratif et à la gestion* : ces activités peuvent être réalisées pour des groupes locaux ou sectoriels d'organisations primaires ; dans certains cas pour réaliser des économies d'échelle, dans d'autres, pour fournir l'accès à un savoir-faire élevé en matière de gestion, ou à des systèmes d'exploitation plus sophistiqués (informatiques) fournissant des activités opérationnelles ainsi que des informations en matière de gestion.

- *La consultance et la recherche* constituent d'autres services importants réalisés, parfois d'une manière indépendante par les organisations de soutien, mais bien souvent soit par le biais de partenariats avec des organismes de consultance amis ou via des projets de mise en réseau.
- *Mise en réseau et échange d'informations* : les organisations de soutien facilitent bien souvent la mise en réseau des organisations primaires (parfois sur une base transnationale) pour améliorer les capacités et la qualité, développer le savoir-faire et échanger des informations concernant les défis et les bonnes pratiques. La mise en réseau peut également être intersectorielle, au sein d'une région/localité, au niveau national et international.

Le Soutien politique

- *Promotion* : à savoir la promotion du concept d'organisations d'Economie sociale, de leurs caractéristiques et de leur utilité.
- *Activités politiques* : c'est un champ d'activité vaste, en particulier au niveau fédéral (national, régional ou sectoriel), en termes de : instauration d'une base de dialogue avec les gouvernements à différents niveaux, gestion des relations avec l'état, lobbying et représentation des intérêts des organisations membres, développement de la légitimité et promotion de la législation, de mesures fiscales et de négociations pour l'inclusion générale de l'Economie sociale dans un large éventail de politiques gouvernementales. Les organisations de soutien de l'Economie sociale apportent également une 'voix' dans le processus politique et permettent aux organisations de donner du pouvoir à leurs électeurs.
- *Réglementation* : Les organisations de soutien jouent également un rôle important en termes de réglementation. Cette réglementation est généralement exécutée par le biais de rapports annuels et d'enregistrements. La législation et la fiscalité sont des domaines classiques de réglementation, mais la qualité peut résulter d'organes de réglementation plus actifs. Parfois, les organisations de soutien assurent une fonction d'auto-réglementation en relation avec la population des organisations d'Economie sociale par le biais des organes fédérés. De la sorte, elles participent à l'amélioration de la qualité des services fournis et minimisent le risque d'échec ; cette fonction se note par exemple dans les secteurs coopératifs et les organismes sans but lucratif en Allemagne. Bien souvent, cette fonction d'auto-réglementation n'est pas entièrement reconnue même si elle est relativement importante et qu'elle peut être réalisée de façon plus efficace que par l'état, avec certains avantages en termes d'économies de ressources, et des formes mieux informées et moins bureaucratiques de réglementation. (Pour un exemple relatif aux coopératives de crédit, voir Fischer 1999).

3.2 Typologie des structures de soutien

Selon toute évidence, les fonctions précitées sont réalisées à différents *niveaux* au sein des pays (local, régional, sectoriel, national). Il existe de nombreux réseaux internationaux et de nombreux exemples d'organisations fédérales internationales. De même, elles sont étroitement liées à divers *lieux*. Dans certains cas, elles appartiennent et sont contrôlées par les organisations membres de l'Economie sociale. Dans d'autres, elles appartiennent et sont contrôlées par des organes publics, "l'état", tandis que pour les nouveaux secteurs et les secteurs relativement sous-développés, les réseaux

d'activités peuvent parfois être le principal lieu de soutien. Il existe un certain soutien intersectoriel, notamment dans le cas des organisations syndicales.

Tableau 1 : Niveaux et lieux d'activité des organisations de soutien

Lieu/Niveau	Local	Régional	National	International
Réseaux	Liens formels/informels et partenariats publics	Nouvelle interconnexion des secteurs	REDEES	REVES, CIRIEC
Etat	Soutien de l'autorité locale	Départ. du gouvern. régional	Promotion originale des SAL en Espagne	CE (DG 5, 12, 23)
Mouvements d'Economie sociale	Consorti de Centres de services bénévoles CDA locales RU CSO finlandais LKU suédois	Consorti FESALC FCTAC FVECTA Mondragon	Fédérations française et italienne Lega, CGM, Confederazione. "Piliers" associatifs de services sociaux UNIOPSS; FNRdeQ Fédérations des organisations d'Economie sociale	ACME, COGECA, CCACE, CEDAG, AIM, EFC, CECOP, SOFICATRA ARIES,
Organisations syndicales	T&G (Londres)	CDTC Pays de Galles	Soutien syndical pour les politiques pro-SAL	ETUC

NB: On pourrait inclure les structures de soutien sectorielles et spécialisées, dans une nouvelle colonne verticale, mais celles-ci sont présentement comprises dans ce tableau car beaucoup de ces structures peuvent également faire l'objet d'un partenariat État / Economie sociale, par exemple : la Fondation pour la Promotion de l'Economie Sociale, dans les Asturies (Espagne), constitue un exemple régional intéressant de partenariat tripartite reposant sur le gouvernement régional, les syndicats et les fédérations de coopératives.

Les structures fédératives verticales sont typiques des structures de soutien détenues et contrôlées par des organisations d'Economie sociale établies mais de nombreuses organisations de soutien du nouveau secteur reposent sur des liens de réseau horizontaux ; cela est dû au fait que ces organisations de soutien fonctionnent en tissant des relations entre les acteurs clefs de l'économie locale/régionale ; ils jouent un rôle

essentiel dans la stimulation d'un vaste réseau de relations de confiance, c'est-à-dire le capital social. Cela peut être considéré, à bien des égards, comme une caractéristique fondamentale des mesures politiques relatives à ce secteur.

Les structures de l'État aux niveaux local, régional et national influencent le développement de l'Economie sociale à travers ses principales missions : réglementation, contrats, prestation et développement. Dans les secteurs traditionnels marchands (par exemple l'agriculture, les finances), l'État joue généralement un rôle en matière de réglementation et de développement semblable au rôle qu'il joue envers le secteur commercial privé. Alors que dans les domaines sociaux, outre son rôle en matière de réglementation et de développement, il joue un rôle clef à travers la passation de contrats ou par le financement direct des organisations de l'Economie sociale pour qu'elles puissent offrir des services, sans perdre son propre rôle de prestataire de services (ce rôle est en déclin dans de nombreux pays) ; dans certains contextes, les rôles respectifs de l'État et de l'Economie sociale sont complémentaires; mais dans d'autres contextes similaire au marché, il n'y a souvent pas de politique claire. Une position importante intermédiaire et relativement commune se rencontre lorsque l'État finance partiellement ou principalement une structure de soutien contrôlée par des organisations d'Economie sociale.

Dans les secteurs sociaux et les nouveaux secteurs (par exemple l'emploi), l'État a un rôle de développement à jouer à l'égard de nombreuses communautés et parties de la population et il a communément recours à l'économie sociale en tant qu'instrument de garantie de ses propres objectifs et de minimisation des effets externes négatifs. Ainsi, grâce à la réglementation, au développement, aux prestations, à la passation de contrats et au financement, l'État a une influence considérable sur la nature et la dimension de l'Economie sociale, cependant les politiques n'ont pas toujours une compréhension claire de ce dont bénéficiera l'Economie sociale.

Cela renvoie à la question d'indépendance vis-à-vis de l'État, les organisations de soutien jouant souvent un rôle de négociation important en ce qui concerne le programme social de l'État, par exemple en dispensant formation en relation avec la politique de l'État, en englobant les politiques dans des programmes pratiques, des projets pratiques - elles jouent un rôle de médiateur dans ce domaine. Le risque de ce type de relation est que les organisations de soutien ne soient pas assez fortes et qu'elles ne négocient pas réellement bien avec l'État en échange de l'aide offerte pour mettre en œuvre le programme de celui-ci (et, de ce fait, réduisent l'indépendance et la durabilité des nouvelles entreprises sociales).

La nature des organisations de soutien du Troisième système

Outre le type de contexte dans lequel elles exercent leurs activités, les organisations de soutien doivent clairement refléter deux autres facteurs : la nature de l'organisation du Troisième système et le stade du cycle de vie de l'organisation du Troisième système. En ce qui concerne la *nature de l'organisation du Troisième système*, les coopératives, les mutuelles, les fondations et les organisations volontaires sont fondamentalement différentes les unes des autres et connaissent même des différences en leur propre sein : les coopératives agricoles, par exemple, exigent des types de soutien bien différents que les coopératives de travailleurs et d'insertion ; les coopératives tendent à croître et à se fédérer plutôt qu'à croître et fusionner ; il existe également un principe inhérent aux coopératives qui consiste à coopérer avec d'autres organisations coopératives ; il en va de même pour les mutuelles ; alors qu'en général les organisations

non marchandes ont des croissances différentes mais elles offrent aussi fréquemment des activités de soutien aux niveaux local et régional.

La *phase de développement (cycle de vie)* de l'organisation primaire (réf. modèles de cycle de vie de Meister) constitue un autre élément important dans l'explication du besoin de ces différents modèles de soutien. Les premières phases sont principalement liées aux nouveaux secteurs alors que la phase finale correspond plutôt aux secteurs de l'Economie sociale traditionnels. Il existe une *phase de préformation* – lorsque la négociation sur les inputs doit être combinée avec l'approvisionnement de ressources non-marchandes en particulier le capital social, dans les réseaux communautaires ou sociaux. C'est au cours de la *phase de formation* que l'apprentissage est le plus présent. Elle est suivie par la *phase de post-formation* axée sur la *durabilité* - les organisations de soutien jouent souvent un rôle majeur dans le soutien de ces phases d'initiative; et enfin la *maturation* lorsque des organisations établies qui sont plus anciennes affrontent des défis stratégiques liés au changement de direction, à la diversification, etc. Les organisations de soutien jouent souvent un rôle important dans la gestion du *déclin* sectoriel et dans la résistance aux menaces de démutualisation.

Les structures de soutien destinées aux organisations d'Economie sociale sont très variées quant à la façon dont elles sont structurées et administrées. Elles remplissent de nombreuses missions, du soutien technique aux facteurs de production et de gestion au soutien économique et social pour la durabilité en passant par le soutien politique, notamment en ce qui concerne les relations de direction avec l'État. Ces missions sont réparties à différents niveaux (local, régional, etc.) et sont remplies non seulement par des structures de l'Economie sociale contrôlées mais également par d'autres acteurs, y compris l'État. Lorsqu'on envisage la nature du soutien exigé, il est important d'établir une distinction entre les besoins des anciens et des nouveaux secteurs (cycle de vie) et les différents contextes dans lesquels les organisations d'Economie sociale opèrent (quasi-public, quasi-marché, marché), étant donné que les problèmes posés varient en fonction du cycle de vie et de la situation dans les différents pays. Il n'existe donc pas de modèle universel de bonne pratique mais il existe des modèles (contingents) correspondant aux problèmes posés dans chaque situation et le présent paragraphe a tenté de définir certains des problèmes liés à ces situations.

4. Analyse

4.1 Résultats clefs de la recherche

Lorsqu'il y a un lien avec un membre, cela est considéré comme une force mais dans les cas où il n'y a pas de lien fort avec un membre, il s'agit évidemment d'une faiblesse. La finance est souvent considérée comme une faiblesse générale, c'est-à-dire l'accès aux finances et leur disponibilité. Les partenariats sont considérés comme une force parce que de nombreuses organisations de soutien disposent de la capacité de créer et de négocier avec succès des partenariats (et l'intercoopération constitue un domaine particulièrement important du partenariat). Le manque d'audience sur le plan politique est considéré comme une faiblesse c'est-à-dire que les organisations de soutien ne jouissent pas d'une influence ou d'un impact suffisants aux plus hauts niveaux du gouvernement ; et dans certains cas, le manque d'un cadre politique au niveau national pour l'Economie sociale est considéré comme une faiblesse.

Les structures locales de soutien souffrent souvent d'une fragmentation du secteur et du manque de liens fédéraux qui pourraient leur permettre d'éviter les risques de clientélisme et de concurrence au niveau local. Parmi les structures fédérales du nouveau secteur, certaines ne sont pas bien établies et dépendent d'un financement de projet (notamment un financement de la CE) pour maintenir une présence significative ainsi qu'une fonction représentative, du fait de la fragilité de leurs membres, par exemple dans les secteurs environnementaux et socioculturels.

Par ailleurs, certaines structures de soutien ont renforcé, avec un succès considérable, les possibilités d'emploi à travers, notamment, le rôle de l'UNIOPSS dans l'assistance à la reconnaissance de qualifications pour des emplois dans le secteur social. Mais il a été très difficile d'établir l'apparition d'une coordination et d'une coopération transversales (horizontales) dans tous les secteurs, par exemple en France où le CNLAMCA a éprouvé des difficultés à se forger un rôle de coordination solide vis-à-vis des puissantes organisations sectorielles.

Les organisations d'Economie sociale s'enracinant, les organisations de soutien ont plus de facilité pour les aider à créer des économies d'échelle (groupes d'achat/vente, etc.) et à accéder à des informations clefs et aux compétences.

4.2 Caractéristiques clefs des bonnes organisations de soutien

Les organisations de soutien ne possèdent probablement pas toutes l'ensemble des caractéristiques considérées comme "bonnes" et, d'une certaine façon, étant donnée la diversité des structures de soutien en Europe, toute spécification est condamnée à ne pas être entièrement respectée, néanmoins un passage en revue des principales compétences permet de faire apparaître le haut niveau de connaissances fréquemment exigé, et constitue la base en matière d'information sur la bonne pratique à adopter. Ce qui suit peut être considéré comme particulièrement important pour de nombreuses structures de soutien :

- Fournir des informations et des contacts, négocier avec des partenaires, gérer les frais de transaction, en ce qui concerne des projets réunissant plusieurs partenaires et bénéficiant de financements multiples ;
- Gérer les limites et les transitions entre les projets, eu égard à la durabilité ;
- Promouvoir la collaboration et l'intercoopération entre les différents secteurs ;
- Gérer les ressources (capital économique, politique, social) ;
- Développer des réseaux : en ce qui concerne participation/propriété, partie prenante/communauté, territorialité et capital humain
- Renforcement des compétences (qualité) et des compétences en vue de la durabilité
- Développer et soutenir l'innovation

Ces caractéristiques seront élaborées de façon plus détaillée lorsque des modèles efficaces et innovants seront envisagés dans les deux paragraphes suivants.

4.3 Modèles efficaces

Il convient de classifier les différents types de structures de soutien en recourant à un système assez simple (cf. tableau typologique, Paragraphe 3), reposant en partie sur le niveau de soutien (local/régional) et sur la spécificité des structures du Troisième système (fédération, réseaux et organismes spécialisés) ; cela représente la grande majorité des expériences trouvées de façon empirique.

Agences locales de développement

Au premier niveau, lorsque les organisations travaillent avec des groupes et sur des projets, il est parfois difficile de déterminer avec certitude la catégorie ; par exemple, une entreprise communautaire est une structure de holding possédée par la communauté ayant pour objet des projets et des activités et elle a généralement une fonction de développement qui lui est inhérente, souvent sous la forme d'une société de développement ; elle combine, par conséquent, des éléments d'une organisation du Troisième système ainsi que des éléments d'une structure de soutien - en fait cette combinaison constitue une force ; mais cela implique un certain empiètement sur d'autres paragraphes du présent rapport par le présent paragraphe.

Les agences locales aident à constituer le capital social et fournissent un cadre pour les entrepreneurs. L'agence britannique de développement des coopératives (CDA) a remporté un franc succès dans son travail avec des groupes de chômeurs ainsi que dans la création de nouvelles entreprises coopératives. Des formules similaires ont depuis été mises en place en Suède et en Finlande et il existe de nombreux autres exemples intéressants, tels que l'Agence Conseil en Économie Sociale en Belgique et l'*Irish Social Economy Unit* qui opère de façon analogue pour l'Économie sociale à "Tallaght", au sud de Dublin. Des agences de développement similaires existent dans le secteur non marchand (comme les centres locaux pour organisations non marchandes au Royaume-Uni) et leur capacité d'articuler et de faire face aux besoins sociaux est fondamentale dans le développement d'une base plus forte en faveur de la faculté des communautés défavorisées à s'intégrer dans l'activité économique ; les projets sociaux à petite échelle sont souvent suivis par des projets fournissant des services sociaux et des activités d'emploi, étant donné que la capacité pour des activités économiques se développe (comme dans les structures de holding pour les entreprises communautaires). Ces structures sont particulièrement appropriées aux communautés socialement et économiquement exclues et bien qu'une grande partie de leur financement provenant de multiples sources puisse provenir de fonds publics (y compris des contrats publics), il est important qu'à travers leurs structures elles soient considérées comme des organisations communautaires (ou du Troisième système). Elles jouent souvent un rôle intermédiaire important dans la canalisation et la clarification du cadre politique réglementaire complexe destiné à soutenir l'emploi/la formation des personnes et le développement socio-économique des communautés (les guichets uniques constituent l'un des exemples les plus développés de cette faculté générale).

Ces structures sont généralement les plus importantes dans le domaine de l'assistance aux chômeurs et aux communautés de défavorisés et leur situation est encore des plus précaires du fait de leur financement qui repose en grande partie sur des financements de projet de programmes publics (cf. point concernant la durabilité). Il est

donc indispensable de trouver des moyens de renforcer leurs capacités à surmonter les incertitudes - à travers le partenariat et des réseaux.

Il existe une option consistant à garantir ce niveau de soutien des structures locales de gouvernement (comme c'est le cas dans certains pays) mais elle comporte le désavantage d'être plus encline à accentuer les priorités de l'État dans les projets et à réduire le sens de la propriété qui est important à développer pour l'entraide personnelle. Une alternative (dans les établissements britanniques par exemple) consiste à développer un fonds de possession par l'intermédiaire de fondations destinées à procurer des fonds, généralement sous forme de propriété (bureaux, ateliers pour les projets). Cela permet d'assurer une certaine stabilité et d'améliorer la gestion des risques grâce à des revenus provenant des loyers et d'offrir un lieu pour les échanges entre projets/organisations ; une enquête récente a révélé que les établissements possédant de nombreux actifs généraient des revenus bien plus importants que les établissements disposant de peu d'actifs (CAF 1998). Les partenariats et les bénévoles constituent, en outre, un autre moyen d'apport de ressources supplémentaires (finances, connaissances, capital social) et permettent ainsi de réduire la précarité.

Une autre approche qui se développe de plus en plus consiste à mettre l'accent sur l'entrepreneuriat ; à titre d'exemple, les Boutiques de Gestion françaises se concentrent sur les nouveaux types d'entrepreneurs et tentent de favoriser la création de 6 000 emplois par an, dans une gamme de secteurs englobant l'Economie sociale.

Cependant, pour de nombreuses organisations du nouveau secteur et pour leurs structures de soutien, un fort besoin de coordination apparaît (afin d'éviter la fragmentation et l'isolement), c'est pourquoi certains mécanismes de coordination entre les secteurs, à ce niveau ou au niveau régional, sont essentiels. Les réseaux, pour des groupes analogues, destinés à renforcer leurs capacités sont très répandus mais il serait également utile d'améliorer la mise en réseau intersectorielle car parfois le fait de dépasser les frontières artificielles entre les différentes parties du secteur non marchand et entre les secteurs non marchands et coopératif peut être très enrichissant.

Le modèle italien des *Consorti* opère à plusieurs niveaux différents (local, régional, sectoriel) et il est connu en particulier pour son soutien aux coopératives établies, il y remplit de nombreuses missions commerciales en faveur de groupes d'entreprises (il est également un point central pour l'échange de services/conseils entre coopératives), il assure des économies d'échelle et centralise l'accès aux connaissances, à la formation et à d'autres services. Il en existe généralement deux types principaux : des consortiums d'entreprise qui réalisent la fabrication et la commercialisation au nom de leurs membres, par exemple l'industrie des produits agricoles ; et les coopératives de services qui centralisent des missions en faveur de leurs membres, par exemple l'achat, le stockage, l'accès aux connaissances techniques.

Agences régionales de développement

Avec la régionalisation croissante de l'Europe, l'échelon régional est devenu plus important. À ce niveau, on s'attend à ce qu'une gamme plus large et plus approfondie de services soit offerte aux membres ainsi que des activités de développement et des relations politiques de haut niveau avec le gouvernement régional. Par conséquent, la FVECTA, agence destinée à soutenir 460 coopératives ouvrières de production dans la province espagnole de Valence, est démocratiquement administrée par les coopératives

qui lui sont affiliées ; elle offre des services très diversifiés comprenant : le développement d'entreprises nouvellement créées et constituées, un "guichet unique" d'aide à la promotion, des échanges d'informations, un service de formation substantiel en partie dirigé par une fondation spécialement créée à cet effet et en partie sous-traité auprès d'une coopérative ouvrière de formation professionnelle ; elle a également joué un rôle de premier plan dans un certain nombre de projets européens innovateurs.

L'exemple de développement régional du Troisième système le plus marquant est peut-être celui des coopératives de Mondragon au Pays basque, dans le nord de l'Espagne. Elles constituent non seulement l'exemple d'une vision et d'une stratégie globale mais également d'un soutien permanent et d'une innovation pour des entreprises sociales établies. Elles ont débuté par une école de formation à partir de laquelle les premiers élèves ont créé une coopérative à Ulgor en 1956 ; celle-ci a prospéré et le modèle s'est développé ; par la suite, la banque (*Caja Laboral Popular*) a joué un rôle majeur dans le processus entrepreneurial de création de nouvelles coopératives et de soutien de la croissance des coopératives déjà existantes ; cela a été possible non seulement grâce à la canalisation du financement communautaire destiné à de nouvelles entreprises coopératives mais également grâce à la façon dont sa « division entreprise » a parfaitement institutionnalisé le processus de l'entreprise ; par la suite, la capacité éducative a été renforcée par la création d'établissements coopératifs d'enseignement supérieur, par des installations de recherche et développement (Ikerlan), une institution de formation des dirigeants et un organisme de sécurité sociale. La direction des 134 coopératives employant plus de 34 000 ouvriers (1997) est désormais bien établie au sein d'une fédération démocratique, MCC, Société coopérative de Mondragon. Les "grupos" (fédérations locales de coopératives) fournissent la base de diverses missions économiques et de direction mais leur caractéristique la plus intéressante repose sur le rôle qu'ils ont joué en facilitant le changement économique, moyennant un coût social réduit en procédant à un transfert interne d'ouvriers entre coopératives - de celles en déclin économique vers celles en croissance. Cela a constitué une part fondamentale de la stratégie de survie des coopératives en récession, alors que le large éventail de structures de soutien et leur modèle intégré inspirent de nombreuses personnes.

Fédérations et organismes nationaux

À ce niveau, les organismes nationaux peuvent avoir un rôle de dialogue avec l'État, de gestion des relations et/ou de représentation politique et de lobbying. Alors que dans de nombreux pays il peut y avoir de fortes fédérations de coopératives ou d'organisations volontaires, il est plus difficile de développer de forts organismes de coordination à travers tous les secteurs de l'Economie sociale.

Les exemples suivants illustrent bien ce que sont les organismes nationaux de coordination représentant l'Economie sociale : CEPES en Espagne ; en France, le CNLAMCA assure la politique d'intégration et de coordination pour le secteur alors qu'en Grèce PANCO (union ayant pour but de soutenir les organisations de l'Economie sociale) remplit des fonctions représentatives essentiellement pour des coopératives et des mutuelles. En général, une organisation d'envergure nationale a tendance à être sommaire ou faible.

En Irlande, *Area Development Management Ltd* fournit un bon exemple d'organisme parapublic jouant un rôle intermédiaire, de façon effective, en faveur d'une

distribution de subventions globales et d'un soutien technique destiné spécialement aux chômeurs de longue durée.

Dans les secteurs sociaux et d'insertion, on assiste à un dynamisme croissant à l'échelon local avec de bons niveaux de participation civique mais ces initiatives sont souvent faibles et fragmentées - une stratégie efficace repose sur l'intégration dans des structures de soutien nationales - comme en Allemagne où la grande association sociale fédérale *Deutscher Paritatischer Wohlfahrtsverband* a accepté comme membres, des groupes locaux d'entraide et elle est devenue l'association du secteur social ayant la plus forte croissance ; à bien des égards, cela met en parallèle les différents types de partenariats locaux en ce qui concerne les initiatives en matière d'emploi qui ont donné d'excellents résultats dans de nombreux pays ; mais cela démontre que les membres de fédérations établies sont considérés comme des éléments clefs de la durabilité à long terme, à la fois pour des nouvelles petites initiatives et pour des structures établies.

CGM est un grand consortium national de coopératives sociales en Italie ; il dispose également de consortiums territoriaux ou régionaux et de sa propre structure de soutien financière interne - CGM Finance. Il constitue un exemple marquant dans le renforcement de capacités destinées à la croissance des coopératives sociales ; il a très bien réussi à développer des coopératives membres viables - il n'y a pratiquement pas eu d'échec au cours de ses nombreuses années d'existence!

Le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (France) a été un organisme politiquement efficace dans la représentation de ses membres, en leur fournissant des services et en assurant le développement - en étendant le modèle R de Q à travers la France. En outre, il a introduit la reconnaissance d'une marque de qualité basée sur une charte qu'il a élaborée. La question de la qualité concerne les personnes qui financent et les consommateurs/usagers, en termes de niveaux standard minimums pour chacun d'entre eux. Dans d'autres contextes, la promotion de la qualité peut constituer une forme de défi efficace vis-à-vis de la structure dirigeante en place dans les organisations d'Economie sociale qui pourraient ne pas servir parfaitement les intérêts des usagers.

Organismes internationaux

Les secteurs établis ont tendance à être bien représentés à ce niveau ; ACME, par exemple, a joué un rôle clef en aidant les coopératives d'assurances et les mutuelles à se transformer à la suite de la globalisation et de la déréglementation ; mais le nouveau secteur privilégie les réseaux à une bonne représentation verticale. Et, en général, les organismes en place sont lents à pénétrer le nouveau secteur, cela est peut-être dû au fait que les coopératives ouvrières de production font à la fois partie de l'ancien et du nouveau secteurs, CECOP a pénétré d'autres domaines du nouveau secteur, essentiellement les coopératives sociales. Il est également très actif sur un large éventail de projets internationaux.

Organismes spécialisés - finances

Les organismes financiers ont connu une forte croissance dans le domaine de l'Economie sociale, ils sont nombreux, variés et encore en augmentation ; ils jouent souvent un rôle différent de celui des institutions financières traditionnelles en intégrant en leur sein des missions de développement. L'Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale (INAISE) a récemment mené une enquête sur près

de 50 institutions en Europe ; elles englobent à la fois des organisations présentes dans le domaine de l'Economie sociale en tant qu'alternatives aux institutions commerciales et celles qui franchissent la frontière en agissant dans le domaine des ressources de l'Economie sociale. Pour résumé brièvement la situation, il y a 5 catégories :

Type 1: Cagnottes, clubs d'investissement, fonds locaux basés soit sur leurs membres soit sur des sociétés locales de capital risque. Leurs caractéristiques sont les suivantes : emprise locale ; autofinancement ; petite échelle ; engagement de bénévoles ; (par exemple Cigale en France, Aston Reinvestment Trust au Royaume-Uni (sur le modèle des banques communautaires aux Etats-Unis), Mag2 Finance (qui fait partie d'une nouvelle banque éthique italienne), Herrikoa au Pays basque français ; et des organismes spécialisés tels que Goldrausch en Allemagne destiné à aider les femmes entrepreneurs à faire face à de réels problèmes de façon différente.

La croissance de LETS (systèmes commerciaux d'échange locaux), qui sont des systèmes d'échange analogues à ceux du type 1, a contribué à la lutte contre l'exclusion financière et a joué un rôle précurseur important dans le développement économique en encourageant l'économie informelle (des LETS ont été constitués dans la plupart des pays de l'Union européenne : par exemple, 450 au Royaume-Uni, 60 aux Pays-Bas, 50 en France, 20 en Belgique).

Type 2: Agences ayant des liens étroits avec les autorités publiques : FGIF (Fonds de Garantie pour les Initiatives Féminines, il fait partie d'IDES) en France, RIM (projet de soutien aux micro-entreprises) au Portugal. Sowecsom, société d'investissement régionale wallonne qui rentre dans cette catégorie et remplit d'autres fonctions de développement. On constate un intérêt croissant pour les systèmes de garantie mutuelle tels que NAMGS au Royaume-Uni et, en Grèce, la législation récente va permettre la création d'une structure similaire (ils couvrent les PME ainsi que les entreprises sociales).

Type 3: Banques éthiques : Ekobanken, Triodos Bank, Credal, Hefboom.

Type 4: Instruments financiers des réseaux d'entreprises : Socoden lié aux SCOP françaises utilisant 0,1% du chiffre d'affaires, Co-op 57 en Espagne, COSIS (fonds pour entreprises sociales en Italie) et CFI (fonds coopératif/syndical pour sauver les sociétés de la faillite). (NB : les catégories susmentionnées correspondent à une classification de l'INAISE).

Type 5: Le modèle de financement par la loterie mérite une remarque particulière puisqu'il existe dans de nombreux pays et qu'il pourrait être un modèle pour tous les pays. À titre d'exemple, RAY et Oy Veikkaus Ab en Finlande disposent d'un monopole d'État mais offrent en échange une grande partie de leurs excédents à l'Economie sociale ; ONCE (association pour les aveugles) en Espagne.

Légende Tableau 2 :

(-) données non disponibles ou non applicables. (NS) non significatif ; (1) ou (2) lorsqu'un fonds est mentionné deux fois, eu égard à ses différents types d'opération.
Source : INAISE.

Tableau 2 Investissement par emploi créé

	Nombre potentiel de projets financés par an	Investissement moyen par projet (ECU)	Nombre d'emplois créés par projet (moyenne)	Investissement par emploi créé (ECU)
Socoden (2) sauvetage	16	24 000	18,8	1 200
Cigale	1	2 000	2,5	1 300
Socoden (1) start-ups	23	6 000	4,3	1 400
PYBT	4,000	3 000	1,9	1 500
First Step	135	3 750	2,5	1 500
SCEIF	5	19 850	11,8	1 700
Goldtausch	35	3 000	1,5	2 000
Hefboom (2) soc. enterprises	-	40 000	17,5	2 300
Herrikoa	12	36 000	14,3	2 500
Ecos capital riesgo	3	112 000	4,5	2 500
FFA	175	3 000	1,1	2 700
ADIE	700	3 500	1,2	3 000
ICOF		22 500	6 to 7	3 750
IDES (FGIF)	65	13 800	1,8	3 800
MAG 2 Finance	20	15 000	3,9	3 850
Tallow (1)	(2)	145 000	35,0	4 150
Genèse	50	4 300	0,9	4 500
Crédal (1) self-start	8	5 000	1,0	5 000
Eko-osuuspankki (2) peer group	-	6 100	1,0	6 100
Stichting Werkgelegenheid	5	14 300	2,0	7 150
Clones CU	(2)	62 500	8,0	7 800
Hefboom (1) gen.	5	33 000	4,1	8 000
Blessington CU	(1)	125 000	10,0	12 500
CFI	10	475 000	38,0	12 500
Bank für KMU	700	100 000	1,0	18 500
RIM	200	38 000	3,3	18 700
Coop 57	3	28 000	5,0	18 700
Crédal (2) gen.	20	62 500	2,9	21 000
COSIS	30	163 500	7,8	21 000
NEF	120	30 000	1,3	23 700
SIR	500	104 500	4,7	53 800
Sowecsom	trop récent	130 000	0,6	NS
AFW	3	750 000	2,0	NS
AKF	1	450 000	0,0	-
Eko-osuuspankki (1) bank project	non opérationnel	-	-	-
ART	trop récent	-	-	-
CAF	trop récent	-	-	-
Merkur	80	-	-	-
ITUT	-	-	-	-
Tallow (2) gen.	65	4 000	-	-
GLS Gemeinschafts bank	-	-	-	-
LIF	10	120 000	-	-
Triodos-Art	5	37 000	-	-

Les dépenses annuelles moyennes par personne pour le chômage dans l'Union en 1995 s'élèvent approximativement à ECU 9 000 . Dans quatre pays - Danemark, Pays-Bas, Autriche et Suède - ces dépenses sont presque doublées alors que dans trois pays - Espagne, Portugal et Grèce - elles correspondent environ à la moitié de ce montant.

Ce résultat peut être comparé à l'investissement du capital de départ dans 8 pays européens, avec un investissement moyen pondéré par emploi créé grâce à ce type d'instrument de ECU 14 666.

Une autre comparaison avec le soutien du gouvernement à l'investissement industriel à grande échelle (Ford/VW au Portugal en 1991 pour un coût de ECU 220 980 par emploi; ou LG Electronics au Royaume-Uni en 1996 pour un coût de ECU 40 890 par emploi).

Les cas susmentionnés ont été sélectionnés sur la base de l'innovation, de la diversité et d'un certain degré de représentation géographique. Ces organismes financiers liés à l'Economie sociale représentent une nouvelle vague qui s'est rapidement développée ces dernières années en parallèle avec l'intérêt croissant pour l'investissement éthique. Il s'agit d'instruments de prêt « parabancaires » plutôt que des « distributeurs de subventions », ils sont souvent récents, petits mais en pleine croissance. Néanmoins, ces organismes vont pour la plupart au-delà du modèle traditionnel de la banque et assurent une certaine forme de soutien supplémentaire, ce qui permet d'expliquer leurs faibles taux d'échec/défaut ; ces services comprennent traditionnellement le renforcement des qualifications des personnes ou le renforcement des capacités des entreprises (au moyen de conseils juridiques, de conseils sur la planification des activités, d'une étude de marché, etc.). L'emploi constitue l'objectif principal d'un peu moins de la moitié d'entre eux, bien qu'il s'agisse d'un objectif accessoire pour d'autres ; et un peu moins de la moitié visent à atteindre des groupes défavorisés (femmes, jeunes, handicapés).

Le tableau ne fournit pas une description exhaustive du secteur, il représente plutôt les développements les plus innovants et les plus récents ; il ne tient pas non plus compte du type 5 (modèle de loterie). Il existe également des institutions financières de l'Economie sociale bien établies (dans les secteurs bancaires et du crédit) qui jouent un rôle dans la création d'emplois ; il y a aussi d'autres exemples d'institutions spécialement orientées vers l'emploi dans l'Economie sociale ; ainsi bien que CFI et COSIS en fassent partie, il y en a d'autres dans le secteur italien qui est très bien développé (en particulier les fonds mutuels tels que Fondosviluppo, Coopfond - 5 553 emplois en 6 ans, Generalfond, Promocoop et Banca Popolare Etica, etc.) ; ou d'autres organismes établis tels que Unity Trust au Royaume-Uni, CLP au Pays basque espagnol, etc. Certaines des initiatives les plus établies révèlent certaines voies traditionnelles vers la durabilité (par exemple, le fonds mutuel Fondosviluppo est basé sur 3% des bénéfices des coopératives membres plus les actifs des coopératives qui ferment), alors que la nouvelle vague offre de nouveaux modèles dynamiques et innovants ; les anciens et les nouveaux occupent chacun une place importante dans le soutien de l'Economie sociale.

Organismes spécialisés - Formation/ Développement /Recherche

On peut établir une distinction dans la *formation* selon qu'elle est assurée par des organismes externes ou internes à l'Economie sociale ; l'Economie sociale peut être considérée soit comme un thème majeur soit comme un thème mineur ou accessoire ; et

son contenu peut être principalement axé sur le développement des qualifications techniques/professionnelles des personnes ou orienté vers des processus organisationnels ou des aspects de l'Economie sociale ; ainsi, par exemple, la formation relative aux qualifications liées à l'emploi ainsi que la formation sociale sont exigées pour les débutants ; la formation visant la croissance et le développement (économique et social, etc.) ainsi que la formation destinée au bureau et aux membres. On est confronté à un certain nombre de questions et de problèmes (cf. étude CNLAMCA 1999) ; dans une certaine mesure, il y a des problèmes d'information en ce qui concerne les formations déjà disponibles, c'est pourquoi les organismes intersectoriels ainsi que les nouvelles technologies de la communication (web, etc.) ont un rôle à jouer en l'espèce. De nombreux instruments publics de soutien à la formation sont individualisés, aussi l'orientation vers davantage d'aspects sociaux/collectifs de la formation exigée par les organisations d'Economie sociale ne s'en trouve pas facilitée.

La formation est assurée par la plupart des catégories d'organisations de soutien et les organisations internes à l'Economie sociale ont tendance à dispenser des cours de courte durée devant plutôt répondre aux besoins spécifiques des organisations d'Economie sociale, alors que les organismes externes assurent des cours de plus longue durée, débouchant souvent sur des diplômes officiels. D'une certaine manière, des liens plus étroits et une plus forte intégration entre ces approches seraient préférables. Le partenariat, le plus tôt possible, est essentiel pour permettre de surmonter certains de ces problèmes et tensions. Pour les secteurs établis, les institutions de formation doivent participer au développement de compétences distinctes de haut niveau (notamment via les universités), alors que pour le nouveau secteur la tâche essentielle est de professionnaliser le secteur par des diplômes reconnus et appréciés.

Il est nécessaire de remédier à la tension existant entre les demandes de cours spécifiques aux organisations et aux secteurs (par exemple coopératives contre secteur non marchand) et le potentiel de cours en commun et généralisés à tous les secteurs de l'Economie sociale. Cela peut même être plus patent dans les secteurs établis tels que l'agriculture et la banque où des relations de formation sont établies, plus que dans les nouveaux secteurs (aide sociale, développement local, etc.) où le potentiel pour créer des partenariats intersectoriels est plus fort. Certaines institutions (telles que FEBECOOP qui a assuré la promotion de la formation intersectorielle dans l'Economie sociale belge) tentent de traiter certaines de ces questions et des approches modulaires sembleraient plus prometteuses ; mais cela est évidemment plus facile dans les pays où l'Economie sociale est mieux reconnue au niveau national (cf. Chapitre 1 du présent rapport).

Certaines formations sont fortement liées aux activités de *développement*, le développement des qualifications est, par conséquent, complété soit par des activités facilitant la recherche d'emploi et le placement soit par une phase de développement permettant le démarrage d'une entreprise sociale ; dans certains cas, cette dernière phase peut être étroitement liée au développement des qualifications techniques et professionnelles, par exemple en ce qui concerne la formation à l'entrepreneuriat (cf. Saiolan ci-dessous) ou le travail des CDA dans lesquels des groupes de chômeurs acquièrent des qualifications au cours du processus de développement de plans d'activité de coopératives.

Le fait que les coopératives de Mondragon aient débuté leur activité par une école de formation est très significatif de l'importance de *la formation externe*. Un certain nombre d'instituts universitaires, tels que l'école polytechnique de Mondragon, le Centre

coopératif de University College, Cork, Irlande et l'Institut d'études coopératives de l'Université d'Helsinki jouent souvent des rôles multiples (recherche, développement et formation), y compris dans les nouveaux secteurs qui connaissent un développement rapide et dans les économies fondées sur des connaissances de plus en plus importantes ; ces alliances entre des universités et l'Economie sociale sont particulièrement importantes car elles permettent de faire face aux questions stratégiques (par exemple, à travers des réseaux d'universitaires participant à des conférences et à des ateliers) et développent des compétences et la professionnalisation du secteur (par exemple, à l'Université de Bologne, les masters spécialisés dans les organisations à but non lucratif, les cours d'Economie sociale des Universités de Grenoble et du Mans) ; ainsi, les initiatives des nouveaux secteurs acquièrent également une certaine légitimité.

Les structures de soutien ne sont pas uniquement chargées d'assurer directement la formation, elles sont également concernées par l'administration, le ciblage et le financement de celle-ci. Il existe, par exemple, en France plusieurs fonds de formation tels que UNIFORMATION qui dispose d'un budget annuel de FRF 600 m et qui est chargé de la fourniture transversale du financement dans les secteurs de l'Economie sociale ; il est également lié à des syndicats en vue d'identifier les changements que connaît le marché de l'emploi et de s'y préparer, dans des secteurs en rapide mutation. Ces organismes permettent une approche mieux coordonnée en ce qui concerne les prestations du secteur.

La recherche en Economie sociale est menée à bien par un ensemble d'organisations d'Economie sociale, cela entrant dans leurs missions, ainsi que par des organisations et des institutions extérieures parmi lesquelles le secteur universitaire est celui qui apporte la principale contribution, il y a dans ce secteur des liens de plus en plus étroits avec les activités de développement et de formation. Les résultats de la recherche sont bien sûr essentiels pour avoir une meilleure compréhension du domaine mais ils permettent également de participer à la politique et à la législation (par exemple, comme pour les universités susmentionnées, citons d'importantes recherches : les études sur les coopératives sociales réalisées par ISSAN de l'Université de Trente, Italie ; les conclusions de l'Université de Sodertorn sur les coopératives de garde d'enfants en Suède ; les conclusions du CRU à l'Open University sur les taux de réussite des coopératives ouvrières de production ainsi que l'analyse de la mission des CDA ; l'Université de Valence a réalisé une grande étude socio-économique (*Libro Blanco*) d'information sur la politique de la Région valencienne. L'Université de Liège, à travers le CIRIEC et le Centre d'économie sociale, a apporté sa contribution, à de nombreuses reprises, à la politique régionale, nationale et internationale, etc. Parmi ces organisations (et leurs chercheurs), nombreuses sont celles qui apportent également leur contribution à des publications périodiques qui propagent les recherches et informe les décideurs politiques et les professionnels, par exemple via les Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, la RECMA, le *Journal of Co-operative Studies* (Royaume-Uni), la CIRIEC-España, le *Swedish Journal of Social Economy*, le *Journal of Enterprises and Participation*, etc.

Selon une étude du CIRIEC réalisée en 1993, plus de 200 organisations en Europe avaient des activités de recherche (y compris les chercheurs individuels des universités). Le nombre des chercheurs, notamment dans les structures de soutien de l'Economie sociale, a incontestablement augmenté et les données ont très certainement changé en accusant une croissance considérable dans certains pays comme l'Italie mais elles donnent

une indication quant aux activités de recherche et au potentiel de partenariat avec le secteur dominant - les universités.

Tableau 3 Centres de recherche en Economie sociale en Europe

Pays	Secteur des coopératives	Secteur des mutuelles	Secteur associatif	Économie sociale	Université et autres
Allemagne	2		4		11
Belgique	4	4	12	4	14
Danemark	2		1		8
Espagne	4		1	1	14
France	5	4	9	6	28
Grèce					7
Irlande	3		1		1
Italie	4	2	1	1	6
Pays-Bas	1	2	1	1	4
Portugal	1		1		2
Royaume-Uni	3	2	8		10
Suède	1				6
<i>Niveau européen</i>	8	1	8	2	2

Des organisations de recherches indépendantes et des "groupes de réflexion" jouent également un rôle important : Demos au Royaume-Uni, par exemple, a permis de stimuler la réévaluation de la mutualité dans le secteur public et Troisième secteur au Royaume-Uni, CRIDA en France a joué un rôle clef dans l'inscription des "service de proximité" au programme de différents décideurs politiques en France et ailleurs en Europe.

Les réseaux internationaux jouent un rôle de plus en plus important, c'est notamment le cas des études internationales du Projet Johns Hopkins qui tient compte des perspectives américaines sur les organismes à but non lucratif et du réseau EMES, plus centré sur l'Europe et qui a permis de faire de l'entreprise sociale une catégorie importante de l'activité socio-économique (en propageant ses recherches via le CECOP) ainsi que des nombreux projets de recherche émanant du CIRIEC et la diffusion d'information et le développement qui en découlent par exemple pour les initiatives d'insertion au marché du travail révélant notamment l'important potentiel des entreprises de formation et de travail ; il convient également de mentionner les réseaux de recherche de l'ACI qui se sont concentrés, ces dernières années, sur les femmes et l'entrepreneuriat (Paris 1998), les questions relatives au marché du travail en Europe occidentale et orientale (Budapest 1997) et la valeur ajoutée des coopératives (Québec 1999).

Réseaux et Alliances

Les réseaux du nouveau secteur ont fait preuve de leur importance pour l'innovation et le renforcement des compétences ; Reves, par exemple, axé sur les partenariats publics (villes)/Economie sociale, Inaise axée sur le financement - ils jouent tous les deux un rôle dans l'échange d'informations et des connaissances pour le développement d'une bonne pratique, en divulguant les innovations, etc. grâce à leur rôle d'organisation en réseaux.

Le financement de la CE joue un rôle essentiel dans la conservation de la dimension internationale de ces réseaux (par exemple, la Confédération des Entreprises Européennes, Initiatives et les Coopératives du réseau d'entreprises sociales pour

handicapés mentaux (CEFEC) destinées aux organisations non marchandes créant de vrais emplois pour les personnes handicapées).

Comme cela a été indiqué ci-dessus, il y a de la place pour davantage de mise en réseau intersectorielle aux niveaux local/régional dans des réseaux internationaux afin que, par exemple, les agences de développement local du secteur coopératif puissent évaluer les différents modèles de fonctionnement du secteur non marchand et inversement (y compris des réseaux universitaires liés à des groupes de développement) ; la forme juridique française d'Union d'Economie sociale semble faciliter ce phénomène.

Les alliances avec les structures établies (indépendantes ou État) fonctionnent souvent bien (et les liens entre les structures de soutien du nouveau secteur au niveau local et les structures établies peuvent être particulièrement efficaces, par exemple le *Deutscher Paritatischer Wohlfahrtsverband* comme indiqué ci-dessus) et en Espagne, comme indiqué ci-dessus, une alliance entre les syndicats, les coopératives et le gouvernement régional des Asturies a débouché sur la constitution d'une Fondation pour la promotion de l'Economie sociale qui permet aux nouvelles entreprises sociales ainsi qu'à celles qui sont déjà sur le marché de démarrer et qui dispense une formation aux organisations établies et mène des études régionales.

4.4 Modèles innovants

Il existe plusieurs types d'innovation (approvisionnement, marché, processus, produit, etc.) ; certains ont été mentionnés au paragraphe précédent mais il est difficile de sélectionner ceux qu'il convient de mentionner ici du fait du nombre élevé de cas potentiels. Voici cependant un avant-goût des tendances innovantes actuelles.

Les coopératives sociales italiennes et espagnoles ont été innovantes dans le développement de nouvelles formes d'organisation (en partie organisations non marchandes, en partie entreprises, attirant des volontaires, des familles dans une structure comportant plusieurs parties prenantes et qui semble particulièrement bien adaptée aux prestations sociales et à l'assistance aux groupes de défavorisés/handicapés, etc.). Et leur structures de soutien (*consorzi*) ont également été très efficaces dans l'élaboration d'un modèle de soutien (plus centralisé) qui a généré un système extrêmement solide ou durable sans presque aucun échec économique.

En France, la Fédération nationale des CUMA (coopératives ayant recours à des machines agricoles) a connu une forte croissance avec 13 500 CUMA regroupant plus de 40% de la population active du secteur agricole ; elles ont joué un rôle innovant dans le développement rural régional en prenant en compte la gestion de l'environnement et du milieu rural ainsi que les questions relatives à l'emploi. Des initiatives analogues existent actuellement dans d'autres pays d'Europe, par exemple les MBR en Allemagne.

Les nouvelles façons d'encourager et de faciliter l'entrepreneuriat constituent une partie fondamentale des stratégies de l'emploi de l'Economie sociale (et les agences de développement locales sont leaders dans ce domaine), or les modèles issus du secteur privé ne sont pas toujours adaptés aux spécificités de l'Economie sociale. À Mondragon, *l'école Saiolan pour l'entrepreneuriat* a remis sur pied le processus entrepreneurial en vue de permettre une approche plus professionnelle et d'assurer une meilleure formation.

Sur un autre point concernant la continuité économique, les 300 associations de chômeurs finlandaises apportent leur soutien aux chômeurs dans leur recherche d'emploi et de formation continue (par exemple, les qualifications en informatique) ainsi qu'en matière d'aide sociale et par des repas à tarif réduit; elles ont également apporté leur aide à des *coopératives de travailleurs* filiales pour sous-traiter le travail de leurs membres à des sociétés (180 coopératives de travailleurs proposant plusieurs milliers d'emplois en 1998) et il existe une fédération de soutien à celles-ci. Cela donne un exemple intéressant de liens entre des modèles associatifs et coopératifs - chacun faisant ce qu'il sait faire de mieux - l'un intégrant des bénévoles et assurant le lien avec la communauté, l'autre étant plus axé vers les entreprises. De même, les Centres finlandais d'étude pour l'information et la formation sont basés sur les approches scandinaves traditionnelles pour traiter les problèmes relatifs au chômage.

Wise Group - les *organisations du marché du travail intermédiaires (ILM)* combinent la formation au commerce, avec un objet social (services aux communautés) ; elles ont réorganisé le fossé conventionnel existant entre les projets autonomes de formation, les organisations autonomes de services aux communautés et les activités d'aide et de perfectionnement des gouvernements locaux, en les regroupant en une seule organisation liée contractuellement avec le gouvernement local et qui a recours au financement des programmes de formation en vue de fournir de véritables emplois. Les structures de soutien ont mis en place différentes organisations ILM et ont également contribué à l'adoption de ce modèle dans différentes villes.

Une collaboration intersectorielle intéressante peut être constatée dans la création, par des syndicats et des coopératives ouvrières de production, du Chèque Domicile (en France) qui gère le projet pour permettre le paiement des travailleurs dans le besoin pour les services qu'ils rendent à domicile.

L'amélioration de l'apprentissage parmi les entreprises sociales et les organisations de soutien est fondamentale si l'on veut propager une bonne pratique et l'adapter aux contextes locaux. En Allemagne, *GIB* (association pour l'innovation et l'emploi) a été constituée par les *Länder* (Rhénanie du Nord-Westphalie - il existe également des accords semblables dans d'autres *Länder*) ; elle permet d'établir le dialogue et de mettre en place des processus d'apprentissage pour les organisations travaillant dans les domaines de l'insertion et de l'emploi. Un soutien consultatif s'est développé par l'intermédiaire de conférences, d'évaluations pratiques, de questions d'actualité, de séminaires.

Financement : INAISE a joué un rôle important dans la **mise en réseau** du mouvement de **financement social** qui connaît un développement rapide. Alors que les réseaux internationaux d'agences de formation et de développement sont nombreux du fait d'une plus grande diversité et d'une fragmentation accentuée, il semble y avoir un potentiel plus important pour améliorer l'apprentissage, pour augmenter la qualité et rendre plus disponibles les modèles et les produits/services développés parfois sur une base commerciale.

Utilisation des technologies de l'information et de la communication (ICT): ARIES et CoopNet ont révélé des moyens efficaces de propager les idées et l'information, en discutant de la bonne pratique et en analysant les différents modèles. Certains de ces réseaux virtuels peuvent avoir une taille limitée mais la plupart d'entre eux se développeront sans doute et une utilisation plus vaste de WWW constitue évidemment un

développement parallèle important. Alors que les organisations d'Economie sociale ne peuvent pas résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les communautés accédant aux ICT, elles manifestent un profond intérêt pour le développement du capital social ainsi que pour les qualifications et l'information.

5. Stratégies d'amélioration des structures de soutien

Suite à la restructuration de l'aide sociale et à des mutations importantes en matière d'emploi, conséquentes à la globalisation et à la dérégulation, il apparaît clairement que le Troisième système doit jouer un rôle important dans la résolution de certains problèmes résultant de l'échec de l'action de l'Etat et du marché. Son rôle s'est renforcé, et les attentes quant aux résultats qu'il peut obtenir sont devenues très grandes. Bien que certaines de ces attentes ne soient pas raisonnables, il est manifeste que les organisations de l'Economie sociale ont de nombreuses possibilités de développement et que les structures de soutien jouent un rôle capital en la matière, au même titre que le contexte politique. Leur rôle est multiple en ce qui concerne le soutien des organisations de la base et elles jouent un rôle capital en ce qui concerne l'entrepreneuriat et l'amélioration des potentialités. Cette section est consacrée à l'examen des différentes manières d'aborder le problème important du développement, de l'amélioration et de la réglementation des organisations de soutien de l'Economie sociale.

Une approche contingente est nécessaire car la première partie de cet article n'a pas mis en évidence une approche ou un modèle unique. Au contraire, il importe plutôt de relier le soutien à son contexte et d'accepter une vision complexe comprenant différents niveaux et différentes localisations de soutien, ainsi que différentes approches du rôle joué par le marché, l'Etat et la communauté. Ceci nécessite une approche contingente - c'est-à-dire tolérant différents modèles selon les circonstances. Ainsi il faut lier le type de soutien à la nature de l'organisation de base (ancienne / bien établie >> nouvelle / débutante) ; ceci nécessite l'élaboration de principes (développés dans la Section 3 et ci-dessous) permettant de définir la stratégie de l'Economie sociale appropriée selon le contexte dans lequel le problème se situe. De plus, lorsqu'on examine le fonctionnement de tout un système, il est important de prendre en considération la compatibilité entre organisations de la base et organisations de soutien, ainsi qu'entre les différentes organisations de soutien.

Compte tenu des considérations précédentes, ce ne sera pas une réponse unique, mais bien un éventail d'approches qui permettront d'améliorer le développement des structures de soutien ainsi que les rapports entre celles-ci. Ces approches ont trait à l'amélioration des différents niveaux et domaines du soutien à l'Economie sociale ; elles se basent sur leurs forces et les innovations en cours et contribuent à remédier à leurs faiblesses. Il s'agit de parvenir à développer des capacités stratégiques, à développer des compétences en matière de qualité / durabilité, à améliorer les réseaux, à se concentrer sur l'entrepreneuriat, à développer des compétences spécialisées, et à améliorer la coordination et le fonctionnement de tout le système de soutien.

5.1. Développement des capacités stratégiques permettant de faire face aux changements

Selon les autorités nationales et celles de l'UE, l'un des éléments principaux en ce qui concerne le développement des structures de soutien réside dans l'amélioration de leurs capacités stratégiques à gérer des changements au niveau de la demande, des

priorités, et ce dans des conditions caractérisées par les diversités nationales et régionales. Dès lors, dans certains pays / certaines régions, il est moins question de *chômage* que d'*exclusion* (ainsi que de problèmes résultant de la *précarité* de l'emploi); ainsi, dans des pays tels que l'Angleterre, le Danemark, et les Pays-Bas, dont les taux de chômage sont en baisse, de nombreuses organisations de soutien doivent gérer une *baisse de la demande* de leurs services ainsi que des *mutations en termes de priorités*; et depuis l'union monétaire, les différences régionales ont pris de l'importance. D'autre part, la demande semble être globalement en hausse dans le domaine des services sociaux, et ce problème est *entrepreneurial* - comment répondre à une augmentation de la demande (à supposer qu'un financement public ou privé de celle-ci soit disponible) ? Il est manifeste que les gouvernements nationaux et régionaux ont leur propre vision de leurs priorités stratégiques, mais déterminer des manières d'impliquer le Troisième système dans l'établissement de priorités pour leurs régions contribuera à l'amélioration de leurs compétences stratégiques - particulièrement lorsque la demande varie selon les secteurs et lorsque les priorités changent. *Ceci plaide en faveur d'une amélioration des structures de coordination aux niveaux régional et national (tout particulièrement en ce qui concerne les nouvelles organisations du secteur)*. Toutefois, dans certains cas, le contexte national n'est pas de nature à accepter un important degré de coordination, sous prétexte que ceci serait de nature à entraver la concurrence, l'innovation, ainsi que le développement de nouveaux partenaires sociaux / de nouvelles organisations sociales.

Une mission essentielle de l'Etat réside dans la détermination de moyens de gérer le caractère temporaire et variable de la demande dans le domaine des organisations d'Economie sociale, c'est-à-dire gérer l'incertitude, les différents programmes publics, la nature des projets de divers instruments de financement, et, tout particulièrement, les modifications intervenant dans un financement morcellé (décisions de financement échelonnées), qui constituent une menace en ce qui concerne la durabilité des organisations d'Economie sociale.

5.2. Développement de compétences en matière de qualité et de durabilité

La *qualité* est l'une des défis les plus importants à relever; en effet, les organisations de soutien jouent un rôle déterminant en ce qui concerne ce paramètre, tout particulièrement dans les nouveaux secteurs (voir encadré ci-dessous pour une liste de techniques d'amélioration). L'amélioration de leurs compétences au niveau local et l'amélioration de la coordination au niveau régional constituent des priorités. Prendre appui sur des modèles existants (le modèle italien des *consorzi*, Mondragon, etc.) contribuera à la mise en place de ce processus. Les méthodes qualitatives s'utilisent de plus en plus dans le secteur des services et jouent un rôle manifestement important pour le renforcement des secteurs les plus anciens et bien établis - les organisations de soutien peuvent adapter, promouvoir et administrer ces méthodes, et jouer un rôle en ce qui concerne leur adaptation lorsqu'il s'agit d'organisations de petite taille relevant d'un nouveau secteur.

Tableau 4 Clés pour l'amélioration qualitative du fonctionnement des Organisations de Soutien (OS)

<p>Utilisation de modèles contrastés à des fins de défi et de provocation (exemples coopératives / associations / secteur privé)</p> <p><i>Leadership et followership</i> en Economie sociale - comment développer une vision et une stratégie ?</p> <p>Utilisation de modèles d'inspiration (par exemple : Mondragon et coopératives sociales)</p> <p>Adoption de cadres d'évaluation destinés à améliorer les normes (par exemple : audit social et méthodologies qualitatives)</p> <p>Gestion du rôle d'intermédiaire : les OS jouent un rôle de "sage-femme", de partenaire critique, de compétiteur, de déterminant de normes, de fournisseur de services, de stratège / visionnaire, de politique, etc.</p> <p>Développement d'un rôle répondant aux besoins des organisations de la base au travers de différentes voies : subsidiarité / complémentarité / dépendance</p> <p>Etablissement d'une attitude réactive dans la relation avec les organisations primaires (détermination des membres-électeurs, établissement d'affiliations, développement de la participation et de la responsabilité)</p> <p>Réductions des faiblesses : rapports ouverts ou fermés avec la clientèle (fermeture <> ouverture)</p> <p>Amélioration des compétences, extension des compétences (atteinte / pénétration (largeur / profondeur))</p> <p>Gestion des valeurs - solidarité <> qualité et accessibilité</p> <p>Entretien de la motivation et des relations avec les mouvements sociaux</p> <p>Promotion du dialogue et de l'apprentissage</p>

Les organisations relevant de l'Economie sociale ont des avantages particuliers et une expérience considérable en ce qui concerne la *mobilisation de moyens* en faveur de du soutien et du développement du secteur. Il s'agit de l'utilisation d'actifs, de dons, du bénévolat et d'experts (ainsi que de partenariats, notamment entre l'Etat et les ONG). Ces éléments sont vitaux en ce qui concerne l'amélioration de la durabilité (par exemple au Royaume-Uni, dans les établissements et fonds de développement, dans les établissements d'investissement éthique, etc.) ; et il s'agit d'un domaine qui pourrait être développé par le biais des organisations de soutien de manière avantageuse.

5.3. Renforcement de réseaux et méthodologies

En ce qui concerne *l'innovation et le maintien de bonnes pratiques*, la nouvelle Economie sociale constitue un organe vital pour les nouvelles idées, la question étant surtout de savoir comment déterminer les composants essentiels d'une innovation et comment la développer, l'adapter et la reproduire. Cette opération nécessite que l'accent

soit davantage mis sur des phases secondaires de reprise des innovations et de diffusion de celles-ci.

Par ailleurs, le secteur traditionnel nécessite fréquemment des innovations plus importantes, et il y a peut-être des possibilités de meilleures interactions entre idées et échanges / détachements de personnes.

Dès lors que le Troisième système a acquis une expérience considérable en matière de collaboration avec des groupes défavorisés, la diffusion de bonnes pratiques va au-delà de l'Economie sociale et s'étend à la promotion d'initiatives dans le secteur privé (par exemple, initiatives d'entreprises sociales visant à "assister" des organisations établies en matière de "bonnes pratiques" pour le maintien à domicile de personnes atteintes de maladies mentales temporaires).

Les réseaux d'apprentissage et d'adaptation constituent un élément essentiel et une force du nouveau secteur, bien qu'il n'apparaisse pas toujours de manière évidente que les processus d'apprentissage soient bien établis (par exemple pour défier et provoquer une réévaluation). De manière similaire, les réseaux sont souvent financés de manière temporaire et il arrive qu'ils ne soient pas à l'origine de relations permanentes plus fortes. Les deux formes sont nécessaires, par exemple en ce qui concerne le transfert / l'adaptation de modèles et il existe un besoin de développement stratégique de réseaux (établis et temporaires), ce qui peut inclure :

- des réseaux d'apprentissage destinés aux diverses populations des entreprises sociales ;
- le développement de liens entre les organes établis et les nouveaux organes (transfert d'apprentissage à deux directions visant l'innovation / la durabilité) ;
- extension de l'utilisation des nouvelles *technologies de l'information et de la communication*.

5.4 Repenser l'entrepreneuriat / les processus de développement

L'amélioration de l'entrepreneuriat social est nécessaire compte tenu des preuves de la faiblesse de l'entrepreneuriat dans l'Economie sociale (par exemple : manque relatif de croissance du secteur associatif au Royaume-Uni dans le domaine des soins résidentiels destinés aux personnes âgées par rapport au secteur privé) et des préoccupations causées par l'amélioration de la position des petites organisations d'Economie sociale sur le marché. Il est manifeste que les organisations de soutien jouent souvent un rôle complémentaire important dans ce processus (CDA, Banque Mondragon, etc.). L'extension et le développement de ces modèles constituent des priorités, de même que l'introduction d'innovations (l'école *Saiolan* pour l'entrepreneuriat). Cette opération implique le développement plus vigoureux de modèles de croissance / de reproduction typiques de l'Economie sociale (par exemple : le modèle des *champs de fraises*).

De même, il est important du point de vue politique et pratique de reconnaître que les institutions financières (et de formation) - voir ci-dessous - jouent des rôles complémentaires sur le plan entrepreneurial. D'un autre point de vue, il est important d'améliorer les relations (pour réduire les frais de transaction) entre l'Etat et les plus petites des organisations du nouveau secteur (par exemple en ce qui concerne le soutien, les contrats, etc.) par le biais des organisations de soutien.

Investir dans le capital social : il ne s'agit pas uniquement d'emplois mais de contribuer à établir une infrastructure de soutien des réseaux. Les organisations relevant

de l'Economie sociale sont particulièrement aptes à établir des liaisons entre le secteur informel et les secteurs formels de l'économie ; reconnaître l'importance du développement du capital social en tant qu'étape préalable (par le biais d'activités associatives) ainsi que l'importance d'activités de liaison / contacts finira par résoudre des problèmes d'exclusion et de chômage.

5.5 Développement de compétences spécialisées

Finances

Les nouvelles institutions financières présentes dans le domaine de l'Economie sociale ont remporté un succès manifeste (cf. Section 4.3 et Tableau 2). L'élaboration à partir de bons modèles et l'extension de bonnes pratiques constituent une priorité, notamment dès lors que certaines de ces institutions contribuent à améliorer l'entrepreneuriat et à renforcer ou aider à faire croître les entreprises sociales existantes comme via les fonds mutuels italiens. L'importance des initiatives prises dans le domaine micro-financier augmente (les SEL peuvent s'inscrire dans celui-ci) pour prévenir des conséquences nuisibles en matière d'exclusion ainsi que pour améliorer les bases d'initiatives en matière d'emploi.

Importance de la recherche et du développement

Les institutions de recherche et les universités peuvent jouer un rôle important en ce qui concerne l'identification de tendances et de bonnes pratiques et l'exploration des domaines stratégiques ainsi que des modes de résolution des problèmes qui s'y posent. Elles peuvent contribuer à l'illustration des avantages et des faiblesses de l'Economie sociale et au développement de techniques permettant de les améliorer. Elles peuvent également jouer un rôle important dans le domaine de l'innovation, par exemple en mesurant la valeur ajoutée par le développement et l'utilisation de méthodes *d'audit / comptabilité* comprenant l'évaluation des coûts sociaux et des avantages que présentent les organisations relevant de l'Economie sociale pour la communauté. Leur rôle est également important en ce qui concerne la professionnalisation des secteurs de l'Economie sociale. De bons exemples sont l'Institut universitaire d'études sur les coopératives d'Helsinki, le CIRIEC International, le centre ISSAN en Italie, etc., et ces modèles peuvent être utilement étendus.

Développement professionnel au sein du secteur

Les organisations de soutien jouent un rôle essentiel quant à la reconnaissance, au développement et à l'attribution de compétences aux nouveaux secteurs ; il est prioritaire que celles-ci soient reliées à des structures de qualification nationales, de façon à ce que les compétences concernées soient reconnues et transférables. Il importe de veiller à ce qu'une professionnalisation accrue du secteur ne constitue pas un levier d'exclusion. La professionnalisation du secteur doit également être étendue au personnel des organisations de soutien afin de renforcer leurs compétences en matière de leadership et de management - sous cet angle, le développement de programmes de maîtrises européennes pourrait être très pertinent.

5.6 Développement du système de soutien

Cet objectif pourrait être atteint, par exemple, par le biais de l'amélioration de la "compatibilité" dans la relation entre organisations de soutien à différents niveaux et des secteurs adjacents (voir les grandes associations sociales allemandes, par exemple, Caritas). Les Pays-Bas occupent des positions très fortes en matière de services sociaux et contrôlent les nouveaux venus par le biais de la nécessité pour eux de s'affilier (avant de solliciter financement et soutien). Les organisations locales répondent de manière souple à la demande et aux nouveaux besoins de manière complémentaire.

L'examen du système de soutien d'un pays particulier nécessite non seulement la prise en considération des organisations de soutien qui le composent, mais aussi la reconnaissance du besoin de renforcer les liens (verticaux / horizontaux) en matière de coordination, de formation, etc., entre les organisations de soutien (ainsi qu'entre les secteurs établis et les nouveaux secteurs ; entre les anciens et les nouveaux / innovateurs) dès lors que le rôle des organisations de soutien doit être mis en rapport avec les faiblesses / carences des organisations primaires.

Il semble particulièrement important de promouvoir les réseaux transversaux d'organisations de soutien locales au travers des domaines de l'Economie sociale (y compris les partenariats publics / indépendants), ainsi que de contribuer au développement de meilleurs cadres d'intégration en reliant le secteur des organisations volontaires aux coopératives et à d'autres entreprises sociales afin que les réseaux associatifs puissent être rattachés aux entreprises et à l'emploi.

Compte tenu du caractère fragmenté de nombreuses initiatives du nouveau secteur, il est également important d'envisager des manières d'établir des liens au sein d'un secteur, par exemple en s'inspirant du modèle des coopératives espagnoles et de leur mouvement très organisé, et aussi d'examiner la possibilité de développement de relations entre les secteurs établis depuis longtemps et les nouveaux secteurs, entre les réseaux locaux et les structures fédérales régionales et nationales.

BIBLIOGRAPHIE

- BIRCH D., 1979, The Job Generation Process, MIT Program on Neighbourhood and Regional Change, MIT, Mass.
- BATSLEER J., CORNFORTH C. and PATON R., (Eds), 1991) Issues in Voluntary and Non-profit Management, Addison-Wesley, Wokingham.
- CNLAMCA, 1999, Le Guide des Formations à l'Economie sociale, Programme Leonardo.
- CORNFORTH C., THOMAS A., LEWIS J., AND SPEAR R., 1988, Developing Successful Worker Co-operatives, Sage Publications, London.
- Charity Aid Foundation (CAF) - Pharoah C. and Smerdon M. (eds), 1998, Dimensions of the Voluntary Sector.
- DEFOURNY J., FAVREAU L., et LAVILLE J.L., (sous la direction de), 1998, Insertion et Nouvelle Economie sociale, Desclée de Brouwer, Paris.
- DUSSART C. et THIRY B., 1993, Répertoire des Instituts de Recherche en Economie sociale, Cooperative, Mutualiste, et Associative dans les Pays de la CE, CIRIEC, Liège, Belgique.
- FISCHER K., 1999, Regulation of financial co-operatives, ICA Co-operative Research Conference, Quebec.
- ICOM, 1998, Developing Social Enterprise, Leeds, UK.
- INAISE, 1999, Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation, Brussels.
- LAVILLE J-L., 1998, Report to Entrepreneurship Conference, Bologna.
- MEISTER A., 1974, La Participation dans les Associations, Editions Ouvrières, Paris.
- NILSSON J., forthcoming 2000, Dairy Co-ops in Europe, in ..., CIRIEC.
- PATON R., et al., 1989, Reluctant Entrepreneurs, Open University Press.
- PESTOFF V.A., 1996, Renewing Public Services and developing the Welfare Society through Multi-stakeholder co-operatives, *Journal of Rural Co-operation*.
- SPEAR R., LEONETTI A. and THOMAS A., 1994, Third Sector Care, CRU, Milton Keynes.
- SPEAR R. and VOETS H., 1995, Success and Enterprise, Avebury, Hants.
- WESTERDAHL S. and WESTLUND H., 1998, Social Economy and New Jobs: A summary of twenty cases studies in European Regions, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 69:2, pp. 193-218.
- ZIMMER A., 1999, Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, in *Voluntas*, vol. 10, no 1, pp. 37-49.

CHAPITRE 4

POLITIQUES PUBLIQUES

Rafael CHAVES
José Luis MONZON CAMPOS

1. Introduction

Toute politique publique est basée sur un corps théorique et des valeurs et est conditionnée par une structure socio-économique et des institutions déterminées. Les premiers, le cadre théorique de référence et les valeurs, définissent les buts publics à atteindre par les politiques ainsi que les instruments a priori susceptibles d'utilisation. Les secondes, la structure et les institutions, définissent par contre les problèmes socio-économiques à résoudre, les acteurs du processus politico-économique et leurs rapports de pouvoir, le cadre culturel et idéologique, la priorité à donner aux buts et les instruments effectivement utilisables.

Par rapport au Troisième système et à l'emploi, différentes politiques publiques ont été appliquées en Europe. Ces politiques présentent un déploiement inégal dans les pays de l'Union et une diversité de contenus. Ce déploiement inégal et cette diversité des politiques s'expliquent, principalement, par le contexte économique, historique, social, culturel, politique et institutionnel particulier à chaque réalité nationale et régionale dans lequel elles ont été conçues. Plus concrètement, parmi les principaux éléments qui expliquent l'ampleur et l'importance des politiques effectivement déployées ainsi que l'intensité et le mode d'insertion de l'Economie sociale dans celles-ci, en général, et dans les politiques de l'emploi, en particulier, figurent la reconnaissance sociale et politique de cette réalité institutionnelle (l'Economie sociale), la visibilité et l'image que projette le secteur vers la société et vers les *policy makers* par rapport au rôle qu'il joue dans le développement multidimensionnel (économique, social, culturel) des pays, le poids économique et la tradition de cette réalité, et finalement sa capacité pour être un interlocuteur valable dans les différents processus d'élaboration et d'application des politiques publiques.

En effet, dans les pays où le secteur de l'Economie sociale jouit d'une grande reconnaissance sociale (en étant même mentionné explicitement dans les Constitutions nationales), d'une forte tradition, d'un dynamisme économique et d'une capacité de dialogue avec les autorités, il existe depuis longtemps de nombreux dispositifs de politique publique dans ce domaine. En revanche, dans les pays où ce n'est que dans cette dernière décennie que ce secteur institutionnel a été «découvert» politiquement (bien que certaines de ses composantes aient été «reconnues» depuis longtemps, telles que les coopératives), les mesures spécifiques destinées au secteur et/ou à l'emploi dans ce secteur sont encore rares et souvent poussées par des dispositifs supranationaux, c'est-à-dire, ceux émanant de l'Union Européenne.

Le but de ce Chapitre 4 est triple. Il propose, en premier lieu un cadre théorique pour l'analyse des différentes politiques publiques concernant le Troisième système et l'emploi. Tel est l'objet de la Section 2 intitulée «Typologies des politiques publiques à

l'égard du Troisième système et de l'emploi». En deuxième lieu, il prétend analyser la diversité des contenus de ces politiques ainsi que l'inégalité de leur déploiement en Europe. Finalement, il entend évaluer ces politiques dans le but d'identifier les mesures qui représentent des obstacles ou alternativement des leviers pour l'apparition et le développement de l'emploi dans l'Economie sociale. Ces deux dernières questions sont abordées dans la Section 3 intitulée « Analyse des politiques publiques mises en place », suivie d'une section finale portant sur « Les politiques européennes à l'égard de l'Economie sociale et de l'emploi ».

2. Typologies des politiques publiques à l'égard du Troisième système et de l'emploi

Les politiques publiques qui exercent un impact positif sur l'emploi dans le secteur de l'Economie sociale peuvent être analysées dans deux perspectives :

- D'une part, elles peuvent s'étudier sous l'angle des politiques publiques à l'égard de l'Economie sociale, c'est-à-dire des politiques qui visent les entités et les structures secteur. Ces politiques présentent des effets *indirects* inégaux sur l'emploi.
- D'autre part, elles peuvent s'étudier sous l'angle des politiques qui prétendent avoir une incidence *directe* sur l'emploi du secteur, celles-ci s'insérant dans les «politiques de l'emploi».

2.1. Politiques publiques à l'égard de l'Economie sociale

La capacité de création et de développement de l'emploi dans l'Economie sociale dépend directement du niveau de déploiement et de développement du secteur dans l'économie. Les pouvoirs publics peuvent conditionner et orienter ce déploiement et ce développement avec leurs politiques publiques. Cela dit, l'existence et les caractéristiques de celles-ci dépendent, entre autres facteurs, de la visibilité et de la reconnaissance sociale et politique du secteur et de son rôle dans la société, et particulièrement, de la fonctionnalité du secteur par rapport aux objectifs généraux et spécifiques des différentes politiques publiques.

En ce qui concerne ce dernier point, plusieurs études (travaux scientifiques, rapports officiels - y compris ceux émanant des Institutions Communautaires - et rapports provenant de centres de recherche spécialisés) ont mis en évidence la capacité du secteur de l'Economie sociale pour corriger d'importants déséquilibres sociaux et économiques et pour contribuer à la poursuite simultanée de plusieurs objectifs d'intérêt général. Parmi ces objectifs se trouvent, en premier lieu, le développement économique endogène, particulièrement au niveau local, et l'autonomie des territoires, ces deux objectifs étant fortement valorisés dans un contexte de globalisation croissante et de vulnérabilité des territoires. En deuxième lieu, l'Economie sociale s'est avérée avoir une importante capacité pour corriger les déficits dans le domaine des services de bien-être social, tels que les services aux personnes défavorisées et les services socio-culturels, souvent connus sous la dénomination de services de proximité. La théorie économique néoclassique a justifié ces avantages de l'Economie sociale par rapport à l'économie publique et à l'économie à but lucratif avec des arguments basés sur la confiance dans un contexte d'information asymétrique entre agents et sur la satisfaction de demande hétérogène. Mais son importance découle non seulement de sa capacité à articuler des offres qui puissent s'ajuster à de nouvelles demandes insatisfaites, mais aussi de sa capacité à transformer les valeurs et la culture en réorientant le style de développement

(dans le sens de schémas de consommation, de production et d'organisation). En troisième lieu, l'Economie sociale a fait preuve d'une grande capacité pour augmenter la cohésion sociale au niveau territorial, pour dynamiser la participation sociale et la culture démocratique et pour corriger des déséquilibres dans la capacité de négociation et de pression des différents groupes d'intérêts dans le processus d'élaboration et d'application des politiques publiques, particulièrement celles qui sont menées au niveau régional et local. En quatrième lieu, l'Economie sociale, de par son mode de fonctionnement, peut contribuer à rendre plus équitables la distribution et la redistribution des revenus et des richesses que l'entreprise capitaliste traditionnelle. Finalement, mais pas pour autant moins important, le secteur de l'Economie sociale s'est avéré être un vecteur positif pour corriger les différents déséquilibres du marché du travail. En effet, il a contribué à créer de nouveaux emplois, à maintenir des postes de travail dans des secteurs d'activité et dans des entreprises en crise et/ou menacées de fermeture, à augmenter le niveau de stabilité de l'emploi, à faire émerger des emplois à partir de l'économie informelle vers l'économie officielle, à conserver des métiers (par ex. artisanat) et explorer de nouvelles professions (par ex. éducateur social), et à développer des processus d'insertion au travail de groupes particulièrement défavorisés et victimes d'exclusion sociale.

Le développement des politiques publiques de la part des *policy makers* et des acteurs sociaux a dépendu du degré de connaissance et de reconnaissance des bénéfices multidimensionnels macroéconomiques de l'activité quotidienne déployée par l'Economie sociale. Par conséquent, la méconnaissance et les préjugés négatifs à l'égard de ce secteur de la part des acteurs politiques ont été les plus grands obstacles pour le développement des politiques dans ce domaine.

Lorsqu'il y a eu une reconnaissance positive de ce secteur et que des politiques ont été développées en sa faveur, celles-ci se sont basées sur deux conceptions principales¹⁷. La première conception relève des *politiques d'ordonnancement* (« *ordnungs politik* »). Cette conception repose sur une délimitation définie du secteur de l'Economie sociale et est basée sur une reconnaissance forte de ses vertus en tant que vecteur d'action positive sur le bien-être social et en tant que porteur de culture et de valeurs socialement souhaitables. Quand une conception de ce genre prévaut parmi les acteurs politiques, les politiques publiques appliquées sont à longue portée : ce sont des politiques d'ordonnancement visant à instaurer le cadre structurel, institutionnel, culturel et matériel pour le développement de ce secteur. Les mesures de politique d'ordonnancement sont hétérogènes. Elles visent à :

- offrir un cadre juridico-fiscal optimal et favorable aux organisations microéconomiques d'Economie sociale, qui puisse faciliter leur éclosion, leur déploiement et leur développement dans l'économie. Ce cadre peut se concrétiser de plusieurs manières : par une reconnaissance de ces organisations dans les Constitutions nationales, par une réglementation statutaire adaptée aux besoins de cette réalité (avec les innovations juridiques nécessaires à chaque moment), une réglementation fiscale spécifique et favorable à ce secteur, et finalement par une réglementation relative aux rapports entre les administrations publiques et le secteur de l'Economie sociale (par ex. un mécanisme de co-participation dans le processus d'élaboration et d'application des politiques publiques ; une discrimination positive dans les contrats publics en fonction de critères ou de « clauses sociales », etc.) ;

¹⁷ Chaves R., Monzón J.-L. et Tomas Carpi (1999), chap. 5.

- appuyer la connaissance et la visibilité sociale de ce secteur et son rôle dans la société à travers différents mécanismes institutionnels (par ex. insertion dans le système éducatif à différents niveaux, diffusion dans les médias ; objet prioritaire d'intérêt scientifique) ;
- articuler des mesures de promotion matérielle économico-financière (dispositifs financiers, services réels aux entités de l'Economie sociale, création de départements de promotion de l'Economie sociale au sein des administrations publiques).

Les contenus de ces mesures de politique d'ordonnancement révèlent qu'il s'agit de mesures stables et structurelles du système socio-économique et non sujettes aux cycles politiques et économiques. Si ce cadre stable et durable favorise la capacité de déploiement et de développement du secteur dans l'économie, il peut alors indirectement entraîner des effets positifs sur la création, la consolidation et le développement de l'emploi dans l'Economie sociale.

La deuxième conception relève des *politiques de processus* (« *prozesspolitik* »). Dans cette deuxième conception, les propriétés de l'Economie sociale sont conçues dans un sens plus étroit, en lui reconnaissant seulement un nombre réduit de vertus ou de contributions à l'intérêt général, en particulier pour la poursuite de certains objectifs spécifiques de politique publique. C'est le cas par exemple de la reconnaissance de l'utilité des coopératives de travail comme mécanisme correcteur des déséquilibres sur le marché du travail, et donc comme instrument dans la politique de l'emploi, mais en ignorant ses autres propriétés. Les politiques de processus demeurent limitées et conditionnées par le cadre imposé par les politiques d'ordonnancement. Un cadre très restrictif donnerait peu de marge pour établir des mesures de politique de processus.

Lorsque cette conception prévaut parmi les *policy makers*, ce qui arrive souvent quand les politiques sont conçues par un seul département/ministère, les mesures ont tendance à être généralement transitoires, en n'étant opérationnelles qu'aussi longtemps qu'une priorité est donnée à une problématique déterminée, par ex. le chômage. Les mesures d'appui au secteur de l'Economie sociale ont tendance à être dans ce cas, des mesures de promotion matérielle économico-financière analogues à celles indiquées dans la conception antérieure et, dans une moindre mesure, de diffusion médiatique, mais en fonction des seuls problèmes à résoudre.

2.2. Politique de l'emploi et Economie sociale

L'emploi constitue l'un des objectifs prioritaires des politiques publiques. Il constitue l'objet des politiques d'emploi destinées à pallier les carences du marché et certaines situations d'inégalité sociale liées au fonctionnement de celui-ci. Selon l'orientation et la conception de ces politiques, l'Economie sociale peut être conçue en tant que pièce importante ou marginale ou encore ignorée. Dans ces derniers cas, son potentiel avéré pour corriger différents déséquilibres du marché du travail est sous-utilisé.

En Europe, les orientations et les contenus de la politique de l'emploi ont changé de façon significative dans les dernières décennies et dans les différents pays membres. En effet, durant les trente glorieuses, la conception keynésienne a été dominante. Cette conception rendait prioritaire l'objectif du plein emploi, qui serait atteint par la gestion macroéconomique de l'économie par l'Etat. A côté de cette politique centrale, des

mesures plus spécifiques sur le marché du travail coexistaient en vue de favoriser l'insertion au travail des personnes les moins attirantes pour les entreprises et de replacer des personnes victimes des processus de restructuration du personnel.

Depuis la crise des années soixante-dix, un changement s'est produit dans l'orientation et la conception de la politique de l'emploi. La «nouvelle politique de l'emploi» a tendance à renoncer explicitement à gérer macroéconomiquement la demande comme mécanisme de réactivation économique et de création d'emploi. L'axe central de cette «nouvelle politique de l'emploi» est double : d'un côté, elle vise à transformer les conditions structurelles du marché du travail à travers les politiques de réglementation du travail, lesquelles devraient permettre une meilleure adéquation de l'offre de travail aux demandes des entreprises ; d'un autre côté, elle consiste en politiques d'offre adressées au système productif privé qui définit le niveau de l'emploi dans le pays. Ces politiques d'offre prétendent : 1) augmenter la compétitivité du tissu entrepreneurial existant comme moyen de conserver et de créer des emplois, 2) diversifier la structure productive en explorant de nouveaux créneaux du marché, et 3) élargir le tissu entrepreneurial.

La «nouvelle politique de l'emploi», a comme axe complémentaire au précédent, celui formé par les diverses mesures qui ont une incidence plus forte et plus directe sur le marché du travail et dont les quatre objectifs principaux sont les suivants :

- 1) stimuler l'embauche directe de personnes par le tissu productif avec des aides économiques à l'embauche.
- 2) améliorer le niveau de formation et de qualification des travailleurs pour une meilleure adéquation aux demandes spécifiques des employeurs,
- 3) améliorer le niveau d'information sur les offres et les demandes de travail existant dans les économies, et
- 4) redistribuer le travail.

Dans ce contexte, on peut mentionner particulièrement certaines «politiques actives d'emploi» destinées à des personnes ayant des difficultés spéciales d'insertion sur le marché du travail suite à leur faible employabilité. Ces politiques tournent autour de la logique de l'insertion-formation.

2.3. Politiques publiques, Economie sociale et emploi : un cadre théorique

L'étude des politiques publiques à l'égard de l'Economie sociale et de l'emploi doit se situer à l'intersection des deux cadres cités antérieurement, les politiques publiques à l'égard de l'Economie sociale, qui ont fondamentalement une incidence sur les structures du secteur, et la «nouvelle politique de l'emploi», en particulier dans son deuxième axe, lequel présente une incidence plus visible et directe sur l'emploi. Le cadre théorique proposé pour faire un bilan des politiques publiques appliquées en Europe est basé sur ces deux perspectives.

Dans l'analyse, deux groupes centraux de politiques publiques sont distingués. Il s'agit tout d'abord, des politiques menées en vue de promouvoir la création et le développement des organisations de l'Economie sociale en tant que telles. Ces mesures devraient avoir une incidence indirecte, mais déterminante, sur l'emploi dans le Troisième système.

Au sein de ce groupe de mesures, on peut distinguer deux sous-groupes. Les premières, sont les politiques d'offre visant les structures/entités d'Economie sociale, et qui à leur tour peuvent être classées en trois catégories : les mesures juridico-fiscales, les mesures d'aide financière aux entités et les mesures d'appui technique qui portent sur les services réels fournis aux entités. Le deuxième sous-groupe comprend les politiques de demande qui ont une incidence sur les activités économiques déployées par les organisations d'Economie sociale ; l'augmentation des premières affecteraient indirectement l'emploi dans l'Economie sociale.

Le deuxième groupe de mesures, basé sur le deuxième axe de la «nouvelle politique de l'emploi», comprend les politiques centrées plus directement sur la promotion de l'emploi dans les organisations d'Economie sociale, principalement en facilitant la création directe d'emploi dans le secteur et en facilitant la formation et la qualification de personnes particulièrement défavorisées sur le marché du travail.

Tableau 1. Politiques publiques, emploi et Economie sociale.

<p>POLITIQUES visant les organisations de l'Economie sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Politiques d'offre (sur la structure des organisations)</i> <ul style="list-style-type: none"> - Mesures d'ordre institutionnel - Mesures d'ordre financier - Mesures d'appui technique (services réels) - <i>Politiques de demande (sur l'activité des organisations)</i>
<p>POLITIQUES visant l'emploi dans les organisations de l'Economie sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesures d'aide à la création directe d'emploi dans l'Economie sociale - Mesures d'aide à la formation dans l'Economie sociale - Autres mesures

A partir de ce schéma, il est possible de distinguer deux conceptions différentes des rapports entre politiques publiques, Economie sociale et emploi. Dans la première conception, le but central est la création quantitative d'emploi dans le secteur. Dans cette conception, la politique de l'emploi est proche de la politique sociale, elle vise à pallier les effets de l'exclusion et de l'inégalité sociale.

Dans la deuxième conception, en revanche, le but central de la politique de l'emploi est double : d'un côté, créer de l'emploi, de l'autre, le développer (en le consolidant et en le qualifiant). Ce deuxième but exige l'application de politiques d'ampleur et de durée plus importantes visant les structures et les activités économiques, car la continuité, le développement et les gains de productivité des entités d'Economie sociale sont des conditions nécessaires pour le développement de l'emploi dans son sein. Par conséquent, la nature des politiques publiques sous cette deuxième conception va au-delà d'une action purement palliative, représentative de la conception antérieure ; elle

visent l'activité productive du secteur, ses structures et ses activités. Elle est plus proche de la politique économique, particulièrement des politiques sectorielles et horizontales.

Il faut ajouter une précision méthodologique. Les mesures générales de politique publique auxquelles ont accès tout type d'entreprise n'ont pas été analysées. Ces différentes politiques publiques déployées par les différents gouvernements (politiques agricole, de développement régional, industriel, social, technologique, etc.) bien qu'elles prétendent poursuivre prioritairement certains objectifs publics, influencent indirectement le marché du travail en ayant une incidence sur les entreprises ou organisations microéconomiques (y compris celles d'Economie sociale). Mais il n'est pas toujours possible d'évaluer leur impact relatif sur les différents secteurs. Il est très difficile d'identifier les bénéfices obtenus par le secteur de l'Economie sociale parce qu'en général les résultats et les informations disponibles ne distinguent pas les différents types d'organisations. C'est pourquoi, bien que ces mesures soient parfaitement dignes d'analyse, elles ne sont pas abordées dans cette étude.

Il faudrait développer une analyse plus approfondie de ces mesures générales dans le futur. Elle pourrait révéler l'existence d'« effets matthieu sectoriels » significatifs, c'est-à-dire que les entreprises n'appartenant pas à l'Economie sociale pourraient bénéficier plus que proportionnellement de ces mesures pour plusieurs raisons, entre autres, leur plus grande capacité d'accès. Etant donné l'importance des ressources publiques affectées à ces politiques générales plutôt qu'aux politiques spécifiques à l'égard de l'Economie sociale, on constaterait un effet redistributif à rebours dans l'attribution des ressources et des moyens publics entre les deux secteurs privés. Le développement des politiques spécifiques à l'égard de l'Economie sociale devrait, par conséquent, s'appuyer non seulement sur l'argument de la juste réciprocité de la société envers le secteur de l'Economie sociale en raison de ses bénéfices macrosociaux multidimensionnels, mais également sur l'argument de la compensation intersectorielle nécessaire pour égaliser les conditions par rapport au secteur des entreprises privées traditionnelles.

3. Analyse des politiques publiques mises en place

L'analyse qui suit a été réalisée en considérant qu'il n'est pas toujours facile de classer les mesures de politique publique dans les catégories présentées précédemment. Dans certains cas, en effet, une mesure peut relever simultanément de deux des catégories proposées.

3.1. Politiques publiques visant les organisations de l'Economie sociale

3.1.1. Politiques d'offre ou visant la structure des organisations de l'Economie sociale

A. Mesures d'ordre institutionnel

Le cadre institutionnel qui régle l'Economie sociale et ses différentes composantes a un impact décisif sur leurs comportements, leurs développements relatifs internes (entre composantes du Troisième système) et externes (par rapport aux deux autres grands secteurs institutionnels, c'est-à-dire le public et le privé à but lucratif), et indirectement sur l'emploi dans le secteur.

Trois dimensions du cadre institutionnel peuvent être identifiées :

- a) la reconnaissance publique du secteur et de ses composantes comme interlocuteur et agent social ;
- b) les aspects juridiques, notamment les statuts ;
- c) le cadre fiscal affectant le secteur.

La première dimension, la *reconnaissance publique du secteur et de ses composantes*, a été traitée dans le premier chapitre de ce rapport. La conclusion centrale était qu'il existe des différences significatives en matière de reconnaissance publique entre les composantes et entre les pays européens.

Une analyse plus approfondie peut être réalisée en fonction de trois groupes de variables :

- a) l'existence de mesures spécifiques au secteur, comme la reconnaissance juridique et statutaire, une fiscalité favorable, des organismes publics consacrés au secteur ainsi que d'autres mesures visant les structures¹⁸ ;
- b) la reconnaissance explicite du secteur ou de ses composantes comme agent actif dans les textes des programmes généraux des politiques publiques ;
- c) l'institutionnalisation du secteur et de ses composantes comme interlocuteurs sociaux dans l'élaboration et la négociation des mesures générales de politique publique.

A cet égard, l'étude révèle que la situation la plus commune en Europe est l'existence d'une reconnaissance mitigée et fragmentée des composantes de l'Economie sociale.

Quand il s'agit de mesures spécifiques visant le secteur, elles sont différenciées, affectant, en général, d'un côté les coopératives, de l'autre côté, le Troisième système social ou secteur à but non lucratif.

Quant aux mesures de politiques publiques non spécifiques au secteur, en particulier, la reconnaissance du secteur comme interlocuteur social dans les débats politiques et dans l'application de ces mesures, le Troisième système est appréhendé par une 'approche verticale': chaque département ministériel ne s'adressant qu'aux organisations du secteur actives dans le champ de la politique publique envisagée, comme la politique de l'emploi, la politique sociale envers les publics-cibles fragilisés, etc. En Allemagne, par exemple, par l'application du principe de subsidiarité, la politique sociale à l'égard des groupes sociaux défavorisés et en difficulté s'est institutionnalisée autour d'un rapport stable entre les départements ministériels compétents et les grandes organisations du Troisième système social. En Italie, ces dernières années la politique de l'emploi, qui repose largement sur le mécanisme de la concertation sociale, a impliqué de façon distincte, les deux grandes composantes du Troisième système : les coopératives d'un côté, les organisations « nonprofit » rassemblées autour du Forum du Tiers secteur, d'un autre côté. Le Pacte de Solidarité de 1998 et le Plan National d'Action sur l'Emploi de 1999 sont autant d'exemples récents de ce pays, révélateurs de cette approche.

L'absence de vision transversale du secteur par les pouvoirs publics est donc assez généralisée en Europe. Seule la France, notamment avec la DIES, Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'Economie sociale, et dans une moindre

¹⁸ Ce dernier groupe fera l'objet des points suivants de cette section.

mesure l'Espagne, témoignent d'une reconnaissance transversale plus importante de l'Economie sociale par les pouvoirs publics. De plus, la structuration du secteur est une condition préalable pour qu'il soit reconnu comme interlocuteur, condition qui n'est pas toujours remplie, ce qui diminue les chances de consolidation et de développement du secteur.

Dans plusieurs pays, l'Union européenne joue un rôle tout à fait déterminant dans la reconnaissance et le développement du Troisième système. L'inclusion du terme 'Economie sociale' dans divers documents européens, dont ceux concernant la politique de l'emploi, et l'utilisation des fonds structurels en faveur du Troisième système sont autant d'éléments favorables. L'influence de l'Union européenne est particulièrement notable dans les pays où le Troisième système ne bénéficie que d'une visibilité encore restreinte. En Grèce, par exemple, l'Union nationale des organisations de l'Economie sociale (PANCO) a été créée avec le soutien de la Commission Européenne, qui finance par ailleurs un projet visant à la réalisation d'un inventaire des organisations de l'Economie sociale grecque. En Irlande et au Royaume-Uni, le terme d'Economie sociale apparaît depuis quelques années dans les politiques publiques en raison essentiellement de l'attention qui lui est prêtée au niveau européen. En Suède, c'est suite à la mise en oeuvre des fonds structurels européens que la notion d'Economie sociale a réellement percé.

Aspects juridiques. Les statuts.

Dans un monde en mutation, la législation doit s'adapter aux nouvelles exigences de l'époque. L'Economie sociale, qui est aussi en mouvement, peut voir son développement limité, freiné ou bousculé si la législation ne l'accompagne pas positivement. Inversement, si celle-ci est adéquate, elle peut avoir un impact notable sur le comportement des acteurs de terrain et peut constituer un moyen très efficace pour favoriser le Troisième système.

Ainsi, le caractère hermétique ou restrictif des règles juridiques liées à la création des coopératives peut expliquer la faible création de coopératives dans certains pays, telle l'Allemagne. Dans d'autres pays, comme l'Autriche, l'existence d'organismes de contrôle (comme les organismes de révision) auxquels les coopératives doivent être affiliées peuvent représenter des coûts supplémentaires. En Italie, le statut associatif présente des limites significatives pour développer des activités économiques de grande envergure, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays comme par exemple la France. En revanche, l'absence d'une législation protectrice peut conduire à un grave déclin du secteur suite à une démutualisation ; c'est le cas au Royaume-Uni, où des actionnaires externes ont réussi à démutualiser les « *building societies* » par pur profit personnel.

Une première conséquence de ce cadre, ce sont les différences observées quant au développement interne au secteur des différentes formes juridiques des composantes de l'Economie sociale, et quant à son développement externe par rapport aux formes publiques et à but lucratif, les choix entre les différentes formes juridiques étant opérés en fonction des possibilités, avantages, exigences et inconvénients de chacune de ces formes. Un simple changement dans les exigences légales pour l'utilisation des statuts du Troisième système a d'importants effets immédiats.

Ainsi, en Espagne, par exemple, la succession de législations plus ou moins bienveillantes concernant les sociétés de travail (*sociedades laborales*) a entraîné

d'importantes variations du nombre total de sociétés créées. Alors que peu de *societades laborales* ont été créées au cours de la période 1990-96, en raison des trop grandes exigences de la loi en matière de capital social minimum, leur nombre a repris sa croissance dès 1997 lorsque la loi est redevenue plus souple et plus favorable sur ce point. La modification du nombre minimum de membres exigé pour fonder des coopératives, en particulier des coopératives de production, est un autre facteur explicatif de leur essor ou de leur stagnation dans certains pays. Des raisons analogues expliquent la préférence du statut coopératif en Italie et le recours massif au statut d'ASBL, association sans but lucratif, en Belgique.

Cette logique apparaît aussi dans la régulation de l'Union Européenne. Les modifications récentes dans les exigences en termes de nombre de membres et de chiffre d'affaires pour les OCM - organisations communes de marché - susceptibles d'opérer dans le cadre de la politique agricole communautaire, en particulier dans le secteur des fruits et légumes, ont réduit les incitations pour les agriculteurs à s'associer aux coopératives agricoles en comparaison à d'autres formes d'entreprises.

Les aspects juridiques ont aussi des impacts importants sur les possibilités de développement des structures d'Economie sociale. Ces possibilités peuvent être étudiées dans quatre domaines: les activités, le financement, le mode de croissance et l'emploi.

La législation peut dresser d'importantes barrières à l'accès et au libre développement de certaines activités par les entités du Troisième système. Ainsi dans certains pays membres, les coopératives de consommation dans le domaine pharmaceutique sont interdites. En France, certains accords publics exigent un cloisonnement des activités au détriment des pratiques traditionnelles de l'Economie sociale, comme la mutualisation des résultats, ce qui est particulièrement le cas de l'insertion entre activités dites marchandes et dites non marchandes. Ce cloisonnement s'apprécie aussi au niveau de l'Union Européenne où des directives peuvent bousculer l'activité des mutualités en les obligeant à dissocier la fonction de prévoyance et les oeuvres sanitaires et sociales. D'autre part, en Espagne, la non prise en compte des coopératives dans la réglementation de certaines activités a eu pour conséquence essentielle leur mise à l'écart des activités concernées. Ainsi, des réformes légales dans le secteur électrique ont conduit à la disparition juridique de certaines entreprises d'Economie sociale très anciennes : les coopératives d'approvisionnement d'électricité.

Le financement présente une importance primordiale pour le développement de l'Economie sociale. Il fera l'objet de la section B suivante. En guise d'introduction, on peut signaler que, dans plusieurs pays, il existe d'importantes entraves juridiques pour obtenir des ressources financières additionnelles aux apports des membres et à l'autofinancement. De nouveaux instruments financiers ont été explorés. Mais ces instruments ne sont pas neutres. Ainsi, dans certains pays, telle la France depuis 1992, la législation a permis l'ouverture du capital social des coopératives aux investisseurs privés. Ceci a favorisé leur privatisation ou absorption par des groupes capitalistes et donc leur perte pour le Troisième système.

La logique traditionnelle et naturelle de croissance des organisations de l'Economie sociale tourne autour de la formation de structures fédératives et de groupements coopératifs. Certains arrêtés de la Cour de Justice Européenne peuvent bousculer ce mode de développement. En effet ces structures fédératives sont interprétées comme des cas d'entente illicite contraires à la libre concurrence. Cette interprétation est

pour le moins surprenante comparé à la permissivité accordée à la concentration patrimoniale et financière des holdings à but lucratif.

Dans certains cas, les exigences des statuts juridiques des organisations d'Economie sociale peuvent agir contre la création d'emploi ou la consolidation de ce dernier. C'est le cas de la limite à la contractualisation de salariés stables non membres dans les coopératives de travail en Espagne. Le ratio salariés stables/travailleurs membres est très réduit si on le compare à d'autres pays, tel que la France, ce qui a des effets négatifs sur la stabilité de l'emploi dans les coopératives à forte et rapide croissance, comme les coopératives sociales, puisque l'accès à la condition de membre est généralement plus lent.

L'adaptation de la réglementation juridique aux nouvelles demandes des acteurs de terrain favorise leur reconnaissance, déploiement et développement. Ainsi, le processus d'innovation juridique sous forme de nouveaux statuts, qui sont apparus dans le secteur des services sociaux dans certains pays européens, comme en Suède, en Finlande, ou encore en Italie (Loi de 1991 sur les coopératives sociales), a favorisé leur reconnaissance et leur essor ces dernières années. Par contre, dans d'autres pays comme l'Espagne, les entreprises sociales et d'insertion ont des difficultés de reconnaissance et d'institutionnalisation. Dans ces derniers cas, le rôle de lobbying des structures fédératives ainsi que l'appui d'autres acteurs (syndicats, partis politiques, chercheurs et médias) peuvent favoriser leur reconnaissance publique.

Mais les innovations juridiques peuvent être malaisées si elles apparaissent sans appui ou sans demande réelle de la part des acteurs de terrain. Dans certains cas, des nouvelles formules juridiques peuvent ne pas recueillir l'écho escompté. Ainsi, en est-il en Belgique du statut de société à finalité sociale, récemment introduit et qui permet à des sociétés commerciales de poursuivre un objectif social avant tout but de lucre. Ce statut ne connaît pour l'heure qu'un succès très relatif ; cette situation s'explique notamment par un certain manque d'attractivité et par la crainte des dirigeants d'associations sans but lucratif de perdre certains de leurs avantages (subsides, régime fiscal,...).

Au niveau européen, la Commission avait proposé il y a quelques années les statuts de la Coopérative Européenne, de la Mutualité Européenne et de l'Association Européenne. Cette mesure d'ordre juridique, qui n'a pas encore vu le jour, pourrait favoriser le déploiement d'activités transnationales du Troisième système ainsi qu'appuyer le développement du secteur dans les pays à faible reconnaissance publique et juridique.

Mesures fiscales

Un régime fiscal favorable peut faciliter la consolidation et le développement du Troisième système. Dans différents pays européens des mesures positives d'ordre fiscal pour le secteur ont été adoptées. Ces mesures présentent, un caractère différencié selon les formes juridiques des organisations du Troisième système et reposent sur plusieurs arguments justificatifs. Ces arguments mettent l'accent sur le mode de fonctionnement interne et sur le rôle développé par les organisations de l'Economie sociale. Ces deux aspects distinguent ces organisations du secteur à but lucratif.

Dans la plupart des cas, les formes juridiques appartenant au Troisième système social ou au secteur à but non lucratif jouissent d'un traitement fiscal plus favorable que

les formes coopératives et mutuellistes. L'argument qui justifie les avantages fiscaux des premières repose surtout sur leur statut non lucratif et sur l'affectation de leurs ressources et bénéfiques à des activités d'intérêt social ou public. Cet argument s'est étendu à plusieurs législations fiscales nationales. Dans certains pays, comme la France, ce régime fiscal a rencontré récemment une résistance de la part d'opposants qui y voient un élément de concurrence déloyale. Ceci a conduit à mieux préciser l'argument, en termes de la 'règle des 4P' (publicité, public, prix et produit) et surtout à rendre opérationnel le concept d'*organisation à utilité sociale*, définie par le public visé, par son mode de fonctionnement interne et par son objet social statutaire.

Ces dernières années quelques pays, comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, ont approuvé des mesures fiscales en faveur du Troisième système social. Ces mesures ont contribué à préciser les caractéristiques spécifiques de cette partie du secteur par rapport au secteur commercial à but lucratif. Deux cas exemplaires sont le Décret 460/1997 sur les *ONLUS - organisations non lucratives à finalité sociale* - en Italie et en Allemagne, la « Loi de l'Etat-providence » (*Sozialgesetzbuch*) qui régule les entités à but non lucratif. Un aspect positif de ces deux mesures incitatives est le sens large adopté pour définir les entités bénéficiaires ; celles-ci peuvent présenter différents statuts juridiques tels que l'association, la coopérative, la fondation et d'autres encore. La Loi 30/1994 espagnole sur la fiscalité des entités non lucratives est, par contre, plus restrictive. Elle exclut les coopératives, entre autres les coopératives sociales et d'insertion, de la catégorie des bénéficiaires. La Communauté autonome de Valencia, compétente en matière de législation sur les coopératives, a approuvé en 1995 le statut de coopérative non lucrative, mais cette décision n'a pas rencontré l'assentiment de l'Etat central.

Les coopératives et mutuelles voient, cependant, ces dernières années une diminution du caractère relativement favorable de leur régime fiscal. En Allemagne, par exemple, les dispositions favorables ont été récemment abrogées. En France, les avantages relatifs tendent à se réduire : c'est le cas de l'exonération de la taxe professionnelle pour les coopératives, qui a été largement étendue à d'autres entreprises ; le régime de la mutualité risque lui aussi de changer défavorablement. Les mesures fiscales favorables se justifiaient, dans ces pays, notamment, par le fait que l'utilisation du statut coopératif est plus exigeant que les statuts des entreprises à but lucratif.

Dans les pays où les coopératives sont reconnues dans le cadre des grands programmes politiques, voire reconnues et appuyées dans les textes des Constitutions Nationales, comme au Portugal, en Espagne et en Italie, leur régime fiscal s'est maintenu et même amélioré. C'est le cas du Portugal où récemment a été approuvée la Loi 85/1998 de fiscalité des coopératives qui octroie des avantages au niveau de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur la propriété. C'est aussi le cas de l'Espagne avec la Loi 20/1990 de fiscalité des coopératives, qui a établi trois régimes fiscaux spéciaux pour ces entités, le régime général des coopératives protégées, justifié par le mode d'organisation et leur objet social, le régime des coopératives spécialement protégées, justifié par les publics ciblés (agriculteurs, travailleurs et chômeurs, etc.) et le régime des coopératives de crédit. Cependant, ces avantages doivent être nuancés parce qu'ils tendent à se réduire par rapport aux entreprises à but lucratif, spécialement dans certaines régions comme le Pays Basque.

Le processus en vigueur dans les différents pays pour qu'une organisation d'Economie sociale obtienne le statut d'entité fiscalement protégée est un aspect

fondamental qui conditionne les avantages fiscaux du secteur. Ainsi, dans certains pays, comme l'Allemagne, pour les entités du Troisième système social, ce statut relève du pouvoir discrétionnaire des Administrations publiques. Dans d'autres pays, ce statut est plus précisément réglementé, ce qui confère une plus grande sécurité juridique aux entités du secteur.

Les évolutions des dernières années dans la réglementation fiscale ont eu un impact significatif sur la composition interne de l'Economie sociale. Ainsi, en Espagne, à partir de l'approbation de la Loi 30/1994 sur la fiscalité des entités sans but lucratif, les oeuvres sociales des caisses d'épargne se sont progressivement dissociées de l'activité de la caisse et dotées de personnalités juridiques indépendantes sous la forme de fondation, qui est un statut bénéficiant de la nouvelle fiscalité.

En général, les mesures d'ordre fiscal ne visent pas avant tout à favoriser l'emploi dans le secteur. Des exceptions existent néanmoins dans des pays tels que le Portugal et l'Espagne. En effet, la récente législation fiscale des coopératives du Portugal ainsi que le statut fiscal espagnol des 'coopératives spécialement protégées' octroyé aux coopératives de travail associé ont été établis avec l'emploi comme objectif prioritaire.

Finalement, on peut se demander si un régime fiscal favorable est réellement efficace comme mesure de support au secteur. En principe, l'efficacité dépend des formes d'imposition et des composantes du Troisième système qui en bénéficient. Ainsi, on peut signaler qu'un traitement favorable en matière d'impôt des sociétés est plus profitable aux entités qui développent leur activité sur le marché et qui réalisent des bénéfices. A l'inverse, un traitement favorable en matière de taxes sur les transactions, taxe à la valeur ajoutée ou taxes communales, est relativement plus profitable aux petites entités et à celles appartenant au secteur non marchand.

B. Mesures d'ordre financier

La consolidation, la professionnalisation et le développement de l'emploi dans les entités de l'Economie sociale sont trois processus directement liés à la consolidation et au développement économique de la structure de ces entités. A ce sujet, le financement des investissements (de type commercial, productif, etc.) est un élément clef.

L'Economie sociale a traditionnellement connu de sérieuses difficultés de financement, voire de sous-capitalisation, ce qui a limité ses chances de développement voire handicapé son fonctionnement normal. Ces difficultés s'expliquent, en général, d'un côté, par leurs règles statutaires spécifiques de fonctionnement interne, notamment le mode de répartition du pouvoir de décision et le mode de distribution des bénéfices, et, d'un autre côté, par les difficultés rencontrées pour accéder aux marchés traditionnels de capitaux (par exemple, le crédit bancaire traditionnel). Ce facteur d'étranglement du développement du secteur peut être atténué, voire neutralisé, si des mesures de politique publique visent, d'une part, à rendre l'accès au crédit externe traditionnel égal à celui des entreprises à but lucratif, d'autre part, à soutenir financièrement leurs structures. Ces deux objectifs peuvent être atteints au moyen de deux types d'instruments : des mesures législatives et des organismes financiers publics. Il faut noter que ces mesures portent sur les structures et ne sont donc pas conditionnées au développement de certaines activités spécifiques par les entités bénéficiaires.

Certains pays ont mis en place des mesures législatives pour renforcer les fonds propres des coopératives. Dans les années 90, dans des pays tels l'Italie, la France et l'Espagne, ces mesures ont en général visé, tout d'abord, à ouvrir le capital social aux investisseurs externes privés, avec des formes telles que les 'membres collaborateurs, associés ou subventionneurs' (lois italienne et française de 1992, et lois régionales et centrale espagnoles). Leurs effets sont discutables. En France, elles ont été préjudiciables : la plupart des coopératives qui ont ouvert leur capital aux investisseurs extérieurs, notamment celles de production, ont perdu leur statut coopératif. En Italie et en Espagne, ces types de mesures n'ont pas encore reçu un grand écho. Ces mesures législatives ont également visé à permettre l'émission, par les coopératives, de titres d'emprunt sans droits de vote pour le grand public.

L'Italie a mis en place une mesure originale d'appui financier aux coopératives : les fonds mutuels pour la promotion et le développement des coopératives. En effet, la Loi 51/1992 établit l'obligation pour les coopératives de destiner 3% de leurs bénéficiaires à des fonds appartenant aux Centrales du mouvement coopératif italien auxquelles elles adhèrent, et à défaut d'affiliation, à un fonds dépendant du Ministère National du Travail. Ces fonds matérialisent le 6^e Principe coopératif relatif à la solidarité intercoopérative en soutenant différents types d'initiatives de développement du mouvement (création de nouvelles coopératives, aide à des projets de développement, formation,..). A l'heure actuelle, les quatre grandes Centrales coopératives ont leurs propres fonds. 6 358 nouveaux emplois ont été créés au cours des six années d'activité des deux plus grands fonds (*Coopfond*, de la Centrale *Legacoop*, et *Fondosviluppo*, de *Confcooperative*). Sur les 5 358 emplois créés par le premier de ces fonds, 3 121 proviennent d'initiatives de promotion et 2 237 de projets de développement.

La possibilité de créer et d'utiliser des structures de support financier de type coopératif dans le secteur est une autre mesure. En Espagne, la loi permettait la création de « sections de crédit » dans les coopératives. Ces sections ont pour finalité de renforcer la situation financière de la coopérative. De nombreuses coopératives agricoles en ont bénéficié, notamment pour se développer. Une réglementation récente de la Banque Nationale est venue bousculer l'activité de ces sections, voire les éliminer, en exigeant d'élargir les destinataires de crédit à d'autres sujets que la coopérative.

Une formule originale a été mise en place en Espagne en vue de favoriser la création et le maintien d'emplois par l'appui à la création de coopératives de travail et de *sociudades laborales* : les travailleurs ayant droit à l'allocation du chômage peuvent opter pour une *capitalisation en un paiement unique de toutes les allocations* s'ils décident de constituer une entreprise sous une des deux formes juridiques d'Economie sociale mentionnées. Le Ministère du Travail, par l'intermédiaire de l'Institut National de l'Emploi, paie durant la période théorique de réception de l'allocation de chômage, les cotisations à la sécurité sociale des travailleurs bénéficiaires. Cette mesure n'exclut pas d'autres mesures d'appui auxquelles ces travailleurs ou leurs entreprises auraient éventuellement accès. Il faut signaler que de 1985, année de la mise en place de cette mesure jusqu'à 1992, année de sa réforme, les travailleurs indépendants pouvaient aussi en bénéficier. L'impact de cette mesure a été très positif. Durant les cinq années comprises entre 1994 et 1998, 42.725 travailleurs ont bénéficié de cette mesure parmi lesquels 22.260 ont constitué des coopératives de travail et 20.465 des *sociudades laborales*. En 1998, 38% des travailleurs membres des nouvelles coopératives de travail constituées et 47% des travailleurs des nouvelles *sociudades laborales* avaient utilisé cette mesure de politique publique.

Dans plusieurs pays des mesures incitatives aux *dons des particuliers et des sociétés au profit des entités du Troisième système social* ont été mises en place. Le contenu incitatif d'ordre fiscal consiste fondamentalement en une exonération d'impôt sur le revenu pour les particuliers et en une exonération d'impôt sur les sociétés pour les entreprises. Aux Pays-Bas, par exemple, les dons des sociétés peuvent être déduits jusqu'à un plafond de 6% des revenus imposables de la société. Au Danemark, les dons des particuliers peuvent bénéficier d'une exonération qui peut atteindre 15% des revenus du travail personnel, avec un plafond de 15.000 couronnes.

L'accès des entités de l'Economie sociale aux *fonds que génèrent les loteries et les jeux*, généralement réglementés et contrôlés par l'Etat sous forme de monopoles publics, est une mesure de politique publique utilisée dans certains pays pour favoriser une partie du secteur. Ainsi, en Finlande, le monopole des jeux avec machines est conféré à *RAY*, une association qui doit distribuer ses bénéfices aux associations du Troisième système social. En 1997, *RAY* a soutenu la création de 1 035 associations et a distribué 1 454 millions de marks finlandais aux associations sanitaires et sociales. Une autre organisation, *l'Oy Veikkaus AB*, initialement une entité « parapluie » d'associations sportives, est devenue une société publique qui a le monopole de la loterie et des jeux. Ses bénéfices doivent être affectés aux arts, au sport, à la science et aux jeunes. En Espagne, une partie du monopole public de la loterie est conféré à la *ONCE - Organisation Nationale des Aveugles d'Espagne -*, une des plus grandes entités du Troisième système de ce pays. Les bénéfices obtenus doivent nécessairement être destinés à l'insertion sociale et au travail des handicapés, en particulier des aveugles. Avec ce financement, durant les deux dernières décennies, *ONCE* a créé deux groupes: *Fundación ONCE* et *CEOSA*. En 1997 l'ensemble des entités liées à *ONCE* employait 56 796 travailleurs, dont 41 006 handicapés (en majorité des aveugles). Au Royaume-Uni, une partie de l'argent de la loterie est distribuée aux « *charities* » suite à l'introduction de dossiers sur une base compétitive.

Quant aux organismes publics de soutien financier spécifique au secteur, quelques expériences ont été mises en place en Europe. Certains d'eux comme l'*IDES*, Institut de développement de l'Economie sociale, en France, alimentés par des fonds publics, présentent des caractéristiques para-publiques qui les rapprochent des structures de soutien privées, champ qui a fait l'objet du chapitre précédent de ce rapport. Quatre cas d'organismes méritent une attention spéciale :

La *CFI -Compagnia Finanziaria Industriale-*, est une société financière italienne créée en 1987 à partir la loi 49/1985 ('*Marcora Law*') dont le capital est détenu par trois centrales coopératives italiennes (*Legacoop*, *Confcooperative* et *AGCI*). Elle a pour but d'appuyer la réactivation d'entreprises traditionnelles en crise en les transformant en coopératives, en vue de maintenir l'emploi. Cette société appuie les nouvelles coopératives créés en participant jusqu'à 49% de leur capital social sous forme de capital à risque et octroie aussi des crédits à bas intérêt. En 1996 son activité avait été temporairement bloquée par la Commission Européenne mais a été reprise après l'introduction de certaines modifications de ses règles de fonctionnement. L'évaluation de la mesure est positive: entre 1987 et 1997, le nombre des entreprises et travailleurs bénéficiaires n'a pas cessé de croître, de 112 entreprises réactivées et 514 postes de travail 'sauvés' en 1988 à 253 entreprises et 5.569 postes de travail pour 1997.

Le *Prodescoop* est un organisme portugais de soutien financier aux coopératives créé en janvier 1999 par le Ministère du Travail et du Bien-être. Sa principale fonction est de soutenir la création et la consolidation de l'emploi dans les coopératives en encourageant la création de nouvelles coopératives et le développement d'anciennes. Il promeut l'emploi stable par l'octroi de subventions aux coopératives qui augmentent le nombre de travailleurs membres (non salariés).

La *Sowecsom* est une société anonyme publique filiale de la société régionale d'investissement wallonne (Belgique) qui a pour but la promotion de l'Economie sociale marchande par la participation au financement de projets d'investissement, de création ou de développement d'activités, en particulier de projets contribuant à l'emploi ou à la formation par le travail. Elle octroie trois types d'appui: des prêts, des garanties à l'obtention d'un prêt auprès d'un organisme bancaire traditionnel et/ou des aides à la mise au point du projet. Il faut signaler que le fonds de garantie n'a pas encore été utilisé car les banquiers traditionnels exigent généralement des garanties trop importantes par rapport à la somme à emprunter, ce qui est un exemple évident des obstacles manifestes pour l'accès au crédit traditionnel des entités d'Economie sociale.

Le gouvernement régional de Valencia (Espagne) a participé directement à quelques projets de développement du secteur coopératif au début des années 90. Le projet le plus remarquable a été l'appui financier à l'industrialisation de produits agricoles du terroir du mouvement coopératif agricole régional. Il a participé financièrement à concurrence de 40% du capital social de la société d'industrialisation Agricon SA, et s'est désengagé progressivement en facilitant l'accès au capital à d'autres coopératives, de 1er et 2ème degré, au fur et à mesure de la consolidation du projet. Cette expérience a eu un grand succès : la production industrielle a connu une croissance soutenue depuis le début.

Non moins importants que l'existence d'appuis financiers sont, d'une part, les montants économiques réels sur lesquels portent ces mesures, d'autre part, la capacité et la diligence des pouvoirs publics à effectuer les paiements. En général, les fonds publics disponibles sont très limités. Par conséquent, les montants sont généralement critiqués par le secteur. En raison de ces limitations financières, il arrive que seulement une partie des appuis sollicités soit effectivement octroyée. Quant à la diligence pour les paiements, il faut bien souligner que les pouvoirs publics sont souvent des payeurs très lents. Ces longs délais de paiement peuvent occasionner de sérieux problèmes de trésorerie, voire de survie à de nombreuses organisations du Troisième système.

C.- Mesures d'appui technique (services réels)

Certains pays ont mis en place des mesures d'appui technique sous forme de structures publiques de support au Troisième système. Ces structures publiques, qui mobilisent des ressources matérielles et humaines, offrent différents types de services réels (non financiers) au secteur, visant à améliorer certains de ses points faibles: information, formation, recherche, conseil, *networking*, etc¹⁹.

Les structures publiques de soutien ont tendance à paraître dans les pays et régions où les pouvoirs publics ont une attitude volontariste pour encourager

¹⁹ L'analyse générale de la nature, du rôle, du potentiel et des limites des structures de support, pour le secteur, qu'elles soient de nature publique, privée et mixte, a fait l'objet du Chapitre 3 de ce rapport. Dans l'actuelle section, nous abordons uniquement les structures publiques.

l'émergence, la consolidation et le développement des entités du secteur et où ce dernier présente une faible cohésion et un manque de dynamisme manifeste.

Par contre, quand le secteur est plus développé, structuré et actif, les pouvoirs publics tendent à s'appuyer sur ce dernier pour l'élaboration et la mise en oeuvre des mesures de soutien, notamment les mesures d'ordre technique. Dans ces derniers cas, les structures de support ont tendance à être paritaires et à être financées totalement ou partiellement par des fonds publics, bien que gérées par des entités du secteur, voire par le mouvement de l'Economie sociale. L'argument central en faveur du partenariat secteur public-Economie sociale dans le champ des mesures d'appui technique est que l'implication du secteur permet de mieux identifier ses points faibles et les demandes réelles et donc de mieux préciser les mesures de soutien techniques adéquates. Cela permet en outre une utilisation plus rationnelle des ressources publiques mobilisées et une meilleure appropriation des structures par le secteur. D'ailleurs, l'action de ces structures se développe souvent au niveau local et régional, niveau où les pouvoirs publics sont plus sensibles et connaissent mieux la problématique réelle de l'Economie sociale de leur territoire.

Les structures publiques de soutien sont des instruments de développement de l'Economie sociale qui présentent trois modalités principales: a) les structures passives, quand elles se limitent à soutenir les initiatives de l'Economie sociale, b) les structures « catalyseurs », quand elles favorisent directement l'éclosion de projets de développement au sein du secteur, et c) les structures proactives, quand elles développent directement des projets publics visant le développement du secteur. Ces instruments d'appui matériel sont gérés par l'Etat de manière centralisée (Prodescoop au Portugal, par exemple) ou décentralisée (Agences de développement coopératif en Finlande et en Suède).

À côté des services techniques de type conseil, information, formation, recherche, etc. déployés par ces structures, existe la fonction d'interface et même d'interlocuteur entre le secteur public et le Troisième système. L'institutionnalisation de cette fonction a permis, dans quelques cas, comme la DIES, Délégation interministérielle à l'Innovation sociale et à l'Economie sociale en France et l'Incoop au Portugal, d'assurer une activité continue de consultation, d'aide à la législation, de gestion des politiques publiques et d'information aux *policy makers*.

En outre et ce n'est pas le moins important, leur action de diffusion de la réalité de l'Economie sociale et de support aux recherches et publications relatives au secteur a permis d'élever le niveau de connaissance et de réceptivité par le grand public et surtout par les acteurs de terrain.

3.1.2. Politiques de demande ou visant l'activité des organisations de l'Economie sociale

Par opposition à l'approche du point de vue de l'offre dont les mesures de politique publique visent à soutenir directement la structure des entités de l'Economie sociale, l'approche du point de vue de la demande consiste à favoriser indirectement le secteur en soutenant ce qu'il fait, c'est-à-dire son activité. Une évolution de la première approche vers la seconde a pu être mise en évidence dans de nombreux cas.

Les activités cibles préférées des mesures sur l'activité, ou politiques de demande, sont les services de bien-être social, qui correspondent aussi à la notion proche de

services de proximité et à la plupart des « nouveaux gisements d'emplois » rendus populaires grâce au Rapport Delors. Ces services ont deux caractéristiques essentielles qui les rendent particulièrement attrayants aux yeux des pouvoirs publics: a) ils sont plus intensifs en main d'oeuvre que d'autres activités et sont moins exigeants en matière d'investissements de capitaux, et b) ils exigent généralement une relation directe entre le producteur du service et le consommateur final. Ces caractéristiques confèrent à ces activités, d'une part, un fort contenu de territorialité ou proximité, et donc une faible propension à engendrer des effets spillovers qui puissent déséquilibrer les échanges internationaux, et d'autre part, une haute propension à créer de l'emploi au niveau local. Sur le plan théorique, ils représentent un élément fondamental des politiques économiques actuelles de réactivation sélective de la demande au niveau local et régional.

Dans certains pays, l'Etat-providence a traditionnellement pris la responsabilité d'offrir aux citoyens la plupart de ces services d'intérêt social ou général, directement par l'intermédiaire du secteur public ou en s'appuyant sur le Troisième système social. La mise en question de l'Etat-providence et l'intérêt des pouvoirs publics à prendre en charge de nouveaux besoins sociaux, d'une part, les propriétés du Troisième système (élément de cohésion sociale, élément d'innovation sociale, de détection rapide et de satisfaction des besoins, d'allocation plus efficace des ressources que le privé à but lucratif dans des contextes d'asymétrie d'information, etc.), d'autre part, ont favorisé une revalorisation du Troisième système aux yeux des pouvoirs publics.

Dans un grand nombre de contextes nationaux, on observe l'existence de contrats passés entre les pouvoirs publics et des organisations du Troisième système (selon les pays, fréquemment des associations - France, Belgique -, et des coopératives - Italie, Espagne, Suède) dans les secteurs sociaux et d'intérêt public. Si certains Etats ont pratiqué cette « délégation » de longue date, d'autres y viennent progressivement, reconnaissant par là l'intérêt du Troisième système pour compléter, voire remplacer, le secteur public. Au Luxembourg, par exemple, on relève une avancée significative dans ce domaine: alors que les conventions étaient jusqu'ici accordées au cas par cas et avec une très forte implication des pouvoirs publics dans la gestion, une loi vient d'être votée qui prévoit le désengagement et le cantonnement de l'Etat dans un rôle de contrôle - des négociations sont actuellement en cours afin de mettre en oeuvre cette nouvelle législation. En Suède, les communes ont privilégié la privatisation et le développement de certains services de proximité, tels que les crèches parentales, sous forme de coopératives (coopérativisation), notamment de coopératives mixtes de parents et professionnels.

L'intérêt des pouvoirs publics à engager le Troisième système dans ces services a été matérialisé dans certains pays par une législation et une pratique qui a tendu à 'discriminer' positivement l'offre du secteur par rapport à celle des entreprises commerciales lucratives. En France, par exemple, le « quart coopératif » est une clause qui accorde un quart des lots des marchés publics aux coopératives. Cette règle a permis historiquement de moderniser des activités, par exemple, le bâtiment, où les coopératives ont été l'élément clé qui a permis la transition de l'artisanat à l'industrie et de faire ainsi baisser les coûts de la construction. Cette règle, cependant, n'est pas toujours utilisée parce qu'elle ne représente pas un argument commercial.

D'autres règles s'étendent aux contrats des administrations publiques européennes comme les « clauses d'insertion » et les « clauses sociales ». Ces dernières plus générales que les premières privilégient les offres « mieux disant social » et pas seulement l'aspect

« insertion ». Certains pays résistent à étendre ce type de règle (clause sociale) à tous les contrats publics. Récemment, la nouvelle réglementation des marchés des administrations publiques espagnoles a rencontré de sérieux obstacles à l'introduction d'une clause de ce type, alors qu'elle avait été appuyée précédemment par différents interlocuteurs sociaux. Cependant, en Espagne toujours, un autre mécanisme de discrimination positive a été établi, bien que très spécifique : un fonds national, doté d'un petit pourcentage de l'impôt sur les revenus personnels, est destiné exclusivement à des activités de services sociaux fournis par des entités du Troisième système social (à l'exclusion des coopératives), en particulier les organisations les plus développées.

Mais ces mesures publiques de discrimination positive sont progressivement mises en cause par les pratiques et les nouvelles législations. La tendance est à la mise en concurrence, dans les différents domaines relevant des marchés publics, des formes multiples d'entreprises (à but lucratif et d'Economie sociale), principalement par deux mécanismes: d'une part, par l'ouverture des appels d'offre aux différents offreurs, d'autre part, par la pratique de la solvabilisation directe du consommateur final, ce dernier pouvant choisir librement le type d'offreur. Le Royaume Uni a peut-être été le plus loin dans cette direction en développant des marchés pour les activités de bien-être.

Les processus d'affectation de ressources dans ces activités doivent aussi être soulignés. Le caractère discrétionnaire des montants de dépenses publiques dans ces activités introduit un élément d'instabilité dans le secteur, et donc d'instabilité pour les entités du Troisième système qui y opèrent. L'affectation d'un pourcentage minimum sur le total des dépenses pour les services sociaux a été, par exemple, une mesure prise par certaines régions autonomes espagnoles, de même que l'affectation, au niveau de l'Etat central, d'un petit pourcentage de l'impôt sur le revenu personnel. Un autre mécanisme mis en place dans certains pays a été l'affectation des bénéfices obtenus par les monopoles du jeu et de la loterie (voir notre développement à ce sujet).

Le mode de régulation et de mise en oeuvre des partenariats entre les entités du Troisième système et les pouvoirs publics dans la perspective de l'offre des services a un impact important sur les chances de consolidation et de développement du secteur et de son emploi.

Ainsi, les accords passés entre les pouvoirs publics et le Troisième système sont souvent soumis à une certaine précarité sur le plan des délais, en particulier lorsqu'ils ne sont conclus que pour de courtes périodes - c'est le cas en Allemagne et en Espagne dans certains domaines. Dans ces conditions, il est difficile de gérer les activités avec une véritable efficacité à long terme et les chances de consolider la structure, donc de stabiliser l'emploi, se réduisent.

Les délais de paiement des pouvoirs publics sont un second facteur déstabilisant. Souvent, les Administrations publiques tardent à payer les entités du secteur, ce qui a des conséquences néfastes sur leur équilibre financier, en général déjà structurellement fragile. Cette situation peut être illustrée par l'actuelle délégitimation sociale des coopératives agricoles grecques qui ont été instrumentalisées par l'Etat comme agences d'intervention directe dans le marché agricole: les trop longs délais de paiement ont fini par provoquer une crise de ces entités.

En troisième lieu, les modes de fourniture des services ne sont pas neutres. Deux procédures peuvent être identifiées :

- a) la contractualisation des pouvoirs publics directement avec les entités du secteur pour livrer des services à la population, et
- b) les mécanismes de solvabilisation de la demande par des chèques-services ou systèmes analogues.

Dans la première modalité, le secteur public décide du type d'organisation à engager dans la gestion du service. S'il fixe des exigences sur le type de structure, la professionnalisation et la capacité à développer des projets complexes sont établies. Cela favorise la structuration et la consolidation du secteur, ce qui engendre une amélioration de la qualité des services et de l'emploi. Ce phénomène s'est développé, par exemple, en Espagne avec l'octroi des contrats issus du fonds national mentionné plus haut: il a facilité la consolidation et le développement d'importantes ONG. A contrario, sans ce type d'exigence, le secteur demeure atomisé et peu développé et la qualité des services et de l'emploi en souffre. Avec la seconde procédure, c'est le consommateur final du service qui décide du type d'entité qui lui fournira le service. Les effets de cette procédure sur le secteur dépendent ici aussi du mode de régulation publique envers les entités susceptibles d'offrir le service. Si des exigences favorisent la structuration et le développement du secteur et de son emploi (c'est le cas du titre emploi-service français), en revanche, l'absence d'exigences non seulement met le secteur en concurrence avec d'autres formes d'offre (notamment avec le travail indépendant) mais rend en outre le développement de l'emploi dans l'activité plus difficile (c'est le cas des chèques-services français).

3.2. Politiques publiques visant l'emploi dans les organisations de l'Economie sociale

Plusieurs Etats membres de l'Union Européenne ont mis sur pied des mesures de politique publique visant directement l'emploi au sein de l'Economie sociale ou des mesures générales dont l'Economie sociale profite dans une très large mesure.

Ces politiques obéissent le plus souvent à deux types de principes :

- a) créer de nouveaux emplois dans les activités d'intérêt social et général (voir plus haut), spécialement en vue de répondre à des besoins sociaux non satisfaits, et
- b) s'adresser prioritairement à des publics cibles défavorisés dans le marché de travail traditionnel comme les chômeurs de longue durée, les personnes âgées de plus de 45 ans, les jeunes non qualifiés à la recherche de leur premier emploi, les femmes et les personnes handicapées.

Trois types principaux de mesures peuvent être identifiées: 1) les aides à l'emploi dans le secteur, 2) les mesures visant la formation, et 3) d'autres mesures.

3.2.1 Mesures d'aide à la création d'emploi dans l'Economie sociale

Divers Etats membres ont développé des programmes d'aide à l'emploi dans le secteur de l'Economie sociale. Trois types de programmes sont identifiés : ceux qui visent la création directe d'emplois dans le secteur en incitant l'embauche de chômeurs par la réduction de leur coût de travail, les aides accordées aux chômeurs pour les inciter à créer leur propre emploi au moyen de la création d'une entreprise, et les aides visant la stabilisation de l'emploi.

1) Le premier type de mesure se retrouve dans différents pays européens. La création directe d'emploi dans le secteur est encouragée par des aides qui ont adopté la forme soit de subventions temporaires, partielles ou totales, des salaires, soit des réductions des cotisations à la sécurité sociale des travailleurs bénéficiaires. Ces mesures ont été souvent ciblées sur les publics fragiles et défavorisés du marché de travail (chômeurs de longue durée, personnes peu qualifiées, etc.) et sur des secteurs d'activités tels que l'action sociale, l'environnement et le développement local. Les emplois ainsi créés sont de durées très variables.

Ainsi, en Irlande, un an après le lancement du 'programme communautaire pour l'emploi (qui date de 1994) par le service public de l'emploi irlandais, près de 3 000 nouveaux projets avaient vu le jour visant 40 000 personnes dont 81% au sein du secteur à but non lucratif, notamment dans des organisations volontaires et communautaires. Les personnes sont aidées de trois manières : elles touchent 75% du montant hebdomadaire moyen de l'allocation de chômage plus des indemnités supplémentaires, dans les limites de la compatibilité avec toute autre aide à laquelle ils auraient droit. Elles ont droit à une formation dirigée et à un développement personnel dans l'entreprise par un agent de maîtrise. En France la formule de contrat aidé CES représente plus de 200 000 emplois dans les associations. En Belgique, les associations bénéficient de plus de 40 000 emplois dans le cadre de programmes de résorption du chômage.

En Autriche, entre 1984 et 1994, environ 45 000 personnes ont bénéficié du programme « Aktion 8000 ». Ce programme s'inscrit dans le cadre de la 'politique expérimentale du marché du travail' et vise la création directe d'emplois dans le secteur sans but lucratif. En Allemagne, la mesure ABM -*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*- a pour but la création directe d'emplois temporaires (d'une durée d'un an généralement) dans les secteurs public et à but non lucratif, visant la satisfaction de besoins insatisfaits par le secteur privé et s'adressant à des publics cibles défavorisés. Les employeurs bénéficient de subventions sur les salaires. Enfin, au Royaume Uni, qui se caractérise par le peu de soutien spécifique accordé en général à la création d'emploi en Economie sociale, le programme « New Deal » (sous l'influence du modèle américain du Workfare) inclut une option spécifique de travail avec les organisations sans but lucratif.

2) Les aides à l'emploi par l'incitation à la création d'organisations d'Economie sociale sont utilisées dans certains Etats membres, tels que la Grèce, le Portugal et l'Espagne. Ces mesures coïncident notamment avec celles décrites dans la section précédente relatives aux mesures de soutien à la structure.

Ces aides apparaissent souvent dans le contexte des politiques de promotion active de l'emploi, en particulier pour les publics défavorisés sur le marché du travail. Une mesure particulière de ce type existe en Espagne: une subvention temporaire (six mois) sous forme de 'salaire minimum de subsistance' est octroyée aux chômeurs qui créent des nouvelles entreprises (nécessairement sous forme de coopérative ou *sociedad laboral*), et qui deviennent travailleurs membres.

3) La stabilité de l'emploi dans les entités de l'Economie sociale est un autre objectif de certaines mesures de politique publique dans des pays comme l'Irlande, l'Espagne et le Portugal. Dans ces deux derniers pays membres, la mesure incitative se concrétise sous la forme d'une aide à l'insertion de travailleurs membres (non salariés) dans les coopératives et dans les *sociedades laborales* en Espagne par l'intermédiaire d'un changement de statut des travailleurs - de salarié à travailleur membre - ou par

l'insertion directe de chômeurs, prioritairement des personnes défavorisées, dans l'entreprise.

Ces mesures suscitent quelques remarques. En premier lieu, rappelons qu'il ne s'agit pas toujours de mesures spécifiques au secteur de l'Economie sociale, mais souvent de mesures générales dont le secteur bénéficie largement. En second lieu, d'importants effets indésirables apparaissent dans le cadre de ces politiques: ainsi, des 'effets d'aubaine' ou de 'perte sèche' et des 'effets de substitution' ou de 'déplacement' se produisent qui limitent l'efficacité des mesures en termes de création nette d'emplois. Par ailleurs, sans réglementation supplémentaire, il existe de sérieux risques de marginaliser les travailleurs théoriquement bénéficiaires dans des 'voies de garage' ou sur un 'deuxième marché du travail'. Une réglementation efficace des mesures pourrait éventuellement limiter, voire neutraliser, ces effets pervers: les ABM allemandes, par exemple, exigent que se crée de l'emploi 'additionnel' à l'emploi existant, évitant ainsi l'apparition d'effets de substitution avec l'emploi du secteur public ; de même, le programme autrichien Aktion 8000 a introduit certaines conditions sur la nature des emplois aidés visant à limiter les effets pervers.

L'impact sur les activités, sur la nature de l'emploi et sur ses chances de développement n'est pas non plus neutre. Ainsi, bien que les différents dispositifs concernent souvent des activités (services) d'intérêt social et général, leur concrétisation présente des différences. D'une part, certains pays ont mis en place des programmes qui, visant la satisfaction de besoins sociaux, ont pour objectif principal l'emploi et non la qualité du service. Les prestataires du services sont des chômeurs, peu qualifiés dans l'activité concernée, et qui ne travaillent tout au plus que quelques dizaines d'heures par mois. Dans ce cadre, des organisations du Troisième système peuvent recourir aux services des chômeurs. Cette conception peut alors signifier la dégradation du service, ainsi que des difficultés de développement et de professionnalisation de l'activité. C'est le cas de quelques programmes en Belgique. A contrario, d'autres programmes ne visent pas seulement l'emploi, mais aussi le développement de l'activité et cherchent à améliorer la qualité du service fourni. Dans ce contexte différent, le travail peut se professionnaliser et donc se développer.

Finalement, on peut se demander si les politiques de développement ne sont pas préférables pour garantir un emploi durable dans le Troisième système, dans la mesure où elles envisagent sa problématique de façon plus globale.

3.2.2 Mesures d'aide à la formation

La formation, qui est la plus importante mesure de politique active d'emploi en Europe, concerne aussi le Troisième système, bien que, sauf quelques exceptions, les mesures de ce type soient générales et non spécifiques au secteur.

Les programmes de qualification de la main d'oeuvre sont de plus en plus liés aux programmes de création d'emplois, devenant une condition obligatoire pour participer aux seconds.

Le Troisième système révèle une forte activité dans ce champ: les entreprises d'insertion par le travail et l'activité économique visant les groupes de chômeurs défavorisés adoptent, dans la plupart des cas, des formes juridiques d'Economie sociale.

Mais certaines mesures spécifiques d'aide à la formation dans le secteur ont été adoptées. C'est le cas de la Belgique, par exemple, où un programme de subsidiation et d'agrégation des entreprises et associations de formation par le travail a été mis en oeuvre. Ce programme vise à requalifier certaines catégories de travailleurs (jeunes demandeurs d'emplois, minimexés, personnes sans ressources) en recourant à une formation au sein de l'entreprise suivant une pédagogie spécifique (travail productif réel, formation théorique, accompagnement psychosocial). La période de formation ne peut excéder 18 mois.

En France, le fonds national pour la vie associative (FNDVA) peut financer la formation des bénévoles des associations. Par ailleurs, le fonds pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP) a spécialement été créé pour soutenir la qualification des responsables du secteur.

En France toujours, certains ministères soutiennent les programmes de formation des fédérations concernées, par exemple le ministère de l'emploi soutient la CGSCOP et le ministère de l'agriculture soutient les fédérations de l'Economie sociale liées à la coopération agricole et au développement rural.

3.2.3 Autres mesures

Concernant relativement moins le Troisième système à l'heure actuelle, deux autres types de mesures de politique de l'emploi ont été adoptés dans certains pays: d'une part, celles qui visent l'amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail par des services d'orientation de l'emploi, de placement et de conseil, d'autre part, celles qui incitent au partage de l'emploi au moyen de l'Economie sociale.

Le premier type de mesure s'est développé dans la plupart des Etats membres dans les années 90 avec les réformes des services publics de l'emploi. La tendance a été la libéralisation des bureaux de placement. Les agences privées, à but ou non lucratif, ont été autorisées. Parallèlement l'adoption de statuts d'Economie sociale par les entreprises de travail temporaire a été autorisée dans certains pays.

Le second type de mesure, moins utilisé en Europe pour l'instant, a fait récemment une apparition spécifique dans le Troisième système avec quelques mesures, telles que la récente législation nationale en Espagne qui règlemente le statut de travailleur membre à temps partiel dans les coopératives.

4. Politiques européennes à l'égard de l'Economie sociale et de l'emploi (E. PEZZINI)

4.1 Politique de la reconnaissance²⁰

Depuis la fin des années 70, grâce notamment à l'appui du Parlement européen et du Comité Economique et Social, une reconnaissance progressive des entreprises de l'Economie sociale a lieu au niveau des institutions européennes. C'est en janvier 1990 que la Commission européenne constitue l'Unité Economie sociale.

²⁰ Un document intitulé « La reconnaissance de l'Economie sociale par les Institutions européennes - étape par étape » est repris à la suite des quinze rapports nationaux en fin d'Annexe 1.

Six conférences européennes de l'Economie sociale, des propositions de statuts européens, nombreux avis et résolution du Parlement Européen et du Comité Economique et Social et l'institution officielle du Comité Consultatif des Coopératives, Mutualités, Associations et Fondations sont les résultats marquants ces dernières années.

Des « avancées » significatives n'ont pas été obtenues parce que le Conseil n'a jamais adopté (absence de l'unanimité) de programme pour ce secteur. Faute d'une base légale donc, une politique spécifique pour ces entreprises est encore loin d'être gagnée.

Une cohésion politique renforcée entre les familles de l'Economie sociale, mais aussi à l'intérieur des différentes familles ainsi qu'un travail de « lobbying » au niveau des Etats membres seront dès lors amplement nécessaires.

4.2 Politique européenne de l'emploi et Economie sociale

L'obtention d'un niveau plus élevé d'emploi reste le premier objectif de l'Europe.

Suite à l'adoption du Traité d'Amsterdam, qui contenait un nouveau titre emploi, il a été décidé dans le cadre du Sommet pour l'Emploi de Luxembourg en novembre 1997 que la stratégie en matière d'emploi serait conçue de manière à reposer sur quatre piliers principaux : l'employabilité, l'entrepreneuriat, l'adaptabilité et l'égalité des chances.

Chaque année, une série de lignes directrices sont adoptées, portant sur chacun des quatre piliers. Celles-ci identifient un certain nombre de cibles spécifiques que les Etats membres se doivent d'atteindre dans le cadre de leur politique pour l'emploi.

Les lignes directrices pour l'emploi des Etats membres sont proposées par la Commission et sont transposées en termes de mesures concrètes et administratives par chaque Etat membre au travers de leur Plan d'Action National pour l'Emploi (PANs).

Le Conseil extraordinaire sur l'Emploi, tenu au Luxembourg le 20 et 21 novembre 1997, s'est exprimé au point 65 de ses conclusions sur le rôle que peut jouer l'Economie sociale :

« Les Etats membres vont rechercher des mesures pour exploiter pleinement les possibilités offertes par la création d'emploi au niveau local par l'Economie sociale et dans les nouvelles activités liées à des besoins pas encore satisfaits par le marché, et examiner, afin de les réduire, tous les obstacles à ces mesures. »

Grâce aussi à cette affirmation les politiques communautaires ont donné une impulsion remarquable à l'Economie sociale qui peut dès lors jouer un rôle significatif²¹.

²¹ Cfr. Orientations pour les fonds structurels et le fonds de cohésion. Après avoir défini la signification de l'expression Economie sociale : ***Economie sociale : nouveaux services créateurs d'emploi***. Tous les participants à des activités économiques ne peuvent être classés clairement dans les secteurs public ou privé. Il existe une importante variété d'organisations telles que les coopératives, mutuelles, associations et fondations, ainsi que des entreprises et individus qui fournissent des services à leurs membres ou à des groupes sociaux partageant les mêmes besoins. Certains opèrent sur des marchés concurrentiels (unions de crédit, mutuelles d'assurance, ...) alors que d'autres prestent des services davantage apparentés à ceux du secteur public, par exemple santé et services sociaux, services de proximité, activités sportives et de loisir. Bien que les entités qui constituent l'Economie sociale aient été créées pour satisfaire des besoins sociaux spécifiques, elles apportent également une importante contribution économique, notamment dans le domaine de l'emploi. A l'heure actuelle, on estime que 5% de l'emploi total dans l'Union européenne

Dans les orientations pour l'emploi 1999, il est fait spécifiquement référence au rôle de l'Economie sociale dans le développement de nouvelles entreprises. Cette indication est confirmée dans les propositions d'orientations pour l'an 2000. Cette référence à l'Economie sociale dans les orientations 1999 mettait surtout l'accent sur le plan local dans lequel l'Economie sociale était insérée. Dans les propositions d'orientations 2000, on peut retrouver une correcte distinction entre niveau local et Economie sociale dans le but de souligner que cette dernière, même si ses majeures potentialités s'expriment au niveau local, aspire à faire l'objet d'actions intégrées également aux niveaux national et supranational²².

Dans le cadre des fonds structurels l'Economie sociale a obtenu une attention importante. Dans ce cas, l'analyse est partie du déficit européen au niveau du secteur des services et, notamment dans certains pays, des services d'utilité sociale et d'intérêt collectif.

Afin d'encourager ce secteur, on a donné aux fonds structurels la mission de contribuer à la création de services pour les entrepreneurs locaux en développant des politiques de formation et d'assistance technique²³.

Il s'agit d'un point crucial. Développement et consolidation des entreprises de l'Economie sociale ne peuvent être assurés que dans le cadre de politiques intégrées qui combinent la promotion des entreprises et des services destinés à ces mêmes entreprises ainsi que l'ouverture vers des nouveaux instruments financiers spécifiques en faveur des entreprises d'Economie sociale²⁴.

relève de l'Economie sociale et il existe des possibilités évidentes de croissance ultérieure. Les initiatives prises par les Etats-membres en faveur de l'emploi des jeunes, la lutte contre l'exclusion sociale et le développement des services locaux ont permis à des organisations et entreprises de l'Economie sociale de devenir des nouveaux partenaires importants des pouvoirs publics locaux et régionaux. L'objectif général des aides des fonds structurels devrait confirmer et renforcer ce partenariat.

²² Propositions pour les lignes directrices des politiques d'emploi 2000 des Etats membres, *Développement de l'entrepreneuriat*. Si l'Union européenne veut relever avec succès le défi de l'emploi, tous les gisements possibles d'emplois et de nouvelles technologies et d'innovations doivent être effectivement exploités. Dans ce but, les Etats membres promouvront des mesures pour exploiter au maximum les possibilités de création d'emploi au niveau local et au sein de l'Economie sociale, en particulier dans de nouvelles activités liées à des besoins non encore satisfaits par le marché et examiner afin de les réduire, tous les obstacles à de telles mesures.

²³ *Orientations pour les fonds structurels et de cohésion qui règlent les modalités d'intervention en faveur de l'Economie sociale*.

Sur base de l'expérience des programmes d'aide nationaux et des projets pilotes communautaires ainsi que des plans d'action de certains pactes territoriaux pour l'emploi, les priorités pour l'aide à ce secteur devraient être :

- Soutien actif à la création et au développement de prestataires de services : ceci comprend, d'abord, l'identification des nouveaux secteurs d'activité porteurs et ensuite l'offre de services de soutien adéquats comme l'information et le conseil ainsi que l'assistance technique et financière à des fournisseurs de service potentiels ou existants.

- Organisation et durabilité : une fois en place, les fournisseurs de service, en particulier ceux impliquant des personnes nouvellement actives, requièrent en général une aide continue pendant un certain temps, notamment en matière d'aide à la gestion et de formation. Néanmoins, l'objectif ultime doit en principe être le développement du service sur une base durable. Dès lors, l'aide publique doit être dégressive au cours du temps en fonction des besoins spécifiques du service en question.

²⁴ *Efficacité accrue par une approche stratégique et des partenariats. Une approche intégrée de développement et de conversion doit se refléter dans les méthodes de programmation afin de rendre leurs systèmes d'application plus efficaces. D'une part, l'identification de stratégies intégrées de développement et de conversion utilisant le plus possible les synergies entre priorités et mesures pour réaliser une vision*

4.3 Enjeux et difficultés

A - Absence de Statuts européens pour la coopérative, la mutualité et l'association

Les statuts pour la société coopérative européenne (SCE), la mutualité européenne (ME) et l'association européenne (AE) sont actuellement sur la table du Conseil. Leur sort est étroitement lié aux résultats des discussions en cours sur la Société Anonyme européenne (SAE).

La Commission a adopté le 11 mars 1992 les propositions de règlements portant statuts de la SCE, de la ME et de l'AE, ainsi que les directives les complétant respectivement pour ce qui concerne le rôle des travailleurs. Suite aux avis du CES et du PE, la Commission a adopté des propositions modifiées le 6 juillet 93 (J.O. C 236 du 31.08.93).

L'objectif de ces règlements est de faciliter le développement des activités transnationales de ce type d'entités en les dotant d'instruments juridiques adéquats tenant compte de leurs spécificités. Les directives visent, quant à elles, à organiser la participation des salariés au processus de prise de décision dans ces entreprises.

Les règlements pour la SCE, la ME et l'AE sont à un stade avancé de négociation au sein du Groupe de travail «droit des sociétés » du Conseil ; l'état des travaux a été régulièrement communiqué au Conseil Marché Intérieur. Les statuts de la SCE, de l'AE et de la ME ont été examinés successivement dans cet ordre et ont fait chacun l'objet de 2 à 3 lectures techniques.

Les travaux au sein du Conseil ont pris en considération bon nombre des souhaits du PE et de certains Etats membres, notamment en ce qui concerne l'extension de la possibilité de création par tous types d'entités juridiques ainsi que par des personnes physiques, l'allègement des obligations comptables, la simplification des règles concernant le contenu minimum des statuts.

Depuis trois ans, ces statuts sont bloqués en raison de la directive sur la participation des travailleurs. Dès lors les familles de l'Economie sociale préconisent de dissocier les statuts SCE, ME et AE du statut de la Société Anonyme européenne (SAE). Le problème de la participation se pose en effet différemment pour les entreprises de l'Economie sociale (entreprises de personnes). D'autre part, étant donné le temps écoulé depuis la proposition initiale et les changements législatifs encourus dans plusieurs pays pour les coopératives, les associations et les mutuelles, une mise à jour des propositions des statuts est nécessaire.

B - La démutualisation-banalisation des coopératives financières

cohérente seront une première condition à remplir par les plans des Etats membres. Ces stratégies pluriannuelles intégrées doivent se concentrer sur trois priorités principales : accroître la compétitivité des économies régionales afin de créer des emplois durables; accroître l'emploi et la cohésion sociale, principalement via la qualification des ressources humaines et le développement urbain et rural dans le contexte d'un territoire européen équilibré.

En outre, la mise en place d'un partenariat large, décentralisé et effectif est un facteur clé pour le succès de ces programmes structurels. Le partenariat, impliquant l'amélioration de la qualification des partenaires lorsque approprié, maximise les synergies, augmente l'engagement de toutes les personnes impliquées au plan local et régional et requiert un large ensemble de contributions financières et intellectuelles, principalement à travers le système de subventions globales.

Au Royaume-Uni, la démutualisation - c'est-à-dire la transformation des *building societies*, mutuelles financières spécialisées dans le crédit hypothécaire et régies par la règle un homme/une voix, en sociétés commerciales régies par la règle de la proportionnalité du capital - a débuté à la fin des années 1980 et a touché trois grosses unités en 1997.

En Suède, en 1991, le réseau coopératif bancaire "Foreningsbank" a été sauvé de la faillite par sa privatisation.

En Belgique, la fusion entre la CERA, d'origine Raiffeisen et la Kredietbank a fait perdre à la CERA son caractère coopératif.

En France, certains rêvent de faire main basse sur les fonds propres du Crédit Mutuel et du Crédit Agricole. Ils condamnent la "mutualisation" de l'économie française et prennent prétexte, pour ce faire, d'une part de la prise de contrôle de banques commerciales par des banques coopératives, d'autre part de la transformation éventuelle des caisses d'épargne en banques coopératives. D'autres au contraire annoncent la démutualisation par la banalisation, considérant que les banques coopératives pactisent avec le diable en faisant ce type de croissance externe.

Contrairement à ce que voudraient faire croire les détracteurs de la coopérative, l'enjeu n'est pas d'ordre fiscal ou réglementaire puisqu'en Europe, les banques coopératives et les banques commerciales vivent dans le même environnement prudentiel et fiscal. Sont en jeu, pour l'entreprise, l'appropriation du profit (ou du surplus), et pour les sociétaires et clients, le développement durable, avec des conséquences sur les choix stratégiques, les modes d'organisation et de fonctionnement ainsi que les relations avec la clientèle.

C - Droit communautaire et organismes non lucratif

L'arrêt Sodemare rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) le 17 juin 1997 a introduit dans le droit communautaire une différence de traitement entre organismes privés selon qu'ils poursuivent ou non un but lucratif. Cet arrêt a rejeté le recours déposé par la société Sodemare pour ses deux filiales italiennes, organismes à but lucratif prestataires de services sanitaires et sociaux, qui demandaient à bénéficier du conventionnement ouvrant droit au remboursement de ces prestations, par ailleurs accordé aux organismes à but non lucratif de la région concernée.

L'arrêt Sodemare constitue une avancée pour les organismes à but non lucratif de par le fait qu'il fonde une différenciation sur un même segment de marché.

D - Droit communautaire de la concurrence

L'Economie sociale demande à ne pas être discriminée par rapport à d'autres formes d'entreprises.

Le droit communautaire de la concurrence inquiète le secteur coopératif, particulièrement les coopératives d'entrepreneurs, qu'il assimile parfois à des ententes faussant le libre jeu de la concurrence.

Les principes mêmes du droit coopératif qui promeuvent l'entente entre les membres dans un but d'auto-promotion économique sont suspectés d'être en opposition fondamentale avec le libre jeu de la concurrence, qui repose sur l'action individuelle et donc interdit toute pratique concertée.

Il en sera ainsi tant que les valeurs fondamentales sur lesquelles sont fondées les coopératives restent ignorées du Traité.

Il faut aussi signaler que des législations nationales interdisent le statut coopératif à certains secteurs. En Allemagne, il est interdit de constituer une société coopérative de pharmacie ; en Espagne dans le cadre de la privatisation du secteur de la distribution des produits du pétrole, il a été interdit d'utiliser la forme coopérative.

Le principe de la non discrimination n'est pas correctement appliqué.

E- Absence d'une base légale de l'action de la Commission en faveur de l'Economie sociale

L'enjeu essentiel pour toute future politique en faveur de l'Economie sociale est la reconnaissance d'une base légale à des actions communautaires pour ce secteur.

La Commission avait préparé un programme pluriannuel 1994-1997 en faveur des coopératives, mutuelles, associations et fondations, dont le but était d'intégrer la réalité de l'Economie sociale et ses spécificités dans toutes les politiques communautaires. Cette proposition n'a jamais été approuvée par le Conseil. Les décisions en la matière nécessitent l'unanimité et la proposition a donc été retirée en 1997 par la Commission.

La Commission prépare un nouveau programme pluriannuel 1999-2004 dont les perspectives sont assez grises parce qu'il s'agit d'une nouvelle politique dont certains détracteurs indiquent qu'elle pourrait fort bien s'insérer dans le cadre du programme « Petites et moyennes entreprises ». Ce ne sera donc pas facile de faire passer l'idée d'un programme en faveur de l'Economie sociale, surtout avec la nouvelle organisation de la Commission.

BIBLIOGRAPHIE

- ARCHAMBAULT E., 1986, « L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics? », *RECMA - Revue internationale de l'Economie sociale*, n° 18, pp. 23-43.
- BOIX C., 1993, « Modelos político-institucionales de la política económica », *Hacienda Pública Española*, n° 126-127, pp. 167-179.
- CETTE G., HERITIER P. et SINGER V., 1996, « Services de proximité et nouvelle croissance », *RECMA - Revue internationale de l'Economie sociale*, n° 262, pp. 24-34.
- CHAVES R., MONZON CAMPOS J.L. et TOMAS-CARPI J.A., 1999, « La Economía social y la política económica », en Jordán J.M. et al. (coord), *Política económica y actividad empresarial*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 143-170.
- Comision de las Comunidades Europeas, 1997, *El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*, Comunicación de la Comisión, COM (97) 241 final.
- Commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1999, *Fonctions sociales des coopératives, des mutuelles et des associations, fondements de l'Economie sociale européenne*, Conseil de l'Europe, Doc. 8366, 8 avril.
- COX H., 1997, « Cambio de paradigmas en la política económica alemana: ¿de la tradicional empresa pública a la empresa regulada?; in Monnier L. y Thiry B. (dir): *Cambios estructurales e interés general*, Ciriéc-España, Valencia, pp. 61-74.
- GIDRON B., KRAMER R. et SALAMON L., 1992, (Ed), *Government and the Third Sector*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- IGAS, 1985, *La politique sociale et les associations*, IGAS - Inspection Générale des Affaires Sociales, s.l.e.
- KUHNLE S. et SELLE P., 1992, (Ed), *Government and voluntary organisations*, Avebury, UK.
- MISEP - European Commission (various years): *Labour market studies, (various countries)*, European Commission, Bruxelles.
- ROJO E. et VIDAL I., 1998, *Medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SAEZ F., 1992, « Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa », *Papeles de Economía Española*, n° 72, pp. 309-325.
- SNOWER D. et De la DEHESA G., 1997, *Unemployment policy: government options for the labour market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TOMAS-CARPI J.A., 1984, *La política económica en retrospectiva*, Esc. Est. Empresariales, Universitat de Valencia, Valencia.
- TOMAS-CARPI J.A., 1990, *Política económica: su lógica, estructuración y aspectos metodológicos*, Dpto Economía Aplicada - Política Económica, Universitat de Valencia, Valencia.
- TOMAS-CARPI J.A., 1997, « The prospects for a social economy in a changing world », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 68, n° 2, pp. 247-279.
- VIENNEY C., 1985, « L'organisation coopérative comme instrument de politique économique », *RECMA - Revue internationale de l'Economie sociale*, n° 16, pp. 55-64.

CHAPITRE 5

TIERS SYSTEME : UNE DEFINITION EUROPEENNE

Jean-Louis LAVILLE

Carlo BORZAGA

Jacques DEFOURNY

Adalbert EVERS

Jane LEWIS

Marthe NYSENS

Victor PESTOFF

Les traits spécifiques de l'approche européenne du Tiers système peuvent être synthétisés selon trois axes : le type d'organisations concerné, le caractère intermédiaire du Tiers système dans le cadre d'un « *welfare pluralism* » ou d'une économie plurielle, sa dimension socio-politique qui est aussi importante que sa dimension économique. Ces différents éléments constitutifs impliquent de compléter les appréhensions statistiques du poids du Tiers système dans l'économie de chacun des pays par une approche historique et dynamique indispensable pour comprendre son potentiel dans la société européenne.²⁵

1. Traits spécifiques de l'approche européenne

1.1. Des organisations productrices de biens ou services qui ne sont pas constituées sur le principe de la maximisation du profit

L'approche européenne se caractérise d'ailleurs par l'attention portée à cette perspective historique et dynamique. En effet, l'approche américaine, celle du Johns Hopkins Project (Salamon, Anheier 1995) dominante au niveau international en matière de « Tiers secteur » donne la priorité à la définition des principales coordonnées nationales d'un secteur regroupant l'ensemble des organisations sans but lucratif (« non-profit organizations »). Par contraste, l'approche européenne, sans la négliger est moins centrée sur cette dimension synthétique et, dans une posture plus analytique, elle s'intéresse à dégager au sein des associations sans but lucratif des typologies mettant en évidence des modes d'action différents et des changements de ceux-ci dans le temps. Ainsi les recherches récentes menées dans différents pays convergent pour repérer une montée de la production de biens ou services dans les associations, n'excluant pas la représentation d'intérêts, la revendication ou la sensibilisation de l'opinion sur certaines causes. Ce constat est d'autant plus important que l'on se situe dans une perspective de recherche incluant la dimension d'emploi propre au Tiers secteur (Evers, Bode, Gronbach, Graf 1999). Sans dresser de barrière entre associations puisque les positionnements d'une même structure par rapport à la production peuvent évoluer, la distinction analytique entre associations prestataires de services et groupes de défense civique peut aider à mieux déterminer si « la révolution associative » (Salamon, Anheier

²⁵ Les différentes informations quantitatives mentionnées dans ce chapitre sont issues sauf indications contraires des bilans nationaux du Groupe de travail n°1 auxquels il est demandé de se référer pour toute précision.

1996) « résulte de l'asymétrie croissante entre les services aux personnes fournis par l'État et ceux qui lui sont fournis par la société ; dans quelle mesure, au contraire, elle est le résultat de la vitalité d'un militantisme moral (social advocacy) » (Evers 1998).

Au-delà de cette originalité dans la posture de recherche, la définition européenne est plus large car l'exclusion des coopératives et mutuelles, au motif qu'elles peuvent distribuer une partie de leurs bénéfices aux membres, opérée par Johns Hopkins ne peut se justifier dans le contexte européen. D'abord, certaines coopératives comme les coopératives de construction en Suède n'ont jamais distribué de profit. Ensuite, la distribution des surplus est dans tous les cas limitée parce que les coopératives et mutuelles sont issues du même creuset que les associations, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas formées dans une perspective de rentabilisation du capital investi mais dans un objectif de satisfaction d'un intérêt général ou d'un intérêt mutuel (Gui 1992), de contribution au bien commun ou de réponse à des demandes sociales exprimées par certaines catégories de la population (Laville, Sainsaulieu 1997). D'où une acception plus étendue des organisations en Europe : on parle d'Economie sociale plus que de secteur non lucratif (Defourny, Develtere, 1999). Les luttes menées au 19ème siècle ont débouché sur des compromis légalisant l'existence d'organisations dans lesquelles une catégorie d'agents, autre que les investisseurs, se voit attribuer la qualité de bénéficiaire. Les statuts obtenus (coopératif, mutualiste, associatif) délimitent un ensemble d'organisations d'Economie sociale dans lesquelles ce n'est pas la contrainte de non lucrativité qui est déterminante mais le fait que l'intérêt matériel des apporteurs de capitaux est soumis à des limites. La frontière ne passe donc pas entre organisations avec ou sans but lucratif mais entre sociétés capitalistes et organisations d'Economie sociale qui privilégient la constitution d'un patrimoine collectif par rapport au retour sur investissement individuel. Autrement dit, le Tiers système admet au niveau organisationnel tous les statuts qui restreignent l'appropriation privée des résultats.

Tableau 1 : Les organisations concernées

Définition européenne du Tiers système	Définition américaine du Tiers secteur
Inclusion d'une approche analytique dégageant des typologies et des évolutions au sein des associations ; attention portée en particulier à l'évolution de la dimension économique des associations	Priorité à une approche synthétique centrée sur l'appréhension statistique de l'importance d'un secteur constitué par l'ensemble des organisations sans but lucratif
Critère de limite apportée à l'appropriation privée de résultats : inclusion des coopératives et mutuelles	Critère de non-redistribution : exclusion de coopératives et mutuelles

En conséquence, la définition adoptée par Johns Hopkins souffre d'un biais américain (Borzaga 1998) parce qu'elle repose sur le critère de la contrainte de non-redistribution structurant la configuration américaine du secteur, avec un rôle marqué des fondations. Ce critère ne rend pas compte des spécificités juridiques des pays européens pour lesquels le critère discriminant est l'existence de limites à la redistribution. C'est celui-ci qui confère aux organisations du Tiers système leurs différences par rapport aux autres organisations productives. Aussi disparates soient-elles, les expériences européennes ont néanmoins en commun de représenter une tradition différente de la tradition américaine, c'est-à-dire une tentative d'établir « des économies de réforme » (« *reform-economies* ») incluant non seulement des formes de charité et de bénévolat

mais aussi des actions collectives basées sur l'entraide mutuelle et la participation des citoyens concernés par les problèmes sociaux.

1.2. *Welfare pluralism* et économie plurielle

Historiquement le Tiers secteur en Europe a donc partie liée avec l'élargissement de la sphère de l'intervention publique puisqu'il a procuré un certain nombre de modèles d'action qui ont généré un développement du service public : les sociétés de secours mutuel ont par exemple préparé l'avènement des systèmes de sécurité sociale. De plus comme l'action du Tiers système s'est orientée vers la production de biens et services, avec des intensités et selon des modalités variables suivant les pays, elle s'est trouvée en relation avec le marché. D'où une conceptualisation contemporaine qui insiste sur la dimension intermédiaire des phénomènes désignés sous l'appellation générique de Tiers secteur. Un autre trait marquant de la recherche européenne, est en effet l'accent mis « sur le caractère fondamentalement ouvert, pluraliste et intermédiaire du Tiers secteur » ce qui revient à rejeter la notion de secteur au cas où elle laisserait « entendre qu'il existe une nette ligne de démarcation entre, d'une part les territoires du marché, de la sphère politique ou du domaine communautaire et, d'autre part, le Tiers secteur » (Evers 1997 : 54-55). C'est cette vision pluraliste qui amène à justifier une conceptualisation en termes de Tiers système ou de tierce approche plutôt que de Tiers système. Ces approches apportent donc de ce point de vue un fondement théorique à la terminologie de Tiers système adoptée par la Commission européenne.

Cette conception se traduit en particulier par le recours à une représentation triangulaire pour analyser le Tiers système en intégrant « la très grande variété de facteurs » le constituant et l'influençant (Evers 1997 : 52). Ce cadre analytique sert de référence pour divers auteurs (Eme 1991 ; Evers 1990 ; Laville, 1992, 1994 ; Kramer et al., 1993 ; Pestoff 1992, 1996, 1998) et a été pris comme référence dans des travaux du service de développement territorial du *programme Local economic and employment development* (LEED) de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE 1996). Il renvoie à deux problématiques proches, l'une mettant l'accent sur les éléments constitutifs de la protection sociale et du *welfare* (Tableau 2) et l'autre insistant sur les composantes d'une économie abordée comme plurielle (Tableau 3).

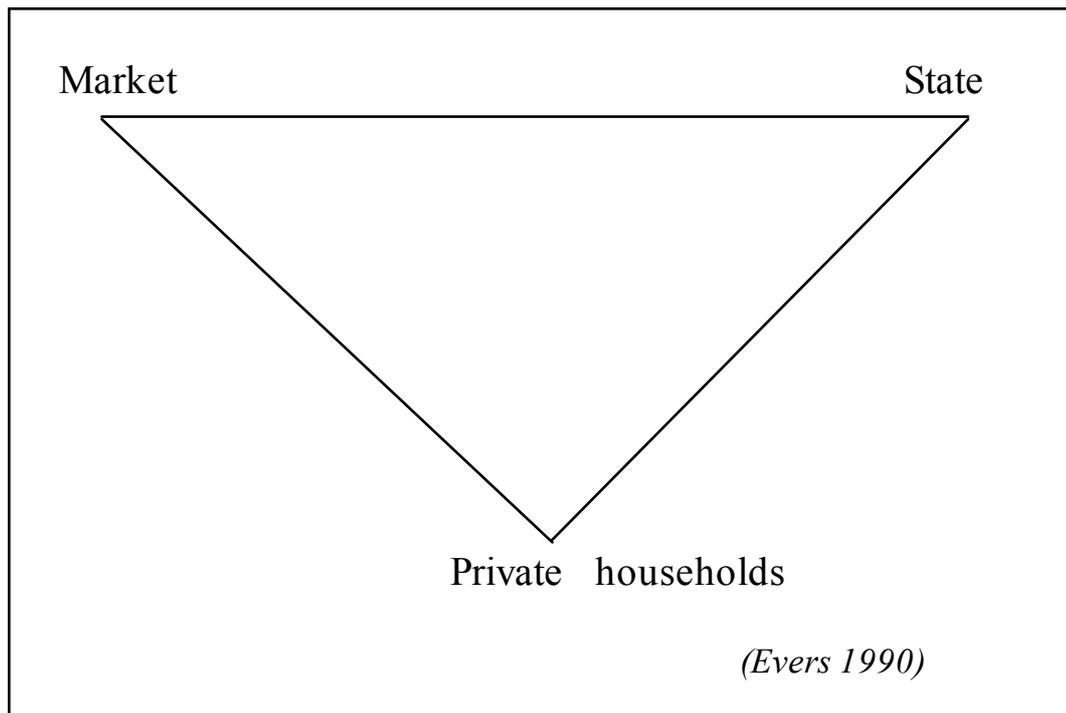
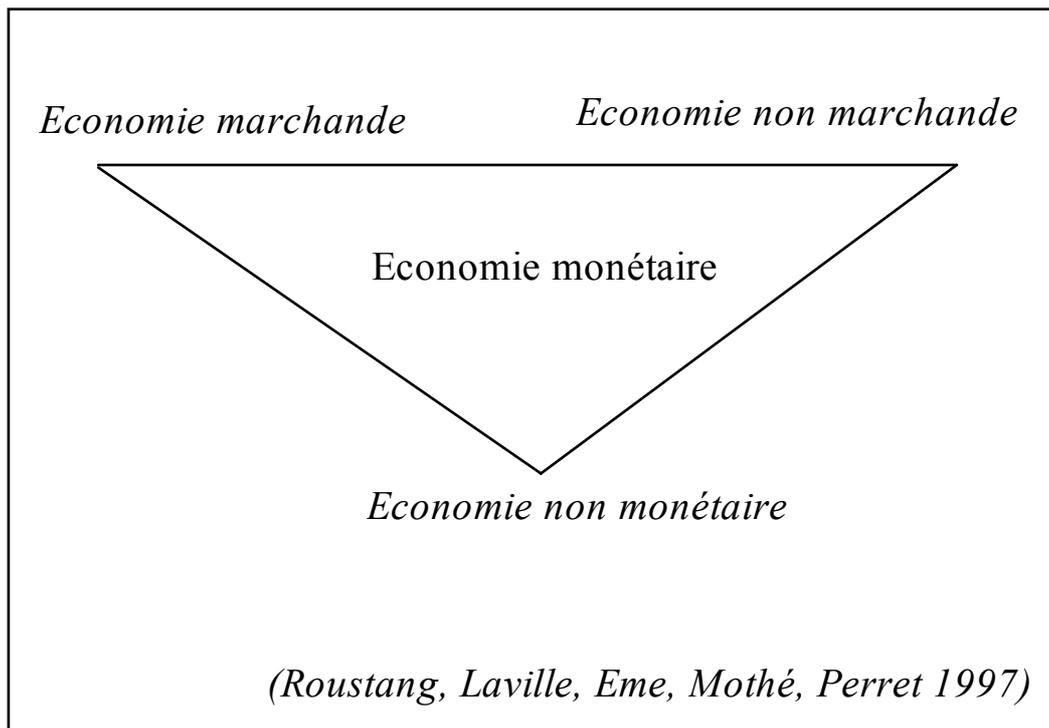
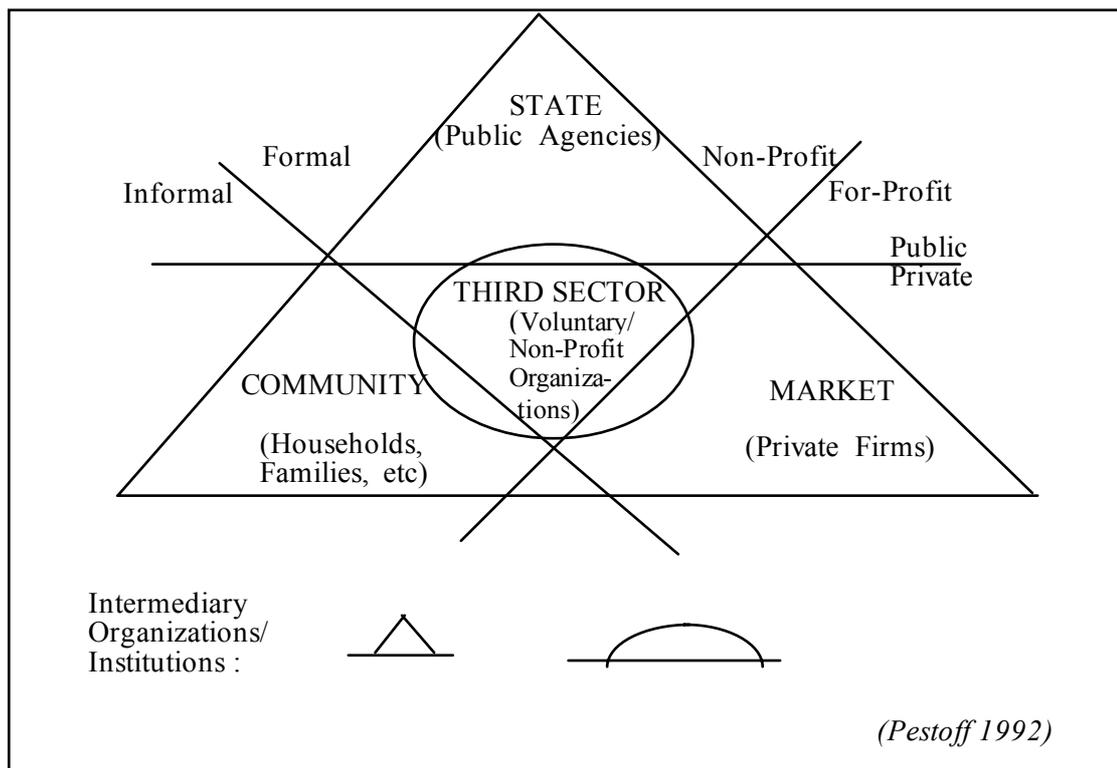
Tableau 2 : Le triangle du *Welfare*

Tableau 3 : Le schéma général de l'Économie plurielle

Ces deux présentations générales ont été élaborées et affinées de deux façons complémentaires, par Evers et Pestoff d'une part, par Eme et Laville d'autre part. Le triangle proposé par Evers a été dessiné pour rendre compte de la diversité des ressources qui concourent à la protection sociale. Il met en évidence « un élément important mais ignoré par les divers courants de l'école américaine, à savoir le rôle des communautés informelles et semi-formelles, et notamment de la famille, qui en constitue le coeur, en tant que domaine constitutif d'une économie mixte de la protection sociale ». Pestoff l'utilise pour définir et délimiter l'espace propre aux entreprises sociales et à la démocratie civile dans une société de bien-être particulièrement en référence aux pays « post-communistes » et scandinaves.

Tableau 4 : Le *Welfare mix*

Le triangle tracé par Eme et Laville s'appuie, quant à lui, sur l'approche substantive de l'économie émanant de Polanyi, les conduisant à distinguer trois principes économiques.

— Le principe du marché permet une rencontre entre offre et demande de biens et services aux fins d'échanges à travers la fixation de prix. La relation entre offreur et demandeur s'établit sur une base contractuelle. Le principe du marché ne suppose pas une immersion dans des relations sociales « considérées aujourd'hui par les cultures occidentales comme étant distinctes des institutions pensées comme économiques » (Maucourant, Servet, Tiran 1988). Il n'est pas forcément encadré dans le système social contrairement aux autres principes économiques ci-dessous.

— La redistribution est le principe selon lequel la production est remise à une autorité centrale qui a la responsabilité de la répartir, ce qui suppose une procédure définissant les règles des prélèvements et de leur affectation. De fait s'établit ainsi une relation dans la durée entre l'autorité centrale qui impose une obligation et les agents qui y sont soumis. On peut distinguer la redistribution en argent (« *cash benefits* ») des transferts en nature (« *in kind benefits* »). La redistribution peut être privée quand elle émane d'une institution privée, c'est-à-dire d'une personne morale dont les dirigeants ont le pouvoir de prélever un pourcentage des surplus dégagés à des fins de mécénat ou de donation, par exemple par l'intermédiaire de fondations privées. Mais la redistribution est surtout publique : c'est autour de l'État social que s'est agencé une forme moderne de redistribution alimentée par des prélèvements obligatoires et par laquelle sont versées des allocations attestant de droits sociaux.

— La réciprocité correspond à la circulation de biens et services entre des groupes ou personnes qui ne prend sens que dans la volonté de manifester un lien social entre les parties prenantes. La réciprocité constitue un principe d'action économique original

fondé sur le don comme fait social élémentaire, appelant un contre-don qui prend la forme paradoxale d'une obligation à travers laquelle le groupe ou la personne qui a reçu le don exerce sa liberté. En effet, le donataire est incité à rendre mais il n'est pas soumis pour ce faire à une contrainte extérieure, la décision lui appartient. Le don n'est par conséquent pas synonyme d'altruisme et de gratuité, il est un mixte complexe de désintéressement et d'intérêt. Par contre le cycle de la réciprocité s'oppose à l'échange marchand parce qu'il est indissociable des rapports humains qui mettent en jeu des désirs de reconnaissance et de pouvoir et il se distingue de l'échange redistributif parce qu'il n'est pas imposé par un pouvoir central. Une forme particulière de la réciprocité est celle qui s'exerce au sein de la cellule de base qu'est la famille, dénommée par Polanyi administration domestique.

A partir de ces trois principes de base, les combinaisons sont historiquement variables et l'économie contemporaine peut être décomposée en trois pôles.

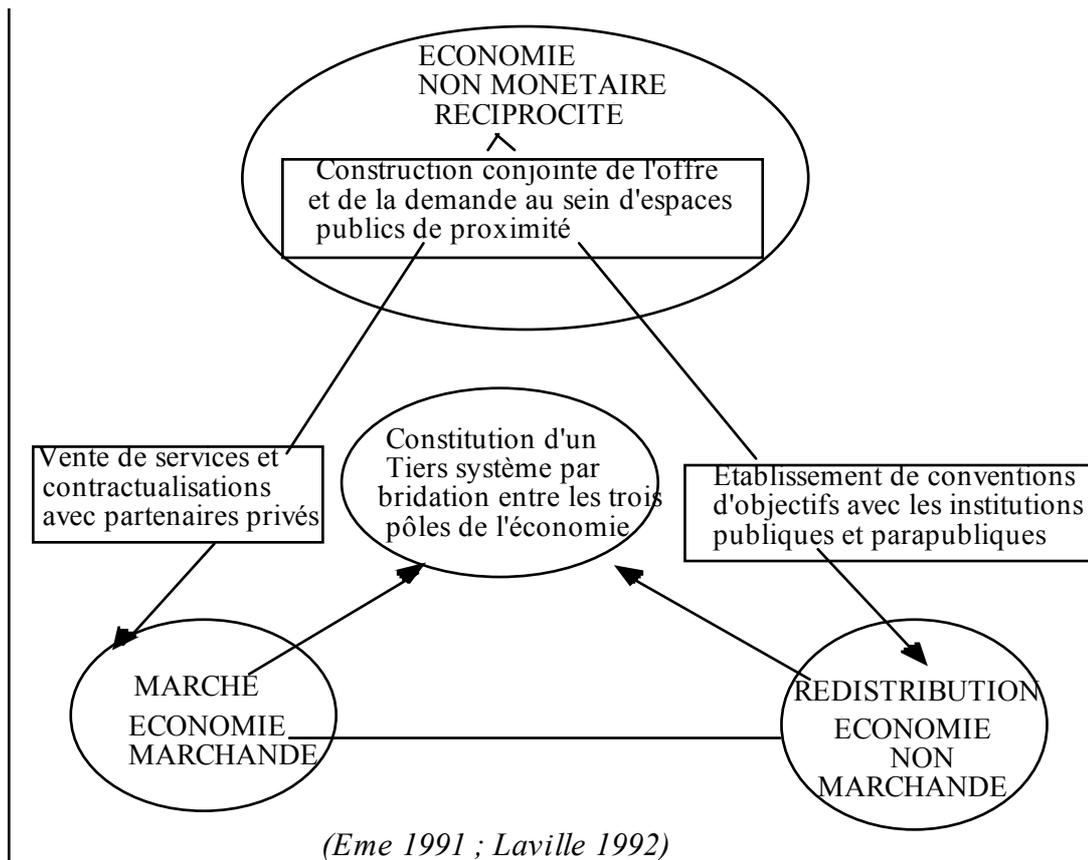
— L'économie marchande correspond à l'économie dans laquelle la distribution des biens et services est confiée prioritairement au marché. Il ne s'agit aucunement de prétendre que l'économie marchande est l'émanation du seul marché. L'économie marchande n'est pas uniquement organisée autour du marché et elle admet de nombreuses contributions non marchandes, ne serait-ce que les aides et subventions versées aux entreprises. Ceci dit, la combinaison réalisée en son sein se singularise par la priorité accordée au marché et par la subordination des apports non marchands et non monétaires à celui-ci.

— L'économie non marchande correspond à l'économie dans laquelle la distribution des biens et services est confiée prioritairement à la redistribution organisée sous la tutelle de l'État-social. La redistribution s'y exerce largement par le biais du service public dont les règles sont édictées par une autorité publique soumise au contrôle démocratique (Strobel 1995). La redistribution, dans une acception large, désigne toutes les formes de prélèvement et d'allocation de ressources que leur objectif soit d'opérer des transferts sociaux, de financer la production de certains biens, ou de jouer un rôle stabilisateur sur le plan macroéconomique.

— L'économie non monétaire correspond à l'économie dans laquelle la distribution des biens et services est confiée prioritairement à la réciprocité et à l'administration domestique. Certes, un certain nombre de relations réciprocaires empruntent des formes monétarisées (comme les donations) mais c'est bien au sein de l'économie non monétaire que se trouvent mis en œuvre les principaux apports réciprocaires par l'auto-production et l'économie domestique.

Chaque pôle de l'économie est donc organisé autour de la prédominance d'un principe (Eme 1993) et les représentations dominantes de l'économie contemporaine manifestent une hiérarchisation entre ces pôles, l'économie marchande étant première, l'économie non marchande supplétive et l'économie non monétaire résiduelle.

Le Tiers système peut alors être appréhendé comme une hybridation entre les trois pôles de l'économie qui est en tension avec cette hiérarchisation.



Malgré des nuances, ces approches convergent pour mettre l'accent sur le pluralisme de la protection sociale (« *welfare pluralism* ») et de l'économie (« économie plurielle ») tout autant que sur la qualité des facteurs pouvant infléchir le contenu du Tiers système.

1.3. L'articulation entre registres socio-politique et économique

Un autre apport de la recherche européenne tient à l'explicitation de la dimension socio-politique du Tiers système que de leur côté, les approches américaines ont repéré en identifiant les limites d'une analyse uniquement économique. Au départ, en effet les explications données à l'existence d'un Tiers secteur relevaient d'une approche néo-classique appliquée à cet objet.

Pour des théoriciens parmi les plus reconnus comme Hansmann (1987) ou Weisbrod (1988), l'existence du Tiers secteur s'explique principalement par les échecs du marché quant à la réduction des asymétries informationnelles et les échecs de l'État quant à la prise en compte de demandes minoritaires (Lewis 1997 ; Nyssens 1998). Cette conceptualisation considère l'État, le marché et le Tiers secteur comme des entités distinctes et a tendance à « les placer dans des compartiments séparés » (Lewis 1997:166). De plus elle est sous-tendue par une hiérarchisation dans laquelle le marché et l'État sont appréhendés comme les piliers de la société et le Tiers secteur un complément.

Or la réalité historique infirme cette perspective puisque l'apparition du marché autorégulateur a entraîné des réactions de la part de la société, parmi lesquelles la constitution d'associations puis la construction d'un État-social protecteur. C'est ce processus historique que Salamon (1987, 1990) a rappelé en critiquant les positions ci-

dessus et en soulignant que les associations étaient effectivement « la première ligne de défense » (Lewis 1997:166) élaborée par la société mais que leurs faiblesses (insuffisance, particularisme, paternalisme, amateurisme) avaient ensuite obligé à une coopération avec l'État. Mais cette explication fonctionnaliste n'épuise pas encore le sujet comme l'ont reconnu Salamon et Anheier (1996, 1997) eux-mêmes quand, à la suite de la première recherche Johns Hopkins, ils se sont orientés vers « une approche en termes d'origines sociales » destinée à mieux comprendre les situations nationales à travers une analyse de leur genèse historique. Ce renouvellement de problématique, comme la référence à la société civile, témoignent d'une intuition fondamentale. Elles confortent aussi l'hypothèse d'un dépassement de la notion de secteur au sens traditionnel.

Plusieurs théories ont proposé d'établir des corrélations avec des macro-variables nationales : diversité de la population pour la théorie de l'hétérogénéité (Weisbrod 1977), compétition religieuse pour la théorie de l'offre (James 1987:397-415), confiance dans l'entreprise privée pour la théorie de la confiance (Hansmann 1980:839-901, 1987:27-42), revenu par tête pour la théorie de l'Etat-providence (Titmuss 1974), dépenses publiques sociales pour la théorie de l'interdépendance (Salamon 1995). Confrontées aux données rassemblées dans différents pays, elles apparaissent moins explicatives qu'une théorie des origines sociales privilégiant l'enracinement du Tiers système dans des contextes nationaux (Salamon, Anheier 1996), sachant que les organismes le composant « ne sont pas seulement des producteurs de biens et services mais d'importants facteurs de coordination politique et sociale » (Seibel 1990 ; 46). Toutefois encore faut-il préciser le critère principal susceptible de rendre compte de cette inscription dans la société sachant que la notion de « secteur de la société civile » (Salamon, Anheier 1997) assimile de manière trop rapide le Tiers secteur à l'ensemble de la société civile.

D'un point de vue européen, l'hypothèse formulée est celle de l'inscription du Tiers système dans l'espace public des sociétés démocratiques modernes au sein des sociétés civiles (Evers 1995). Concrètement, l'espace public n'est pas unifié, il existe plutôt des « espaces publics pluriels » (Chanial 1992). Certains étant « imprégnés par le pouvoir et hautement organisés » (Habermas 1988:354, 1990 ; Eme 1994 : 192), d'autres émergeant comme « espaces autonomes de libre débat et de conflits » (Eme 1996:7) Les « rapports d'association » initiés de manière volontaire occupent donc une « position éminente dans la société civile » parce que, autour d'eux, « peuvent se cristalliser des espaces publics autonomes » (Habermas 1992:186). Mais après leur formation, leur devenir a partie liée avec le type de reconnaissance dont ils font ou non l'objet de la part des pouvoirs publics. Il existe d'ailleurs une tension fondamentale entre la tendance à traiter le Tiers système comme une « alternative » au service public et l'importance qui lui est accordée en tant qu'émanation de la société civile. Les relations entre Tiers système et pouvoirs publics sont déterminantes parce qu'elles touchent aux deux problématiques du politique : la première qui met l'accent sur le potentiel d'action des membres de la communauté politique dans son ensemble et la seconde qui est plus centrée sur l'exercice du pouvoir (Maheu 1991).

C'est pourquoi si on reprend le terme introduit par Polanyi, d'encastrement (Swedberg 1996 ; Granovetter 1985:481-510) du Tiers système dans la société, le type d'encastrement auquel l'histoire renvoie prioritairement est un encastrement politique, défini comme l'ensemble des interactions entre pouvoirs publics et initiatives se traduisant par des effets mutuels dont l'intensité et les modalités varient considérablement dans le temps. Cette notion d'encastrement politique cherche à mettre en évidence

l'ensemble des relations entre politiques publiques et initiatives. Si les organisations du Tiers système ne peuvent être appréhendées sans intégrer l'analyse de la régulation publique dont elles sont l'objet, en même temps les formes qu'elles prennent ne peuvent être entièrement déterminées par la régulation publique. La construction sociale du Tiers système ne peut être entièrement saisie à partir d'une perspective qui autonomise l'analyse des politiques publiques. Cette construction sociale est historiquement influencée par les initiatives entrepreneuriales d'acteurs sociaux diversifiés qui, par leur existence, participent à l'évolution des formes de la régulation publique. La construction du champ ne peut donc être envisagée comme le simple produit d'une construction « publique ». Elle est plutôt la résultante de processus d'interactions entre des initiatives hétérogènes et des politiques publiques, dont la stabilité varie suivant les périodes²⁶ (Eme 1996).

2. Approche historique et dynamique du Tiers système

L'Economie sociale européenne a l'avantage de pouvoir être appréhendée par des structures juridiques (associations, coopératives, mutuelles, fondations) ce qui en facilite le repérage. Toutefois la perspective du Tiers système intègre la question du modèle de développement dans lequel s'inscrivent ces structures. L'approche proposée invite à porter l'attention sur l'encastrement politique propre au Tiers système pour comprendre les dynamiques d'institutionnalisation, de banalisation et de réactualisation qui l'affectent.

C'est une telle approche qui est évoquée à grands traits ci-dessous pour montrer sa capacité heuristique. L'hypothèse défendue est que la réflexion prospective sur le Tiers système ne peut être fondée uniquement sur la réalité présente, évaluée de manière statique. La photographie faite à un moment donné gagne à être éclairée par une approche dynamique qui restitue les tendances d'évolution. Trois grandes périodes peuvent être identifiées en termes d'encastrement politique du Tiers système.

2.1. L'émergence et l'institutionnalisation

L'émergence d'associations modernes a été permise par l'instauration de la démocratie en Europe. Le phénomène associationniste a été conçu à son origine comme lié à la citoyenneté et comme fondamentalement socio-politique (Evers 1997:51). C'est cette référence commune à la citoyenneté qui fait converger les conceptions nationales du Tiers système, tout en aidant à comprendre leurs divergences parce que les définitions prévalentes de la citoyenneté peuvent être très contrastées comme l'illustrent les cas anglais et français.

Au Royaume-Uni, au 19ème siècle, l'idée d'organisme caritatif a ainsi été liée à la discussion sur la citoyenneté, la charité étant un principe social, une composante nécessaire à la société démocratique contribuant à sa régulation par le but moral, l'engagement volontaire altruiste. Les gouvernements victoriens avaient pour objectif de « fournir un cadre de règles et de directives conçues pour permettre à la société de s'autogérer dans une large mesure » d'où une forte autonomie pour les associations et leurs activités de bienfaisance qui n'étaient pas financées par l'État, en même temps qu'une coopération avec l'administration chargée de la loi sur les pauvres. D'ailleurs une grande partie des prestations sociales publiques étaient financées et gérées localement, la

²⁶ Ce constat effectué pour les services de proximité est aussi souligné à propos de l'insertion par Bernard Eme.

limitation du gouvernement central générant un ensemble « d'institutions intermédiaires » développées entre l'État et le citoyen qui faisaient « partie intégrante du tissu de l'État » (Lewis 1997:169).

En France par contre, si une partie de l'ensemble associatif est né d'une volonté philanthropique soucieuse de paix sociale, la réalité a été marquée par un égalitarisme républicain symbolisé par l'appel à la notion polysémique de la solidarité. Après la Révolution, c'est l'affirmation du principe de solidarité qui progressivement permettra de surmonter l'alternative entre libéralisme et étatismisme. Deux conceptions de la solidarité vont s'affirmer au 19^{ème} siècle : celle de la solidarité comme lien social démocratique de Pierre Leroux et celle de la solidarité comme dette sociale des solidaristes. Leroux élabore la notion de solidarité : « La nature n'a pas créé un seul être pour lui-même ... elle les a créés les uns pour les autres, et a mis entre eux une solidarité réciproque » (Leroux 1851:170). Pour échapper à un individualisme concurrentiel comme à un étatismisme autoritaire. Leroux table sur des réseaux de solidarité passant par l'atelier, ainsi que sur des associations ou la presse pour entretenir l'esprit public indispensable à la démocratie. A la fin du 19^{ème} siècle, défendue par des hommes politiques, juristes ou sociologues qui se réclament du solidarisme (Bouglé, Bourgeois, Duguit, Durkheim ...), la notion de solidarité prend alors un sens nouveau. Plus que de commune participation à l'humanité, comme chez Leroux, les solidaristes parlent de dette sociale à l'égard des générations passées dont les hommes sont redevables vis-à-vis des générations suivantes ; ce qui implique un quasi-contrat, « forme juridique de la double dette sociale correspondant au devoir de solidarité envers nos semblables et envers nos descendants » (Dubois 1985:58). Le solidarisme va donc jeter les bases philosophiques du droit social et permettre de légitimer les premières assurances sociales obligatoires du 20^{ème} siècle.

Ces deux cas évoquent les deux sources principales du Tiers système européen, toutes deux faisant référence à la notion large et polysémique de solidarité. La première source est l'organisation pour autrui dans laquelle les promoteurs créent des organisations d'intérêt général au profit d'une catégorie de bénéficiaires distincte d'eux-mêmes. La seconde source est l'auto-organisation dans laquelle les promoteurs créent des organisations d'intérêt mutuel pour se rendre des services à eux-mêmes.

Ces actions sont progressivement reconnues par les pouvoirs publics et donnent lieu à l'élaboration de cadres juridiques de l'Economie sociale qui à la fois leur confèrent une existence légale et contribuent à séparer ce que la mouvance associationniste originelle voulait réunir. Les différentes dispositions juridiques contiennent toutes en effet des limites qui vont contraindre les organisations : en Italie, les associations productrices de services sociaux les plus importantes ont été forcées de se transformer en agences publiques à la fin du dix-neuvième siècle (Santuari 1997) ; en France la capacité d'action économique des associations est liée à leur contrôle par l'État, soucieux de ne pas permettre à l'Église de consolider son pouvoir ; au Royaume-Uni, les critères définissant les « *charities* » introduisent une discrimination négative vis-à-vis des actions d'entraide mutuelle et restreignent les champs d'action aux domaines philanthropiques traditionnels ; en Suède les « *ideell* associations », caractéristiques de l'auto-organisation, sont distinguées des associations économiques.

2.2. Un développement sectorisé

A partir de la fin du 19^{ème} siècle et au cours du 20^{ème} siècle, l'éclatement et la fragmentation (Vienney 1994:76-83) se sont accentués sous l'effet des cloisonnements

juridiques et des formes d'intégration dans le système économique, qui amènent à distinguer trois sous-ensembles.

Coopératives et régulation concurrentielle

Les coopératives se sont insérées dans l'économie marchande, occupant des secteurs d'activité dans lesquels l'intensité capitalistique restait faible. Elles ont permis à différents acteurs de mobiliser eux-mêmes les ressources pour des activités qui leur étaient nécessaires et étaient délaissées par les investisseurs. Historiquement, si des coopératives comme les coopératives agricoles se sont développées un peu partout, d'autres types de coopératives se sont plus consolidés dans certains contextes nationaux : coopératives de consommation en Angleterre, coopératives d'habitation en Allemagne, Grande-Bretagne et Suède. Dans les pays à industrialisation moins rapide comme la France ou l'Italie, les coopératives ouvrières de production se sont imposées, favorisées en Italie par l'organisation des districts industriels de la troisième Italie.

Même si elles ont pu bénéficier de certains aménagements négociés avec l'État, elles ont été principalement soumises à la concurrence. De ce fait, la logique générale de concentration des moyens de production les a poussées à se spécialiser dans une activité principale liée à l'identité de leurs membres, provoquant un isomorphisme marchand (Di Maggio, Powell 1983 ; Enjolras 1996). Le souci de la pérennité des entreprises a atténué le projet politique plus large et cette transformation s'est poursuivie, « ce sont de véritables groupes financiers qui apparaissent progressivement comme institution coopérative typique des économies capitalistes développées » (Vienney 1982:108).

Mutuelles, associations socio-sanitaires et régulation tutélaire

L'avènement de l'Etat-providence modifie profondément le rôle joué par les mutuelles comme par les associations dans le domaine de la santé et des services sociaux. Pour ce qui est des mutuelles, nombre d'initiatives s'étaient organisées au début du 19ème siècle pour traiter les problèmes d'incapacité du travail, de maladie et de vieillesse sur une base solidaire en regroupant les membres d'une profession, d'une branche ou d'une localité. Moyens d'émancipation ouvrière pour les socialistes, barrières contre l'agitation sociale pour les libéraux et les conservateurs, ces mutuelles sont tolérées et contrôlées par les autorités, comme en Belgique et en France, à partir de la moitié du siècle. Puis les niveaux et modalités de contributions et de prestations sont homogénéisés au niveau national. La nature des activités économiques engagées a engendré un adossement à l'État pour toutes les prestations qu'elles fournissent. En effet, le risque inhérent à ces prestations pouvait être mieux maîtrisé grâce à la participation d'un grand nombre d'adhérents au niveau national, avec l'appoint des techniques statistiques : la sécurisation du système a donc été obtenue avec l'instauration d'assurances obligatoires (maladie, vieillesse, ...) et les mutuelles sont devenues des assurances complémentaires des régimes obligatoires, ou même des gestionnaires de la sécurité sociale en Belgique ou en Allemagne. Elles se sont alors soumises à des normes édictées par l'État et inscrites dans l'économie non marchande pour venir compléter les transferts sociaux, quitte à amender le principe d'adhésion volontaire pour rentrer dans le champ de la prévoyance collective complémentaire. Ce processus d'institutionnalisation a obéi d'une part à une logique bismarckienne ou corporatiste d'assurance sociale adressée au travail salarié en Allemagne, Belgique et France, d'autre part à une logique beveridgienne de solidarité nationale qui abandonne toute référence à l'activité professionnelle (Merrien 1987:82), dans une perspective universaliste de droit au bien-être pour tous ou dans une perspective

résiduelle de derniers recours face aux défaillances de la famille et du marché (Tittmuss 1974 ; Esping-Andersen 1990).

L'analyse comparative des régimes d'Etat-providence centrée sur les transferts monétaires peut pour cette raison aider à situer la place des mutuelles. Par contre, elle n'inclut pas d'analyse historique des rapports entre associations et pouvoirs publics (Kuhnle, Selle 1992). Comme le stipule la critique féministe (Orloff 1993 ; Hernes 1987 ; Lewis 1992), en matière de travail de proximité et de soins (Folbre 1997), il importe de mentionner deux attitudes contrastées des pouvoirs publics en référence aux rapports sociaux de sexe : l'une qui vise l'indépendance de la femme et l'égalité des sexes ; l'autre qui hiérarchise les positions l'homme ayant la responsabilité du revenu de la famille et la femme celle des tâches domestiques (Jenson 1993 ; Lewis 1998 ; Sainsbury 1994). Ce critère de genre se traduit en particulier par un accent mis sur le développement de services accessibles à tous dans la première attitude et par la priorité accordée aux transferts monétaires au détriment des services dans la seconde, les femmes étant alors incitées à accomplir le travail domestique.

Trois configurations peuvent être identifiées dans les rapports entre associations et pouvoirs publics si l'on intègre ces éléments.

— Dans la première configuration correspondant au régime universaliste ou social-démocrate des pays scandinaves comme la Suède ou le Danemark, un recours étendu à l'État comme organisateur du social se traduit dans les services sociaux par une « collectivisation des besoins » (Leira 1992) privilégiant comme objectifs l'intégration sociale et l'égalité entre les sexes. Les associations dans ce cadre ont joué un rôle de pression sociale en permettant l'expression de revendications, elles ont mobilisé des réseaux afin d'inciter à la création des prestations délivrées par le service public. Les services sont du ressort de l'administration publique qui intègre l'égalité des sexes comme finalité explicite.

— Dans la deuxième configuration correspondant aux régimes libéral et dual, les services sont largement absents. Dans le régime libéral d'État-providence vers lequel penche le Royaume-Uni, les interventions publiques sont concentrées sur les populations les plus défavorisées. La neutralité en matière de prestation de services est affirmée par des gouvernements successifs. Corollaire : le manque de services de garde d'enfants par exemple a induit un haut niveau de travail à temps partiel pour les femmes (Lewis 1992). La faiblesse des services non marchands régulés par les pouvoirs publics est aussi caractéristique du régime dual propre à l'Europe du Sud dont l'Espagne, l'Italie ou le Portugal témoignent. Polarité sur les transferts monétaires, ce système délaisse les services et confère des protections aux personnes bien intégrées sur le marché du travail au détriment des groupes enfermés dans la précarité, l'économie souterraine ou informelle : « l'accès aux droits n'y est ni universel, ni égalitaire mais fonctionne au contraire sur la base de connaissances personnelles, de sélection et de patronage » (Ferrara 1996).

Dans ces deux configurations, le Tiers système en tant que producteur de biens et services est très limité mais pour des raisons inverses : fortes créations de services autorisant une prise en charge dans l'espace public de tâches auparavant effectuées dans la sphère privée pour le modèle universaliste, faible externalisation des services qui restent massivement confiés aux femmes et sont maintenus dans l'espace privé pour les modèles libéral et dual. L'introduction de la référence au genre évite ainsi d'aboutir à la conclusion pour la moins surprenante de Salamon et Anheier (1996) qui qualifient de

régime social-démocrate l'Italie comme la Suède sous prétexte que, dans les deux pays, il existe des « hauts niveaux de dépenses sociales publiques et des secteurs sans but lucratif relativement faibles ». La distinction entre transferts monétaires et services est ici essentielle pour ne pas assimiler des pays à un même modèle au seul constat des dépenses publiques et des associations. Comme le rappelle Borzaga (Borzaga, Santuari 1998), l'apparence de convergence est remise en cause si l'on considère que les moyens financiers de l'Etat-providence italien sont accaparés par les versements des retraites. Cette focalisation sur les transferts monétaires aboutit à négliger l'implantation des services sociaux et oppose donc modèles italien et suédois.

— La troisième configuration qui correspond au régime corporatiste, à l'inverse des deux autres, concède une large place au Tiers système doté d'une régulation tutélaire. Dans ce mode d'interaction entre initiatives et pouvoirs publics, les services sont considérés comme s'inscrivant dans des politiques sociales alimentées par l'impôt ou les ressources de la sécurité sociale. Les services ne sont pas échangés contre un prix couvrant significativement les coûts de production parce que l'État intervient largement dans leur financement. L'État établit des règles concernant les modalités de prestation de service et les professions des salariés qui y travaillent. Si elles sont respectées ces règles ouvrent à financement par des ressources émanant de la redistribution. En Allemagne, Autriche, France et Belgique, les associations ont plus été en position de pionnières sur les services en défrichant des demandes sociales émergentes qui ont été ensuite maintenues dans le cadre associatif tout en étant encadrées par l'État. Ce sont de grandes structures gestionnaires de services qui se mettent en place, regroupées dans des fédérations associatives nationales assurant l'interface avec les pouvoirs publics. Cette régulation tutélaire engendre dans les structures du Tiers système un isomorphisme non marchand qui les rapproche des administrations et les amène à se rassembler en grandes fédérations au niveau national (liées aux partis politiques, aux Eglises, à la Croix-Rouge et non alignée en Allemagne ; laïques et catholiques en France, socialistes et chrétiennes en Belgique). En Belgique, ce système de grands « piliers » associatifs est couplé avec les mutualités qui sont impliquées dans les services d'aides familiales et de soins à domicile (Leblanc, Paulet 1989). Ce régime corporatiste connaît en outre deux variantes, l'une **d'orientation sociale** comme en France et en Belgique qui se donne comme priorité l'institutionnalisation d'une offre de services non marchands en dehors de la cellule familiale et la régulation tutélaire s'y exerce pleinement. L'autre, **d'orientation plus familiale**, comme en Allemagne et en Autriche, laisse moins de place à la régulation tutélaire des services non marchands parce qu'elle privilégie l'attribution de moyens financiers aux femmes pour qu'elles puissent assumer leur rôle domestique. Avec l'augmentation des dépenses sociales en Italie dans les vingt dernières années, il est à noter que l'Italie s'est rapprochée d'un régime corporatiste à orientation familiale comme en Allemagne et en Autriche.

Au total, si les mutuelles sont devenues à bien des égards des organisations « para-étatiques » (Evers, Bode et al. 1992:2), l'analyse des rapports entre associations et pouvoirs publics fait ressortir une intensité particulière de ceux-ci dans les associations socio-sanitaires selon trois configurations : la revendication en faveur de services publics, la subsidiarité vis-à-vis de l'économie domestique, la « fusion » (Lewis 1999) entre associations et pouvoirs publics par une régulation tutélaire. Seule la troisième débouche sur une importance quantitative du Tiers système en matière de prestation de services, au prix d'une forte centralisation et dépendance à l'État en termes de financement comme de réglementation.

La nouvelle dynamique

L'identité du Tiers système s'est en conséquence trouvée affectée par les écarts de trajectoires de ces différents éléments constitutifs, encore accentués par l'ampleur de la synergie entre l'État et le marché dans la période d'expansion. Mais depuis l'entrée dans la période de mutations qui lui succède, plusieurs facteurs concourent à une nouvelle articulation des dimensions socio-politique et économique du Tiers secteur.

- Des formes d'engagement évolutives

C'est d'abord la **modification tendancielle des formes d'engagement dans l'espace public**. Le militantisme généraliste, lié à un projet de société, impliquant une action dans la durée et de fortes délégations de pouvoir dans le cadre de structures fédératives s'affaiblit comme le montre le recul de certaines appartenances syndicales et idéologiques. Par contre, cette crise du bénévolat constatée dans des associations parmi les plus institutionnalisées se double d'une effervescence associative à base d'engagements concrets à durée limitée, centrés sur des problèmes particuliers et oeuvrant pour la mise en place de réponses rapides pour les sujets concernés (Ion 1997 ; Barthélémy 1994:48). La question touchée est celle du volontariat ou de la participation politique et sociale. Après une professionnalisation croissante des services sociaux, dans la période précédant la revitalisation du Tiers système à partir des années 60 va de pair avec un questionnement de l'assimilation du citoyen à un consommateur ou à un assujéti. Des mobilisations se font jour à l'écart des mouvements sociaux traditionnels, mixant coopération sociale, entraide et protestation. Le rôle du Tiers système de ce point de vue n'est pas simplement la production de services et d'emplois, il inclut la recherche de participation autre que professionnelle ou partidaira et est relié à l'enjeu de la cohésion sociale et de la société active.

- Le changement de la structure des activités productives

Dans les pays développés, la structure de l'emploi se modifie profondément. Deux grands ensembles aux trajectoires contrastées peuvent être distingués.

— Les industries et les services standardisables recouvrant les services logistiques (transport, grande distribution, traitement des déchets ...) et les services administratifs (banques, assurances, administrations,...) qui se rapprochent des activités de production de masse ou de série. Ces services intervenant à titre principal sur des objets, des systèmes techniques ou traitant des informations codées ont été modifiés par le recours aux nouvelles technologies de l'information. Ils ont donc des trajectoires convergentes avec les activités industrielles marquées par deux traits : une restriction de leur capacité de création d'emplois par rapport aux « Trente Glorieuses » et une élévation de la qualification à l'embauche.

— Les services relationnels, au contraire, comme l'ont souligné Baumol (1987) et Roustang (1987), confèrent une place centrale à la relation de service parce que l'activité est basée sur l'interaction directe entre prestataire et destinataire. Ils visent à influencer sur le fonctionnement de l'organisation pour les services aux entreprises et à améliorer l'état physique, intellectuel ou moral des usagers-clients quand il s'agit de services aux personnes. Les nouvelles technologies n'y sont que des supports à la relation offrant des options additives quant à la variété et à l'évolution qualitative de la prestation. L'innovation dans le processus de production n'aboutit pas forcément à une standardisation. Elle peut déboucher sur une innovation, le travail complexe n'étant alors

pas éliminé mais déplacé. Un effet variété et qualité vient donc compenser l'effet de substitution capital-travail ce qui permet à ces services relationnels d'être porteurs de nouveaux emplois. D'ailleurs, malgré les difficultés dues aux modes d'organisation des comptabilités nationales qui n'isolent pas ces services relationnels, les chiffres disponibles montrent qu'ils ont été au coeur de la création d'emplois. Au total, dans les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)²⁷, le commerce, les services aux entreprises, l'hôtellerie-restauration, les services personnels et domestiques, l'éducation, la santé, l'action sociale et l'administration publique représentent une majorité et une part sans cesse croissante des emplois. Certains sous-ensembles tels que l'éducation, la santé et l'action sociale, les services collectifs sociaux et personnels, les services domestiques révèlent un essor particulier sous-tendu par des tendances socio-démographiques lourdes (Borzaga 1998).

Taux de croissance de l'emploi entre 1993 et 1997 de l'ensemble du secteur des services et du sous-ensemble « éducation, santé et action sociale, services collectifs sociaux et personnels, services domestiques »

	1993	1997
	<i>Ensemble des services</i>	<i>Services à la collectivité</i>
Italie	2,3%	4,1%
Belgique	5,4%	6,2%
Allemagne	4,2%	6,1%
Espagne	12,2%	16,3%
France	3,9%	10,5%
Royaume-Uni	8,8%	11,1%

source : Eurostat, enquête sur les forces de travail

Un foisonnement d'initiatives

Dans ce contexte nouveau, des innovations émanant de réseaux de la société civile se sont manifestées dans toute l'Europe, prenant pour la plupart les formes associative et coopérative (Defourny, 1999). Elles se sont articulées aux changements de l'action publique différemment selon les configurations d'État-providence dans lesquelles elles se sont inscrites.

Dans les pays scandinaves, de nouvelles organisations ont montré une façon d'agir différente de celle des associations traditionnelles. Se détournant d'une approche politique et culturelle hégémonique dans les années 70, elles ont proposé dans les années 80 « de nouvelles formes organisationnelles et des solutions aux problèmes sociaux locaux » (Klausen, Selle 1996:99-122). Parmi celles-ci figurent les organisations dites de « promoteurs de projets » au Danemark constituées à partir de l'implication forte d'une ou plusieurs personnes et les coopératives dans la garde d'enfants en Suède. Dans ce pays, en 1994, 1 768 structures non municipales de garde étaient en fonctionnement accueillant 12 % des enfants bénéficiant de structures d'accueil et parmi celles-ci 1 020

²⁷ Ainsi, de 1962 à 1981, dans six de ces pays, la part de l'emploi a augmenté dans le secteur non marchand, agrégat statistique composite mais qui rassemble une grande partie des services relationnels.

étaient des coopératives de parents et 117 des coopératives de travailleurs (Pestoff 1997, 1998). La forme coopérative et associative participe dans ce contexte autant à un redéploiement des services existants qu'à la création de nouveaux services. La « coopératisation » des services sociaux (Lorendahl 1997 ; Pestoff 1998) répond avant tout à une visée d'accroissement du rôle des usagers, tels les parents pour l'organisation de l'accueil de leurs enfants, et elle a été admise sous la pression des contraintes financières s'exerçant sur le secteur public.

A l'autre extrême, dans les pays méditerranéens à régime dual, c'est paradoxalement la même forme juridique qui a été sollicitée : le statut coopératif a été utilisé pour proposer des services que le secteur public n'arrivait pas à assumer. En Italie les coopératives sociales se sont imposées sur de nombreux territoires par leur capacité à endosser des fonctions qui n'étaient pas remplies précédemment : recrutement de populations exclues du marché du travail et mise en place de services aux personnes. Elles se sont développées rapidement puisque, nées dans les années 70, elles sont environ 3 000 en 1996 regroupant près de 100 000 associés dont environ 75 000 salariés, mobilisent 9 000 bénévoles et rendent des services à plusieurs centaines de milliers de personnes (Borzaga 1997). Ainsi, si la dimension du Tiers système en Italie était encore récemment moins importante que dans d'autres pays, parce que l'État jouait un rôle dominant dans des secteurs comme l'éducation et la santé ailleurs largement investis par le Tiers système (Gui 1996), sa dynamique récente est notable. Elle prouve que le signal de confiance lié à la contrainte de non-redistribution (Hausmann 1980 ; Ortmann, Schlesinger 1997:97-119) peut être remplacé par d'autres caractéristiques propres aux coopératives, comme la participation des parties prenantes ou le comportement des entrepreneurs et des travailleurs (Young 1983 ; Borzaga, Mittone 1997). La loi de 1998 sur les coopératives de solidarité sociale au Portugal regroupe, quant à elle, les membres « effectifs » bénéficiaires des services et les membres « volontaires », apporteurs de biens ou services non rémunérés. Les coopératives à vocation sociale sont parallèlement apparues en Espagne. La loi générale de 1999 mentionne les coopératives d'initiative sociale destinées à fournir des services éducatifs, de santé, d'insertion ou tout autre besoin social non couvert par le marché. Au niveau régional, existent en Catalogne les coopératives mixtes d'intégration sociale, au Pays Basque et dans la région de Valence les coopératives d'intégration sociale (Espagne 1999), par exemple dans cette dernière, certaines coopératives de travail associé composées des travailleurs spécialement dans l'aide à domicile ont évolué vers une organisation mixte d'intégration producteurs-consommateurs (Sajardo-Moreno 1996). A un degré moindre, au Royaume-Uni le secteur volontaire a été relayé dans certains champs par des coopératives sociales, pour l'insertion ou pour des services comme la garde d'enfants et l'aide à domicile. Le nombre d'initiatives, difficile à recenser, n'est guère supérieur à quelques dizaines mais il existe également des entreprises communautaires (*community enterprises*), nombreuses en Écosse, et représentant pour l'ensemble du Royaume-Uni 400 unités de production en 1995 avec 3 500 employés. Parallèlement, les organisations volontaires ont contribué à pallier des manques, comme en témoigne l'exemple des *playgroups* pour l'accueil des jeunes enfants. En Angleterre et au Pays de Galles dès 1986 plus de la moitié des enfants qui bénéficiaient d'un accueil collectif allait dans un *playgroup*, service d'accueil à temps partiel pour les enfants de moins de cinq ans résultant d'une initiative parentale réagissant contre la pénurie des formules de garde.

L'essor coopératif dans les activités qui viennent d'être citées est lié à la possibilité légale d'une ouverture de coopératives, traditionnellement basée sur une catégorie homogène, vers une représentation de différentes parties prenantes dans les

organes de décision (volontaires, travailleurs, consommateurs, collectivités locales ...) comme la loi de 1991 l'a permis en Italie. Il n'est par ailleurs pas étonnant que les coopératives de type social se développent dans les pays où les régimes d'Etat-providence n'avaient que peu sollicité les associations dans les prestations de services et où les associations sont limitées du point de vue de leurs activités économiques. La situation est très différente dans les pays à régime corporatiste où les pouvoirs publics ont pris l'habitude d'un partenariat étroit avec les associations.

En Allemagne et en Autriche, les initiatives ont été qualifiées « d'entraide » pour traduire la volonté de responsabilisation des personnes dont elles étaient porteuses. Elles peuvent être divisées en trois sous-secteurs : des groupes semi-informels qui ne rentrent pas dans le Tiers système, des groupes d'« auto-assistance », c'est-à-dire unissant des personnes touchées par le même problème, et des groupes défendant la cause de certaines populations dont ils ne font pas partie. Ils sont constitués sur une base volontaire et le travail professionnel rémunéré n'intervient qu'en complément. Ces initiatives sont 70 000 en Allemagne avec approximativement 2,65 millions de personnes engagées dont la moitié peut être considérée comme relevant du Tiers système (Evers, Bolde et al 1999). Elles ont foisonné à partir de la décennie 80 surtout dans les domaines de la santé et de l'action sociale, entre 5 000 et 10 000 groupes pour le seul domaine de la santé. Elles prennent racine dans une critique de la bureaucratisation des services dans le secteur public et dans les grandes organisations de bienfaisance qui regroupent les associations plus anciennes avec lesquelles elles cohabitent puisqu'à Vienne par exemple 65 000 enfants sont accueillis, pour moitié dans le service public et pour moitié dans des associations à la fois traditionnelles et issues de ces initiatives dite « de base » (Leichsenring 1997).

Comme en France, en Belgique, il s'agit de renouveler les formes d'offre associative en reconnaissant que l'absence de but lucratif ne garantit pas à elle seule le respect des usagers. A ce titre, longtemps principales prestataires de service, les associations ont bénéficié de quasi-monopoles locaux dans la période où dominait la régulation tutélaire. Comme dans ces différents pays il existait une tradition de coopération entre pouvoirs publics et associations, les innovations ont à leur tour adopté ce statut mais sur des bases renouvelées et en définissant comme enjeu central les fonctionnements associatifs. Selon leurs promoteurs, c'est de leur capacité à susciter une expression des usagers au sens de *voice* chez Hirschman (Pestoff 1998), et à mobiliser des engagements volontaires diversifiés comme à trouver de nouveaux équilibres financiers appropriés dans un contexte moins protégé que dépend à terme la légitimité de l'offre associative de services.

Un certain nombre d'associations, qu'elles soient anciennes et remettent en cause leurs comportements habituels ou qu'elles soient récentes et proposent des approches originales, tentent d'ajuster leur organisation en conséquence. Ainsi dans le domaine de la petite enfance, l'innovation associative a été la source de modèles d'accueil collectif impliquant les parents, comme les lieux d'accueil à participation parentale promus par l'Association des collectifs enfants-parents-professionnels en France. Initiées par les parents, elles ont été relayées par nombre de professionnels qui y trouvaient l'opportunité de créer leur emploi tout en veillant à la qualité des prestations vérifiée par le biais des liens tissés avec les parents. Ces formules d'accueil collectif ont été celles qui se sont le plus développées dans les années 80. En France, au 1er janvier 1996 (Ministère de la santé publique et de l'assurance maladie 1997), on dénombre 710 crèches parentales ayant une capacité d'accueil de 11 294 enfants, 481 de ces structures réalisent une offre

de 7 937 places en « multi-accueil » combinant crèches collectives et haltes-garderies. Plus globalement les initiatives associatives ont au cours des dix dernières années permis de créer les deux tiers des places d'accueil collectif. Des regroupements mobilisant les familles ne se sont pas opérés aussi facilement pour l'aide à domicile dans la mesure où les problèmes de délégation des tâches s'avèrent plus douloureux à aborder pour les ménages concernés. Pourtant des expériences suscitées en majorité par des professionnels critiques de modes d'intervention dominants qu'ils jugeaient trop dépersonnalisés se sont aussi diffusées.

En dépit des différences nationales, le renouveau coopératif et associatif met en évidence deux dimensions décisives.

— Les expériences du Tiers système ont prouvé qu'elles pouvaient initier des mécanismes originaux de création de la confiance dans des activités dont le succès dépend en partie de celle-ci. Cette construction de la confiance repose souvent sur l'engagement des différentes parties prenantes de la demande (Ben Ner, Van Hoomissen 1991) facilité dans des structures limitant les possibilités d'enrichissement individuel. Au sein de cette dynamique « *multistakeholder* » (Borzaga, Mittone 1997 ; Pestoff 1996) se forme une confiance interpersonnelle par l'instauration d'un espace de réciprocité où ne prédominent pas les dimensions stratégiques, instrumentales ou utilitaires et où s'exerce une réflexion commune. C'est pourquoi ces espaces peuvent être qualifiés « d'espaces publics de proximité » (Eme, Laville 1994 ; Laville 1994) au sens où des questions auparavant cantonnées dans la sphère privée peuvent y être abordées et débattues jusqu'à la définition d'un bien commun partagé qui peut alors servir de cadre de référence (« *frame* » au sens de Goffman 1974) pour les usagers et professionnels. Cette production de confiance interpersonnelle est confortée par l'établissement d'un cadre de référence (condensé par exemple dans une charte). Certes toute production de service peut être définie comme coproduction puisque la participation du consommateur est requise. Mais ce qui s'est passé dans les coopératives sociales en Italie, les coopératives de garde en Suède, les expériences associatives de « *community care* » au Royaume-Uni ou de services de proximité en Allemagne, en France et en Belgique dépasse de loin cette coproduction. Il s'agit d'une construction conjointe de l'offre et de la demande de services qui ne se contente pas de solliciter les usagers comme consommateurs ou assujettis dans le cadre de logiques fonctionnelles publiques ou privées mais les intègre comme « des citoyens dans la sphère politique et en tant que membres d'une communauté et d'une famille dans le milieu informel » (Evers 1997:55). Les espaces d'expériences et de paroles (Eme, Laville 1999), constitués en dehors de toute nécessité de rentabilisation du capital ou d'imposition de normes administratives voire en réaction contre elles, ont été à la base de l'invention de nouveaux services.

L'élaboration des services s'est opérée à partir des mondes vécus des usagers et des professionnels et de la socialisation d'une question non résolue par les systèmes privés ou publics. Cette construction conjointe ne renvoie pas à la présence égale de différentes parties prenantes : parfois ce sont des professionnels critiques sur leurs modes d'intervention habituels ; ce peuvent être aussi des personnes sensibilisées, pour des raisons personnelles, au thème traité ou de futurs usagers du service ; ce peuvent être également des responsables institutionnels engagés dans des actions de changement. Il n'y a donc pas de présence égalitaire des différents acteurs du service mais plutôt la modélisation d'une pluralité de parties prenantes (professionnels, bénévoles, usagers, institutionnels, ...). En instituant un espace tiers médiateur, cette représentation pluraliste, aux déclinaisons variables, permet de s'attaquer à l'incertitude

informationnelle. Il convient en effet de parler d'incertitude informationnelle dans le cas de services où les usagers comme les prestataires ne peuvent se représenter les caractéristiques exactes du service adopté avant leur rencontre. Dans ces services relationnels supposant l'entrée dans l'intimité des usagers, il ne s'agit pas, en effet, d'une simple asymétrie informationnelle mais d'une indétermination plus insécurisante encore pour les parties prenantes. Quels que soient les problèmes posés ensuite par l'institutionnalisation de ces services, il est donc possible de reconnaître une dynamique nouvelle du Tiers système, réactualisant sa dimension socio-politique sur laquelle insiste la recherche européenne à travers la création de services relationnels. Cet aspect de l'émergence des services ne doit pas occulter l'importance des entrepreneurs qui convertissent le projet en réalisation mais il s'agit d'un entrepreneuriat civique, au demeurant plus collectif qu'individuel même si les personnalités impliquées s'avèrent déterminantes.

— Au-delà de leur émergence fondée sur la mobilisation de ressources volontaires non monétaires, les expériences du Tiers système sont amenées à rechercher un équilibre en drainant également des ressources marchandes et non marchandes. L'autonomie de gestion les incite à ne pas rentrer dans une relation tutélaire avec les pouvoirs publics mais les externalités collectives dont elles sont porteuses appellent un financement public. Ce sont des services mixtes qu'elles veulent promouvoir dans une conjoncture où le financement des services sociaux par la puissance publique est fragilisé par la diminution des moyens disponibles de l'État providence. L'hybridation entre ressources issues des économies marchande et non monétaire peut être une combinaison pertinente étant donné les contingences actuelles mais elle se heurte fortement au cloisonnement entre économies sur lequel est basée l'architecture institutionnelle qui sépare le marchand du non marchand. Les limites propres à différents statuts engendrent en outre la multiplication d'expériences qui s'appuient sur l'articulation de diverses formes juridiques.

3. Conclusion

Le potentiel d'emplois du Tiers système ne doit pas être surestimé. Le Tiers système ne peut être considéré comme un réservoir d'emplois dans lequel il suffirait de puiser. Sous peine de fortes déceptions, il est nécessaire de prendre en considération les combinaisons propres à une économie plurielle et de spécifier lesquelles peuvent être favorisées pour faire place à un Tiers système devenu une composante des économies du 21^{ème} siècle. Certes les processus de construction des activités et des emplois y sont plus longs que dans les secteurs public et privé lucratif et cette durée est en tension avec l'urgence qui commande souvent l'action des pouvoirs publics. Néanmoins, le Tiers système mérite d'être soutenu pour les raisons qui viennent d'être citées et qui peuvent être synthétisées en quatre points.

— Le Tiers système peut modifier la structure de consommation des ménages dans le sens d'un plus grand recours à des services à haute intensité en travail en employant une main-d'oeuvre locale puisque la nouvelle dynamique qui s'exprime accentue sa présence dans les services relationnels.

— Le Tiers système est en mesure de mobiliser et de générer du capital social, c'est-à-dire des formes de confiance mutuelle et d'engagement civique, qui entretiennent le souci des biens communs et des biens publics par l'action collective. Cette contribution à la reproduction de la société démocratique n'est pas négligeable pour le modèle de société

européen, menacé autant par l'anomie et l'individualisme négatif (De Leonardis 1997 ; Gauchet 1998) que par le chômage et l'exclusion.

— Le Tiers système participe à une réconciliation de l'économie et du social en couplant esprit d'initiative et finalité sociale. Il combat ainsi la culture de l'assistance et la passivité et peut instaurer un jeu à somme positive dans lequel les ressources publiques consacrées aux services sont abondées par des ressources marchandes et volontaires.

— Le Tiers système consolide des économies locales par son implantation et la constitution au sein de ces organisations d'un patrimoine durablement collectif qui est un des traits majeurs de leur statut. Cette caractéristique préserve les fonds attribués par la puissance publique d'une réappropriation privée, ce qui n'est pas le cas dans les entreprises qui maximisent le retour sur investissement individuel.

De plus, le regain d'engagement dans des actions collectives de dimension réduite et la tertiarisation de l'économie fournissent un arrière-plan favorable à l'essor de l'activité et de l'emploi dans le Tiers système. Toutefois, l'apport du Tiers système ne peut être pleinement réalisé que si un renouvellement de l'action publique lui octroie des moyens plus appropriés. C'est la question de l'encastrement politique du Tiers système qui est réactualisée dans la société contemporaine.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTHELEMY M., 1994, *Les associations dans la société française : un état des lieux*, Centre d'étude de la vie politique française, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, CNRS.
- BAUMOL W.J., juin 1987, « Microeconomics of Unbalanced Growth : the Anatomy of the Urban Crisis », *American Economic Review*.
- BEN-NER A., VAN HOOMISSEN T., 1991, « Non Profit Organisations in the mixed Economy », *Annals of Public and Cooperative Economy*, N° 4.
- BENGTSSON S., 1998, « Social Enterprises and New Employment in Europe », in C. BORZAGA A., SANTUARI (dir.), *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Trentino, in co-operation with European Commission-DGV, CGM-Consortio nazionale della cooperazione sociale.
- BORZAGA C., MITTONE L., 1997, « The Multistakeholders versus the Nonprofit Organization », Università degli Studi di Trento, draft paper n° 7.
- BORZAGA C., SANTUARI A., (dir.), 1998, *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Trentino, in co-operation with European Commission-DGV, CGM-Consortio nazionale della cooperazione sociale.
- BORZAGA C., 1998, *The Economics of the Third Sector In Europe : The Italian Experience*, Department of Economics, University of Trento, Trento.
- CHANIAL P., 1992, « Espace public, sciences sociales et démocratie, introduction au débat : Les espaces publics », *Quaderni*, n°18, automne.
- Commission européenne, 1995, *Les initiatives locales de développement et d'emploi*, Enquête dans l'Union européenne, Bruxelles.
- DEFOURNY J., (ed.), 1999 *The emergence of social enterprises in Europe*, EMES European Network, Brussels.
- DEFOURNY J., DEVELTERE P., 1999, « Origines et contours de l'Economie sociale au Nord et au Sud », in *L'Economie sociale au Nord et au Sud*, (Defourny J., Develtere P et Fonteneau B.), De Boeck, Bruxelles.
- DEFOURNY J., NYSSSENS M., SIMON M., 1996, *Associations, Economie sociale et insertion : l'expérience de la Belgique*, Liège-Louvain, CIRIEC.
- DE LEONARDIS O., 1997, « Declino delle sfera pubblica e privatismo », *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXXVIII, n°2, juin.
- DI MAGGIO P.J., POWELL W.W., 1983, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, avril.
- DUBOIS P., 1985, *Le solidarisme*, thèse, Université de Lille II, 1985.
- EME B., LAVILLE J.L., 1999, « L'enjeu de la confiance dans les services relationnels », in Orillard M. (ed), *La construction de la confiance*, à paraître,
- EME B., 1998, « Participation sociale et formes plurielles d'insertion », in Defourny J., Favreau L., Laville J.-L., *Insertion et nouvelle Economie sociale. Un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.
- EME B., 1998, « Économie plurielle et recomposition des temps sociaux », in Defalvard H., Guienne V., *Le partage du travail*, Paris, Desclée de Brouwer.
- EME B., 1997, « Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CIII.
- EME B., 1996, *Politiques publiques, société civile et association d'insertion par l'économique*, ronéo, Crida-Lsci, Commissariat Général du Plan.
- EME B., 1994, « Insertion et économie solidaire », in Eme B., Laville J.-L., *Cohésion sociale et Emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

- EME B., LAVILLE J.L. (sous la direction), 1994, *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.
- EME B., 1993, *Lecture d'Habermas et éléments provisoires d'une problématique du social solidariste d'intervention*, ronéo, Crida-Lsci, Iresco-Cnrs.
- EME B., 1991, « Les services de proximité », *Informations sociales*, n° 13, août-septembre.
- ENJOLRAS B., 1996, « Associations et isomorphisme institutionnel », *Revue des Études coopératives, mutualistes et associatives*, Vol 75, n°261.
- ESPAGNE F., *Les coopératives à but social ou d'intérêt collectif et le multisociétariat*, ronéo, Paris, 1999.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Harvard, Harvard University Press.
- EVERS A., BODE I., GRONBACH S., GRAF A., (1999), *The Enterprises and Organisations of the Third System : A Strategic Challenge for Employment*, national report Germany, CIRIEC, Working Group 1, Liège.
- EVERS A., (1998), « Sur l'étude Johns Hopkins. Un commentaire critique », in : « Une seule solution, l'association ? Socio-économie du fait associatif », *Revue du Mauss*, n°11, 1er semestre.
- EVERS A., 1997, « Le Tiers secteur au regard d'une conception pluraliste de la protection sociale », in *Produire les solidarités. La part des associations*, Paris, Mire avec la collaboration de la Fondation de France.
- EVERS A., 1995, « Part of The Welfare Mix : The Third Sector as an Intermediate Area ». *Voluntas*, 6 : 2.
- EVERS A., 1990, « Im Intermediären Bereich. Soziale Träger und Projekte Zwischen Haushalt, Staat und Markt », *Journal für Sozialforschung* 2.
- FERRARA M., 1996, « The Southern Model of Welfares in Social Europe », *Journal of European Social Policies*, vol. 6.
- FOLBRE N., 1997), *De la différence des sexes en économie politique*, Paris, Des Femmes (traduction française,
- FRAISSE L., Laville J.L., 1988, *Insertion et workfare en France : perspective historique et idéologique*, Paris, Crida-Lsci.
- GAUCHET M. (1998), « Essai de psychologie contemporaine », *Le Débat*, n°99 mars-avril.
- GHERARDI S., MASSIERO A., 1986, *The Impact of Organizational Culture on Life-Cycle and Decision Making in Newhorn Cooperatives*, Università degli Studi di Trento.
- GOFFMAN E., 1974, *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions Minuit.
- GRANOVETTER M., 1985, « Economic Action and Social Structure : The Pluralism of Embeddedness », *American Journal of Sociology*.
- GREFFE X., 1990, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation Française.
- GUI B., 1992, « Fondement économique du Tiers secteur », *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives*, n° 44-45, 4e trimestre 1992 - 1er trimestre.
- HABERMAS J., 1992, « L'espace public, 30 ans après », *Quaderni*, n°18, automne.
- HABERMAS J., 1990, *Écrits Politiques*, Paris, Le Cerf.
- HABERMAS J., 1988, « Vingt après, la culture politique et les institutions en RFA », *Le Débat*, septembre-octobre, Paris, Gallimard.
- HANSMANN H., 1987, « Economic Theories of Nonprofit Organizations » in : *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*, edited by W.W. Powell, New Haven, Yale University Press.

- HANSMANN H., 1980, « The role of Nonprofit Enterprise », *Yale Law Journal* 89.
- HANSMANN H., 1987, « Economic Theories of Nonprofit Organizations » in W.W. Powell, New Haven, Yale University Press.
- HANTRAIS L., LETABLIER M.T., 1995, « La relation famille-emploi. Une comparaison des modes d'ajustement en Europe », *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, Dossier n° 6.
- HERNES H., 1987, *Welfare State and Woman Power : Essays in State Feminism*, Oslo, Norwegian University Press.
- ION J., 1997, *La fin des militants ?*, Paris, Les éditions de l'atelier.
- JAMES E., 1987, « The Nonprofit Sector in Comparative Perspective », in W.W. Powell, New Haven, Yale University Press.
- JENSON J., 1993, « Representing solidarity : class, gender and the crisis of social-democratic Sweden », *New Left Review*, n°201.
- KUHNLE S., SELLE P., (eds.), (1992), *Government and Voluntary Organisations*, Aldershot : septembre-octobre, Avebury.
- KLAUSEN K.K., SELLE P., 1996, « The Third Sector in Scandinavia », *Voluntas*, 7 : 2.
- KNAPP M., WISTOW G., 1993, *Welfare Pluralism and Community Care Development : The Role of Local Government and the Non-Statutory Sectors in Social Welfare Services in England*, DP PSSRU, 913.
- KRAMER R.M. (et al.), 1993, *Privatization in Four European Countries*, M.E. Sharpe Armonk, New York.
- LAVILLE J.L., SAINSAULIEU R. (dir.), 1997, *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE J.L., GARDIN L. (dir.), 1997, *Bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi en Europe*, Paris, Crida-Lsci, réalisé pour la Commission des Communautés Européennes, DGV.
- LAVILLE J.L., NYSSSENS M., 1996, « Les services de proximité : un enjeu de société », *Wallonie*, novembre.
- LAVILLE J.L., (sous la direction), 1994, *L'économie solidaire*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE J.L., sous la direction), 1992, *Les services de proximité en Europe*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE J.L., 1989, *L'évaluation des pratiques de gestion participative dans les PME et les coopératives*, Commission des Communautés Européennes, Luxembourg.
- LEBLANC S., PAULET T., 1989, Les mutualités, *Courrier Hebdomadaire*, n°1228-1229, CRISP, Bruxelles.
- LEICHSENRING K., 1997, *The Role of the Labour Market Service in Supporting Non-Statutory Childcare Providers*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.
- LEIRA A., 1992, *Models of Motherhood : Welfare State Policy and Scandinavian Experiences of Everyday Practices*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEROUX P., 1992, *Aux philosophes*, Paris, 1851, p. 170, cité par A. LE BRAS CHOPARD, « Métamorphoses d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux », in *La solidarité : un sentiment républicain ?* Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, Presses Universitaires de France.
- LEWIS J., 1999, « Reviewing the Relationships between the « Voluntary Sector » and the State in Britain in the 1990.
- LEWIS J. (ed), 1998, *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring*, Aldershot : Avebury.

- LEWIS J., 1997, « Le secteur associatif dans l'économie mixte de la protection sociale », in MIRE-Rencontres et Recherches avec la collaboration de la Fondation de France, *Produire les solidarités - La part des associations*, Paris.
- LEWIS J., 1992, *Women in Britain since 1945*, Blackwell, Londres.
- LIPIETZ A., 1998, « Rapport intermédiaire », 22 décembre.
- LORENDAHL B., 1997, « Integrating the public sector and cooperative social economy - Towards a Swedish new model », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 : 3.
- MAHEU L., 1991, « Vers une grande théorie du politique », in Maheu L., Sales A., *La recomposition du politique*. Paris, L'Harmattan, Montréal, Presses universitaires de Montréal.
- MAUCOURANT J., SERVET J.M., TIRAN A., 1988, *La modernité de Karl Polanyi, introduction générale*, Paris, L'Harmattan.
- MARTIN D., 1994, *Démocratie industrielle. La participation directe dans les entreprises*, Paris, Presses Universitaires de France.
- MEISTER A., 1974, *La participation dans les associations*, Paris, Les Éditions ouvrières.
- MERRIEN F-X., 1997, *L'Etat-providence*, Que sais-je, Presses universitaires de France, Paris.
- Ministère de la Santé publique et de l'assurance Maladie, Avril 1998, SESI, *Documents statistiques*, n° 303.
- MOSS P., (coord), 1990, « Garde d'enfants dans la Communauté Européenne », Réseau européen des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, Bruxelles.
- MOTHE D., 1980, *L'autogestion goutte à goutte*, Paris, Le Centurion.
- NOVARINO M., Juillet-août 1996, « Lavori socialmente utili e cooperazione sociale », *Impresa Sociale*.
- NYSSSENS M., 1998, « Comment les théories économiques expliquent les raisons d'être des associations : une synthèse, Séminaire de formation pour les dirigeants associatifs », Institut d'Études politiques de Paris.
- NYSSSENS M., PETRELLA F., 1996, « L'organisation des services de proximité à Charleroi : vers une économie plurielle ? », *Les cahiers du CERISIS*, 96/1, Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale (CERISIS) - Hainaut, UCL.
- OCDE, *Réconcilier l'économique et le social. Vers une économie plurielle*, Paris, 1996.
- OECD, 1994, *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanation*, Paris.
- ORLOFF A.S., 1993, « Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States », *American Sociological Review*, 58.
- ORTMANN A., SCHLESINGER M., 1997, « Trust, Refute and the Role of Non-Profit Enterprise », *Voluntas*, 8-2.
- PESTOFF V.A., 1998, *Beyond the Market and State - Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate, Aldershot.
- PESTOFF V.A., 1997, *Social Enterprises and Civil Democracy in Sweden. Enriching Work Environment and Empowering Citizens as Co-Producers*, Stockholm, School of Business.
- PESTOFF V.A., 1992, « Third Sector and Co-operative Services - an Alternative to Privatization », *Journal of Consumer Policy*, V. 15, Stockholm University.
- ROSANVALLON P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil.
- ROUSTANG G., 1987, *L'emploi : un choix de société*, Paris, Syros.
- SAINSAULIEU R., 1997, *Sociologie de l'entreprise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

- SAINSAULIEU R., Tixier P.E., Marty O., 1983, *La démocratie en organisation. Vers des fonctionnements collectifs de travail*, Paris, Librairie des Méridiens.
- SAINSBURY D. (Ed), 1994, *Gendering Welfare States*, Sage, Londres.
- SAJARDO-MORENO A., 1996, « Économie sociale et services sociaux en Espagne », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)*, n° 261 (59), 3ème trimestre.
- SALAMON L.M., ANHEIER H., 1997, « The Civil Society Sector : A New Global Force », *Society*, Volume 34 (4), Mai.
- SALAMON L.M., ANHEIER H., 1996, *Social Origins of Civil Society : Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore.
- SALAMON L.M., ANHEIER H., 1995, *Defining the Nonprofit Sector*, Manchester, Manchester University Press.
- SALAMON L. M., 1995, *Partners in Public Service : Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- SALAMON L.M., 1990, « The Nonprofit Sector and Government. The American Experience in Theory and Practice » in Anheier H., Seibel (eds), *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter.
- SALAMON L.M., 1987, « Partners in Public service : The Scope and Theory of Government - Nonprofit Relations » , in W.W. Powell (ed.), *The Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- SANTUARI A., 1997, « Evoluzione storica, aspetti giuridici e comparatistici delle organizzazioni non profit », in B. Gui (a cure di), *Il Terzo settore tra economicità e valori*, Gregoriana ed., Padova.
- SAUVIAT C., 1996, *L'accueil ou la garde d'enfants : des marchés de services façonnés par les contextes nationaux*, Suède, États-Unis, France, IRES, Paris.
- SEIBEL W., 1990, « Government/Third Sector Relationships in a Comparative Perspective : The Cases of France and West Germany », *Voluntas* 1 : 42-61.
- SIMONIN B., (dir.), 1994, *L'observation des dynamiques de création d'emplois dans certains secteurs d'intérêt collectif*, Centre d'études de l'emploi, Noisy le Grand.
- STROBEL P., 1995, « Service public, fin de siècle » in Gremion C. (dir.), *Modernisation des services publics*, Commissariat général du plan, Ministère de la recherche, Paris, La Documentation Française.
- SWEDBERG R., 1996, *New Economic Sociology : what has been accomplished, what is ahead?*, Department of Sociology, Stockholm University, Stockholm.
- TITTMUS R., 1974, *Social policy*, Allen & Unwin, Londres.
- TIXIER P.E., 1980, *La démocratie dans les petites organisations*, thèse, Institut d'études politiques de Paris, Paris.
- VIENNEY C., 1994, *L'Économie sociale*, Paris, Repères, La Découverte.
- VIENNEY C., 1982, *Socio-économie des organisations coopératives, tome 2 : analyse comparée des coopératives fonctionnant dans des systèmes socio-économiques différents*, Coopérative d'information et d'édition mutualiste, Paris.
- WEISBROD B.A., 1988, *The Nonprofit Economy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- WEISBROD B., 1977, *The Voluntary Nonprofit sector*, Lexington, MA, Lexington Books.
- YOUNG D.R., 1983, *If Not For Profit, For What ?*, DC Heath, Lexington, Massachusetts.

CHAPITRE 6

RECOMMANDATIONS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Jean-Louis LAVILLE

Carlo BORZAGA

Jacques DEFOURNY

Adalbert EVERS

Jane LEWIS

Marthe NYSENS

Victor PESTOFF

La politique de l'emploi de la Commission européenne repose sur quatre piliers explicités par vingt-deux lignes directrices. Le premier pilier vise à améliorer l'employabilité » de la population active tant au moyen d'une formation initiale adaptée, d'une formation continue que d'une politique de réinsertion. Le second pilier vise à promouvoir l'esprit d'entreprise, notamment par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'Economie sociale et en mettant à profit le potentiel d'emploi du secteur des services. Le troisième pilier est destiné à améliorer la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs par une modernisation de l'organisation du travail. Le quatrième pilier renforce la politique d'égalité des chances, notamment en développant des politiques publiques qui permettent de concilier vie familiale et vie professionnelle.

A son niveau, le Tiers système peut contribuer à ces quatre piliers. Mais cette contribution suppose un renouvellement de l'action publique respectant quelques principes essentiels.

— Le Tiers système ne doit pas être abordé dans la seule optique de l'insertion.

Il s'agit de favoriser des emplois pérennes et professionnels dans un cadre organisé susceptible de fournir aux salariés un statut de droit commun, des garanties sociales, un droit à la formation, des possibilités d'évolution professionnelle, les opportunités d'insertion devant être étudiées en fonction de la nature des activités. La possibilité de procurer des opportunités d'insertion ne doit pas être considérée comme allant de soi. Elle existe dans certaines activités mais ne doit pas être systématiquement associée à la notion de Tiers système.

— Le Tiers système peut créer des emplois mais il est important de relier cette création à la cohésion sociale et à une citoyenneté active.

Les réalisations permettent de produire des solidarités de proximité volontaires et d'activer des réseaux sociaux d'autant plus importants qu'ils s'inscrivent dans un monde où se multiplient les phénomènes d'isolement et de repli identitaire.

Le respect de ces deux principes renvoie à des modifications concrètes des rapports entre Tiers système et politiques publiques. La première exigence est de supprimer la confusion avec le traitement social du chômage qui empêche le développement du Tiers système. Il existe une contradiction entre les postes temporaires créés pour les chômeurs de longue durée et les besoins à satisfaire qui sont permanents.

La multiplication des contrats pour une période transitoire et leur caractère dérogatoire par rapport au droit commun stérilisent nombre d'activités qui restent assimilées à des « petits boulots ». Comme l'a relevé la Commission européenne, « la création d'emplois est handicapée par des politiques sociales d'urgence »²⁸ qui entretiennent l'ambiguïté sur le Tiers système, en faisant de celui-ci un outil de mise au travail des chômeurs. Bien que cet état de fait ait été constaté et que les politiques prônées par l'Union européenne soient sans ambages en faveur d'emplois et de services de qualité, les fonds disponibles le sont, principalement, à travers l'activation des dépenses passives, dirigées vers des publics-cibles. Or l'obligation de recruter certains publics est une contrainte le plus souvent inconciliable avec une finalité de qualité. **Le Tiers système ne peut être un réservoir pour l'occupation des chômeurs, il doit faire l'objet d'une approche économique** pour stabiliser les activités. Si tel est le cas, alors certaines de ces composantes peuvent remplir une fonction d'insertion mais son succès repose sur le mixage de publics différents et non sur l'accueil d'un seul public-cible.

La seconde exigence est de s'attaquer aux pratiques d'instrumentalisation du Tiers système par les pouvoirs publics qui ont parfois lieu sous couvert d'une notion floue de partenariat. Pour que le Tiers système ne soit pas détourné des logiques de projet dont ces organisations sont porteuses vers des logiques de programme, il importe **de trouver des modes de contractualisation** précis.

Pour ce faire, il est nécessaire de conjuguer une vision globale et cohérente de l'ensemble du Tiers système et une approche différenciée par grands sous-ensembles.

Du point de vue de l'ensemble, il s'agit pour les politiques publiques, de fournir les moyens nécessaires à la construction et à la consolidation d'un champ d'activités économiques. Pour rompre avec une appréhension en termes de politiques sociales, deux axes peuvent être privilégiés : la reconnaissance d'un droit à l'initiative ; le renforcement des structures existantes et l'intégration dans une perspective de développement local.

Du point de vue des sous-ensembles, il s'agit de distinguer les initiatives d'insertion par l'économique, les initiatives de services de proximité dans lesquelles figurent des services en transformation (social, santé, ...) de par les reconfigurations de l'Etat-providence et des nouveaux services (culture, environnement, ...).

1. La reconnaissance d'un droit à l'initiative

L'une des difficultés dans les rapports entre Tiers système et pouvoirs publics vient de ce que l'aide au montage et l'aide au démarrage sont souvent confondues. Or, la mobilisation collective qui est l'une des forces des projets du Tiers-système et la complexité des ressources à mobiliser amènent à distinguer ce qui ressort de l'investissement immatériel (aide au montage et formation des porteurs de projet) avant que l'activité ne puisse commencer et ce qui ressort de l'aide au démarrage pour faciliter les trois premières années de fonctionnement.

Comme on l'a dit, trop de projets ont été soumis à une dérive vers les politiques sociales en se finançant par les mesures de traitement social du chômage, ce qui aboutit à

²⁸ Commission européenne, *Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi. Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi*, Emploi et affaires sociales, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.

négliger la qualité des prestations et l'implication des différentes parties prenantes. Ces contributions publiques sont destinées à permettre que de véritables activités économiques soient mises en place, et non pas des activités d'occupation à vocation uniquement sociale.

1.1. Investissement immatériel

Aide au montage

Objectif : financer l'ingénierie de montage de projets, c'est-à-dire le temps que doivent y consacrer les promoteurs et la réalisation des études nécessaires²⁹.

Pour éviter la dérive à laquelle ont été soumis trop de projets, c'est-à-dire l'obligation de commencer dans l'urgence en se finançant par une baisse des coûts salariaux et donc de mettre en place des activités qui n'ont pas fait l'objet d'une construction suffisante, il importe de financer en priorité l'investissement immatériel qui conditionne la qualité des prestations futures. Il est donc nécessaire de rendre possible une **aide** financière au **montage** à condition que les porteurs de projet acceptent de travailler avec une structure de conseil qui soit en capacité de les aider dans la formalisation de leur projet.

Formations des porteurs de projet

Objectif : favoriser l'élaboration de démarches formatrices liées à l'élaboration et la conduite de projets du Tiers système, qui intègrent les deux spécificités de ces projets négligées dans les formations habituelles à la création d'entreprises : l'entrepreneuriat « civique » , plus collectif qu'individuel et la connaissance de la pluralité des environnements : socioculturel (usagers, réseaux d'entraide...), commercial (pour les financements marchands), institutionnel et politico-administratif (pour les financements non-marchands).

Par exemple, les études de marché classiques apparaissent inadaptées parce qu'elles ne sont orientées que vers le drainage de ressources marchandes alors que les ressources non-marchandes et non-monétaires sont aussi essentielles à la réussite des projets. La mise en oeuvre de formations pour les promoteurs d'initiatives doit être fondée sur des méthodologies spécifiques et les efforts dans leur conception sont à soutenir.

Il importe également de s'attacher à résoudre le problème du statut des entrepreneurs en organisant des **formations rémunérées** pour les porteurs de projet ayant déjà réalisé une première formalisation de leur projet, afin que ceux-ci puissent disposer d'un temps de travail reconnu pour animer l'ensemble des activités liées à la conception de celui-ci.

²⁹ Quand des études de cas ont pu produire des données, des indications sont fournies sur l'ordre de grandeur des sommes concernées ; pour l'aide au montage, l'ordre de grandeur est de EUR 20 000 pour la structure, EUR 10 000 pour un organisme-conseil.

1.2. Aide au démarrage

Objectif : diminuer les coûts fixes pendant la période de montée en charge de l'activité pour augmenter le taux de pérennisation des activités.

Cette aide au démarrage doit faciliter le recrutement de cadres dirigeants très qualifiés qui sont indispensables pour crédibiliser les actions du Tiers système. Elle peut prendre la forme d'une aide dégressive à la création du premier emploi de direction pour faciliter le recrutement de cadres de haut niveau, par exemple, prise en charge de 70% de la masse salariale en année 1, 50% en année 2 et 30% en année 3. Une autre formule est l'aide à la constitution du fonds de roulement³⁰.

2. Renforcement des structures et intégration dans une perspective de développement local.

Au-delà de ce qui est destiné à accompagner les projets, il convient de consolider les structures existantes. La professionnalisation des emplois est une priorité pour démarquer les champs en émergence d'une image d'activités de « seconde zone ». Par ailleurs, une des originalités du Tiers système est de développer des activités au niveau local. Alors que sa structuration précédente s'est opérée par des regroupements nationaux, sectoriels ou par statuts, les synergies au niveau de territoires locaux et régionaux deviennent déterminantes pour l'avenir. Enfin, de nombreuses organisations du Tiers système articulent des financements marchands et non marchands, voire volontaires. Cette constatation incite à dépasser les cloisonnements entre un secteur marchand « productif » et un secteur non-marchand « non-productif ». En effet, si l'on se contente de raisonner à partir de cette opposition classique, la relance d'une dynamique d'emplois se heurte rapidement à d'importants obstacles. Dans les activités marchandes, on sait que seule une croissance très soutenue pourrait avoir un impact significatif sur l'emploi. Dans le non marchand, le potentiel d'activités nouvelles est énorme mais le financement de celles-ci est limité par les contraintes budgétaires des pouvoirs publics. Dès lors, il est fondamental d'explorer toutes les pistes qui permettent de développer des activités et des emplois combinant un autofinancement par les voies du marché et, pour une autre part, des financements non marchands, c'est-à-dire principalement un financement public tout en veillant à éviter les distorsions de concurrence.

2.1. Professionnalisation des emplois

Objectif : soutenir les actions destinées à améliorer les conventions collectives et le niveau de qualification des salariés, à participer au développement d'emplois qualifiés et durables dans le Tiers système ; soutenir aussi des actions qui soient en mesure de mieux articuler au sein des structures emplois professionnels et engagements volontaires.

Pour y parvenir, il est essentiel d'élargir les types de formation éligibles au titre de la formation professionnelle, pour inclure :

- l'apprentissage par tutorat,
- des formations qualifiantes reposant sur des réunions d'équipes, des ateliers thématiques, des formes d'échanges des connaissances entre collègues.

³⁰ L'ordre de grandeur est de EUR 30 000 à 40 000.

Le financement des formations innovantes est rendu d'autant plus aisé que les fonds de la formation professionnelle ne sont pas découpés « a priori » par publics mais sont globalisés au niveau d'un territoire et répartis en fonction de l'analyse de besoins qui y est faite. Spécialement pour les services effectués au domicile, l'organisation de rencontres régulières pour la formation est déterminante pour donner aux travailleurs la conscience d'appartenir à un groupe professionnel.

2.2. Soutien à des actions collectives

Objectif : soutenir les démarches proposées par des structures (associatives, coopératives ...) qui décident de se regrouper pour mener des actions communes dans un territoire ou par des collectivités territoriales qui présentent des programmes de développement concerté avec le Tiers système. L'initiation de réseaux territorialisés ou de « districts » locaux du Tiers système est ainsi recherchée en faisant jouer les synergies en son sein. Le financement par les fonds publics hors local peut couvrir 50 à 70% des coûts des actions, le complément devant être assumé par les structures ou les collectivités territoriales, en garantie de leur engagement.

Plutôt qu'une logique de représentation du Tiers système, il s'agit d'une logique de projets communs mis en oeuvre par diverses composantes du Tiers système réunies volontairement. Les projets communs peuvent être ponctuels, ils peuvent également conduire à la constitution d'organisations de second niveau propres à un territoire, du type consortium, qui remplissent diverses fonctions : négociation groupée avec les collectivités locales, commercialisation, formation, labellisation qualité, ... En jouant le rôle d'interface, ce type de structure peut aider à l'établissement de conventions pluriannuelles rassemblant l'ensemble des financeurs, définissant les montants attribués par les différents partenaires et les engagements des contractants.

L'énergie des dirigeants des initiatives n'est plus alors centrée sur la renégociation permanente des soutiens mais sur le développement des activités et des relations avec les usagers et clients. Par là même, ce conventionnement globalisé contribue à une assurance-qualité. Un bilan moral et financier est présenté chaque année aux signataires de la convention et les pouvoirs publics sont en mesure de procéder à toute forme d'évaluation qui leur paraît nécessaire pour décider des possibilités de renouvellement et d'ajustement de la convention pluriannuelle.

2.3. Création de fonds territoriaux de développement

Pour dépasser la dispersion des financements, il convient d'envisager la constitution de fonds territoriaux de développement du Tiers système. Il s'agit de sortir de la juxtaposition des initiatives institutionnelles et de viser la cohérence par la mise en place d'outils communs au service de principes clairs et affirmés publiquement. L'hypothèse soulevée par de tels fonds est celle de nouvelles formes de régulation sociale et de négociation collective qui soient en mesure de légitimer et d'optimiser les affectations de fonds au bénéfice du Tiers système. La mise en oeuvre cohérente d'une politique de soutien nécessite une régulation et une négociation locales. Cette condition de crédibilité amène à suggérer la création d'un **dialogue social local** regroupant partenaires sociaux, élus et représentants du Tiers système. Il s'agit d'ouvrir un quatrième niveau de dialogue social qui s'ajoute aux trois niveaux classiques, l'entreprise, la branche et le niveau national et interprofessionnel. Ce champ nouveau de négociation sur

les problèmes de la cohésion sociale et de l'emploi est susceptible de susciter une véritable mobilisation locale ; il réclame toutefois le redéploiement d'un certain nombre de financements existant dans l'aide sociale, l'aide aux entreprises, la création d'emploi et la formation au profit de cette négociation. Ceci pourrait prendre la forme de dispositifs de concertation locaux réunissant représentants du patronat, des syndicats et du Tiers système autour de ces enjeux.

Un tel fonds peut mutualiser des financements d'origine différente : épargne locale de proximité, contributions d'entreprises, apports des collectivités locales, d'institutions parapubliques et de l'État central. Les réglementations peuvent être aménagées pour que de telles hybridations entre des fonds de provenances diverses soient possibles parce qu'elles correspondent aux différents types d'utilités du Tiers système. Au-delà de l'utilité individuelle sensible pour les consommateurs, de l'utilité publique renvoyant aux valeurs de justice sociale et d'égalité d'accès dont l'État est en responsabilité d'assurer le respect, il existe une **utilité collective territorialisée** associée au Tiers système dans la mesure où il apporte un environnement social et économique favorable au développement local. Comme les collectivités locales, certaines entreprises peuvent soutenir cette action sur l'attractivité du territoire et de ses ressources et être sollicitées pour abonder à un fonds territorial. Par ailleurs, des expériences montrent que les habitants peuvent être sensibles à des investissements de leur épargne en faveur du développement de l'emploi et de la qualité de vie sur le plan local.

2.4. Accroissement d'une impulsion nationale et européenne

L'inscription dans une dynamique locale ne signifie pas l'effacement des niveaux national et européen, ils gardent des fonctions d'impulsion décisives.

Les organisations du Tiers système les plus innovantes sont pour beaucoup de petite taille et opèrent au niveau local, il y a donc un risque que leurs expériences ne puissent se diffuser que mal ou lentement. C'est pourquoi, il est important que les niveaux national et européen stimulent par des financements appropriés l'échange d'expériences et se coordonnent pour constituer des fonds d'innovation socio-économique pouvant procurer un appui additif aux projets les plus innovants. Il est également nécessaire de promouvoir un programme de recherche pour que soient définis des indicateurs sociaux et sociétaux rendant compte des effets générés par les structures du Tiers système et qui ne le sont pas par les autres services privés ou publics. Il est urgent de ne plus appréhender les organismes du Tiers système seulement avec des indicateurs aussi frustrés que « le nombre de personnes employées » et « le degré d'autofinancement atteint » . L'intérêt, relativement neuf mais croissant porté au Tiers système repose sur le constat des limites des entreprises du secteur privé traditionnel et du secteur public à résoudre, pour des raisons multiples, certains défis actuels que sont le chômage mais aussi la qualité et la quantité des services d'intérêt collectif, comme par exemple l'accueil de la petite enfance, l'assistance aux personnes âgées, la protection de l'environnement, etc. Il est donc indispensable de développer des grilles d'évaluation qui prennent en compte différents critères comme la création d'emploi, la satisfaction de besoins d'intérêt collectif mais aussi la capacité de ces organisations de remaillage des tissus sociaux notamment par l'implication d'une multiplicité d'acteurs. A cet égard, il nous semble important d'encourager le récent développement des « audits sociaux » afin d'évaluer les organisations d'Economie sociale. L'évaluation multidimensionnelle passe par l'élaboration de méthodologies spécifiques qui ne sont pas encore disponibles.

En lien avec les fonds territoriaux de développement, la constitution de dispositifs territoriaux d'évaluation en matière des services locaux du Tiers système est à encourager au niveau national et européen. Ils auraient pour caractéristiques d'intégrer des représentants d'usagers, des offreurs de services, des professionnels, des experts au fait de l'état de l'art dans le domaine considéré comme d'impulser la constitution de labels de qualité inscrits territorialement.

3. Soutiens distincts par sous-ensembles

Même s'il peut y avoir des recoupements dans la réalité des expériences, il est primordial pour la puissance publique de distinguer trois sous-ensembles dans le Tiers système, au regard de leurs enjeux différenciés en termes d'emplois.

— Les initiatives d'**insertion par l'économique** visent l'intégration dans l'activité économique de personnes qui sinon resteraient exclues du marché du travail. Elles ne sont pas une solution au problème du chômage mais développent des capacités à lutter contre l'exclusion dont sont victimes certains groupes et personnes, spécialement dans des espaces ruraux ou urbains défavorisés.

— Les initiatives de **services en transformation** concernent des services qui avaient été considérés comme sociaux dans le cadre du développement de l'Etat-providence : services à domicile, garde d'enfants en premier lieu. Elles visent à développer ces services en tenant compte de l'exclusion, de la diversification de la demande autant que des limites budgétaires de l'État social.

— Les initiatives de **nouveaux services** concernent des champs d'activités qui n'avaient pas été l'objet d'une attention marquée de la part de l'Etat-providence traditionnel et qui connaissent un essor inédit : environnement, culture, loisirs, sports, amélioration du cadre de vie.³¹

3.1. Soutien à l'insertion par l'économique

Objectif : procurer un financement pour rémunérer le service de formation-insertion en faveur de groupes défavorisés en couvrant le déficit de productivité tout au long du processus de réintégration qui vise à requalifier les travailleurs. Ce service d'insertion rendu à des groupes ayant des handicaps est l'une des tâches qu'accomplissent des structures du Tiers système ; pour importante qu'elle soit, cette tâche ne doit aucunement être affectée à l'ensemble du Tiers système parce que d'autres structures ont des dynamiques tout-à-fait contrastées.

Les initiatives d'insertion par l'économique qui ne sont pas réservées au seul Tiers système sont une solution partielle au problème du chômage quand le problème n'est pas du côté de la demande des entreprises, mais du côté de l'inadéquation des offres aux demandes. L'insertion par l'économique propose des méthodes originales, par rapport au traitement social du chômage, pour s'attaquer au « noyau dur » du chômage.

³¹ Cette typologie retrouve celle dégagée par la Commission européenne, *Les initiatives locales de développement et d'emploi*. Enquête dans l'Union européenne, Bruxelles, 1995 mais en les regroupant en trois grandes catégories.

3.2. Soutien aux services en transformation

Objectif : éliminer les distorsions de concurrence tout en solvabilisant la demande et en structurant l'offre.

Dans le cadre des « Trente glorieuses », les services « sociaux » ont été largement subventionnés par les pouvoirs publics en contrepartie d'une définition stricte de leurs modes d'action. Cette forme de régulation qui peut être appelée régulation tutélaire privilégiait la justice sociale dans l'accès aux services. Elle a été confrontée à deux problèmes majeurs : l'inadaptation à des demandes de plus en plus évolutives, le décalage entre les moyens disponibles dans le cadre des politiques sociales et le volume des besoins.

En réaction, dans des pays comme la Grande-Bretagne, différents mécanismes ont été introduits dans l'attribution des financements publics afin de mettre en concurrence des prestataires publics, privés lucratifs et du Tiers système sur un territoire. Ces formules de « quasi-marchés » ont mis l'accent sur les fonctions d'acheteurs et d'organiseurs des services pour les autorités publiques au détriment de leur rôle antérieur de fournisseur, afin de changer l'affectation des budgets par les collectivités locales que le gouvernement central jugeait trop bureaucratique. Ceci permet tout à la fois d'inciter à l'efficacité dans le rapport qualité-prix et de stimuler l'adaptation de l'offre en ouvrant des possibilités de choix par les consommateurs. Toutefois, les effets pervers de cette régulation concurrentielle tiennent à l'alignement du Tiers système sur le secteur privé lucratif, qui a des incidences sur l'appréhension de la qualité comme sur l'absence de prise en compte de bénéfices collectifs. Trop souvent, le prix a été l'élément décisif dans l'adjudication des marchés au détriment de la qualité et de la prise en compte des bénéfices collectifs.

Aucune des deux formes de régulation qui se sont succédées ne s'avère complètement satisfaisante. Pour ces services divisibles qui ont en même temps une dimension collective, il est possible de trouver un nouvel équilibre en mixant contrats et conventions.

Le domaine des services aux personnes (garde d'enfants, aide à domicile...), ayant une forte dimension affective et interpersonnelle, durable (« *enduring services* ») parce qu'une relation à long terme peut s'établir entre offreur et consommateur, nécessite une réflexion particulière. Il a été constaté que l'intrusion de compagnies privées internationales, qui s'adossent sur d'autres activités et peuvent se permettre des pertes sur plusieurs années pour investir un marché et en expulser d'autres prestataires, pouvaient avoir plusieurs effets pervers : pratiques de dumping, standardisation des services, constitution d'oligopoles. Pour les éliminer, certains marchés publics (*contracting out*) pourraient être réservés aux organisations locales : entreprises privées et Tiers système. Il s'agirait de préciser la notion de secteur indépendant utilisée en Grande-Bretagne, en réservant l'éligibilité à des organisations contrôlées localement. Un tel type de sélection ne constituerait pas une entrave à la libre concurrence mais résulterait d'un souci de saine gestion publique. L'obligation de recourir à un appel d'offres pourrait être abolie dans le domaine des services aux personnes durables, la réduction des taux de taxe sur la valeur ajoutée concentrée sur des services produits localement et un pourcentage des marchés publics réservé aux organismes du Tiers système.

De même, l'extension des systèmes de subvention à la consommation par le biais des chèques-services ne peut être développée par les pouvoirs publics que si les systèmes d'aide financière veillent à l'accessibilité des services, en augmentant la participation publique pour les ménages aux revenus les plus bas. Les systèmes reposant sur l'exonération fiscale ne peuvent être prolongés, sauf à faire de l'inégalité grandissante face aux services le levier de leur développement.

En complément des contrats et subventions à la consommation des subventions à l'offre doivent rester disponibles dans trois directions :

- la professionnalisation dont l'importance a déjà été soulignée pour l'ensemble du Tiers système, dans les services en transformation, elle est un rempart contre la précarisation des salariés. Les systèmes de paiement à l'acte se diffusant, ils doivent être complétés par des financements permettant la professionnalisation dont une partie peut d'ailleurs être issue du prélèvement d'une quote-part sur la circulation de chèques-services ;
- l'expression organisée des usagers réclame aussi des moyens afin de veiller à la continuité de relations de confiance entre les parties prenantes des services ;
- enfin, la production d'éventuels bénéfices collectifs positifs que les autres entreprises ne génèrent pas doit pouvoir aussi être prise en compte par des fonds publics.

Les contributions publiques allant dans ces trois directions gagnent à faire l'objet de conventions précisant les engagements réciproques plus que de subventions.

En outre, des formes de gestion partagée entre pouvoirs publics et associations d'usagers peuvent également être envisagées dans des secteurs qui étaient auparavant de la seule responsabilité du service public. Le rôle des organisations du Tiers système est alors de participer par une plus forte implication des parties prenantes du côté de la demande (« *demand-side stakeholders* »), Cette hypothèse n'est toutefois pas généralisable à l'ensemble des pays européens, les conditions antérieures de construction du service public déterminant son niveau d'acceptabilité sociale.

3.3. Soutien aux nouveaux services

Objectif : émettre des chèques ou tickets modérateurs permettant aux personnes les moins solvables d'avoir accès aux services. Compenser pour les structures les coûts supplémentaires engagés, du type de ceux relevés plus haut (professionnalisation, expression des usagers ...), et les effets bénéfiques pour la collectivité.

Pour ce qui est des nouveaux services qui sont divisibles, c'est-à-dire dont la consommation est individuelle, un financement mixte couplant aide à la consommation et subvention à l'offre peut être réalisé comme pour les services en transformation mentionnés ci-dessus. Des chèques-services peuvent être émis pour des activités sportives et culturelles autant que pour la garde d'enfants ou l'aide à domicile. En complément, les effets bénéfiques pour la collectivité liés au fonctionnement des services doivent être identifiés pour pouvoir faire l'objet de rémunération par les pouvoirs publics.

Objectif : solvabiliser les nouveaux services collectifs par de nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

Pour ce qui est des nouveaux services collectifs dont la consommation n'est pas divisible et qui ne peuvent donc être payés directement par l'utilisateur, leur organisation est largement liée à l'instauration de règles fiscales comme celles adoptées au niveau européen sur les déchets qui conditionnent la solvabilisation des activités. Pour la revalorisation d'espaces urbains ou ruraux et leur maintenance, les appels d'offre peuvent être remplacés par des contrats négociés prenant en considération les bénéfices générés par les organisations du Tiers système, que les autres entreprises ne produisent pas. Pour la gestion de l'eau ou des déchets, des formes de gestion partagée associant collectivités locales, prestataires et associations d'habitants peuvent également être expérimentées.

3.4. Conclusion

Au total, le principal potentiel de développement de l'emploi dans le Tiers système correspond aux services de proximité ou aux initiatives locales de développement et d'emploi pour reprendre les terminologies en vigueur au niveau européen. C'est sa présence dans les services relationnels qui explique sa réactualisation mais son devenir dépend fortement de la nature de l'arrimage avec les politiques publiques. Qu'il s'agisse de services en transformation ou de nouveaux services, quelques lignes directrices peuvent être retenues pour l'action publique si l'on tire les enseignements des politiques précédentes.

Étant donné les évolutions socio-démographiques, les services à la vie quotidienne sont un enjeu majeur. Mais jusqu'à maintenant la volonté d'un essor rapide de l'emploi a entraîné une concentration des moyens sur les services ménagers (ménage, repassage, entretien du domicile...) de l'ordre du matériel et du confort, destinés à des clients aux revenus moyens et élevés. Parallèlement, des services aux personnes de base restaient largement insuffisants. Ces services sont pourtant cruciaux puisqu'ils répondent à des besoins liés à la situation familiale (aide familiale, garde d'enfants ...) ou à une situation de dépendance (personnes âgées, malades ou privées d'autonomie). Un modèle plus équilibré de développement des services suppose de donner la priorité désormais à ces services durables, essentiels pour la qualité de la vie et produisant des bénéfices pour la collectivité.

Ainsi, la garde d'enfants permet le développement de l'activité féminine et favorise l'égalité entre hommes et femmes en faisant sortir ces dernières du foyer. De même l'aide à domicile des personnes plus âgées au-delà des économies qu'elle procure à la collectivité en évitant les placements hospitaliers, permet aux personnes dépendantes de maintenir des liens avec leur entourage en continuant à vivre à leur domicile. L'accès à la culture, la mobilité des personnes ... sont aussi des créneaux où une demande non-solvable existe et qui ont des effets bénéfiques pour la collectivité dans son ensemble.

Un système d'assurance peut couvrir les demandes les plus lourdes, celles qui viennent de la dépendance. Par ailleurs, les chèques ou tickets-services, parce qu'ils constituent un pouvoir d'achat dédié aux services, une "quasi-monnaie", peuvent être des instruments adaptés à condition que soient réunies les conditions qui ne l'ont pas forcément été dans les expériences nationales allant dans ce sens :

- simplicité de l'outil couvrant un large éventail de services ;
- acquisition dans des guichets faciles d'accès ;
- subventionnement des personnes proportionnel à leur besoins et inversement proportionnel à leur niveau de ressources.

Une aide à la demande a l'avantage de permettre aux consommateurs de choisir au sein de l'offre existante et d'avoir une meilleure connaissance du coût réel des services, ce qui permet de les valoriser. Mais la solvabilisation de la demande, ne peut être efficace que si les pouvoirs publics participent de façon concomitante, à la construction de l'offre. Sinon certains consommateurs arrêtent de recourir à ces services parce qu'ils ne répondent pas à leur attente (suivi, formation des intervenants ...).

Une aide à l'offre pour l'innovation, l'amélioration de la qualité et la professionnalisation demeure indispensable. Des formes de conventionnement rémunérant les bénéfices collectifs engendrés, au-delà des bénéfices individuels, doivent également être pratiquées.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Notre investigation a tout d'abord permis d'évaluer le poids du Troisième système en termes d'emplois dans les quinze Etats-membres de l'Union européenne. Notre définition du Troisième système a été fixée volontairement de façon souple et large afin de tenir compte des nombreuses spécificités nationales. Par Troisième système, nous avons entendu l'ensemble constitué des coopératives, mutuelles, associations volontaires et fondations qui rémunèrent du travail. Au total, le Troisième système emploie 8 880 000 emplois ETP dans l'Union européenne, soit 6,6% de l'emploi civil et 7,9% de l'emploi civil salarié. Il est donc un « secteur » économique de premier plan, dont l'emploi ETP est comparable à celui d'un pays comme l'Espagne. Les coopératives représentent 2 280 000 emplois, les mutuelles 280 000 emplois et les associations et fondations 6 320 000 emplois.

Ces chiffres globaux sont le résultat d'un important travail de récolte, d'harmonisation et d'actualisation de données qui a clairement mis en évidence le besoin d'une saisie régulière de données, non seulement pour donner une photographie de l'existant, mais surtout pour permettre l'analyse des dynamiques d'emploi dans les divers secteurs qui composent ce Troisième système. Une première recommandation serait donc d'amplifier les efforts statistiques relatifs au Troisième système et à l'emploi qu'il génère.

En même temps qu'une amélioration de la connaissance quantitative du Troisième système, il importe de promouvoir une meilleure appréhension des spécificités européennes de ce dernier. En effet, les grilles d'analyse d'inspiration américaine basées sur la notion de « nonprofit sector » sont loin de pouvoir rendre compte de la diversité des expériences nationales en Europe ni même des traits essentiels communs à celles-ci. C'est d'ailleurs pourquoi une réflexion conceptuelle a été menée parallèlement aux travaux statistiques et analytiques.

Comme on l'a vu, la construction d'une approche véritablement européenne du Troisième système passe par trois axes essentiels. Tout d'abord, comme critère discriminant pour déterminer les types d'organisations couverts, il s'agit de remplacer la très américaine « contrainte de non distribution des surplus » (fondée sur la réglementation fiscale des États-Unis), par un critère traduisant plutôt l'imposition de limites à la distribution des excédents et à l'intérêt matériel des apporteurs de capitaux. Une telle substitution permet de saisir dans une même analyse non seulement les associations et les fondations mais aussi les coopératives et les organisations mutualistes, tous types d'organisations issus d'une même matrice historique et que l'on regroupe de plus en plus souvent par le concept d'Economie sociale.

Une telle vision élargie, mieux ancrée dans l'histoire européenne, doit ensuite s'inscrire dans une perspective dynamique: les entités du Troisième système ne cessent d'évoluer et apparaissent, de manières variables selon les lieux et les époques, comme un champ intermédiaire dont la richesse et les apports sont bien mis en évidence si l'on se représente les contextes socio-économiques européens en termes de « welfare pluralism » ou d'économie plurielle.

Enfin, si les approches américaines reconnaissent la dimension socio-politique du Troisième système en soulignant notamment les limites d'une analyse purement

économique, les recherches européennes offrent d'autres outils analytiques pour rendre compte de l'inscription du Tiers système dans l'espace public des sociétés démocratiques modernes et de son "encartement" politique.

L'analyse des données rassemblées par secteur d'activité, type d'organisation et pays a permis de dégager quelques conclusions quant aux dynamiques en termes d'emploi à l'oeuvre au sein du Troisième système. Trois dynamiques dominent. La première est la transformation de l'emploi existant en particulier dans les grandes organisations établies qui représentent une part importante de l'emploi total du secteur. Ces organisations doivent faire preuve de flexibilité interne (modulations des horaires, développement du temps partiel ...) et externe (filialisation de certaines activités, rachat d'entreprises traditionnelles, externalisation des activités sociales ...) pour affronter la pression des marchés ou les réductions budgétaires. Elles diversifient leurs activités par l'adoption de stratégies de groupe ou par des alliances inter-coopératives. L'essor de l'emploi se fait dans de plus petites unités, de plus en plus dans les services, dans l'expérimentation et dans des niches de production. Une certaine banalisation est à l'oeuvre dans une partie de ce segment, mais de nombreuses organisations établies apportent de multiples soutiens aux nouvelles initiatives.

La deuxième dynamique mise en évidence est l'émergence de nouveaux emplois. L'expression des besoins (nouveaux besoins, nouveaux publics) et la mobilisation des personnes (morales et physiques) sur un territoire expliquent la vitalité associative et coopérative décrite dans le Chapitre 2. La législation et les contraintes réglementaires offrent des cadres plus ou moins favorables à l'émergence des nouvelles initiatives et à leur développement sous telle ou telle forme (sociétés de travail en Espagne, coopératives sociales en Italie, associations dans d'autres pays). L'existence d'organismes d'accompagnement de l'émergence (agences de développement, municipalités, réseaux formels et informels, ...) a également une influence déterminante. Les nouveaux emplois s'appuient sur un mixage de bénévolat et de soutien public, mais ces emplois sont souvent précaires et au-delà des aides à la création, il convient de veiller à la durabilité des emplois créés.

La troisième dynamique est un processus de consolidation. Celui-ci peut être le fait de la législation qui reconnaît et assoie un phénomène préexistant. Il peut aussi découler d'une structuration, d'une mutualisation horizontale (plates-formes, consortium) et/ou verticale (fédérations) ou d'une logique de groupe d'entreprises. Dans certains cas, on assiste à un logique d'essaimage (en "champs de fraises") qui nécessite des groupements souples. La consolidation peut s'opérer également par une solvabilisation durable des activités et la professionnalisation du personnel.

Plusieurs recommandations découlent de notre analyse des dynamiques :

- poursuivre les efforts de mise en évidence des bonnes pratiques en termes de création d'emplois, en évitant un effet de loupe qui n'en ferait voir que quelques composantes en ignorant l'ensemble et les interactions entre les diverses composantes de celui-ci ;

- éviter également une instrumentalisation des organisations du Troisième système que ce soit en faveur de l'emploi ou au bénéfice d'autres causes ; il faut rappeler ici que les apports des organisations du Troisième système sont multiples et qu'elles ont le plus souvent pour objectifs de servir leurs membres ;

- prolonger l'analyse des relations Troisième système-Etat-marché ; les règles de concurrence doivent tenir compte des spécificités des organisations du Troisième système (possibilité de groupement de second niveau, processus de mutualisation et de solidarité ...) ; par ailleurs les relations de complémentarité et de substituabilité entre secteur public et Troisième système doivent être appréhendées avec beaucoup d'attention, une croissance de l'emploi dans le Troisième système pouvant dans certains cas traduire un simple accroissement de l'effort budgétaire de l'Etat ou au contraire un retrait du secteur public.

Notre étude a mis en évidence de nombreux éléments qui facilitent l'émergence de nouvelles activités et leur durabilité : l'existence de liens forts entre les membres de l'organisation, le développement de partenariats, l'organisation de structures fédératives qui soutiennent les organisations membres, défendent leurs intérêts et véhiculent l'innovation. Les trois piliers du développement du Troisième système semble la recherche et développement, le financement et la formation.

Comme déjà dit l'existence de structures de soutien est un facteur déterminant du succès ou de l'échec des initiatives. Il n'y a toutefois pas un modèle unique de soutien. Il faut tenir compte du contexte, de la diversité des lieux et des niveaux et relier le type de soutien au cycle de vie de l'organisation. A chaque étape de la vie d'une organisation, les besoins en termes de soutien sont différents et une recommandation serait de mieux tenir compte de cette évolution des besoins et de ne pas abandonner l'organisation une fois opérationnelle.

Pour améliorer l'efficacité des organisations soutiens, plusieurs pistes ont été tracées:

- accroître leur capacité stratégique de gestion des changements dans la demande et les priorités dans un contexte marqué par la diversité des conditions régionales et nationales ; cela implique l'amélioration de l'efficacité des structures fédératives au plan national et régional et le cas échéant aider à les créer ;
 - soutenir les organisations de soutien en vue d'améliorer la qualité des services offerts et de rassembler la diversité des ressources mobilisables ;
 - soutenir l'innovation et aider au développement, à l'adaptation et à la reproduction des bonnes pratiques ; l'innovation est un élément particulièrement présent dans le Troisième système ; il faut en tirer davantage profit ;
 - promouvoir la mise en réseau qui est une caractéristique essentielle des nouvelles initiatives ; ces réseaux doivent permettre d'apprendre et de s'adapter ;
 - mettre l'accent sur le rôle fondamental que joue l'entrepreneur ; il y a trop peu d'entrepreneurs dans le Troisième système et l'action complémentaire des organisations spécialisées en matière de financement, de R&D et de qualification du personnel devrait être renforcée.

Les politiques publiques à l'égard du Troisième système sont nombreuses et dans le Chapitre 4, nous avons retenu une typologie qui distingue les politiques d'offre qui visent la structure des organisations du Troisième système, les politiques de demande qui visent leurs activités et enfin les politiques directement orientées vers l'emploi dans le Troisième système.

Dans la première catégorie, soulignons tout d'abord l'importance de la reconnaissance politique du secteur, qui facilite la défense de ses intérêts. Par ailleurs, le caractère plus ou moins attractif des différents statuts détermine grandement le choix des opérateurs et le degré de création, par exemple des coopératives, faible en Allemagne, élevé en Espagne. Les législations peuvent dresser d'importantes barrières à l'accès et au développement de certaines activités par les organisations du Troisième système. De même subsistent d'importantes entraves juridiques pour obtenir des ressources financières additionnelles aux apports des membres et à l'autofinancement. Enfin comme souligné antérieurement les règles de la concurrence devraient prendre en compte les modes spécifiques de fonctionnement et de développement du Troisième système. Il y a donc matière à action pour permettre un meilleur déploiement de ce secteur.

Les organisations du Troisième système bénéficient par ailleurs de certaines dispositions particulières en matière de fiscalité et de financement, de même que d'aides en services réels (information, formation, recherche, conseil, mise en réseau ... En la matière la mise en évidence des bonnes pratiques et leur diffusion sont certainement à recommander.

Par opposition aux politiques d'offre qui visent les structures, les politiques de demande visent les activités déployées. On assiste d'ailleurs à une évolution de la première approche vers la seconde. Les activités ciblées par ces politiques sont essentiellement les services de bien-être social et l'innovation socio-économique en la matière est importante. Le choix entre d'une part, les mécanismes de solvabilisation de la demande par des formules de type chèques-services ou des systèmes analogues et, d'autre part, une contractualisation entre pouvoirs publics et organisations du Troisième système pour fournir des services à la population n'est pas neutre notamment quant à la structuration du secteur. De toute évidence, il convient d'insister sur la durabilité des dispositifs et la définition à long terme des moyens budgétaires affectés.

Enfin, de nombreux Etats-membres ont développé des programmes d'aide à l'emploi dans le Troisième système, plus rarement des actions en vue de la qualité de cet emploi. Ces formules de subventionnement de l'emploi ne sont pas de bons substituts des politiques d'offre et de demande car, souvent, elles induisent la précarité des emplois ou la non-adéquation des qualifications du personnel par rapport aux besoins des activités déployées. Cela étant, le Troisième système bénéficie également de divers programmes d'aide pour la formation et l'insertion de groupes de personnes défavorisées. Une grande innovation socio-économique a également été développée dans ce domaine.