

objectifs des entreprises sociales d'insertion et impliquer des parties prenantes en tant que résultat d'une analyse coût-bénéfice.

D'autres recherches sont nécessaires pour explorer davantage en profondeur les déterminants ainsi que les résultats de ce type de structure de propriété et de gestion. Plus fondamentalement, comme illustré par les divers modèles de gouvernance identifiés par Cornforth (2003), il serait fructueux d'examiner la gouvernance des entreprises sociales en adoptant des perspectives qui dépassent la question de l'implication des parties prenantes.

5

De la société civile aux politiques publiques : le défi de l'institutionnalisation

Jean-Louis LAVILLE, Andreia LEMAÎTRE et Marthe NYSENS

Au XX^e siècle, les débats économiques et politiques ont été focalisés sur le marché et l'État, conduisant à une vision subordonnée de la société civile. Ainsi les approches libérales abordent souvent les initiatives de la société civile comme des entreprises en attente de rationalisation ; l'amélioration de leurs résultats passerait alors par l'adoption de méthodes managériales importées des sociétés lucratives. Dans les approches sociales-démocrates, ces initiatives sont par contre fréquemment considérées comme des services publics au rabais, leur essor s'expliquerait plutôt par le désengagement de l'État et aurait une connotation négative de remise en cause des acquis sociaux.

Dans ce chapitre, il s'agit d'abord de présenter un cadre d'analyse qui, certes, admet la force d'attraction des pôles privé et public mais n'interprète pas pour autant les entités émanant de la société civile comme dépendantes de ceux-ci. L'enjeu théorique est de penser l'institutionnalisation comme un processus complexe, oscillant entre innovation et reproduction, en précisant pourquoi les concepts d'isomorphisme, d'entrepreneuriat institutionnel et d'encastrement sont pertinents en la matière. C'est l'objet de la première partie.

Dans les parties suivantes, et à partir de ce cadre, nous proposons une analyse des données de la recherche Perse relatives aux entre-

prises sociales d'insertion (ESI). Il apparaît nettement que les ESI ne peuvent être étudiées sans intégrer leur rapport aux politiques publiques. Elles ont en effet contribué à le faire évoluer et ont, en retour, été profondément reconfigurées par celui-ci. Les informations rassemblées permettent ainsi d'apprécier la portée heuristique des concepts précédemment introduits.

L'institutionnalisation : un processus complexe

La théorie des organisations est née en réaction à la pensée déterministe qui interprétait toute situation en fonction du conflit central entre capital et travail. Elle a voulu saisir les singularités locales à travers le système d'action qui traduit les efforts quotidiens pour susciter une coopération efficace entre les membres de l'organisation, soumise à des contraintes techniques et marchandes (Crozier, 1989 : 46). En effet, l'une des hypothèses fortes de la théorie des organisations est que le système social d'entreprise, loin de se réduire à un affrontement entre classes, est le résultat de réactions à ces contingences. Les travaux sur les réponses organisationnelles aux contraintes de la technique et du marché (Burns, Stalker, 1961 ; Lawrence, Lorsch, 1973 ; Mintzberg, 1983 ; Perrow, 1986 ; Woodward, 1965) montrent bien que des variables contextuelles « autorisent certes des variations structurelles, mais fixent toutefois certaines limites aux combinaisons possibles » (Piotet, Sainsaulieu, 1994 : 83). C'est donc une vision adaptative qui domine, avec l'idée qu'une solution organisationnelle est valable si elle correspond aux exigences de l'environnement.

L'isomorphisme et l'entrepreneuriat institutionnels

Dès les années 1970, cette vision trop simple est critiquée par le néo-institutionnalisme sociologique. Cette école insiste au départ sur la dimension institutionnelle de l'environnement, au-delà des aspects marchands et techniques, en identifiant le phénomène d'isomorphisme institutionnel, c'est-à-dire l'uniformisation tendancielle des organisations au sein d'un même champ d'activité. Dans un second

temps, ce courant de pensée reconnaît que la réalité n'est pas pure reproduction et il repère des espaces d'innovation à travers la notion d'entrepreneuriat institutionnel, qui met en évidence la capacité d'action individuelle et collective induite par la réflexivité des sujets. Au total, le néo-institutionnalisme sociologique insiste sur les interdépendances entre les initiatives économiques et le cadre institutionnel dans lequel elles s'inscrivent, en détaillant successivement les mécanismes de reproduction et d'innovation.

L'isomorphisme rend compte des propensions à la reproduction, il peut être défini comme « un processus contraignant forçant une unité dans une population à ressembler aux autres unités de cette population qui font face aux mêmes ensembles de conditions environnementales » (DiMaggio, Powell, 1983 : 149). Mais ici, l'environnement dont il est question n'est pas seulement technique ou marchand, il est aussi composé de symboles, de pratiques culturelles ou d'injonctions qui façonnent les comportements. Il est dit *coercitif* quand une institution en surplomb impose ses règles, *normatif* quand des habitudes se colportent non par recours à l'autorité mais par duplication de normes, *mimétique* quand la contiguïté conduit à des rapprochements dans les conduites (DiMaggio, Powell, 1983). Une des faiblesses de l'approche centrée sur l'isomorphisme est son absence de prise en compte des capacités à conduire des transformations sociales. C'est pour y remédier qu'a été avancée la proposition de l'entrepreneuriat institutionnel, désignant toute démarche susceptible de modifier les arrangements institutionnels existants (Greenwood, Suddaby, 2006). Le vocable d'entrepreneuriat est ici très large et peut s'appliquer à n'importe quelle action de création ou de changement institutionnels. Il a pour objet l'innovation sociale sous ses différentes modalités, attestant de ce que le néo-institutionnalisme ne se cantonne pas dans l'analyse de la reproduction.

Le concept d'encastrement

Certains auteurs de ce courant rejoignent ainsi la nouvelle sociologie économique qui, de son côté, a mobilisé le terme d'encastrement

pour évoquer les relations entre économie et société, en insistant sur le fait que l'économie ne saurait être isolée de son contexte, tout en rejetant le fonctionnalisme de Parsons. Ainsi, DiMaggio et Powell se réclament de l'encastrement culturel puisqu'ils sont attentifs aux convenances, aux croyances partagées et aux routines, autant de vecteurs de diffusion d'un conformisme axiologique.

De manière complémentaire, d'autres auteurs emblématiques de la nouvelle sociologie économique, comme Granovetter (1985, 2000) et Polanyi (1944), ont pour leur part retenu les aspects social et politique de l'encastrement. L'encastrement social est une conceptualisation que Granovetter (1985), en tant que sociologue, suggère à partir des insuffisances qu'il attribue à Coase (1937) et Williamson (1975, 1985). Selon lui, ces derniers sont prisonniers d'une appréhension des institutions comme hiérarchies se substituant au marché pour améliorer l'efficacité et diminuer les coûts de transaction quand se manifeste le risque de comportements opportunistes. Cet utilitarisme pâtit, selon Granovetter, d'une conception atomisée des acteurs et d'une absence de perspective historique. À l'appui de ses dires, il montre avec McGuire et Schwarz (1993) que les formes institutionnelles dans l'industrie électrique relèvent moins d'un calcul de maximisation que d'un encastrement social : les réseaux de relations personnelles ont profondément marqué la trajectoire choisie. Dans les associations de la société civile, cette force réticulaire de l'encastrement social s'exprime aussi à travers les formes de bénévolat ou de volontariat qui attestent de l'ancrage dans un tissu social. L'encastrement social privilégie l'analyse micro-sociologique des interactions entre individus, et, avant tout, celle des effets des réseaux sociaux sur les comportements économiques.

L'encastrement politique, quant à lui, relève d'un autre registre : il est lié à la définition de l'économie comme un processus institutionnalisé. Selon Polanyi (1944), la modernité se caractérise par un déni de ce processus. En effet, depuis l'avènement de la science économique néo-classique, une autonomisation de l'ordre économique prévaut, indissociable d'une confusion entre économie et marché, donc d'une

naturalisation du marché. Cependant, aujourd'hui comme hier, les pratiques économiques ne peuvent être comprises sans le formatage que leur imposent les autorités politiques et sans l'influence qu'elles peuvent exercer sur les actions publiques. L'encastrement politique désigne donc l'ensemble des effets réciproques que produisent, les uns sur les autres, pratiques économiques et pouvoirs publics. Pour faire converger les éclairages du néo-institutionnalisme et de la sociologie économique, il est possible de situer l'institutionnalisation d'un champ d'activités économiques comme la résultante de divers encastrements ou comme un processus dans lequel se conjuguent isomorphisme et entrepreneuriat institutionnel. Comme annoncé, la seconde section s'intéresse donc au champ de l'insertion par l'économie pour reconstituer le processus d'institutionnalisation dans la perspective théorique qui vient d'être indiquée en s'appuyant sur les informations recueillies dans la recherche européenne Perse.

Des initiatives pionnières

Les premières initiatives d'ESI dans l'Union européenne furent lancées au tournant des années 1970 sans aucun dispositif public d'appui. La plupart des ESI « pionnières » furent fondées par des acteurs de la société civile : travailleurs sociaux, militants associatifs, syndicalistes... Dans un contexte de chômage persistant, les acteurs sociaux ne disposaient d'aucune mesure de politique publique adéquate pour affronter ces problèmes. De ce fait, des initiatives émergèrent soulignant les limites de l'intervention publique vis-à-vis des exclus du marché du travail : chômeurs de longue durée, personnes peu qualifiées ou confrontées à des problèmes sociaux. Les initiatives furent donc créées dans une perspective d'intérêt général ou d'aide sociale afin de mettre en place de nouveaux mécanismes d'accès à l'emploi pour les plus démunis. Toutefois, dans les pays à forte tradition coopérativiste, des initiatives pionnières émanèrent également des travailleurs eux-mêmes, mus par une dynamique d'entraide mutuelle. Dans certains cas, les groupes à l'origine des ESI étaient en relation avec des organis-

mes publics, probablement en raison de connexions étroites préexistant entre le secteur associatif et le secteur public, comme on a pu l'observer en Allemagne ou au Danemark. Différentes catégories de promoteurs de ces initiatives ont d'ailleurs pu coexister dans un même pays. Ainsi, en France, si les entreprises d'insertion et les associations intermédiaires furent lancées par des groupes composés de travailleurs sociaux et de militants associatifs, les entreprises insérantes résultèrent plutôt de dynamiques d'entraide et les Régies de quartier s'appuyèrent, quant à elles, sur des partenariats entre des habitants et des organismes publics locaux (cf. tableau 5.1).

Tableau 5.1
*Répartition de certaines catégories d'ESI
en fonction du type de promoteurs*

Groupes de citoyens visant un objectif d'intérêt général ou d'aide sociale	Personnes exclues visant un objectif d'entraide	Partenariat entre les pouvoirs publics et la société civile
Coopératives sociales (<i>Cooperative sociali di tipo B</i>), Italie. Entreprises d'insertion, Belgique. Entreprises d'insertion, associations intermédiaires, France. Entreprises sociales d'insertion de développement local (<i>Local development work integration social enterprises</i>), Irlande. Entreprises d'insertion, Québec	Coopératives de travail (<i>Sosiaalinen työosuuskunta</i>), Finlande. Coopératives de travailleurs (<i>Worker co-operatives</i>), Royaume-Uni. Entreprises d'insertion (<i>Empresas de inserción</i>), Espagne. Coopératives sociales (<i>Sociala arbetskooperativ</i> or <i>Socialkooperativ</i>), Suède Entreprises insérantes, France.	Entreprises locales offrant une intégration temporaire par le travail (<i>Lokalt orienterede sociale virksomheder som tilbyder uddannelse og midlertidig beskæftigelse</i>), Danemark. Entreprises sociales municipales (<i>Kommunale Beschäftigungs-gesellschaften</i>), Allemagne. Régies de quartier, France. Firmes sociales (<i>Social firms</i>), Royaume-Uni. Entreprises communautaires (<i>Community enterprises</i>), Royaume-Uni.

Source : Perse.

Dans cette période d'émergence de l'insertion par l'économique, l'entrepreneuriat institutionnel, dont les ESI font preuve, est rendu possible par l'action d'entrepreneurs sociaux qui se réfèrent à un bien commun (l'accès au travail comme facteur d'intégration) en s'appuyant sur des réseaux sociaux. La qualité de l'entrepreneuriat est donc tributaire d'un encastrement social approprié qui permet de réaliser une hybridation des ressources détaillée dans le chapitre 3. Elles ne sont pourtant pas assimilables à une seule logique alternative et relèvent de trois registres différents : une logique d'intérêt général ou d'aide sociale dans laquelle les porteurs de projets s'engagent pour des bénéficiaires afin que ceux-ci ne restent pas victimes de « handicaps sociaux », une logique d'entraide mutuelle dans laquelle les personnes concernées s'auto-organisent pour résoudre leurs problèmes, et une logique de partenariat entre pouvoirs publics et activistes de la société civile. Ces trois voies innovantes, qui déplacent les actions sociales vers des politiques d'emploi, se rejoignent cependant parce que leur impulsion provient de la conviction d'une insuffisance ou d'une inadéquation de l'intervention publique. Les collectifs concernés sont conscients des discriminations négatives touchant certains groupes et ne se cantonnent pas dans une action privée palliative. Au contraire, ils proposent un référentiel d'action publique soit parce qu'ils promeuvent des formes inédites de sensibilisation palliant le déficit des pouvoirs publics, soit parce que, plus clairement encore, ils revendiquent une action publique issue de la combinaison entre l'action citoyenne et celle des pouvoirs publics.

Des rapports évolutifs aux politiques publiques

Au cours des années 1980, les pouvoirs publics, confrontés à une double crise du marché du travail et des finances publiques, ont conçu des politiques visant à intégrer les chômeurs sur le marché du travail par le biais de programmes de formation professionnelle et de subventions à l'emploi, au lieu de se limiter à des politiques passives de versement d'indemnités de chômage. Auparavant marginales,

les ESI devinrent alors des laboratoires pour un nouvel État social en gestation, en plaidant pour le passage de l'insertion par la formation à l'insertion par le travail : la formation ne précède plus la mise au travail mais l'immersion dans le monde du travail prépare à la formation qui valide l'adaptation au poste pour l'obtention d'une qualification (Eme, Laville, 1988 : 85-82).

En retour, les ESI ont été soumises à différents types de régulation : régulation conventionnée quand les critères de financement ont pu être définis par un dialogue entre initiatives et pouvoirs publics, régulation tutélaire lorsque les pouvoirs publics ont conditionné leur subvention au respect de règles strictes favorisant un isomorphisme coercitif et normatif, régulation concurrentielle quand les pouvoirs publics ont aidé au recrutement de personnes en insertion, quelles que soient les entreprises, facilitant un isomorphisme mimétique des ESI par un alignement sur les autres entreprises.

Des pays, tels que la Suède et le Danemark, caractérisés par une longue tradition de politiques sociales, ont lancé des programmes autres que d'emploi pour appuyer de telles initiatives. Le programme de développement social danois fournit un exemple significatif de définition d'une régulation conventionnée. L'objectif de ce programme national, mené de 1988 à 1991, a pour objectif de renforcer l'initiative locale et le travail social préventif par un soutien à des expériences durables plutôt qu'à des expérimentations ponctuelles. De ce fait, les soutiens accordés l'ont été pour la préparation, l'accompagnement, la coordination des projets et non pour des dépenses de fonctionnement qui, elles, ont été prises en charge par les pouvoirs publics locaux. Mille huit cents projets ont été appuyés et les évaluations ont mis en évidence l'inventivité et l'amélioration de la qualité des services grâce à des prestations et méthodes où la place des citoyens s'est avérée centrale. Ce sont bien des négociations qui ont été menées entre promoteurs du projet et autorités publiques sans que ces dernières stipulent des critères d'éligibilité. Cette régulation conventionnée a donc été génératrice d'innovation sociale et des modalités non anticipables d'action collective ont pu être financées.

À l'inverse d'une telle dynamique, les ESI ont, dans d'autres contextes, rencontré peu d'écho. Ainsi, au Royaume-Uni et en Espagne où les dépenses d'aide sociale sont généralement faibles et les politiques du marché du travail peu développées, les initiatives pionnières n'ont reçu qu'un très faible appui public, voire aucun. Ceci semble d'ailleurs avoir été le cas, dans tous les pays étudiés, pour les initiatives fondées sur les démarches d'entraide. Aux yeux des pouvoirs publics en effet, lorsque des travailleurs développent leur propre initiative, leur activité doit être considérée comme « ordinaire », n'exigeant dès lors aucun appui particulier, même si leur profil d'employabilité les situe parmi les personnes à risque sur le marché du travail.

Entre ces deux extrêmes, l'entrepreneuriat institutionnel propre aux ESI s'est confronté au cadre institutionnel existant et il en a résulté une forte tendance à la normalisation. Ainsi, un renversement s'est opéré, de l'entrepreneuriat à l'isomorphisme, à travers la discrimination positive à l'égard des entreprises venant en aide aux exclus et leur procurant des emplois transitoires censés leur permettre de retrouver à terme un emploi « classique » (c'est-à-dire dans une entreprise privée ou publique). Cette réduction de l'insertion par l'économie à un « sas » s'est effectuée en deux temps, par l'instauration d'un second marché du travail puis par la diffusion des politiques d'activation.

Une première génération de politiques actives d'emploi

Au début des années 1990, dans des pays tels que la Belgique, l'Allemagne, la France et l'Irlande, les ESI ont utilisé des programmes proposant des formes d'emploi intermédiaires, entre les politiques d'emploi et les politiques sociales. Ce « second marché du travail » offrait aux employeurs associatifs et publics des réductions substantielles de coûts, financées par l'Etat. Ces programmes reposaient sur le double constat qu'il existait un nombre important de besoins sociaux non satisfaits et que de très nombreuses personnes étaient au chômage. Ils favorisaient la création de nouveaux

emplois dans des domaines où ces besoins sociaux pouvaient être satisfaits afin d'offrir des emplois aux chômeurs tout en réduisant les dépenses sociales. Les programmes de résorption du chômage en Belgique, les contrats emploi-solidarité (CES) en France, les Mesures de création de travail (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* ou ABM) en Allemagne et le Programme communautaire (*Community Program*) en Irlande en sont autant d'exemples.

Dans ces pays, ce cadre offrit aux ESI des espaces dans lesquels elles pouvaient poursuivre leurs objectifs multiples : créer des emplois pour des personnes non qualifiées et, en même temps, conduire des activités productives telles que des services collectifs correspondant à des besoins non satisfaits par les institutions traditionnelles publiques ou privées. Mais cette régulation dans laquelle le droit au financement était conditionné par l'engagement d'un certain type de chômeur a rapidement manifesté ses limites. Pour les pouvoirs publics, le principal problème venait de l'absence de véritables passerelles entre les emplois transitoires et les emplois permanents (Martin, 2000 : 79-113). Ce constat était lié à un second problème : l'insertion dans l'emploi et la fourniture de ces services d'intérêt collectif étaient considérées comme une seule et même réalité. Cette gestion sociale du chômage déclencha un mécanisme qui conduisit à dévaloriser les emplois créés, générant une chaîne d'effets pervers ou imprévus tant pour les promoteurs de ces projets que pour leurs bénéficiaires. Par exemple, la probabilité de trouver un emploi conventionnel était plus faible pour ceux qui avaient bénéficié de ces programmes que pour ceux qui n'en avaient pas bénéficié.

Une deuxième génération de politiques actives d'emploi

Depuis la fin des années 1990, la responsabilisation des chômeurs est prônée en matière d'insertion sur le marché du travail. Si la première génération de politiques actives du marché du travail résultait d'un mélange entre des politiques d'emploi et des politiques sociales, la seconde génération de politiques actives cible davantage

des objectifs d'emploi. On observe alors l'élargissement de la gamme de subventions temporaires conditionnées par l'embauche de personnes appartenant à des groupes à risque sur le marché du travail et, simultanément, le déclin des programmes de création directe d'emplois. Cette seconde génération de mesures d'emploi est accessible à tous types d'entreprises (publiques et privées, avec ou sans but lucratif). Elle met donc en place une régulation concurrentielle dans laquelle l'insertion fait l'objet d'un quasi-marché : les soutiens publics sont accordés aux entreprises en fonction du nombre de travailleurs vulnérables qu'elles engagent. L'objectif de ce type de mesures est de faciliter la transition entre le chômage et le marché du travail « classique » par le biais de subventions temporaires aidant les travailleurs à surmonter leur « inemployabilité » temporaire.

Ces politiques d'activation ont trouvé leur expression la plus significative dans les différents types de « contrats d'insertion », accords signés entre les personnes enregistrées comme demandeurs d'emplois et les agences pour l'emploi. Ces contrats comportent un accord sur les droits et devoirs des parties afin de s'assurer, selon le profil du chômeur, d'une intégration la plus rapide possible sur le marché du travail. Si ce dernier refuse de coopérer, par exemple en rejetant des offres d'emploi jugées « raisonnables », les services de l'emploi peuvent réduire ses indemnités. Cet État social actif, qui suggère un retour à la notion de responsabilité individuelle en matière de politiques sociales et d'emploi, a stimulé des coopérations avec les ESI et ce, en particulier au niveau local. En effet, on doit souligner l'implication croissante des collectivités locales publiques dans la structuration des actions de formation et dans la conception et la mise en œuvre des parcours d'insertion par le travail. Il semble que ce soit particulièrement le cas en Allemagne, au Danemark et en Suède. Dans ce cadre, les entreprises sociales, les entreprises à but lucratif et les organismes publics sont traités de manière similaire en matière de contrat d'insertion *via* la mise en œuvre d'une logique de quasi-marché.

La reconnaissance légale

Dans certains pays, les ESI ont été officiellement reconnues. Il convient ici de distinguer deux voies : des dispositifs publics particuliers qui assurent un subventionnement spécifique au niveau national (Espagne, Finlande, France, Irlande, Pologne, Portugal) ou au niveau régional (Belgique, Espagne, Italie) et des statuts juridiques, plus larges, qui reconnaissent la possibilité pour une entreprise de poursuivre une mission sociale. Notons que ces deux voies ne sont pas mutuellement exclusives : dans certains cas, pour être labélisée par un dispositif qui permet un subventionnement spécifique, l'ESI doit au préalable adopter un statut juridique propre à l'entreprise poursuivant une mission sociale. C'est le cas, par exemple, des entreprises d'insertion en région wallonne de Belgique.

Dans le cas du dispositif particulier de subventionnement, la reconnaissance légale par les pouvoirs publics de la mission d'insertion par le travail assurée par les ESI facilite, le plus souvent, un accès stable aux subsides publics, de manière, toutefois, limitée dans le temps. En effet, des subventions publiques temporaires sont accordées, au démarrage de l'entreprise et pour compenser l'« inemployabilité temporaire » des travailleurs. Ces dispositifs publics, que l'on peut qualifier de tutélaires, sont un instrument des politiques d'activation sur le marché du travail. En ce sens, elles reconnaissent et appuient les actions des ESI tout en pesant simultanément sur leurs objectifs et sur la composition des groupes cibles, comme nous le montrerons plus loin dans ce chapitre.

La seconde voie de reconnaissance légale concerne l'adoption par l'entreprise sociale d'un statut juridique reflétant son objet social. En effet, de nouvelles législations ont vu le jour en Europe tout au long des vingt dernières années. Ainsi, dans onze pays, des cadres ou des statuts juridiques ont été institués pour mieux reconnaître la possibilité de déployer une activité économique tout en poursuivant une finalité sociale (Roelants, 2009). Certains de ces statuts se sont moulés dans le modèle coopératif, tels que le statut de « société coopérative d'intérêt collectif » (2001) en France ou celui de coopérative

d'initiative sociale (1999) en Espagne. D'autres parmi ces statuts ne se réfèrent pas explicitement au modèle coopératif, même s'ils y trouvent une part de leur inspiration. Ainsi, la Belgique a reconnu en 1995 la possibilité pour toute société commerciale d'adopter la qualité de « société à finalité sociale » et une législation a été votée au Royaume-Uni en 2004 instituant la *community interest company*. Parmi ces législations, certaines sont explicitement ciblées sur l'insertion par l'économie. Il en va de la sorte des coopératives sociales italiennes de type B (1991), des coopératives de solidarité sociale portugaises (1998), des coopératives d'initiative sociale espagnoles (2001) et des coopératives sociales polonaises (2006).

Tableau 5.2

Les ESI et les politiques publiques dans les pays de l'Union européenne

Politiques publiques	1980 à 1995	1995 à 2000	Années 2000
Aucune	Coopératives de production (Espagne)		
Politiques sociales	Programme de développement social (Danemark)		
Politiques actives d'emploi			
Second marché du travail	Contrat emploi solidarité (France) Programme de résorption du chômage (Belgique) Mesures de création d'emploi (Allemagne) Programme communautaire (Irlande)		
« Politiques d'activation »		Dans tous les pays d'Europe	
Dispositifs légaux de politiques spécifiques aux ESI	Coopératives sociales de type B (Italie)	Entreprises d'insertion (France et Belgique)	Entreprises sociales (Finlande) Entreprises d'insertion (Portugal) Entreprises d'économie sociale (Irlande) Entreprises d'insertion (Espagne)

ESI et politiques nationales

Comme on peut le percevoir dans le tableau 5.2, plusieurs modèles d'ESI peuvent coexister au sein d'un même pays. Toutefois, l'analyse des tendances générales des politiques du marché du travail permet de catégoriser les pays étudiés à partir de la typologie classique d'Esping-Andersen (1999) que Laville et Nyssens (2001) ont spécifiée du point de vue des services sociaux et qui identifie trois groupes de pays plus le Royaume-Uni.

Une typologie

Le premier groupe de pays (qui inclut le Danemark et la Suède) se caractérise par un haut niveau de développement des politiques actives et des dépenses de protection sociale. Dans ces pays, il n'existe aucun dispositif public particulier d'appui aux ESI. Mais une collaboration croissante entre ces dernières et les pouvoirs publics contribue à mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail. Comme Stryjan (2006 : 206-221) le souligne pour la Suède, le marché du travail est, dans une large mesure, le produit de ces politiques actives. Les ESI viennent pallier à l'échec de ces dernières pour certains groupes de la population particulièrement défavorisés. Ce rôle est nouveau pour des pays dans lesquels, selon la classification d'Esping-Andersen, la société civile s'est historiquement concentrée sur la défense des droits et la protestation au détriment de la fourniture de services traditionnellement fournis par l'État. Toutefois, même si les ESI ne sont pas officiellement reconnues en Suède et au Danemark, il existe dans ces pays une tradition de coopérativisme. Il n'est dès lors pas surprenant de constater qu'en Suède, un ministère de l'Économie sociale soit largement dédié au mouvement coopératif et qu'il existe de nombreux liens entre ce mouvement et les ESI.

Le deuxième groupe de pays (Belgique, Allemagne, France et Irlande) enregistre des niveaux assez élevés de dépenses de politiques actives du marché du travail, inférieurs, toutefois, à ceux du groupe précédent. Ils ont connu de larges programmes de second marché du travail sur

lesquels les premières ESI se sont appuyées. Ces pays, hormis l'Irlande, procèdent de la tradition bismarckienne ou appartiennent au groupe dit corporatiste dans lequel, toujours selon Esping-Andersen, les droits sociaux sont indexés sur le statut de travailleur. Des organismes intermédiaires y occupent une place importante, non seulement pour la gestion de la protection sociale, mais aussi pour la prestation de services sociaux. Ces pays enregistrent une présence significative d'associations à but non lucratif (Salamon *et al*, 1999), intervenant dans les services et financées principalement par les pouvoirs publics. Il n'est donc pas étonnant que les programmes du second marché du travail se soient développés dans ces pays. L'inclusion de l'Irlande dans ce groupe, alors que ce pays ne relève pas de la tradition bismarckienne, pourrait sembler étrange. Néanmoins, ce pays a un des taux d'emploi les plus élevés dans le secteur sans but lucratif fortement adossé à des financements publics. Précisément, des recherches ont montré que l'Irlande se situe à mi-chemin entre les modèles d'État libéral et corporatiste (Hicks et Kenworthy, 2003 : 27-61). Dans les années 1990, les pays de ce deuxième groupe, sauf l'Allemagne, ont adopté des dispositifs publics spécifiques aux ESI. À cet égard, on peut supposer que la pérennité d'un secteur d'économie sociale ou coopératif dans le pays influe sur la perception des ESI par les acteurs et sur la construction d'identités organisationnelles s'inscrivant dans cette tradition. Par contre, en Allemagne, le déclin du mouvement coopératif a entravé les démarches de reconnaissance des nouvelles ESI.

Le troisième groupe de pays, constitué du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie, regroupe les pays duals d'État social, selon Esping-Andersen. Ces pays se caractérisent tous par un niveau assez faible de dépenses de politiques actives du marché du travail. L'Italie a joué un rôle pilote au sein de l'Union européenne en développant un dispositif spécifique d'ESI, grâce à l'action de son puissant mouvement coopératif. L'Espagne et le Portugal, du fait des multiples et croissantes interactions – et probablement aussi d'une certaine homogénéisation – entre les initiatives de l'Union européenne et leurs politiques publiques nationales, expérimentent une extension de leurs politiques

actives par des dispositifs spécifiques aux ESI conçus comme instruments de ces politiques. En effet, l'influence de la Commission apparaît dans l'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'emploi dans lesquels les recommandations de politiques actives de marché du travail occupent une place majeure et font référence explicitement aux organismes d'économie sociale dans le champ de l'insertion par l'économie. Cela a contribué, au Portugal par exemple, au développement de dispositifs publics en faveur des ESI.

Enfin, au *Royaume-Uni*, le gouvernement a lancé en 2002 une « Coalition pour l'entreprise sociale » et créé une « Cellule entreprise sociale » pour améliorer la connaissance des entreprises sociales et surtout promouvoir le développement de ces dernières dans le pays. Ce pays au régime libéral est caractérisé par le plus faible niveau de dépenses de politiques actives d'emploi et, bien que le débat sur l'entreprise sociale soit fort développé, peu de politiques publiques viennent en soutien à leur développement.

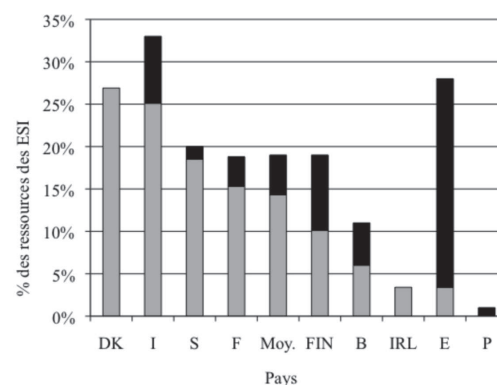
Les appuis au travers de contrats publics

La typologie développée ci-dessus traduit la gamme de soutiens consentis aux ESI et sa sensibilité aux régimes d'État-providence. Au-delà de ces spécificités, il convient également de noter certains points communs. Ainsi, dans différents pays, l'encastrement politique se concrétise également par l'attribution de marchés publics : un autre moyen pour les pouvoirs publics d'appuyer la mission des ESI consiste à contractualiser avec elles la fourniture de biens et de services. Les marchés publics peuvent représenter un important levier de financement à condition que la régulation concurrentielle soit encadrée par des critères sociaux et socio-politiques.

Le graphique 1 ci-dessous illustre la part des prestations vendues à des organismes publics dans le total des ressources des ESI pour l'échantillon de la recherche Perse ainsi que les motivations de ces achats. Les ressources des ESI portugaises et irlandaises sont peu dépendantes des commandes publiques, tandis que les ESI du

Danemark, de l'Italie et de l'Espagne le sont pour une part importante. En Espagne, bien que la majorité des ventes au secteur public se fasse de façon traditionnelle, les commandes du secteur public sont importantes pour les ESI car gagner un contrat public est bien souvent un facteur décisif de réussite. Au Danemark et en Italie, les contrats publics sont aussi très importants pour les ESI mais, à l'inverse de ce qui se passe en Espagne, ils sont majoritairement motivés par des critères socio-politiques. En Italie, où les politiques actives du marché du travail n'étaient pas aussi développées que dans

Figure 5.1
Intégration de critères socio-politiques dans les contrats de ventes



Légende :

Noir : contrats traditionnels de vente de biens et de services

Gris : contrats de vente de biens et de services intégrant des critères socio-politiques

Moy. : moyenne des résultats sur l'échantillon du projet Perse

Dans neuf des onze pays du projet de recherche : les données des deux autres pays ne sont pas disponibles.

Source : Perse

d'autres pays de l'Union européenne, la mission des coopératives sociales a toujours été soutenue par des contrats publics. Le cas italien est certainement le plus ancien de l'Union européenne quant à l'introduction de la dimension sociale dans les achats publics : dès 1991, une loi a été promulguée réservant certains marchés publics aux coopératives sociales. Cette loi a cependant dû être réexaminée à la suite d'objections émises par la Commission européenne.

Les principales difficultés auxquelles sont confrontées les ESI proviennent de la nécessité de combiner plusieurs objectifs : elles doivent créer des emplois pour des personnes défavorisées tout en générant des ressources financières à partir des marchés. Il est ainsi difficile pour elles de concurrencer des sociétés à but lucratif uniquement sur la base de critères financiers et certaines demandent aux pouvoirs publics de prendre en considération leur dimension sociale dans l'évaluation de projets. Bien que devenue importante dans quelques pays, l'introduction de critères sociaux dans les contrats publics n'est pas encore une pratique très répandue dans l'Union européenne. Elle n'existe pas en Irlande, au Portugal, au Royaume-Uni et en Espagne ; la législation évolue dans d'autres pays tels que la France et la Belgique qui introduisent des clauses d'insertion dans les marchés publics. Les pratiques nationales et régionales en la matière varient grandement entre pays européens mais, comme l'illustre la loi sur les coopératives sociales en Italie, elles interfèrent avec un rôle nouveau tenu par l'Union européenne que nous détaillons ci-dessous.

ESI et politiques européennes

Quel est le rôle des politiques européennes dans l'appui aux ESI⁴⁰ ? La part des subsides publics d'origine européenne est faible, variant de 0 à 10 % du total des ressources des ESI dans l'échantillon de

40. Nous remercions Dennis Stokink, de la Fondation Pour la solidarité, de ses conseils pour la rédaction de cette section.

Perse (ces aides provenant essentiellement du Fonds social européen). Toutefois, bien que faibles, ces subventions européennes ont pu être importantes dans l'émergence et le développement des ESI, favorisant parfois la mobilisation de ressources au niveau national. L'influence de la Commission apparaît aussi dans l'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE), dans lesquels les recommandations de politiques actives de marché du travail occupent une place majeure et font référence explicitement aux organismes d'économie sociale dans le champ de l'insertion par l'économique. Cela a contribué, nous l'avons vu, au développement, dans certains pays comme le Portugal et l'Irlande, de dispositifs publics en faveur des ESI. Dans ce contexte, la Commission européenne a adopté, en 2011, une Initiative pour l'entrepreneuriat social (SEC [2011] 1278 final), laquelle marque la prise en compte croissante de nouvelles formes d'entreprendre au niveau européen.

Les politiques publiques européennes ont également un impact important sur l'évolution du champ des ESI à travers, d'une part, la réglementation sur les clauses sociales et, d'autre part, celle sur les services d'intérêt général.

Les clauses sociales

Les clauses sociales dans les marchés publics relèvent de règles différentes au sein de l'Union européenne (Navez, 2005). Audessous de certains seuils, les lois nationales prévalent mais doivent respecter les principes généraux des traités, telles que la non-discrimination et la liberté de circulation. Des procédures simplifiées sont prévues dans la contractualisation sans devoir recourir à des appels d'offres. Dès lors, quand ils doivent acquérir un bien ou un service, les organismes publics (le plus souvent locaux) tendent à « privilégier » les ESI qu'ils connaissent, afin de les aider dans leur mission sociale.

Au-delà de ces seuils minimaux, les États-membres doivent appliquer les directives des achats intracommunautaires et l'Accord sur

les marchés publics, signé dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Cependant, les directives européennes 2004/18 pour les secteurs classiques et 2004/17 pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, consacrent la prise en compte du développement durable dans le droit communautaire des marchés publics. Des finalités sociales peuvent être introduites sous plusieurs formes : des critères d'ordre éthique, social ou environnemental, à condition qu'ils soient liés à l'objet du marché ; des clauses sociales dans le cahier des charges et dans l'avis de marché qui peuvent stipuler un objectif de formation ou d'insertion professionnelle pour des demandeurs d'emploi peu qualifiés. Il est également autorisé, selon la directive européenne, de réserver des marchés à « des ateliers protégés ou en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales » (article 19 de la directive 2004/17). La Commission européenne semble soutenir que l'intérêt des organismes publics est de suivre de façon stricte le critère du juste prix dans le choix des fournisseurs. Elle n'interdit aucune autre considération mais la prééminence des contraintes de coûts limite fortement la prise en compte des critères éthiques, sociaux et environnementaux. En outre, les critères ou clauses socio-environnementales doivent pouvoir faire l'objet d'une évaluation objective et transparente. Depuis mars 2004, le débat principal porte sur l'évolution de la législation européenne et la possibilité de prendre en considération ces dimensions dans les marchés publics, plus particulièrement, sur la latitude que les directives européennes laissent et laisseront aux pratiques et aux législations nationales. La Commission européenne a publié un guide sur les appels d'offres publics⁴¹ qui vise à apporter un éclairage sur les possibilités offertes

41. *Acheter social. Un guide sur les appels d'offres publics avec clause de responsabilité sociale*, 2011.

par le cadre juridique communautaire en matière de prise en compte de considérations sociales dans les marchés publics, et à inciter les acheteurs publics à les intégrer avec davantage de confiance dans leurs appels d'offres.

En 2011, la Commission propose une réglementation en matière de marchés publics, qui exempte les services sociaux des procédures d'appel d'offres par l'introduction d'un nouveau chapitre dédié se limitant à expliciter les modalités de publicité⁴².

Les services d'intérêt général

Les services d'insertion fournis par les ESI sont considérés par la Commission européenne comme des services « économiques ». En effet, du point de vue de la jurisprudence européenne, un service est qualifié d'économique, dès qu'il y a contrepartie économique, que la rémunération du service soit payée par le destinataire ou par un tiers – les pouvoirs publics, par exemple. Les services économiques doivent se soumettre aux exigences de la directive « services » qui doit être transposée en droit national (Directive 2006/123/CE). Ces exigences concernent avant tout la liberté d'établissement et de service.

Certains services sociaux d'intérêt général sont explicitement exclus du champ d'application de la directive. Il s'agit des « services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant dans une situation de besoin » (art. 2.2.j de la directive). Ces services peuvent être fournis par l'État ou par le biais de prestataires mandatés par celui-ci. D'autres services peuvent être exclus du champ de la directive si des « raisons impérieuses d'intérêt général » sont invoquées. Ces raisons impérieuses ne sont pas définies en tant que telles mais par le biais des arrêts de la Cour de justice européenne qui laissent une marge possible de manœuvre aux États-membres. Il incombe donc à ceux-ci de prouver

42. Paquet Almunia du 20 décembre 2011.

que le service rendu par les ESI est d'intérêt général. Il peut, dans ce cas, être fourni par le truchement du mandatement. Le mandat est l'acte de puissance publique par lequel les pouvoirs publics investissent une organisation (en l'occurrence l'ESI) d'une mission d'intérêt général.

Cependant, selon Bertholet (2009 : 66), une telle approche est génératrice d'insécurité juridique. « L'exemple des entreprises d'insertion nous paraît ainsi relativement éloquent dès lors que ces entreprises prestent des services "classiques" et non proprement sociaux mais en revanche, par leur mode organisationnel et leur finalité, fournissent incontestablement à la société en général un service de type social (et reconnu comme tel par la Commission : insertion de travailleurs difficiles à placer). »

Outre la directive « services », les appuis des pouvoirs publics aux ESI doivent également respecter la législation en matière d'aides de l'État. Ainsi, une subvention versée à une ESI, en raison des missions de service public qu'elle assume, ne peut être octroyée que si elle ne dépasse pas certains seuils ou ne couvre que certains types de dépenses (50 % d'un ou deux ans de salaire d'une personne fragilisée ou extrêmement fragilisée, par exemple). Ou encore, si elle compense le coût lié aux obligations imposées par les pouvoirs publics (l'obligation d'insertion à l'emploi, nécessitant, au-delà de l'emploi, un accompagnement social...) (SAW, 2011).

Le contexte juridique fragilise donc les ESI. Ce domaine se situe entre l'économique et le social, entre l'échelon local, l'échelon national et, de plus en plus, l'échelon européen. En effet, les règles édictées par l'Union européenne s'appliquent de plus en plus aux ESI, ce qui génère des incertitudes pour les autorités publiques, les fournisseurs de services et les destinataires (Pour la solidarité, 2011). En effet, à l'avenir, si les États-membres de l'UE veulent réserver un appui public spécifique aux ESI, les techniques du mandatement et des exceptions aux interdictions des aides d'État devront être mises en œuvre. L'intérêt de la procédure de mandatement se voit confirmée par les avancées datant de 2011 (C[2011]

9380 final) en matière de services sociaux, puisque ceux-ci se voient désormais exemptés de l'obligation de notification d'aide d'État à la Commission, indépendamment du montant de la compensation reçue. Alors que précédemment, seuls les hôpitaux et le logement social bénéficiaient de cette exemption, désormais celle-ci est étendue aux services répondant « à des besoins sociaux dans le domaine de la santé et des soins de longue durée, de l'aide à l'enfance, de l'accès au marché du travail et de la réinsertion sur ce dernier, du logement social, ainsi que de l'aide aux groupes vulnérables et de leur inclusion sociale ».

Les politiques publiques et les objectifs des ESI

Reprenons la question du faisceau complexe d'objectifs des ESI, parmi lesquels les deux, prioritaires, liés, d'une part, au travail et à l'intégration sociale des groupes cibles et, d'autre part, à la production de biens et de services. Quel est l'impact des politiques publiques sur ces objectifs ?

L'intégration sociale par le travail

Le modèle dominant de politiques publiques tend à ne reconnaître que les objectifs d'intégration par le travail, dans le cadre des politiques actives du marché du travail. La finalité de toutes ces mesures est le placement de travailleurs dans le « marché normal du travail ». Étant donné le caractère temporaire de la plupart des soutiens publics, les ESI ont majoritairement tendance à offrir des emplois de transition, en bénéficiant de subventions temporaires. Cette nature temporaire des aides peut conduire à un phénomène d'écémage en incitant les entreprises à n'embaucher que les travailleurs les plus susceptibles de trouver ensuite un travail permanent afin d'améliorer leurs statistiques de retour à l'emploi. Cette opportunité de transition procurée par les ESI convient donc aux travailleurs qui souffrent d'une « inemployabilité temporaire » ; pour eux, les subsides

à court terme peuvent être un tremplin pour intégrer le « marché normal du travail » ou pour rester dans l'ESI, malgré l'absence de financement public. Mais d'autres groupes connaissent des problèmes plus graves, aux effets durables sur leur productivité. Ces derniers ne trouvent pas de postes correspondant à leur profil. La question est alors de savoir si l'entreprise sociale peut créer pour eux des postes stables.

Certes il y a, dans le paysage européen, des ESI ciblées sur les groupes les plus désavantagés du marché du travail auxquels les pouvoirs publics acceptent d'accorder des aides permanentes. Dans ce cas, les ESI opèrent dans un « marché du travail protégé » et parviennent à mieux assurer l'intégration sociale de leurs travailleurs. Cependant, avec le processus d'institutionnalisation, ce modèle est devenu résiduel. Le mode d'action privilégié est bien celui d'une insertion limitée dans le temps qui repose sur deux postulats : l'économie marchande est en mesure d'intégrer à terme la grande majorité des exclus s'ils y sont mieux préparés et le retour vers le plein-emploi peut être le fruit d'une volonté politique qui couple intervention publique et « conscientisation » des chefs d'entreprise. Autrement dit, l'insertion comme tremplin repose sur le pari d'un retour au plein-emploi moyennant des aménagements dans les parcours des personnes les plus en difficulté, pari questionnable dans la crise. C'est une réflexion plus profonde sur la condition salariale qui a été occultée dans un mode d'institutionnalisation de l'insertion qui l'a envisagée comme une préparation au retour vers l'emploi (Laville, 1997).

L'objectif de production

L'activité continue de production de biens et services comme la confrontation au risque économique et la poursuite de l'intégration des employés grâce aux activités productrices, sont des éléments identitaires des ESI. « Ces activités permettent aux personnes démunies de travailler dans des conditions proches de celles du

premier marché du travail, c'est-à-dire dans des situations de travail comparables, où il faut accomplir des tâches significatives mais où leurs positions désavantagées sont reconnues. » (Davister *et al.*, 2004). Tous les programmes spécifiques aux ESI estiment que cette mission – leur objectif de production – est le principal vecteur de l'intégration dans le travail.

Un sous-ensemble d'ESI fournit aussi des prestations de caractère quasi collectif (tels des services sociaux) et valorise en lui-même ce type de production, non seulement comme un moyen d'atteindre ses objectifs d'intégration mais aussi celui de servir la collectivité. Le choix de ce type de production est parfois imposé par des programmes publics régulant les entreprises sociales (*cf.* les entreprises d'intégration au Portugal ou le programme d'économie sociale en Irlande) qui stipulent que les ESI ne peuvent développer que des produits et services « additionnels », c'est-à-dire qui ne sont fournis ni par l'État ni par le marché. Généralement, cela les conduit à explorer et tester de nouveaux concepts et produits, de faible rentabilité, mais porteurs d'une dimension collective (services d'aide sociale ou services liés à l'environnement). Les difficultés d'ajustement viennent de ce que, bien souvent, les programmes publics ne reconnaissent pas cette dimension collective de la production des ESI et n'apportent pas de financements dédiés à la poursuite de ses objectifs.

Pour surmonter ce problème, les ESI développent des partenariats avec les autorités locales pour des contrats de services. Dans certains pays, nous l'avons vu, ces prestations vendues aux organismes publics sont importantes et sont le signe qu'ils reconnaissent les activités de production des ESI, bien au-delà de simples instruments au service des politiques actives du marché du travail. Les modalités de contractualisation de ces services – ou, plus largement, leur mode de gouvernance – ont changé les règles du jeu pour de nombreuses ESI. S'il est vrai que la concession de ces services a tout d'abord procuré aux ESI un marché protégé dans lequel les personnes en difficulté pouvaient expérimenter des situations réelles de travail, de

nombreux pouvoirs publics ont progressivement ouvert ces marchés à la concurrence, désormais soumis aux règles européennes. Dans certains cas, les pratiques de mise en compétition appliquées aux marchés où s'inscrivent les ESI ont obligé ces dernières à adopter un comportement proche de celui de leurs concurrents à but lucratif, au risque de négliger leurs missions sociales. Ceci met en évidence l'enjeu d'un développement de cette motivation socio-politique mentionnée plus haut dans les relations contractuelles existant entre pouvoirs publics et ESI.

Conclusion

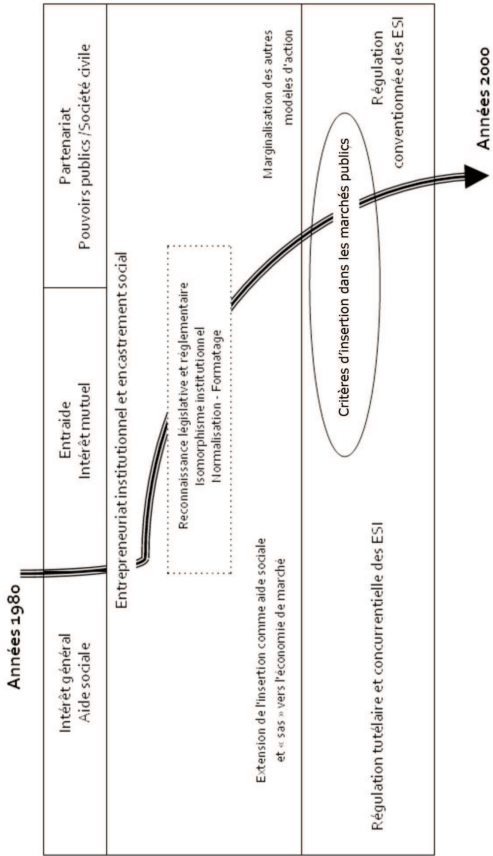
La perspective néo-institutionnaliste et la problématique de l'encastrement permettent de tracer l'itinéraire suivi par les ESI en Europe. Plus particulièrement, le concept d'encastrement politique relié à l'analyse polanyienne de l'économie comme processus institutionnalisé, rend possible le repérage de leur contribution à l'évolution des politiques publiques et, inversement, l'influence de ces politiques sur leur développement.

La première vague des ESI européennes a surgi en réaction aux politiques publiques traditionnelles, dans des pays où, soit aucun dispositif public n'existait ou n'était en mesure de les appuyer, soit des appuis leur étaient apportés par des politiques sociales ou des mesures en faveur du second marché du travail. De façon générale, ces ESI pionnières dépendaient d'une large combinaison de ressources fournies par le marché, des relations de réciprocité et d'une gamme assez éclectique de subventions publiques. Ces ESI des années 1980 ont joué un rôle précurseur dans le développement des politiques actives du marché du travail. La mise en cause des politiques publiques par les ESI s'est manifestée par le recours à de nouvelles « façons de faire » parfois relayées par des propositions plus explicites de changement. Progressivement, l'entrepreneuriat social pionnier en matière d'insertion s'est consolidé par l'encastrement social, attesté par une large gamme d'apports volontaires. Trois

registres d'action se dégagent : aide sociale ou intérêt général ; entraide ou intérêt mutuel ; partenariat entre pouvoirs publics et société civile. Cette période pionnière débouche sur une reconnaissance graduelle et difficilement acquise.

Ainsi, de nouvelles législations ont été obtenues pour les entreprises sociales. De nouveaux statuts d'entreprises ont été créés : en Belgique, la société à finalité sociale a vu le jour en 1996 ; en France, la société coopérative d'intérêt collectif a été adoptée en 2001. Certaines d'entre elles sont explicitement réservées à l'insertion par l'économie, à l'instar de la coopérative sociale italienne de type B. Se sont ajoutés, dans certains cas, selon des déclinaisons différentes, des dispositifs de financement ciblés sur l'insertion par l'économie. Le plus répandu est celui qui compense, de manière temporaire, le déficit de productivité des personnes en insertion, validant de la sorte le caractère mixte des ESI, à la fois marchandes et non marchandes (puisque nécessitant des apports de fonds publics rémunérant les bénéfices collectifs engendrés par leur action). Au-delà des dispositifs spécifiques d'appui, des politiques actives, accessibles à toutes les entreprises, constituent un recours important mais elles inscrivent les ESI dans des contraintes de « quasi-marché » et conditionnent les aides à leurs performances en termes de taux de sortie vers l'emploi. Aux niveaux local et régional, les marchés publics intégrant des critères socio-politiques atténuent les effets de la concurrence en autorisant des contractualisations déterminantes pour l'équilibre économique des ESI. La combinaison de ressources publiques est souvent pratiquée par le mélange de programmes de soutien spécifiques, de mesures d'« activation », du recours aux marchés publics avec clauses d'insertion, voire à des politiques sociales plus anciennes. Le processus d'institutionnalisation suivi, dans sa chronologie et dans plusieurs pays, met en lumière les innovations dans les politiques publiques impulsées par l'entrepreneuriat des ESI.

Figure 5.2 – Le processus d’institutionnalisation des ESI dans les pays de l’Union européenne



Toutefois sur les plans national et européen un fort isomorphisme coercitif et normatif est constatable à travers le choix d'un modèle d'action prédominant: l'insertion par l'économie comme passerelle facilitant, par une action transitoire, l'« employabilité » des bénéficiaires. Par rapport à la pluralité des registres déployés au départ et comme indiqué dans le schéma ci-dessus, les initiatives fondées sur l'auto-organisation et le partenariat pouvoirs publics – société civile ont été délaissées ou marginalisées. Une régulation tutélaire et concurrentielle est venue restreindre les options des ESI, bien que des exemples d'une régulation conventionnée aient perduré comme dans le cas des initiatives irlandaises de développement ou des Régies de quartier françaises.

De manière générale, dans les parcours d'institutionnalisation des ESI de l'Union européenne au sein des politiques actives d'emploi, ce n'est pas tant la question de l'« entreprendre autrement » qui compte, entraînant une redéfinition de l'action entrepreneuriale et de la pluralité de ses dimensions. C'est plutôt celle de l'efficacité d'une politique publique qui appuie et encadre une action entrepreneuriale tournée vers l'objectif d'intégration par le travail, dont elle garantit la poursuite (Lemaître, 2009). Dès lors, si innovation sociale il y a dans l'entrepreneuriat et dans les processus d'institutionnalisation des ESI, celle-ci, selon des degrés divers, demeure partielle. Il est donc important de ne pas étudier ces organisations uniquement à travers leurs dimensions socio-économiques mais également à l'aune de leur encastrement politique.