

Patrick Gianfaldoni

Maître de conférences en sciences économiques – Laboratoire Biens Normes et Contrats (LBNC)

Responsable du Master *Politiques Sociales* – UFR Droit Économie Gestion – Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV)

CONFERENCE**L'insertion professionnelle : moteur à l'économie ?**

L'insertion recouvre un large champ de services à dimension sociale, mis en œuvre dans l'objectif de maintenir une cohésion sociale, avec en ligne de mire cinq risques sociaux : santé, vieillesse-survie, logement, pauvreté-exclusion sociale, emploi. Processus de socialisation secondaire (espace organisé et institué dans la société), l'insertion relève à la fois de dispositifs d'action publique et de pratiques privées, caritatives, philanthropiques, sanitaires, éducatives, formatives. Il convient ainsi de distinguer l'action sociale de l'aide sociale quand on s'intéresse à l'insertion dans le cadre des politiques sociales. Selon Aubin (2010), « l'aide sociale est une réponse institutionnelle, une obligation pour la collectivité à une situation factuelle qui crée un droit pour l'individu » alors que « l'action sociale est une faculté pour une personne publique ou privée d'intervenir dans tel ou tel domaine afin de combler les éventuelles carences de l'aide sociale ».

Dans l'ensemble des secteurs de référence des politiques sociales ou de l'intervention sociale, le paradoxe actuel réside dans la coexistence d'une législation-réglementation renforcée des activités opérationnelles et d'un retrait affirmé des financements publics sous la forme de subventions. Cette double perspective performative livre un éclairage très significatif sur la mutation en cours des mécanismes institutionnels de protection sociale et plus particulièrement sur les transformations du champ de l'insertion (Elbaum, 2008). En prolongement, on assiste à un effacement du principe d'autonomisation, qui relève d'un accompagnement spécifié permettant l'adaptation de personnes fragiles à leur milieu social environnant, et à son remplacement par le principe de responsabilisation d'agents privés pro-activés (structures opérationnelles et « publics » ciblés) dans leur participation au moyen de contractualisations incitatives (Elbaum, 2007). Dans un contexte de chômage de masse, de préca-salarisation et de freins périphériques à l'emploi (santé, logement, mobilité, qualification), les agents à insérer professionnellement doivent s'appuyer sur des dispositifs gérés et opérationnalisés par des agents institués et conventionnés. Ces dispositifs ont vocation à mobiliser les ressources nécessaires des agents en insertion, afin qu'ils construisent leur projet personnel et puissent devenir « acteur stratégique, auteur ou co-auteur » de leur employabilité (Ebersold, 2004). Partant du postulat des effets de désincitation à l'entrée sur le marché de l'emploi et de dépendance sociale que constitueraient les revenus de transfert (Pisani-Ferry, 2000), comme le versement de minima sociaux, la promotion des mesures d'activation de l'emploi se justifie alors par leur faculté à proposer des solutions concrètes aux trappes à chômage et à pauvreté.

L'insertion professionnelle repose fondamentalement sur des politiques de l'emploi portées par des pouvoirs publics centralisés (l'Etat au sens restrictif du terme) ou décentralisés (les Départements pour l'insertion en tant que telle et les Régions pour la formation professionnelle). Cependant la transition d'un mode de gouvernement politique à des modes de gouvernance, impliquant diverses parties prenantes publiques et privées présentes sur des espaces géographiques et administratifs délimités, peut s'interpréter comme un « évidemment intellectuel » du politique et le développement « d'institutions dépolitisantes » (Jobert, 2003). Ainsi, le rôle et la légitimité des acteurs publics et privés, « la possibilité de faire valoir ses positions » (Moreau Defarges, 2003), mettent en jeu des connaissances techniques ou résiliantes, des savoirs d'expertise ou d'expérience, des compétences organisationnelles ou opératoires. L'insertion professionnelle s'inscrit donc dans les politiques de l'emploi territorialisées qui associent, non pas dans leur conception mais dans leur application, des agents publics et des structures intermédiaires.

Dans ce contexte socioéconomique et ce cadre institutionnel, l'insertion professionnelle est-elle moteur à l'économie (et laquelle ?) ou appendice d'une économie dont elle épouse les logiques rationnelles ? Suivant l'un ou l'autre de ces deux angles de vue, il est présupposé que l'insertion professionnelle doit créer des conditions favorables à une (autre) croissance économique ainsi qu'à des usages prescrits, renouvelés ou alternatifs des ressources humaines.

1. Deux secteurs professionnels distincts

L'insertion professionnelle recouvre deux secteurs professionnels principaux : l'appui à la création d'activités (ACA) et l'insertion par l'activité économique (IAE). Le premier est caractérisé par des dispositifs de conseil et de financement portés par des parties prenantes hétérogènes organisées en réseaux en vue de la création de micro-entreprises, suivant cinq étapes : l'accueil du porteur de projet, le conseil, la prise de garantie, le crédit et le suivi. Le second est caractérisé par des dispositifs permettant à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail sur une période donnée et d'un accompagnement adéquat en vue de faciliter leur insertion par le travail salarié. Précisons qu'il s'agit bien de secteurs professionnels puisque l'ACA ne se réfère à aucune branche d'activité particulière (industrielle, agricole, service) et l'IAE repose sur une multitude d'activités productives (agricole, bâtiment, services à la personne, traitement des déchets,).

L'ACA propose une combinaison de services, portant sur le conseil, le transfert des connaissances et le soutien financier de porteurs de projet, dans le cadre général de missions d'intérêt général et d'intérêt collectif, et suivant un mode d'insertion ou de réinsertion par l'emploi non salarié. Cinq catégories d'organisations instituées ont été repérées : des organismes publics ou parapublics, des organismes associatifs de l'économie solidaire, des organismes d'épargne et de crédit appartenant (généralement) au secteur de l'économie sociale, des entreprises de services du secteur marchand (Gianfaldoni, 2005).

Les organismes publics ou parapublics ont une influence déterminante. D'une part, l'Union européenne, l'Etat central et les collectivités locales impulsent les dispositifs généraux de politique publique, qui fixent les règles de conduite aux associations notamment. D'autre part, l'attribution de financements publics permet de rendre solvable le service d'accompagnement, non seulement en subventionnant les organismes mais aussi en apportant des aides ou en octroyant des facilités financières aux créateurs. Les associations d'accompagnement (Boutiques de Gestion, associations locales) sont spécialisées sur le conseil et sur un suivi post-crétion limité, et peuvent intervenir sur le financement. Les associations de financement (Plates-formes d'Initiatives Locales – PFIL, Association pour le Droit à l'Initiative Economique – ADIE) sont centrées sur les prêts (d'honneur ou complémentaires), mis en œuvre en collaboration avec les organismes bancaires, et développent un suivi post-crétion. Les organismes d'épargne et de crédit de l'économie sociale (principalement des banques coopératives) apportent des capacités de financement (fonds de garantie et prêts à taux zéro) et les connaissances spécifiques du secteur bancaire à travers une participation à l'instruction des dossiers et aux comités de crédit. Les entreprises du secteur marchand, de petite taille, se comportent en donateurs et livrent des connaissances opérationnelles aux créateurs. Les dons peuvent alimenter les fonds de garantie ou soutenir financièrement le fonctionnement des PFIL ou de l'ADIE.

Trois points méritent d'être soulignés :

- il convient de discerner dans les dispositifs d'accompagnement et de financement des formes organisées spécifiques, comme les couveuses d'entreprises, et des formes dévolues à des projets d'entrepreneuriat collectif ;
- Soulignons l'émergence de formes hybrides comme les Coopératives d'Activité et d'Emploi (CAE), créées en 1995, qui tendent à effacer la frontière entre salariat et entrepreneuriat, entre démarche individuelle et collective, en offrant à des porteurs de projet un lieu d'accueil et un statut d'entrepreneurs-salariés.
- En période de récession économique, les porteurs de projet créent le plus souvent des micro-entreprises pour créer leur propre emploi, et le surcroit ou le fléchissement d'activité des organismes associatifs accompagnants ou financeurs résultent des corrélations suivantes : récession économique → hausse significative des projets de création de micro-entreprises ; reprise économique → Baisse significative des projets de création de micro-entreprises. En d'autres termes, la variation de création de micro-entreprises est fonction des évolutions macroéconomiques.

L'IAE est composé d'une diversité d'acteurs, publics et privés, confrontant deux conceptions différenciées de l'insertion par la remise au travail : d'un côté, une mission de service public déléguée à des opérateurs privées, principalement associatifs, mais définie et contrôlée par des financeurs et des prescripteurs publics ; de l'autre, un ensemble d'activités professionnelles codifiées par voie réglementaire (voir encadrées législativement) et développées par une hétérogénéité d'entreprises sociales d'insertion par le travail (ESI). Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est encadré par voie législative et

réglementaire. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 délimite le cadre juridique de l'IAE, en définissant les missions du secteur et en identifiant les structures par leurs activités marchandes ou d'utilité sociale. Elle détermine aussi les principes d'intervention des pouvoirs publics (conventionnement des structures, pilotage, agréments des publics, aides publiques) et octroie à l'IAE un statut à part entière dans le code du travail. L'IAE se distingue de l'Insertion sociale (assistance sociale, philanthropie sociale, hébergement et insertion sociale – CHRS, traitement des addictions, microcrédit social, ...) et de l'insertion dans le secteur médico-social (ESAT, IME).

Au niveau territorial, différents acteurs publics usent d'un pouvoir de contrôle, de coordination et de pilotage sur des opérateurs privés délégués, à la fois par le biais de subventions aux postes d'insertion et d'accompagnateurs et par des prescriptions de parcours d'insertion pour des « bénéficiaires » de droits ou des « allocataires » d'aides. Les deux principaux financeurs sont les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte, émanation de l'État) et les Départements (pour les allocataires du revenu de solidarité active – RSA). Quant aux prescriptions de parcours individualisés d'insertion, trois acteurs publics majeurs orientent les demandeurs d'emplois vers des opérateurs privés conventionnés : les agences locales de Pôle-emploi (service public de l'emploi), les unités territoriales des Départements, les dispositifs de Plan local d'insertion par l'emploi (PLIE) établis à l'échelle intercommunale (Gianfaldoni, 2012a).

Les opérateurs privés délégués et conventionnés peuvent être considérés comme des entreprises sociales d'insertion (ESI). Les entreprises à statut associatif gérant des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et les associations intermédiaires (AI) obéissent au principe de non lucrativité ou lucrativité limitée et sont, à ce titre, défiscalisées, au contraire des entreprises d'insertion (EI) et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ayant adopté le plus souvent un statut de société commerciale.

L'IAE se transforme sous l'influence des pouvoirs publics et des stratégies des opérateurs privés :

- le secteur est confronté à une modification progressive des modalités de financements publics, se traduisant par un glissement du non marchand vers le marchand ;
- l'obligation instaurée d'une « performance sociale » en matière d'insertion professionnelle a automatiquement des retombées sur le comportement stratégique et l'organisation des opérateurs privés ;
- Les opérateurs privés tendent de plus en plus à fonctionner comme des entreprises et visent une croissance de leurs capacités productives de service d'insertion.

2. Des apports à l'économie territoriale : les enseignements de l'ACA

Les apports de l'ACA aux tissus économiques peuvent s'appréhender suivant une logique d'offre ou de demande. D'une part, la logique d'offre consiste à reconstituer des forces productives (activité /travail et emploi / compétences) et à produire de l'utilité sociale ou des impacts sociaux. La logique de demande insiste, d'autre part, sur les effets revenu (investissements - salaires), les effets de levier (financements publics et bancaires), les effets d'entraînement (sectoriels ou territoriaux) et les effets multiplicateur (croissance au sein d'un circuit économique). Les deux logiques peuvent se croiser dans la mise en œuvre collective (communément résiliable) des dispositifs d'accompagnement.

La performance des associations d'accompagnement et de financement dans l'ACA, présentée dans les rapports ou les bilans d'activité, sert avant tout à justifier des financements extérieurs mais permet aussi de clarifier leur volume d'activité. Le nombre d'entreprises créées et les emplois induits tendent à montrer que les structures élaborent les conditions d'une réinsertion par la voie entrepreneuriale, avec pour effet à posteriori la création d'activités et de richesse économique. Les structures associatives sont de plus en plus sensibilisées à la pérennité des entreprises. D'un côté, les *associations de conseil* mettent en avant le nombre d'accueils réalisés, de dossiers montés ou d'accompagnements réalisés, d'entreprises et d'emplois créés, de suivis post-crétion. Elles prouvent ainsi que leur stratégie technico-économique est fortement imprégnée d'une volonté d'intégration sociale des porteurs de projet (accueillis ou créateurs), à dominante demandeurs d'emploi et bénéficiaires du RSA. D'un autre côté, les *associations de financement* centrent leur évaluation quantitative sur les dossiers traités et les prêts accordés, avec une décomposition de l'information sur le type de dossiers et de prêts (avec une très grande variabilité d'une année sur l'autre), sur le statut social des créateurs aidés et sur les zones géographiques concernées. Il convient, là encore, de souligner le caractère social des services offerts à des actifs au chômage et en situation d'exclusion. Les PFIL qui internalisent les activités d'accompagnement, font figurer en bonne place le nombre de rendez-vous pris, d'accueils réalisés, de dossiers expertisés. Le volume des montants prêtés donne une indication sur la taille économique de la PFIL. L'évolution de la création d'entreprises et d'emplois ainsi que la faiblesse des défaillances post-crétion sont stipulées, afin de légitimer leur fonction économique non seulement par rapport aux partenaires financeurs, publics et privés, mais aussi par rapport à des structures à la fois partenaires et concurrentielles (associations de Conseil, associations de financement, Chambres de Commerce et d'Industrie).

Les externalités positives produites par les réseaux d'opérateurs constitués dans l'ACA sont une preuve irréfutable de leur utilité sociale. Les réseaux contribuent à absorber les coûts engendrés par l'économie marchande et capitaliste (coûts induits, coûts évités, logique de réparation) et à créer les conditions socio-économiques d'un développement territorial d'activités micro-entrepreneuriales (avec en corollaire les effets quantitatifs liés à l'insertion, l'emploi et le revenu). En premier lieu, les effets de levier monétaire mesurent les résultats d'efficience obtenus en volume de financement et en emplois créés par rapport aux

ressources monétaires engagées. L'effet d'entraînement économique (fonds apportés par d'autres partenaires privés ou publics par rapport aux fonds investis par une collectivité publique) ou l'effet d'amortissement des financements et des investissements publics (délais de récupération du prêt d'honneur par le retour en taxe professionnelle) constituent deux autres indicateurs de mesure disponibles pour les pouvoirs publics. Dans une direction similaire, Les abondements publics et privés jouent comme effet multiplicateur sur le revenu à destination des créateurs et sur la création d'emplois¹. La somme du solde annuel du fonds d'intervention (entre les ressources en abondements et le montant global en prêts accordés) et des remboursements des prêts (retour sur concours accordés) peut accroître, au fil des années, les ressources monétaires disponibles pour les structures de finance solidaire, et par voie de conséquence consolider leur potentiel autonome de financement et leur capacité autonome d'accompagnement pour la création de micro-entreprises. La diminution observée des taux de cessation d'activité des micro-entreprises créées par l'intermédiaire des dispositifs de conseil et de financement est un indicateur valable de pérennisation, qui peut s'interpréter en termes d'effets d'opportunité, définis comme les économies réalisées en charges collectives ou les coûts que la société ne devra pas prendre en charge grâce l'existence et l'intervention de structures résilientes spécialisées dans l'accompagnement.

Toutefois, les résultats obtenus découlent en partie d'une présélection des candidats qui porte plus sur des facteurs psychosociologiques que sur des déterminants sociaux, avec les effets discriminatoires induits. Car le premier facteur explicatif du taux d'échec post-crédation est l'inadéquation entre savoirs techniques antérieurs et savoirs requis par rapport au nouveau métier et à la gestion de l'activité. La fragilité de l'entrepreneur, dans les premières années de création, nécessiterait donc un renforcement de l'accompagnement. Mais dans la réalité, les choix et les disponibilités des chargés de mission et des bénévoles suiveurs sont régulièrement inopérants ou insuffisants pour faire face à des situations complexes demandant du temps d'apprentissage interindividuel. Vu sous un autre angle, les bénéficiaires tendent à s'inscrire dans un rapport quasi-marchand quand ils sous-estiment l'apport en connaissances potentielles des bénévoles suiveurs, en privilégiant l'effet d'aubaine que représente le financement.

Correspondant à un axe fort de l'économie solidaire (Laville, 2002), l'économie de la réciprocité, quatre formes de contributions non monétaires ont été repérées (Gianfaldoni, 2005).

Le bénévolat gestionnaire se matérialise par de l'engagement volontaire dans l'administration des structures associatives et dans la coordination des réseaux. Le bénévolat gestionnaire se concrétise dans les conseils d'Administration et les bureaux des associations, composés de bénévoles statutairement en charge du pilotage des structures (coordination stratégique, pouvoir de décision, orientations des actions).

Le bénévolat productif se matérialise par de l'engagement volontaire à un certain stade de la production des services de conseil ou de financement. Le bénévolat

¹ Que l'on peut mesurer par le ratio [emplois créés sur aides accordées].

productif peut être repéré à deux niveaux : au sein des comités techniques et des comités d'agrément où s'effectuent l'examen des dossiers et l'audition du porteur de projet ; proposé à des créateurs labellisé et financé le parrainage peut être " référent " (suivi d'un bénévole) ou " collégial " (suivi collectif en commission sectorielle, commerce – artisanat – services, constituée de plusieurs parrains).

Les contributions en nature proviennent essentiellement de collectivités territoriales qui participent d'une autre manière au développement des associations d'accompagnement. Elles se traduisent principalement par la mise à disposition de locaux ou de matériels de communication, mais des salariés peuvent aussi être mis à disposition.

Le volontariat d'usager se manifeste par des contributions des usagers et se matérialise par du temps consacré par d'anciens porteurs de projet et actuels entrepreneurs aux dispositifs d'accompagnement, comité d'agrément ou comités techniques, et à une démarche de suivi post-crédation et de parrainage.

Les apports des réseaux d'ACA à l'économie territoriale sont d'autant plus sensibles ou intenses que les acteurs publics et privés parties prenantes ont œuvré à l'établissement d'un cadre commun de référence conditionnant leur coopération (Richez-Battesti, Gianfaldoni, 2010). Il s'agit pour ces acteurs de croiser les trois proximités géographique, organisée et institutionnelle, tout en favorisant l'émergence d'un acteur d'interface « en capacité de développer des partenariats publics-privés ». Ces partenariats sont à l'origine d'une coproduction ou d'une coconstruction de politiques publiques territorialisées (Vaillancourt, 2009).

3. Des changements économiques structurels : les enseignements de l'IAE

Les changements économiques structurels dans l'IAE touchent à la fois les objectifs de l'insertion, les formes d'organisation des entreprises sociales d'insertion par le travail (ESI) et les modèles économiques qui assurent leur viabilité-pérennité.

L'activité des entreprises gérant des ACI ou des entreprises d'insertion (EI) revêt un caractère dual. De l'activité de production sont issus des biens et services produits (*output*) dans une grande diversité de secteurs mais cette activité constitue dans le même temps le support indispensable à l'activité d'insertion, à l'origine d'un *outcome*². Au sein de ce type d'entreprises, les salariés en insertion occupent un emploi transitoire dans l'objectif de retrouver un emploi stable. La dualité entre leur projet d'insertion professionnelle et le programme de production de la structure d'accueil implique un binôme accompagnateur socioprofessionnel (ASP) – encadrant technique (ET). L'ASP, travailleur social dans une organisation productive, a pour fonction de faciliter la resocialisation et

² Outcome ou impact social (Defourny, Nyssens, 2010), matérialisé par les effets induits de l'accompagnement sur les capacités, les qualifications, les compétences et l'accès à l'emploi des individus à (ré)insérer.

la ré-affiliation des salariés en insertion dans des collectifs de travail, en tentant de lever les « freins sociaux » propres à chaque individu³ mais aussi traiter, en collaboration étroite avec les ET, leurs inaptitudes professionnelles⁴. L'ET, technicien de production dans une entreprise sociale, assume une fonction de chef d'équipe(s).

Les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), s'appuient sur un régime dérogatoire aux dispositions du droit du travail pour rendre effectif le principe de double contractualisation⁵. La mise à disposition induit une variante organisationnelle de l'accompagnement suivant une logique de flexibilité externe de l'emploi. Les AI et ETTI jouent un rôle d'intermédiaire du marché de l'emploi⁶ en établissant les liens, par la prise en charge des formalités administratives et la définition de missions adaptées, entre des salariés en insertion peu qualifiés et des clients utilisateurs aux besoins ponctuels et irréguliers. La fonction d'ASP est internalisée dans les AI et ETTI alors que la fonction technique est dévolue aux salariés des organismes d'accueil.

En dix ans, la normalisation juridique s'est avéré un puissant vecteur politique de transformation économique du secteur (Cf. encadré). La stratégie des ESI est influencée, ces dernières années, par un mode hybride de régulation publique (Gianfaldoni, Rostaing, 2010) : une logique de régulation tutélaire caractérisée par des mécanismes coercitifs d'intervention publique tendant à corrélérer les conventionnements et les subventions à la qualité des prestations de service d'insertion (l'outcome) ; une logique concurrentielle caractérisée par des mécanismes compétitifs tendant à favoriser la valeur économique et l'efficacité technique des biens et services produits. Tout en étant soumises à des dispositifs d'évaluation de leurs pratiques économiques et sociales, les ESI sont désormais dans l'obligation de rechercher plusieurs sources de financement, publiques et privées, afin d'équilibrer leur budget et/ou faire du chiffre d'affaires. Les bases de leur modèle économique sont par là même déstabilisées⁷.

³ Addictions, isolement social, surendettement, problèmes de justice, de mobilité, de logement, de comportement en groupe.

⁴ Inactivité prolongée, difficultés linguistiques, faibles qualification, absence de projection professionnelle, ...

⁵ Un contrat à durée déterminée (AI) ou un contrat de mission (ETTI) noué avec un salarié en insertion et, de manière simultanée, un contrat de mise à disposition passé avec des utilisateurs, pouvant être des particuliers (pour une grande partie des AI les services aux personnes), des associations, des collectivités territoriales ou encore des entreprises accueillantes (couramment dans le BTP pour les ETTI).

⁶ Présence notable dans les secteurs connaissant des difficultés de recrutement et nécessitant des volants de main d'œuvre par période (surcroît d'activité, remplacement de personnel, travaux saisonniers, ...).

⁷ L'évolution est toutefois plus marquée dans le cas des entreprises gérant des ACI en raison de leur forte dépendance budgétaire vis-à-vis des financeurs publics (entre 65 à 80% de subventions), de leur plus petite taille économique (mesurée par le volume de leurs ressources monétaires) et d'un moindre apport en temps de travail des salariés en insertion moins productifs et peu qualifiés.

Encadré : Le cadre législatif sous influence économique

- 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, cinq nouvelles dispositions légales à visées économiques ont modifié les principes de fonctionnement des entreprises sociales du secteur :
 - 1) 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.
 - 2) 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.
 - 3) 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 ».
 - 4) La circulaire DGEFP n°2009-42 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.
 - 5) Le décret n° 2014-197 du 21 février 2014 portant généralisation de l'aide au poste d'insertion et modifiant le financement des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) affiche un objectif de simplification des modes de financement et des formes contractuelles, de consolidation des structures et de meilleure efficacité en direction des publics en insertion. La nouvelle réglementation introduit une modulation du financement public et une modulation possible de la durée du travail des personnes en insertion.

La régulation publique tutélaire-concurrentielle instaure simultanément des rapports quasi-hiérarchiques, marchands et quasi-marchands entre pouvoirs publics, entreprises sociales installées dans le secteur et entreprises marchandes en phase de pénétration de ce qu'elles considèrent comme un segment ou une niche du marché (Gianfaldoni P., 2012b, Gianfaldoni, 2013) .

D'une part, les rapports quasi-hiérarchiques se traduisent par des relations de subordination entre acteurs publics et ESI. Ces rapports s'établissent sur des transactions non marchandes administrées, par la voie de conventionnements et de financements publics de plus en plus conditionnés à des critères de viabilité économique des entreprises et d'employabilité des salariés en insertion. La tendance affirmée est de substituer à la culture de la subvention qui prévalait jusque là une culture de la contractualisation par objectifs et du résultat. La « performance sociale » attendue implique d'évaluer les effets de l'accompagnement en matière d'insertion à l'aide de critères et d'indicateurs. Aussi, l'activité d'insertion des ESI est-elle mesurée depuis quelques années au travers de grilles paramétrées de *scoring* en « sorties emploi », résultats tangibles de leur mode d'accompagnement. Plus récemment, La « réforme » des financements de l'IAE initiée en 2014 se présente comme une étape supplémentaire vers une simplification et une harmonisation des formes de financement pour l'ensemble des entreprises sociales du secteur. Se situant dans la droite ligne des objectifs d'évaluation des politiques publiques (définis par la loi organique relative aux lois de finances ; LOLF – 2001) et du nouveau modèle de la décision publique inspiré du *New Public Management* (NPM), la « réforme » introduit la modulation des financements qui illustre pleinement les liens présumés entre employabilité et contractualisation dite incitative (Morand, Gianfaldoni, 2014).

D'autre part, il s'agit de distinguer les rapports marchands, avec comme corollaire une concurrence commerciale *stricto sensu* entre entreprises de nature différente sur des marchés privés, des rapports quasi-marchands à considérer comme des marchés institués par des acteurs publics. Le processus de marchandisation touche en premier lieu la production de biens et services. Ce qui était jusque là considéré comme activité-support à l'activité d'insertion se métamorphose en activité-cible de pérennisation économique de l'entreprise. Les ESI se tournent pour l'essentiel vers la commande publique dans le cadre de quasi-marchés. Les acteurs publics continuent à assumer la fonction de financement des biens et services publics tout en attribuant la production à une variété de fournisseurs indépendants de statut public ou privé, lucratifs ou non, mis en concurrence. Les transactions marchandes administrées reposent sur des appels d'offre génériques (mise en concurrence pour la prestation de travaux, fournitures ou services), des appels d'offre dédiés (comportant une clause sociale) ou des passations de prestations de gré-à-gré (transaction bilatérale).

Les rapports quasi-hiérarchiques et quasi-marchands induisent des phénomènes de concentration sectorielle ou intersectorielle, suivant deux trajectoires (Gianfaldoni P., 2014) :

- les alliances coopératives : accords formalisés de co-traitance, de sous-traitance, de partenariats ;
- les systèmes de coopération stratégique : groupes d'entreprises sociales et pôles d'entreprises sociales regroupées sur un territoire.

Il existe deux formes contractuelles d'alliances coopératives aux fondements et attributs bien distincts. Les accords de partenariats locaux d'investissement et de

gestion d'exploitation entre ESI permettent de mutualiser des ressources matérielles, humaines et monétaires. Face à la double exigence de performance économique insufflée par les quasi-marchés et de performance sociale instruite par la quasi-hiérarchie, les ESI ont eu tendance à nouer des accords de co-traitance entre elles et de sous-traitance avec des EMC.

Les groupes d'entreprises sociales peuvent avoir un statut associatif, un statut de société pour l'ensemble des structures contrôlées, ou s'avérer des groupes hybrides incorporant des entreprises marchandes, non marchandes fiscalisées et non fiscalisées. La propriété de la Holding peut reposer sur des capitaux non coopératifs, coopératifs ou associatifs. Concernant les rapports de propriété, le maillage de liens humains versus liens financiers dans les conseils d'administration est censé annihiler ou limiter les stratégies de capitalisation. Ce sont des liens verticaux de haut en bas, les membres du conseil d'administration de l'association mère étant cooptés dans chacune des associations filles, ou de bas en haut par une représentation de chaque association fille dans l'instance politique du groupe. Pour autant, au sein des groupes mixtes, les liens d'interférence entre propriété de personnes et propriété de capital mettent en présence des logiques non lucratives à des logiques lucratives, pouvant dès lors modifier la nature même du projet social originel des groupes.

La concentration par polarisation territoriale représente l'autre configuration des systèmes de coopération stratégique. Ainsi les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) résultent à la fois de politiques de développement local et de volontés stratégiques d'acteurs publics et privés, et prioritairement d'entreprises sociales, de collaborer étroitement sur un territoire déterminé dans le but d'exploiter conjointement des actifs complémentaires. Dans une perspective d'ancrage territorial, cette forme de concentration implique un mode de gouvernance partenarial spécifique alliant fonctionnement démocratique et efficience économique (Gianfaldoni, Lerouvillois, 2014).

En conclusion,

Les deux secteurs de l'insertion, bien que comportant des différences notables, doivent s'adapter à la rationalisation des procédures publiques, au rationnement des subventions, à une préférence publique pour les produits-services intégrés, et donc à une nécessaire diminution des coûts d'organisation et de transaction dans leur structure économique. Ainsi, on ne peut que constater les déficiences du modèle économique des entreprises de petite taille, trop dépendant des ressources publiques non marchandes et donc affichant des déficits budgétaires récurrents.

Pour autant, il apparaît que ces deux secteurs sont des moteurs économiques ou du moins participent à la cohésion économique et à la création de richesse. L'Etat social actif émet dans le même temps une obligation de résultats tangibles en employabilité en stipulant des objectifs quantifiés et de comportement

d'entreprises « normales » et « classiques » de leur part, c'est-à-dire d'entreprises marchandes. Aussi, la grande entreprise managériale ne serait-elle pas la figure en devenir dans ces deux secteurs ? N'assiste-t-on pas à une banalisation de l'entrepreneuriat social, passé sous les fourches caudines du pouvoir performatif de l'économie publique et sa dissolution dans le *New Public Management* (NPM) ?

Au travers de l'inexorable mouvement de concentration qui s'en suit, il semblerait que deux conceptions divergentes du développement économique et social tendent à s'imposer et pourraient se confronter (Gianfaldoni, Lerouillois, 2015) :

- Sous l'angle du développement extraterritorial, les logiques concurrentielles de capture de marchés impliquent des comportements entrepreneuriaux façonnés par la compétitivité-prix (taille critique) et la compétitivité-qualité (qualifications techniques). Les territoires sont simplement entendus comme des espaces « appropriés » à des investissements opportuns dans des économies locales.
- Sous l'angle du développement intra-territorial, les besoins des personnes en insertion sont définis par adéquation aux besoins économiques de territoires perçus comme des espaces institutionnellement construits ou des territoires économiques « révélés » par des dynamiques d'acteurs dans des situations de coordination située (Colletis, Pécqueur, 2005).

Bibliographie

Aubin E., 2010, *L'essentiel du Droit des politiques sociales*, Gualino, Paris.

Colletis G., Pécqueur B., 2005, Révélation de ressources spécifiques et coordination située, *Economie et Institution*, n°6-7, 1^{er} et 2^{ème} semestres, pp. 51-74.

Defourny J., Nyssens M., 2010, *Social Entreprise*, Hart K., Laville J.-L., Cattani D. (eds.), *The Human Economy : A Citizen's Guide*, Cambridge, Polity Press, 284-292.

Ebersold S., 2004, L'insertion ou la délégitimation du chômeur, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, n° 154, 92-102.

Elbaum M., 2007, Protection sociale et solidarité en France. Evolution et questions d'avenir, *Revue de l'OFCE*, n°102.

Elbaum M., 2008, *Économie politique de la protection sociale*, PUF, Paris.

Gianfaldoni P., 2005, Responsabilité sociale et utilité sociale : les effets de l'accompagnement à la création d'entreprises, *Revue d'Economie Méridionale*, vol. 53, n° 212, 413-440.

Gianfaldoni P., 2012a, Une approche socioéconomique de l'accompagnement dans l'insertion par l'activité économique, *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, novembre-décembre, 1001-1009.

Gianfaldoni P., 2012b, Les attributs de l'innovation sociale dans l'insertion par l'activité économique, *Innovations – Journal of innovation economics*, n°38, numéro spécial « L'innovation sociale : acteurs et systèmes », 129-150.

Gianfaldoni P., 2013, Les enjeux identitaires des entreprises sociales françaises, *Entreprendre & Innover*, n°17, avril, 35-43.

Gianfaldoni P., 2014, La constitution de groupes associatifs dans l'insertion par l'activité économique, *RECMA – Revue Internationale d'Economie Sociale*, n° 333, juillet-août, 91-106.

Gianfaldoni P., Lerouvillois P., 2014, La figure émergente de pôle territorial de coopération économique, *3ème congrès de l'ARIMHE : Territoire(s), entrepreneuriat et management*, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 28 novembre.

Gianfaldoni P., Lerouvillois P., 2015, L'impératif de croissance des entreprises sociales d'insertion par le travail, *ouvrage à paraître aux Presses Universitaires de Rennes*, P. Glémain et E. Bioteau (dir.).

Gianfaldoni P., Morand P.-H., 2014, Insertion et employabilité : les paradoxes de la contractualisation incitatives, *Colloque UPEC : « L'employabilité et ses usages sociaux »*, Université Paris-Est Créteil – 4/5 septembre.

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, 143-165.

Jobert B., 2003, Le mythe de la gouvernance dépolitisée, Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (dir.), *Etre gouverné*, Presses de Sciences Po, Paris, 273-285.

Laville J.-L., 2002, Outils d'analyse des initiatives d'économie solidaire, *document de travail du CRIDA/LSCI*, Paris.

Morand P.-H., Gianfaldoni P., 2014, Insertion et employabilité : les paradoxes de la contractualisation incitatives, *Colloque UPEC : « L'employabilité et ses usages sociaux »*, Université Paris-Est Créteil – 4/5 septembre.

Moreau Defarges Ph., 2003, *La gouvernance*, PUF, Paris.

Pisani-Ferry J. (dir.), 2000, Plein emploi, Rapport d'étude du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, Paris.

Richez-Battesti N., Gianfaldoni P., 2010, Economie sociale et solidaire et action publique territorialisée : entre aiguillon, partenariat et soumission, Itçaina X. (dir.), *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, Presses Universitaires de Rennes, 133-147.

Vaillancourt Y., 2009, Social economy in the co-construction of public policy, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, n°2, juin, 275-313.