

COLLOQUE DE L'ADDES - 22 Novembre 1988

ECONOMIE SOCIALE ET PROTECTION SOCIALE

LA PLACE DE L'ECONOMIE SOCIALE DANS LA PROTECTION SOCIALE :
CONTOURS ET REPRESENTATION

L. Baumlin et M. Lemaire (*)

* L. BAUMLIN appartient à la FNMF
M. LEMAIRE appartenait au SESI (Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale), au moment de la rédaction.

ECONOMIE SOCIALE ET PROTECTION SOCIALE

La place de l'Economie sociale dans la protection sociale : contours et représentation(*).

L'Economie sociale rassemble au sein de plusieurs familles juridiques (1) des unités qui sont des groupements de membres reposant sur un fonctionnement démocratique. Les membres exercent leur responsabilité pour le développement d'actions menées solidairement dans leur intérêt et, plus généralement, "au service de l'homme", comme le spécifie la charte de l'Economie sociale.

La protection sociale des individus, qui fait appel à des mécanismes de solidarité face à des risques socio économiques se trouve naturellement dans le champ d'action de certains de ces groupements. Le secteur de la mutualité a organisé des systèmes d'assurance et de prévoyance, des associations se sont créées pour gérer des établissements sanitaires et sociaux. Ces secteurs de l'Economie sociale ont développé des actions inspirées par des mouvements de solidarité, d'entraide ou d'autoorganisation pour faire face à des besoins sociaux.

Peut-on dans tous les cas parler de protection sociale ? Quelle place occupe l'Economie sociale aux côtés des pouvoirs publics et des régimes de Sécurité Sociale ? Cette communication, essaie de répondre à ce type de questions, à travers les statistiques existantes (et leurs lacunes) et propose un cadre méthodologique d'évaluation (2) permettant de décrire spécifiquement les différents aspects de l'intervention de l'Economie sociale dans la protection sociale.

(1) coopératives, mutuelles de prévoyance, assurances à caractère mutuel, associations, banques coopératives et mutualistes.

(2) Cette ébauche de cadre comptable pourrait servir de guide pour une évaluation détaillée du compte de l'Economie sociale.

* L. BAUMLIN appartient à la FNMF

M. LEMAIRE appartenait au SESI (Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale), au moment de la rédaction.

I - LES FRONTIERES DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE L'ECONOMIE SOCIALE.

La protection sociale, telle qu'elle est définie de façon harmonisée par les comptes nationaux des pays européens, est la couverture des charges résultant, pour les individus ou les ménages, de l'apparition de certains risques, dans la mesure où cette prise en charge donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance collective. Le Compte Satellite de la Protection Sociale (1) constitue l'outil de synthèse statistique correspondant à cette définition. C'est par rapport à ce cadre de référence que nous allons d'abord examiner quelle place occupe l'Economie sociale dans la protection sociale.

. Protection sociale et prévoyance collective

Les contrats d'assurance souscrits individuellement pour constituer une rente en cas d'accident ou une retraite supplémentaire ne relèvent pas de ce type de mécanisme de prévoyance, alors que l'assurance obligatoire des personnes constitue l'essentiel de la protection sociale. Des mécanismes intermédiaires existent, proposés notamment par des groupements de l'Economie sociale. Ainsi les caisses autonomes des mutuelles passent des contrats avec des groupes (salariés d'une même entreprise, etc.).

Cependant, il a été considéré que seuls les systèmes de financement par répartition sont des mécanismes de prévoyance collective, du moins actuellement en France où les systèmes par capitalisation ne financent pas l'assurance obligatoire, mais des contrats résultant de démarches individuelles. Les groupements de l'Economie sociale, fondés sur la liberté d'adhésion, ne peuvent assurer sur le mode de la répartition que des risques "à court terme", c'est à dire essentiellement la maladie; ils ne peuvent verser de rentes, ni d'indemnités journalières à plus d'un an, ni de capitaux décès importants sans mettre en place un financement par capitalisation et créer une caisse autonome à comptabilité distincte.

Respecter cette notion de prévoyance collective a conduit les comptes nationaux à inclure dans le champ de la protection sociale, les mutuelles sans leurs caisses autonomes. Les caisses autonomes des mutuelles et les assurances à caractère mutuel qui assurent les personnes pour la maladie ou sur la vie (l'essentiel des activités de ces assurances étant l'assurance des biens) ne font pas partie de ce champ.

La Mutualité Sociale Agricole (MSA) constitue une unité très particulière de l'Economie Sociale dans la mesure où depuis 1952 sa principale activité est la gestion d'un régime obligatoire de Sécurité Sociale. Ce fait constitue une illustration majeure du phénomène souvent observé où les pouvoirs publics prennent le relais de l'initiative mutualiste ou associative. Du fait de l'instauration du caractère obligatoire de ce régime, il n'y a plus liberté d'adhésion des membres et la MSA pour cette activité, ne peut plus être considérée comme faisant partie de l'Economie Sociale.

(1) Le Compte Satellite de la Protection Sociale est élaboré par le SESI en collaboration avec l'INSEE, la Comptabilité Publique et la Direction de la Prévision.

La gestion d'un régime obligatoire n'est pas spécifique à la MSA, des mutuelles ont aussi cette activité pour leurs membres (qui sont, rappelons le, libres d'adhérer). A la différence de la MSA, les prestations de Sécurité Sociale ne sont jamais retracées dans leur compte de résultat. La fiction, retenue ici, consistant à reconnaître à la MSA deux activités permet d'avoir un traitement homogène entre mutuelles et MSA.

. Protection sociale et risques sociaux

La définition de la protection sociale est étroitement liée à la notion de risques sociaux. Les risques (1) auxquels sont confrontés les individus dans leur vie quotidienne et habituellement reconnus comme handicaps socio-économiques sont la maladie, l'invalidité ou l'infirmité, les accidents du travail et les maladies professionnelles, la vieillesse, le décès du conjoint ("survie"), la maternité, la famille, le chômage, l'inadaptation professionnelle et divers autres (drogue, alcoolisme, exil, etc.) à l'origine de l'indigence de certains individus.

On parle de risques sociaux dans la mesure où la survenance de ces événements peut constituer une perte d'autonomie financière du fait de la disparition d'un revenu ou de l'alourdissement de certaines charges; ils s'accompagnent de surcroît parfois d'une perte d'autonomie physique. Le terme de risque peut paraître excessif dans certains cas, dans notre société actuelle. La vieillesse, par exemple ne signifie plus souvent perte d'autonomie sociale; en effet le système de retraite obligatoire apporte à beaucoup un revenu suffisant et l'on peut être à la retraite et bien portant. Les cotisations en vue de la retraite sont d'ailleurs davantage ressenties par les individus comme l'acquisition de droits à une pension et non comme un versement de solidarité en faveur des personnes âgées, même si le mécanisme de financement en vigueur est celui de la répartition.

De même, la constitution d'une famille ne met généralement pas en péril financier les parents. Le versement de prestations familiales sans condition de ressources répond à d'autres objectifs (politique mutualiste, etc.) qu'au souci de préserver l'autonomie financière des familles, du moins pour beaucoup d'entre elles.

Se référer seulement à cette liste de risques sociaux pour décider qu'une action relève ou non de la protection sociale conduirait à une compréhension trop large de ce domaine, si l'on n'entendait pas la protection sociale au sens strict de la prise en charge par un tiers des dépenses nouvelles ou accrues des individus qui résultent de la réalisation d'un de ces risques. Nous reviendrons plus loin sur la nécessité, en revanche, d'examiner simultanément la définition de ces risques avec la notion de besoin social pour préciser ce que l'on entend par services sociaux. On considèrera qu'un besoin social est reconnu dès lors qu'il y a prise en charge par un tiers et l'on ne remettra pas en cause le fait que certaines prestations sociales attribuées sans condition de ressources fassent partie de la protection sociale.

(1) Selon la terminologie en usage

. Les différentes formes de couverture sociale

La prise en charge par le système de protection sociale peut prendre différentes formes. La forme la plus directe est le versement de prestations sociales, parmi lesquelles on distingue les prestations en espèces des prestations en nature. Ces dernières constituent la prise en charge directe d'un bien ou d'un service soit par remboursement d'une dépense, soit par intervention d'un tiers payant. Il peut s'agir également de la fourniture gratuite d'un bien. Les prestations en espèces sont des revenus non affectés à l'acquisition d'un bien ou d'un service, telles que les allocations familiales, les pensions de retraite ou d'invalidité ou encore les secours.

Mais on peut également aider les individus qui supportent des charges accrues du fait de leur handicap en influant sur le prix des services dont ils ont besoin. Cette forme, plus indirecte, de prise en charge constitue ce que l'on appellera une "subvention de services sociaux" (1) : elle consiste à abaisser le prix d'un service en subventionnant sa production, voire à le rendre gratuit ou quasi gratuit en fournissant l'essentiel de son financement. Le recours au bénévolat conduit à une diminution des coûts qui n'est pas évaluée dans le compte de la protection sociale.

Selon les groupements, la protection sociale réalisée prendra la forme de versement de prestations sociales ou de subventions de services sociaux (qu'il faudrait évaluer en tenant compte de la contrepartie du bénévolat), ou des deux à la fois. Ainsi les mutuelles versent des prestations sociales en nature en remboursant une partie des dépenses de soins ou de médicaments, elles peuvent également verser des prestations sociales en espèces comme des indemnités journalières ou des secours. Les associations caritatives mobilisent des ressources provenant de la générosité publique et ont recours au bénévolat pour fournir par exemple des services d'accueil gratuits. Cette aide doit être recensée au titre de la protection sociale en tant que subvention de services sociaux.

Une association gérant un établissement pour handicapés trouve l'essentiel de ses ressources dans le produit des "journées" prises en charge par les caisses de Sécurité Sociale ou l'aide sociale de l'État ou des départements. Mais elle peut fonctionner avec du personnel bénévole qui permet d'abaisser le prix de journée en réduisant les coûts de production. En cela elle intervient aux côtés des caisses de Sécurité Sociale ou du système d'aide sociale pour aider le handicapé à accéder à cet hébergement. Dans ce cas, si les prestations sociales (en nature) sont versées par le régime de Sécurité Sociale ou les pouvoirs publics, l'Economie sociale intervient également en fournissant une "subvention de services sociaux".

En résumé, sans parler pour le moment du rôle que jouent les groupements de l'Economie sociale (principalement les associations) en tant que producteur de services sociaux, gérant de nombreux établissements, il ne faudrait pas omettre d'évaluer leur intervention dans la protection sociale en tant que financeur de ces mêmes services du fait qu'ils savent mobiliser des ressources spécifiques (souvent qualifiées de gratuites) telles que le bénévolat et les dons. C'est précisément cet aspect que ne retrace pas le Compte de la Protection Sociale et auquel un Compte Satellite de l'Economie Sociale doit attacher de l'importance.

(1) appelée "prestation de services sociaux" dans le compte de la protection sociale.

.Protection sociale et services sociaux

La protection sociale est plus généralement entendue comme l'ensemble des actions visant à fournir une aide lors de la réalisation des risques sociaux. Les comptes nationaux ne retracent dans le compte de la protection sociale que le financement collectif de ces actions; on trouve dans d'autres comptes la description de l'offre de services susceptibles de répondre à des besoins sociaux.

Le compte de la santé décrit la production de soins et son financement (collectif ou individuel) Il ne retient pas comme critère d'analyse la catégorie juridique du producteur. Le compte de l'action sociale, qui est en cours d'élaboration, décrira notamment la production de services sociaux. Plus encore que dans le domaine de la santé, il semble pertinent de s'intéresser aux catégories juridiques des gestionnaires; en effet, ces catégories donnent des indications sur l'origine des initiatives prises en matière d'offre de services, que le financement prédominant en soit public ou privé.

Face aux risques sociaux, le rôle le plus important de l'Economie sociale n'est pas sa contribution financière, surtout si on la juge par comparaison aux montants considérables versés par les régimes de Sécurité Sociale. En revanche, l'Economie sociale gère une grosse partie des établissements et autres services sociaux. Ce fait traduit l'importance des initiatives prises par les membres de l'Economie sociale pour mettre en place des services adaptés à des besoins sociaux là où ces services étaient insuffisamment développés ou inexistant.

Aussi pour faire l'inventaire de la place occupée par l'Economie sociale dans la protection sociale, nous ne nous bornerons pas à décrire son rôle comme régime de protection sociale, mais nous tenterons aussi de recenser les autres aspects du rôle réel de l'Economie sociale qui pourrait se mesurer, d'une certaine façon, à travers la production de services sociaux.

Le schéma ci-après permet de visionner le champ concerné qui est décrit ensuite par quelques dénombrements et données financières récapitulées sur deux fiches.

Schéma de la place occupée par l'Economie Sociale dans la protection sociale

Groupements de l'ES \ Actions relevant de la protection sociale	Assurance facultative et/ou assistance	Gestion de prestations pour le compte des régimes obligatoires	Production de services sociaux
MSA		OUI	OUI
Mutuelles (non comprises leurs caisses autonomes)	OUI (surtout complémentaire maladie)	OUI	OUI (oeuvres sociales)
Caisses autonomes des mutuelles	OUI (rentes et capitaux)	NON	NON
Assurances à caractère mutuel	OUI (mais surtout assur. des biens)	NON	NON
Associations caritatives	OUI	NON	OUI
Associations gestionnaires d'établissements sanitaires et sociaux	OUI (par les subventions de services sociaux)	NON	style="background-color: #cccccc;">OUI
Associations intermédiaires			
ASSEDIC - UNEDIC - APEC (1) Caisses complémentaires de prévoyance (régies par l'article L4 du code de la Sécurité Sociale)			
Comités d'entreprise			
Autres associations (tourisme, enseign.)	NON	NON	NON
Coopératives	NON	NON	NON
Banques coopératives ou mutualistes	NON	NON	NON

(1) issus des mouvements mutualistes et associatifs, mais qui désormais gèrent des régimes obligatoires de sécurité sociale.

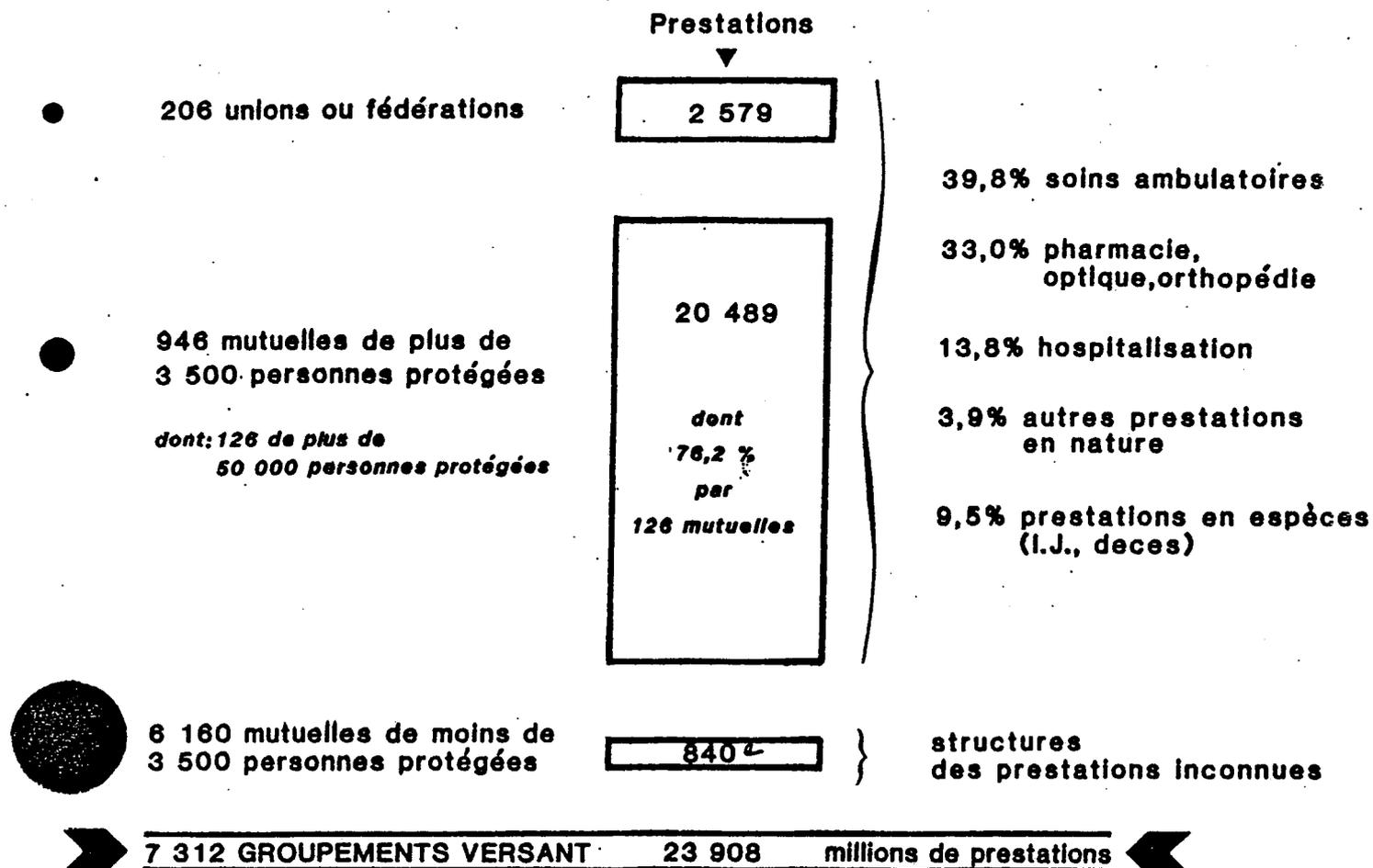
//// Les zones hachurées ne relèvent pas de l'Economie Sociale dans sa définition restrictive.

.... Les zones pointillées ne sont pas retracées dans le compte de la protection sociale.

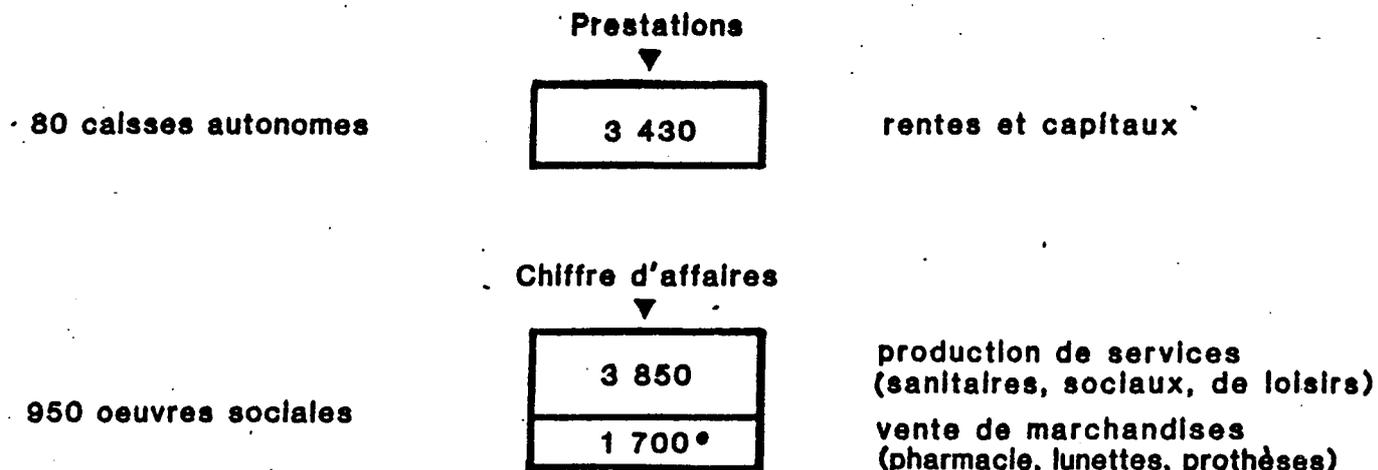
LA MUTUALITE EN 1986

27 340 millions de prestations
et 5 550 millions de chiffre d'affaires

LES GROUPEMENTS



LEURS CAISSES AUTONOMES ET OEUVRES SOCIALES



LES ASSOCIATIONS
du domaine de la protection sociale
en 1988

. Les unions représentation auprès des pouvoirs publics
définition de politiques sociales

. Les 15 associations caritatives "aide sociale" de l'Economie Sociale

. Les établissements et services gérés par les associations
(dont les groupements déjà mentionnés)

Avertissement : Ces dénombrements sont issus du fichier FINESS (en février 1988). Certains établissements ou services non agréés au titre de la loi de 1985 n'y sont pas recensés. Le dénombrement des services hors établissements n'est pas significatif.

Services sanitaires

Hôpitaux

637

services divers (à domicile, dialyse, urgences,...)

(1)
352

(1) soit : 80 000 lits

Centres de soins

1 099

PMI - Planification Familiale

298

Centres dentaires

51

Autres services (transfusion sanguine, etc...)

71

Services sociaux

Ets pour enfants handicapés

2 514

Ets d'enseignement spécialisé

13

Ets et services pour handicapés adultes

2 699

Ets et services pour personnes âgées

10 259 (2)

Ets et services de protection de l'enfance

1 795

Ets d'accueil et de réadaptation

1 578

Ets et services d'aide à la famille

3 561

(2) dont 8 031 services
sociaux

Services de placements

(Associations intermédiaires, environ 500)

II - LES ORGANISMES DE L'ECONOMIE SOCIALE COMME REGIME DE PROTECTION SOCIALE

. Le régime de protection sociale, à travers les statistiques existantes

Les intervenants dans le domaine de la protection sociale ou régimes de protection sociale sont les unités qui prennent en charge les besoins des individus sous forme de prestations sociales (en nature ou en espèces) ou de subventions de services sociaux.

Les régimes sont recensés dans le Compte Satellite de la Protection Sociale et organisés selon la nomenclature suivante:

- les régimes d'assurances sociales qui correspondent à l'assurance obligatoire (régimes de Sécurité Sociale y compris Mutualité Agricole, régimes des agents de l'Etat, des collectivités locales et de certaines grandes entreprises nationales, régime d'assurance chômage de l'UNEDIC);
- les régimes d'intervention des pouvoirs publics (aide sociale, régime de solidarité chômage, anciens combattants, politique sociale de l'Etat et des collectivités locales);
- les régimes d'employeurs qui décrivent le versement de prestations extra légales financées par les entreprises;
- le régime des mutuelles;
- les régimes d'intervention des administrations privées (que l'on peut rebaptiser "les autres régimes de l'Economie Sociale"). Ils décrivent les aides fournies par les associations.

La dépense de protection sociale, définie (1) comme somme des prestations et des subventions de services sociaux, est l'agrégat qui mesure le montant de l'aide financière aux bénéficiaires de la protection sociale. En théorie, cet agrégat permet de calculer la contribution de chaque régime à la protection sociale.

Il est clair que les comptes de la protection sociale principalement construits pour décrire les grands équilibres financiers, ne prennent actuellement pas en compte ce qui précisément est spécifique à l'Economie sociale, c'est à dire les aides fournies grâce au bénévolat et aux dons. Les autres évaluations sont par ailleurs très approximatives faute d'avoir fait l'objet d'un travail approfondi sur ce secteur, somme toute, marginal en regard des sommes versées par les autres régimes (qui ont bénéficié des moyens statistiques d'évaluation).

(1) Dans le compte la protection sociale, cet agrégat comprend de surcroît les prestations fiscales (avantages procurés par des exonérations ou des réductions fiscales).

Le tableau 1 donne les évaluations de cette dépense de protection sociale et le tableau 2 détaille cet agrégat pour la maladie (partie la mieux évaluée).

Tableau 1 : Dépense de protection sociale par régime en 1986 (millions de francs).

Régimes	Dépenses		Subventions de services sociaux (1)	Total de la dépense	%
	en espèces	en nature			
Rég. d'assurance sociale (dont MSA)	808 340 (55 590)	206 602 (19 335)	139 481 (13 754)	1 154 423 (88 679)	84,4 6,5
Rég. d'intervention des pouvoirs publics	85 441	43 961	23 826	153 228	11,2
Rég. (facultatifs) d'employeurs	35 119	423	9	35 551	2,6
Rég. des mutuelles	2 618	21 290	//	23 908	1,7
Autres régimes de l'Economie Sociale (2)	//	2 881	//	2 881	0,2
Ensemble des régimes	931 518	275 157	163 316	1 369 991	100
Sous ensemble Economie Sociale (2)	2 618	24 171	//	26 789	1,9

Source : compte de la protection sociale et enquête 1986 sur les mutuelles (SESI)

(1) Les subventions de services sociaux mesurent le financement par les régimes des services sociaux permettant d'en abaisser le coût ou de les fournir gratuitement. Pour les régimes d'assurance sociale, elles comprennent essentiellement la dotation globale aux hôpitaux publics. Pour le régime des mutuelles, ce poste qui n'est pas encore évalué correspond aux cotisations sociales affectées aux oeuvres augmentées (respectivement diminuées) du déficit (respectivement excédent) des oeuvres. Ceci traduit le fait que le régime (activité de gestion des prestations) finance les oeuvres.

(2) On rappelle que cette évaluation est partielle est approximative.

// données non évaluées.

Tableau 3 : Prestations sociales "maladie" par régime en 1986 (millions de francs).

Régimes	Prestations sociales en nature		Prestations sociales en espèces (*)		Total	
Rég. d'assurance sociale (dont MSA)	169 445 (17 287)	86,9% 8,3%	22 251 (730)	74,8% 2,5%	191 696 (18 017)	85,5% 8,0%
Rég. d'intervention des pouvoirs publics	5 203	2,6%	12	-	5 215	2,3%
Rég. (facultatif) d'employeurs	87	-	6 200	21,4%	6 287	2,7%
Rég. des mutuelles	20 729	10,6%	524	1,8%	21 253	9,5%
Autres régimes de l'Economie sociale	-	-	-	-	-	-
Ensemble des régimes	195 073	100%	28 987	100%	224 060	100%

Source : compte de la protection sociale et enquête "mutuelles" 1986
 (*) essentiellement des indemnités journalières.

Enfin, il ne faut pas oublier que cette présentation (correspondant au compte de la protection sociale) reste discutable; une partie (néanmoins faible) des activités de la MSA pourrait être exclue des régimes d'assurance sociale pour être rattachée aux régimes de l'Economie sociale, tandis que les prestations sociales versées par les caisses autonomes mutualistes pourraient être rattachées à la protection sociale (environ 3,4 milliards de francs de prestations en 1986).

. La représentation du régime de protection sociale, à travers un cadre méthodologique adapté

Pour donner une image plus pertinente du rôle de l'Economie Sociale dans la protection sociale, il faudrait non seulement revoir les évaluations, mais aussi les organiser en mettant en lumière les aspects caractéristiques de son intervention. On établirait pour cela un compte distinguant, en ressources, les différents types de financement de la protection sociale par les régimes et, en emploi, les différentes formes de dépenses de ces régimes en faveur des bénéficiaires de la protection sociale. La nomenclature retenue devrait être pertinente pour l'ensemble des régimes et retracer les spécificités de l'Economie sociale.

Le schéma de comptes proposé ici est le suivant :

Compte de régime (opérations courantes)	
Emploi	Ressources
- coût de gestion des prestations sociales	- cotisations sociales
- prestations sociales	- cotisations d'adhésion
- subventions de services sociaux (1)	- dons
	- Contrepartie du bénévolat et des mises à disposition de personnel etc. (ressources gratuites)
	- Subventions des administrations publiques

La nomenclature des ressources traduit le fait que les régimes mobilisent différents types de ressources pour financer la protection sociale. Les mécanismes de financement utilisés relèvent de l'assurance-répartition, de l'assistance ou de l'entraide socialement organisée. L'assurance fait intervenir principalement des cotisations sociales (obligatoires ou facultatives). L'assistance recourt au financement collectif sans contrepartie: impôts pour les régimes d'intervention des pouvoirs publics, financement sur fonds propres de l'entreprise pour les régimes d'employeurs, ressources relevant de la générosité des individus (y compris bénévolat) ou des entreprises (y compris mise à disposition gratuite de salariés) pour les régimes de l'Economie sociale.

(1) évaluées comme la somme :

- . des subventions d'exploitation versées à des producteurs de services sociaux
- . des dons et autres ressources gratuites (bénévolat, etc.) finançant la production de services sociaux.

L'entraide socialement organisée est financée par des cotisations volontaires aux groupements de l'Economie sociale et par le bénévolat exercé par les adhérents. Ce mode de fonctionnement s'apparente parfois davantage à l'auto organisation qu'à l'entraide et se situe hors de la protection sociale si les services ainsi gérés et financés ne répondent pas à des besoins sociaux à proprement parler (Voir III).

III - LES AUTRES FONCTIONS DE L'ECONOMIE SOCIALE AU SEIN DE LA PROTECTION SOCIALE

Pour réduire cet apparent paradoxe d'une Economie appelée "sociale" qui ne trouve pas véritablement toute sa place dans les comptes de la protection sociale, il faut élargir notre champ d'étude, de façon à obtenir une représentation plus fidèle de l'action de l'Economie sociale dans le domaine de la protection sociale. Pour cela, il nous faut, en premier lieu, mieux cerner le champ des activités propres à l'Economie sociale dans le domaine de la protection sociale.

. L'action de l'Economie sociale dans le domaine de la protection sociale

De façon générale, il apparaît que la vocation de l'Economie sociale est fondamentalement de répondre, avec des modes d'organisation spécifiques, aux besoins sociaux qui s'expriment et ne sont pas toujours satisfaits par des entreprises publiques ou privées. En effet ils ne sont pas solvables ou identifiés par les pouvoirs publics, ou ils sont nouveaux ou marginaux, ou encore ils entraîneraient une hausse des cotisations sociales.

Dans ce but, l'Economie sociale a développé de nombreuses activités dont certaines, à l'origine, expérimentales, se sont pérennisées et institutionnalisées, transformant les acteurs de l'Economie sociale en véritables gestionnaires de la protection sociale. Pour d'autres activités, l'objectif est de participer à l'organisation de la protection sociale pour disposer à la fois des "terrains" d'action nécessaires et des moyens de réaliser sa vocation première.

L'ensemble des activités de l'Economie sociale forme un tout au service des finalités des organisations qui en font partie. Elle y met en oeuvre, en particulier, les solidarités qui lui semblent répondre le mieux aux besoins ressentis par les membres (qui se groupent à cet effet) et qui conduisent, également, à des actions au service de la collectivité.

A côté de sa participation au financement de la protection sociale, que ce terme soit entendu au sens des concepts de la comptabilité nationale ou plus largement en y associant les régimes complémentaires volontaires, on peut distinguer trois domaines principaux d'intervention de l'Economie Sociale touchant à la protection sociale :

- la production de biens et services concourant à la mise en oeuvre de la protection sociale;
- la recherche et l'expérimentation de solutions innovantes à des besoins sociaux existants;
- le travail aux "marges" de la protection sociale répondant à des besoins sociaux non pris en charge dans le cadre des régimes sociaux de la protection sociale, car ils sont marginaux ou nouveaux ou non reconnus par les pouvoirs publics.

On peut schématiser les domaines d'intervention dans le social de l'Economie sociale de la façon suivante (les exemples cités sont, pour la plupart, décrits dans les contributions 2 et 3).

		REPONSE AUX BESOINS SOCIAUX	
		Standard - normalisée	Expérimentale
B E S O I N S S O C I A U X	Reconnus et pris en charge dans le cadre de la protection sociale	<p>PARTICIPATION AU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE</p> <p>Participation au financement et à la gestion</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurances sociales relevant de la Protection sociale (complémentaire maladie) - gestion de services sanitaires et sociaux traditionnels (centres de soins, CAT, cliniques, maisons de retraite) - gestion pour le compte (*) 	<p>INNOVATION</p> <p>Participation importante à la recherche de solutions innovantes en matière de financement et de mise en oeuvre (expériences gérontologiques de la MSA, campagne en faveur "du bon usage du médicament" de la FNMF)</p>
	Identifiés mais non pris en charge : protection sociale volontaire	<p>INTERVENTION DANS L'ECONOMIE DE MARCHE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prévoyance, concurrence avec les compagnies d'assurance et les caisses complémentaires vieillesse ou de prévoyance à gestion paritaire. - gestion de services sociaux non pris en charge par les régimes obligatoires, concurrence avec les entreprises privées. 	
	marginiaux non ou mal identifiés par les pouvoirs publics	<p>ADAPTATION AU TERRAIN</p> <p>Présence dominante de l'Economie sociale dans la révélation des besoins, la conception de solutions, la mise en oeuvre et le financement</p>	

(*) des régimes obligatoires

Ce schéma met en évidence la spécificité des domaines d'action de l'Economie sociale par rapport aux régimes de Protection sociale et notamment son caractère complémentaire, qu'il s'agisse d'assurance supplémentaire ou, au contraire, d'aides subsidiaires aux plus démunis. Il reste à définir quelles sont les activités qui répondent à un besoin social.

. Les besoins sociaux

Toutes les actions des groupements de l'Economie sociale ne relèvent pas de la protection sociale.

Un premier critère de sélection -nécessaire - consiste naturellement à ne retenir que les activités de l'Economie sociale visant à prévenir ou réparer les conséquences des risques identifiés comme pouvant nécessiter une protection sociale.

Ce choix conduit bien sûr à exclure du champ les activités des banques, des coopératives, des assurances de biens mais aussi celles d'un certain nombre d'associations agissant dans des secteurs comme l'éducation, le logement, les loisirs, les sports, secteurs parfois qualifiés de sociaux.

Cependant, ce critère ne suffit pas à identifier complètement la production de l'Economie sociale qui relève de la protection sociale. En effet, si certains risques - la maladie, l'invalidité, les accidents du travail, le chômage - coïncident assez bien avec des activités ciblées (le secteur sanitaire, la gestion des régimes légaux, les maisons des chômeurs, etc..) - d'autres "risques" maternité, famille, vieillesse, ne permettent pas d'affecter l'ensemble des activités s'y rapportant au champ de la protection sociale; ainsi certaines actions en direction des personnes âgées peuvent-elles relever d'une activité économique répondant aux besoins d'un "créneau" particulier de population : c'est le cas sans nul doute, des maisons de retraite "de luxe" qui se développent ou des services de voyage spécialisés pour le 3ème âge, alors que d'autres établissements ou services pour les personnes âgées, relèvent de la protection sociale et sont financés par les régimes sociaux.

Par ailleurs, même pour des activités dont on peut dire sans ambiguïté qu'elles entrent dans le champ étudié, va se poser le problème de l'hétérogénéité des mesures de la production selon le secteur producteur : la valeur de soins techniquement identiques peut elle être différente selon le secteur de soins où ils ont lieu ? Cela est pourtant le cas entre hôpitaux conventionnés et non conventionnés si la valorisation est faite au prix demandé par chacun de ces établissements pour le service offert. En fait, on touche ici à une frontière entre protection sociale et économie de marché où un service relevant de la protection sociale peut être complété pour répondre à des exigences de différenciation de certaines catégories de population. Devrait-on aller jusqu'à séparer la part sociale de la part économique dans le service rendu ?

La notion de besoin social peut, à condition de l'explicitier, constituer un critère de sélection complémentaire des activités de l'Economie sociale entrant dans le champ de la protection sociale.

Ces besoins sociaux résultent soit de l'impossibilité de leur financement par des individus (revenus des personnes trop faibles ou risques trop lourds, d'où la nécessité d'une redistribution, critère implicite de la protection sociale) soit de carences du système institutionnel nécessitant l'organisation collective de services spécifiques répondant aux besoins des organisateurs eux-mêmes (associations "intraverties", selon la définition de l'I.G.A.S.) ou à ceux d'autres groupes de population (associations "extraverties").

L'identification précise de ce qui constitue la réponse à un besoin social n'est toutefois pas encore acquise. Il semble que, pour en préciser la définition, on puisse s'orienter vers diverses possibilités:

a/ l'établissement d'une nomenclature des activités répondant au double critère retenu. Elle devrait se fonder sur celle du fichier FINESS pour les établissements et services sanitaires et sociaux. Quelques questions doivent cependant être examinées :

- la nomenclature de FINESS englobe-t-elle toutes les possibilités d'activités constituant des réponses à des besoins sociaux dans les risques de la protection sociale ? Par exemple, S.O.S. Amitiés, les maisons des chômeurs, etc... sont-ils inclus ? L'étendue du fichier n'est-elle pas trop liée au cadre juridique de la loi de 1975, excluant, de ce fait, les établissements ou services non "reconnus" des pouvoirs publics.

- Certains intitulés de rubriques (club ou service des repas à domicile pour personnes âgées, maison familiale de vacances, aides ménagères, ...) peuvent évoquer aussi bien une activité "sociale" que des activités économiques "normales" s'adressant à une population donnée. Doit-on intégrer à notre domaine toutes les activités remplissant la même fonction ou seulement certaines et lesquelles ?

Le critère de financement collectif majoritaire de l'activité et le caractère d'activité "extravertie" ont été proposés pour caractériser ce qui ferait partie de la protection sociale en termes de production. Mais ce choix peut conduire à privilégier l'assistance, dans les réponses à apporter aux besoins sociaux aux dépens des idées de solidarité, responsabilité par l'auto-organisation et assurance qui prévalent tant dans les régimes de Sécurité sociale que dans la Mutualité. Cela constitue donc pour nous une importante restriction à la notion de protection sociale.

b/ la description des cibles de l'action sociale, proposée par l'I.G.A.S. en termes de "clientèle - quels sont les groupes de population qui peuvent bénéficier d'une action sociale ? - et de "fonction" - quels besoins, pour ces groupes, pourront être satisfaits au titre d'une action sociale ? -. C'est le croisement de la "fonction" que remplit l'action envisagée avec le type de population concernée, qui permet alors d'affirmer que cette action entre ou non dans le champ de la protection sociale.

Une telle optique permet, en outre de définir le besoin social auquel on souhaite répondre en lui-même et non par le biais de la réponse que l'on y apporte à un moment donné : les solutions innovantes, qui se mettent en place peuvent donc immédiatement être prises en compte dans un tel système. Celui-ci peut même favoriser l'éclosion des innovations en rappelant de façon permanente les données du problème (ex : la fonction de "garde" pour la population des enfants de moins de 3 ans) contrairement à la localisation des nomenclatures d'activités qui se fait sur les moyens mis en oeuvre (ex : crèches).

(1) Fichier des établissements sanitaires et sociaux du Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale

Cependant, si cette approche paraît fructueuse pour un secteur particulièrement fluctuant comme le social, elle déplace la difficulté d'identification des activités de type social qui sortent du cadre strictement légal vers la définition des populations - cibles quand celles-ci constituent un sous-ensemble d'une catégorie socio-économique et non sa totalité (par exemple, les personnes handicapées) et des fonctions à considérer dans le domaine social, quand on sait que les besoins des groupes en difficulté peuvent légitimement être ceux de tout consommateur (besoins "primaires" mais aussi loisirs, travail, santé, ...).

Toutefois, en dehors du domaine légal où l'existence d'une intervention publique nécessite un contrôle administratif strict du droit aux prestations sociales, l'évaluation de la part "sociale" des activités d'une entreprise de l'Economie sociale peut supporter et même doit conserver une certaine subjectivité pour préserver la richesse de la relation humaine qui caractérise ces organismes. Cette subjectivité est, d'ailleurs, d'abord celle du demandeur dont les besoins ressentis et insatisfaits le conduisent à une démarche soit vers une structure "extravertie" qui le prendra en charge, soit vers une structure "intravertie" au sein de laquelle il prendra en charge ses propres problèmes.

. La production des services sociaux, à travers les statistiques existantes

Sans aller plus loin dans la recherche d'une définition pertinente du champ qui nous préoccupe, nous allons tenter, à travers les informations existantes, de faire une première évaluation de la production de l'Economie sociale dans ce secteur. Celle-ci ne peut se faire actuellement qu'en terme de capacités d'accueil installées, dans l'attente d'une évaluation du chiffre d'affaires par activité et catégories juridiques.

En terme de capacités de production le fichier FINISS permet d'obtenir les évaluations suivantes :

Capacité (*) et part des établissements selon le statut juridique (action sociale)
 Source : FINISS au 24.2.88

Catégories d'établissements	Ets et organismes publics		Organismes privés non lucratifs		Org. privés commerciaux		Ensemble	
		%	Ensemble	Associations		%		%
41 - Ets pour enfants handicapés	19 286	13,0	128 887	110 330	589	0,4	148 762	100
42 - Ets ou classes d'enseignement spécialisé	40 719	98,0	815	-	0	0,0	41 534	100
43 - Ets et services pour handicapés adultes	10 172	8,1	114 753	109 890	660	0,5	125 585	100
44 - Ets et services pour personnes âgées	369 139	63,7	176 589	130 923	33 817	5,8	579 545	100
45 - Ets et services de protection de l'enfance	17 683	25,6	51 007	43 587	507	0,7	69 197	100
46 - Ets d'accueil et de réadaptation	13 697	9,2	111 401	101 581	23 786	16,0	148 884	100
51 - Ets et services aide à la famille	127 688	51,3	119 136	(64 302)	2 026	0,8	248 850	100
Total	598 384	-	702 588	560 613	61 385	-	1 362 357	

(*) capacité : nombre de places installées.

ANNEXE (suite)

association (régime)		association (producteur)	
prestations sociales 2	cotisations d'adhérents 5	coûts de production 126	ventes 100
prestations de services sociaux 23	contrepartie du bénévolat 15		subventions publiques 5
	dons 3		subventions E.S. 23
	déficit 2	excédent 2	
total 25	total 25	total 128	total 128

D'où les agrégats

- . Production de services sociaux 128
- . Dépense de protection sociale : prestations sociales + prestations de services sociaux
 - : 35 dont : 10 de la mutuelle
25 de l'association
- . Part de la production gérée par l'Economie Sociale et financée par celle-ci 35/128.