

L'économie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société



AXE 2 : Différences sectorielles et recompositions territoriales dans l'ESS confrontée aux nouvelles régulations et à l'injonction à innover

Atelier 2.1 L'innovation sociale face aux nouveaux enjeux de gestion

► **Titre de la communication :**

Une analyse institutionnaliste de l'innovation sociale en économie sociale et solidaire

► **Acronyme :**

[LEMON]

► **Auteur :**

Patrick GIANFALDONI

(Laboratoire Biens Normes et Contrats, Université d'Avignon et des pays du Vaucluse)

Une conception institutionnaliste de l'innovation sociale en économie sociale et solidaire

Patrick Gianfaldoni

Maître de conférences en sciences économiques

Patrick.gianfaldoni@univ-avignon.fr

Laboratoire Biens Normes et Contrats (LBNC) – Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV)

UFR Droit Economie Gestion – Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV) – 74 rue Louis Pasteur, 84029, Avignon Cedex 1, France.

Résumé :

Partant d'une grille de lecture théorique institutionnaliste, l'objet de notre communication est d'analyser les dynamiques d'innovation sociale dans un secteur de l'économie sociale et solidaire. Après avoir présenté une approche fonctionnelle du secteur concerné, l'insertion par l'activité économique, nous mettons en lumière les déterminants de la constitution d'un sentier de dépendance à travers les relations de longue période entre financeurs/prescripteurs publics et opérateurs privés. Puis nous montrons que les dynamiques d'innovation sociale articulent des transformations sociales et des innovations sociales, en distinguant un mouvement de normalisation politique et un mouvement d'évolution stratégique.

Introduction

La définition la plus communément acceptée de l'innovation sociale est celle du CRISES¹ : « Toute nouvelle pratique, procédure, règle, approche ou institution qui vise à améliorer les performances économiques et sociales, à résoudre un problème important ou à combler un déficit de régulation et de coordination ». Cette posture trop générale et ambiguë doit être recentrée sur les aspirations à l'amélioration de situations sociales ou à la prise en charge de besoins sociaux dans une perspective de « mieux être » des individus et des collectivités (CLOUTIER, 2003). Aussi, l'essence même de l'économie sociale et solidaire (ESS) est-elle tournée vers l'innovation sociale. Cependant l'innovation sociale se prête à deux démarches théoriques non antinomiques mais bien au contraire complémentaires quand le niveau d'analyse s'avère méso-socioéconomique. D'une part, dans une dimension micro-socioéconomique, les innovations sociales découlent d'expérimentations sur des nouvelles techniques ou sur de nouvelles façons d'agir collectivement dans le travail et les conditions de vie, expérimentations contribuant à prévenir ou à résoudre des problèmes sociaux, à engendrer des services à vocation sociale ou en améliorer la qualité (BOUCHARD, 2007). D'autre part, dans une dimension macro-socioéconomique, les transformations sociales ne résultent pas d'une « simple agrégation d'innovations sociales allant dans diverses directions » mais reposent « sur de nouvelles représentations, une nouvelle vision, une nouvelle façon de définir les problèmes et les solutions à y apporter » en intégrant les expérimentations réussies (LEVESQUE, 2005). En ce sens, les secteurs de l'ESS dans lesquels se confrontent des prescripteurs/financeurs publics et des opérateurs privés associatifs, les acteurs publics dessinent le plus souvent la trajectoire à suivre par la voie de modèles et de référentiels d'action, imposant ainsi de fortes contraintes aux opérateurs privés tout en leur fournissant des opportunités d'innovations sociales dans une dualité de « structuration »

¹ Centre de Recherche sur les Innovations Sociales, Cahier du CRISES, n° ET0901, janvier 2009, p.6.

(GIDDENS, 1984). Partant d'une grille de lecture théorique institutionnaliste de l'innovation sociale (GIANFALDONI, 2012), nous proposons d'étudier un secteur constitué pour l'essentiel d'entreprises associatives dépendantes de l'action publique : l'insertion par l'activité économique.

Nous voulons montrer que les dynamiques d'innovation sociale, appréhendées dans une perspective sectorielle, articulent des transformations sociales et des innovations sociales, en distinguant un mouvement de normalisation politique et un mouvement d'évolution stratégique. Le premier mouvement procède à la fois d'une rationalisation de l'innovation impulsée par les acteurs publics, modélisation des comportements dans le but de plier les relations sociales à des logiques économiques et managériales normatives, et d'une l'institutionnalisation de l'innovation consistant à inscrire les pratiques sociales dans un forme générale dans le but de tirer parti sélectivement des actions novatrices émergeant de l'expérience des opérateurs privés (ALTER, 2000). Le second mouvement se fonde sur l'autonomie stratégique des opérateurs privés, qui créent les conditions socioéconomiques, le « terrain », le « tissu » et les « arrangements organisationnels » permettant de rendre effectifs les apprentissages donnant lieu et matière à des expérimentations et des inventions sociales (ALTER, 2002). La rationalisation de l'innovation sociale produit des normes prescrites, entendues comme des standards d'action qui résultent de principes encadrant, juridiques et économiques, et de schémas cognitifs servant de guide aux actions individuelles et collectives (HALL, TAYLOR, 1996). L'institutionnalisation de l'innovation sociale génère un mouvement d'évolution des stratégies et des formes organisationnelles des opérateurs privés, tout en favorisant l'usage normé de nouvelles ressources sociales par l'intermédiaire d'« arrangements institutionnels ». Indispensables à la mise en œuvre de procédures et règles formelles (légitimation et validation) et à leur opérationnalisation (effectivité et contrôle) (NORTH, 1990), les « arrangements institutionnels » ont aussi pour fonction de formaliser les normes d'activités issues des pratiques collectives de travail et des interactions sociales, de filtrer la remontée des formes codifiées des ressources sociales.

1. La caractérisation d'un secteur : l'insertion par l'activité économique

1.1. Une approche fonctionnelle

Sur la base de la définition proposée par loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour finalité de remettre en activité des personnes sans emploi, à la fois par le traitement des origines des difficultés sociales et professionnelles limitant le retour à une activité de travail et par la transmission de savoirs et connaissances nécessaires à l'occupation de postes de travail. La réinsertion par le travail de personnes précarisées et désaffiliées dans un double objectif social et professionnel, de reconstitution de capacités humaines et de réintégration progressive sur le marché de l'emploi, implique des modes d'accompagnement spécifiques dans le cadre d'un processus de contractualisation. L'agencement du secteur de l'IAE sur trois fonctions articulées : la fonction opérationnelle, la fonction de financement, la fonction de prescription (Cf. figure 1).

La fonction opérationnelle est assurée par des structures de l'IAE (SIAE), qui s'engagent à fournir un travail et un suivi sociotechnique à des salariés liés par des contrats de travail de droit commun de type particulier et un contrat de travail spécifique à chacune des structures fixant les termes exacts du rapport salarial. Les associations intermédiaires (AI) ou les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ont le statut d'association, les premières s'appuyant sur un

régime dérogatoire aux dispositions du droit du travail (principe de double contractualisation)² et les seconds utilisant avant tout le contrat unique d'insertion (CUI) couplé au contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ont adopté en égale proportion un statut d'association ou un statut commercial (SA, SARL, EURL, Scop ou Scic), les premières utilisant essentiellement des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) et les secondes établissant un contrat de mission avec la personne en insertion et un contrat de mise à disposition avec une entreprise accueillante (principe de double contractualisation). Constitués sous forme d'associations, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) sont pilotés et gérés par des petites et moyennes entreprises adhérentes, utilisant majoritairement le contrat de professionnalisation mais aussi le contrat d'apprentissage et le CUI-CIE. A statut associatif et produisant des services de proximité, les Régies de quartier (RQ) peuvent choisir de n'avoir recours à aucun dispositif public d'insertion (15% d'entre elles) ou au contraire se faire agréer par l'État en tant qu'EI (à plus de 50%), ACI (30%), voire les deux (25%), ce qui les conduit à opter en priorité pour l'usage du CDDI par rapport aux CUI, aux contrats de formation en alternance, de professionnalisation et d'apprentissage.

La fonction de financement des SIAE s'établit sur des apports en ressources monétaires non marchandes : financements publics d'investissement et de fonctionnement des structures, soutien à l'emploi des personnes en contrat aidé. Les financements publics des SIAE font intervenir en premier lieu l'État, par l'intermédiaire des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), de la politique de la ville, les Départements allouant selon les cas des subventions d'équipement. Plus particulièrement, les DIRECCTE subventionnent les postes d'accompagnateur dans les structures suivant des modalités variables selon le type de SIAE, les Départements y participent au prorata des allocataires du RSA socle, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans le cadre du Fonds Social Européen (FSE) et certaines Régions pour des contrats aidés non RSA. Les emplois en insertion sont pris en charge en grande partie par l'État à un taux fixé par le préfet de région jusqu'à 95% du Smic pour les CUI-CAE et 47% pour les CUI-CIE et un taux de prise en charge dérogatoire à 105% pour les CUI-CAE conclus par les ACI. Notons d'une part que le taux de prise en charge (et donc le salaire) peut être majoré pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) en CAE et CIE en fonction de la politique en la matière des Départements et, d'autre part, que des exonérations totales (AI et ACI) ou ciblées (GEIQ) de cotisations sociales ainsi que des allègements (EI et ETTI) sur les salaires des personnes en contrats d'insertion participent au système de financement. Les PLIE peuvent financer les actions portées par les SIAE (aides au montage de projets, aux postes d'accompagnateurs socioprofessionnel – ASP, à la mobilité et la formation des salariés en contrat aidé), en mobilisant des ressources monétaires de partenaires publics signataires d'un protocole d'une durée de trois à cinq ans (Préfecture, Département, Région, Communauté(s) d'agglomération) et de l'Europe (FSE). En supplément de ces transferts, au titre de leur compétence politique Emploi-Formation, les Régions peuvent octroyer aux SIAE des aides à la formation professionnelle pour améliorer en substance la qualification des salariés. Les SIAE ont recours à deux autres sources de financements : les subventions des fondations d'entreprise et les recettes provenant de la commercialisation de leurs biens et services.

² Un contrat à durée déterminée signé avec un salarié et un contrat de mise à disposition avec des utilisateurs pouvant être des particuliers (80% des cas), des associations, des collectivités locales et des entreprises.

La fonction de prescription de parcours individualisés d'insertion est assumée par trois acteurs majeurs. Le Département détient la compétence des politiques territoriales d'insertion et doit adopter à ce titre un programme départemental d'insertion (PDI) annuel, dont la mise en œuvre implique un pacte territorial d'insertion (PTI) conclu avec l'ensemble des autres parties prenantes publiques mais aussi privées (organismes compétents en matière d'insertion sociale, associations de lutte contre l'exclusion), dans le but de définir les modalités de coordination des actions à mener en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA socle. Dans le prolongement d'un contrat d'orientation qui précise l'engagement d'un « bénéficiaire » de droits sociaux à suivre l'orientation prescrite par un travailleur social d'une Caisse d'allocation Familiale (CAF) ou d'un Centre communal d'action sociale (CCAS), le droit au RSA s'accompagne d'un contrat d'insertion ou contrat d'engagement réciproque (CER). Établi entre le « bénéficiaire » et un agent de développement local d'insertion du Département (ADLI), le CER peut nécessiter un passage transitoire dans une SIAE. Pôle emploi oriente les demandeurs d'emploi vers des SIAE conventionnées et donne l'agrément préalable à l'embauche. Les missions locales et les PAIO peuvent toutefois être habilitées par Pôle emploi à traiter, par délégation de service pour les jeunes de 16 à 25 ans, des offres d'emploi en direction de l'IAE et réaliser des diagnostics avant l'agrément. Les PLIE, constitués à l'échelle intercommunale, relaient les politiques d'emploi et d'insertion de l'État (Préfecture, DIRECCTE, Pôle emploi) et des Collectivités territoriales. Ils considèrent les SIAE comme des opérateurs potentiels (à côté des organismes de formation, des associations d'accompagnement social, des entreprises...) vers lesquels ils peuvent orienter une partie des personnes inscrite par adhésion dans un parcours d'accompagnement à l'emploi de 18 mois.

1.2. La constitution d'un sentier de dépendance

Les interdépendances fonctionnelles établies entre financeurs/prescripteurs publics et opérateurs privés émanent d'un processus ininterrompu de structuration du secteur au cours des quatre dernières décennies.

L'IAE émerge, au fil des années 1970', au croisement des politiques d'action sociale et de l'emploi et des initiatives entrepreneuriales prises par des professionnels et/ou des militants de la société civile issus pour l'essentiel du travail social et de l'action sociale, de la formation et de l'emploi, du développement local et du développement social urbain (EME, GARDIN, 2002, pp.12-17). La persistance d'un chômage de masse et le développement rapide d'un nouveau type d'exclusion socioprofessionnelle font de l'« handicap social » un objet spécifique de traitement de l'insertion par rapport aux situations « d'handicap physique ou mental » (LEMOINE, 2010, p.171), et par là même vont donner naissance à des structures spécialisées dans l'insertion professionnelle de personnes écartées durablement du marché de l'emploi, comme les centres d'adaptation à la vie active (CAVA) issus des centres d'hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS)³. Comme le rappelle EME (2010), l'avènement d'une démarche de « réinsertion », distincte d'une démarche de « réadaptation », repose dans cette première phase d'éclosion sur deux idées centrales : un accompagnement de transition, « sas » vers le marché de l'emploi, et une autonomisation-responsabilisation de l'individu accompagné en rupture avec le caractère « assistantiel » ou occupationnel du travail social⁴. Dans les années

³ Comme trame juridique, la loi du 19 novembre 1974 et le décret du 15 juin 1976 élargissent la vocation des CHRS, de l'autonomie des personnes par le travail à l'emploi ; la circulaire 44 de la Direction générale de l'action sociale (DGAS) du 10 septembre 1979 distingue les actions destinées aux personnes en difficulté sur le marché du travail et celles réservées aux personnes handicapées physiques ou mentales.

⁴ Soulignons que la substitution du terme « réadaptation » par celui de « réinsertion » dans la dénomination des CHRS n'interviendra qu'avec la loi du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions.

1980', confrontés à un sous-emploi chronique, les pouvoirs publics ont progressivement consenti à reconnaître légalement et à soutenir la création d'entreprises sociales spécialisées dans l'insertion par le travail se démarquant des référentiels administratifs et professionnels de l'action publique : d'un côté, par référence au modèle marchand concurrentiel, des entreprises intermédiaires transformées en entreprises d'insertion en 1989 ; de l'autre, les associations intermédiaires, légalisées en 1987, ou encore les régies de quartier, dans le cadre d'une cogestion de territoires urbains, se sont construites sur un modèle de développement local non marchand (EME, 1997). Au cours des années 1990' et 2000', la structuration de l'IAE s'est accélérée, suivant une « logique d'hétéro-insertion » (EME, GARDIN, 2002) marquée par le pouvoir de coercition de l'Etat et une spécialisation intra-sectorielle.

L'Etat a ainsi usé de ses prérogatives pour encadrer le secteur par voie législative et réglementaire. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 (articles 11 à 20) constitue le socle juridique de l'IAE. Elle précise les missions du secteur et en donne une définition unifiée, identifie les types de structures (activités dans les secteurs marchand, activité d'utilité sociale, activité mixte) et les principes relationnels aux pouvoirs publics (conventionnement des structures, pilotage politique, agréments des publics, aides publiques), octroie à l'IAE un statut à part entière dans le code du travail. D'autre part, la loi de programmation pour la Cohésion Sociale promulguée le 18 janvier 2005 a conforté les moyens d'action du secteur tout en promouvant les logiques contractuelles : hausse de 35% du nombre de postes financés dans les EI, généralisation des dispositifs d'accompagnement des AI, création d'une aide à l'accompagnement socioprofessionnel dans les ACI, doublement de la dotation de l'Etat au Fonds départemental d'insertion.

Plus récemment, quatre nouvelles dispositions légales performatives ont contribué à la transformation économique du secteur. En premier lieu, transcrivant la directive européenne 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics, le décret du 1^{er} août 2006 institue les règles de concurrence par la voie d'appels d'offre incorporant des clauses sociales et professionnelles. La loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 renforce la politique d'activation de l'emploi avec la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), complète le dispositif d'accompagnement avec l'obligation d'un suivi du parcours d'insertion par un référent et d'un tutorat exercé au sein des SIAE, et élargit les possibilités de parcours des salariés en contrat aidé à travers l'autorisation de périodes d'immersion auprès d'autres employeurs (GIANFALDONI, PETIT, 2011, pp.193-195). La circulaire DGEFP du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE introduit des objectifs opérationnels en termes de sorties emplois systématiquement négociés, « sur la base d'un projet d'insertion territorialisé présenté par la structure, en lien avec les moyens mobilisés et associés à des indicateurs qui permettent d'apprécier les résultats finalement obtenus ». La circulaire DGEFP du 5 novembre 2009 relative à l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion (CUI) au 1er janvier 2010 stipule que la mise en place du CUI doit permettre de « rationaliser les dispositifs d'emploi et d'insertion », en simplifiant l'architecture des contrats aidés, et de créer un « nouvel instrument d'insertion », dans une optique de performance pour les politiques publiques et d'efficacité pour les employeurs.

De manière concomitante, les SIAE se sont regroupées dans des fédérations nationales suivant des logiques corporatistes et se sont professionnalisées. A la suite de la création du comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) et du comité national des entreprises

d'insertion (CNEI) en 1988, les GEIQ se fédèrent dans un comité national de coordination et d'évaluation (CNCE) en 1994, les ACI dans le réseau national chantier-école (RNCE) en 1995 et les AI dans l'union nationale des associations intermédiaires (UNAI) en 2001. Les SIAE peuvent parallèlement être affiliées à des réseaux transversaux de services (juridique, centre de ressources, observatoire, relais auprès des décideurs publics, ...) et de formation comme le COORACE (Coordination des Organismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi) créé en 1985, ou encore à des réseaux sur la base d'une activité productive comme le réseau Cocagne, créé en 1999, qui rassemblent les ACI spécialisés dans l'exploitation maraîchère biologique. A un tout autre niveau, l'activité d'accompagnement évolue rapidement vers une technicisation des métiers et une division sociotechnique. Les démarches qualité par la certification de l'accompagnement en cours de promotion ou d'application (surtout pour les AI et EI) participent, sous couvert d'amélioration de la qualité de l'insertion des salariés en parcours, à la standardisation des pratiques de travail et des services rendus⁵.

Ces dernières années, nous assistons à une bifurcation de la trajectoire de développement du secteur. Sous l'influence grandissante des politiques de marchés publics et d'activation de l'emploi, un ensemble de normes contractuelles et d'ingénierie administrative affectent les capacités et les stratégies autonomes des SIAE : procédures d'optimisation des budgets (maîtrise et contrôle) ; évaluation des fournisseurs de services d'accompagnement à l'emploi perçus comme des prestataires de services (GIANFALDONI, ROSTAING, 2010). L'évolution substantielle de l'encadrement légal du secteur et l'émergence de nouvelles modalités de financement et d'évaluation des entreprises associatives ont affecté ces dernières années la nature de l'offre (organisations à but lucratif / organisations à but non lucratif OBNL), créé les conditions de développement d'une concurrence et renforcé les exigences professionnelles quant aux techniques requises en gestion, en production et dans l'accompagnement. Il ne convient pas d'interpréter ce mouvement d'ensemble comme le passage d'une régulation publique tutélaire à une régulation concurrentielle (ENJOLRAS, 2002, pp.58-59), mais plutôt comme un phénomène de convergence vers une régulation publique tutélaire-marchande.

2. Les dynamiques d'innovation sociale

2.1. La portée politique et stratégique des transformations sociales

Si la régulation publique tutélaire s'est affirmée de longue date dans l'IAE, l'inflexion récente vers une régulation marchande est venue la compléter plus que de s'y substituer, donnant progressivement naissance à un mode complexe de régulation publique, à la fois tutélaire et marchande. La régulation publique tutélaire-marchande aménage des rapports quasi-marchands / marchands et des rapports quasi-hiérarchiques entre acteurs publics et SIAE, qui obligent ces dernières à renouveler leurs stratégies organisationnelles (*Cf. figure 2*).

⁵ Le CNEI a ainsi lancé en 2000 le label *Qualirei*, dans un double objectif : vis-à-vis de commanditaires publics ou privés, garantir une tangibilité de la qualité des pratiques sociales des entreprises d'insertion ; promouvoir en interne « un outil de management et de progrès », qui « permet de constater, prévenir et corriger d'éventuels écarts par rapport aux bonnes pratiques, afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement socioprofessionnel ». La certification du référentiel *Qualirei* par l'AFNOR s'est matérialisée par un « référentiel de système de management » mis en œuvre depuis juin 2011 pour toutes les EI et ETTI souhaitant obtenir un certificat qualité. Résultant d'une démarche qualité initiée dès 1996 par le COORACE, la certification CEDRE est une autre illustration de démarche qualité qui doit « répondre en priorité aux exigences des personnes en situation précaire et à celles de leurs clients et financeurs ».

Les rapports de quasi-marché s'établissent sur des transactions marchandes administrées, par la voie d'appels d'offre (mise en concurrence pour la prestation de travaux, fournitures ou services), de marchés publics dédiés (comportant une clause sociale⁶), de marchés de gré-à-gré (transaction bilatérale et peu réglementée). Parallèlement, le rationnement des budgets publics, se traduisant par des diminutions de subventions publiques, conduisent les SIAE à rechercher des sources de financements privés suivant deux axes principaux. Dans une optique stratégique de mécénat, les fondations d'entreprise tendent à les subventionner au titre de la professionnalisation des structures (Fondation Agir pour l'emploi), d'actions éducatives ou de formation, des projets sectoriels ou environnementaux innovants (Fondations Kronenbourg, Carrefour, Veolia, Vinci, Macif, ...) ou ciblés sur l'accès à la citoyenneté, à la culture et à l'emploi pour certains types de « publics » exclus (Fondations Groupe Chèque déjeuner, La Mondiale, Crédit Coopératif et Société Générale, ...). Notons le caractère marginal et ponctuel des subventions de mécénat. Une part variable des recettes des SIAE provient de ressources purement marchandes à travers de prestations de biens et services aux particuliers ou aux entreprises, avec des écarts significatifs entre SIAE (ACI : 40% ; EI : 75% AI et ETTI : 90%).

Les rapports de quasi-hiérarchie s'établissent sur des transactions non marchandes administrées, par la voie de procédures d'attribution de subventions publiques de plus en plus liées à des prestations déléguées de service et donc soumises à des contreparties en termes de produits à réaliser ou de résultats à obtenir. Quatre directions sont privilégiées : les appels à projet sur des « publics cibles »⁷ ; les subventions de développement social sur des zones spécifiques (agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU) ; les subventions corrélés à la prise en charge et aux taux de placement des allocataires de minima sociaux ; les subventions assujetties aux résultats obtenus en « sorties emploi » suivant des grilles paramétrées de *scoring*. Cette dernière direction impose aux SIAE un cadre coercitif, tendant à substituer aux logiques administratives de financement public qui prévalaient jusque là des logiques managériales. Les DIRECCTE et les PLIE appliquent ainsi des grilles d'évaluation des taux d'insertion des SIAE au titre de leurs financements de postes d'accompagnement. Au moyen d'indicateurs de « sorties emploi » et de « sorties dynamiques », les DIRECCTE vise à obliger les SIAE à adresser des résultats annuels chiffrés en termes d'embauches et de formation avérées par rapport au total des fins de contrats d'insertion⁸. Parallèlement, le transfert de FSE des PLIE aux SIAE est conditionné à des contrôle de résultats en termes de « sorties emploi » (42%) ou « sorties formation qualifiante » (8%). Si la procédure formelle du « dialogue de gestion » doit permettre de tenir compte de la conjoncture et des spécificités

⁶ Article 14 : au titre de la promotion de l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion et de la lutte contre le chômage, les conditions d'exécution d'un marché réservent une part des heures de travail générées par le marché à une action d'insertion. Article 53 : les conditions d'exécution d'un marché public de travaux ou de services favorisent les entreprises prenant en considération des « publics en difficulté » et démontrant leur performance en matière d'insertion. Article 30 : l'objet du marché est l'insertion sociale et professionnelle et concerne les structures dont la finalité est la prise en charge des personnes les plus éloignées de l'emploi par des prestations d'appui à l'emploi, de formation ou d'expériences pré-qualifiantes ou « certifiantes ».

⁷ Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément. L'appel à projet débouche en général, comme l'indique la circulaire, sur une subvention, la personne publique invitant tous les candidats à produire des projets en réponse à une problématique donnée.

⁸ 60% au moins des salariés en insertion doivent se retrouver dans l'une des trois situations suivantes :

- un « emploi durable » (taux de 25% a minima) : CDI, CDD ou mission d'intérim de six mois et plus, stage ou titularisation dans la fonction publique, création d'entreprise ;
- un « emploi de transition » : CCD ou mission d'intérim de moins de six mois, contrats aidés hors SIAE ;
- une « sortie positive » : formation ou embauche dans une autre SIAE.

territoriales, à travers les négociations entre techniciens d'une DIRECCTE et responsables de SIAE, l'entrée en vigueur en 2011 des « contrats de performance » corrélant le financement des postes d'accompagnateurs socioprofessionnels aux taux de sortie en emploi durable et formation qualifiante s'apparente à un financement à l'acte avec obligation de résultats. C'est une étape supplémentaire dans l'application d'une politique visant l'optimisation de la « performance sociale ».

La régulation tutélaire-marchande implique d'une part de nouveaux principes contractuels et d'imputabilité, à travers lesquelles les SIAE s'engagent sur des contrats incitatifs et doivent rendre des comptes (principe d'*accountability*) sur leurs résultats en matière de production de biens et services « marchandables » et de prestations de service d'insertion quantifiables. Elle déstabilise d'autre part les SIAE, en exposant leur modèle économique aux mécanismes concurrentiels. Ces logiques économiques et managériales ont donc un impact sur les stratégies organisationnelles des SIAE, à la fois sur leur mode d'organisation entrepreneuriale et sur leur mode d'organisation de l'accompagnement.

Le secteur de l'IAE se caractérise par une offre atomisée⁹. Pour autant, un certain nombre d'entreprises sociales d'insertion par le travail développent des stratégies de concentration. Participant à une régulation privée du secteur, ces stratégies obéissent à des rationalités économiques de recherche d'effets de taille, d'agglomération, de complémentarité ou de mutualisation de ressources (connaissances, compétences, actifs), de différenciation et de combinaison des prestations, de réduction des asymétries d'information et des coûts de transaction, dans l'objectif de répondre plus efficacement aux nouveaux impératifs des politiques publiques, de pouvoir capter des marchés privés et d'avoir un accès facilité aux financements bancaires. À côté d'une multitude d'entreprises sociales de très petites tailles, présentes pour la plupart dans une branche professionnelle déterminée (AI, ACI, EI, ...), se sont ainsi constitués des groupes d'entreprises de service suivant des logiques d'intégration (intra-branche ou intra-sectorielle) ou de diversification mineure (extension de l'activité professionnelle au secteur des services à la personne (SAP) en aval ou au secteur de l'insertion sociale (CHRS) en amont). Les SIAE de taille modeste sont désormais amenées à se repositionner sur des stratégies de quasi-intégration, au travers d'alliances coopératives construites pour pouvoir s'ajuster avec cohérence et amplitude aux quasi-marchés (co-traitance, sous-traitance), couvrir plusieurs branches et territoires administratifs (délégation de mandataire) et mettre en commun des ressources matérielles, humaines et monétaires (partenariat d'investissement et de gestion d'exploitation).

L'opérationnalité du pilotage par indicateurs de l'employabilité repose sur une administration « procéduralisée » des dispositifs d'accompagnement, qui tend à imposer une technicisation des rapports entre prescripteurs-financeurs et SIAE. L'application des logiciels de *reporting* contribue à une réorganisation en cours de l'accompagnement socioprofessionnel : dépersonnalisation des rapports d'encadrement et objectivation des pratiques ; dévalorisation de la dimension sociale du métier d'ASP et délégitimation de leur engagement militant. Certaines directions de SIAE ont y compris remplacé les ASP, psychologues du travail de formation, par des managers d'équipe ou externalisé la fonction socioprofessionnelle en faisant appel à des cabinets spécialisés. De manière simultanée, les cibles de retour à l'emploi s'avèrent hors d'atteinte pour des salariés en insertion supportant des difficultés sociales

⁹ Le secteur (hors GEIQ) était composé en 2008 de 3456 SIAE, dont 42% d'ACI, 29% d'EI, 23% d'AI et 7% d'ETTI. DARES Analyses – publication de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

exacerbées (santé, logement, mobilité, ...) et accompagnés dans un temps limité (6 à 12 mois en moyenne en fonction des politiques départementales). Cet état de fait accule les SIAE les plus concernées (surtout les ACI), confrontées à des contraintes productives et commerciales renforcées, à opérer un processus de sélection à l'entrée en contradiction avec l'intérêt des allocataires et en opposition avec les référents sociaux (département, Pôle emploi) mobilisés sur des actions de remise à l'emploi.

2.2. Le caractère incrémental des innovations sociales

Les stratégies organisationnelles des SIAE induisent des innovations mineures assimilées à des apprentissages opérationnels (*learning by doing* et *learning by using*). Inscrivant les normes et les valeurs dans la dimension concrète des relations de travail et des interfaces entre opérateurs, l'organisation-activité est le creuset des actes de gestion au quotidien des incertitudes en vue d'apporter des solutions pratiques aux problèmes récurrents ou émergents. Les ressources de l'innovation sociale se créent ainsi dans l'aménagement des procédures et des règles, la formation-transformation de routines opérationnelles, prenant une forme tacite ou codifiées et engendrant des normes d'activité. Ayant pour finalité d'éliminer le plus possible les incertitudes de fonctionnement en vue d'atteindre des objectifs dictés ou fixés, l'organisation-institution peut identifier et rendre légitime certaines normes d'activité, reconnues ainsi comme normes explicites se confrontant aux standards d'action des processus de rationalisation. Les dynamiques d'innovation sociale déclenchent par conséquent des apprentissages organisationnels, que nous caractérisons par analogie aux analyses d'ARGYRIS, SCHÖN (1996) et TEECE, PISANO, SHUEN (1990) à deux niveaux (*Cf. figure 2*).

Au travers d'arrangements organisationnels, les ressources sociales tacites et codifiées s'incorporent dans des routines organisationnelles contribuant au stock de compétences détenues par une SIAE (routines statiques), ou renouvellent les capacités stratégiques des SIAE en cours d'intégration, de diversification ou de quasi-intégration (routines dynamiques). Les normes d'activité sont façonnées pour répondre, par arrangements organisationnels entre acteurs, à des situations problématiques circonstanciées liées à tout projet d'expansion des capacités de production et de commercialisation des SIAE ainsi qu'à la mise en œuvre des parcours d'insertion.

D'une part, les logiques d'intégration-diversification et les alliances coopératives requièrent des facultés cognitives et comportementales de la part des SIAE concernées. Dans la dimension cognitive, l'articulation des ressources codifiées et tacites favorise des apprentissages localisés en conception de projet ou en production, permettant d'élargir les compétences respectives des SIAE et augmenter leurs « performances sociales » en dégagant des économies de spécialisation et de variété. Dans la dimension comportementale, les regroupements ou rapprochements entre SIAE impliquent de construire les bases d'une confiance relationnelle afin de partager les compétences mémorisées (règles de fonctionnement résultant de savoirs acquis et expérimentés) et faire émerger des compétences dynamiques (règles de constitution donnant accès à de nouvelles connaissances collectives).

D'autre part, l'accompagnement socioprofessionnel à proprement dit constitue le cœur de métier des SIAE. L'accompagnement personnalisé est considéré comme la condition d'un parcours réussi d'insertion sociale et professionnelle : la personne à insérer n'est pas assistée ou « occupée » mais employée, sur la base d'une démarche volontaire ; un engagement réciproque initial, personnel et professionnel, est pris entre le représentant d'une structure et le salarié en insertion ; celui-ci est mis en situation de travail, avec une fonction et des missions

définies, encadré par un binôme accompagnateur socioprofessionnel (ASP) - encadrant technique (ET). Les ressources de l'innovation sociale se créent au cours des activités de valorisation de l'évolution de la personne, dans la singularité et la cohérence globale des parcours aux différentes étapes de l'insertion. Les normes d'activité se réfèrent à un ensemble de règles construites à travers les acquis d'expérience des binômes ASP-ET et à l'usage qu'ils font des procédures à leur disposition (guides méthodologiques de l'accompagnement, grilles d'entretiens de recrutement, plannings, fiches de suivi individuel, grilles d'évaluation, mémoires techniques).

Au travers d'arrangements institutionnels, les normes d'activité sont reconnues dans les limites fixées par les normes prescrites en vigueur (apprentissage en simple boucle) ou modifient les normes prescrites jusqu'à la remise en cause les modèles de référence (apprentissage en double boucle). En prolongement de la catégorisation qu'en donne NORTH (1971), nous distinguons les « *fundamental institutional arrangements* » et les « *secondary institutional arrangements* ». Les arrangements institutionnels fondamentaux (Conseils départementaux de l'IAE – CDIAE, instances de suivi technique ou de gestion des Départements) participent à la rationalisation de l'innovation sociale comme micro-institutions relais de la régulation publique tutélaire-marchande. Les arrangements institutionnels secondaires participent centralement à l'institutionnalisation de l'innovation sociale comme micro-institutions réceptacles inscrites dans les territoires et aménageant des espaces de d'intermédiations plus ou moins formels et à géométrie variable. Les arrangements institutionnels secondaires possèdent une double fonction d'interprétation-adaptation des normes prescrites et de sédimentation-canalisation des normes d'activité (GIANFALDONI, 2012).

Ainsi, en tant qu'organisations intermédiaires instituées, les PLIE s'affirment comme les principaux gestionnaires des clauses sociales et assument aussi une fonction de traduction des procédures d'évaluation du FSE aux SIAE, afin que celles-ci les intègrent et fassent évoluer leurs pratiques d'accompagnement. La rationalité d'efficacité et d'efficience imprimée par les différents prescripteurs de parcours conduit actuellement les PLIE à adopter des méthodes et des outils techniques relevant de l'ingénierie de production et de projet. Dans ce cadre, les accompagnateurs à l'emploi (AE) doivent contrôler les parcours d'insertion, du contrat d'engagement de l'adhérent à insérer jusqu'aux débouchés en emploi ou formation. Mais en raison d'un nombre conséquent de personnes à prendre en charge et d'une connaissance très partielle du travail à réaliser, ils délèguent aux ASP, salariés des SIAE, l'essentiel de leurs tâches. En outre, les modalités de contrôle des SIAE ne portent que sur la vérification de l'effectivité de l'accompagnement et les objectifs d'évaluation de sorties emploi sont le plus souvent relativisés. Les comités de suivi et les visites sur site sont plutôt envisagés comme des moments de confrontation des perceptions des actions à poursuivre ou à entreprendre, afin d'apporter des solutions concrètes à des écueils de parcours. Partagés entre modélisation et formalisation des pratiques sociales, les PLIE tentent d'accommoder les normes d'activité aux normes prescrites.

En second lieu, les médiations se déploient au sein de réseaux territorialisés, émergents et extensibles, d'acteurs publics et privés. Les Collectifs infra ou interdépartementaux de SIAE peuvent s'avérer des interlocuteurs privilégiés pour les services de l'État et les collectivités territoriales. Le fonctionnement en commissions dans les domaines de la formation, des marchés publics, de la valorisation des structures, et leur présence dans les CDIAE s'avèrent essentiels à la formulation de propositions crédibles face aux acteurs publics. La coopération entre responsables de SIAE et techniciens de structures publiques (pôle insertion d'un Conseil

général, PLIE, Centres communaux d'action sociale, ...) permet aussi de concevoir et de mettre en œuvre des modes d'action ajustés à la singularité des « publics » et aux particularismes locaux, allant jusqu'à co-construire des projets novateurs et promouvoir des initiatives socioéconomiques qui n'entrent pas dans les normes prescrites.

Conclusion

Dans une perspective sectorielle, notre analyse des dynamiques d'innovation sociale croisent les processus de transformations sociales et d'innovations sociales avec les mouvements de normalisation politique et d'évolution organisationnelle.

Nous avons pu établir que les processus de transformations sociales sont largement dépendants du régime de gouvernance instauré par l'Etat. L'IAE s'est fondée et développée durant trois décennies sur une gouvernance corporatiste-partenariale, à laquelle s'adossait une régulation tutélaire-réciprocaire. L'Etat exerçait un pouvoir contraignant et relativement discrétionnaire par le biais de subventions publiques et des conventionnements administratifs, les critères d'attribution et d'évaluation pouvant être discutés et les objectifs coproduits. Au cours des dix dernières années, le secteur a connu une bifurcation de trajectoire vers une gouvernance corporatiste-concurrentielle marquée par une régulation tutélaire-marchande. Les financements publics introduisent des formes contractuelles incitatives et l'instrumentation publique des SIAE tend à soumettre le service à une évaluation basée sur des paramètres de prix et des standards de qualité de la prestation. Pour autant, les nouvelles stratégies organisationnelles des SIAE prouvent l'autonomie d'adaptation de ces entreprises sociales et leurs capacités de contribution aux transformations sociales.

Il ressort que les processus d'innovations sociales, processus de création et d'objectivation de ressources sociales, découlent d'arrangements organisationnels nécessités par les stratégies organisationnelles des SIAE : des inventions sociales aux nouveaux usages sociaux d'artefacts techniques, de supports d'activité et d'intermédiaires relationnels. Pour finir, l'existence d'arrangements institutionnels montre la nécessité d'espaces d'intermédiation dans une optique d'institutionnalisation de l'innovation sociale : les conflits et négociations entre normes prescrites et d'activité aboutissent à une prise en compte des nouveaux usages sociaux, qui peut se révéler qu'extrêmement partielle ou conduire à une systématisation et agrégation de nouvelles conventions sociales.

Figure 1 : L'inter-fonctionnalité du secteur de l'insertion par l'activité économique

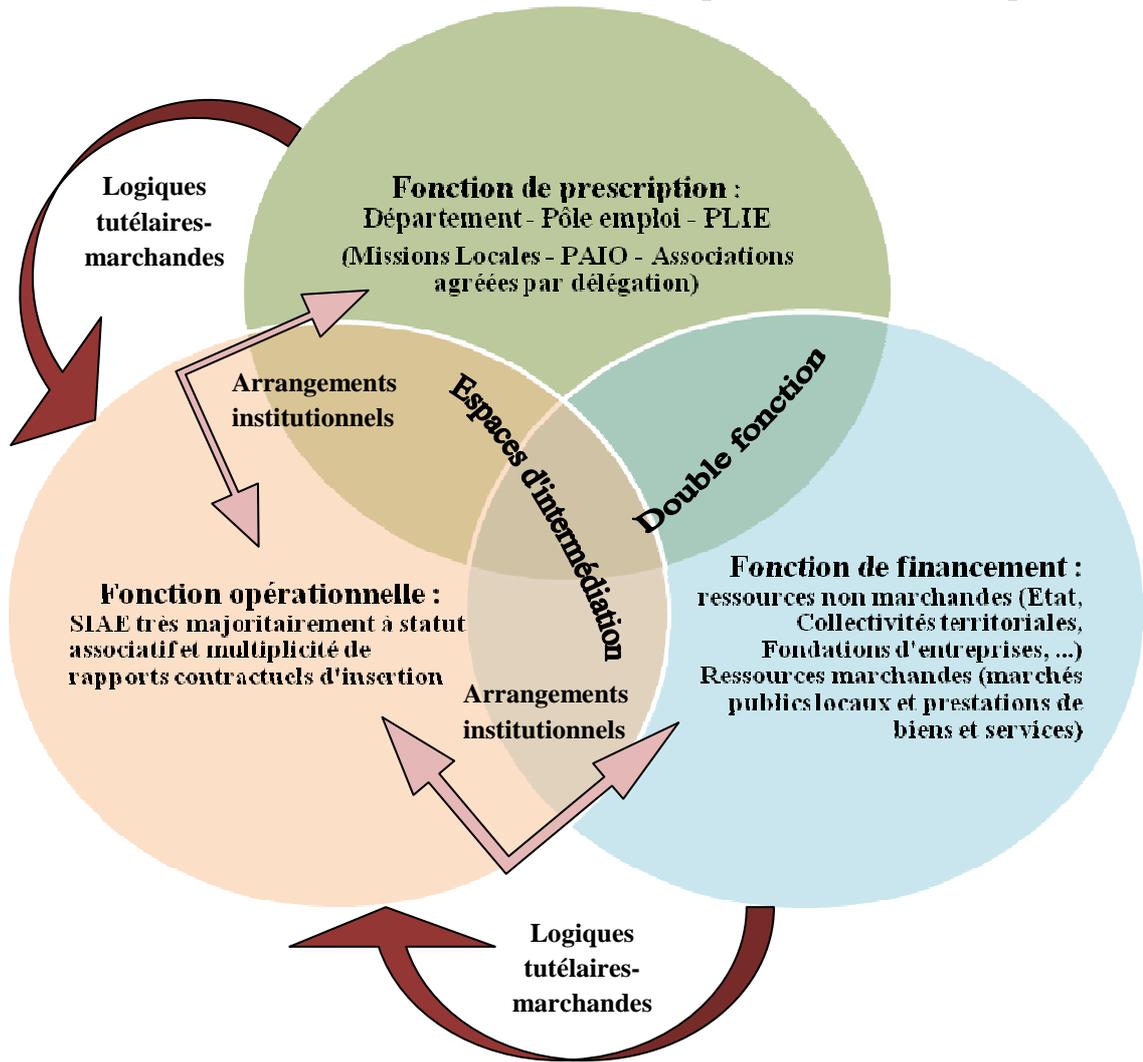


Figure 2 : Les dynamiques d'innovation sociale

	Transformations sociales	Innovations sociales
Mouvement de normalisation politique	<p>Régulation publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentations quasi-marchande et marchande - Instrumentation quasi-hiérarchique 	<p>Arrangements institutionnels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traduction-adaptation des normes prescrites - Sédimentation-canalisation des normes d'activité
Mouvement d'évolution organisationnelle	<p>Régulation privée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stratégies d'intégration et de diversification - Stratégies de quasi-intégration - Stratégies d'organisation professionnelle 	<p>Arrangements organisationnels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création de ressources sociales tacites et codifiées - Engendrement de normes d'activité

- Rationalisation
- Institutionnalisation

Bibliographie

ALTER N. (2000), *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF.

ALTER N. (2002), « L'innovation : un processus collectif ambigu », ALTER N. (dir.), *Les logiques de l'innovation. Approches pluridisciplinaires*, Paris, La Découverte, pp. 15-40.

ARGYRIS C., SCHÖN D. (1996), *Organizational Learning II, Theory, Method, and Practice*, San Francisco, Addison-Wesley Publishing Company.

BOUCHARD M. J. (2007), « L'innovation sociale en économie sociale », HARRISON D., KLEIN (dir.), *L'innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 121-138.

CLOUTIER J. (2003), « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? », *Cahiers du CRISES*, n° ET 0314, novembre, Montréal.

EME B. (1997), « Les régies de quartier, creuset de lien civil », *Economie et Solidarités*, volume 28, n°2, p.33-54.

EME B., GARDIN L. (2002), « Les entreprises sociales d'insertion par le travail en France », *Working Papers Series*, n° 02/01, EMES European Research Network, Liège.

EME B. (2010), « Petite histoire de l'insertion par l'économique », *Alternatives Economiques Poche*, n° 044, mai.

ENJOLRAS B., 2002, *L'économie solidaire et le Marché. Modernité, société civile et démocratie*, L'Harmattan, Paris.

GIANFALDONI P., ROSTAING F. (2010), « L'Insertion par l'Activité Economique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance », *Politiques et Management Public*, volume 27, n°1, p. 143-165.

GIANFALDONI P., PETIT F. (2011), « La contractualisation de l'accompagnement dans l'insertion par l'activité économique », Kerleau M., Laguérodié S., Outin J.-L. (dir.), 2011, *Crise, inégalités et pauvretés*, Presses Universitaires de Louvain, pp. 191-203.

GIANFALDONI P. (2012), « Les attributs de l'innovation sociale dans l'insertion par l'activité économique », *Innovations*, n°38, pp. 129-150.

GIDDENS A. (1984), *The Constitution of Society : Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.

HALL P., TAYLOR R. (1996), « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.

LEMOINE Y. (dir.) (2010), *L'insertion : enjeux et dispositifs*, Paris, IDAES.

LEVESQUE B. (2005), « Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social : approches théoriques et politiques publiques », *Cahiers du CRISES*, n° ET 0507, mai Montréal.

NORTH D. (1971), « Institutional Change and Economic Growth », *The Journal of Economic History*, vol.31, n°1, p. 118-125.

NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

TEECE D., PISANO G., SHUEN A. (1990), « Firm capabilities, resources and the concept of strategy : Four Paradigms of Strategic Management », *Center for Research in Management, University of California at Berkeley*, CCC Working paper n° 90-8, december.