



**HAL**  
open science

# Un parcours de recherche au coeur de la construction de l'économie sociale et solidaire : innovation, institutionnalisation et comparaison

Laurent Fraisse

## ► To cite this version:

Laurent Fraisse. Un parcours de recherche au coeur de la construction de l'économie sociale et solidaire : innovation, institutionnalisation et comparaison. Sociologie. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2019. Français. NNT : 2019CNAM1265 . tel-02486711

**HAL Id: tel-02486711**

**<https://theses.hal.science/tel-02486711>**

Submitted on 21 Feb 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**ÉCOLE DOCTORALE Abbé Grégoire**  
**Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique**

**THÈSE** présentée par : **Laurent FRAISSE**

Soutenue le **20 novembre 2019**

Pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts  
et Métiers**

Discipline / Spécialité : **Sociologie, démographie / Sociologie du  
travail**

**Un parcours de recherche au cœur de la  
construction de l'économie sociale et solidaire**  
*Innovation, institutionnalisation et comparaison*

**THESE** dirigée par :

**Marcel Jaeger** - Professeur émérite de sociologie, CNAM

**RAPPORTEURS :**

**Philippe Chanial** - Professeur de Sociologie, Université de Caen

**Blandine Destremau** - Directrice de recherche, CNRS

**PRESIDENT** du JURY :

**Jean-Louis Laville** - Professeur de sociologie, CNAM

**EXAMINATEURS :**

**Christian Azaïs** - Professeur de sociologie, CNAM

**Christiane Bouchart** - Présidente du Réseau des collectivités territoriales pour  
une économie solidaire (RTES)

**Marie-Christine Bureau** - Chargée de recherche, CNRS

**Marthe Nyssens** - Professeure d'économie, Université Catholique de Louvain



## Remerciements

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à ceux qui ont suivi et encadré ce travail de doctorat. Antoine Bévort m'a encouragé à m'y engager et a suivi la rédaction de la partie consacrée au parcours de recherche. Marcel Jaeger a accepté de poursuivre cet accompagnement, a relu la synthèse de mes travaux et m'a soutenu dans la phase cruciale de finalisation de la thèse.

Que les membres du jury reçoivent aussi l'expression de ma gratitude pour leur disponibilité et, par avance, pour leur lecture de cette thèse.

Mon parcours doit beaucoup à la confiance de Jean-Louis Laville, à la richesse de nos échanges intellectuels au long cours et aux opportunités de recherches et d'études que j'ai pu saisir grâce à ses indications. Je tiens aussi à saluer les collègues de l'ex-équipe du CRIDA : Elisabetta Bucolo, Bernard Eme, Jacques Gautrat, Laurent Gardin, Marie-France Gounouf ; c'est avec eux que j'ai cheminé intellectuellement durant tant d'années. J'associe à ces remerciements les acteurs et les chercheurs avec qui j'ai travaillé des années durant, et que j'ai plaisir à citer dans la présentation de mes travaux.

Que l'équipe du Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique (LISE) trouve ici l'expression de ma reconnaissance pour la confiance qu'elle m'a accordée ; je suis particulièrement touché que Christian Azaïs et Marie-Christine Bureau aient accepté de siéger dans mon jury.

Mes remerciements s'adressent enfin à mes relecteurs : Jean Fraisse, pour ses remarques attentionnées et stimulantes, et Blaise Royer, pour la précision de ses corrections. Merci à Sumi pour ses encouragements et pour avoir pris soin de Marius lors des dernières semaines de rédaction.



## Résumé

Ce doctorat de sociologie par la validation des acquis et de l'expérience revient sur un parcours professionnel de vingt années. Exercice peu courant, mené au sein du CNAM – institution par excellence de la valorisation des acquis professionnels –, cette thèse est l'occasion d'une production intellectuelle réflexive et originale.

La première partie décrit mon parcours de recherche sous les trois angles. Le premier, biographique, retrace les principales étapes de ma formation universitaire et de mes expériences professionnelles. Le second axe est méthodologique : un retour réflexif sur l'ensemble des postures et des méthodologies expérimentées permet de distinguer deux ensembles. Les méthodes qualifiées de conventionnelles (comparaison européenne, analyse statistique, entretiens semi-directifs, revues de la littérature) reposent sur des dispositifs qui mettent le chercheur à distance de l'objet étudié. Les méthodes participatives (intervention sociologique, recherche action, participation observante) se caractérisent une forte interaction entre le chercheur et les acteurs dans la production des connaissances. Elles conduisent également à un pluralisme, voire à un métissage de postures et de méthodes sur des objets de recherche similaires. Le croisement des méthodes sur un même objet est scientifiquement fertile. Le troisième angle est bibliographique. Il propose une lecture transversale de l'ensemble de mes publications et de mes communications académiques ainsi qu'une présentation de la diffusion des connaissances produites en milieu professionnel et auprès du grand public.

La seconde partie de la thèse donne un panorama de mes travaux de recherche (articles, chapitres, rapports) mis en perspective au regard de l'état des connaissances actuelles. Elle porte principalement sur l'économie sociale et solidaire, la vie associative et les politiques du *care* que sont l'aide aux personnes âgées et l'accueil des jeunes enfants. Théoriquement, l'économie plurielle est privilégiée en tant qu'elle s'approche de la sociologie économique ; les politiques publiques sont analysées à partir des acquis de la sociologie cognitive de l'action publique.

Les travaux de recherches sont regroupés selon trois thématiques. La première porte sur les dimensions sociopolitiques de l'économie solidaire à travers une discussion approfondie de plusieurs notions : définition des initiatives locales, caractérisation des espaces publics de proximité, réflexion sur l'organisation en réseau de l'action associative, conceptions du changement social. En outre, l'économie sociale et solidaire comme objet spécifique de politiques publiques est étudiée aux échelles locale et européenne. Les processus d'émergence et de stabilisation de l'économie sociale et solidaire comme nouvelle compétence des

collectivités locales sont analysés ainsi que des expériences innovantes de co-construction de l'action publique. Une étude européenne met en exergue la singularité du compris institutionnel autour de la notion d'économie sociale et solidaire en France en comparaison de politiques du tiers secteur dans d'autres Etats-membres.

Le deuxième thématique revient sur les recompositions de l'action associative. Les transformations des modes de contractualisation et de financement entre associations et pouvoirs publics ont fait l'objet d'études qualitatives et quantitatives sur les contextes et les modalités d'arbitrage des collectivités locales, notamment entre commande publique et subvention. Les ambivalences conceptuelles de la notion d'utilité sociale et de l'innovation sociale sont mises en évidence. Revendiquée historiquement par les acteurs associatifs pour faire valoir les spécificités de leurs activités économiques, l'utilité sociale est progressivement devenue un critère pour élargir le périmètre de l'économie sociale et solidaire en France. Cela induit des enjeux de régulations et de méthodes d'évaluation. Les différentes conceptions de l'innovation sociale sont également mises en perspective historique. Notion issue de la société civile, l'innovation sociale est devenue ces dernières années un instrument de politique publique suscitant des controverses théoriques sur les processus de qualification du caractère innovant de telle ou telle initiative.

La dernier regroupement thématique porte sur les politiques d'accueil des jeunes enfants et d'aide à domicile aux personnes âgées. Les deux secteurs ont été appréhendés comme des exemples typiques d'une protection sociale mixte (*welfare mix*) qui est le fruit d'arrangements institutionnels nationaux et locaux, entre la famille, le marché et les pouvoirs publics. Les deux secteurs ont fait l'objet de comparaisons européennes qui permettent d'appréhender les processus de défamiliarisation/refamiliarisation et de marchandisation/démarchandisation des activités de social care. Le passage de l'aide à domicile aux services à la personne est analysé comme un enchevêtrement de régulations qui rend problématique la construction d'un quasi-marché et interroge la place et les stratégies des associations comme acteurs historiques du secteur. La comparaison, à l'échelle européenne, des systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants apporte un éclairage complémentaire aux typologies des régimes de care au niveau des États.

*Mots clés : économie sociale et solidaire, économie plurielle, entreprise sociale, tiers secteur, association, réseau, espace public, politique publique, gouvernance, co-construction, subvention, commande publique, innovation sociale, utilité sociale, petite enfance, personnes âgées, aide à domicile, services à la personne, care, comparaison européenne.*

## **Résumé en anglais**

### **A research path at the heart of the construction of social and solidarity economy**

This PhD in sociology through the validation of the acquired experience looks back onto a twenty-year professional research career. An unusual exercise, carried out within the National Conservatory of Arts and Trades (CNAM), this thesis is an opportunity for reflective and original intellectual production.

The first part describes my research journey, from three different angles. The first angle, biographical, retraces the main steps of my university education and professional experience. The second angle is methodological: it is a constructive reflexion on orientations and methodologies that were put into place. This allows us to discern two sets of methods: On one hand, methods described as conventional (comparison among European countries, statistical analysis, semi-structured interviews, literature reviews) are based on devices that place the researcher at a distance from the studied phenomena. On the other hand, participatory methods (sociological intervention, action research, observant participation) are characterized by a strong interaction between researcher and actors in the production of knowledge. They also lead to a pluralism, even a mixing of postures and methods on similar research objects. The crossing of methods on the same object is scientifically fertile. The third angle is bibliographic. It offers a transversal reading of all my publications and academic communications as well as a presentation of the dissemination of knowledge produced in the professional environment and to the general public.

The second part of the thesis gives an overview of my research work (articles, chapters, studies) put into perspective with regard to the state of current knowledge. It focuses mainly on Social and Solidarity Economy, non-profit organizations and personal care policies, such as home care services for the elderly and childcare facilities. Theoretically, a plural economy is favoured as an approach to economic sociology; public policies are analyzed on the basis of the achievements of cognitive sociology of public action.

The research work is grouped into three themes.

The first concerns the socio-political dimensions of solidarity economy through an in-depth discussion of several concepts: definition of local initiatives, characterization of local public



spheres, reflection on the network organization of non-profit sector, conceptions of social change. In addition, social and solidarity economy as a specific object within public policies is studied at a local and European level. The processes of emergence and stabilization of social and solidarity economy as a new competence of local authorities are analysed, as well as innovative experiences of co-creation and co-production of public action. European studies highlight the singularity of institutional arrangements around the notion of social solidarity economy in France in comparison with others third sector policy process in the Members States.

The second theme explores the transformations of the role non-profit organizations in society. The current transformations of contractualization and financing methods between associations and governments have been the subject of qualitative and quantitative studies on the contexts and decision-making process of local authorities, in particular between public procurement and subsidies. The conceptual ambivalences of the notions of social utility and social innovation are highlighted. Historically claimed by non-profit representatives to emphasize the specificities of their economic activities, social utility has gradually become a criterion for extending the scope of social and solidarity economy in France. This raises issues on regulation and assessment methods of social utility. The different conceptions of social innovation are also put into historical perspective. Social innovation as a concept originates from civil society, and has in recent years become an instrument of public policy, generating theoretical controversies on the processes of who and what qualifies a particular initiative as innovative.

The last thematic grouping concerns early-years childcare and elderly care policies. Both sectors are seen as typical examples of a welfare mix, resulting from national, local, institutional arrangements between families, market and public authorities. The two sectors have been the subject of European comparisons that make it possible to understand the processes of defamiliarization/refamiliarization and commodification/decommodification of social care activities. The transition from home care for the dependent elderly to personal services is analyzed as a tangle of regulations that makes it problematic to build a quasi-market and questions the place and strategies of non-profit organizations as historical actors in the sector. The comparison, on a European scale, of local childcare systems provides additional insight into the typologies of care systems at a national level.

*Keywords: social and solidarity economy, plural economy, social enterprise, third sector, non-profit, cooperation clusters, network, public space, public policy, governance, co-production, subsidy, public grant, public procurement, social innovation, social utility, early childcare, elderly people, home care, personal care services, care, European comparison*

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>3</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>5</b>
<b>Résumé en anglais</b> .....	<b>7</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>9</b>
<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>12</b>
<b>Liste des figures</b> .....	<b>12</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>13</b>
Mes motivations .....	13
Le format du doctorat .....	15
<b>Première partie : Retour sur mon parcours professionnel</b> .....	<b>19</b>
<b>I.1. Des études en économie au CRIDA : quelques étapes biographiques.</b> .....	<b>21</b>
I.1.1. Retour sur un cursus universitaire (1988-1992) : une orientation vers un savoir économique ouvert aux sciences sociales.....	21
I.1.2. Premières expériences professionnelles (1993-1998) : la découverte de l'économie sociale et solidaire .....	25
I.1.3. Le CRIDA, un creuset original d'expériences de recherche et d'intervention.....	27
<b>I.2. Postures et méthodes de recherche</b> .....	<b>33</b>
I.2.1. Thématiques de recherche : entre héritage et reconstruction .....	34
I.2.2. Revue des méthodes expérimentées .....	36
I.2.3. Recherche engagée et co-production des savoirs .....	49
<b>I.3. Animation scientifique et diffusion des connaissances</b> .....	<b>65</b>
I.3.1. Animation scientifique.....	65
I.3.2. Rédaction et diffusion des connaissances scientifiques .....	68
I.3.3. Interactions avec le milieu professionnel et diffusion des savoirs dans la société .....	76
<b>Seconde partie : Synthèse des travaux de recherche</b> .....	<b>83</b>
<b>II. Introduction</b> .....	<b>83</b>
Sociologie économique et économie plurielle: un cadre théorique .....	90
Secteur sans but lucratif, économie sociale, économie solidaire, entreprise sociale. Éléments de définition.....	97
<b>II.1.1. La dimension socio-politique de l'économie solidaire</b> .....	<b>103</b>
II.1.1.1 Retour sur la notion d'initiative .....	105

II.1.1.2. Espaces publics de proximité et démocratisation de l'économie .....	114
II.1.1.3. L'organisation en réseau comme mutation de l'action solidaire et associative ? .....	120
II.1.1.4. Changement social et économie solidaire.....	129
II.1.1.5. Conclusions.....	137
<b>II.1.2. L'économie sociale et solidaire comme nouveau domaine de l'action publique.....</b>	<b>143</b>
II.1.2.1. Problématique, recherches et cadre théorique.....	143
II.1.2.2. L'émergence des politiques locales de l'ESS en France .....	147
II.1.2.3. La singularité de la trajectoire française de l'ESS à l'épreuve de la comparaison européenne.....	163
II.1.2.4. Le statut européen des associations et le manifeste sur les SSIG.....	175
II.1.2.5. Conclusions.....	181
<b>II.2. Recomposition de l'action associative et de l'ESS : modes de contractualisation et de financement, utilité sociale, innovation sociale</b>	<b>185</b>
<b>II.2.1. La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales</b>	<b>185</b>
II.2.1.1. Le contexte et enjeux d'une recherche exploratoire .....	185
II.2.1.2. Coexistence et enchevêtrement des modes de contractualisation .....	189
II.2.1.3. Une identification complexe de la prise d'initiative.....	190
II.2.1.4. Les nouveaux référentiels de l'action publique locale.....	194
II.2.1.5. Arbitrages financiers et techniques de rationalisation budgétaire.....	195
II.2.1.6. La taille et les compétences des collectivités.....	197
<b>Les financements publics locaux aux associations : une étude à partir des budgets et des comptes publics.....</b>	<b>200</b>
II.2.1.7. Signes d'essoufflement du relais de l'État par les collectivités locales.....	201
II.2.1.8. Contester les priorités budgétaires et/ou changer le « modèle » socio-économique des associations ?.....	203
II.2.1.9. Financements publics locaux aux associations : des données publiques non exploitées par les chercheurs et peu revendiquées par les têtes de réseaux associatives. ....	206
II.2.1.10. Compléter les enquêtes à partir des budgets associatifs par des enquêtes à partir des budgets publics.....	213
<b>II.2.2. L'utilité sociale comme notion régulatrice de l'action associative et de l'ESS .....</b>	<b>221</b>
II.2.2.1. Situer les travaux sur l'utilité sociale dans mon parcours de recherche .....	221
II.2.2.2. Les enjeux socio-politiques et socio-économiques de l'utilité sociale .....	222
II.2.2.3. Apports et limites d'une approche par les externalités .....	223
II.2.2.4. Ambivalences et controverses autour de la définition de l'utilité sociale.....	231
II.2.2.5. De l'utilité sociale comme enjeux d'évaluation et de régulation .....	237
II.2.2.6. En conclusion : vers trois approches de l'utilité sociale .....	243
<b>II.2.3. L'innovation sociale, un référentiel ambivalent à l'heure de l'austérité économique et de la reconfiguration des politiques sociales .</b>	<b>251</b>

II.2.3.1. L'innovation sociale dans mon parcours de recherche .....	251
II.2.3.2. L'innovation sociale face à l'innovation technologique : un enjeu de définition.....	253
II.2.3.3. La fin du monopole de la société civile sur l'innovation sociale .....	257
II.2.3.4. Vers une polarisation croissante des conceptualisations de l'innovation sociale.....	261
II.2.3.5. La diffusion de l'innovation sociale .....	268
II.2.3.6. Conclusion .....	271
<b>II.3. Les politiques d'accueil des jeunes enfants et de l'aide à domicile : une perspective historique et comparative. ....</b>	<b>273</b>
<b>II.3.1 De l'aide a domicile aux services à la personne : une perspective historique et comparative de la place des associations.....</b>	<b>273</b>
II.3.1.1. Les travaux sur l'aide à domicile et les services à la personne .....	273
II.3.1.2. De l'aide à domicile au service à la personne : l'enchevêtrement des modes de régulation .....	276
II.3.1.3 Le quasi-marché en France : une mise en concurrence des modes de régulations autant qu'une compétition entre modes d'interventions et organismes prestataires. ....	282
II.3.1.4. Du rôle historique des associations dans la construction du secteur de l'aide à domicile au risque de leur banalisation progressive.....	287
II.3.1.5. Une mise en perspective de mes travaux au regard de l'état des connaissances .....	294
<b>II.3.2. La gouvernance des systèmes locaux de la petite enfance : une comparaison européenne .....</b>	<b>307</b>
II.3.2.1. La petite enfance : une thématique qui structure mon parcours de recherche.....	307
II.3.2.2. Situer et contextualiser les cadres théoriques mobilisés .....	309
II.3.2.3. Méthodes comparative d'études de cas et analyse statistique .....	317
II.3.2.4. Comparaisons européennes de la gouvernance locale de l'accueil des jeunes enfants..	319
II.3.2.5. Les déterminants des solutions de garde des parents et la polarisation sociale des modes de garde: une comparaison France-Italie .....	334
II.3.2.6. Conclusion : apports de la recherche au regard des évolutions institutionnelles récentes .....	344
<b>Conclusion Générale .....</b>	<b>353</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>359</b>
Parcours de recherche .....	359
Introduction partie 2 et dimension socio-politique de l'économie solidaire .....	362
ESS, un nouveau domaine de l'action publique .....	369
Modes de contractualisation et de financement des associations .....	372
Utilité sociale .....	375
Innovation sociale.....	378
Aide à domicile et services à la personne .....	382
Accueil des jeunes enfants .....	385
<b>Résumé .....</b>	<b>390</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1 - Les dimensions de l'économie plurielle .....	97
Tableau 2 - Comparaison des répertoires d'action de l'économie sociale, de l'économie solidaire et de l'entrepreneuriat social.....	142
Tableau 3 - Trois positionnements sur les évolutions des financements aux associations (2017-2018).....	206
Tableau 4 - Exemples d'innovations sociales en France (liste non exhaustive) .....	258
Tableau 5 - Typologie des régimes de gouvernance dans l'accueil des jeunes enfants.....	315
Tableau 6 - Childcare coverage rate in European Cities .....	325

## Liste des figures

Figure 1 - Répartition des subventions par tranche de montant versé en % 2013 .....	215
Figure 2 - Évolution des subventions aux associations situées sur la MEL (2013-2016).....	216
Figure 3 - Modes de garde en France et en Italie .....	335
Figure 4 - Modes de garde selon les revenus des parents en France (actifs occupés) .....	339
Encadré 1 - Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'Economie sociale et solidaire.....	149

# Introduction générale

C'est lors de l'assemblée générale du Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE) en 2015 qu'Antoine Bévort, professeur de sociologie émérite au CNAM, a évoqué la possibilité de faire un doctorat par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Au fil de la discussion, le format m'a semblé adapté pour faire valider les compétences acquises au cours d'un parcours professionnel de chercheur contractuel d'une vingtaine d'années. Antoine Bévort a été mon premier référent scientifique. Il m'a suivi notamment sur la partie parcours de recherche. Il n'a pu poursuivre l'accompagnement en raison de la fin de son éméritat. Marcel Jaeger, professeur de sociologie émérite au CNAM, a repris l'accompagnement du doctorat au dernier trimestre 2018.

## Mes motivations

Les raisons qui ont motivé mon engagement à effectuer un doctorat de sociologie par la VAE sont de plusieurs ordres.

### *Faire reconnaître un parcours de recherche de 20 ans*

Entre 1997 et 2016, j'ai effectué des recherches de sociologie économique en tant que chargé d'études au Centre de recherche et d'intervention sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA). Depuis 2004, je suis membre associé au Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE – UMR 3320) situé au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM, Paris). Ces trois dernières années, j'ai poursuivi des missions de recherche dans différents laboratoires (LISE) et instituts de recherche (Institut Godin, ChairESS Hauts-de-France).

J'ai également réalisé divers enseignements et formations en tant que chargé de cours, vacataire ou tuteur au Conservatoire national des arts et métiers de Paris (mais aussi aux CNAM Nouvelle-Aquitaine, Centre Val de Loire), à l'IAE de Paris, à l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis, à Sciences Po Formation continue.

### *Faire valider les compétences de sociologue*

Ce parcours professionnel m'a donné l'occasion d'apprendre et de pratiquer les différentes facettes du métier de chercheur : construction d'une problématique ; recherche de contrats et réponse à des appels projets ; élaboration d'un échantillon et mise en œuvre d'un terrain de recherche ; réalisation d'études de cas et de monographies ; analyse statistique ; revue de la

littérature ; montage et coordination d'équipes de chercheurs ; élaboration de questionnaire ; conduite et traitement d'entretiens ; animation d'un axe au sein d'un laboratoire ; communications à l'occasion de colloques scientifiques en France et à l'international ; participation à des comités scientifiques de rencontres et colloques ; publication d'articles dans des revues à comité de lecture ; coordination et participation à des ouvrages collectifs en langue française et anglaise ; coordination d'un numéro de revue scientifique...

En outre, j'ai été amené à travailler et à publier avec de nombreux chercheurs tant au niveau national qu'international.

### *Réduire le décalage entre la reconnaissance de ma production académique et ma situation professionnelle*

L'accumulation de recherches, communications, publications a fait naître un décalage croissant entre, d'une part, une production de connaissances, la diffusion de publications scientifiques, la participation et l'insertion dans le milieu professionnel de la recherche et, d'autre part, une reconnaissance institutionnelle partielle et une situation professionnelle instable. L'absence de doctorat est devenue un obstacle à la poursuite de mes activités de recherche dans un environnement institutionnel qui a profondément changé depuis les années 2000. La thèse est le prérequis non seulement pour candidater à un poste de titulaire à l'université ou dans des instituts de recherche mais l'est aussi pour répondre à un appel à projet de recherche, voire pour intégrer une équipe de recherche. Pour ces raisons tant personnelles qu'institutionnelles, j'ai souhaité valider ce parcours à travers une thèse par la VAE.

### *Proposer un retour réflexif sur les postures de chercheur*

Mais au-delà d'une objectivation des compétences du métier de chercheur, ce doctorat est l'occasion d'un retour réflexif sur le triple ancrage dans le monde académique, dans une pratique de la recherche contractuelle et dans un engagement auprès des acteurs de la société civile. Il a donné lieu à des formes originales de production et de circulation de connaissances. Il induit un pluralisme, voire un métissage de postures et de méthodes sur des problématiques de recherche similaires comme sur l'économie sociale et solidaire. Les résultats issus de recherches-actions enrichissent ainsi ceux qui proviennent de dispositifs de recherche plus conventionnels séparant production et diffusion des savoirs, et réciproquement.

### *Mettre en perspective mes travaux de recherche au regard de l'état des savoirs*

Enfin, le doctorat est l'occasion d'actualiser et de mettre en perspective les problématiques et résultats de plusieurs recherches. Certaines analyses, comme celles sur la gouvernance locale

des modes d'accueil, gardent une grande partie de leur pertinence aujourd'hui. D'autres sont enrichies et questionnées par des déplacements de problématiques. Par exemple, nous avons insisté sur la construction problématique d'un quasi-marché des services à la personne, à la suite de la mise en place du Plan Borloo. Des recherches récentes montrent que les changements des politiques de tarification des conseils départementaux ont davantage fragilisé l'économie associative que la mise en concurrence avec les entreprises.

## **Le format du doctorat**

Le doctorat en sociologie par la VAE est un exercice spécifique. Le candidat doit en effet suivre un format précis. Selon la procédure en vue de l'obtention d'un doctorat par la VAE, la thèse comprend deux parties :

- 1) « *la description de la construction du parcours professionnel et personnel du chercheur : au travers de l'évolution du parcours, de l'analyse des activités, de l'identification des aptitudes et des compétences en matière de recherche, l'objectif est de dégager le ou les principaux axes de recherche et de cerner la cohérence, la complexité, l'originalité, etc. de l'objet de la recherche. »*
  
- 2) « *un mémoire présentant la synthèse des travaux de recherche en les situant par rapport à l'état des connaissances : l'analyse du travail et des méthodes d'une ou des recherches déjà effectuées, l'argumentation sur les résultats scientifiques, la réécriture de travaux et le développement par le candidat selon des critères méthodologiques explicités (livres, ouvrages, publications nationales et internationales dans des revues à comité de lecture, communications dans des congrès nationaux et internationaux avec publication des actes, communications sans publication des actes, autres communications type séminaires, colloques, rapports scientifiques, rapports techniques, rapports d'études, brevets et innovations etc.). »*

La maîtrise du sujet de recherche ainsi que la capacité à dérouler une stratégie de recherche scientifique, à la mettre en œuvre et en exploiter les résultats, doit être démontrée. »<sup>1</sup>

Sur la forme, il comprend deux donc deux documents séparés :

*Un dossier de validation des acquis d'expérience*

---

<sup>1</sup> Procédure de mise en œuvre d'un doctorat en vue de l'obtention d'un doctorat par la VAE.



Le dossier de validation des acquis d'expérience comporte des rubriques à remplir. Il contient une présentation de sa situation professionnelle, de ses formations, une synthèse des travaux liés à l'expérience de recherche, un argumentaire sur les compétences acquises au regard d'un référentiel métier de chercheur. En outre, les copies des diplômes, certificats de travail, attestation de bénévolat, viennent certifier les déclarations du candidat. Dans cette partie, j'ai fait le choix de décrire quatre situations de recherche différentes : une analyse comparative européenne, une analyse statistique, des recherches sur l'innovation sociale, une recherche-action. Pour chacune, j'ai listé les compétences acquises correspondant au référentiel du métier de chercheur CNRS. J'ai aussi ajouté les premières pages des principaux articles, chapitres d'ouvrage et rapports issus des quatre recherches. Enfin, un curriculum vitæ détaillé figure en annexe.

### *Un mémoire de synthèse des travaux de recherche*

Avant de remplir les rubriques du dossier VAE, j'avais écrit une cinquantaine de pages sur mon parcours professionnel de recherche. J'ai souhaité les intégrer comme une première partie du mémoire de synthèse de mes travaux. La description de quelques situations de recherche particulière est insuffisante pour saisir l'ensemble d'une trajectoire. Cette analyse permet de comprendre de manière détaillée et transversale l'ensemble des étapes de ma formation, des collaborations de travail, les méthodes utilisées, des divers supports de diffusion des savoirs.

Le parcours de recherche est abordé sous trois aspects. D'abord, une courte biographie retrace les moments clés de ma formation universitaire jusqu'à aujourd'hui. Ensuite, les différentes postures et méthodes expérimentées sont présentées. Les méthodes dites conventionnelles (analyse comparative européenne, analyse statistique, revue de la littérature, entretiens semi-directifs, monographie), au sens où elles mettent à distance le chercheur de l'objet étudié, sont distinguées des méthodes de l'intervention sociologique et de la recherche-action où l'interaction avec les acteurs joue dans la production de connaissance. Enfin, j'aborde les modalités de mon insertion dans le milieu académique, la catégorisation de mes publications et de mes communications à caractère académique ainsi qu'une présentation de la diffusion des connaissances produites en milieu professionnel et auprès du grand public.

La seconde partie du mémoire porte à proprement parler sur la synthèse de mes travaux. Je détaille la sélection opérée parmi mes thématiques et problématiques plus loin dans l'introduction de la partie 2. En résumé, il m'a semblé artificiel d'unifier l'ensemble de mes travaux autour d'une problématique commune. Aussi j'ai classé mes recherches en trois regroupements. Le premier porte sur les dimensions sociopolitiques de l'économie solidaire à

travers une discussion approfondie de plusieurs de concepts : un retour sur la définition de la notion d'initiative, une caractérisation des espaces publics de proximité, une réflexion sur l'organisation en réseau de l'action associative et les conceptions du changement social. En outre, l'ESS comme objet spécifique de politiques publiques est analysé aux échelles locales et européennes.

Le deuxième regroupement de mes travaux revient sur les recompositions de l'action associative et de l'économie sociale et solidaire. Les transformations des modes de contractualisation et de financement entre associations et pouvoirs publics ont fait l'objet d'études qualitatives et quantitatives sur les contextes et modalités d'arbitrage des collectivités locales, notamment entre commande publique et subvention. Je reviens aussi sur les ambivalences conceptuelles de l'utilité sociale et de l'innovation sociale. Revendiquée historiquement par les acteurs associatifs pour faire valoir les spécificités de leurs activités économiques, l'utilité sociale est progressivement devenue un critère pour élargir le périmètre de l'ESS en France. Cela induit des enjeux de régulations et de méthodes d'évaluation. Les différentes conceptions de l'innovation sociale sont aussi mises en perspective historique. Notion issue de la société civile, l'innovation sociale est devenue ces dernières années un instrument de politique publique suscitant des controverses sur les processus de qualification du caractère innovant de telle ou telle initiative.

La dernier regroupement thématique porte sur l'accueil des jeunes enfants et l'aide aux personnes âgées. Les deux secteurs ont été appréhendés comme des exemples typiques d'une protection sociale mixte (*welfare mix*) qui est le fruit d'arrangements institutionnels nationaux, parfois locaux, entre la famille, le marché et les pouvoirs publics. Les deux secteurs ont fait l'objet de comparaisons européennes qui permettent d'appréhender les processus de défamiliarisation/refamiliarisation et marchandisation/démarchandisation des activités de *social care* (Martin, 2018). Le passage de l'aide à domicile aux services à la personne est analysé comme un enchevêtrement de régulations qui rend problématique la construction d'un quasi-marché et interroge la place et les stratégies des associations comme acteurs historiques du secteur. La comparaison proposée à l'échelle européenne de la gouvernance des systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants apporte un éclairage complémentaire aux typologies de régimes de *care* au niveau des États.

Pour chacune des situations de recherche, la problématique est remise dans son contexte d'énonciation. Les cadres théoriques et les méthodes utilisées sont rappelés ainsi que les enjeux de société sous-jacents. La singularité des apports est soulignée. Les résultats sont mis en

perspective au regard de travaux plus récents mais aussi des changements politiques et sociaux plus récents.

## **Première partie : Retour sur mon parcours professionnel**

La réalisation d'un doctorat par validation des acquis d'expérience (VAE) invite à revenir dans une première partie sur son parcours professionnel. Cet exercice rétrospectif est exigé pour mettre en exergue les compétences acquises de chercheur en sciences sociales tout au long d'une trajectoire atypique au sens où je fais de la recherche, publie des articles et participe à une vie de Laboratoire depuis une vingtaine d'années, sans avoir réalisé de thèse. Il s'agit d'un exercice circonscrit et contraint qui appelle à quelques précautions et partis pris méthodologiques.

La présentation de mon parcours professionnel ne prendra pas la forme d'un récit de vie de type autobiographique qui imbriquerait chronologiquement histoire personnelle et production intellectuelle. La production de connaissance s'articule, certes, à nos expériences vécues, y compris les plus intimes. L'« apprentissage des catégories sociales, notre perception de tel ou tel problème social (...) procède de notre parcours historique et est intimement lié à notre histoire personnelle » (Bouilloud, 2007). Sans exclure la mobilisation pour le besoin de l'analyse de tel ou tel épisode de ma vie privée, j'en resterai principalement à la restitution argumentée d'événements saillants dans la sphère professionnelle.

De même, cette thèse par la VAE n'est pas le lieu d'une socio ou autoanalyse qui chercherait à comprendre mes orientations professionnelles, mes thématiques de recherche, mes publications et mes rapports avec l'institution universitaire par mes origines sociales, mes activités extraprofessionnelles ou mes conditions de vie. Pour autant, je tenterai autant que possible de resituer les éléments de contexte expliquant telle ou telle position professionnelle, situations de recherche, modalités de publications.

Cette esquisse d'autobiographie professionnelle n'évitera sans doute pas certains écueils de l'illusion biographique (Bourdieu, 1986). La mise en évidence des cohérences de ma trajectoire est forcément une reconstruction a posteriori. Elle ne saurait dessiner un séquençage de choix rationnels et intentionnels au regard d'un état des possibles à des instants donnés. Il ne s'agit pas de tracer une trajectoire en tout point maîtrisée par un « sujet conscient et agissant » excluant les données contingentes et les aléas de la vie.

Le parcours professionnel présenté ici répond à des exigences de la Validation des acquis de l'expérience (VAE). Issue de la loi de modernisation sociale de 2002, la VAE permet en

principe et en droit à toute personne engagée dans la vie active de faire « valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification »<sup>2</sup>. Le diplôme du doctorat sanctionne la reconnaissance du caractère original d'une démarche de recherche dans un domaine scientifique, la maîtrise d'un sujet de recherche ainsi que la capacité à construire une stratégie de recherche scientifique, à la mettre en œuvre et à en exploiter les résultats. La VAE reconnaît et entérine l'acquisition de compétences académiques acquises au cours d'expériences de recherche sans pour autant avoir suivi le cursus de formation classique.

Le doctorat de sociologie par la VAE reste un exercice relativement nouveau tant pour les candidats que pour le directeur de thèse, les membres du jury et les responsables des services administratifs. Il faut composer avec peu de références et de retours d'expérience. Cela ouvre un espace de créativité quant à l'interprétation des textes. A l'instar de démarches de VAE plus anciennes (Bureau, Combes, Grimault, 2007, p.221), cet « exercice inédit » impose de « devoir gérer l'incertitude quant à la méthode de travail à adopter ».

Dans ce cadre, j'appréhende mon parcours comme un retour réflexif sur mon activité professionnelle de recherche depuis une vingtaine d'années. Il s'agit de repérer et de valoriser les compétences, acquises lors de situations de travail concrètes et objectivées par des réalisations tangibles (études, rapports de recherche, communications, publications). Bien que le doctorat par la VAE soit une procédure récente et encore largement expérimentale en sociologie, il s'agit de rapprocher mes travaux des normes académiques requises en mobilisant des référentiels existants. La mise en perspective de mon expérience de recherche articulera un récit chronologique des étapes majeures de mon parcours avec une présentation par compétences requises telles qu'elles sont de plus en plus normalisées dans le cadre des procédures de recrutement et d'évaluation dans le champ de la recherche et de l'enseignement supérieur. Au regard d'une légitimité encore en construction, ce doctorat par la VAE vise à satisfaire les exigences institutionnelles en ayant conscience du risque de ramener « tout aux normes de la formation initiale » (Bertrand, 2007). Je mettrai néanmoins en avant les détours, les écarts, les tensions d'un parcours qui, s'il s'inscrit dans une activité professionnelle, a toujours eu un pied dans le milieu académique.

---

<sup>2</sup> Loi n° 2002-73, 17 janvier 2002, Chapitre II, article 133.

## **I.1. Des études en économie au CRIDA : quelques étapes biographiques.**

### **I.1.1. Retour sur un cursus universitaire (1988-1992) : une orientation vers un savoir économique ouvert aux sciences sociales**

Après l'obtention d'un Baccalauréat Économique & Social en 1988, je m'orientai vers des études d'économie que j'effectuais à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) jusqu'à l'obtention d'un Diplôme d'études approfondies (DEA) en 1993. Rétrospectivement, l'orientation vers les sciences économiques tint à l'intérêt suscité par la découverte et l'enseignement de cette discipline en classes de première et terminale.

À l'époque, les programmes scolaires faisaient une part de choix aux savoirs économiques et à quelques-unes de ses figures majeures (Adam Smith, Ricardo, Marx, Keynes). L'enseignement de la sociologie restait relativement périphérique dans le secondaire. Cette orientation est aussi à resituer dans la période de la fin des années 1980 où malgré la reprise économique (1988-1990), la question des débouchés professionnels des cursus universitaires devenait de plus en plus prégnante.

Mon cursus universitaire me conduisit rapidement à m'intéresser aux courants théoriques que l'on regroupe depuis Keynes sous l'appellation d'hétérodoxie. Sans être totalement rebuté par la formalisation mathématique, je trouvais peu de sens à la modélisation et était attiré par les approches économiques ouvertes aux autres sciences sociales. Les années 1980 et 1990 se caractérisèrent par un affaiblissement des paradigmes qui structurèrent à la fois la recherche universitaire et les débats idéologiques dans les années 70. Elles se traduisaient par une progression des idées libérales, une crise du keynésianisme et le déclin du marxisme. La période fut politiquement marquée par les inflexions successives prises à partir de 1983 par les gouvernements socialistes : tournant de la rigueur, déflation compétitive, réhabilitation de l'entreprise, libéralisation des marchés financiers, stratégie européenne d'unification d'un marché unique<sup>3</sup>, puis de création d'une union monétaire<sup>4</sup>. Dans ce contexte, les politiques macro-économiques telles que la relance par la demande ou la maîtrise de l'appareil productif par les nationalisations, n'avaient plus rien d'une évidence. Sur le plan théorique, l'approche dite néo-classique s'imposait progressivement comme le paradigme dominant des enseignements en économie que nul ne saurait ignorer et par rapport à laquelle chacun était

---

<sup>3</sup> Acte unique européen, 1986.

<sup>4</sup> Referendum sur le traité de Maastricht, 1992.

amené à se positionner. Les critiques dont elle faisait l'objet freinaient peu une hégémonie grandissante qui s'appuyait sur le rayonnement international de ses idées régulièrement récompensées par des prix Nobels<sup>5</sup>. En outre, la théorie néo-classique pouvait alors faire valoir certaines avancées tant sur le plan théorique que dans les thématiques de recherche abordées. En effet, les enseignements reçus intégraient les travaux de ce qu'Olivier Favereau (1989) qualifia de théorie standard étendue. Théorie des coûts de transaction (Coase), théorie contractuelle de la firme (Williamson), théorie des droits de propriété (Delmsetz), théorie de la croissance endogène (Romer), l'histoire économique néo-institutionnaliste (North), etc., témoignaient d'une capacité à expliquer des phénomènes empiriques qui étaient longtemps restés problématiques – l'entreprise, les institutions, le progrès technique, la monnaie, l'altruisme – dans le cadre de la théorie de l'équilibre général. En relâchant soit l'hypothèse d'information parfaite – on parle alors d'asymétries informationnelles – soit celle de rationalité optimisatrice – il est question de rationalité limitée – d'autres modes de coordination que le marché (le contrat, la hiérarchie, la coopération, les droits de propriété) furent progressivement endogénéisés dans les modèles d'équilibre partiel. Ce positionnement dominant de la théorie standard annonçait la progressive fermeture du champ des sciences économiques (Postel, 2011) dénoncée par l'AFEP<sup>6</sup> à la fin des années 2000. Néanmoins, l'enseignement des années 1980 et 1990 laissait encore une large place à la pluralité des approches en premier comme en second cycle. Les cours de macro-économie et de micro-économie cohabitaient avec des cours qui faisaient encore la part belle aux apports de Marx, Schumpeter ou Keynes. De même, il existait des champs de recherche – économie du développement, économie du travail et de l'emploi, économie de l'environnement et des ressources naturelles, épistémologie et histoire de la pensée économique – largement tenus par des économistes hétérodoxes, sensibles à l'histoire des faits économiques ou à l'approche interdisciplinaire. Enfin, les courants tels que l'école de la régulation ou l'analyse économique des conventions offraient des cadres théoriques et des programmes de recherche stimulants.

C'est vers un autre courant hétérodoxe que je m'orientais en 1992 en m'inscrivant dans le DEA d'économie de l'environnement et des ressources naturelles. À l'époque la thématique de l'écologie apparaissait encore relativement subversive, du moins constituait un vrai défi théorique pour les principaux paradigmes économiques qu'ils fussent néo-classique, keynésien, marxiste ou schumpétérien. Les limites de la croissance et les insuffisances du PIB, l'intégration

---

5 A titre d'illustration les prix Nobels d'économie du début des années 1990 ont été coup sur coup Ronald Coase en 1991, Gary Becker en 1992 et Douglas North en 1993.

6 Association française d'économie politique.

des flux énergétiques et de matières, la non prise en compte par le marché et par l'Etat d'externalités qui résistent à la valorisation monétaire étaient encore des problématiques novatrices. Cette orientation devait beaucoup à l'enseignement passionnant de René Passet, fondateur de ce DEA, et à la lecture de plusieurs articles de l'auteur de « l'Economie et le vivant » (1979). Tout en intégrant les apports de la bioéconomie de Georgescu-Roegen, notamment la prise en compte de la loi l'entropie énergétique et matérielle dans les processus économiques, René Passet (2006) ne s'inscrivait pas pour autant dans une perspective malthusienne revendiquée aujourd'hui par certains partisans de la décroissance. Rapprochant le processus évolutionniste de destruction-créatrice mise en évidence par Schumpeter de la thermodynamique des systèmes ouverts, il invitait à « insérer les activités économiques dans les écosystèmes naturels et humains » (p.82). Cette approche se démarque d'une simple internalisation des effets externes par valorisation économique de la nature et extension de la sphère marchande (comme le marché des droits à polluer). La coévolution des processus économiques et des écosystèmes appelle à tenir compte des indicateurs énergétiques, matériels et de qualité de vie à côté du calcul monétaire. Le rapprochement des théories économiques et des sciences du vivant anticipait la constitution au tournant des années 1990 du courant de l'économie écologique<sup>7</sup> qui regroupait différents économistes critiques de l'approche « mainstream » de l'économie de l'environnement. Au-delà des courants, l'idée commune à l'ensemble de ces chercheurs était que l'économie est encadrée dans la nature et qu'il existe des limites matérielles à la croissance.

Mon mémoire de DEA s'intitulait *Progrès technique et environnement : apports et limites de l'approche évolutionniste*, thème suggéré par ma directrice de mémoire Sylvie Faucheux<sup>8</sup>. Sur le plan théorique, le mémoire synthétisait les apports du courant évolutionniste du progrès technique<sup>9</sup> par rapport aux modèles de croissance néo-classiques qui l'ont longtemps considéré comme un phénomène exogène à l'équilibre économique optimal. L'approche évolutionniste conçoit le progrès technologique comme un processus endogène, cumulatif, incertain et spécifique. Elle ouvre à la reconnaissance du rôle historique des sources d'énergies et des ressources naturelles comme facteurs structurants des paradigmes techno-économiques (Freeman, 1992), concept mobilisé pour expliquer les grands cycles économiques. Pour autant, l'intégration partielle et balbutiante des dimensions énergétiques et matérielles ne permettait

---

<sup>7</sup> La revue *Ecological Economics* est créée en 1989.

<sup>8</sup> Sylvie Faucheux est actuellement Professeur des universités en sciences économiques au CNAM-Paris.

<sup>9</sup> Les principaux auteurs représentant ce courant dans les années 80 étaient Nelson et Winter, Dosi, Alghion et Howitt.



pas à l'analyse évolutionniste de se départir d'une vision globalement optimiste du progrès technique et de la croissance. Les débats sur l'émergence d'un nouveau paradigme techno-économique structuré autour des technologies de l'information conduisaient alors à des visions prospectives plutôt positives en matière de développement durable. Organiser le système productif autour de l'information comme nouveau facteur clé était considéré comme annonciateur d'un nouveau cycle de croissance plus respectueux de l'environnement car reposant moins sur la découverte d'une nouvelle source d'énergie que sur des gains substantiels en termes d'efficacité énergétique et de matière. Cependant, l'impact controversé des technologies de l'information sur les consommations d'énergies et l'incertitude inhérente aux trajectoires technologiques ne permettaient pas de souscrire à l'hypothèse d'un processus de dématérialisation de l'économie intrinsèquement moins énergivore. Des études postérieures confirmèrent qu'en soi les « nouvelles technologies de l'information et de la communication ne sont pas synonymes de préservation de l'environnement » (Faucheux et al., 2001) et que leur potentiel dépend fortement du mode de gouvernance de l'interface entre NTIC et environnement par les institutions.

Quels enseignements retenir de ce cursus universitaire et de ce mémoire de DEA ? D'abord, j'adoptais une appréhension critique de l'économie néo-classique et de sa prétention explicative de l'ensemble des phénomènes politiques et sociaux via les ramifications de la théorie des choix rationnels. Une familiarisation avec les courants historiques et plus récents de l'hétérodoxie en économie me conduisit vers un savoir économique ouvert, sinon « encastré », dans les sciences sociales. Ensuite, j'explorais des thématiques de recherche qui seront reprises par la suite de manière diffuse ou détournée. La première est celle de l'innovation. Appréhendée dans mon mémoire de DEA sous le prisme d'une approche évolutionniste de l'innovation technologique, cette problématique sera quelque année plus tard élargie, celle de l'innovation sociale (Fraisie, Bucolo, 2015). La seconde thématique porte sur l'interprétation socio-économique des changements à l'œuvre de la société post-fordiste. Centrée sur les impacts des NTIC sur la préservation des ressources naturelles et l'environnement pendant mes années universitaires, elle fut par la suite déplacée vers l'importance et les régulations des services de proximité dans les sociétés dites « post-industrielle ». Enfin, je fis la rencontre d'économistes écologistes comme René Passet ou Jean-Paul Maréchal qui manifesteront quelques années plus tard de l'intérêt pour l'économie solidaire et contribueront à des ouvrages collectifs communs (Dictionnaire de l'Autre Economie, Laville, 2006).

### **I.1.2. Premières expériences professionnelles (1993-1998) : la découverte de l'économie sociale et solidaire**

Restituer subjectivement le climat de ces années de formation universitaire en économie m'a semblé nécessaire pour éclairer rétrospectivement les cheminements qui me conduisirent des approches hétérodoxes en économie à la sociologie économique et de l'économie écologique à l'économie sociale et solidaire.

Malgré une mention « bien » lors de mon mémoire, je terminai second du DEA et ne pus bénéficier de l'unique allocation de recherche attribuée chaque année. Devant effectuer mon service militaire, j'eus l'opportunité fin 1993 de travailler comme objecteur de conscience au Centre des Jeunes Dirigeants de l'Economie Sociale (CJDES). Au regard de conditions de travail et de rémunération intéressantes, ce fut une expérience professionnelle enrichissante qui marqua une première bifurcation. Ce changement m'éloignait d'un possible doctorat et me faisait découvrir un autre univers que l'on ne nommait pas encore l'économie sociale et solidaire. Le CJDES était à l'époque un réseau de près de 700 adhérents. Il faisait partie des regroupements nationaux qui avaient participé dans les années 1980 au renouveau de l'économie sociale. Constitué d'une nouvelle génération de dirigeants et responsables de coopératives, mutuelles et associations, ce réseau de personnes plus que d'entreprises se présentait comme moins corporatiste et plus ouvert aux mutations de société que les principales fédérations historiques de l'économie sociale<sup>10</sup>. Après avoir organisé plusieurs rencontres<sup>11</sup> mettant en avant l'insertion par l'activité économique qui apparaissait encore à la fin des années 80 comme un milieu innovant, le CJDES anima au moment où je l'intégrai plusieurs débats sur les services de proximité, présentés par les gouvernements de l'époque<sup>12</sup> comme un gisement d'emplois dans un contexte de remontée du chômage.

Comme chargé de mission, mon travail consista en l'animation du réseau, l'organisation régulière de rencontres publiques<sup>13</sup>, mais aussi la réalisation de premières études sur les services

---

<sup>10</sup> Le principal regroupement de l'économie sociale était depuis la fin des années 70 le CNLAMCA (Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives), ancêtre de l'actuelle Chambre Française de l'Economie Sociale et Solidaire.

<sup>11</sup> Par exemple : « Assises européennes de l'insertion par l'économique », CJDES/Le Monde, Beaune, 1992 ; « Faut-il réformer le RMI ? », journée d'étude, CJDES, 1991 ; « Entrepreneurs et entreprises d'insertion », journée d'étude, CJDES, 1990.

<sup>12</sup> En particulier par la loi Aubry qui instaure des exonérations fiscales pour les particuliers employeurs et qui sera suivie de la création d'un chèque services pour les particuliers employeurs dans la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pour l'emploi de décembre 1993.

<sup>13</sup> Par exemple : « Les séminaires de l'université permanente du CJDES, Retrouver une nouvelle cohésion sociale », 1994 ; « Nouveaux enjeux, nouvelles solidarités », université d'été du CJDES, 1993.

de proximité<sup>14</sup> ou le RMI. Si je m'éloignai de la recherche académique, l'invitation régulière de chercheurs<sup>15</sup> mais aussi la rédaction périodique de notes de synthèse et d'actes de colloque<sup>16</sup> continuaient à m'immerger dans un environnement réflexif. C'est lors de ces débats que j'eus l'opportunité de lire et de rencontrer des chercheurs comme Jean-Louis Laville<sup>17</sup> ou Bernard Enjolras<sup>18</sup> avec lesquels, quelques années plus tard, je travaillais. Je rédigeai par ailleurs un premier article<sup>19</sup> synthétisant les débats théoriques et sociétaux sur les services de proximité. Entre la critique de la vision des gouvernements de l'époque qui tendait à réduire les services de proximité à un gisement d'emploi et les dénonciations d'André Gorz des risques d'une nouvelle domesticité, je m'intéressais aux conditions et régulations nécessaires à la construction de services solidaires défendues par Jean-Louis Laville (1992) ou Bernard Enjolras (1995). C'est par le biais des services de proximité que je découvris la perspective de l'économie solidaire autour de laquelle le CJDES consacrait un débat en 1994<sup>20</sup>

À la sortie du CJDES, après une mission au service évaluation de la Fondation de France en 1995, je fus recruté à la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH). Mon travail consista essentiellement à animer des groupes de travail mobilisant des responsables associatifs, chefs d'entreprises, élus locaux, chercheurs et à rédiger des propositions collectives dans le contexte de préparation d'un projet de Loi cadre contre l'exclusion. Ce travail donna lieu à une publication<sup>21</sup> organisée autour de thématiques telles que le logement, la jeunesse, le développement économique, l'innovation sociale, l'accès aux droits. Elle invitait à mettre la question de l'exclusion au cœur de l'ensemble des politiques publiques au lieu de la traiter à la marge à travers des dispositifs additionnels ciblés sur des publics spécifiques. A l'occasion d'un des groupes de travail, je rencontrai Guy Roustang<sup>22</sup> et de nouveau Jean-Louis Laville. Tous deux faisaient partie des signataires de l'appel collectif, « Une Loi-cadre contre l'exclusion ? Oui mais quelle loi cadre ? » qui était à l'origine de cette

---

<sup>14</sup> Etude réalisée pour le compte des mutuelles de Loire Atlantique en 1994.

<sup>15</sup> Citons notamment Pierre Rosanvallon, Jacques Robin, Patrick Viveret lors de l'université permanente du CJDES en 1994.

<sup>16</sup> Par exemple : « Activité salariée, engagement volontaire, bénévolat : de nouveaux espaces de citoyenneté ? » Journée d'étude organisée par le CJDES le 23 Juin 1995.

<sup>17</sup> Professeur de sociologie au Cnam

<sup>18</sup> Research Professor, Institute for Social Research (Oslo).

<sup>19</sup> Fraisse L., « Le développement des services de proximité », Traces, Lieux de solidarités, Fondation pour la Recherche en Action Sociale, n°9, mai, p. 9-18.

<sup>20</sup> Autour de la parution par Jean-Louis Laville de « L'économie solidaire, une perspective internationale » avec Aline Archimbaud et Thierry Jeantet comme discutants.

<sup>21</sup> Fraisse L., Amoureux P., *Politiques publiques et citoyenneté face aux nouvelles formes de l'exclusion*, 1996, Ed. Librairie FPH.

<sup>22</sup> Economiste, directeur de recherche honoraire, Laboratoire d'Économie et de Sociologie du travail (Lest), CNRS, Aix-en-Provence.

démarche de réflexion collective. L'un des chapitres de l'ouvrage s'intitulait « Développer une économie solidaire et plurielle » et reprenait des propositions pour soutenir les services solidaires et encourager les activités d'autoproduction. Une nouvelle fois je croisais la problématique d'économie solidaire qui gagnait en visibilité dans la seconde partie des années 1990. Dernier aspect important, les actions et programmes de la Fondation étaient en grande majorité tournés vers l'international. Au-delà de ma mission, je côtoyais des collègues largement préoccupés par les enjeux sociaux, culturels et écologiques de ce que l'on appelait déjà la mondialisation.

Mes expériences professionnelles au CJDES comme à la FPH constituèrent une première bifurcation qui m'orienta vers un travail réflexif au service des acteurs. Dans ce contexte, les chercheurs étaient toujours présents mais à travers un dialogue avec des militants et des professionnels. Le travail d'écriture se poursuivait mais prit une forme plus politique et moins théorique. Durant cette période, je découvrais l'économie sociale, puis l'économie solidaire, ainsi que les services de proximité ou les politiques d'insertion, qui devinrent plus tard des domaines de recherche. Enfin, je rencontrais des personnes, notamment des chercheurs, et m'insérais dans des réseaux qui m'ouvrirent de nouveaux horizons professionnels plus tournés vers la recherche.

### **I.1.3. Le CRIDA, un creuset original d'expériences de recherche et d'intervention**

À la fin de mon contrat à la FPH en 1997, je pris des contacts avec plusieurs personnes rencontrées pendant ma mission en ciblant plutôt une activité d'études et de recherches sans savoir si cela se ferait ou non dans un cadre universitaire. C'est alors que Jean-Louis Laville me proposa de rejoindre le Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA) que j'intégrai en 1998. Revenir sur mon parcours de chercheur passe évidemment par un retour sur mon ancrage au CRIDA. C'est dans cette association de recherche originale que j'ai appris progressivement le métier de chercheur.

« Le CRIDA a pour objectif de favoriser les contacts, les dialogues et les productions permettant de renforcer les relations entre sciences sociales et société civile, dans deux directions : générer des connaissances sur des pratiques socio-économiques encore trop peu connues, et construire ces savoirs par des démarches réflexives menées en lien avec des acteurs de la société civile. »<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Extrait de la présentation du CRIDA figurant sur son site Internet.

Fondé en 1984, le CRIDA mena à l'origine des travaux axés sur la démocratie en entreprise, le mouvement coopératif, les nouvelles activités des jeunes, les « petits boulots » et l'économie locale, dans une approche qui visait moins à "restaurer le lien social" qu'à favoriser l'émergence de nouvelles formes de sociabilité dans les structures de production. À partir des années 1990, les recherches et actions se concentrèrent sur des thématiques telles que l'économie solidaire et l'économie plurielle ; les services de proximité et les initiatives locales ; l'insertion et les politiques sociales ; les associations et la démocratie.

Il ne s'agit pas ici de retracer l'histoire du CRIDA mais de rappeler l'écosystème de recherche-action qu'il constitua et la position que j'ai occupée en son sein. Jacques Gautrat (alias Daniel Mothé), Jean-Louis Laville, Bernard Eme et Marie-France Gounouf sont les membres fondateurs que j'ai côtoyés. J'ai appartenu, d'une certaine manière, avec Laurent Gardin et Elisabetta Bucolo, à une seconde génération de chercheur-e-s au CRIDA, arrivés dans les années 1990. D'autres collaborateurs vinrent, au fil des ans, plus ou moins régulièrement travailler avec cette équipe permanente.

Au fil de son histoire, selon des modalités diverses, le CRIDA a su maintenir de manière pragmatique un triple ancrage original dans le monde académique, dans une pratique de la recherche contractuelle et dans un engagement auprès des acteurs de la société civile. L'insertion dans le milieu académique reposa sur la présence de plusieurs chercheurs statutaires, chercheurs au CNRS ou enseignants-chercheurs, qui animaient cet espace avec des chercheurs contractuels. Cet agencement entre chercheurs statutaires, contractuels et retraités bénévoles fut la condition d'une mutualisation de ressources, de temps et de compétences permettant à plusieurs de ses membres de rédiger une thèse et de publier des contributions scientifiques. Institutionnellement, les membres de l'équipe du CRIDA ont été rattachés successivement au Laboratoire de sociologie du changement des institutions (LSCI) (fondé et dirigé par Renaud Sainsaulieu), puis, à partir de 2004, au Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE). Le CRIDA était aussi le vecteur d'insertion et de rattachement à des réseaux de recherche européens ou nationaux comme l'*International research network, comparative research, social enterprise, social entrepreneurship, social and solidarity economy and social innovation* (EMES) ou le Réseau interuniversitaire d'économie sociale et solidaire (RIUESS). Enfin, les chercheurs du CRIDA furent, selon des modalités diverses, intervenants, encadrants, voire responsables de formations et d'enseignements.

Le CRIDA fut également le creuset d'une pratique de recherches contractuelles riches et variées qui ont constitué les conditions intellectuelles et matérielles de nombre de mes travaux. Sans

entrer dans les détails, les contractualisations concernaient des comparaisons européennes, des recherches nationales, des évaluations pour des collectivités locales, des études et diagnostics auprès d'associations, d'organisations de l'économie sociale et solidaire et de syndicats, des expérimentations pour des fondations. Au-delà de cette diversité de commanditaires, il est intéressant de mettre en perspective et de préciser le contexte et les conditions de la recherche contractuelle. Dans les années 1980/90, nombre de laboratoires hébergeaient des associations gestionnaires de contrats de recherche, même si ces pratiques faisaient débat. Alors que la recherche contractuelle pouvait être perçue comme compromettante, obligeant le chercheur à répondre à une demande sociale formulée par les institutions ou les acteurs, le recours au contrat de recherche est progressivement devenu valorisé, voire recherché, au fur et à mesure que les conditions de financement et d'évaluation de la recherche se modifièrent dans les années 2000 (création de l'ANR<sup>24</sup>, puis de l'AERES<sup>25</sup>). Par contrecoup, cette normalisation de la recherche contractuelle, doublée de la disparition des associations de recherche dans les laboratoires, rendirent plus difficile l'accès du CRIDA aux contrats de recherche classiques. Par ailleurs, les pratiques de contractualisation du CRIDA ne reposaient pas sur une démarche prospective, voire offensive, de réponses systématiques à des appels à projets. Les sollicitations émanaient plutôt d'opportunités issues d'un réseau de contacts et de partenaires. Jean-Louis Laville, par ses travaux et interventions joua un rôle clé dans ces prospections. Elles se diversifièrent au fil de l'insertion des membres de l'équipe dans des réseaux de recherches, de leurs interventions en milieu professionnel ou dans l'encadrement de formations.

Les réflexions du CRIDA débouchèrent sur des expérimentations socio-économiques. Ainsi celles menées entre 1984 et 1987 ont permis l'élaboration de principes directeurs pour la mise en œuvre de services de proximité. L'Agence pour le développement des services de proximité (ADSP) fut fondée en 1989 avec des élus, des responsables du public et du privé ainsi que des acteurs du développement local. Cette expérimentation de services de proximité fut menée de 1989 à 1992 sur 20 sites nationaux regroupant 40 projets. Le CRIDA fut membre fondateur du Mouvement pour l'économie solidaire dans la seconde moitié des années 1990. Dans ce cadre, il coordonna quelques recherches-actions avec les réseaux d'élus et d'acteurs notamment sur action publique et économie solidaire donnant lieu à plusieurs publications co-écrites<sup>26</sup>. Au

---

<sup>24</sup> Agence nationale de la recherche.

<sup>25</sup> Agence nationale d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur remplacée en 2013 par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

<sup>26</sup> Par exemple, Action publique et économie solidaire (2005, éditions Erès), une comparaison des expériences françaises et brésiliennes ; Avec les régions l'économie sociale et solidaire en mouvement, co-écrit avec le Mouvement pour l'économie solidaire (MES) ; Les politiques publiques d'économie solidaire, un enjeu pour les

début des années 2010, le CRIDA fut associé à la création du Laboratoire de l'Economie sociale et solidaire, initiative de Claude Alphanéry. Ces dispositifs d'expérimentation s'articulaient avec l'organisation des prises de parole publique en milieu professionnel ou lors de débats citoyens.

Ce triple ancrage du CRIDA dans le monde académique, la pratique de recherche contractuelle et la participation à des réseaux de la société civile n'a pas été une construction méthodologique, a priori, d'un dispositif d'intervention sociologique. Il s'agit plus pragmatiquement de la coexistence permanente de postures et de dispositions permettant aux chercheurs du CRIDA de s'engager dans des expériences de recherche et d'intervention diverses mais alimentant de manière diffuse et continue une réflexivité transversale sur des pratiques socio-économiques émergentes.

Le métier de chercheur en sciences sociales, je l'appris au CRIDA. Il constitua un agencement collectif original de production et mutualisation de connaissances entre chercheurs et société civile. Mais tous ses membres ne s'y sont pas impliqués de la même manière. Au regard du triple ancrage présenté plus haut, mon positionnement fut celui d'une coexistence de situations extrêmes.

Mon insertion dans le monde académique se concrétisait à la fois par mon appartenance au LISE comme responsable d'axe de 2007 à 2014 et membre du conseil de Laboratoire, ainsi que par la participation à des réseaux de recherche (ISTR, EMES ou le RIUESS)<sup>27</sup>. Grâce à une meilleure maîtrise de l'anglais, ma pratique de recherche contractuelle s'est singularisée par un investissement fréquent dans les recherches européennes<sup>28</sup> tout le long des années 2000. Je participais également à des programmes de recherche nationaux (DREES, DIIESES)<sup>29</sup>. Ces contrats répondaient à des dispositifs de recherche relativement classiques, co-construits avec et influencés par des chercheurs partenaires. La coordination avec d'autres chercheurs du CRIDA à des recherches-action et des études locales en réponse à des réseaux d'acteurs ou des collectivités locales fut loin d'être négligeable mais moins singulier dans mon parcours.

---

initiatives locales, en partenariat avec le Réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES). L'économie solidaire en pratiques dans les Régies de quartier et de territoire, réalisé avec le Comité national de liaison des Régies de quartier (CNLRQ) 2009.

<sup>27</sup> *International Society of Third Sector Research*, Réseau Inter-Universitaire sur l'Economie Sociale et Solidaire.

<sup>28</sup> Généralement financées par la DG Recherche de la Commission européenne dans le cadre des programmes-cadres pour la recherche et le développement technologique (PCRD).

<sup>29</sup> Recherches soutenues par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur les déterminants des modes de garde (2004-2006), sur la gouvernance locale de la politique petite enfance (2005-2007). Etude pour la DIIESES (Délégation Interministérielle à l'innovation et l'économie sociale) sur les services à la personne (2006-2008).

L'autre spécificité a été mon implication régulière dans l'animation de démarches de réflexion et d'expérimentation avec les acteurs et réseaux de l'économie sociale et solidaire. J'ai ainsi contribué à mes débuts aux activités de l'Agence pour le développement des services de proximité (ADSP) qui rassemblait un réseau de praticiens autour d'initiatives locales solidaires. Au tournant des années 2000, je participais à la création de l'Inter réseaux de l'économie solidaire (IRES), puis, pendant plusieurs années, je représentais le CRIDA dans le Mouvement de l'économie solidaire (MES). En parallèle, je m'investissais activement dans un mouvement d'internationalisation de l'économie solidaire et m'engageais pour le CRIDA dans la construction de réseaux et de rencontres internationaux (le Pôle de socio-économie solidaire, Globalisation de la solidarité et le RIPPES<sup>30</sup>, les Forums sociaux européens et mondiaux) qui ont été autant d'espaces réflexifs d'échanges sur les initiatives solidaires dans le contexte de mondialisation. Ces engagements débouchèrent souvent sur des collaborations internationales et de recherches comparatives sur l'économie solidaire entre notamment l'Europe et l'Amérique Latine. Au début des années 2010, j'ai été l'un des cofondateurs du Labo de l'ESS. *Think tank* regroupant acteurs, chercheurs et décideurs publics, je contribuai à un travail prospectif sur l'ESS face à la crise en 2009, puis à l'animation des Etats généraux de l'ESS en 2011. Cette collaboration s'est poursuivie ces dernières années par l'élaboration du concept de Pôle Territorial de Coopération Economique (PTCE) qui donna lieu en 2013 à un appel à expérimentation du gouvernement et ouvrit de nouvelles perspectives de recherche. L'ensemble de ces expérimentations ont constitué des démarches originales d'accès aux terrains et de co-production de connaissances donnant lieu à plusieurs publications.

Loin de s'intégrer de manière cohérente dans un programme de recherche, cette diversité de situations réflexives qui jalonnent mon parcours au CRIDA m'a permis de découvrir et d'apprendre une pluralité de postures, de compétences et méthodologies en matière d'enquête sociologique, allant de la réalisation de monographies à la recherche-action, de la participation engagée et observante à la conduite d'entretiens semi-directifs, de la revue de la littérature à la comparaison internationale. J'en propose une lecture approfondie dans la prochaine partie.

Si je présente cette diversité d'expériences comme une richesse, il convient d'en considérer les limites. Chercheur contractuel, l'insertion dans le milieu académique s'est heurtée à des problèmes de reconnaissance par l'institution qui vont aller croissant au fur et à mesure que les conditions légitimes de production de connaissance se durcissent et que la place de la recherche contractuelle se transformait. Une autre limite tient à la contrainte temporelle. L'investissement

---

<sup>30</sup> Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire.



dans plusieurs sphères (professionnelle, académique et militante) ne permet pas toujours de s'y impliquer de manière pleinement satisfaisante. Le rythme et les obligations des recherches contractuelles laissent moins de temps à consacrer à la vie quotidienne de laboratoire. Si le CRIDA m'a permis de publier à plusieurs reprises, le temps d'écriture de contributions scientifiques était rarement intégré dans le calendrier et le budget des études dont la valorisation scientifique des résultats se limitait parfois à la seule restitution du rapport.

## I.2. Postures et méthodes de recherche

Dans cette partie, je propose de revenir sur les différentes postures et méthodologies expérimentées à l'occasion des études menées au Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA). En effet, le doctorat par validation des acquis d'expérience exige de faire la démonstration des compétences mobilisées et des techniques d'enquêtes adoptées pour mener à bien des travaux de recherche.

Mon parcours au CRIDA se singularise par une pluralité de situations de recherche dont la résultante est l'acquisition d'une diversité de méthodes en sciences sociales. Les différentes facettes méthodologiques explorées seront présentées dans cette partie comme une richesse. Certes, il est difficile de revendiquer un cheminement constant conduisant à l'élaboration pas à pas d'une technique d'enquête sociologique qui me serait propre. Pour autant, cet éclectisme ne saurait s'assimiler à un touche-à-tout. D'abord, certaines méthodes ont été à plusieurs reprises éprouvées comme par exemple l'analyse comparative dans le cadre de recherches européennes. Ensuite, l'interaction et la médiation avec les acteurs et le milieu de l'économie sociale et solidaire se présentent comme des situations originales de recherche-action. Enfin, le pluralisme méthodologique est une posture hybride parfois revendiquée (Herreros, 2009, p.159) et pertinente. « L'adoption de telle méthode plutôt qu'une autre est également fonction de l'objet étudié » (Wieviorka, 2011, p.85). Parfois imposée par les circonstances, « les méthodes ne valent que par les résultats qu'elles permettent d'obtenir » (Schnapper, 2011, p.296). Ce pluralisme incarne une des trajectoires possibles de professionnalisation du sociologue. Comme l'atteste Didier Demazière (2012, p.15), « Désormais la combinaison des méthodes, l'articulation des options théoriques, l'association des concepts sont des pratiques fréquentes et l'intérêt de recourir à des approches et paradigmes différents est assez largement admis ».

Après avoir rappelé les filiations et reconstructions de mes thématiques de recherche, je regrouperai les différentes méthodes expérimentées en deux grands ensembles distincts selon le degré de distanciation et d'interaction avec les objets étudiés. Je propose d'exposer dans un premier temps les techniques d'enquêtes sociologiques généralement qualifiées de conventionnelles. Elles renvoient à des dispositifs de recherche qui instaurent une relative séparation entre le chercheur et le milieu étudié et à une production de connaissance dissociée de leur diffusion auprès des acteurs concernés. Dans un second temps, il s'agira de revenir sur des situations où production et diffusion des savoirs sont articulées (Wieviorka, *op.cit.*, p.103) et qui se situent au croisement de l'intervention sociologique et de la recherche-action.

Les développements suivants se concentrent sur les aspects méthodologiques en se référant de manière synthétique à des recherches effectuées que je présente sous forme de fiches en annexes. La démonstration s'attache plus à comprendre les modalités de production des connaissances qu'au contenu et résultats des recherches qui seront présentés dans la seconde partie de la thèse.

### **I.2.1. Thématiques de recherche : entre héritage et reconstruction**

Les thématiques de mes recherches sont plurielles mais s'inscrivent dans un champ circonscrit et ont été explorées de manière récurrente :

- L'économie sociale, l'économie solidaire, l'entreprise sociale, le tiers secteur. Ces concepts ont été analysés à travers une mise en perspective de leurs différentes acceptions et conceptualisations, leurs composantes et de leur périmètre, les controverses dont ils font l'objet, l'émergence de l'économie sociale et solidaire comme nouveau domaine de l'action publique, leurs spécificités institutionnelles au niveau national au regard de comparaisons européenne et internationale.
- Les associations, leurs modes de gouvernance, leurs relations et modes de contractualisation avec les pouvoirs publics, leur place dans les régulations et la production de services sociaux.
- L'utilité sociale comme notion émergente et non stabilisée de légitimation et mise en visibilité des apports de la vie associative et de l'ESS au bien commun, les limites des approches institutionnelles de l'utilité sociale, les modalités existantes de définition et d'évaluation.
- L'innovation sociale dans ses différentes approches, sa récupération et relance par les pouvoirs publics, les conditions d'émergence et de diffusion.
- Les modes d'accueil de la petite enfance, leur rôle dans la conciliation vie professionnelle/vie familiale, leurs modes de gouvernance multiniveaux, les déterminants de leur sélection par les familles, les conséquences sociales des processus de diversification de l'offre en France et en Europe.
- Les services d'aides à domicile, l'enchevêtrement historique de leurs modes de régulation, leur intégration dans la notion contestable de services à la personne, l'émergence de quasi-marchés en France et en Europe,

Ces domaines de recherche sont le fruit d'un héritage et d'une filiation avec les travaux des chercheurs du CRIDA. Jacques Gautrat, Jean-Louis Laville, Bernard Eme, Marie-France Gounouf, puis Laurent Gardin et Elisabetta Bucolo et moi-même ont contribué à défricher et conceptualiser ces problématiques. Elles s'inscrivent pour une part dans le prolongement de travaux antérieurs. Elles n'en restent pas moins en permanence questionnées, approfondies et élargies conceptuellement par les mises en perspective historiquement ou par comparaison internationale. Si l'on considère que la déconstruction et reconstruction de son objet font partie des compétences du chercheur en sciences sociales, la distanciation des notions mises en avant par les commanditaires, voire des conceptualisations auxquelles les travaux du CRIDA en général sont associées, a été une situation de réflexivité fréquemment vécue et pratiquée.

Plusieurs circonstances ont contribué à l'apprentissage de la mise à distance de l'objet étudié. La première tient à la fréquence d'études portant sur des notions non stabilisées telle que l'économie sociale et solidaire, l'innovation sociale, l'utilité sociale, la cohésion sociale tant dans les discours des acteurs ou des institutions que dans la littérature académique. Par exemple, une présentation des différentes approches de l'économie sociale et solidaire (ESS), l'analyse des controverses que la notion suscite, les représentations et des discours véhiculés par les acteurs et les pouvoirs publics, le contexte local et les conditions institutionnelles d'un soutien aux initiatives et aux entreprises dans ce domaine sont autant d'étapes nécessaires pour comprendre les modalités de construction de politiques territoriales de l'ESS en France. D'une certaine manière, les disputes et les accords autour de la délimitation de l'ESS dans l'action publique locale ont été une des dimensions à prendre en compte dans le processus de sa mise à l'agenda et de son ancrage institutionnel.

Un deuxième facteur renvoie aux exigences de la recherche contractuelle qui conduit paradoxalement à un questionnement des notions et préoccupations mises en avant par les commanditaires. Ainsi, une partie du rapport réalisé pour la DIIESES<sup>31</sup> intitulé « L'aide à domicile face aux services à la personne » en 2008 interroge la pertinence des services à la personne comme notion et comme secteur institutionnellement promu par le gouvernement de l'époque (Plan Borloo 2006) au regard d'un enchevêtrement de régulations qui mélange logiques d'action sociale et de création d'emplois, publics vulnérables et ménages aisés, organismes agréés et emplois de gré à gré, mise en concurrence et maintien des obligations tutélaires. De même, les travaux récents sur l'innovation sociale, thématique suscitant un intérêt

---

<sup>31</sup> Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale.

croissant tant aux niveaux de la Commission européenne que des collectivités locales, mettent en évidence la coexistence de plusieurs approches, sources de potentielles controverses sur la légitimité de qualifier telle ou telle pratique de socialement innovante. Ces situations de recherche contractuelle obligent le chercheur à contextualiser sectoriellement et territorialement les notions véhiculées par les institutions qui financent des recherches et études.

Troisième facteur favorable à une reconstruction des objets des recherches, les comparaisons européennes qui invitent à interroger les catégories et indicateurs utilisés dans tel ou tel pays. Par exemple, les études comparatives sur les modes d'accueil des jeunes enfants conduisent à questionner la catégorie de « jeunes enfants » et à relativiser la césure institutionnelle entre les 0-3 ans et les 4-6 ans si prégnante en France alors qu'elle est inexistante dans d'autres pays (Suède). De même, la comparaison des déterminants des modes de garde en France et en Italie implique de tenir compte des différences dans la construction des enquêtes nationales et des représentations plus ou moins explicites des configurations familiales. Ainsi, la variable famille recomposée qui était présente dans l'enquête française (DREES) n'existait pas dans l'enquête italienne de *l'Istituto Nazionale di Statistica* (ISTAT). En revanche, celle-ci intégrait de nombreuses sous-catégories de familles complexes incluant dans les ménages comprenant les grands-parents, oncle/tantes et autres membres de la famille. En outre, de nombreuses recherches ont été menées en collaboration avec d'autres collègues français et européens favorisant une confrontation des points de vue sur la définition des problématiques et les méthodes employées.

Voici donc quelques exemples venant témoigner que mes recherches n'auront été ni une simple reproduction et application à de nouveaux terrains de théorisation de l'économie solidaire, ni la reprise acritique des notions promues par les commanditaires des études menées à bien.

### **I.2.2. Revue des méthodes expérimentées**

Cette partie vise, à partir de recherches effectuées, à souligner l'ensemble des méthodes d'enquête pratiquées depuis une quinzaine d'années. Elle revient sur des techniques d'enquêtes conventionnelles telles que la conduite d'entretiens semi-directifs, l'analyse comparative européenne, l'exploitation et analyse d'enquêtes statistiques, l'analyse des discours des acteurs, valeurs et controverses, la synthèse théorique et revue de la littérature.

## La conduite d'entretiens semi-directifs

Une grande partie des recherches conduites depuis une quinzaine d'années s'appuie sur des entretiens approfondis et semi-directifs. A titre d'exemples non exhaustifs, citons la réalisation et traitement de 43 entretiens<sup>32</sup> dans le cadre de recherche « welfare to work » (1998-2000), de 15 entretiens<sup>33</sup> à l'occasion du projet européen sur tiers secteur et politiques publiques (2003-2006), d'une vingtaine d'entretiens pour les études de la gouvernance locale de l'accueil des jeunes enfants à Montreuil et Rennes<sup>34</sup> (2002-2004), de 13 entretiens auprès de directeurs, salariés et usagers de services d'aide à domicile sur Paris dans le cadre de la recherche sur les services à la personne (2006-2008).

Ces entretiens ont préalablement donné lieu à une réflexion et une sélection de plusieurs catégories d'interlocuteurs dont le recueil du point de vue et de l'expérience était jugé nécessaire à l'analyse. Ainsi, pour la comparaison européenne des conceptions et des modalités de mise en œuvre des droits et des obligations des allocataires des minima sociaux, trois catégories de personnes furent interviewées : les responsables nationaux et locaux (fonctionnaires à la DIRMI<sup>35</sup> ou membres des conseils locaux d'insertion), des travailleurs sociaux et des allocataires du RMI. Dans la recherche sur l'aide à domicile, les entretiens furent conduits auprès de directeurs d'associations ou entreprises de services à la personne, des salariés et des usagers. Le croisement et la confrontation des croyances, valeurs, normes, jugements mobilisés par les différents protagonistes permettent généralement une relativisation des représentations dominantes et une mise en perspective du langage et du vécu ordinaires des personnes interviewées facilitant une reformulation des hypothèses initiales et des conceptualisations courantes. Autre point récurrent dans l'organisation de terrains ou d'études de cas, le choix de conduire les entretiens sur au moins deux lieux<sup>36</sup>. L'intention est souvent d'introduire une variable comparative à même d'apprécier la prégnance des contextes locaux mais aussi l'autonomie des acteurs au regard des contraintes structurelles. Si la sélection des

---

<sup>32</sup> 10 responsables nationaux ou locaux de dispositif RMI, de 14 travailleurs sociaux en charge du RMI et de 19 allocataires du RMI.

<sup>33</sup> Avec d'anciens responsables de la Délégation Interministérielle à l'Economie sociale, du Secrétariat d'Etat à l'Economie solidaire, du Conseil national de la vie associative et de fédérations ou regroupements associatifs et coopératifs.

<sup>34</sup> Avec les élus, directrices et chargées de mission du service petite enfance des villes de Montreuil et Rennes, avec le directeur de la CAF de Seine St Denis et d'Ile et Vilaine, avec les 4 responsables des crèches départementales, municipales et associatives ainsi que des responsables des associations locales d'assistantes maternelles.

<sup>35</sup> Délégation Interministérielle au RMI.

<sup>36</sup> Rennes et Laon pour la recherche *Welfare to work*, Montreuil et Rennes pour la recherche TSFEPS sur les modes d'accueil des jeunes enfants, Nantes et Lille pour la recherche Wilco.

lieux répondait à des caractéristiques socio-économiques contrastées des territoires, elle était aussi le résultat d'opportunités d'accès aux terrains par le biais d'intermédiaires (un élu local, un fonctionnaire ministériel, un collègue chercheur).

Les entretiens semi-directifs sont menés avec l'appui d'une grille de questionnements ouverts, établie à l'avance. Autrement dit, le nombre de questions fermées ou à choix multiples est limité à quelques informations relatives à l'identité de la personne interviewée ou à quelques informations factuelles<sup>37</sup>. Inversement, les entretiens non directifs laissant libre cours à un discours continu de l'interviewé à partir de l'énonciation initiale par le chercheur d'une thématique ou d'un problème et avec un nombre minimal d'interférences de sa part ont été rarement pratiqués. Dans la plupart des situations, l'entretien était cadré par une série de questions à poser quitte à relancer son interlocuteur. Le degré de directivité des entretiens dépendait de leur utilisation ou non comme matériaux dans un cadre comparatif. Ainsi, dans certaines recherches européennes, les entretiens avec des allocataires de *minima* sociaux<sup>38</sup>, avec des jeunes ou des familles monoparentales<sup>39</sup> exigeaient des réponses précises et retranscrites pour chaque question pouvant conduire au regard du temps contraint de l'interview à des demandes de précisions fréquentes. D'autres enquêtes laissent plus de marges de liberté. La grille de questions est alors un support ou un aide-mémoire pour le chercheur qui peut dans le cadre d'entretiens approfondis (1h30 à 2h00) suivre le cours du récit de l'interviewé. Les relances se font en fonction des thématiques abordées plus que de l'ordre des questions initiales. Avec l'expérience de certains terrains (petite enfance, économie sociale et solidaire), je n'hésite pas reformuler les questionnements, les propos de l'interlocuteur ou même à exposer anonymement des points de vue contraires issus d'autres entretiens pour obtenir des précisions ou approfondir le point de vue de l'enquêté. Au regard de mes pratiques, je me situe plutôt en interaction dialogique avec les personnes interviewées (Demazière, 2007) et ne vise pas une hypothétique neutralité derrière la stricte poursuite d'un protocole composé d'une succession de questions ou inversement derrière un silence impassible. Les entretiens sont systématiquement enregistrés et donnent lieu à une prise de note qui s'est progressivement faite directement sur ordinateur portable. Selon les cas et les ressources disponibles (temps et budget), la retranscription se fait intégralement à partir des enregistrements ou à partir d'une relecture et mise au propre des prises de note. Elle donne rarement lieu à une validation par les

---

<sup>37</sup> Par exemple, « Avez-vous signé un contrat d'insertion ? » ou « Combien de salariés y a-t-il dans votre association ? Combien en CDI, CDD, emplois aidés... ? »

<sup>38</sup> Recherche *Welfare to work* (1998-2001).

<sup>39</sup> Recherche WILCO (2011-2014)

personnes interviewées. Le traitement est anonymisé selon une codification plus ou moins stricte laissant plus ou non apparaître le statut de l'interviewé (usagers, professionnels, dirigeant, agents, élus) ou le territoire d'appartenance. Le traitement est plus ou moins encadré selon qu'il s'agit d'analyser et de synthétiser transversalement les propos recueillis de l'ensemble des personnes interviewées pour chacune des questions ou de reconstituer des problématiques à partir des récurrences et de la singularité dans des expériences et des jugements collectés.

Les résultats constituent généralement un des matériaux pour l'analyse d'études de cas qui s'appuient sur d'autres sources d'informations et de données. Ainsi l'analyse des entretiens avec les allocataires du RMI fut mise en perspective par une synthèse des enquêtes quantitatives existantes sur la mise en œuvre du contrat d'insertion. De même, l'exploitation des entretiens avec les responsables des regroupements coopératifs et associatifs menés dans le cadre de la recherche sur les politiques publiques du tiers secteur fut intégrée dans une analyse qui mobilisait largement les publications sur l'économie sociale, l'économie solidaire et la vie associative en France ainsi que la littérature grise produite par les différents comités, fédérations et réseaux d'acteurs.

### **L'analyse comparative européenne**

Ayant participé à plusieurs recherches européennes, j'ai été confronté aux enjeux méthodologiques de l'analyse comparative. Dans ces projets, j'ai occupé plusieurs positions : coordinateur de recherche ayant la responsabilité d'encadrement méthodologique, responsable d'une partie de l'analyse comparative ou simple partenaire dans une position d'interprétation et d'application d'une méthodologie élaborée par les collègues d'autres pays.

#### *Transformations des structures familiales et évolution des politiques sociales (TSFEPS)*

La coordination avec Bernard Eme de la recherche sur les transformations des structures familiales et l'évolution des politiques sociales (TSFEPS) porta sur l'accueil des jeunes enfants en Europe et concernait huit Etats-membres (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède). Dans une perspective comparative, elle combina une approche socio-historique sur les relations entre Etat, marché et associations dans la prise en charge des jeunes enfants ; une approche institutionnelle des politiques familiales et de la petite enfance et une approche quantitative mobilisant des données sur l'offre d'accueil et les financements. Cette première étape de la recherche qui reposa sur la production de rapports nationaux fut complétée par la réalisation d'études de cas dans deux villes de taille moyenne. À cette



occasion, 250 entretiens approfondis furent menés par les différents partenaires de recherche auprès de trois catégories d'acteurs (responsables institutionnels, responsables de services d'accueil et parents) sur la base de grilles méthodologiques communes<sup>40</sup>.

Le détour par l'histoire associé à une analyse institutionnelle et des études de cas permet de contextualiser et de relativiser la seule comparaison à partir de données chiffrées. Les indicateurs quantitatifs sont souvent eux-mêmes le résultat de conventions nationales qui sont souvent révélateurs de trajectoires institutionnelles différenciées. L'interprétation des statistiques ne fait sens qu'à partir de la comparaison historique des politiques familiales en Europe. Alors que certains pays ont une longue tradition de politique familiale qui combine allocations et soutien au développement d'une offre d'accueil diversifiée, d'autres n'avaient encore au début des années 2000 qu'une politique nationale embryonnaire en la matière renvoyant aux familles, à la société civile et aux autorités locales la responsabilité de la prise en charge des jeunes enfants. Par ailleurs, les variations entre pays montraient que la catégorie même de jeunes enfants s'avère être une construction sociétale répondant à des normes familiales et des agencements institutionnels spécifiques. Ainsi, les catégorisations d'âge variaient selon que les gouvernements avaient mis en place un système universel d'accueil des enfants de 1 à 6 ans fondé sur le droit universel à l'accueil (Suède), avaient développé un système d'écoles maternelles pour les 3 à 6 ans distinct des modes de régulation et de financement de l'accueil des 0 à 3 ans (France) ou incitaient les collectivités locales à développer une offre de garde à temps partiels à partir de 3 à 4 ans en complément d'une prise en charge par les mères qui travaillent massivement à temps partiel (Allemagne, Royaume-Uni).

Sur le plan théorique, la recherche TSFEPS chercha à articuler et à intégrer divers apports issus notamment des débats sur la typologie des régimes d'Etat-providence élaborée par Gosta Esping-Andersen (1999) et qui constituait à la fin des années 1990 la référence incontournable en matière de comparaison des systèmes de protection sociale. Au regard des modalités d'accueil des jeunes enfants qui relèvent de responsabilités plus ou moins partagées entre la société et les familles, la recherche TSFEPS s'inscrit dans une approche du « *welfare-mix* » (Evers, 1995) visant à comparer des systèmes mixtes de protection sociale. Il s'agit aussi de tenir compte des critiques des études de genre qui montraient que les systèmes de protection

---

<sup>40</sup> Les thématiques du questionnaire portaient sur les finalités de la politique locale, les modalités de financement des modes d'accueil et d'inscription des enfants, l'accès des familles aux différents services, les normes de qualité et la participation des usagers aux services.

sociale se sont construits pendant la période d'après-guerre sur un contrat de genre implicite, souvent qualifié du modèle de « Monsieur gagne-pain » (*Male breadwinner*), où les femmes tendaient à être exclues du marché du travail et assuraient l'essentiel des soins familiaux et les tâches domestiques. Comprendre le rôle de l'accueil des jeunes enfants dans les formes de conciliation vie professionnelle et vie familiale était devenu une variable incontournable pour saisir les évolutions des Etats sociaux comme l'a ailleurs reconnu Esping-Andersen (2008). La comparaison prit en compte les critiques des « *third sector studies* » qui montraient que la démarchandisation et la défamiliarisation des services sociaux, notamment des soins aux jeunes enfants et aux familles, s'étaient opérées, à des degrés variables selon les traditions nationales et locales, par la mobilisation historique de la société civile et la construction d'une offre d'accueil par les associations (Evers, Laville, 2004).

L'option méthodologique de la recherche TSFEPS chercha à articuler les échelles de régulation nationale et locale dans la mise en place des politiques de la petite enfance. Partant des constats que, d'une part, les différences territoriales entre les systèmes locaux d'accueil de la petite enfance au sein d'un même pays sont tout aussi importantes que les différences des systèmes nationaux et que, d'autre part, la coordination entre acteurs et institutions locales de la petite enfance est de plus en plus renvoyée à des compétences territoriales, cette recherche se concentra sur l'analyse comparative des systèmes locaux de la petite enfance tant en termes de gouvernance locale que de cohésion sociale. L'exploitation des études de cas donna lieu à plusieurs analyses transversales que j'ai coordonnées avec Alberta Andreotti et Stefania Sabatinelli (Université de Milan Bicocca). Cette variation des échelles d'analyse s'est avérée importante pour « échapper à toute vision homogène et essentialiste d'une unité territoriale » (Paugam, Van de Velde, 2012) en confirmant mais aussi relativisant la prégnance des cadres nationaux à partir desquels les typologies d'Etats-providence ont été construites. D'une certaine manière, la recherche TSEPS a participé à la montée en puissance des comparaisons infranationales qui conduit méthodologiquement à articuler les échelles d'analyse dans les recherches européennes.

*Changements des besoins des familles et politiques locales de la petite enfance (Welfare innovations at the local level in favour of social cohesion - WILCO)*

Cette perspective fut poursuivie au travers d'une analyse comparative menée en 2013 en collaboration avec Ana Escubedo (Université de Barcelone) sur les politiques locales de la petite enfance au regard des transformations familiales. Dans le cadre du projet européen WILCO, il s'agissait de comprendre l'autonomie des systèmes locaux de la petite enfance au

regard des évolutions sociodémographiques et des typologies des soins aux jeunes enfants. Sur le plan méthodologique, l'analyse combina la comparaison de données statistiques et des matériaux qualitatifs issus des études de cas menées dans 24 villes dans douze États-membres. Concernant les évolutions démographiques, une des difficultés tint à la collecte à l'échelle locale de données et d'indicateurs statistiques homogènes aussi courants que le taux de fécondité, la proportion de familles monoparentales dans la population locale ou le taux de couverture des enfants de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans. Les bases de données européennes n'incluaient pas forcément l'ensemble des villes sélectionnées pour les études de cas ou portaient sur des années antérieures à la période considérée. Par ailleurs, la disponibilité des données démographiques souhaitées se trouva parfois seulement à l'échelle métropolitaine, voire régionale. La comparaison des statistiques locales releva d'une certaine forme de bricolage où la fiabilité des données retenues impliqua des vérifications de leur cohérence par recoupement avec les statistiques nationales sur la même période, avec des indicateurs identiques à une date ou échelle proches et avec des évolutions qualitatives relevées dans les études de cas. D'un point de vue méthodologique, cette analyse confirme la nécessité de mener une approche multiniveau pour comparer les politiques de la petite enfance en Europe. En effet, autant les volets relatifs aux congés parentaux ou aux allocations familiales relèvent de la législation et des mécanismes de redistribution des États nationaux, autant les autorités locales, les gestionnaires de services et les familles jouent un rôle important dans la régulation locale de l'accueil des jeunes enfants.

### **L'exploitation et l'analyse d'enquête statistique**

Même si je n'ai pas eu de formation spécifique aux méthodes de l'analyse statistique en sciences sociales, l'enquête quantitative ne fut pas absente de mes travaux de recherche. Sans avoir ni la prétention, ni la compétence d'un statisticien à même notamment de construire une enquête, d'encadrer et de contrôler la qualité des informations collectées et de mener des analyses descriptives et explicatives, j'ai été amené à mobiliser et analyser les enquêtes statistiques dans plusieurs études. Ces expériences de recherche revêtirent plusieurs formes : exploitation secondaire de données issues d'enquêtes publiques ; collecte ciblée de statistiques demandées dans le cadre de comparaison européenne ; synthèse des analyses quantitatives produites sur une problématique.

*Exploitation secondaire de données issues d'enquêtes publiques*

« Les Déterminants et justifications des choix des modes de garde, une comparaison France/Italie » (Fraisie, Trancart, Sabatinelli, Boggi, 2006, 2009) fut la principale recherche relevant d'une approche quantitative. Elle s'appuya sur l'exploitation statistique comparée des données de l'enquête DREES<sup>41</sup> (2003) sur les modes d'accueil des jeunes enfants en France et d'une enquête famille ISTAT<sup>42</sup> (1998) sur l'accueil des jeunes enfants en Italie. Si les analyses descriptive et explicative des données furent réalisées par Danièle Trancart<sup>43</sup>, ma contribution consista à sélectionner les variables pertinentes afin d'élaborer une typologie des configurations familiales (en fonction du revenu, des diplômes et de la situation professionnelle des parents), une typologie des modes de garde (parental, grand parental, accueil en crèches, accueil individuel, etc.) et d'autres déterminants des choix des modes d'accueil. Cette expérience me fit toucher du doigt combien les catégories statistiques sont des constructions imparfaites qui, en raison des contraintes des questions posées dans les enquêtes et de la taille variable des échantillons, relevaient parfois d'arrangements méthodologiques pour pouvoir, par exemple, comparer des modes d'accueil collectif ou individuel qui ne recouvraient pas forcément les mêmes formes en France et en Italie. Dans le cadre de la rédaction du rapport final, je contribuai à une interprétation des analyses descriptive et explicative qui, par croisement de variables, permit de préciser les déterminants de la polarisation sociale des modes d'accueil en France à travers une typologie de quatre types de ménages (Fraisie et al., 2009).

#### *Collecte ciblée de données et synthèse d'études statistiques*

Outre cette expérience de collaboration sur une recherche quantitative, les recours aux statistiques ont été plus modestes. Ils consistèrent à rassembler des données et à synthétiser des études statistiques déjà existantes comme documents de cadrage pour des études de cas. Dans le cadre de la recherche européenne WILCO, les rapports sur les villes de Lille et Nantes<sup>44</sup> comportaient une partie de collecte et d'interprétation de données statistiques locales (INSEE) relatives au marché du travail<sup>45</sup>, à la démographie et à la taille des familles<sup>46</sup>, à l'habitat et au

---

<sup>41</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)

<sup>42</sup> *Istituto Nazionale di Statistica*

<sup>43</sup> Statisticienne, Maître de conférences à l'université de Rouen (UFR SHS), en détachement au Centre d'Etudes de l'Emploi.

<sup>44</sup> Fraisie L., Bia Zafinikamia M-L., WP3 City reports, Lille et Nantes, WILCO.

<sup>45</sup> Répartition de l'emploi par secteurs d'activité, taux de chômage par catégorie d'âge et sexes, taux d'emploi à temps partiel, à durée déterminée...

<sup>46</sup> Taux de fécondité, composition et taille des ménages, pourcentage de familles monoparentales, taux d'accueil des enfants de moins de trois ans, nombre de places par type de mode d'accueil...

logement<sup>47</sup>, à l'immigration<sup>48</sup>. Autre exercice, la synthèse des études quantitatives sur l'insertion des allocataires du RMI entre 1996 et 1999. Elle comprenait une note méthodologique (commanditaires, objectifs des études, tailles des échantillons, durée de l'enquête) ainsi qu'une présentation des résultats. Ceux-ci montraient que si une majorité de bénéficiaires du RMI participaient activement au marché du travail et que les sorties du dispositif se faisaient principalement par l'emploi, les emplois occupés étaient précaires et n'étaient pas toujours synonymes de sortie de la pauvreté. A cet égard, les dispositifs emplois aidés produisaient des effets ambivalents. S'ils permettaient de garder le contact avec le monde du travail, ils alimentaient également la précarité des emplois, notamment dans le secteur public, et constituaient des temps partiels contraints.

### **L'analyse des valeurs, controverses et innovations dans les politiques sociales locales**

Dans le cadre de la recherche européenne WILCO, un des rapports de recherche<sup>49</sup> consista à dégager les valeurs structurantes, les problèmes centraux, les coalitions dominantes, les controverses majeures et les discours sur l'innovation dans les politiques locales du logement et de la petite enfance sur Nantes et Lille. Les matériaux analysés furent les programmes des partis politiques, les articles de journaux locaux, les comptes rendus des conseils municipaux, les documents cadres des politiques sectorielles, les prises de positions des regroupements de professionnels et d'usagers. L'exercice visa à repérer les valeurs clivantes qui organisent les débats politiques sur la petite enfance et l'habitat. Méthodologiquement, l'analyse repéra et positionna les discours des leaders politiques et professionnels locaux au regard des objectifs prioritaires de la ville sur ces deux politiques. L'analyse mit l'accent sur la dimension multi-niveaux des controverses locales dans un contexte institutionnel où les initiatives des collectivités locales en matière d'accueil des jeunes enfants, de production et d'accès aux logements demeurent en partie conditionnées par le cadrage juridique et financier des politiques nationales. En outre, les déclarations recensées étaient à resituer dans un contexte de clivage politique de l'époque (2011-2012) entre un gouvernement national de droite et des villes dirigées de longue date par les socialistes. Même si les priorités quantitatives des politiques telles que la construction de plus de logements et l'augmentation du nombre de places d'accueil faisaient localement consensus, des divergences entre la droite et la gauche apparaissent quant

---

<sup>47</sup> Evolution du nombre de logements, répartition du nombre de propriétaire et de locataire, pourcentage de logements sociaux, taux de construction des logements sociaux, évolution du prix au m<sup>2</sup>.

<sup>48</sup> Part des migrants dans la population locale, répartition des migrants par genres et âges, répartition par pays d'origine, répartition par types d'activité...

<sup>49</sup> Fraisse L. (2014), WP 4, *Urban Policy Innovations in Local Welfare* in Lille.

aux critères d'accès et publics prioritaires. Par exemple, certains élus de droite considéraient que l'accès prioritaire des crèches aux familles monoparentales et mères sans emploi ne devait pas se faire au détriment des parents qui travaillent à temps plein. Le clivage droite-gauche portait moins sur l'objectif désormais relativement consensuel d'une meilleure conciliation vie professionnelle/vie familiale des mères mais sur quelles familles doivent en bénéficier en priorité. L'opposition latente entre donner priorité aux familles monoparentales, l'accès à une place d'accueil pouvant être une condition favorable au retour à l'emploi, ou privilégier les enfants de couples actifs pour éviter la migration des familles à la périphérie de Lille n'était pas dénuée de préoccupations électorales.

### **Synthèse théorique et revue de la littérature**

La majeure partie de mes recherches et publications sont issues d'enquêtes empiriques. Les exceptions tiennent à des exercices de synthèses théoriques et de revue de la littérature.

Le premier exercice relève de l'élaboration *de la problématique et de la rédaction d'une synthèse d'articles dans le cadre de l'introduction d'un numéro spécial de revues en sciences sociales*. J'ai été appelé à trois reprises à participer à la coordination éditoriale de revues scientifiques : le numéro de la *Revue du Mauss* sur l'alter-économie (2001), celui de *Tiers-Monde* sur l'économie solidaire au Nord et au Sud (2007) et celui de *Sociologies Pratiques* sur l'innovation sociale (2015). Soulignons qu'il s'agit dans les trois cas de thématiques relativement nouvelles ayant fait l'objet de peu de publications. Notons également le processus d'académisation des revues : la première expérience éditoriale consista à contacter des auteurs jugés pertinents pour contribuer au numéro, la dernière passa par la rédaction d'un appel à articles dans le cadre d'un processus de sélection anonyme. Au-delà de la seule présentation des contributions, les introductions furent l'occasion de formuler des enjeux théoriques et sociétaux sur la thématique et de proposer une lecture transversale de plusieurs recherches. Par exemple, l'introduction du numéro de la revue *Tiers-Monde* (Fraisie, Guérin, Laville, 2007) formulait des lignes directrices pour comprendre l'économie solidaire dans une perspective Nord-Sud. D'abord, la prise en compte dans l'analyse de la dimension normative de l'économie solidaire. L'émergence d'initiatives socio-économiques comme réponses locales à des besoins de la vie quotidienne des populations s'articulait, à des degrés divers, avec un discours et des actions critiques de leurs promoteurs sur les régulations socio-économiques dominantes. Ensuite, le caractère « importé » ou non du concept d'économie solidaire du Nord vers le Sud était souligné avec une différenciation entre l'autonomie théorique et politique des expériences

latino-américaines (Brésil, Bolivie) et des exemples plus ambivalents sur les continents africain et asiatique.

Le second exemple de mise en perspective théorique est la revue de la littérature sur les initiatives locales<sup>50</sup> accomplie dans le cadre de la recherche européenne Social Polis. La compréhension de la dynamique des initiatives locales m'a conduit à croiser et relier différents corpus d'articles relevant de la sociologie des mouvements sociaux, de la sociologie urbaine et de la sociologie économique. La principale difficulté tenait à ce que la bibliographie portait sur les notions imposées de *grassroots initiatives et neighbourhood development* qui ne renvoient pas à un champ de recherche clairement identifié. Elles relèvent de références éparses au croisement de différentes problématiques et sous-disciplines. En outre, leurs usages et significations courants dans le monde anglo-saxon sont sans équivalents dans les recherches francophones qui m'étaient plus familières. Aussi, la bibliographie proposée combine des références issues de milieux de recherches et d'univers linguistiques qui ne dialoguent pas toujours entre eux. Au final, 80 références ont été répertoriées par une utilisation systématique des bibliothèques numériques qui regroupent des revues francophones de sciences sociales (CAIRN, PERSEE) ou anglophones (JSTOR, Google Scholar). Concrètement, le processus itératif consista à décomposer le sujet en quelques mots clés de recherche, à les tester, puis à rebondir sur des notions proches (par exemple, on teste *grassroots initiatives*, puis *local initiatives* ou *community development initiatives*). Sur la base d'un premier corpus de références triées par problématiques, terrains ou dates (Dumez, 2011), le recensement est élargi par une analyse des bibliographies auxquelles les articles ou ouvrages renvoient. La revue de la littérature dépasse un simple commentaire d'articles regroupés par thème. Elle propose une problématique pour dessiner un état des savoirs sur une question. Ainsi, la synthèse décrivait la nature hybride des initiatives locales qui, entre autres aspects, articulent des dimensions socio-politique et socio-économique, des dynamiques multi-acteurs et la combinaison d'une pluralité de ressources. Une seconde partie pointait les limites relevées dans la littérature quant à leur capacité à produire localement un cercle vertueux entre réponses à des besoins non satisfaits, création d'emplois et renforcement du pouvoir d'agir des communautés. La dernière section discutait leur potentiel d'innovation et de changement dans un contexte de montée des nouveaux mouvements contestataires.

---

<sup>50</sup> « From grassroots initiatives to local initiatives : potential and ambivalent effects on neighbourhood development in the age of globalisation », [www.socialpolis.eu/fields-themes/neighbourhood-development-and-grassroots-initiatives](http://www.socialpolis.eu/fields-themes/neighbourhood-development-and-grassroots-initiatives).

## Remarques conclusives

Les postures et méthodes d'analyse présentées dans cette partie peuvent être qualifiées conventionnelles au sens où elles opèrent une mise à distance entre le chercheur et son objet d'étude. Autrement dit, l'interaction avec les personnes concernées est généralement partielle ou indirecte tant dans la construction de la problématique, les options méthodologiques, le recueil de données, la production de connaissance et la valorisation des résultats. Pour autant, cette mise distance ne renvoie ni à une coupure épistémologique avec le sens commun, ni à une neutralité axiologique du chercheur. Les connivences parfois nécessaires dans l'accès au terrain, les exigences de diffusion des savoirs incluses dans certaines conventions de recherche ou simplement l'intérêt suscité par les résultats ont conduit à des échanges fréquents avec des politiques, professionnels ou militants. Invitations à présenter les résultats, articles ou interviews dans des revues professionnelles, chercheur-expert dans des réunions publiques ont été autant de vecteurs de diffusion régulièrement pratiqués. Par exemple, les études de cas réalisées sur la gouvernance locale de la petite enfance à Rennes et Montreuil (recherche européenne TSPEPS) donnèrent lieu à des restitutions locales auprès des élus locaux, agents des collectivités et professionnels de la petite enfance. Celle sur Montreuil eu des suites et ouvra à une nouvelle étude de cas actualisée dans une recherche coordonnée par des collègues du LEST<sup>51</sup>. En outre, les connaissances produites dans le cadre de ces recherches ont souvent porté sur des thématiques (économie sociale et solidaire, services de proximité, action publique locale) sur lesquelles j'étais par ailleurs engagé sur des actions réflexives de co-production de savoirs. Ainsi, la recherche européenne sur les politiques publiques du tiers secteur (TSEP) qui me conduit, à partir d'une grille d'analyse comparative, à comprendre le rôle de l'économie sociale, de l'économie solidaire et de la vie associative dans la construction de politiques publiques spécifiques en France (Fraisie, 2009) fut menée en même temps que la recherche action participative avec le Mouvement pour l'économie solidaire (MES) sur les politiques régionales de l'ESS (cf. infra). Loin de s'opposer, les savoirs issus de posture distante et de posture engagée se sont enrichis mutuellement. Enfin, certaines de ces études ont donné lieu à des prises de position au moment de leur diffusion, soit parce qu'elles intégraient un volet recommandations pour les commanditaires, soit parce que les résultats invitaient à pointer

---

<sup>51</sup> « Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : Vers une gouvernance partenariale et négociée ? », étude coordonnée par le LEST et financée par la DREES (2006-2008).



publiquement des situations problématiques, Les recherches sur la petite enfance (Fraise, Eme, 2005 ; Fraise, Petrella, Lhuillier, 2008) montraient que l'absence d'une gouvernance multilatérale et négociée des politiques de la petite enfance conduisait à une polarisation sociale croissante des modes de garde et cloisonnement des savoirs faire professionnels.

### **I.2.3. Recherche engagée et co-production des savoirs**

Après avoir exposé les postures et méthodes d'investigation conventionnelles, je souhaite maintenant évoquer des situations plus spécifiques à mon parcours au sein du CRIDA. Elles se caractérisent par une interaction forte avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et aboutissent à des processus plus ou moins formalisés de co-production de connaissance. Plusieurs de ces recherches peuvent aisément se référer aux principes et modalités de la sociologie de l'intervention (Herreros, 2009), de l'évaluation des politiques publiques (Perret, 2008) ou de la recherche-action (Gonzalez-Laporte, 2014). D'autres postures sont plus singulières. Nous proposons de les qualifier « d'engagement réflexif et de participation observante » et « d'expérimentation et de contribution à l'action publique ». Au-delà de la réalisation de telle ou telle étude, l'ensemble de ses travaux a été permis et s'est nourri en continue de la position d'intermédiation propre au CRIDA, entre ancrage dans une communauté scientifique, pratique d'études contractuelles et engagement au sein de réseaux de l'économie sociale et solidaire.

#### **La recherche-action participative**

Bien qu'en interaction fréquente avec les acteurs et réseaux de l'économie sociale et solidaire, les recherche-actions construites à partir d'une enquête reposant sur une co-production des connaissances entre chercheur et acteurs et visant à apporter une « plus-value cognitive mobilisable pour l'action » (Herreros, 2009, p. 26) ont rarement bénéficié au CRIDA de financements de recherche dédiés. Souvent bricolées à partir de financements existants, elles ne se sont pas inscrites dans les programmes de recherche-citoyenne qui sont apparues dans les années 2000 (comme les PICRI<sup>52</sup>). Nous tenons cependant à mentionner l'étude sur la perception et l'implication des acteurs et réseaux dans la construction des politiques régionales d'économie sociale et solidaire<sup>53</sup>. Financée par le Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES), elle fut menée en collaboration avec plusieurs responsables d'associations locales d'économie solidaire. La coordination de l'étude que j'assurai consista à co-construire un questionnaire et à superviser la réalisation d'une douzaine d'entretiens par des acteurs impliqués auprès d'élus locaux et de responsables de regroupements régionaux de l'ESS dans 6 régions<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Partenariats institutions-citoyens pour la recherche et l'innovation (Picri).

<sup>53</sup> Fraisse L., Berger J. (dir.) (2005), *Avec les régions, l'économie sociale et solidaire en mouvement*. <http://apes-npdc.org/-2010-et-avant-204-.html>

<sup>54</sup> Basse-Normandie, Centre, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette recherche-action présentait un double intérêt. D'abord, elle ouvrit à une première compréhension et comparaison des jugements et modes d'implication des responsables locaux de l'ESS dans la construction de politiques régionales. Les problématiques appréhendées dans l'enquête étaient les suivantes : la définition et le périmètre de l'ESS ; les modalités d'élaboration d'un nouveau domaine de l'action publique ; les acteurs, regroupements et coalitions participantes ; la transversalité de la politique de l'ESS ; les compétences et les ressources mobilisées par les réseaux. Ensuite, elle favorisa la réflexivité des contributeurs à l'étude par la conduite d'entretiens auprès de personnes se situant dans une situation de responsabilité locale similaire (représentant d'un réseau local de l'ESS) mais dans un contexte local et institutionnel différent. Enfin, la dimension collective de la rédaction et de la restitution produisit une connaissance utile localement pour des acteurs de l'ESS eux-mêmes partenaires des politiques régionales de l'ESS. Pour le chercheur, cette étude fut l'un des matériaux qui, cumulés à d'autres terrains et interventions, alimentèrent plusieurs communications et publications sur les conditions de mise à l'agenda et de consolidation des politiques territoriales de l'ESS en France (Fraisie, 2005, 2008).

### **L'évaluation de politiques publiques**

Parmi les études contractuelles effectuées au CRIDA, plusieurs ont concerné des évaluations de politiques publiques. Si d'autres recherches comme celles sur la petite enfance portaient sur la gouvernance des politiques sociales locales, elles ne résultaient pas d'une commande émanant des institutions compétentes (Communes, Conseil Départemental, CAF). Comme le rappelle Bernard Perret, « il est préférable de réserver le terme d'évaluation à des activités qui répondent à une demande institutionnelle » (2008, p.10). Autrement dit, l'évaluation procède généralement d'une commande formulée par l'institution en charge de la politique ou d'une autorité publique responsable de l'évaluation. Les évaluations de politiques territoriales de l'économie sociale et solidaire (Artois Com, Plaine Commune, Lille, Métropole Européenne de Lille, Val de Marne) que j'ai conduites entre 2010 à 2016 relevaient de cette configuration.

Les évaluations des politiques publiques pratiquées se rapprochent de la sociologie de l'intervention dans la mesure où elles répondent à une demande sociale, où elles visent à produire un savoir utile pour l'action et où elles impliquent des situations de négociation, de médiation, de co-production et de restitution avec les commanditaires et les acteurs concernés.

À ce titre, il est intéressant de souligner les évolutions des modalités de contractualisation. Dans les années 1990, les études menées au titre de la mise en place d'une politique de soutien aux services de proximité du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais furent le résultat d'une

négociation bilatérale entre le CRIDA et la collectivité concernée. L'évaluation du CRIDA (Gardin, 1999) s'inscrivait dans un processus plus large de co-construction d'une politique régionale. Les évaluations des années 2010 firent suite à des sollicitations de chercheurs du CRIDA par des élus ou techniciens de collectivités locales pour répondre à un appel d'offre. En quelques années, la commande publique est devenue le mode de contractualisation dominant en matière d'évaluation des politiques publiques. Elle est censée préciser dans un cahier des charges les objectifs, les résultats, voire les méthodes et les étapes attendues, auxquels doit répondre la proposition d'un expert, contractuellement considéré comme un prestataire. Dans la pratique, les conditions d'intervention permirent des réelles marges de manœuvres pour questionner et négocier la demande d'évaluation. D'abord, plusieurs élus et agents territoriaux à l'ESS s'intéressaient aux travaux du CRIDA et connaissaient parfois ses chercheurs. Ils sollicitaient le CRIDA en amont de l'appel d'offre pour sa conception de l'ESS et son approche de l'action publique appréhendant des réponses standardisées des bureaux d'études et des consultants peu sensibilisés au sujet. Ensuite, les formulations des cahiers des charges furent plus ou moins précises. Elles ouvrirent à des interprétations et des propositions de dispositifs propices à la participation des acteurs. Enfin, des possibilités effectives d'ajustement de la commande initiale se dégagèrent au fur et à mesure que l'évaluation pointa les décalages entre les intentions du commanditaire, les modalités d'accès aux informations et les réalités constatées sur le terrain. La durée de l'évaluation fut aussi un facteur qui a pu jouer en faveur d'une reformulation de la demande.

L'évaluation des politiques de l'ESS révèle certaines spécificités qu'il nous semble intéressant de mentionner. Elles expliquent pourquoi les évaluations effectuées ont participé à la co-construction de ce nouveau champ de l'action publique. La première spécificité est que l'évaluation porte sur des activités et organisations économiques en quête de reconnaissance dont le périmètre et la composition font encore l'objet de controverses. Par conséquent, la hiérarchie des questionnements d'une démarche évaluative s'en trouve affectée. L'évaluation ne vise pas uniquement à mesurer l'efficacité et l'efficience d'une politique institutionnellement stabilisée au regard d'objectifs clairement énoncés (par exemple, construire X places d'accueil des jeunes enfants ou Y logements privés et sociaux durant la mandature en veillant à assurer un équilibre social et territorial). En-deçà des questionnements évaluatifs classiques (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impacts.), la légitimité et la soutenabilité des politiques locales de l'ESS constituent souvent un enjeu sous-jacent. L'évaluateur doit chercher à l'apprécier en étant conscient que son travail participe potentiellement à crédibiliser celles-ci.

Évaluer la légitimité d'une politique de l'ESS invite à comprendre les discours, représentations et éventuels malentendus qu'elle suscite chez les élus et les agents de la collectivité. Il s'agit aussi de saisir le degré de structuration locale d'un milieu ESS qui est, selon les territoires, plus ou moins à même de participer à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions.

Le caractère émergent des politiques de l'ESS oblige à s'intéresser autant aux processus qui les construisent et les consolident qu'aux résultats et impacts qu'elles produisent. Dans ce contexte, la pertinence et de l'acceptabilité de la définition et des contours de l'ESS constituent un enjeu de connaissance difficilement contournable. La population d'initiatives, d'entreprises et d'habitants à laquelle s'adresse un plan d'actions en faveur de l'ESS dépend de facteurs tels que les valeurs et les intérêts de la coalition des élus, techniciens et acteurs qui la portent, les compétences de la collectivité ou encore de l'existence antérieure de mesures de soutien à certains réseaux. Comprendre la construction socio-politique du périmètre de l'ESS conduit à des questions évaluatives du type : les structures de l'insertion par l'activité économique relèvent-elle d'une politique de l'ESS ou d'autres dispositifs ? Les associations gestionnaires sont-elles considérées comme des acteurs effectifs ou périphériques du développement économique ? La définition de l'ESS a souvent été endogénéisée dans les démarches d'évaluation. Si le chercheur-évaluateur n'a pas à imposer du haut de son expertise sa conception, il n'adopte pas pour autant une position de stricte neutralité. Il peut formuler son avis mais en le situant explicitement au sein de la constellation des positions recensées au sein du système d'acteurs évalué. Il éclaire la prise de décision en pointant les valeurs sous-jacentes et incidences potentielles des différentes acceptions formulées sur la dynamique locale de l'ESS.

Une autre spécificité tient à la cohérence des politiques de l'ESS souvent prises en tension entre un discours ambitieux (« faire de la politique autrement », « influencer le modèle de développement ») et des moyens de mise en œuvre relativement modestes. Cette cohérence s'apprécie dans la capacité de la collectivité à articuler à la fois le soutien aux initiatives et entreprises de l'ESS, l'inscription de l'ESS dans les politiques de droits communs et l'ambition d'infléchir les régulations économiques locales. L'équilibre affiché entre la nécessité d'une politique spécifique – renforcer l'ESS locale – et la volonté d'une politique transversale – rendre l'ensemble de l'économie plus solidaire et plus durable – met en jeu toute une série de facteurs à analyser : la place et le soutien à l'élus ESS dans la majorité politique, la densité du réseau d'alliances de l'équipe ESS au sein de l'administration, l'aptitude à peser sur les arbitrages budgétaires ou à mobiliser des co-financements, la capacité à co-construire avec les

réseaux locaux. Au besoin, la transversalité peut se décliner en critères d'évaluation : nombre de projets ESS cofinancés par d'autres politiques, nombre de documents cadres mentionnant l'ESS comme solution, existence de référents ESS dans les services. La cohérence se juge aussi en interrogeant les résultats d'une politique au regard des changements de contexte politique et économique. Par exemple, quel sens donner localement au soutien à l'innovation sociale par des appels à projet ESS à l'heure de la rationalisation des subventions et de la restructuration des politiques sociales locales ? Plutôt qu'un affichage sur la création nette d'emplois, ne faut-il pas recentrer les politiques de l'ESS sur la consolidation des activités dans une période où l'austérité budgétaire fragilise l'emploi dans les associations ?

Un dernier enjeu renvoie aux possibilités de co-production des savoirs ainsi que de mise en débat et d'appropriation des résultats. Faire participer les acteurs concernés à l'évaluation a parfois été pratiqué. Ainsi, le portrait statistique de l'ESS sur la Métropole Européenne de Lille (novembre 2012) fut une démarche pionnière et partenariale. Pionnière, car il s'agit d'une tentative de « mesure de l'économie sociale et solidaire au-delà des statuts juridiques ». Partenariale car le portrait mis en place une collecte de données impliquant des réseaux locaux de l'ESS. Il donna lieu à interprétation partagée des résultats (LMCU, INSEE, CRESS, APES, CRIDA) et une écriture conjointe d'un profil INSEE<sup>55</sup>. Les modalités de restitution prennent des formes multiples qui vont bien au-delà de la seule remise d'un rapport. Elles donnent parfois lieu à des négociations plus ou moins complexes avec le commanditaire, notamment lorsque les résultats ne lui conviennent pas complètement. La restitution suppose aussi l'organisation de temps et d'instances spécifiques. Dans l'évaluation de la politiques ESS de la Métropole de Lille, le CRIDA demanda la création d'un comité de suivi de l'évaluation ad-hoc prenant acte que les présentations des résultats intermédiaires lors du comité métropolitain de l'ESS ne suscitaient pas de véritables débats, nécessaires à leur validation, appropriation ou contestation. Pour conclure, indiquons que les évaluations des politiques locales de l'ESS sont à resituer comme un des éléments d'un processus sur plusieurs années de réflexion sur les politiques publiques de l'ESS qui a donné lieu à plusieurs publications et communications, académiques comme professionnelles.

### **Engagement réflexif et participation observante**

L'« engagement réflexif et participation observante » renvoie à l'accès à la connaissance et à l'expérience de recherche vécue comme membre actif de l'Inter-réseaux pour l'économie

---

<sup>55</sup> Profils INSEE, n°116, novembre 2012, [www.observatoire-ess.eu/IMG/pdf/PagesProfilsEmploiESSLMCU.pdf](http://www.observatoire-ess.eu/IMG/pdf/PagesProfilsEmploiESSLMCU.pdf)

solidaire (1998-2005) et comme animateur du Pôle de socio-économie solidaire (2000-2006), réseau et *think tank* international. Dans un cas comme dans l'autre, j'étais acteur-chercheur d'une mouvance de l'économie solidaire en constitution au niveau national et international. Je l'étais en tant que chercheur puisque présent dans ces espaces au nom du CRIDA mais sans y être impliqué au départ dans le cadre d'une recherche explicite. Autrement dit, je n'avais pas construit un protocole d'observation reposant sur un recueil systématique d'informations comme l'énoncent les canons méthodologiques de l'observation participante. Les conditions, les méthodes et le calendrier du chercheur et les hypothèses d'interactions avec un collectif d'acteurs n'étaient pas préalablement définis ou exposés comme pour une intervention sociologique classique.

Pour autant, ces deux expériences ont été l'occasion d'une production de connaissance originale dont il m'a semblé intéressant d'explicitier ici les méandres. D'abord, le travail d'animation m'a conduit pendant quelques années à être le co-rédacteur de comptes rendus, de synthèses de débats et de textes collectifs de ces deux réseaux. Sans en avoir toujours conscience sur le moment, j'accumulai les matériaux d'une histoire collective qui, ajoutés à l'accès direct aux échanges mail entre membres ainsi qu'à divers documents produits (manifestes, prise de position collective, lettre d'information, projets d'action, demande de subvention) constituèrent les premiers éléments d'un retour d'expérience. Ensuite, je fus un acteur-témoin plongé dans des interactions entre les praticiens de terrains, responsables de regroupements régionaux ou de fédérations nationales, membres d'ONG ou activistes, chercheurs ou experts d'autres pays. Je fus amené à donner mon avis sur les thématiques, les intervenants, les textes et propositions présentés dans le cadre des débats sur l'économie solidaire lors de rencontres internationales. Enfin, ma position de chercheur engagé dans ces collectifs, réseaux et espaces me conduisit à des prises de parole relevant, selon les situations, de restitution d'ateliers ou de débats publics, de synthèse des idées et des propositions, de mise en perspective des actions collectives par rapport à des enjeux plus larges (« l'ESS au Nord-Sud », « l'ESS et le mouvement altermondialiste »). D'une certaine manière, par l'ensemble de ses interventions d'acteur-chercheur, je fus « partie intégrante de ce qui fait exister, durer, décliner ou disparaître tel ou tel groupement » pour reprendre l'expression de Bruno Latour (2006, p.51) qui pose, de manière radicale dans sa sociologie de l'association, le principe d'égalité entre acteurs et observateurs dans la contribution à la formation de groupes. La qualification de « participation observante » est reprise à Dominique Schapper (2011). Elle l'utilise pour relater son « expérience enquête » menée au Conseil constitutionnel. Toutes proportions gardées, plusieurs

de ses réflexions méthodologiques font échos à la posture particulière d'acteur-chercheur vécue au Mouvement pour l'économie solidaire comme au Pôle de socio-économie solidaire. D'abord, le point de départ fut une expérience d'immersion prolongée dans l'action qui, bien que réflexive, précéda la démarche de production de connaissance construite dans un second temps. Autrement dit, la problématique comme le dispositif de collecte d'informations ne furent pas des préalables à l'engagement du chercheur dans l'action mais surgirent chemin faisant. Ensuite, la « participation observante » se distingue d'une immersion ethnographique où le chercheur tente de se faire accepter par une « population indigène » ou un milieu social auquel il est étranger. Comme le dit Schnapper, « la singularité de mon enquête tient à ce que j'étais moi-même une indigène »<sup>56</sup> (p.306). « J'étais à la fois chercheur et objet de la recherche et, dans l'introduction de mon livre, j'ai proposé pour la caractériser le terme « de participation observante »<sup>57</sup>. Dernier élément à retenir, « l'expérience apporte des connaissances qui ne pourraient pas être obtenues par une enquête classique »<sup>58</sup>, notamment par entretiens ou par questionnaire. Le fait d'être acteur avant d'être observateur ouvre à des problématiques et à un vécu de l'intérieur non immédiatement saisissables par un dispositif distancié de collecte de données souvent tributaire des filtres et à l'autocontrôle des acteurs.

La production de connaissance issue de cette « participation engagée et observante » se fera de manière indirecte par des retours réflexifs sur cette immersion dans l'action plus que comme la réponse à une demande sociale explicite. *Concrètement, il est possible de décomposer le cheminement du raisonnement sociologique en plusieurs étapes : surgissement de questionnements lié à une situation vécue dans la durée, puis analyse descriptive sur la base des matériaux accumulés au cours de l'action et enfin mise en perspective conceptuelle mobilisant des références théoriques reconnues.*

#### *Exemple 1 : potentiels et limites de l'action associative en réseau*

Le premier exemple de retour réflexif est survenu à l'occasion de la rédaction d'une histoire des premières années de l'Inter-réseaux de l'économie solidaire (IRES) à partir des comptes rendus, mails et mes propres souvenirs. Ce texte soulignait notamment l'expérimentation et les difficultés de la construction d'une action associative en réseau qui refusa, pendant quelques années, les formes statutaires de la représentation, de l'élection et de l'adhésion des organisations associatives. Cette histoire mettait en exergue la tentative de pratiquer une action

---

<sup>56</sup> p.306.

<sup>57</sup> Ibid. p.297.

<sup>58</sup> Ibid p.304.



collective plus horizontale induisant une adhésion par la participation, des engagements militants à géométrie variable et une représentation par capacité à mobiliser les membres autour de projets communs. Ce premier écrit mobilisant les documents et archives accumulés à l'IRES déboucha sur une publication (Fraisie 2002)<sup>59</sup> sur les potentiels et limites de l'organisation en réseau comme nouvelle modalité de la gouvernance des associations. Pour l'analyse des matériaux, j'eus recours à une littérature sur les mutations de l'engagement associatif (Ion, 1997) ou sur le fonctionnement réticulaire de la « cité par projet », symptomatique du nouvel esprit du capitalisme (Bolstanki, Chiapello, 1999).

*Exemple 2 : l'économie solidaire au sein du mouvement altermondialiste*

Le second exemple est une réflexion sur le changement social (Fraisie, 2006) à partir d'une analyse des différents débats autour de l'économie solidaire lors des forums sociaux (2002-2004). L'article esquisse quatre scénarios et stratégies de changement face à la mondialisation et au mouvement altermondialiste en identifiant les visions proposées et les registres de mobilisation des acteurs et réseaux de l'économie solidaire qui, au-delà de leurs différences, se rassemblaient par la volonté de « ne pas se contenter d'une posture contestataire, mais de s'appuyer sur des expérimentations socio-économiques citoyennes ». Cette réflexion n'a été possible que par la participation active au sein du Pôle de socio-économie solidaire (PSES) à la construction de rencontres et de débats sur l'économie solidaire lors des forums sociaux européens<sup>60</sup> ou mondiaux<sup>61</sup>. Les actions engagées au sein de la mouvance altermondialiste conduisirent à un repérage de praticiens, d'activistes et de chercheurs venant de différents pays et continents. Rassemblés en sein de groupes de travail du PSES, il leur fut demandé de produire à partir d'échanges de pratiques et d'études de cas, un écrit collectif sur des thèmes comme le commerce équitable, la finance, solidaire, les monnaies complémentaires, les initiatives solidaires de femmes, etc. Les cahiers de propositions qui en résultèrent combinaient la valorisation de pratiques socio-économique innovantes dans différentes parties du monde, leurs potentiels et limites au regard des enjeux de la globalisation et des propositions pour leur diffusion. Ce travail de mise en réseau d'acteurs et chercheurs de l'économie solidaire à l'international aboutit à un mélange de textes collectifs pour lesquels je tins anonymement la plume et de communications publiques où je fis part de mes propres réflexions. L'action à l'international invitait à un décentrement permanent qui se manifesta par une mise en contexte

---

<sup>59</sup> Fraisie L., « S'organiser en réseau : une mutation de l'espace public associatif », dans Haeringer F., Traversaz F. (dir.), *Conduire le changement dans les associations*, Dunod, Paris, p.117-126.

<sup>60</sup> Forums sociaux européens de Florence (2002), Paris St-Denis (2003) et Londres (2004).

<sup>61</sup> Forums sociaux mondiaux de Porto Alegre (2002/2003/2005) et de Mumbai, (2004).

des positions et pratiques de participants aux diverses origines géographiques, statuts professionnels et engagements militants. Cette prise en compte de l'altérité fut nécessaire à la construction d'une vision partagée autour de l'économie solidaire qui mettait en exergue les similitudes des enjeux, des pratiques et des propositions tout rappelant les spécificités conceptuelles et empiriques propres à chaque pays ou activités. En outre, l'organisation de plénières et ateliers sur l'économie solidaire lors des forums sociaux nécessita un travail plus large de positionnement thématique, de négociation d'espaces de débats, de prises en compte d'autres causes et de diffusion de propositions au sein de la mouvance altermondialiste. À l'origine, une partie des responsables d'Attac France furent plutôt hostiles à la problématique de l'économie solidaire. L'apport des sud-américains, notamment des brésiliens, fut sur ce point décisif pour faire évoluer les représentations initiales plusieurs chercheurs et militants français. Soulignons qu'en dehors des activités officiellement programmées dans ces rencontres internationales se greffèrent toute une série de rencontres parallèles, de contacts informels et de déambulations personnelles qui me permirent de repérer et de collecter toutes sortes d'écrits (manifestes, articles, ouvrages, etc.). L'analyse proposée en termes de scénario et stratégie de changement social de l'économie solidaire s'est donc largement appuyée sur des communications et publications d'acteurs et de chercheurs qui s'exprimèrent lors rassemblements altermondialistes ou des rencontres internationales de l'économie sociale et solidaire<sup>62</sup>. L'invitation à faire des communications<sup>63</sup>, puis l'opportunité d'une publication (Fraisie, 2006) me permirent de resituer ces écrits par rapport aux approches du changement social issus de la sociologie des mouvements sociaux (Neveu, 2011) qui commençaient alors à appréhender l'altermondialisme et la globalisation (Sommier, 2003 ; Pleyer, 2010)

### *Exemple 3 : Femmes, économie et développement*

Le troisième exemple d'engagement réflexif et de participation observante fut le travail sur « femmes et économie solidaire » mené dans le cadre d'un des chantiers du Pôle de socio-économie solidaire. Là encore, je me trouvai davantage dans une position de chercheur-animateur d'un groupe de travail international rassemblant chercheuses sur le genre, féministes activistes, entrepreneuses d'initiative solidaire. A l'origine, je corédigeai avec Cécile Sabourin

---

<sup>62</sup> Nous pensons aux rencontres Globalisation de la solidarité (Lima 1997, Québec 2001, Dakar 2005, Luxembourg 2009).

<sup>63</sup> Par exemple, « Economie solidaire et forums sociaux : apports et limites de l'organisation en réseau de l'espace public ? » *Annual Conference of the International Association of Media and Communication Research (IAMCR)*, Porto Alegre, 25-30 juillet 2004.

(Professeure à l'UQAT<sup>64</sup>, Montréal) et Madeleine Hersent (Adel<sup>65</sup>) le texte de lancement du chantier « femme et économie ». J'organisai à Paris un premier séminaire regroupant 17 participantes venant d'Europe, d'Afrique et d'Amérique du Sud et en écrivis la synthèse. Cette première expérience me permit de découvrir diverses initiatives de femmes relevant de coopératives de production ou de consommation, du commerce équitable, de la finance solidaire, de la gestion de services de proximité. Je me familiarisais aussi avec la littérature sur le genre, l'économie et le développement. Je rencontrai des chercheuses comme Isabelle Guérin<sup>66</sup> ou Florence Degavre<sup>67</sup>, Madeleine Hersent ou Myriam Nolbre, qui tentent de penser l'articulation entre l'économie solidaire et le rôle économique des femmes dans la production de richesse. Ce compagnonnage réflexif se conclut en 2009 par la conception et à l'édition de l'ouvrage collectif *Femmes, économie et développement* (Guerin, Hersent, Fraisse, 2011)<sup>68</sup>. Cette publication regroupe pour partie des contributions de chercheuses et praticiennes qui avaient participé au chantier « femmes et économie ». La co-écriture de l'introduction et de la conclusion mit en évidence le caractère hybride des initiatives solidaires de femmes situées au croisement de production de services pour les populations et de la défense des droits mais aussi leurs effets ambivalents quant à l'articulation entre les rôles productifs et reproductifs assignés aux femmes. Elle proposa une réflexion critique sur les conceptions du développement qui tendent à invisibiliser doublement les richesses produites par les femmes tant par la sphère domestique que dans les activités solidaires.

Que retenir de ces trois exemples d'actions engagées et de participation observante ? Le premier enseignement est une posture d'immersion dans une action qui est de nature réflexive. Il s'agissait bien de dispositifs multi-acteurs de co-production d'idées, d'études de cas et de propositions sur les pratiques d'économie solidaire. Les communications et cahiers de propositions avaient des visées pédagogiques d'interconnaissance et renforcement des capacités réflexives des participants mais aussi politiques, de visibilité de pratiques socio-économies discriminées et des changements dont elles sont potentiellement porteuses. Deuxième enseignement, les connaissances produites ne relèvent pas d'un dispositif d'enquête sociologique mené par un chercheur extérieur à l'action. Troisième enseignement, le travail

---

<sup>64</sup> Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (Québec, Canada).

<sup>65</sup> Agence pour le développement de l'économie locale dont l'activité consiste notamment à accompagner des initiatives solidaires de femmes (restauration collective) dans les quartiers populaires.

<sup>66</sup> Directrice de Recherche, Socio-économiste Institut de Recherche pour le Développement.

<sup>67</sup> Socio-économiste, docteure en Sciences Sociales de l'UCL, chargée de cours à la FOPES et chercheuse au CIRTES (UCL).

<sup>68</sup> Fraisse L. Guérin I., Hersent M., *Femmes, économie et développement, De la résistance à la justice sociale*, Toulouse, ERÈS, Toulouse, 2011.

d'analyse et mise à distance se réalise dans un second temps à l'occasion d'opportunités de communication ou de publication dans le milieu académique. Autrement dit, la co-production multi-acteurs des connaissances n'est pas reprise telle quelle mais est utilisée comme une source parmi d'autres écrits et ouvrages dans une analyse et une réécriture qui les confrontent à d'autres références théoriques.

### **Expérimentation et contribution à l'action publique**

Les questions de l'engagement du chercheur en sciences sociales, de sa légitimité à intervenir dans le débat public et de la compatibilité entre ses travaux académiques et des prises de position politique reviennent de manière récurrente sur le devant de la scène. Une tentation possible est de séparer strictement les sphères en établissant une frontière entre production de savoirs académiques validés par les pairs et des savoirs profanes accessibles aux acteurs et utiles pour l'action. Il ne s'agit pas dans cette partie de trancher sur un débat récurrent sur la pertinence d'une coupure épistémologique entre savoirs savants et savoirs profanes, entre production de connaissances et engagements publics. L'objet est plutôt de penser des situations où je me suis retrouvé, en tant que chercheur, spécialiste de l'économie sociale et solidaire, à conduire avec les acteurs un travail prospectif sur l'ESS face à la crise et une expérimentation reprise par les pouvoirs publics.

#### *ESS face à la crise, 60 propositions pour changer de cap*

Dans cette partie, je m'appuie principalement sur mes contributions au Labo de l'ESS<sup>69</sup> et notamment de la participation à l'écriture de l'ouvrage *Pour une autre économie, 60 propositions pour changer de cap*<sup>70</sup>. Cette intervention ne relevait ni d'une expertise sociologique classique, ni d'une recherche contractuelle. L'objet initial de l'étude qui portait sur les changements d'échelle dans l'Économie sociale et solidaire (ESS) à partir d'une approche par filières et territoires fut en effet très rapidement transformé en un travail prospectif sur les enjeux et propositions de l'ESS face à la crise. Cette réorientation tient à la fois à la personnalité et l'implication du commanditaire, Claude Alphandéry, et à la compréhension du principal financeur, la Fondation Charles Léopold Mayer.

La réalisation d'un livre blanc sur l'ESS face à la crise à partir de septembre 2008 mit en place un dispositif pragmatique de construction collective de diagnostic et de propositions. Méthodologiquement celui-ci reposa sur une large consultation de représentants, experts et

---

<sup>69</sup> <http://www.lelabo-ess.org/>

<sup>70</sup> *Pour une autre économie, 60 propositions pour changer de cap*, hors-série Alternatives Économiques avec Le Labo de l'ESS, 2010, 120 pages.

militants des différentes composantes et sensibilités de la mouvance de l'ESS et plus largement de politiques, élus, chercheurs, syndicalistes et dirigeants d'entreprises. Au total une soixantaine d'entretiens de personnalités d'horizons divers furent menés profitant notamment du carnet d'adresse de Claude Alphanféry. L'objectif fut de cerner les atouts et les faiblesses de l'ESS, tout en repérant des initiatives innovantes et des propositions existantes à partir d'une littérature crise (éditoriaux, prises de position, rapports d'études). Un premier travail d'analyse permit de dégager les enjeux principaux sur lesquels l'ESS pouvait agir. Une fois validé par un comité de pilotage rassemblant chercheurs, représentants de l'ESS et personnalités externes, le travail consista à approfondir le diagnostic et à tester la pertinence des propositions par l'organisation de groupes de travail<sup>71</sup> comprenant chacun une dizaine de participants.

Cette réflexion collective se conclut par l'élaboration de 60 propositions pour changer de cap autour de 12 chapitres qui feront l'objet d'une publication *Pour une autre économie* aux éditions Alternatives Economiques. L'intérêt suscité par la version électronique du livre blanc, puis par cet ouvrage, tint à une production de connaissances issue d'un travail réflexif entre les différentes sensibilités de l'ESS (économie sociale, économie solidaire, vie associative, entrepreneuriat social). L'aspect prospectif se manifesta par l'élaboration de scénarios possibles pour l'ESS. Le processus de destruction créatrice par la crise financière pouvait tout aussi bien accélérer la banalisation et la marginalisation de l'ESS que constituer une opportunité d'innovation et de transformation. Les propositions ne visaient pas à esquisser les contours d'une politique nationale de reconnaissance de l'ESS. Elles cherchaient à montrer comment les valeurs et les pratiques de l'ESS pouvaient contribuer, en construisant diverses alliances, à un autre mode de développement. Elles pointaient des enjeux socio-économiques qui dépassaient le seul champ de l'ESS : la régulation et le financement des services d'intérêt général ; la création d'emplois de qualité ; une activité bancaire au service d'une l'économie de proximité ; de nouveaux indicateurs de richesse, etc.

Cette étude prospective me semble avoir été une expérience originale de co-production de connaissances. Elle reposa sur la contribution à une rédaction collective qui ne se réduisit pas à la mise en mots de la parole des acteurs et d'une synthèse de leur proposition. Les avis et les propositions recueillis furent testés et reformulés au regard des études réalisées sur l'ESS (incluant mes propres travaux) ainsi que diverses publications académiques traitant sur les

---

<sup>71</sup> Concrètement, j'ai coordonné les groupes traitant les chapitres suivants : « un new deal sur l'intérêt général », « un Etat investisseur social », « des emplois de qualité sans attendre le retour de la croissance », « le développement des coopérations sur les territoires », « favoriser la vigilance et la participation citoyenne dans le débat économique », « mettre en place de nouveaux indicateurs de richesse ».

différents enjeux abordés. Mais l'intérêt de cette expérience tint aux débats qu'elle suscita au sein de l'ESS et au-delà. Je fus fortement sollicité pour présenter la démarche et les résultats dans différentes rencontres publiques (cf. infra sur mes communications en milieu professionnel). Plus largement, cette publication fut la première étape d'un rassemblement d'acteurs et de réseaux qui déboucha sur la création d'un laboratoire d'idées (Le Labo de l'ESS), puis sur l'organisation des Etats-généraux de l'ESS (2011) qui constitua un moment de politisation et de médiatisation de la thématique.

Sur le plan de la posture de chercheur, ma contribution me semble être proche de ce que Michael Burawoy a nommé la sociologie publique<sup>72</sup>. Dans sa première acception, l'ancien Président de l'Association internationale de sociologie appelle à réhabiliter les écrits sociologiques qui s'adressent à un public non universitaire et qui suscitent des débats de société. Pour lui, la sociologie publique se distingue de l'expertise sociologique comprise comme « une sociologie qui cherche à atteindre un but, défini par un client »<sup>73</sup>. Dans une seconde acception, la sociologie publique dite « organique » renvoie à une démarche où le sociologue, par un dialogue et une éducation mutuelle avec des acteurs ou groupes de la société civile, contribue à construire des contre-publics. Burawoy pense à des sociologues qui « travaillent avec un syndicat, des associations de quartier, des communautés de croyants, des groupes de défense des droits des immigrés ou de l'homme ». La sociologie publique ne vise pas seulement à rendre plus accessible un savoir pour mieux le diffuser auprès des publics ciblés mais aussi à « participer à leur création tout autant qu'à leur transformation »<sup>74</sup>. D'une certaine manière en élargissant la médiatisation sur l'ESS, en faisant travailler ensemble des différentes sensibilités de l'ESS, en participant à la mise en place d'un *think tank*, le travail prospectif a contribué à rendre plus visibles des initiatives et entreprises dont la légitimité est fréquemment questionnée et dont la contribution à la création de richesse est souvent sous-estimée.

#### *De l'expérimentation à la caractérisation des Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)*

Dans le sillage de ma participation aux Etats-généraux de l'ESS, l'expérimentation engagée avec le Labo ESS à partir de 2011 sur l'émergence des Pôles Territoriaux de Coopération Economique (PTCE) est également emblématique d'élaboration de savoirs producteurs d'action publique. Comme pour le travail sur les 60 propositions pour changer de cap, le cadre

---

<sup>72</sup> Michael Burawoy, « Pour la sociologie publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009/1 n° 176-177, p. 121 à 144

<sup>73</sup> Burawoy, *ibid.*, p.7.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p.7.

contractuel entre le Labo ESS et le CRIDA fut relativement souple. Il portait plus sur des objectifs généraux à atteindre que sur un cahier des charges stipulant dans le détail les étapes, les livrables et le nombre de jours à réaliser. Cette autonomie contractuelle a permis de co-construire une démarche d'expérimentation sur des groupements multi-parties prenantes de coopération économique initiés sur un territoire par des acteurs et entreprises de l'économie sociale et solidaire en association avec des PME, des collectivités locales, des organismes de recherche et de formation. Sorte de « clusters solidaires » distincts dans leur finalité comme dans leur composition des pôles de compétitivité, les PTCE sont issus d'une dynamique de recherche-action originale entre chercheurs, réseaux de l'ESS et entrepreneurs.

Dans *une première phase* d'émergence (2010-2011), mon positionnement fut celui d'un *chercheur-animateur* d'un groupe de travail dont le rôle consista à repérer par réseautage des initiatives ESS de coopération territoriale et à proposer une première élaboration conceptuelle de la notion de PTCE. Je contextualisai et mis en perspective des échanges de pratiques en les confrontant à la littérature existante sur les systèmes productifs locaux, clusters et les pôles de compétitivité. Je proposai une première définition des PTCE<sup>75</sup> dans le cadre d'une note de cadrage qui fut discutée et amendée par les réseaux ESS partenaires. Cette définition se présentait comme provisoire. Il s'agissait d'une hypothèse à tester, ce qui fut entrepris fin 2011 par le lancement d'un appel à expérimentation. Il rencontra un vif intérêt (plus de 150 réponses) et permit de constituer un groupe d'une vingtaine de « pôles témoins ». Rassemblés en séminaires ou lors de visites apprenantes, les responsables de PTCE s'approprièrent et enrichirent à cette première définition.

La notion de PTCE fut donc initialement le résultat d'une co-production de connaissances qui ajusta de manière itérative une proposition conceptuelle et le retour sur des pratiques de coopération territoriale. Cette démarche ascendante rencontra l'intérêt des pouvoirs publics. Dans son rôle de *think tank*, le Labo de l'ESS interpella en 2012 le nouveau Ministère de l'ESS et la Caisse des dépôts. Dans cette *seconde phase (2012-2013)*, je m'impliquai comme *expert-engagé* dans plusieurs débats et réunions publics pour éclairer les enjeux de l'expérimentation au côté des responsables de PTCE qui témoignaient de leur initiative. A partir de là, les PTCE connurent un processus rapide de mise à l'agenda et d'institutionnalisation. Le gouvernement

---

<sup>75</sup> « Un Pôle Territorial de Coopération Economique est un regroupement, sur un territoire donné, d'initiatives, d'entreprises et de réseaux de l'économie sociale et solidaire associé à des PME socialement responsables, des collectivités locales, des centres de recherche et organismes de formation, qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable » (Labo ESS, 2010).

lança un appel à projets interministériel en juillet 2013 et intégra un article PTCE<sup>76</sup> dans la Loi sur l'ESS de juillet 2014. Cette reconnaissance par les pouvoirs publics que nous avons analysée par ailleurs (Fraisie, 2016) correspondit à une autonomisation des usages de la notion de PTCE dans l'espace public. Elle se traduisit par le passage d'une démarche expérimentale portée par des acteurs à un cadrage gouvernemental plus restrictif et descendant.

S'ouvre alors une *troisième phase* de tensions entre les pouvoirs publics, les réseaux d'acteurs et les chercheurs sur la légitimité à qualifier localement de PTCE tel ou tel regroupement coopératif à dominante ESS. C'est à ce moment (2014-2015) que j'ai entrepris avec le Labo ESS un travail de caractérisation des PTCE qui s'est appuyé sur un dispositif de recherche plus conventionnel. Tout en coordonnant un groupe de chercheurs et d'experts impliqués sur le sujet, je rédigeai en 2014 une synthèse des premières monographies et études réalisées entre 2012 et 2014. Je contribuai à l'élaboration d'une grille d'analyse que j'utilisai en 2015 pour étudier un échantillon de 11 PTCE. Cette dernière phase d'étude correspond à un processus de prise de distance avec un objet que j'avais contribué à construire. Les données recueillies par entretiens<sup>77</sup> portèrent sur la morphologie, les modalités de coopérations, la gouvernance, le fonctionnement économique des PTCE. L'enquête empirique montre un décalage entre les attentes des institutions et des expérimentations de terrain diverses et évolutives. Les résultats ont été restitués à la fois auprès des acteurs de l'ESS et dans milieu de la recherche utilisant différents supports de diffusion (cahier du Labo ESS téléchargeable sur Internet ou article dans une revue à comité de lecture).

En résumé, l'expérimentation des PTCE (2010-2015) m'a conduit à adopter différentes postures au fur et à mesure de l'évolution de la dynamique : chercheur-animateur dans sa phase de co-production, chercheur-engagé dans la phase de reconnaissance institutionnelle et enfin chercheur-observateur dans la phase de caractérisation. Elle articule finalement une sociologie de l'émergence qui formalise avec les acteurs le potentiel d'innovation et de changement dont sont porteuses de nouvelles dynamiques socio-économiques avec une sociologie plus critique qui met à distance les opportunités et risques d'une institutionnalisation trop éloignée de la richesse des dynamiques de coopération locale issue de l'ESS.

---

<sup>76</sup> Article 9 de la Loi du 31 juillet 2014.

<sup>77</sup> Par entretiens approfondis auprès des responsables de PTCE, traitement et recoupement des informations avec divers documents (rapport d'activité, réponse à appel à projets, brochure, site Internet).





## **I.3. Animation scientifique et diffusion des connaissances**

### **I.3.1. Animation scientifique**

#### **Le Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique (LISE) : animation d'axe et participation à l'évaluation AERES.**

Je suis membre du Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique (LISE) depuis sa création en 2004. Fruit d'une fusion entre le Groupe de recherche interdisciplinaire sur les organisations et le travail (GRIOT) et le Laboratoire de Sociologie de Changement des Institutions (LSCI), le LISE est une unité mixte de recherche du CNRS et du Cnam, qui rassemble plus de 100 chercheurs. « Le laboratoire a développé des travaux reconnus dans le champ de la sociologie des solidarités sociales et d'une sociologie politique non conventionnelle de l'économie. Il se distingue par la constitution de pôles de recherche de référence nationaux et internationaux sur des objets tels que le travail social, l'économie sociale et solidaire, les relations professionnelles ainsi que le genre et les discriminations. »<sup>78</sup>

J'ai contribué à la vie scientifique du LISE comme co-animateur d'axe et fut, à ce titre, membre du Conseil de Laboratoire. Entre 2007 et 2009, je fus co-responsable de l'axe « Sociologie économique et Démocratie » (SED) avec Jean-Louis Laville, Professeur de sociologie au CNAM et Laurent Gardin, Maître de conférences à l'Université de Valenciennes-le-Hainaut. Entre 2011 et 2014, je coanimai l'axe « Sociologie, Territoire et Innovation » (STI) avec Blandine Destremau, Directrice de recherche au CNRS, Mohamed Roulham, Professeur de sociologie au CNAM et Jean-Louis Laville. Ce travail d'animation consista en la corédaction des problématiques des axes SED, puis STI, et de leur présentation lors des assemblées générales du LISE. J'assurai une grande partie de la programmation et de l'information de la plupart des séances. Celles-ci s'organisèrent autour d'une ou deux communications de membres de l'axe ou chercheurs extérieurs qui étaient invités à présenter une publication récente ou recherche en cours. Suite à la présentation, les débats étaient ouverts par un chercheur-discutant, souvent un collègue d'un autre axe du LISE. Chaque séance réunit entre 10 et 20 personnes. Au total, 9 séances de l'axe SED furent organisées entre 2007 et 2009 et 11 séances de l'axe

---

<sup>78</sup> <http://lise-cnrs.cnam.fr/qui-sommes-nous--458845.kjsp?RH=1322147146383>.

STI entre 2010 et 2014 dont 6 sur la thématique de l'innovation sociale. Au cours des séances, je fus intervenant à quatre reprises<sup>79</sup> et une fois discutant<sup>80</sup>.

La coanimation des axes SED et STI m'amena à la *réalisation de bilan et de valorisation de ses activités dans le cadre des deux évaluations du LISE par l'AERES* (2010 et 2013). La corédaction du rapport d'activités et du projet scientifique de l'axe, la préparation du diaporama de présentation pour les comités visite ainsi la rédaction de la fiche individuelle d'activités constituèrent une acculturation aux normes et critères d'évaluation de l'AERES, même si leur application renforça une invisibilité institutionnelle liée à mon statut de chercheur contractuel. Mes publications et recherches n'étaient pas toujours valorisées n'étant pas considéré comme chercheur publiant.

Comme représentant d'un des axes, je siégeai *au Conseil de Laboratoire* de 2007 à 2012, où je pris la mesure des enjeux d'animation et gestion d'un Laboratoire de recherche. Parmi les autres participations aux activités, mentionnons des interventions<sup>81</sup> lors du séminaire Jaccinte animé par Nicole Chantal Drancourt, sociologue, directrice de recherche au CNRS ainsi qu'à l'occasion de séances du séminaire doctoral<sup>82</sup>. En 2014, je fus recruté au CNAM dans le cadre du Labex SITES « Sciences, Innovations, et Techniques en Société, réseau thématique Innovation sociale ». Je co-organisai le 7 octobre 2014 au CNAM le séminaire « Innovation sociale, agriculture et alimentation durable », un partenariat LISE, SAD, INRA<sup>83</sup>. Depuis novembre 2015, je participe à la recherche coordonnée en partenariat par le LISE et le Centre d'Etudes de l'Emploi (financement DREES) sur la transversalité dans les politiques sociales locales.

Mon insertion professionnelle au LISE n'a pas été sans soubresauts. Il n'est pas question de revenir ici sur les tensions entre personnes, les enjeux de pouvoirs, les différences de postures

---

<sup>79</sup> « L'action publique comme stratégie de mise en visibilité des initiatives solidaires ? » (mars 2008) ; avec Laurent Gardin, « La gouvernance par l'évaluation et quasi-marchés, éléments de comparaison européenne » (mai 2009) discutant Jean-Louis Laville ; « L'innovation sociale – nouveau référentiel pour l'action publique ? » (Novembre 2013), discutant Rémi Barré, Professeur des Universités, Ingénieur Civil des Mines, responsable au CNAM ; « Ambivalence des discours et des stratégies de l'innovation sociale dans la gouvernance locale de la petite enfance à l'heure de l'austérité » (octobre 2014), discutant Marcel Jaeger, professeur titulaire de la chaire de Travail social et d'intervention sociale.

<sup>80</sup> De la communication « Les échelles de la solidarité à l'heure de la mondialisation » de Blandine Destremau directrice de recherche au CNRS.

<sup>81</sup> Avec Sabatinelli S. et Trancart D., « Déterminants du recours aux modes de garde : éléments de comparaisons entre la France et l'Italie » (2006) et avec Petrella F. « La gouvernance locale de la petite enfance » (2006)

<sup>82</sup> Discutant de Diane Rodet « La notion d'utilité sociale : le cas des chartes et certifications de l'économie sociale et solidaire » et d'Arthur Gauthier, « Préparer une thèse en alternance grâce au dispositif Cifre ».

<sup>83</sup> Chiffolleau Y., Fraisse L., 2015. « Séminaire "Innovation sociale, agriculture et alimentation durable », Paris, CNAM, 7 octobre 2014. *Economies et Sociétés*, 49 (8), 1369-1373.

qui ont par ailleurs traversé de nombreux Laboratoires de sciences humaines en transformation ou restructuration dans les années 2000. L'appartenance des chercheurs contractuels non statutaires devint de plus en plus problématique vis-à-vis des tutelles et de plusieurs collègues. En outre, mon investissement se trouva régulièrement contraint par les calendriers de réalisation des recherches contractuelles et par le fait de ne pas travailler au CNAM, épice de la vie quotidienne du LISE. Le LISE n'en reste pas moins une expérience incontournable de socialisation à la vie de Laboratoire.

### **Organisation de colloque et participation à des réseaux de recherche nationaux et internationaux**

#### *L'exemple du Réseau Interuniversitaire sur l'Economie sociale et solidaire (RIUESS)*

Le CRIDA a été cofondateur du Réseau Interuniversitaire sur l'Economie sociale et solidaire (RIUESS)<sup>84</sup>. Ce réseau organise un colloque annuel sur l'Economie sociale et solidaire. La quinzième édition eu lieu à l'Université de Angers en mai 2015. Il compte aujourd'hui 24 universités et centres de recherche membres. Rétrospectivement, le RIUESS a été un des vecteurs de construction d'un milieu académique sur l'économie sociale et solidaire en France contribuant à sa reconnaissance comme objet de recherche, à la socialisation d'un nombre croissant de chercheurs et à la diffusion des savoirs.

Je contribuai à l'organisation de la quatrième rencontre annuelle, « Economie solidaire et Démocratie », en 2004 au CNAM. De 2007 à 2010, je fus membre du comité scientifique des rencontres de Rennes, Barcelone, Roanne et Luxembourg. Ce travail impliqua la validation de l'appel à contributions, la lecture et la sélection d'une partie des projets de communications reçus, le choix des thématiques des ateliers, la validation et diffusion du programme, l'animation d'atelier<sup>85</sup> ainsi que la formulation d'un avis sur les communications méritant publication dans les actes du colloque.

---

<sup>84</sup> [www.riuess.org/](http://www.riuess.org/)

<sup>85</sup> Atelier « Solidarités et Développement », Faculté des Sciences Economiques (Rennes), VIIème rencontres Atelier « Economie populaire solidaire », VIIIème rencontres à Université Abat Oliba (Barcelone) ; Atelier « Les politiques de l'ESS : entre banalisation et contestation », IXème rencontres à l'Université Jean Monnet, IUT de Roanne ; Atelier « Démocratie et territoire au cœur de l'ESS », Xème rencontres à Luxembourg, » ; Table-ronde acteurs de l'ESS et chercheurs, XIIème rencontres à l'Université de Lorraine (Nancy) ; Atelier « Les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) », XVIème rencontres à l'Université de Lille 1.

*Participation à l'animation et l'organisation de colloques internationaux.*

Suite à la coordination du projet européen TSFEPS (2001-2004) sur la petite enfance, j'ai été membre du réseau EMES<sup>86</sup> qui regroupe depuis 1996 12 universités et 280 chercheurs travaillant sur l'entreprise sociale, l'entrepreneuriat social, l'économie sociale et l'économie solidaire. Initialement européen, ce réseau est en cours d'internationalisation. L'insertion dans cette communauté de recherche ouvra des opportunités de partenariat comme par exemple la participation à la comparaison européenne sur les quasi-marchés dans les services à la personne en Europe, coordonnée par Marthe Nyssens, Professeur d'économie à l'Université catholique de Louvain. Je fus également *membre du comité scientifique et d'organisation de la première conférence européenne ISTR/EMES, International Society of Third sector Research / Emergence of Social Enterprises in Europe* organisée au CNAM les 27-29 avril 2005. Concrètement, ma participation consista dans un travail de réception et d'évaluation des projets de contribution pour un colloque qui réunit près de 400 participants. Je participai au comité de sélection des communications, aux discussions sur les regroupements des intervenants et les intitulés des ateliers figurant dans le programme. Enfin, j'organisai et animai un panel sur « tiers secteur et petite enfance » et effectua une communication sur le statut européen de l'association dans le panel « *The third sector and European Policy process* ». Plus récemment, je coordonnai avec Stefania Sabatinelli (Ecole polytechnique de Milan) les sessions « Public, for profit and not for profit actors: changing roles and relations, and the effects on rights, duties and the welfare institutional building » dans le cadre de la conférence internationale, *Participatory local welfare, citizenship and third sector organizations. What is at stake?* Département de Sciences Politiques et Sociales, organisée à l'Université de Pise en février 2013.

### **I.3.2. Rédaction et diffusion des connaissances scientifiques**

#### **Rédaction de rapports scientifiques**

Que ce soit dans le cadre de recherches européenne ou nationale et d'études pour des collectivités locales, associations ou fondations, les contrats stipulent généralement la remise d'un rapport répondant à des objectifs et un calendrier plus ou moins contraignants. Inhérente à la recherche contractuelle qui est la condition matérielle de mon activité professionnelle depuis une vingtaine d'années, la rédaction de rapports est un exercice habituel. Dans cette partie, le propos n'est pas de lister et de parcourir l'ensemble des rapports des recherches qui

---

<sup>86</sup> <http://emes.net/>

sont mentionnés dans le dossier de VAE. Il m'a semblé plus opportun de souligner leurs organisations, modalités de production et contenus.

L'organisation des rapports est plus ou moins contrainte. Elle comprend généralement : le rappel des objectifs de la recherche, la description de la méthodologie utilisée et des principales étapes suivies, les éventuels écarts entre les hypothèses de départ et le déroulement effectif, l'analyse et la présentation des résultats. Selon les configurations, des sous-parties additionnelles sont parfois ajoutées : résumé des résultats, recommandations pour de futures recherches ou des politiques publiques, restitutions auprès du commanditaire et des acteurs, supports de publications, bilan financier.

Les modalités de production des rapports varient selon la position du chercheur dans l'organisation de la recherche. Trois configurations sont repérables. La première correspond à une position de coordinateur d'une recherche collective, ce qui a été le cas pour la recherche européenne sur la gouvernance de la petite enfance et la cohésion sociale (TSFEPS, 2002-2004) ou encore celle sur la comparaison des déterminants des modes d'accueil en France et en Italie (DREES, 2004-2006). La rédaction du rapport induit une triple responsabilité : une supervision de l'ensemble des contributions des collègues associés qui suppose des relances et des relectures ; un travail de mise cohérence et d'exhaustivité qui implique la rédaction des parties du rapport liées à la gestion du projet (déroulement, méthodologie, bilan financier, diffusion) ; un travail d'analyse et de synthèse, le coordinateur étant en dernier ressort le responsable de la rédaction et de la présentation des résultats. Dans le cadre de la recherche TSFEPS, j'ai conduit, en collaboration avec Alberta Andreotti et Stefania Sabatinelli (Université Milan Bicocca)<sup>87</sup>, l'analyse comparative des études de cas menées par les partenaires européens dans 16 villes. J'ai également rédigé la synthèse des résultats et les recommandations pour la DG Recherche de la Commission européenne. Concernant la recherche sur les déterminants de l'accueil des jeunes enfants, j'ai assuré la rédaction du rapport France-Italie à partir des analyses statistiques des collègues française et italienne<sup>88</sup>. Généralement, une première version du rapport est soumise aux collègues pour avis et modifications, qui sont intégrés, après quelques allers-retours, à une version finale.

Une seconde configuration est la corédaction. Elle répond à une division du travail où chaque chercheur-e-s est responsable de la rédaction d'une partie du rapport final. Tel a été le cas de

---

<sup>87</sup> Fraise L., Andreotti A., Sabatinelli S., « Does the diversification of childcare services increase social cohesion? », *Working Paper EMES*, 2004.

<sup>88</sup> Fraise L., Trancart D., Sabatinelli S., Boggi O. Les déterminants des solutions de garde des parents : une comparaison France-Italie, Rapport final MIRE-DREES, 2006.

l'étude sur « L'aide à domicile face aux services à la personne, mutations, confusions, paradoxes » (DIESES, 2008). J'ai exploité les entretiens menés en Ile-de-France et en Nord-Pas de Calais pour rédiger le chapitre dédié à l'analyse des relations à l'usager<sup>89</sup>. J'ai également écrit la conclusion du rapport, Florence Jany-Catrice (Clersé, Université de Lille 1) rédigeant l'introduction.

Dernière configuration, la contribution à la rédaction d'un rapport comme simple partenaire. Par exemple dans la recherche sur la gouvernance locale de la petite enfance, coordonnée par le Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST)<sup>90</sup>, j'ai effectué une étude de cas sur Montreuil. Dans la recherche européenne sur le Tiers secteur et les politiques publiques en Europe (TSEP, 2003-2006) pilotée par Jeremy Kendall (London School of Economy), j'étais responsable du rapport concernant la France<sup>91</sup>.

Il est également intéressant de souligner la variété des contenus abordés. L'écriture des rapports donne lieu à des exercices d'analyse plus ou moins encadrés et appelle à explorer de nouveaux cadres conceptuels ou terrains de recherche. Les rédactions les plus contraintes consistent dans un recueil d'informations et une analyse descriptive en réponse à une problématique et un questionnaire élaborés par un autre chercheur. Elles laissent une marge d'interprétation relativement réduite. Ce fut le cas des rapports quantitatifs effectués sur les villes de Lille et Nantes de la recherche européenne WILCO<sup>92</sup>. Le travail consistait à faire une synthèse statistique sur les données locales relatives au marché du travail, à la démographie et aux structures familiales, aux populations immigrées et au marché du logement. Il impliquait une rigueur dans la collecte et la mise en cohérence des statistiques locales qui relevaient de sources variées et parfois incomplètes au regard des exigences des comparaisons européennes. Ce type de rapport permet, au-delà de l'exercice de repérage et d'accès aux bases de données, une prise de distance critique vis-à-vis de la robustesse des catégories statistiques nationales et locales utilisées dans les comparaisons internationales. En outre, l'exercice s'avère plus ou moins intéressant selon que le chercheur est ou non associé ensuite à l'analyse comparative. Dans la recherche WILCO, j'ai ainsi corédigé avec Ana Escubedo (Université de Barcelone), à partir

---

<sup>89</sup> Avec Gounouf M-F., Chapitre 5, « Prendre soin de qui ? Les limites de la mise en concurrence des services à la personne », pp.223-262.

<sup>90</sup> Mossé P., Petrella F., Fraisse L., Lhuillier V. « Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : Vers une gouvernance partenariale et négociée ? », Rapport final, 2008.

<sup>91</sup> Fraisse L. « The third sector and the policy process in France: The centralised horizontal third sector policy community faced with the reconfiguration of the state-centred republican model », *Third Sector European Policy Working Papers*, n°7, *Centre for Civil Society, Department of Social Policy, London School of Economics*, Octobre 2005.

<sup>92</sup> Fraisse L., Bia Zafinikamia M-L., « WP3: City Report in Lille, WILCO Publication no. 25 and City report in Nantes, 2013 », *WILCO Publication no. 25*, 2013.

de 24 études de cas sur des villes, le chapitre sur les changements des besoins des familles et les politiques locales de la petite enfance en Europe publié dans ouvrage collectif en langue anglaise<sup>93</sup>.

Un autre type de contenu renvoie à *la réalisation d'une synthèse ou d'une revue de la littérature* sur une question donnée. Parmi mes expériences de recherche, il est possible de citer la revue des études statistiques sur les usages du contrat d'insertion et les sorties emplois des allocataires du RMI dans le cadre de la recherche sur le « Welfare to work in Europe »<sup>94</sup> ou encore le *working paper* « *Neighbourhood development et grassroots initiatives* »<sup>95</sup>. Enfin, certaines recherches offrent la possibilité de formuler des problématiques et analyses préfigurant des publications. Ainsi, le rapport « La démocratisation de la solidarité et des pratiques économiques comme mode de développement durable » (ACI, 2007-2009) alimenta en partie le numéro spécial de la Revue Tiers monde sur l'économie solidaire au Sud.

### **Publications scientifiques**

La reconnaissance et l'évaluation des compétences des chercheurs s'effectuent plus que jamais par le nombre et la nature de ses publications. La classification et la notation des revues, la distinction et la valorisation des chercheurs publiant sont devenues en quelques années les critères d'évaluation, de professionnalisation, de hiérarchisation au sein du milieu académique.

En jouant le jeu de la comptabilisation, j'ai recensé une cinquantaine de publications académiques (cf. curriculum vitae en annexes) dont une quarantaine a été rédigée entre 1999 et 2010 et une dizaine depuis. Une trentaine d'articles et de chapitres d'ouvrages ont été co-écrits avec des collègues. Je suis l'unique auteur d'une vingtaine. Selon les classements de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), aujourd'hui Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), il est possible de classer mes contributions selon le décompte suivant :

---

<sup>93</sup> Fraisse L., Escubedo A., « Changing family needs and Local childcare policies », in Rancin C., Sabatinelli S., Brandsen T., *Social Vulnerability in European Cities. The role of Local Welfare in times of crisis*. Palgrave MacMillan 2014, pp.103-134

<sup>94</sup> Fraisse L. (2001) *WP3 Findings from evaluations and recommendations for future development for France*.

<sup>95</sup> Fraisse L., « Potential and ambivalent effects of grassroots initiatives on neighborhood development », *Existential Field 11 Paper, Social Polis*, [www.researchgate.net/profile/Laurent\\_Fraisse2/publication/265025108\\_Potential\\_and\\_ambivalent\\_effects\\_of\\_grassroots\\_initiatives\\_on\\_neighbourhood\\_development/links/58d3a4dea6fdccd24d450cca/Potential-and-ambivalent-effects-of-grassroots-initiatives-on-neighbourhood-development.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Laurent_Fraisse2/publication/265025108_Potential_and_ambivalent_effects_of_grassroots_initiatives_on_neighbourhood_development/links/58d3a4dea6fdccd24d450cca/Potential-and-ambivalent-effects-of-grassroots-initiatives-on-neighbourhood-development.pdf), 2011.



- 12 publications dans des revues à comité de lecture : the Annals of Public and Cooperative Economics<sup>96</sup>, la revue Economie et Solidarités<sup>97</sup>, la revue Française de Socio-économie<sup>98</sup>, la revue International de l'économie sociale (RECMA)<sup>99</sup>, Recherches et Prévisions<sup>100</sup>, la revue Sociologies Pratiques<sup>101</sup>, la revue Tiers Monde<sup>102</sup>, Revue du MAUSS<sup>103</sup>, la revue Hermès<sup>104</sup>, la Revue Politiques et Management Public, la Revue française des affaires sociales.

Au regard des champs disciplinaires, ces revues sont référencées par l'AERES en *Sociologies et Démographie* (Recherches et Prévisions, Revue du Mauss, Sociologie pratiques, Revue Française de Socio-économie), en *Economie* (Revue Tiers-Monde, Revue Internationale de l'Economie Sociale – RECMA, *Annals of Public and Cooperative Economics*), en *Sciences de l'information et de la communication* (Hermès). Pour autant, l'un des points communs à l'ensemble de ses revues est de faire une part importante à l'approche interdisciplinaire et d'être ouvertes aux contributions de chercheurs venant de divers horizons théoriques.

- 5 co-directions d'ouvrages ou de revues : le numéro 21 de la Revue du MAUSS sur l'Alter-économie en 2003, le numéro 190 de la Revue Tiers Monde sur l'Economie solidaire, des initiatives locales à l'action publique en 2007, l'ouvrage collectif *Femmes*,

<sup>96</sup> « Founded in 1908, *Annals of Public and Cooperative Economics* features original, high-quality papers on theoretical and empirical developments in public, cooperative or non-profit economics as well as survey articles reviewing relevant literature and addressing all the topical issues in the field. » [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1467-8292](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1467-8292).

<sup>97</sup> « *Économie et Solidarités* est la revue du Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada). La revue est vouée à l'économie sociale et publique, à leur rôle comme agents de développement économique, à leur gestion, aux secteurs d'activité où elles sont engagées, tant au Québec et au Canada qu'ailleurs dans le monde. » [www.ciriec.uqam.ca/pages/revue\\_accueil.php](http://www.ciriec.uqam.ca/pages/revue_accueil.php).

<sup>98</sup> « Les animateurs de la *RFSE* se veulent simplement pragmatiques et cherchent plutôt à prendre appui sur des courants de recherches existants, qu'ils viennent de la sociologie, de l'anthropologie ou de l'économie, mais aussi de la gestion, des sciences politiques ou de l'histoire, pour faire de la revue un lieu de mise en problématique permanente de l'identité scientifique d'une socio-économie telle qu'elle se fait. » <http://rfse.univ-lille1.fr/spip.php?article75>

<sup>99</sup> « Fondée par Charles Gide et éditée par l'association RECMA, la *Recma* est une revue publiant les travaux consacrés à la coopération et à l'économie sociale... » <http://recma.org/la-revue>.

<sup>100</sup> « Créée en 1985, la revue *Politiques sociales et familiales* (ex-*Recherches et Prévisions* depuis le numéro 95 de mars 2009) a vocation à accueillir des articles scientifiques sur les politiques familiales et sociales. », [www.caf.fr/etudes-et-statistiques/x-publications/politiques-sociales-et-familiales](http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/x-publications/politiques-sociales-et-familiales).

<sup>101</sup> « *Sociologies pratiques* est une revue de sociologie fondée en 1999 par Renaud Sainsaulieu et l'Association des professionnels en sociologie de l'entreprise (APSE). Ses numéros thématiques donnent la parole à des chercheurs ou à des praticiens afin de témoigner de réalités sociales émergentes et de comprendre les mouvements de notre monde. Le projet éditorial de la revue rend compte d'une sociologie appliquée. », [www.pressesdesciencespo.fr/fr/revues/sociologiespratiques/](http://www.pressesdesciencespo.fr/fr/revues/sociologiespratiques/)

<sup>102</sup> « Fondée par en 1960 par Henri Laugier et François Perroux, la Revue Tiers Monde publie les résultats des recherches sur le développement. Approches théoriques et études de cas sont présentées dans des dossiers thématiques ou sous forme d'articles divers, ce qui permet d'ouvrir un espace de publication aux meilleurs textes soumis spontanément à la rédaction. », [www.revues.armand-colin.com/geographie-economie/revue-tiers-monde](http://www.revues.armand-colin.com/geographie-economie/revue-tiers-monde)

<sup>103</sup> Depuis 1981, La Revue du M.A.U.S.S. s'est imposée comme une des toutes premières revues interdisciplinaires et un des lieux importants du débat public en France. Elle offre des perspectives inédites en sciences économiques, en anthropologie, en sociologie ou en philosophie politique. [www.revuedumauss.com](http://www.revuedumauss.com).

<sup>104</sup> « Hermès, tout en étant une revue scientifique, souhaite rester accessible à un public ouvert, intéressé par l'émergence des problèmes théoriques liés à la communication. » <http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/8538>

*économie et développement* aux éditions Erès en 2011, le numéro 31 de *Sociologies Pratiques* sur l'Innovation sociale en 2015, le numéro 343 de la RECMA sur les pôles territoriaux de coopération économique en 2017.

Ces expériences m'ont permis de toucher aux différentes facettes de la direction éditoriale : rédaction de la proposition de publication, repérage et information aux chercheurs, proposition et diffusion d'appels à contributions, sélection et discussion des projets d'articles, relecture assortie de commentaires aux auteurs, sollicitation de collègues étrangers pour des entretiens ou la rédaction articles avec parfois reprise du français, et enfin de corédaction de l'introduction ou de la conclusion présentant la problématique et les apports des différents contributeurs.

- 32 chapitres d'ouvrages

Il ne s'agit pas ici d'énumérer l'ensemble de ces chapitres mais plutôt de donner quelques indications permettant de les caractériser. Huit d'entre eux ont été rédigés en anglais ou en castillan, suite à des collaborations européennes ou internationales. Deux chapitres ont été publiés dans des manuels (*handbooks*)<sup>105</sup>. Alors que les publications anciennes firent l'objet de traduction à partir d'une version originale en français, j'ai rédigé les chapitres les plus récents en anglais bénéficiant de la relecture de « native speakers ». Les dernières publications sur les politiques locales de la petite enfance en Europe<sup>106</sup>, l'entreprise sociale ou l'innovation sociale ont été systématiquement soumises à l'expertise de deux rapporteurs anonymes et non seulement du directeur de la publication. J'ai eu ainsi l'opportunité de coopérer avec de nombreux chercheurs étrangers, directeurs<sup>107</sup> de la publication ou co-auteurs<sup>108</sup>. Autre spécificité, plusieurs chapitres d'ouvrage figurent dans des publications dirigées par Jean-Louis Laville, Professeur de sociologie au CNAM. A la suite de nombreuses années de collaborations

---

<sup>105</sup> Chapitres parus en 2013 dans *The International Handbook of Social Innovation*, Frank Moulaert (eds.), Edward Elgar Publishing et dans *The Handbook on Third sector Policy in Europe*, Jeremy Kendall (eds.), Northampton, Edward Elgar.

<sup>106</sup> Fraisse L., Escubedo A., « Changing family needs and Local childcare policies », in Rancin C., Sabatinelli S., Brandsen T., *Social Vulnerability in European Cities. The role of Local Welfare in times of crisis*. Palgrave MacMillan, p. 103-134.

<sup>107</sup> Citons Costanzo Ranci (Professeur de sociologie économique à l'école Polytechnique de Milan, Directeur du Laboratoire de politiques sociales), Taco Brandsen (Professeur d'Administration publique à la Radboud University Nijmegen), Adalbert Evers (Professeur de Sociologie à l'Université de Giessen), Frank Moulaert (Professeur de planification territoriale et président du Centre de recherche sur l'espace et la société à l'Université de Louvain), Jeremy Kendall (Senior Lecturer à l'Université de Kent), Bernard Enjolras (Professeur et directeur de recherche à l'Institut de Recherches Sociales d'Oslo), Ivar Lødemel, Professeur à faculté de sciences sociales, Social Welfare Research Centre, Oslo), Marthes Nyssens (Professeur à l'Université de Louvain-la-Neuve).

<sup>108</sup> Citons Jeremy Kendall, Ana Escubedo (Maitre de conférences au département de sociologie de l'Université de Barcelone), Stefania Sabatinelli (Post-doc au Laboratoire de politiques sociales de l'école Polytechnique de Milan), Alberta Andreotti (Professeure associée de sociologie économique au département de sociologie de l'Université Milan-Bicocca), Genauto Carvalho de França Filho (Professeur de sociologie à l'Ecole d'administration de l'Université fédérale de Salvador de Bahia).

sur le tiers secteur et l'économie solidaire, il m'a permis de rédiger mes premiers chapitres d'ouvrage au début des années 2000. Progressivement, les propositions de publication se sont diversifiées par l'intermédiaire de collègues du LISE<sup>109</sup> ou de chercheur-e-s<sup>110</sup> travaillant sur domaines de recherche similaires.

- *18 autres publications (cahiers de laboratoire, working papers, notes de synthèse)*

Plusieurs de mes publications sont disponibles sur Internet sous formes de cahiers de laboratoire, note de synthèse, rapport d'études. Il s'agit souvent de *working papers* qui peuvent être les premières moutures d'articles ou de chapitres d'ouvrage à venir<sup>111</sup>. D'autres textes intéressants<sup>112</sup> n'ont pas débouché sur des publications plus abouties. Il y a également des notes de synthèse et de recommandations rédigées à l'issue d'une recherche<sup>113</sup> ou à l'occasion d'une communication<sup>114</sup>. Enfin, certains documents relèvent d'étude prospective comme le livre blanc sur l'ESS face à la crise, diffusé par le Labo de l'ESS.

### **Communications lors de colloques et séminaires académiques**

La diffusion des connaissances et la reconnaissance du métier de chercheur passent classiquement par des communications devant les pairs à l'occasion de colloques, séminaires ou journées d'études. La caution scientifique des interventions tient aux conditions et lieux de réception : organisation par un chercheur ou une association de recherche, présentation et discussion devant des pairs, tenue de la rencontre dans un cadre universitaire. Entre 2001 et 2015, j'ai fait *une cinquantaine de communications académiques*, soit 3 à 4 en moyenne par an, dans des contextes variés. Ce comptage a posteriori n'est pas le résultat d'une stratégie délibéré d'investissement et de reconnaissance mais plutôt une succession de mises en situation liées à des invitations mais aussi valorisation des recherches produites.

---

<sup>109</sup> Chantal Nicole-Drancourt, Marcel Jaeger, Brigitte Bouquet, Yvan Sainsaulieu, Fabrice Traversaz.

<sup>110</sup> Francesca Petrella (Maître de Conférences à Aix-Marseille Université), Nadine Richez-Battesti (Maître de Conférences en Sciences Economiques à Aix-Marseille Université), Eric Dacheux (Professeur des universités, directeur du département communication de l'université Blaise Pascal, Clermont FD), Marie Bouchard (Professeur à l'UQAM), Isabelle Guérin (Directrice de Recherche, Socio-économiste, Institut de Recherche pour le Développement).

<sup>111</sup> Par exemple avec Kendall J. « The European Statute of Association: Why an obscure but contested symbol in a sea of indifference and scepticism ? », *Third Sector European Policy Working Papers, n°11, Centre for Civil Society*. Paru en 2006, il a été ensuite publié dans the Handbook on Third sector Policy in Europe.

<sup>112</sup> Nous pensons en particulier à « From grassroots initiatives to local initiatives: potential and ambivalent effects on neighbourhood development in the age of globalisation », *Survey paper EF11 Social Polis 2009*. Autre papier intéressant, celui écrit avec Alberta Andreotti et Stefania Sabatinelli, « Does the diversification of childcare services increase social cohesion? », *EMES working paper, 2004*.

<sup>113</sup> Par exemple : « Findings from evaluations and recommendations for future development for France », Welfare to work in six European nations, FAFO; 2001.

<sup>114</sup> Par exemple : « La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales de la vie associative », Communication et rapport le Ministère de la Jeunesse, Sport et Vie associative.

Un regard rétrospectif permet une classification des communications selon quelques critères. Le rayonnement géographique permet de distinguer les lieux d'intervention. Ainsi je suis intervenu à 24 reprises dans des conférences et séminaires internationaux (16 pays), à 14 reprises en France et à 15 reprises dans journées ou séminaire internes au CNAM (au LISE notamment). L'importance des interventions à l'étranger s'explique par un parcours professionnel jalonné de recherches européennes dont le déroulement implique des communications sous différentes formes : présentation de résultats intermédiaires à l'occasion d'ateliers ou de séminaires<sup>115</sup>, restitution et mise en discussion à l'occasion de la conférence finale<sup>116</sup>, invitation par des chercheurs-partenaires<sup>117</sup>, proposition par des collègues à soumettre des communications lors de conférences internationales<sup>118</sup>. À ces recherches s'ajoutent aussi la proximité et l'appartenance avec des associations internationales de recherche telles que : *International Society of Third Sector Research (ISRT)* ou *Emergence of social entreprise in Europe (EMES)*<sup>119</sup>. La majorité s'est faite en anglais, ce qui exige un travail additionnel de traduction et de préparation. Les communications lors de conférences et séminaires en France sont davantage centrées sur les problématiques liées à l'économie sociale et solidaire lors de journée d'études spécifiques<sup>120</sup> ou des rencontres annuelles du Réseau Interuniversitaires sur l'ESS (RIUESS)<sup>121</sup>. Les communications internes au CNAM correspondent à des interventions lors des séminaires du Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie économique (LISE), d'universités populaires ou de conférences souvent organisées à l'initiative de Jean-Louis Laville.

Une autre manière de présenter la diversité de mes communications est de les classer par types

---

<sup>115</sup> Par exemple : « Ambivalences of social innovations discourses and strategies in local childcare governance in a time of crisis », *Social Service, Welfare States and places, Cost Action Workshop*, Université de Tampere (Finlande), 2014.

<sup>116</sup> Par exemple : « Findings concerning the governance challenges », *Childcare in Europe - Governance for Quality and Cohesion, Final Conference*, Recherche européenne TSFEPS, Bruxelles, 2004.

<sup>117</sup> Par exemple : « Social Innovation in France: at the crossroads of solidarity-based, entrepreneurial and institutional discourses and practices », *New opportunities or new restrictions? Social innovation and providers of social services in Europe, European Working Conference, Observatory of sociopolitical developments in Europe*, Berlin, 2011.

<sup>118</sup> Par exemple : « Economie solidaire et forums sociaux : apports et limites de l'organisation en réseau de l'espace public ? » *Annual Conference of communication the International Association of Medias and Communication Research (IAMCR)*, Porto Alegre, 2004.

<sup>119</sup> Par exemple : « Which Services of General Interest for Europe? *Challenges and strategies for the third sector in France* », *VIIe Conference of the International Society of Third Sector Research (ISTR)*, Bangkok, 2006.

<sup>120</sup> Par exemple : « Utilité sociale et économie solidaire : un rapport ambivalent au cœur de la reconfiguration des régulations publiques », Journée d'étude La reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne, organisée sous l'égide de l'EHESS, du LASMAS et du GREE, EHESS, Paris, 2005.

<sup>121</sup> Par exemple, « Pôles territoriaux de coopération économique, Premiers éléments de caractérisation et de différenciation. », *XVe Rencontres du Réseau Interuniversitaire d'Economie sociale et solidaire (RIUESS)*, La créativité de l'Économie sociale et solidaire est-elle soluble dans l'entrepreneuriat ? Université d'Angers, 2015.

de conférences. A ce titre, nous pouvons distinguer quinze interventions lors de colloques avec appel à communication<sup>122</sup>, dix lors de projets de recherche européens<sup>123</sup> et huit comme conférencier invité<sup>124</sup>. Enfin, par thématiques, les communications concernent par ordre décroissant l'économie sociale et solidaire, la petite enfance, l'innovation sociale, les services à la personne, l'utilité sociale.

### *Quelques remarques conclusives*

A l'instar de mes publications, mes communications ont rarement été le fruit d'une stratégie de carrière. Si figurer parmi les auteurs de publication m'a permis une indéniable reconnaissance par les pairs, elle n'est pas toujours prise en compte par l'institution dans ses évaluations<sup>125</sup>. Au regard des référencements actuels, je peux regretter que certains travaux ou études n'aient pas pu faire l'objet de publication faute de temps pour les approfondir ou de ne pas avoir tenté de valoriser certains écrits dans des publications plus prestigieuses. En outre, écrire et publier nécessitent d'y consacrer un temps pas toujours intégré dans l'économie des recherches contractuelles (celles-là se terminant souvent avec la remise du rapport final). Le temps d'écriture est donc sujet à des arbitrages professionnels et personnels plus contraignants dans le cas d'un chercheur contractuel parfois conduit à passer d'une étude à l'autre.

### **I.3.3. Interactions avec le milieu professionnel et diffusion des savoirs dans la société**

Les référentiels métiers de chercheur en sciences sociales insistent sur les interactions souhaitables avec les instances professionnelles, les médias et la société civile au sens large. Cette capacité à valoriser ses travaux hors du monde académique est devenue une compétence mise en avant sous divers intitulés : « partenariat et valorisation » et « diffusion de l'information dans la société » (CNRS, 2007).

---

<sup>122</sup> Conférences organisées par l'Institut Francilien Recherche Innovation (IFRIS), the International Society of Third Sector Research (ISTR), the European Group of Public Management (EGPA), the International Association of Medias and Communication Research (IAMCR), the International Research Symposium of Public Management (IRSPM), 51' Association d'Économie Sociale (AES), le Réseau Interuniversitaires d'Économie Sociale et Solidaire (RIUESS).

<sup>123</sup> Par exemple : « Evolution des modes régulation et outils d'évaluation des services à la personne », Séminaire International, Analyse comparée des différents types de prestataires de services aux personnes, Cerisis (Centre de recherche pour la solidarité et l'innovation sociale), Ecole de gestion de l'Université de Liège, 2008..

<sup>124</sup> Par exemple : « L'Économie et développement, quelle place pour les initiatives solidaires de femmes ? » Journée d'études "Genre, économie et développement. Réflexion sur les stratégies des actrices de l'économie populaire", organisées par le Centre d'Etudes du Développement (Université Catholique de Louvain) et le Centre Interdisciplinaire Travail, Etat et Société (Université Catholique de Louvain), Université de Louvain-la-Neuve, 2011.

<sup>125</sup> Les publications des chercheurs contractuels non statutaires ne sont par exemple pas pris en compte dans les indicateurs de l'AERES.

Cette exigence de renforcer les liens entre sciences et société, entre chercheurs et acteurs, répond parfois à des injonctions contradictoires. La diffusion des connaissances, voire leur co-production avec des milieux professionnel, militant ou ordinaire, reste peu considérée par les instances d'évaluation. Vulgariser les résultats de ses recherches dans une revue professionnelle n'est pas la première des priorités pour qui veut « faire carrière ». Du point de vue strictement académique, mieux vaut consacrer son temps à publier un article en anglais dans une revue internationale de rang A, même il a très peu de chances d'être consulté et lu dans les milieux non académiques. Les deux activités ne sont évidemment pas incompatibles. Mais leur articulation tient à des possibilités d'arbitrages sujets à des contraintes temporelles et financières qui sont accentuées pour le chercheur contractuel.

Mon double positionnement combinant production de connaissances à caractère scientifique et de savoirs utiles pour l'action a favorisé les opportunités d'interventions en milieu professionnel. Elles se sont concrétisées par des communications publiques, la rédaction d'articles dans des revues professionnelles ou des expertises auprès d'instances consultatives de la société civile.

### **Interventions et communications publiques auprès de professionnels**

J'ai reconstitué dans mon curriculum vitae (cf. annexes) la majeure partie de mes interventions et communications professionnelles. Ce recensement a posteriori n'est pas exhaustif, faute de les avoir systématiquement notées et valorisées par le passé. J'ai ainsi dénombré plus de *90 communications effectuées entre 2001 et 2019*. Ce nombre est suffisamment significatif pour caractériser les réseaux professionnels de réception de mes travaux. Il s'agit d'interventions effectuées lors de rencontres, journées, colloques ayant fait l'objet d'une programmation et d'une diffusion publique. Je n'ai donc pas pris en compte les restitutions d'études au commanditaire lors de comité de pilotage ou à usage interne pour une collectivité ou association. La dimension publique, une participation ouverte, leur fréquentation allant de 30 à 300 personnes.

Ce regard rétrospectif met en avant trois facteurs : la fréquence des interventions dans le temps, les thématiques d'expertise sur lesquelles j'ai été sollicitées, les instances qui m'ont invité. S'il est difficile de retracer de façon méthodique l'origine des invitations, il est cependant possible de repérer quelques circuits récurrents. Le premier renvoie à un effet réseau lié à la réalisation d'une recherche sur une problématique qui rencontre les préoccupations d'acteurs et d'institutions et déclenche une série de demandes d'intervention. Le second tient à un effet de réputation dans le milieu de l'économie sociale et solidaire. Il se manifeste par le bouche à

oreille et les recommandations informelles émanant soit de collègues, soit de responsables du milieu. Le dernier circuit relève du repérage de publications ou références le plus souvent sur Internet et correspondant à l'expertise attendue par l'organisateur d'un évènement.

Dans leur grande majorité, les *thématiques des communications* ont porté sur *l'économie sociale et solidaire (ESS) au sens large*. Même lorsque l'expertise demandée était plus transversale comme sur les services sociaux, les demandes visaient à situer par exemple les spécificités des associations face aux changements de régulation des services à la personne, notamment l'émergence et la concurrence d'une offre privée lucrative. Les interventions généralistes sur l'ESS sont les plus fréquentes (plus d'une vingtaine). Elles ont cherché à mieux faire comprendre le périmètre et les apports de l'ESS dans une perspective internationale<sup>126</sup>, sa contribution au développement des territoires<sup>127</sup> ou sa capacité de transformation sociale<sup>128</sup>. Il convient de mentionner le nombre important de communications (une douzaine) sur la thématique de « *l'ESS face la crise* » entre la fin de l'année 2008 et 2010, moment de la sortie du livre blanc du Labo de l'ESS, suivi de la publication de *Pour une Autre économie* chez Alternatives Economiques.

En plus de ces présentations générales sur l'ESS, des demandes concernent des problématiques plus spécifiques au champ lui-même ou à certaines de ses composantes. Elles appellent des expertises plus pointues. Ainsi, j'ai fait un nombre significatif d'interventions sur *les politiques territoriales de l'ESS* à partir du milieu des années 2000, période d'apparition d'élus locaux ayant une compétence économie sociale et solidaire. Les autres thématiques ayant donné lieu à au moins trois ou quatre communications ont été : *l'utilité sociale et l'évaluation*<sup>129</sup>, *l'ESS dans une perspective européenne*<sup>130</sup>, *les mutations des services à la personne*<sup>131</sup>, *l'évolution de*

---

<sup>126</sup> Par exemple, « Discovery of people and solidarity economy in Asia, Dialogue between the Asian, European, American and African networks », Forum social mondial de Mumbai, janvier 2005.

<sup>127</sup> Par exemple : « L'économie plurielle et solidaire sur nos territoires demain ? », Les Fabriques de demain, imaginons ensemble la Seine-Maritime de 2020. Rouen, octobre 2011

<sup>128</sup> Par exemple : « L'économie sociale et solidaire est-elle soluble dans le capitalisme ? », intervention à la Fondation Copernic en 2013.

<sup>129</sup> Par exemple : « Les plus-values de l'ESS », Conférence « Vers de nouvelles perspectives pour l'économie solidaire au Luxembourg », Ministère de l'économie au CRP Henri Tudor, Luxembourg, 24 novembre 2010.

<sup>130</sup> Par exemple : « L'économie sociale et solidaire, une perspective européenne », 2ème Rencontres nationales de l'Économie sociale et solidaire du mouvement de la Ligue de l'enseignement organisé par l'UNODESC, Bagnolet, mars 2012.

<sup>131</sup> Par exemple : Intervention à la Table ronde : le visage des services à la personne demain ? Colloque « Crise du pouvoir d'achat, fragilité de l'aide à domicile et enjeux législatifs. Quel avenir pour les services à la personne à l'échelle européenne ? » URIOPSS PACA, Aix-en-Provence, 19 novembre 2010.

*l'insertion par l'activité économique*<sup>132</sup>, *les relations entre pouvoirs publics et associations*<sup>133</sup>. Dans la dernière période (2012-2018), je suis intervenu à plusieurs reprises sur les *Pôles territoriaux de coopération économique*<sup>134</sup> et *l'innovation sociale*<sup>135</sup>. Dans le prolongement des travaux sur les politiques locales de l'ESS, la recherche-action récente sur la co-construction de l'action publique (Fraisie, 2018) a également donné lieu à plusieurs sollicitations au-delà du seul milieu de l'ESS<sup>136</sup>.

L'ensemble de ces communications témoigne du besoin de réflexivité d'un milieu de l'ESS en cours de constitution dans les années 2000/2010 et en voie de structuration dans les territoires. À ce titre, il est intéressant de présenter les principales instances invitantes. Les premières sont *les réseaux de l'ESS*. Plusieurs invitations émanèrent de regroupements territoriaux comme des agences<sup>137</sup> ou chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, des regroupements d'économie solidaire<sup>138</sup> qui animent, représentent et accompagnent localement les acteurs, les initiatives et les entreprises. La reconduction chaque année du mois de l'ESS en novembre a également favorisé les demandes d'intervention. Les secondes sont *les collectivités territoriales* qui ont progressivement intégrées l'ESS comme une nouvelle compétence dans leurs politiques. Les études conduites à partir de 2006<sup>139</sup> à la demande du Réseau des collectivités territoriales pour une Economie Solidaire (RTES) ont accéléré les sollicitations pour communiquer lors des journées nationales de ce réseau ou lors de réunions publiques organisées par de nouveaux élus en charge de l'ESS. D'autres invitations émanent du *mouvement associatif*. Elles sont parvenues d'instances nationales représentatives comme la Conférence permanente des coordinations associative (CPCA), soit de fédérations du secteur

---

<sup>132</sup> Par exemple : « Les enjeux de l'IAE : gagner en visibilité et reconnaissance », Les états généraux de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE), COORACE, Foix, janvier 2011.

<sup>133</sup> Par exemple : « La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales de la vie associative », Associations Subventions Collectivités Mode d'emploi, Ministère de la Jeunesse, Sports et Vie Associative, Université de Jussieu, Paris.

<sup>134</sup> Par exemple : « Caractériser les pôles territoriaux de coopération économique », Séminaire Les Pôles Territoriaux de Coopération Economique : vers une nouvelle forme de dynamique économique territoriale ? Labo de l'ESS et l'Institut CDC pour la Recherche, Caisse des Dépôts et Consignations, Paris.

<sup>135</sup> Grand témoin du Forum de l'innovation sociale en Lorraine, Université de Lorraine (Laboratoire 2L2S), Maison régionale des sports, Nancy, avril 2014.

<sup>136</sup> Par exemple, « Qu'entend-on par co-construction », Rencontre annuelle du Forum des politiques de l'habitat privé, 19 juin 2019, Paris.

<sup>137</sup> Atelier Ile-de-France ou Agence de développement régional de l'économie sociale et solidaire de Haute Normandie (ADRESS).

<sup>138</sup> Association Acteurs Pour une Economie Solidaire du Nord Pas de Calais (APES), Association Régionale pour le Développement de l'Economie Solidaire (ARDES), Association Régionale pour le Développement de l'Economie Solidaire Midi-Pyrénées (ADEPES).

<sup>139</sup> « Avec les régions, l'économie sociale et solidaire en mouvement », Mouvement pour l'économie solidaire (MES), (Fraisie, Berger, 2006). *Les politiques publiques de l'économie solidaire, un enjeu d'avenir pour les initiatives locales* (« Le soutien aux initiatives sur les territoires au cœur des politiques de l'économie sociale et solidaire », RTES/CRIDA (2007).



médico-social<sup>140</sup> ou de l'éducation populaire<sup>141</sup>). Concernant les administrations nationales et autres institutions publiques, signalons quelques interventions à l'occasion de manifestations organisées par des Ministères<sup>142</sup>. La première partie des années 2000 fut également marquée par une participation aux premiers échanges et rencontres internationales sur l'économie solidaire qui donna lieu à des communications lors des forums sociaux mondiaux<sup>143</sup> et européens<sup>144</sup> ou lors des rencontres globalisation de la solidarité<sup>145</sup>. Enfin, de manière plus ponctuelle, je fus intervenant lors de séminaires et rencontres organisées par des fondations<sup>146</sup>.

### **Interviews et articles dans des revues professionnelles.**

La valorisation des résultats de mes recherches et, plus largement la reconnaissance de mon expertise reconnue en économie sociale et solidaire, se sont également traduites par des publications dans des revues professionnelles. Je dénombre une vingtaine d'articles, interviews ou dossiers Internet. Il s'agit le plus souvent de supports de diffusion spécialisés s'adressant à milieu ciblé plus qu'au grand public : revues du secteur social ou médico-social (Travail Social Hebdomadaire, Union sociale, Revue Forum), revues sur les organisations à but non lucratif (Juris Association), sur les solidarités (Youphil), sur le développement durable (Revue Durable) ou sur les collectivités locales (Pouvoirs locaux, Courrier des maires, Horizons publics). Les publications dans les médias grand public sont plus rares. Mentionnons une intervention en avril 2015 sur les PTCE à Carnets de Campagne, émission animée par Philippe Bertrand sur France Inter et la publication de *Pour une Autre économie* aux éditions Alternatives Economiques. J'ai pu par ailleurs écrire des articles ou contribuer à dossiers pour des laboratoires d'idées (La Labo de l'ESS, Pour la Solidarité). Par exemple, l'étude « Caractériser les PTCE » a été publiée en 2016 sous la forme d'un cahier de proposition du Labo de l'ESS. Les thématiques abordées dans ces interviews ou articles recourent en partie celles des communications : l'ESS et le développement des territoires, les promesses et limites de l'innovation sociale, les services sociaux et la mise en concurrence en Europe, l'émergence des pôles territoriaux de coopérations économiques, la gouvernance associative.

### *Expertises et consultations auprès d'instances professionnelles et de la société civile*

---

<sup>140</sup> Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), Groupement national des dirigeants généraux d'associations du secteur éducatif, social et médico-social. (GNDA).

<sup>141</sup> Ligue de l'enseignement, RECit (Réseau des écoles de citoyens)..

<sup>142</sup> Ministère de la Jeunesse, des Sports, de l'Education populaire et de la Vie Associative en 2012, Ministère de l'économie du Luxembourg en 2010, Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale en 2001.

<sup>143</sup> Mumbai 2004, Porto Alegre 2005.

<sup>144</sup> Paris-St Denis, 2003, Londres 2004.

<sup>145</sup> Dakar 2005, Luxembourg 2009.

<sup>146</sup> Fondation Agir pour l'Emploi (FAPE), Fondation AG2R la Mondiale, Fondation Copernic.

Dernier vecteur d'interaction avec le milieu professionnel, la participation à des associations ou des instances consultatives. Ainsi, je représentai le CRIDA au conseil d'administration du Mouvement pour l'économie solidaire (MES) de 1998 à 2004 et du Pôle de socio-économie solidaire (PSES) à 2000 à 2006. Je suis l'un des membres fondateurs du Labo de l'ESS en 2009. Entre 2010 et 2014, je fus membre suppléant au Conseil supérieur de l'ESS, instance regroupant membres du gouvernement, représentants des diverses familles de l'ESS et personnes qualifiées. J'intervins à quelques reprises dans les commissions sur le développement économique, Europe et Pôle territoriaux de coopération économique. Je suis actuellement membre expert du groupe développement économique.



# Seconde partie : Synthèse des travaux de recherche

## II. Introduction

La première partie a proposé un retour sur mon parcours professionnel de chercheur par une valorisation de compétences acquises caractérisée sous trois angles : chronologique, méthodologique et bibliographique.

Conformément aux attendus du doctorat par la VAE, la seconde partie présente « une synthèse de mes travaux de recherche en les situant par rapport à l'état des connaissances »<sup>147</sup>. L'intérêt et la difficulté de l'exercice tiennent à la sélection à opérer parmi des travaux, résultats et publications accumulés au cours des vingt dernières années (cf. annexe 1). En effet, mon activité de recherche n'a pas été occasionnelle et périphérique mais une pratique professionnelle en continu. Dans une première acception, un exercice de synthèse peut être compris comme un résumé, un exposé succinct, proposant une vue d'ensemble et ordonnée, plus ou moins exhaustive, de mes publications. Dans une seconde acception plus dialectique, une synthèse peut être considérée comme une production originale à partir d'analyses et de matériaux disparates, voire contradictoires. J'essaie dans cette introduction d'expliquer pourquoi j'ai opté pour la première acception.

### **Sélection des domaines d'expertises et regroupement en trois thématiques**

Mes expertises peuvent être, de prime abord, circonscrites à deux domaines principaux : d'une part, des problématiques liées à l'économie sociale et solidaire (ESS) et d'autre part, les activités de soins, les services et les politiques sociales dans les secteurs de l'accueil des jeunes enfants et de l'aide à domicile aux personnes âgées. D'un point de vue externe, je suis davantage perçu comme un expert de l'ESS comme en atteste l'analyse de mes interventions en milieu professionnel (cf. la partie I.3). Pour autant, je ne me suis pas résolu à délaissier ma production de connaissances dans les champs de la petite enfance et de l'aide à domicile au nom d'une cohérence plus forte d'un mémoire exclusivement centré autour de l'ESS. Le parti pris de la diversité et d'une certaine exhaustivité déjà adoptée dans la première partie de la thèse, le reste dans la seconde. En effet, mes contributions à la comparaison européenne des systèmes locaux de la petite enfance ne sont pas uniquement pertinentes en termes d'animation scientifique et

---

<sup>147</sup> « Procédure de la mise en œuvre de la VAE en vue de l'obtention d'un doctorat », <http://recherche.cnam.fr/cole-doctorale-abbe-gregoire/obtenir-un-doctorat-par-la-vae-578278.kjsp>.

d'acquisition de compétences méthodologiques. Elles ont donné lieu à la construction de problématiques de recherche originales, à des résultats singuliers et à des publications scientifiques en anglais qui sont difficilement contournables dans le cadre d'une validation des acquis d'expérience.

Mes deux principaux domaines de recherche sont traversés ici et là par des objets communs comme la place historique et présente des associations et des entreprises sociales dans la création d'initiatives socialement innovantes, la structuration de l'offre ou l'évolution des régulations de la petite enfance et des services à la personne. Cependant, il m'a semblé quelque peu artificiel de chercher à tout prix une problématique transversale et un fil conducteur à même d'embrasser des travaux de nature et d'échelle fort différentes. J'assume donc une certaine hétérogénéité dans cette synthèse, préférant valoriser et mettre en perspective la singularité de chaque problématique, la diversité des méthodologies mobilisées et l'originalité des résultats obtenus. Si j'ai écarté l'idée d'une problématique unifiant l'ensemble de mes travaux de recherche et publications, j'ai cependant procédé à trois regroupements thématiques correspondant à trois sous-parties de la synthèse.

Domaine sur lequel j'ai le plus travaillé et publié, l'ESS fait l'objet de deux sous parties distinctes. En effet, il m'a semblé intéressant de regrouper tout une série de travaux qui, articulés les uns aux autres, permettent d'apporter un éclairage nouveau sur la dimension socio-politique de l'ESS, problématique souvent évoquée dans la littérature sans toujours être analysée de manière approfondie. La seconde partie sur l'ESS explore les transformations de la composante associative de l'ESS à travers celles des modes de contractualisation et de financement entre associations et pouvoirs publics. J'analyse ensuite l'utilité sociale comme notion régulatrice et complémentaire du périmètre de l'ESS et les ambivalences des conceptualisations de l'innovation sociale. La dernière partie rassemble mes recherches, déjà mentionnées, sur l'accueil des jeunes enfants et l'aide à domicile en France et en Europe. Le choix de ces regroupements thématiques est maintenant explicité et détaillé.

### **La dimension socio-politique de l'économie sociale et solidaire (Partie II.1.)**

La première ligne directrice permettant de regrouper dans une première sous-partie tout une série de recherches porte sur la dimension socio-politique de l'ESS. Elle se situe dans la lignée de Jean-Louis Laville qui souligne combien les initiatives d'économie solidaire interrogent les relations entre économie et démocratie dans les sociétés contemporaines. Mes travaux contribuent à mieux appréhender les répertoires d'actions collectives, les modalités d'organisation, les processus d'institutionnalisation et les conceptions du changement social

associés à l'économie solidaire. Au cours d'une première période (2001-2009), mes réflexions ont consisté en un approfondissement de certains concepts propres à la théorisation initiale de l'économie solidaire en France. Ainsi, nous avons mis en évidence les apports et les limites de la notion d'initiative (Fraisie, 2009), souvent mobilisée (Gardin, 2006) pour souligner que l'économie solidaire comprend une dimension de citoyenneté économique non réductible à l'étude des spécificités organisationnelles des entreprises, fussent-elle sociales. Autre concept socio-politique étudié, les « espaces publics de proximité », compris comme un processus spécifique de démocratisation de l'économie distinct de la problématique de la gouvernance démocratique dans les entreprises de l'économie sociale ont également fait l'objet d'une proposition de caractérisation (Fraisie, 2003). Je me suis également interrogé sur la pertinence de l'organisation en réseau (Fraisie, 2002) comme alternative aux regroupements en fédérations associatives ou autres organisations professionnelles. Enfin, la dimension normative de l'économie solidaire a été appréhendée en établissant une comparaison des conceptions du changement social (Fraisie, 2006) sous-jacentes aux discours et aux propositions formulés par les acteurs et les réseaux de l'économie solidaire présents dans les forums sociaux mondiaux.

Dans une période plus récente (2005-2018), une série de publications a porté sur la compréhension des processus d'émergence et de stabilisation de l'économie sociale et solidaire comme nouveau domaine de l'action publique locale (Fraisie, 2005, 2009, 2017). Une de nos propositions est de considérer que le compromis institutionnel que constitue aujourd'hui en France l'appellation ESS a été la condition de sa reconnaissance et de son insertion durable dans l'agenda des gouvernements. Au-delà de l'échelle territoriale, une mise en perspective européenne des politiques du tiers secteur (Fraisie, 2009) et de l'analyse de la réception différenciée de l'économie solidaire à l'internationale (Guerin, Fraisie, Laville, 2007) ont permis de mieux saisir la singularité de la trajectoire institutionnelle française de l'ESS au regard d'autres contextes nationaux et territoriaux. La dimension socio-politique de l'ESS est donc entendue dans cette sous-partie comme une nouvelle politique publique. Elle a été analysée en mobilisant les outils théoriques de la sociologie de l'action publique et de l'analyse des politiques publiques. Une de nos apports théoriques issu de l'étude des politiques locales de l'ESS semble être le travail de définition de la notion de co-construction de l'action publique par différenciation de modes plus classiques de décision publique et par distinction de notions voisines (concertation, négociation, consultation) (Fraisie, 2017).

## **Recomposition de l'action associative et de l'ESS (partie II.2) : évolution des modes de contractualisation et de financement, légitimation par l'utilité sociale, ambivalences de l'innovation sociale**

Le second regroupement thématique de mes publications porte sur les recompositions de l'ESS provoquées par les transformations institutionnelles qui ont affecté sa composante associative. Une recherche exploratoire sur les conditions d'attribution de la subvention des collectivités locales (Fraisie, 2013) a été l'occasion de problématiser une approche socio-économique et socio-politique des modes de contractualisation et de financement entre collectivités locales et associations. Ce travail soulignait l'importance des régulations territoriales pour comprendre les arbitrages entre commande publique et recours à la subvention. Ce travail a été poursuivi par une étude plus quantitative sur les financements des associations de la Métropole européenne de Lille à partir des comptes et des budgets publics (Fraisie, 2018). Elle met notamment en évidence non seulement le déficit d'indicateurs territorialisés sur les financements publics aux associations, mais aussi signale un objet de recherche peu identifié si l'on se fie au peu de la littérature existante sur le sujet.

Les transformations de la composante associative ont ensuite été abordées à travers une meilleure compréhension des usages polysémiques, des controverses théoriques et des réappropriations politiques suscitées par deux notions structurantes de l'ESS : l'utilité sociale et l'innovation sociale. L'utilité sociale est une construction socio-politique non stabilisée (Gadrey, 2004) apparue dans les années 1990 en France pour tenter de qualifier et légitimer les contributions des activités économiques des associations. Depuis la loi de juillet 2014 sur l'ESS, l'utilité sociale est aussi devenue l'un des critères d'une définition inclusive de l'ESS, ouverte aux entreprises commerciales. Ma contribution cherche à expliquer le processus historique d'élargissement théorique de la définition de l'utilité sociale en caractérisant les enjeux de régulation et les modalités d'évaluation de l'ESS induits par cette notion.

L'innovation sociale est autre notion à la fois emblématique et équivoque de la recomposition de l'ESS. Je traite de manière approfondie sur les ambivalences conceptuelles et institutionnelles de cette notion. Revenant sur les différentes définitions existantes, j'explique en quoi une certaine plasticité conceptuelle a pu contribuer dans les années 2000 au renouveau de cette notion. Au fur et à mesure que les discours des pouvoirs publics sur l'innovation sociale prenaient le pas sur ceux de la société civile, la recherche consensuelle de sa mise à l'agenda dans les politiques européennes comme française se faisait au détriment des approches les plus

critiques et transformatrices. D'où, par effet de retour, des oppositions croissantes entre les différentes acceptions de l'innovation sociale dans la littérature des années 2010.

### **L'évolution des modes de gouvernance et de régulation des politiques de la petite enfance et de l'aide à domicile : une perspective historique et comparative (partie II.3)**

Une dernière sous-partie est consacrée à la gouvernance locale de l'accueil des jeunes enfants et aux régulations de l'aide à domicile et des services à la personne en France et en Europe. Ce regroupement thématique se justifie à plusieurs titres. Premièrement, l'accueil des jeunes enfants et l'aide à domicile pour les personnes âgées relèvent du *social care*, terme difficile à traduire en français. Non seulement, le *social care* recouvre plusieurs actions, « le soin et le “prendre soin”, la sollicitude, le souci de l'autre, l'attention à autrui et à ses besoins » (Martin, 2008) mais cette notion recouvre une dimension institutionnelle au sens où c'est un analyseur des normes, des règles, des systèmes de solidarités formelles et informelles, familiales et collectives, financières ou encore de services qui organisent le partage des responsabilités entre la famille et la société dans la prise en charge des jeunes enfants et des personnes âgées en perte d'autonomie.

Deuxièmement, la compréhension des évolutions de l'aide aux personnes âgées et de l'accueil des jeunes enfants m'a conduit à inscrire mes recherches dans le cadre d'une sociologie économique pluraliste (Laville, 2008). Les secteurs de la petite enfance et de l'aide à domicile ont été appréhendés comme des exemples typiques d'une protection sociale mixte (*welfare mix*) qui est le fruit d'arrangements institutionnels nationaux, parfois locaux, entre la famille, le marché et les pouvoirs publics. L'analyse des processus de défamiliarisation/refamiliarisation et marchandisation/démarchandisation des activités de *care* est au cœur des changements étudiés dans les deux secteurs. Dans cette perspective, une approche en termes d'économie plurielle est utile pour comprendre les régulations plus ou moins formalisées d'une diversité d'aides et de soins (aide familiale, bénévole ou professionnel), de services (individuels ou collectifs), d'organisations (publiques, associatives ou commerciales), de ressources (marchandes, non marchandes et non monétaires).

Troisièmement, les secteurs de la petite enfance et de l'aide à domicile, considérés comme relevant des politiques sociales, ont connu depuis vingt ans des changements institutionnels à bien des égards similaires. En France, comme dans d'autres pays européens, les gouvernements nationaux et locaux ont autorisé et facilité l'arrivée d'entreprises privées commerciales aux côtés des acteurs publics et associatifs historiques. L'organisation progressive d'une compétition entre une pluralité d'organismes gestionnaires de services s'est accompagnée de nouvelles



règles de contractualisation et de financement. La régulation tutélaire historique a fait place à des formes de régulations concurrentielles par solvabilisation de la demande ou par la mise en place de marchés publics. Quatrièmement, il se trouve que mes recherches dans l'aide à domicile et la petite enfance ont été l'occasion de conduire et participer à des comparaisons européennes mettant en perspective les particularités des arrangements institutionnels français au niveau local et national par rapport à d'autres villes ou pays de l'Union européenne.

### **Les publications, principal matériau mobilisé dans la synthèse**

Par définition, un travail de synthèse s'appuie sur des matériaux empiriques et des analyses déjà produites. Il ne consiste pas à caractériser un nouveau phénomène social, à problématiser une nouvelle thématique, à expérimenter une méthode de recueil et de traitement de données ou de produire une analyse originale comme dans un travail de thèse classique. Il s'agit d'abord d'un travail de résumé, c'est-à-dire de présentation des principaux apports et des résultats essentiels de mes recherches sous une forme relativement concise. Les premiers matériaux retenus sont mes publications à caractère scientifique (cf. mon curriculum vitae en annexe du dossier VAE). Les articles dans des revues à comité de lecture, et les chapitres d'ouvrages collectifs ont été privilégiés dans l'exercice de synthèse. Mais certains travaux publiés sous forme de rapports d'études, de communications à l'occasion de colloques nationaux ou internationaux, de cahiers de laboratoire ou d'articles dans des revues professionnelles sont également mobilisés lorsqu'ils permettent des éclairages originaux ou complémentaires. Il s'agit donc en grande partie de la reprise partielle d'analyses publiées ou déjà formalisées. Nous ne nous sommes pas livrés à une actualisation des matériaux empiriques de nos recherches : exploitation renouvelée d'informations ou de données recueillies, nouveau traitement des entretiens effectués ou analyse secondaire de la littérature grise accumulée sur tel ou tel sujet.

### **Une mise en perspective des connaissances produites**

Pour autant, une synthèse n'est pas que la reproduction partielle d'écrits déjà là. C'est également un travail de réécriture qui tente de répondre à plusieurs exigences. Dans chacune des sous-parties présentant des résultats originaux de recherche, je me suis d'abord efforcé de situer l'importance de la thématique traitée dans mon parcours de chercheur. Ensuite, est succinctement rappelé le contexte de la recherche, l'existence ou non d'un commanditaire, les cadres théoriques adoptés, les dispositifs des recherches mis en place, les méthodologies pratiquées, les collaborations scientifiques engagées et bien entendu les publications supports de la synthèse. Ces rappels ne visent pas l'exhaustivité sachant que l'ensemble de ces aspects ainsi que les compétences acquises sont en partie détaillés dans une le dossier de VAE.

Pour chaque sujet abordé, je me suis efforcé de mettre en contexte socio-historique des enjeux abordés il y a parfois plusieurs années. Il s'agit d'expliquer la manière dont à l'époque l'objet de recherche était problématisé, puis de montrer comment les résultats obtenus et les limites rencontrées ont amené à élargir les thématiques et à mener des études complémentaires. L'exemple de la partie (II.2.2.2) sur l'évaluation de l'utilité sociale explique comment une étude européenne sur la caractérisation des externalités des organisations du tiers secteur dans la petite enfance et l'aide à domicile à la fin des années 1990 a conduit à participer à un programme de recherche en France (Gadrey, 2004) sur la définition et l'évaluation de l'utilité sociale des organisations de l'ESS dans les années 2000. D'où des travaux ultérieurs qui analysent l'utilité sociale comme critère d'élargissement du périmètre de l'ESS. Ce cheminement est finalement mis en perspective au regard des débats actuels sur la mesure des impacts sociaux souvent associés à la montée de l'entrepreneuriat social.

L'exercice de réécriture impose aussi de situer les apports de mes travaux par rapport à l'état des connaissances des sujets traités. De manière non exhaustive, je suis parti du corpus de références sur lequel s'appuyaient à l'origine nos publications. Selon que la publication est plus ou moins récente, l'actualisation du corpus s'est avérée plus ou moins pertinente. Par exemple, la partie sur l'innovation sociale (III.3) fait état des débats théoriques de ces dernières années. Pour les recherches plus anciennes, nous avons procédé à une lecture de publications plus récentes sur les problématiques abordées, à commencer par les travaux actuels des chercheurs avec lesquels nous avons collaboré sans avoir la prétention de faire pour chaque thématique une revue exhaustive de la littérature. Sachant que sur certaines problématiques comme les politiques territoriales de l'ESS ou la co-construction de l'action publique (partie I.3), la littérature existante est relativement limitée. Enfin, nous avons regardé comment nos publications avaient été répertoriées, diffusées et citées en passant par les portails de publications en sciences humaines et sociales<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Des portails comme « Cairn », « Persée » ou « HAL-SHS », des réseaux sociaux de chercheurs comme « Researchgate » ou des moteurs de recherche comme « Google scholar ».

## **Sociologie économique et économie plurielle: un cadre théorique**

L'analyse de l'économie sociale et solidaire comme des activités d'aide aux personnes âgées et d'accueil des jeunes enfants invite à adopter une conception plurielle des phénomènes économiques. L'économie plurielle (Laville, 2006) s'inscrit plus largement dans le renouveau de la sociologie économique.

### *De l'ancienne à la nouvelle sociologie économique*

Comme le rappelle Philippe Steiner (2005), la nouvelle sociologie économique s'est affirmée aux États-Unis comme en Europe à partir des années 1970, moment où les sociologues se sont (ré)intéressés au fonctionnement des marchés, domaine jusqu'alors quasiment réservé à la discipline économique. Ils ont remis en cause le grand partage disciplinaire d'après-guerre, les phénomènes économiques étant le champ exclusif des économistes et les questions sociales le terrain d'investigation des sociologues. Si on a parlé de renouveau de la sociologie économique c'est que les membres fondateurs de la sociologie (Marx, Durkheim, Weber, Simmel, Mauss, Polanyi) avaient chacun à leur manière la prétention de définir une science de la société explicative de l'ensemble des faits sociaux, y compris dans la sphère économique. En outre, ils ont construit leur théorie en se démarquant, voire en s'opposant aux théories économiques de leur temps. *Le Capital* de Marx est issu d'une critique de l'économie politique anglaise. La division du travail social de Durkheim comme fondement du lien social dans les sociétés modernes propose une vision élargie à la division du travail comme fondement de la richesse des nations chez Adam Smith. Dans *l'Éthique protestante du capitaliste*, Weber montre que la valorisation du travail dans l'ascétisme protestant rejoint celui de l'esprit du capitalisme et a favorisé son essor dans les pays où cette religion dominait. Dans *l'Essai sur le don*, Mauss explique que la matrice première du lien social dans les sociétés se fonde sur la « triple obligation de donner, recevoir et rendre ». Loin d'être une spécificité des « sociétés premières », les travaux du mouvement anti-utilitariste en sciences sociales (MAUSS) ont montré que le don reste présent et structurant non seulement de la sociabilité primaire (Caillé, 1986, p. 110) dans les sociétés modernes mais n'a pas vocation à camper « aux portes de la socialité secondaire, au seuil des mondes institutionnels, professionnels, économiques ou politiques – ou de la sphère de la production. » (Chaniel, 2015, p.194). Enfin, Polanyi met en évidence une pluralité de principes d'intégration économique (marché, redistribution, réciprocité, administration domestique) dans l'histoire des sociétés. Il s'inquiète de la grande transformation qu'entraîne un processus de désencastrement d'un marché autorégulé sur les démocraties modernes.

### *Une sociologie des marchés*

À quelques exceptions (Bourdieu, Caillé), la nouvelle sociologie économique n'a pas la prétention qu'avaient les pères fondateurs de la sociologie d'en faire un sous-champ d'une théorie générale de la société. Une sociologie de l'ensemble des phénomènes économiques qui serait équivalente dans sa prétention explicative aux grands paradigmes économiques (néo-classique, keynésien, marxiste) reste un programme de recherche. D'où d'ailleurs, des rapprochements avec les courants institutionnalistes en économie (théories de la régulation et des conventions) dans la sociologie économique française (Levesque, Bourque, Forgues, 2001).

La sociologie économique contemporaine recouvre une diversité d'objet, de références théoriques et de méthodes (Steiner, Vatin, 2009). Pourtant, les travaux qui ont le plus retenu l'attention dans son renouveau sont ceux qui portent sur la sociologie des marchés (Callon, Granovetter, Lazega, White). L'apport des sociologues est de dénaturiser la notion de marché chez les économistes. Ils remettent en cause leur prétention à fonder théoriquement un modèle abstrait sur des principes universellement valides, telle qu'une rationalité optimisatrice des agents et le rôle paramétrique des prix pour ajuster les anticipations de production des entreprises et les préférences des consommateurs. En outre, nombre d'économistes fondent leur prétention scientifique sur la modélisation mathématique à partir d'une méthode hypothético-déductive reposant sur les hypothèses de rationalité des agents qui permet une certaine régularité sinon la prédiction des comportements. Le sociologue procède par des études de terrain selon diverses méthodologies pour comprendre le fonctionnement concret des marchés, c'est-à-dire comme des espaces sociaux de transactions historiquement, géographiquement et sectoriellement situés. La sociologie économique s'intéresse aux conditions sociales et politiques qui permettent et structurent les relations marchandes.

Dès lors, les relations sociales (représentations économiques, réseaux sociaux) et les institutions (règles juridiques et administratives, conventions sociales, instances de régulation, singularité des biens, dispositifs de jugement et de calcul, etc.) deviennent des variables aussi importantes que le prix pour comprendre la construction et le fonctionnement d'un marché. Nous verrons dans la partie sur l'aide à domicile (partie III.1) comment la tentative de construction d'un « marché des services à la personne » procède de toute une série de changements de régulations : un agrément autorisant les entreprises lucratives à fournir des services sociaux; la solvabilisation directe des personnes âgées considérées comme des clients à même de sélectionner un type de services ; des systèmes publics et privés d'évaluation et de certification

de la qualité des services, une décomposition et une codification de la relation d'aide permettant de la transformer en prestations, le passage d'une tarification horaire à une tarification à l'acte, etc. Le marché n'est pas le résultat de la confrontation spontanée entre l'offre et la demande. Pour le dire dans le langage de Michel Callon (2017), des transactions marchandes régulières s'arriment sur toute une série d'appareillements et d'équipements des acteurs et des organisations. Les travaux de sociologie économique contemporains se sont donc centrés sur la construction sociale des marchés, c'est-à-dire la compréhension de l'encastrement politique et relationnel des interactions marchandes.

### *De la sociologie des marchés à l'économie plurielle*

L'approche de l'économie plurielle (Laville, 2006) est cataloguée comme un des courants de la nouvelle sociologie économique (Levesque, Bourque, Forgues, *op.cit.*). Elle invite à passer de « la pluralité des marchés à la pluralité des économies » (Gardin, 2006, p. 127). L'économie plurielle reprend les principes d'intégration économique de Karl Polanyi que l'on peut définir suivant Jean-Michel Servet (2007, 2013) comme des modalités de production, de circulation et de répartition des biens et des services ainsi que de transferts et de financement.

Elle partage l'idée d'un encastrement social et réticulaire des marchés. Concrets et pluriels, les marchés ne peuvent plus être considérés comme des mécanismes autorégulateurs. Pour Polanyi, les éléments constitutifs d'un « système de marché » sont les suivants : « Le mobile du gain doit se substituer à celui de la subsistance », « toutes les transactions deviennent monétaires », « l'ensemble des revenus proviennent de la vente d'une chose ou d'un autre ». Mais le marché est qualifié d'autorégulateur lorsque le travail, la terre et la monnaie deviennent des marchandises fictives et que les institutions permettent au marché de fonctionner sans intervention extérieure » (Polanyi, 1983, p. 69).

L'économie plurielle considère que les principes de redistribution et de réciprocité sont utiles pour comprendre la production et la distribution de biens et services dans les sociétés contemporaines. Le principe de redistribution organise la production et la distribution des biens par leur prélèvement et leur répartition par une autorité centrale qui prend des formes variables selon les régimes politiques<sup>149</sup> historiquement considérés. Son modèle institutionnel est celui de la centralité (Polanyi, 1983, p. 78-79). « Le principe de redistribution est fondé sur une logique qui soumet la production et la circulation des richesses à des objectifs collectifs et politiques » (Servet, 2007, p. 262). Dans les sociétés démocratiques contemporaines, il

---

<sup>149</sup> Polanyi cite de chef de tribu, de cité-État, le despotisme ou la féodalité (1983, p. 82-83).

correspond à ce que l'on appelle généralement l'économie non marchande et administrée, c'est-à-dire une socialisation d'une partie des richesses et sa répartition selon des principes relevant de l'intérêt général incarné par la puissance publique. Elle s'est historiquement concrétisée en Europe par la mise en place de services publics et d'un État social.

La réciprocité correspond à un modèle institutionnel de la symétrie (Polanyi, 1983). Il tient compte de la division sociale des personnes et des groupes mais organise leur interdépendance économique sur la base de la complémentarité volontaire (Servet, 2013). Autrement dit, les relations entre les personnes et les groupes engagés dans des activités économiques reposent sur la reconnaissance mutuelle et la durabilité dans le temps, ce qui ne les rend ni anonymes, ni interchangeables. « Le souci de l'autre, de la réciprocité s'oppose à l'intérêt pour soi du principe de marché. La réciprocité est fondée sur cette complémentarité d'éléments distincts. » (Servet, 2013). L'approche de l'économie plurielle considère que la réciprocité n'est pas un principe d'intégration réservé aux sociétés premières et qu'il garde sa pertinence dans les sociétés contemporaines.

#### *L'économie mixte du « care »*

Cette approche plurielle de l'économie est pertinente pour comprendre les activités de soins aux personnes âgées et d'accueil des jeunes enfants comme celles de l'économie solidaire. L'aide aux personnes âgées (partie III.1) comme l'accueil de la petite enfance (partie III.2) relèvent le plus souvent d'une économie mixte des activités de *care* (« mixed economy of care », Lewis, 1993). Dans le parcours de garde hebdomadaire d'un enfant d'un enfant de 3 à 6 ans en France comme dans plusieurs pays européens, il est principalement gardé par sa famille, ses parents (généralement la mère) mais possiblement aussi ses grands-parents, dans un cadre de temps non rémunéré dans lequel les motivations relèvent du don et de l'obligation. Du lundi au vendredi, il est une grande partie à l'école maternelle, service public principalement non marchand, la part des frais de scolarité ne couvrant qu'une petite partie du coût de production. Enfin, les parents peuvent avoir recours à une personne (baby-sitter, garde à domicile) pour aller chercher leur enfant à la sortie de l'école ou le garder le soir. Ce service donne lieu à une transaction marchande. Dans le cas de l'économie du *care*, un parallèle est parfois fait entre le triptyque des institutions que sont le marché, l'État et la famille, et les trois principes d'intégration économique, le marché, la redistribution et la réciprocité. « Le principe général de réciprocité contribue à assurer et la production et la subsistance de la famille » (Polanyi, 1983, p. 77).

Pour autant, confiner la réciprocité aux relations familiales conduit à sous-estimer sa portée théorique. Servet et Gardin ont montré que le principe de réciprocité ne saurait se réduire aux principes du don et du contre-don restreints à l'économie familiale. Elle intègre en grande partie les contributions bénévoles et volontaires et les formes auto-organisées de production qui sont structurantes de l'ESS. Dans son analyse des initiatives solidaires, Laurent Gardin distingue trois formes de réciprocité. Le « don sans retour » dans le cadre d'une solidarité pour autrui ou philanthropique. La « réciprocité entre pairs », travailleurs associés ou usagers créateurs de service, correspond à l'entraide mutuelle au sein de groupes homogènes. Enfin, la « réciprocité multilatérale » met en avant un mode de coordination entre des groupes d'acteurs hétérogènes (salariés, usagers, bénévoles, pouvoirs publics) dans la création et la gouvernance d'activités économiques. Les régies de quartiers et les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont emblématiques de cette dernière forme de réciprocité.

La distinction entre les principes d'intégration économique de Polanyi peut être considérée comme idéal-typique au sens où ceux-ci ne correspondent pas empiriquement à des économies pures ni à des sphères sociales séparées. Les tenants de l'économie plurielle invitent à comprendre comment dans la réalité sociale ces principes se combinent, s'encastrent et s'hybrident. Dans le cas de l'accueil des jeunes enfants, la garde directe par les parents peut-être soutenue, voire encouragée par les pouvoirs publics à travers le droit à un congé parental ou à des allocations familiales. Certaines prestations familiales peuvent aussi stimuler l'accueil individuel et alimenter des marchés d'assistantes maternelles ou de garde à domicile, alors que dans ces cas, l'accès aux places échappe aux commissions d'admission en crèche des municipalités. Dans le premier cas, la redistribution vient renforcer la ressource réciproitaire familiale. Dans le second, elle favorise des transactions marchandes. Les crèches parentales ont été un exemple emblématique de l'économie solidaire en raison de la forme d'hybridation entre ressources marchande, non marchande et non monétaire qu'elles généraient. Leur fonctionnement économique s'appuie à la fois sur une part de prix payé par les parents, les subventions de la caisse d'allocations familiales et de la municipalité et la participation bénévole des parents à la garde des enfants et à la gestion de l'association. L'exemple des crèches parentales montre également que la réciprocité n'est pas réductible aux relations familiales ou au voisinage. Elle relève d'une volonté réciproque entre professionnels et parents de répondre à des besoins d'accueil des jeunes enfants tout en mettant la participation des parents au cœur du projet pédagogique.

Ces exemples invitent à prendre en compte la « diversité des formes d'hybridation des économies » mise en évidence par Laurent Gardin. Il procède à une fine catégorisation des modalités concrètes de la redistribution et de la réciprocité et cherche à déterminer le principe dominant, celui qui subordonne hiérarchiquement les autres, dans la mixité des ressources et des activités étudiées.

#### *Décliner l'économie plurielle à plusieurs échelles*

En déclinant les principes d'intégration de Polanyi des échelles micro au macro, de l'acteur économique aux conceptions de la richesse, il est possible de décliner l'économie plurielle à cinq échelles :

- les rationalités et les motifs de l'agir économique,
- les formes d'organisation et les régimes de propriété,
- les financements et les ressources,
- les modes de régulation et d'allocations des ressources,
- les représentations et les comptabilisations de la richesse des sociétés.

La pluralité des motifs de l'agir économique signifie par exemple que l'impulsion réciproitaire ou l'engagement citoyen peuvent être à l'origine de création, production et consommation de richesse sans être réductible au comportement intéressé des agents économiques.

La pluralité des formes d'organisation productrices de richesses (organisation sans but lucratif, entreprise privée non capitaliste, entreprise à finalité sociale) est le niveau d'analyse et de compréhension le plus connu et généralement privilégié par les chercheurs en économie sociale et solidaire. Adoptant une approche organisationnelle, ils soulignent les spécificités d'initiatives et d'entreprises répondant à des finalités autres que la recherche du profit, reposant sur des régimes de propriété différents que la seule société de capitaux et prônant des formes de gouvernance ouvertes à la participation d'autres parties prenantes que les seuls actionnaires ou les cadres dirigeants.

L'approche par les financements a déjà été évoquée à travers les différentes modalités d'hybridation des ressources marchandes, non marchandes et non monétaires que mobilisent les initiatives et entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Le niveau des modes de régulation et d'allocations des ressources a déjà été évoqué. Une conception plurielle de l'économie refuse d'assimiler l'économie au marché considérant qu'il



n'est ni le seul mode de coordination économique entre acteurs, ni *a priori* le mode d'allocation des ressources le plus efficient. La redistribution demeure un puissant mode de prélèvement (notamment par l'impôt ou les cotisations), de socialisation (par l'organisation de services d'intérêt général) et d'allocation de ressources (par des allocations, subventions ou tarifs administrés) en particulier l'État. L'apport original de l'économie plurielle est de ne pas restreindre l'analyse de la régulation de l'économie à un débat sur les mérites et inconvénients respectifs du marché et de l'État. Son ambition théorique est d'envisager la réciprocité, comme fondement possible d'un mode de régulation particulier. Parfois, nommée régulation conventionnée ou multilatérale, elle renvoie à une détermination négociée des prix, quantités et qualités des biens et services sur la base d'une reconnaissance réciproque de l'ensemble des parties prenantes publiques et privées dans un secteur d'activité et un territoire donné. La qualification des besoins, la fixation des prix, l'organisation de la production dans un territoire ou une filière, les rapports aux consommateurs et aux usagers sont envisagés comme le résultat de processus de discussion qui reconnaît la contribution de l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, de nombreuses pratiques plus ou moins institutionnalisées de dialogue social dans le cadre des relations professionnelles, de coopération économique territoriale, de négociation du juste prix et de répartition de la valeur entre producteurs, intermédiaires et consommateurs dans le commerce équitable ou les circuits courts ou de coproduction de services sociaux entre pouvoirs publics et fédérations associatives peuvent être rattachées à ce mode de régulation et d'allocation des ressources. Ce sont des pratiques plus délibératives de régulation économique qui ne relèvent ni d'une mise en concurrence institutionnalisée, ni des instruments de rationalisation bureaucratique et de contrôle administratif de l'État moderne (Weber).

La dernière dimension de l'économie plurielle est la représentation et comptabilisation de la richesse à l'échelle macrosociale. Elle renvoie aux débats sur les limites de la croissance et aux nombreuses critiques du produit intérieur brut (PIB) comme principal indicateur pour comparer le développement des territoires ou sociétés, pour arbitrer les choix politiques ou pour apprécier le bien-être des populations. Le rapport de la Commission Fitoussi, Sen, Stiglitz (2010) invite à des mesures des performances économiques et du progrès social qui ne reposent pas uniquement sur le PIB. En France, ce n'est pas sans doute pas un hasard si les auteurs (Viveret, 2003 ; Gadrey, Jany-Catrice, 2005 ; Renaut, 2017) qui appellent depuis plusieurs années à une pluralité des indicateurs de richesse s'intéressent et contribuent aux réflexions sur l'économie sociale et solidaire.

**Tableau 1 - Les dimensions de l'économie plurielle**

	Économie standard	Économie plurielle
Conception de l'économie	Formelle	Substantive
Cadre théorique de référence	Économie néo-classique	Sociologie économique Institutionnalisme
Rationalité(s)	Substantive et optimisatrice	Rationalités limitée (Simon) et plurielle (Weber)
Motif(s) de l'agir économique	Maximisation du bien-être (consommateur) ou du profit (producteur)	Comportement intéressé mais aussi intérêt général et mutuel.
Organisations économiques et régimes de propriété	Entreprise de capitaux	Pluralité des formes d'entreprises et de propriété (privée lucrative, publique et non capitaliste).
Ressources et financements	Principalement marchandes	Marchandes, non marchandes et non monétaires
Coordination et allocation des ressources	La concurrence comme principe d'ajustement des prix et des quantités	Agencements marchands, redistribution, délibération et coopération.
Représentation et indicateurs de richesse	Croissance des revenus monétaires mesurée par le produit intérieur brut	Indicateurs pluriels (économiques, sociaux et écologiques)

Source : Laurent Fraisse (2019)

### **Secteur sans but lucratif, économie sociale, économie solidaire, entreprise sociale. Éléments de définition**

Si la notion d'économie sociale et solidaire s'est institutionnalisée en France dans les années 2010, elle est un compromis socio-politique plus qu'un concept théorique. Comme nous le verrons notamment dans la partie sur les politiques publiques de l'ESS en France et en Europe (II.1.2.), la réalité est celle de la coexistence en Europe, comme au sein de chaque pays, d'une pluralité de terminologies : secteur sans but lucratif, économie sociale, entreprise sociale, économie solidaire. Si le sens qu'en donnent les acteurs et les institutions peut varier d'une nation à l'autre, ces termes correspondent à des approches théoriques différentes. Cette diversité peut être perçue comme une richesse analytique utile à la compréhension d'un phénomène à la

fois commun et multiforme. Nous ne proposons pas ici une mise en perspective historique de ces concepts mais reprenons des définitions récentes.

### *Le secteur sans but lucratif*

Cette approche est souvent associée au programme Johns Hopkins de comparaison internationale du secteur non lucratif conduit dans les années 1990 (Salamon, Anheier, 1999). En France, les travaux portant sur le secteur à but non lucratif ont été conduits par Edith Archimbault (1996, 2001). Cherchant à caractériser des organisations non lucratives dans vingt-huit pays, cette étude a permis de montrer leur importance quantitative aux États-Unis et en Europe ainsi que le rôle structurant de l'emploi et du bénévolat associatif dans un certain nombre de secteurs (culture, sports et loisirs ; éducation ; santé ; services sociaux ; environnement ; développement local ; défense des droits, etc.). En 1995, la comparaison internationale montrait que les organisations sans but lucratif représentaient 5,6 millions d'emplois dans l'Union européenne<sup>150</sup> et 8,5 millions aux États-Unis, soit respectivement 7,0% et 7,8% de l'emploi total dans les deux zones géographiques (Archimbault, *op.cit.*, p.68).

Cette approche statistique du secteur sans but lucratif (associations, organisations volontaires, fondations) est organisationnelle au sens où elle définit des critères distinctifs d'autres organisations (entreprise, administration). Certains critères sont communs avec les approches de l'économie sociale et de l'entreprise sociale. Ainsi les organisations sans but lucratif sont-elles des entités formelles (elles ont un statut), privées (distinctes de l'Etat et des collectivités locales), indépendantes (instance de gouvernance propre) et reposent-elles sur une adhésion volontaire de leurs membres.

Les traits distinctifs mis en avant sont la gestion désintéressée et la stricte interdiction de distribution des excédents aux membres. La présence de bénévoles et les engagements volontaires dans la création, la gestion et la réalisation de la mission sociale est une autre caractéristique discriminante et un facteur central pour comprendre les dynamiques associatives.

Les critiques adressées au programme John Hopkins (Borzaga, 1998 ; Evers, Laville, 2004) soulignent que la définition adoptée rend mal compte des réalités européennes de l'économie sociale. La contrainte de non redistribution du profit à leurs membres et administrateurs exclut de la comparaison statistique les coopératives et les mutuelles. Pour ces dernières, c'est l'existence de limites à la redistribution des profits qui les distingue des autres organisations

---

<sup>150</sup> Union Européenne à quinze États-membres.

productives. Cette exclusion des coopératives est particulièrement problématique en Italie où une partie des services sociaux gérés ailleurs par des associations le sont par des coopératives sociales.

### *L'économie sociale*

Appréhendée à partir des structures juridiques (associations, coopératives, mutuelles, fondations), l'économie sociale insiste sur les formes de propriété et des règles formelles de décision. Elle regroupe des entreprises qui poursuivent un but autre que le partage et l'appropriation privée des excédents. La distribution des bénéfices est donc limitée et principalement réinvestie dans l'objet social de l'entreprise. La gouvernance de l'entreprise doit permettre la participation, l'expression et le contrôle de ses membres. Les prises de décision ne sont pas proportionnelles à l'apport en capital. En plus des coopératives et des mutuelles qui sont principalement au service de l'intérêt collectif de leurs membres, elle inclut les associations gestionnaires et employeuses.

Le renouveau de l'économie sociale à la fin des années 70 a une filiation française. Le sociologue Henri Desroches (1976) et l'économiste Claude Vienney (1994) en furent les principaux artisans à partir d'une approche fortement marquée par leurs connaissances des pratiques coopératives. Jean-François Draperi (2014) et Danièle Demoustier (2003) sont les chercheurs contemporains les plus connus à pratiquer cette approche. Le CIRIEC<sup>151</sup> est une organisation de recherche internationale qui permet des comparaisons, notamment à l'échelon européen (Chavez, Monzón, 2012).

L'approche statutaire de l'économie sociale permet la production de statistiques souvent mobilisées par les acteurs et chercheurs. En France, les coopératives, mutuelles, associations et fondations représentaient en moyenne 10,5% de l'emploi total avec 2,3 millions de salariés dans 221 000 établissements en 2014 (CNCRESS, 2017, p.12-13). Si le poids économique des grands groupes coopératifs et mutualistes est souvent mis en avant, le tissu de l'économie sociale est principalement composé de PME, la taille moyenne des entreprises étant de 10,7 salariés. Avec un effectif de 1 844 547 ETP, la démographie associative explique une grande partie de la dynamique de création d'emplois de l'économie sociale et leur répartition sectorielle. L'économie sociale est particulièrement implantée dans les sports et loisirs, l'action sociale, les arts et la culture, l'enseignement et les activités bancaires et financières.

---

<sup>151</sup> Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale, <http://www.ciriec.uliege.be/qui-sommes-nous/>.

Les critiques de l'économie sociale mettent en avant le « biais coopératif » de sa genèse. Les critères distinctifs ont été largement inspirés des principes du mouvement coopératif. Cela conduit à mettre en avant des organisations économiques au service de l'intérêt mutuel ou collectif de leurs membres plus que celles (notamment les associations) dont les activités sont au service de l'intérêt général de la collectivité. La singularité du fait associatif tend à être circonscrite à sa dimension économique, les associations bénévoles ou de plaidoyer étant exclues du champ. Enfin, la recherche d'un dénominateur commun aux coopératives, mutuelles et associations autour de principes de gouvernance d'entreprises conduit à sous-estimer la dimension institutionnelle. Ainsi, l'économie sociale a un rapport acritique au marché, étant donné les positions différentes des coopératives et des associations face une régulation concurrentielle par les prix. Aussi, on distingue parfois une économie sociale marchande et non marchande.

### *L'entreprise sociale*

Conceptualisée à la fin des années 1990 au sein du réseau de recherche européen EMES, l'entreprise sociale (Borzaga, Defourny, 2001) éclaire des dynamiques socio-économiques récentes qui ont fait émerger de nouvelles organisations économiques à finalité sociale et ont reconfiguré les organisations existantes de l'économie sociale. L'entreprise sociale permet de comprendre le brouillage des frontières héritées du compromis État-marché d'après-guerre dans lequel les coopératives étaient des entreprises non capitalistes sur le marché et les associations une composante d'une économie non marchande d'intérêt général. L'apparition de coopératives fournissant des services sociaux (les coopératives sociales italiennes), le développement d'activités commerciales des associations ou encore de nouvelles formes légales d'entreprise à finalité sociale (en France, la société coopérative d'intérêt collectif) ont conduit à définir un idéal-type de l'entreprise sociale.

Parmi les neuf critères<sup>152</sup> énoncés (Defourny, 2006), les plus discriminants sont « un objectif explicite de service à la communauté » (et non principalement aux membres) et une « dynamique participative impliquant plusieurs parties prenantes ». Les entreprises sociales sont donc des organisations économiques qui ont une finalité sociale explicite parfois

---

<sup>152</sup> Les quatre critères économiques sont (1) une activité continue de production de biens et/ou services, (2) un degré élevé d'autonomie, (3) un niveau significatif de risque économique ; (4) un niveau minimum de travail rémunéré. Les critères sociaux sont : (5) un objectif explicite de service à la collectivité ; (6) une initiative portée par un groupe de citoyens. Les critères de gouvernance sont : (7) un processus de décision non fondé sur la propriété du capital ; (8) une dynamique participative multi-parties prenantes et (9) une limitation de la distribution des bénéfices.

légalement reconnue (par agrément ou par un statut). Leur création s'inscrit dans des dynamiques multi-parties prenantes et leur gouvernance peut permettre un multi-sociétariat entre salariés, bénévoles et usagers.

Les résultats récents de la recherche internationale ICSEM (Defourny, Nyssens, 2016) mettent davantage l'accent sur la combinaison des ressources (ressources marchandes, subventions publiques et ressources issues de la philanthropie) qui caractérise les différents modèles d'entreprises sociales.

En France, trois modèles d'entreprises sociales ont été identifiés (Fraisie, Gardin, Laville, Petrella, Richez-Battesti, 2016). Les organisations multi-parties prenantes d'intérêt général sont le premier modèle. Elles correspondent aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Il s'agit de sociétés coopératives dont la double particularité est d'avoir une finalité d'utilité sociale (cf. la partie II.2.2. sur l'utilité sociale) reconnue par les pouvoirs publics et une gouvernance qui associe obligatoirement les salariés, les usagers et un troisième type d'associés (les bénévoles, des associations, des collectivités publiques, des entreprises privées, toute personne physique ou morale qui contribue à l'activité).

Le second modèle correspond aux associations entrepreneuriales. Il s'agit d'associations qui, face à la progression de la commande publique, l'entrée d'entreprises privées dans certains secteurs (cf. la partie II.3 sur l'aide à domicile et l'accueil des jeunes enfants), s'engagent dans une démarche plus entrepreneuriale et cherchent à changer d'échelle pour se positionner sur le marché et résister à la concurrence croissante. Il questionne le fonctionnement économique des associations fondé sur la subvention et la co-construction de l'intérêt général avec les pouvoirs publics.

Le troisième modèle regroupe les entreprises commerciales à finalité sociale et les entrepreneurs sociaux. Il comprend la mutation d'une partie des entreprises d'insertion qui cherche à dépasser le seul rôle d'intermédiation sur le marché du travail pour rentrer dans une dynamique de groupement d'entreprises. Il fait aussi référence à une nouvelle génération d'entrepreneurs sociaux pour qui le statut et le régime de propriété de l'entreprise sont secondaires par rapport au charisme et au *leadership* de l'entrepreneur dans la réalisation de la mission sociale.

### *L'économie solidaire*

L'économie solidaire a été théorisée en France au début des années 1990 par Bernard Eme et Jean-Louis Laville (2006). L'économie solidaire met en avant l'engagement citoyen dans les

actes quotidiens de la vie économique (travailler, épargner, consommer, se loger, se déplacer autrement...). Parlant d'initiatives (cf. partie II.1), elle souligne que l'économie n'est pas qu'une affaire d'entreprises, fussent-elles d'économie sociale. Ancrée dans une conception plurielle de l'économie d'inspiration polanyienne, l'économie solidaire met en avant la prédominance de la réciprocité dans la création d'activités comme dans le fonctionnement économique des initiatives solidaires. L'analyse de l'hybridation des ressources, provenant du marché, de la redistribution et de la réciprocité (Gardin, *op.cit.*) rend problématique l'autofinancement sur le marché comme principal horizon de leur pérennisation et de leur développement. Plus largement, les acteurs de l'économie solidaire se montrent souvent plus critiques des normes dominantes de production, d'échanges et de consommation comme l'atteste son inscription dans la mouvance altermondialiste dans les années 2000 (Fraisie, 2006) et plus récemment dans les mouvements contre le dérèglement climatique. La simple reconnaissance d'autres formes d'entreprises sur le marché en tant que perspective normative et politique n'apparaît pas à la hauteur d'une nécessaire transformation du modèle de développement dominé par le néo-libéralisme. L'économie plurielle ne saurait alors se limiter à l'affirmation d'une pluralité de formes d'entreprises : elle implique de se positionner et d'agir sur la divers modes de régulation et d'allocation des ressources en sortant d'un rapport acritique au marché. Elle plaide pour l'instauration d'autres indicateurs de richesse, loin d'un discours progressiste traditionnellement centré sur la recherche de la croissance. Il n'est, dès lors, pas étonnant que le Mouvement pour l'économie solidaire insiste sur la transition écologique et sociale (Hersent, Palma Torres, 2014).

## II.1.1. La dimension socio-politique de l'économie solidaire

En France, l'économie solidaire recouvre des initiatives socio-économiques aussi diverses que le commerce équitable<sup>153</sup>, la finance solidaire<sup>154</sup>, les services de proximité, la gestion de services urbains par les habitants, les régies de quartiers<sup>155</sup>, les cuisines collectives et les restaurants interculturels de femmes<sup>156</sup>, les monnaies sociales et complémentaires<sup>157</sup>, les réseaux d'échanges de savoirs<sup>158</sup>, l'auto-réhabilitation de logement et les jardins familiaux<sup>159</sup>, les circuits courts alimentaires<sup>160</sup>, l'achat de terres et de fermes par des citoyens pour une agriculture durable et de proximité<sup>161</sup>, la production citoyenne d'énergies renouvelables<sup>162</sup>, les lieux artistiques et culturels de proximité<sup>163</sup>, l'appui à l'entrepreneuriat collectif et à la création d'activité par des chômeurs<sup>164</sup>, les ressourceries<sup>165</sup>, etc.

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle reflète les activités recensées et revendiquées par les acteurs d'une économie solidaire en pratique (Hersent, Torres, 2014). En outre, elle ne couvre

---

<sup>153</sup> La coopérative Andines (<http://www.andines.com>) et le réseau des magasins de la Fédération Artisans du Monde (<https://www.artisansdumonde.org>) sont les principaux réseaux se réclamant de l'économie solidaire.

<sup>154</sup> En particulier les CIGALES (Club d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire), <http://www.cigales.asso.fr/>.

<sup>155</sup> Sur les liens entre régies de quartier et économie solidaire, voir Bernard Eme. (2004). « Généalogie des régies de quartier », *Écologie & politique*, 28, p. 45-65.

<sup>156</sup> Sur les restaurants interculturels de femmes, voir Madeleine Hersent et Pierette Soumbou (2011). « Initiatives de femmes en migration dans l'économie solidaire », in Isabelle Guérin (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, p. 205-220.

<sup>157</sup> Sur la citoyenneté des monnaies locales complémentaires, voir Marie Fare, « Vers des formes renouvelées de citoyenneté? Un exemple de monnaie associative, l'Accorderie », in Forum international de l'économie sociale et solidaire (dir.), *Engagement, citoyenneté et développement : comment former à l'ESS ? [Actes en ligne, RIUESS-XIII<sup>e</sup> Rencontres]*, [forumess2017.sciencesconf.org](http://forumess2017.sciencesconf.org), 2017.

<sup>158</sup> Mouvement des réseaux d'échanges réciproques de savoirs, <https://www.rers-asso.org/>

<sup>159</sup> Cérézuelle D., Roustang G. (2010). *Autoproduction accompagnée. Un levier de changement*. ERÈS.

<sup>160</sup> Notamment les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) qui mettent en relation directe un groupe de consommateurs et des paysans pour la vente des fruits et légumes de saison produits selon une agriculture biologique et locale à un prix équitable, c'est-à-dire garantissant à l'agriculteur un revenu décent. <http://www.reseau-amap.org/amap.php>

<sup>161</sup> Depuis 2003, le réseau Terre de Liens favorise l'acquisition de terres et de fermes par des habitants. Ces terres sortent définitivement du marché spéculatif, sont assurées d'être maintenues à long terme pour des pratiques agricoles respectueuses des sols et de l'environnement. Site <https://terredeliens.org/-un-mouvement-trois-piliers-.html>.

<sup>162</sup> Parc d'éoliennes financé par plus de 1 000 habitants du pays de Béganne, qui assure leur production locale d'électricité et se combine aux actions d'une association de sensibilisation aux économies d'énergie. Cette initiative qui a créé cinq emplois essaime le modèle du parc éolien citoyen désormais dans toute la région Bretagne, <http://www.eolien-citoyen.fr/>.

<sup>163</sup> Colin B., Gautier A. (2008), *Pour une autre économie de l'art et de la culture*, ERÈS. Voir également les travaux d'Opale (<http://opale.asso.fr/>) et de l'UFISC (<http://www.ufisc.org>).

<sup>164</sup> C'est notamment le cas des Maisons des chômeurs, <https://maisondeschomeurs.org/maison-des-chomeurs/>.

<sup>165</sup> Une ressourcerie organise la collecte des encombrants sur un territoire, avant leur destruction dans les déchetteries, valorise, recycle et revend certains objets, et sensibilise la population à la protection de l'environnement.



qu'une partie de certains des domaines d'activités mentionnés. Ainsi, la finance solidaire comme le commerce équitable se composent d'une diversité d'acteurs, d'entreprises et de stratégies plus large que les réseaux, comme les Cigales ou Artisans du Monde, qui se rattachent à l'économie solidaire. Sur le plan théorique, l'ensemble de ces initiatives économiques sont issues des engagements de citoyens réunis dans des collectifs, ce qui permet la prédominance du principe de réciprocité dans l'hybridation des ressources (marchandes, non marchandes et non monétaires) qui caractérise leur fonctionnement économique.

On retient souvent l'hybridation des ressources comme une dimension spécifique de la viabilité et du développement des initiatives d'économie solidaire (Gardin, 2006). Or l'hybridation des ressources dans des activités de production, d'échange et de consommation ne va pas de soi compte tenu des pressions de la concurrence, des injonctions des pouvoirs publics, des mutations des engagements bénévoles et de la professionnalisation des salariés. Au-delà de cette spécificité socio-économique, la reconnaissance de l'économie solidaire est indissociable d'une dimension socio-politique. C'est d'ailleurs ce qui est souligné lorsque l'économie solidaire est définie comme « l'ensemble des activités contribuant à la démocratie de l'économie à partir d'engagements citoyens » (Eme, Laville, 2006). En parlant de la démocratisation de l'économie comme d'une visée normative ou d'engagements citoyens comme principal registre d'action, la conceptualisation de l'économie solidaire s'est donc construite en insistant sur les dimensions socio-politique et institutionnelle des pratiques économiques.

Un des fils conducteurs rétrospectifs de mes travaux est d'avoir tenté de comprendre les dimensions normative et politique de l'économie solidaire. Initiatives locales, espaces publics de proximité, organisation en réseau et inscription dans une perspective de changement social dessinent les modalités socio-politiques de l'économie solidaire. Du moins, ces tentatives explorent d'autres voies de démocratisation de l'économie. L'initiative locale permet d'appréhender des registres d'actions hybrides, pragmatiques et contestataires, qui ne laissent pas présumer de la forme organisationnelle qu'elle prendra (Fraisie, 2009). L'organisation en réseau de l'action collective se différencie d'une représentation des intérêts socio-économiques fondée uniquement sur le nombre d'adhérents et l'élection de représentants dans le cadre d'organisation hiérarchique (Fraisie, 2002, 2007). Les espaces publics de proximité (Fraisie, 2003, 2011) proposent des modalités d'expression des besoins, de discussion des enjeux socio-économiques et d'expérimentation d'activités économiques non réductibles aux règles formelles de gouvernance et de propriété dans l'entreprise. Les perspectives de changement

social posent la question d'un changement du cadre institutionnel qui ne se limite pas à la seule reconnaissance d'un « autre mode d'entreprendre » (Loi ESS de 2014). Les perspectives de changements sociaux ont été repérées dans les discours et propositions des acteurs et réseaux de l'économie solidaire lors des forums mondiaux sociaux (Fraisie, 2006 ; 2007).

### **II.1.1.1 Retour sur la notion d'initiative**

Les acteurs comme les chercheurs se réclamant de l'économie solidaire ont beaucoup mobilisé le terme d'initiatives locales pour signifier que l'action économique et la création de richesses ne se réduisait pas à un débat sur les formes organisationnelles de l'entreprise. Une revue de la littérature (Fraisie, 2009) effectuée dans le cadre de la recherche européenne Social Polis permet de mieux appréhender les usages du terme d'initiatives locales en pointant leurs potentiels mais aussi leurs limites dans une perspective de transformation sociale.

#### *L'initiative locale, une notion à définir*

Le terme d'« initiative » situe un registre hybride de l'action souvent mobilisé par les acteurs de l'économie solidaire mais aussi ceux du développement local ou de l'organisation communautaire (*community organising*). Il désigne d'abord une capacité d'agir ou d'entreprendre, un pouvoir de prendre ou d'influer sur des décisions. Il indique ensuite un commencement, le point de départ (quel lieu, quel acteur ou quel groupe social ?) d'une action. Dans un certain sens, parler d'« initiative » suppose un certain degré d'autonomie des personnes qui agissent. L'origine, le sens et le contenu d'une action ne sont pas la simple résultante d'une adaptation fonctionnelle aux contraintes, ni d'opportunités offertes par l'environnement, telles que les injonctions des pouvoirs publics, les pressions économiques du marché ou le conformisme médiatique. Le terme « initiative » est très large, c'est-à-dire qu'il peut difficilement être circonscrit à un domaine précis de l'activité humaine. Les initiatives ne peuvent être réduites de manière préconçue à une dimension politique, économique, sociale ou culturelle. Cette mise en perspective des initiatives insiste sur le caractère hybride de leurs logiques d'action. Trois vagues d'initiatives l'illustrent :

- le double registre pragmatique et contestataire des initiatives liées aux nouveaux mouvements sociaux (Touraine, 1978) dans les années 1970 ;
- les initiatives locales génératrices d'emploi, de cohésion sociale et de participation des années 1990.
- les initiatives solidaires de femmes aux Suds qui tentent d'articuler différemment les sphères productive et reproductive.

### *Hybridation d'actions pragmatique et contestataire*

Un certain nombre d'auteurs (Cummings, 2001 ; Klein et Fontan, 2003 ; Bacqué, 2005 ; Mayer, 2006 ; Lévesque, 2007 ; Martinelli, 2010) ont montré les liens entre des initiatives créatrices d'activité et d'emplois et les mouvements sociaux des années 1970. Les aspirations au changement articulaient des expérimentations d'autres manières de travailler, d'échanger et de consommer avec des revendications de droits et de transformations sociales. L'intérêt des initiatives de cette période est qu'elles essayaient de combiner « des actions contre » renvoyant au répertoire contestataire (grèves, manifestations, pétition, *sit-in*, etc.) des mouvements sociaux et des « actions pour » qui visent à valoriser, promouvoir et faire reconnaître des expérimentations socio-économiques fondées sur l'auto-organisation solidaire ou l'entraide mutuelle.

L'idée que les mouvements contestataires puissent contenir ou déboucher sur des initiatives socio-économiques innovantes et positives n'est pas toujours prise en compte par une sociologie des mouvements sociaux. Son « biais agonistique » tend à rejeter hors de son champ d'analyse toute action collective consensuel ou positive. Ainsi, Neveu (2002, p. 10-11) souligne que « le registre du self-help illustré en particulier à travers le mouvement mutualiste et coopératif » relève de mobilisations orientées vers une solidarité entre membres qui « contourne le conflit frontal ». Diani et Bison (2004) montrent qu'il existe également, à côté des mouvements sociaux, des formes d'action collective relevant de mouvements, de coalitions ou d'organisations qualifiées de consensuelles. Elles correspondent à la plupart des organisations volontaires du tiers secteur. Les promoteurs de l'économie solidaire ont aussi tendance à faire valoir les aspects positifs de leurs initiatives : réponse à des besoins non satisfaits, exigence d'un juste prix dans l'échange ou finalité d'utilité sociale dans la production de biens et services. Ils sont pragmatiques au sens où il s'agit d'expérimenter ici et maintenant des activités qui améliorent la vie quotidienne des populations. Cette valorisation ne conduit pas forcément à la désignation d'un adversaire politique ou social clairement désigné. Pourtant, les initiatives solidaires posent la question d'un cadre institutionnel inadapté à leur développement. Elles se montrent aussi critiques des normes marchandes dominantes et d'un développement économique indexé sur la croissance du PIB.

### *Création d'emplois, cohésion sociale et démocratie participative*

La revue de la littérature a souligné une atténuation progressive du registre contestataire de nombre d'initiatives locales vers des pratiques plus pragmatiques et consensuelles dans les années 1990 et 2000. Soutenues par l'Union européenne dans le cadre des initiatives locales de développement et d'emploi (ILDE), cette valorisation institutionnelle s'est faite au nom du

potentiel de création de nouvelles activités dans un contexte de tertiarisation et de territorialisation des emplois de services (Jouen, 2000). Si l'on suit l'analyse des initiatives locales en Europe (Laville, Gardin, 2007), l'hybridation des logiques d'action a pris un autre sens. Elle renvoie à des dynamiques multi-parties prenantes dans la création de services de proximité. La co-construction de l'offre et de la demande à partir d'une impulsion réciprocaire est le fait de collectifs rassemblant des professionnels, des usagers, des bénévoles et parfois des acteurs publics locaux. Relevant d'une réciprocité multilatérale (Gardin, *op.cit.*), l'action collective n'est pas le fait d'un groupe social homogène qui défend une cause dans l'espace public ou d'associations qui s'organisent pour fournir exclusivement des services à leurs membres.

Le terme d'initiative est aussi mobilisé pour rendre compte de la pluralité des trajectoires d'institutionnalisation de ces initiatives locales. L'entreprise sociale au sens de EMES n'était qu'une des modalités de leur développement. D'autant que, mis à part les coopératives sociales italiennes, il n'existait pas à l'époque de statut d'entreprise sociale qui intégrait le multi-sociétariat dans leur gouvernance. Mais les initiatives locales en Europe pouvaient aussi s'organiser par le biais de services de proximité municipaux ou d'entreprises privées lucratives. Dynamiques multi-parties prenantes débouchant sur des trajectoires d'institutionnalisation diverses, la notion d'initiatives a également permis de faire valoir la multifonctionnalité des objectifs et des activités développées localement. En effet, les initiatives ont été analysées comme à même de produire un cercle vertueux entre création d'emplois, cohésion sociale et démocratie participative.

#### *Les critiques des initiatives locales*

La revue de la littérature a aussi recensé des analyses sociologiques critiques. Celles-ci soulignaient les limites des initiatives locales en France et en Europe au regard de leur prétention à répondre en même temps à un meilleur accès à des services de la vie quotidienne, à générer une dynamique de création d'emplois et à favoriser une citoyenneté active. La perspective de création d'emplois dans les services relationnels de proximité a été en partie vérifiée si l'on prend pour indicateur le nombre d'emplois associatifs créés en France depuis vingt ans (Tchernonog, 2013). Les critiques (Mayer 2006 ; Hély, 2008) portent sur la faible qualité des emplois, la précarité de conditions de travail plus ou moins acceptée mais parfois imposée (utilisation des contrats aidés). Elles questionnent la place des initiatives dans un contexte de fragilisation du rapport salarial. D'autres critiques sont venues relativiser le rôle parfois assigné par les pouvoirs publics aux initiatives dans le développement communautaire

ou social des quartiers urbains dits « défavorisés ». L'idée de compter uniquement sur la valorisation des capacités, des initiatives et des ressources des habitants sans remise en cause des processus structurels de relégation urbaine a été contestée. Dans le contexte britannique, des études ont pointé que les entreprises sociales étaient plus dynamiques, diverses et viables dans les grandes aires urbaines (Amin, 2005) ou que les pratiques volontaires et formelles d'entraide communautaire reflétant une culture de l'engagement étaient moins nombreuses dans les « quartiers défavorisés » (Williams, 2003). Les initiatives ont été aussi questionnées sur leur potentiel de démocratisation à partir de la promotion d'une citoyenneté active et d'une participation à de nouveaux espaces délibératifs. La surreprésentation, dans les expérimentations de démocratie participative, d'activistes professionnels, de responsables associatifs partenaires des pouvoirs publics et, plus largement, d'une société civile organisée qui s'arrogue l'expertise sur la demande sociale, a parfois été pointée comme un obstacle à la participation des citoyens ordinaires. Plus largement, la capacité des initiatives locales à surmonter les limites d'une « démocratie de proximité » (Blondiaux, 2008) est une autre problématique à prendre en compte. La reconnaissance et le soutien des contributions des initiatives au développement local par les pouvoirs publics locaux se paient souvent d'une absence d'influence sur les processus de décision structurants (arbitrages budgétaires).

Finalement, la revue de la littérature a repéré les conditions d'un regain des initiatives locales qui a supposé de sortir des pièges du localisme par une action collective multiniveaux mais aussi par une capacité à réinscrire leurs activités socio-économiques dans une perspective transformatrice plus large, ce qui renvoie aux convergences avec les nouveaux mouvements citoyens ou contestataires. De ce point de vue, la diffusion d'une « culture économique alternative » (Castells, 2011) en Catalogne, qui s'est cristallisée avec le mouvement des *indignados* et l'absence de perspective professionnelle pour toute une jeune génération étaient potentiellement annonciatrices d'une nouvelle vague d'initiatives solidaires connectée à de nouvelles formes d'activistes. Ces « pratiques non capitalistes » (réseaux de troc, monnaies sociales, coopérativisme écologique, banques éthiques, échange de services, partage d'emplois ou agriculture urbaine, etc.) témoignent que l'indignation peut aussi déboucher sur une nouvelle culture économique articulant stratégies de survie, action collective et quête de sens individuel.

#### *Les initiatives solidaires des femmes aux Suds*

L'analyse des initiatives locales s'est également concrétisée dans la coordination, avec Isabelle Guérin et Madeleine Hersent, de l'ouvrage collectif « Femmes, économie et développement » (2011). Cet ouvrage est né d'un constat : alors que les inégalités entre hommes et femmes font

preuve d'une résistance remarquable, une multitude d'initiatives locales au Nord comme au Sud animées par des femmes mêlent actions économiques et solidarités en vue d'un accès plus juste aux droits économiques, sociaux et politiques de base. Les femmes créent des services collectifs de restauration : c'est le cas par exemple des *comedores populares* (cantines populaires) en Amérique latine et des restaurants collectifs mis en place en France dans les « quartiers ». Elles se regroupent pour épargner et accéder au crédit (exemple des *self-help groups* indiens). Elles animent des mutuelles de santé (exemple du Sénégal ou de l'Inde). Elles se mobilisent pour produire, transformer ou vendre : coopératives de beurre de karité au Burkina Faso, d'huile d'argan au Maroc, de commerce équitable en Bolivie, groupements d'intérêt économique féminins au Sénégal.

La notion d'initiative a été mobilisée dans l'analyse transversale de ces activités. Elle s'est révélée pertinente pour comprendre comment les pratiques des femmes articulaient une double dimension socio-économique et socio-politique. Sur le plan socio-économique, les activités économiques oscillent entre deux positions relatives aux conceptions du développement au Sud et aux apports spécifiques de telles initiatives. La première, qui peut être qualifiée de « moderniste », consiste peu ou prou à faire confiance aux mécanismes de marché et à la « libération par le travail ». Certaines initiatives illustrent assez fidèlement la perspective « moderniste » et se focalisent sur l'amélioration de la position économique des femmes dans des filières d'activité ou le développement « d'activités génératrices de revenus » par le microcrédit. C'est le cas par exemple des coopératives d'argan au Maroc (Damamme, 2011) et de karité au Burkina Faso (Saussey, 2011) ainsi que des *self-help groups* indiens (Guérin et Kumar, 2011). Quelles que soient les ambitions affichées, ces initiatives ont finalement pour point commun de se focaliser sur les questions économiques sans réellement questionner les rapports sociaux de sexe.

La seconde, plus radicale, plaide pour une nouvelle conception de la richesse. Il s'agit non seulement de reconnaître le rôle économique des activités dites « de reproduction » (sans lesquelles celles de production ne pourraient avoir lieu), mais de faire valoir leur rôle fondamental en matière de cohésion sociale et d'épanouissement individuel et collectif. C'est ce que revendique le *local feminism* décrit par Florence Degavre (2011) : ce courant de pensée, développé par des chercheuses du Sud, pense le « reproductif » comme une ressource du développement, à la fois comme une source d'émancipation possible pour les femmes et comme une contribution au développement socio-économique des territoires.

Ainsi, les revendications des mouvements féministes de l'économie sociale et solidaire québécoise et des cantines populaires péruvienne et argentine, agissent pour la socialisation des activités de reproduction sociale tout en revendiquant la revalorisation du travail invisible des femmes. Au Pérou, les cantines populaires mutualisent la préparation des repas, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire des familles tout en soulageant une partie du temps de travail domestique des femmes (Angulo, 2011). En Argentine et au Brésil, même si c'est à une échelle moindre, des initiatives similaires existent (Nobre et Freitas, 2011). Au Québec, une multitude d'initiatives locales visent à améliorer le quotidien des femmes et de leurs familles : garderies communautaires, appui aux victimes d'agression sexuelle, aide au logement, insertion professionnelle, etc. (Côté, 2011). Ces initiatives ont également pour point commun de lutter pour la rémunération et le soutien public de ces activités, arguant de leur rentabilité « sociale », de leur contribution fondamentale à l'intérêt général et de la nécessité d'adopter une nouvelle conception de la richesse.

En combinant activisme, coopératives et prestations de services aux femmes et aux familles, les formes inédites de lutte syndicale qui émergent dans plusieurs régions du monde visent à permettre aux femmes de mieux concilier leurs rôles de travailleuse et de mère et d'améliorer leur accès aux droits (Kabeer, 2011). Sans aller jusqu'à en faire un objet de revendication politique, d'autres initiatives expérimentent des formes innovantes d'organisation permettant aux femmes de mieux concilier leurs différentes activités. Ceci passe par la redéfinition des frontières entre la sphère domestique privée et la sphère publique, entre monétaire et non-monétaire, « tradition » et « modernité ». En France, par exemple, les restaurants de quartier sont des espaces « intermédiaires », situés sur les lieux de vie des femmes et misant sur l'organisation collective des tâches (Hersent et Soubou, 2011). En Bolivie, les coopératives de commerce équitable permettent aux femmes de se positionner sur les marchés nationaux et internationaux tout en leur offrant des espaces de rencontres et de discussions (Charlier, 2011). Les coopératives de couture, de recyclage ou encore de logement recensées dans plusieurs pays latino-américains vont dans le même sens (Nobre et Freitas, 2011).

L'intérêt des initiatives locales de femmes réside aussi dans leur dimension sociopolitique. Au-delà de leur rôle en matière de production, de transformation, de commercialisation ou de financement, ces initiatives se caractérisent par une volonté, même si elle n'aboutit pas nécessairement, de faire évoluer les représentations de l'économie, en particulier l'invisibilisation du travail des femmes dans la sphère de la reproduction. Les registres de l'action adoptés vont de l'action radicale à la négociation. Certaines initiatives, comme les

émeutes alimentaires, adoptent une « position de revendication frontale, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire. » (Guérin, Norbre, 2015, p.435). Mais l'action politique épouse rarement la rhétorique contestataire des mouvements sociaux. Face à une volonté d'action plus que de revendication, face à une posture militante trop risquée pour de nombreuses femmes, les initiatives proposent des stratégies plus pragmatiques misant sur le dialogue et la discussion. L'opposition frontale, quels que soient les interlocuteurs (époux ou hommes de la famille, employeurs, autorités publiques), est une prise de risque que les femmes ne peuvent pas toujours se permettre. Les mobilisations privilégient la voie législative et la négociation de mesures de protection sociale avec les États plutôt que l'amélioration des conditions de travail à négocier directement avec les employeurs. Elles fondent la revendication de droits sur des activités concrètes visant à soulager le quotidien des femmes (santé, garde d'enfants, sécurité, éducation populaire, etc.), avec par conséquent des formes d'organisation davantage fondées sur les liens de voisinage que sur des liens professionnels.

Délibération et dialogue sont également au cœur du fonctionnement interne des initiatives : les actions économiques sont ancrées dans des espaces de discussion et de socialisation. Cette caractéristique peut sembler anecdotique. Un groupe de femmes qui discutent, c'est convivial et sympathique, certes, mais on voit mal quel peut en être l'impact, argueront certains. Il nous semble pourtant que ce type de processus offre une solution concrète à l'un des problèmes de fond des inégalités : l'intériorisation des mécanismes de domination. Les études de cas illustrent comment, concrètement, ces registres de l'action s'articulent et entrent en synergie. Elles montrent également le rôle moteur de ces espaces de délibération et de ces moments d'échanges dans les trajectoires individuelles et collectives. L'appartenance à un groupe permet de se construire une identité, de se projeter dans l'avenir. Dans un contexte de forte domination, la prise de parole et l'échange de points de vue permettent de lutter contre l'isolement, de remettre en question les stéréotypes et de bousculer les mécanismes identitaires, d'enclencher des prises de conscience et « d'ouvrir des espaces de possibles ». Ce sont des opportunités de partage et de mutualisation d'expériences et d'informations, d'acquisition de compétences, de construction « d'intelligences collectives » et d'invention de solutions collectives.

La spécificité de ces initiatives est de permettre de penser l'articulation des sphères « productive » et « reproductive » dans le cadre de rapports sociaux de sexes. Cet aspect a été négligé dans la conceptualisation de l'économie solidaire. Comme le résume Isabelle Guérin et Myriam Norbre (*op. cit.*, p.426) : « Curieusement, la dimension genrée de ces initiatives est très souvent ignorée, alors qu'elle est pourtant essentielle. Le cadre d'analyse polanyien, aussi



fructueux soit-il, s'intéresse peu à la question des dominations et oppressions hors marché (Fraser, 2013) et les auteurs s'inspirant de Polanyi pour analyser l'économie solidaire souffrent du même biais ». Les initiatives de femmes se caractérisent par une hybridation de logiques d'action collective à l'articulation entre le travail domestique et familial, des activités économiques formalisées et des revendications dans l'espace public. Innovante, la multifonctionnalité de ces pratiques est fragile. Prises en tensions entre des obligations familiales, des exigences de viabilité économique et une négociation de leur légitimité, les effets des initiatives oscillent entre l'émancipation et la reproduction. Selon les contextes et les alliances qu'elles construisent, certaines favorisent la capacité d'agir et le droit des femmes. D'autres améliorent plus modestement leur quotidien et celui de leur famille sans toujours parvenir à mettre en cause la reproduction de la division sexuée du travail et des pouvoirs.

A ces limites constatées au niveau micro, s'ajoutent les interrogations relatives à la place des initiatives de femmes dans les reconfigurations des échelles de solidarités (Destremau, 2009). L'analyse de leurs trajectoires est à étudier au regard, d'une part, de l'insertion de ces solidarités locales dans des réseaux de solidarité internationale et, d'autre part, de leur capacité à s'inscrire dans des coalitions plus larges à même de produire des solidarités nationales arrimées à des systèmes de protection sociale. Si les solidarités de proximité (locales, auto-organisées ou « communautaires ») et leurs revendications ne débouchent pas sur la reconnaissance de droits sociaux et un cadre légal de protection sociale à même d'engager un double processus de démarchandisation et défamiliarisation, le caractère hybride des initiatives locales ne risque-t-il pas de se transformer en une injonction multiple et intenable, voir en une « héroïsation des femmes » (*Ibid.*, p.85) ? Ces dernières sont non seulement tenues pour responsables du soin et de l'éducation des enfants et de la régulation de la fertilité, mais aussi considérées comme les pourvoyeuses de revenus de la famille par leur travail et leur capacité à emprunter (micro-crédit) et actrices d'une démocratisation de la société par l'affirmation de leur pouvoir d'agir.

### *Conclusion sur les initiatives solidaires*

La notion d'initiative continue d'être utilisée, sans être toujours définie, dans la littérature sur l'économie solidaire au Nord et au Sud dans le cadre d'une sociologie des émergences (Laville, 2015). Elle garde sa pertinence pour saisir des pratiques caractérisées par des logiques d'action collective hybrides aux trajectoires d'institutionnalisation incertaines. La notion d'initiative permet de rendre compte de la double dimension économique et politique de dynamiques multi-

parties prenantes que les théories de l'entrepreneuriat social ou la sociologie des mouvements sociaux ne parviennent pas toujours à saisir.

Pour autant, la notion d'initiative n'est pas sans inconvénients dans la théorisation de l'économie solidaire. D'abord, elle produit une certaine invisibilité. Son caractère hybride échappe aux catégorisations disciplinaires et institutionnelles. Ensuite, les termes d'entreprise et d'entrepreneuriat lui sont souvent préférés dans les processus de construction des politiques de l'économie sociale et solidaire (cf. partie I.2 sur les politiques de l'économie sociale et solidaire). La force des conceptions organisationnelle, juridique et statutaire de l'ESS est de pouvoir produire des statistiques, certes contestables, mais qui ont un effet performatif indéniable. Faute de pouvoir faire valoir leur poids socio-économique, les initiatives solidaires ne peuvent compter que sur leur caractère emblématique ou leur capacité de mobilisation dans l'espace public.

Un des enjeux théoriques est de (re)penser les articulations entre initiative et entreprise sociale. Mobiliser uniquement la notion d'initiative pour distinguer l'économie solidaire de l'économie sociale ou de l'entrepreneuriat social présente le risque de restreindre sa problématique à celle de la citoyenneté économique laissant à d'autres courants le soin de théoriser d'autres modes d'entreprendre. D'où la proposition d'un idéal-type de l'entreprise solidaire (Laville *et al.*, 2016). Elle intègre des critères politiques et institutionnels à ceux de l'entreprise sociale théorisée par le réseau EMES (Defourny, Nyssens, *op. cit.*). Les initiatives y sont considérées comme des entreprises sociales qui affirment leur dimension politique, caractérisée par une finalité de réparation et de transformation (Laville *et al.*, p.6). Séduisante cette proposition mérite d'être approfondie. D'abord, il conviendrait de préciser si toutes les initiatives sont des entreprises solidaires. À quelles conditions (ou selon quels critères discriminants), on passe de l'une à l'autre ? Enfin, la proposition sous-entend que les autres entreprises sociales n'ont pas de dimension politique, ce qui est discutable comme nous le discutons en conclusion de cette partie .

Dernier enjeu, la compréhension de chemins d'institutionnalisation qui préservent la double dimension économique et politique des initiatives tout en évitant les écueils de la banalisation et de la marginalisation reste un chantier théorique. Le risque est que le chercheur soit continuellement amené à repérer et à analyser les conditions de leur émergence et leur potentiel de transformation sociale dans différents contextes historiques et géographiques.

### II.1.1.2. Espaces publics de proximité et démocratisation de l'économie

La démocratisation de l'économie par des initiatives citoyennes s'est traduite par la mobilisation du concept « d'espace public de proximité » (Eme, Laville, 1994) pour comprendre l'émergence de pratiques économiques solidaires, en particulier dans le champ des services de proximité. « Les services sont conçus à travers des micro-espaces publics qui permettent une construction conjointe de l'offre et de la demande grâce aux interactions entre différentes parties prenantes » (*Ibid.*, p. 136). La mobilisation du concept d'espace public, originellement utilisé en philosophie politique (Arendt, Habermas), pour expliquer des réalités socio-économiques est originale puisqu'elle étend la compréhension de l'espace public au-delà de la sphère politique.

Dans le cadre d'un numéro spécial de la revue *Hermès*<sup>166</sup>, j'ai proposé de mieux caractériser cette autre dimension sociopolitique de l'économie solidaire. Les espaces publics de proximité sont avant tout des espaces intermédiaires entre les initiatives solidaires et les régulations publiques dont elles dépendent. Ils sont une autre manière de penser la démocratisation de l'économie. Celle-ci a historiquement été abordée par la recherche de processus de décision non bureaucratiques et non capitalistiques dans l'entreprise. L'autogestion proposait dans les années 1970 une perspective radicale d'une démocratie directe dans l'entreprise où une organisation non hiérarchique du travail (rotations des tâches) se combinait avec une égalité dans les rémunérations. Héritière du mouvement coopératif, les entreprises d'économie sociale revendiquent une gouvernance démocratique. Elle s'appuie sur le respect d'une égalité formelle entre sociétaires dans les prises de décision, celles-ci étant non proportionnelles à leur apport en capital (principe une personne, une voix).

*Les espaces publics de proximité : un mode de régulation de l'économie ?*

Nous définissons l'espace public comme un « *espace de paroles commun fondé sur une relation de réciprocité, condition d'une reconnaissance mutuelle des points de vue et constitutif d'un lien de confiance entre différentes parties prenantes (usagers, salariés, bénévoles, pouvoirs publics...) d'une activité socio-économique sur un territoire* » (Fraisie, 2003, p. 139). Dans le cas des initiatives d'économie solidaire, il y a l'idée que la construction des besoins sociaux, l'organisation de la production et l'ajustement des prix et des quantités passe par une forme plus ou moins codifiée de délibération entre acteurs qui se démarque à la fois d'un rapport de concurrence régulé par les prix ou d'un rapport de forces institutionnalisé et administré. Cette

---

<sup>166</sup> « Économie solidaire et Démocratie », *Revue Hermès*, 36, 2003.

définition est ambitieuse car elle pose l'espace public comme un mode de régulation démocratique et citoyen des activités économiques. Autrement dit, les variables économiques (le prix, la qualité, l'employabilité...) qui, dans l'économie standard, apparaissent largement comme des contraintes externes s'imposant aux acteurs économiques sont davantage soumises à discussion.

Dans les services de proximité, la construction conjointe de l'offre et de la demande entre professionnels et usagers (par exemple la participation des parents à la création d'un lieu d'accueil pour jeunes enfants) est centrale dans la socialisation des besoins, dans la détermination du contenu des services ainsi que dans la mobilisation des différentes ressources (marchande, non marchande et non monétaire nécessaires pour pérenniser l'activité).

Dans le commerce équitable, il y a la recherche par la concertation d'un « juste prix » ou d'un partage plus « équitable » de la valeur ajoutée entre petits producteurs du Sud et consommateurs du Nord en assurant un système de prix garanti. L'échange est rendu moins anonyme par une information sur les producteurs, le lieu et le mode de production, le prix auquel ces biens sont produits et commercialisés. La recherche d'un échange moins inégal en rétablissant une forme de réciprocité s'articule dans certaines fédérations<sup>167</sup> par la participation à des campagnes critiques sur les conditions de travail dans les filiales de multinationales.

Dans la finance solidaire, les épargnants se soucient de savoir à quoi et comment leur épargne est utilisée dans un souci d'éthique et de solidarité. Les institutions de finance solidaire informent périodiquement leurs financeurs et épargnants, par l'intermédiaire de bulletins d'information, des entreprises, des associations et des porteurs de projet qui ont bénéficié de prêts ainsi que de l'utilité sociale de leurs activités. Dans certaines expériences, la médiation avec les épargnants est directe puisqu'il y a rencontre, voire accompagnement, des porteurs du projet à qui l'on fait crédit.

Ces exemples témoignent de l'importance de la prise de parole et de la délibération collective dans la création et la gestion d'activités économiques à finalité sociale. Pour autant, ces initiatives solidaires renvoient davantage à un espace commun de gestion qu'à un espace public. Une régulation des échanges économiques par une parole collective ne suffit pas pour assurer la « publicité » des initiatives et faire des pratiques d'économie solidaire un enjeu de politiques publiques. À quelles conditions peut-on parler d'espaces publics de proximité et en quoi cela

---

<sup>167</sup> Par exemple la fédération Artisans du Monde a participé avec d'autres associations et syndicats aux campagnes du Collectif de l'éthique sur l'étiquette, [https://ethique-sur-etiquette.org/..](https://ethique-sur-etiquette.org/)

concerne-t-il les initiatives d'économie solidaire ? Quatre acceptions peuvent être repérées dans les textes et les pratiques (Fraisie 2003, 2011).

*Quatre acceptions des espaces publics de proximité*

- L'espace public peut être compris comme un espace intermédiaire de médiation entre la sphère domestique et la sphère publique.

Parce que les initiatives d'économie solidaire, notamment dans le domaine des services de proximité, permettent une socialisation et une publicisation de besoins (garde des jeunes enfants, aide aux personnes âgées...) qui étaient, et en grande partie demeurent, pris en charge dans le cadre de la famille ou du voisinage, voire de l'économie informelle, elles se situent à la conjonction de la sociabilité primaire et de la sociabilité secondaire (Caillé, 1986).

- L'espace public est aussi lieu de confrontation et de négociation des différentes parties prenantes (usagers, bénévoles, professionnels, pouvoirs publics...) d'une activité socio-économique.

L'émergence en Europe d'entreprises sociales (Borzage, Defourny, 2001) dont la création, l'appropriation et la direction associent formellement plusieurs parties prenantes (*multistakeholders*) ou sociétaires (multisociétariat) favorise de nouvelles formes de construction et de cogestion publique de services locaux d'intérêt général.

- L'espace public est aussi utilisé comme méthode dans la construction de services solidaires.

Permettre aux promoteurs d'activités solidaires de présenter lors de réunions publiques les réussites mais aussi les difficultés de leur projet constitue, pour un certain nombre de réseaux et de structures d'appui, une étape méthodologique à part entière dans la construction des activités et des emplois solidaires. Ce faisant, les initiatives d'économie solidaire permettraient, au-delà d'une reconnaissance des capacités de professionnels, aux usagers et aux bénévoles de créer de la richesse, de faciliter une reconnaissance des personnes par l'apprentissage de la parole publique.

- L'espace public peut être appréhendé comme lieu de régulation sectorielle et de reconnaissance de la pluralité des logiques économiques sur un territoire.

L'espace public peut alors être l'espace intermédiaire d'une interpellation et d'une négociation avec les pouvoirs locaux et les autres acteurs économiques visant à la construction de politiques publiques locales qui reconnaissent la spécificité des initiatives d'économie solidaire. On se rapproche ici des tentatives de co-construction de certaines politiques locales de l'ESS (cf. partie I.2).

Ces acceptions des espaces publics de proximité se démarquent donc d'une perspective de démocratisation économique réduite à des modalités de gouvernance et de prise de décision spécifique dans l'entreprise. Elles vont plus loin que la simple reconnaissance d'un espace gestionnaire, fût-il démocratique, dans une organisation productive. Reste que dans la plupart de ces configurations, il s'agit bien d'espaces publics de proximité au sens où ils sont circonscrits à un territoire infranational et restent fondés sur des interactions personnalisées et réciproques entre des parties prenantes faisant un usage limité des grands médias et de la prise à partie de l'opinion publique. On peut d'ailleurs se demander si derrière la référence à la proximité, il n'y a pas implicitement une visée normative d'un idéal démocratique où la communication publique laisserait plus de place aux vécus des participants qu'aux dispositifs institués de la démocratie représentative (élection, parlement, partis politiques), de la démocratie de l'opinion (médias et sondages) et d'une démocratie numérique (réseaux sociaux).

#### *De la démocratie économique à la démocratie plurielle ?*

Cette acceptation de l'espace public comme possible espace de régulation d'initiatives socio-économique rompt avec les définitions originelles de l'espace public pensé à partir d'une autonomie et d'une séparation du politique et de l'économique. L'espace public a d'abord été conceptualisé comme un espace politique de délibération entre citoyens détachés des préoccupations matérielles de l'existence.

Dans l'acception arendtienne (Arendt, 1983), l'action politique suppose une autonomisation radicale de l'espace public par rapport aux activités économiques qui relèvent du domaine privé. Autrement dit, le travail humain défini comme activité de reproduction de la vie et l'œuvre définie comme activité de fabrication d'objets artificiels différents du milieu naturel ne peuvent donner lieu à une vie politique authentique. Poussée à l'extrême, la confusion entre l'économique et le politique, entre le travailleur et le citoyen, est une tendance dangereuse de la modernité qui peut conduire à abolir la distinction entre domaine public et domaine privé. De notre point de vue, l'enjeu est de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions des espaces de production et de transaction peuvent également émerger des espaces publics de débat.

Auteur de référence du concept d'espace public comme fondement d'une démocratie délibérative, Habermas considère également l'économie comme une sphère institutionnelle distincte, au même titre que l'État, la famille et l'espace public. Se référant historiquement à la société civile bourgeoise du XVIII<sup>e</sup> siècle, la sphère publique désigne la « sphère des personnes privées rassemblées en un public » qui font un « usage public du raisonnement » et qui, grâce

à cet échange d'opinions, constituent une sphère critique face au pouvoir établi (Habermas, 1988). Pour permettre une délibération fondée sur un agir communicationnel, c'est-à-dire sur une « intersubjectivité supérieure des processus d'entente » (Habermas, 1997, p. 323), des espaces autonomes du pouvoir de l'État et des intérêt économiques doivent être institués. Pour Habermas, une « politique de la délibération » repose sur la qualité des procédures de la démocratie représentative mais aussi sur « un réseau communicationnel d'espaces publics politiques ». Les associations sont identifiées comme « les éléments informels de l'espace public général » (*Ibid.*, p. 333). Pour autant, il considère exclusivement les associations de plaidoyer (Laville, 2015, p.422) ne prenant pas en compte des initiatives citoyennes à caractère économique.

La démocratisation de l'action publique passe par une amélioration des procédures permettant à des citoyens de participer à la discussion publique. La démocratie délibérative inspiré d'Habermas est aujourd'hui un des courants de la démocratie participative (Blondiaux, 2008). La démocratie plurielle est avant tout envisagée par un élargissement et un assouplissement des conditions de la représentation politique (non cumul des mandats, parité, etc.) et par la multiplication de dispositifs participatifs complémentaires aux élections. Une des limites de l'espace public habermassien, comme d'autres approches de la démocratie participative, est qu'elle n'intègre pas la problématique de la démocratisation de l'économique. L'imaginaire égalitaire et démocratique des sociétés modernes ne saurait s'arrêter aux portes des entreprises et des supermarchés. Au-delà de cette visée normative, séparer radicalement ce qui relève de l'engagement politique de l'activité économique, c'est sous-estimer empiriquement que la constitution d'espaces publics puisse émerger à partir du vécu des personnes, y compris dans des actes économiques de la vie quotidienne en tant que travailleurs, usagers, épargnants ou consommateurs.

### *Conclusion sur l'espace public de proximité*

L'idée que les espaces publics de proximité puissent être envisagés comme des espaces communs de coordination et de régulation des activités économiques a retenu l'attention. La définition proposée dans mon article a été reprise par Roustang (2006), Lemaître (2009), Dacheux, Goujon (2013). Ils font leur l'hypothèse que la délibération collective à partir d'initiatives solidaires puisse être un mode de coordination économique qui se démarque à la fois de la simple recherche d'un équilibre entre une offre et une demande sur un marché régulé par les prix et de l'application d'une règle administrative, venant de la puissance publique.

Dacheux et Goujon (2016) s'appuient sur l'exemple des espaces publics de proximité de l'économie solidaire pour envisager la délibération comme un autre paradigme économique.

La définition a été mobilisée de manière moins normative pour rendre compte de matériaux empirique. Ainsi, Isabelle Hillemkamp (2009, p.236) analyse les échanges et les discussions dans les réunions entre les producteurs et les organisations d'économie solidaire en Bolivie comme « des espaces communs de gestion au sens de Laurent Fraisse (2003), indispensables à la coordination de la production et de la commercialisation et au maintien des liens avec les organisations de niveau supérieur ».

En conclusion, on peut se demander si l'accent mis sur la dimension socio-politique à travers l'accès à l'espace public de citoyens à partir d'activités économiques ne masque pas la fragilité économique des initiatives solidaires. L'entreprise apparaît de moins en moins comme le lieu d'une possible démocratisation de l'économie dans une économie globalisée. Les contestations se déplacent sur le terrain des régulations économiques. Les initiatives solidaires n'ayant pas la prétention de concurrencer économiquement l'économie conventionnelle dans la satisfaction des besoins de population, il s'agit plutôt de contenir politiquement un processus de marchandisation de la société en faisant place à d'autres manière d'entreprendre, de produire et d'échanger. Faute de pouvoir agir sur les centres de décisions et de management des entreprises, c'est d'abord sur les territoires que les représentations et les régulations de l'économie semblent en mesure d'être influencées par l'organisation en réseau d'espaces publics autonomes. La préservation d'espaces de délibération autonomes et non institutionnels, animés par les acteurs de l'ESS et articulés aux instances officielles de concertation est d'ailleurs une des conditions identifiées pour coconstruire les politiques locales de l'ESS (cf. partie I.2).



### **II.1.1.3. L'organisation en réseau comme mutation de l'action solidaire et associative ?**

Les espaces publics de proximité ne sont pas des processus spontanés. Le cadrage des problèmes, l'agenda des rencontres, les modalités de prise de paroles, les acteurs et organisations participantes sont autant d'enjeux qui conduisent à interroger sur l'organisation de ces arènes délibératives. Ma participation comme chercheur du CRIDA à la structuration de l'Inter-réseaux pour l'économie solidaire (1998-2005) et mon implication dans le pôle de socio-économie solidaire (2000-2006), réseau et *think tank* international, ont été des expériences privilégiées pour comprendre comment les initiatives solidaires s'organisaient pour faire valoir leurs visions et leurs pratiques dans le débat public. Dans les deux cas, j'ai constaté une méfiance et la déception des acteurs de l'économie solidaire vis-à-vis des modes d'organisations politiques, syndicales et associatives traditionnels. Elles les ont poussé à expérimenter des formes d'organisation en réseau d'espace public au niveau tant local qu'international. Ces expérimentations n'étaient pas sans faire écho à l'organisation du mouvement altermondialiste et des forums sociaux mondiaux auxquels participaient les regroupements nationaux et continentaux de l'économie solidaire.

Ces deux expériences ont été l'occasion d'une réflexion sur l'organisation en réseau de l'action associative et solidaire. Notre hypothèse est la suivante : l'organisation en réseau des acteurs de l'économie solidaire participe des tentatives de pratiquer une action collective plus horizontale induisant des structures de second niveau différentes des modèles tels que les partis, les syndicats et les fédérations associatives. Aussi, le réseau est considéré ici comme une troisième manifestation de la dimension socio-politique de l'économie solidaire.

Ces deux expériences ont été l'occasion d'une production de connaissance originale appelée « participation observante ». Nous en discutons les enjeux épistémologiques dans la première partie « Retour sur mon parcours de recherche ». Mon implication comme chercheur a facilité l'accès à un matériau empirique riche (mails, comptes-rendus, prise de position, thématiques des débats, etc.) utilisé lors de retours réflexifs dans le cadre de communications et publications (Fraisie, 2002, 2007). De manière synthétique, il est possible de décomposer le processus de participation observante en plusieurs étapes : surgissement de questionnements liés à une situation vécue dans la durée, puis analyse descriptive sur la base des matériaux accumulés au cours de l'action et, enfin, mise en perspective conceptuelle mobilisant des références théoriques reconnues. Sur le plan théorique, mes réflexions sur l'organisation en réseau ont notamment été influencées par les ouvrages de Jacques Ion sur la fin des militants et celui de

Luc Boltanski et Eve Chiapello (1999) sur le réseau comme idéologie et forme d'organisation emblématique du nouvel esprit du capitalisme.

*Le réseau, un dépassement des formes traditionnelles d'organisation du « social » ?*

Le réseau serait devenu le principe organisateur des sociétés contemporaines. C'est en tout cas un des concepts clés utilisés pour penser les contours des sociétés de l'information (Castells, 1998), les mutations du capitalisme (Boltanski, Chiapello, 1999), l'encastrement des marchés dans les relations sociales (Granovetter, 2000), les nouvelles formes d'activisme et d'action collective (Castells, 2012). L'organisation en réseau n'est pas réservée aux réseaux sociaux ou aux multinationales, elle est également au cœur des dynamiques de la société civile au niveau mondial autant que local. Des manifestations altermondialistes aux mouvements des *indignados* en passant par la conduite de projets associatifs à partir de coopérations territoriales, l'organisation en réseau traverse les nouveaux mouvements contestataires comme des initiatives de développement local.

Par organisation en réseau, on entend *un mode d'action collective fondé sur des relations personnalisées et de confiance, plus ou moins formalisées, où la légitimité des processus de décisions repose moins sur l'élection et l'adhésion durable que sur la participation effective des projets définis sur la base d'une mutualisation ponctuelle et renouvelée d'informations, de contacts et de ressources.*

Certaines évolutions ont conduit à faire de l'organisation et de la gouvernance en réseau une des tentatives de dépassement des formes traditionnelles d'organisation du « social » héritées de la période industrielle, notamment dans la mouvance de l'économie solidaire et une partie du monde associatif<sup>168</sup>. De même que les partis politiques et les syndicats traversent une crise de légitimité, les fédérations associatives et le regroupement historique de l'économie sociale n'ont plus le monopole de mode de structuration d'actions collectives. Bien sûr, partis, syndicats et fédérations perdurent et leurs actions demeurent indispensables à la vie politique, économique et sociale. Mais ces organisations coexistent lorsqu'elles ne sont pas concurrencées ou questionnées par des modes d'action et de gouvernance en réseau. D'autant que le processus de formalisation de l'organisation en réseau est parfois utilisé comme un synonyme de regroupements ou collectifs solidaires ou associatifs.

---

<sup>168</sup> Pour une analyse plus exhaustive des enjeux de l'organisation en réseau, L. Fraisse, « S'organiser en réseau : une mutation de l'espace public associatif », in F. Haeringer, F. Traversaz (dir.), *Conduire le changement dans les associations*, Dunod, 2002.

Dans la mouvance solidaire et une partie du milieu associatif, la structuration en réseaux répond à une triple transformation. D'abord, une défiance croissante dans les formes de la représentativité politique. Le système fédératif fonctionne sur une base électorale qui a souvent conduit à reproduire les mécanismes de la démocratie représentative dans les organisations sociales. Structure fédérative, représentation de l'adhérent, organisation hiérarchique pyramidale, prééminence d'une démocratie par délégation, légitimité par la masse (nombre d'adhérents) sont les principales facettes repérées par Ion (1997) dans sa description du modèle associatif français. Or, ces fédérations associatives n'échappent pas aux critiques adressées aux formes de gouvernement représentatif. Concrètement, cette défiance se manifeste par des réserves face au caractère formel des statuts de l'économie sociale (les formes mutualiste, coopérative et associative ne suffisent pas à garantir un fonctionnement démocratique), par l'émergence de collectifs cherchant à fonctionner durablement dans l'informel plutôt que de passer par la structuration juridique (association loi 1901), par la réticence à l'égard des formes traditionnelles de délégation et de représentation perçues comme autant de risques de captation du pouvoir et de la parole par quelques dirigeants.

L'organisation en réseau reflète également les mutations des formes de militantisme et des formes d'engagement. Alors que les mobilisations militantes et bénévoles s'inscrivaient dans des organisations combinant appartenances territoriales ou professionnelles fortes et valeurs idéologiques ou religieuses transcendantes, l'engagement dans le réseau associatif est à la fois plus faible et plus personnalisé. Engagement faible car rien n'oblige un membre d'un réseau à soutenir ou à investir une action menée par d'autres membres du réseau. D'ailleurs, il peut s'en éclipser à tout moment sans avoir le sentiment de trahir son groupe ou sa famille d'appartenance. Le réseau est la figure typique d'une militance à la carte. Dans le réseau, les liens sont à l'état de potentialité. C'est l'engagement des membres dans la réalisation d'un projet ou d'une action qui concrétise leurs liens et valide leurs valeurs communes. Autrement dit, le lien social ne précède plus l'action, il devient la finalité même de celle-ci. Engagement personnalisé également, car il n'est plus question de se sacrifier pour la bonne cause mais de se réaliser soi-même en choisissant son projet et ses partenaires. L'épanouissement personnel devient aussi important sinon plus que les objectifs collectifs poursuivis.

Enfin, la gouvernance en réseau présenterait une certaine efficacité organisationnelle. Le réseau est la forme par excellence d'un fonctionnement par projet qui mobilise dans un temps limité des acteurs divers et des ressources plurielles. Alors que la forme fédérative cherche à rassembler des acteurs et des organisations du même type à travers une division stable et

hiérarchique des tâches et des fonctions, le réseau permet de mobiliser des acteurs aux statuts et ressources différents selon des formes de coopération horizontale qu'il faut à chaque fois renégocier. Le réseau associatif serait plus à l'écoute et plus réactif à l'évolution des demandes sociales. Il constituerait une forme de mobilisation des ressources favorable à la créativité et à l'innovation sociale, là où l'association classique consacre, au-delà d'une certaine taille, une partie croissante du temps et de l'énergie de ses membres à chercher les moyens nécessaires à la reproduction de sa structure. Moins bureaucratique, le réseau est également moins concentrateur de ressources et moins suspect d'absorber une partie croissante des financements à son fonctionnement interne.

### *Les limites de l'organisation en réseau*

Pour autant, la gouvernance en réseau repose sur un équilibre fragile qui peut rapidement s'éloigner du renouvellement des pratiques de gouvernance associative et démocratique. Aussi est-il important de souligner les ambivalences et les limites de l'organisation en réseau qui ne répond que partiellement aux enjeux qu'elle est censée surmonter.

Une première limite tient aux formes de participation et au dépassement des apories de la représentation. En l'absence de président, de bureau et de conseil d'administration, le réseau court-circuite les modes classiques de décisions et de représentation car il n'y a pas un lieu central du pouvoir, il n'y a pas de places à conquérir. L'intérêt de ce mode d'organisation est que l'accès à la reconnaissance et au pouvoir passe moins par l'accession aux postes officiels que par l'investissement effectif de ses membres dans des actions concrètes. La légitimité tient moins à l'élection et à l'exercice d'une fonction qu'aux compétences et à la capacité à mobiliser les membres du réseau autour d'un projet collectif. Pour autant, le fonctionnement informel et décentralisé ne garantit aucunement un fonctionnement démocratique auquel les acteurs associatifs sont souvent plus sensibles qu'ailleurs. Les prises de décisions importantes n'étant plus déléguées, elles se font par la recherche du consensus entre ceux qui se mobilisent et activent le réseau. Faire reposer la légitimité et la représentativité des décisions confiées projet par projet à ceux qui en prennent l'initiative renvoie à l'inégale disponibilité et mobilité des membres au sein du réseau. Le réseau est d'autant plus exposé au jeu de stratégies de pouvoir et des rapports de force que ses membres disposent de ressources relationnelles très inégales. Autre aporie de la représentativité, les institutions, qu'il s'agisse des médias, des pouvoirs publics ou des financeurs, demandent, voire exigent un représentant, un interlocuteur unique, visible et légitime. Sauf à parvenir à désigner des mandataires au coup par coup au gré des sollicitations ou une représentation collective et tournante en fonction des projets, le risque est

bien évidemment que ce soit les médias et les pouvoirs publics qui choisissent et désignent eux-mêmes leur interlocuteur en lieu et place des membres du réseau.

Une ambivalence tient également à la précarité et à l'exclusivité des liens sociaux que le réseau produit. Le réseau valorise l'actif par rapport au passif, le mobile par rapport à l'immobile. Chacun est normalement libre d'activer le réseau, de saisir les opportunités que permettent les contacts entre ses membres. Y appartenir ne garantit ni place, ni rôle reconnu et assuré par un collectif. La réciprocité suppose un investissement régulier qui ne supprime pas l'incertitude plus ou moins forte sur la pérennité des liens au-delà de la réalisation d'un projet. À l'inverse, l'inactivité est potentiellement source de marginalisation. Le sentiment d'appartenance est précaire. D'ailleurs, certains réseaux disparaissent une fois leur objectif atteint, ce qui n'empêche pas certains de leurs membres de recomposer un autre réseau autour d'un nouveau projet.

Autre aspect que Luc Boltanski et Eve Chiapello (*op.cit.*, 1999) ont bien souligné, le négatif de l'intégration par le réseau est la figure de l'exclu, de l'individu sans lien. L'accès à des réseaux devient un enjeu de l'intégration sociale. Plus on appartient et participe à différents réseaux plus on est intégré socialement. Les membres d'un réseau ont tendance à privilégier l'adhésion de membres qui ont « un carnet d'adresses » et donc à exclure ceux qui ont peu de ressources relationnelles. Il y a d'autant moins de contrainte à être solidaire et d'obligation à agir avec les plus démunis que la légitimité du réseau repose moins sur l'adhésion à une association que sur la disponibilité des compétences mobilisables à une participation effective à une action collective. À ce titre, le réseau tend à favoriser les regroupements de personnes possédant un même capital social et culturel. Autrement dit, l'organisation en réseau favorise une mixité sociale et professionnelle horizontale qui, tout en valorisant les spécificités et compétences de chacun, suppose idéalement une égalité devant les opportunités offertes par le réseau.

Dernière limite, l'efficacité du réseau est menacée par les comportements opportunistes et l'excès de formalisme. Le réseau n'est jamais à l'abri des phénomènes de « passager clandestin ». Rien ne garantit que quelqu'un ne tirera pas à son profit une information qui circule au sein du réseau sans en faire profiter en retour d'autres membres. Il y a toujours le risque que quelqu'un tire la couverture à soi sans jouer le jeu de la réciprocité. D'autant que l'absence de structure juridique complique l'affectation de financements au sein du réseau et le contrôle sur les dépenses. Quelle sera la structure gestionnaire des fonds mobilisés pour la réalisation d'un projet ? Comment s'assurer que ceux qui se mobilisent dans la réalisation d'un projet seront rémunérés à hauteur de leur apport ? Non seulement le « retour sur

investissement » n'est pas formellement garanti, mais les possibilités d'exploitation par d'autres membres ne sont pas exclues dans la mesure où la répartition des financements dépend d'accords informels qui n'offrent pas toujours des possibilités de recours en cas de litige.

*Le réseau : entre gestion stratégique des intérêts et fonctionnement démocratique renouvelé*

Tenant compte des limites de l'organisation en réseau, trois configurations possibles ont été repérées :

- le réseau comme moyen de gestion stratégique des intérêts ;
- le réseau comme milieu innovateur et étape vers l'institutionnalisation ;
- le réseau comme fonctionnement démocratique renouvelé.

Dans la première configuration, le réseau est considéré comme un moyen de gestion stratégique des intérêts. La dimension instrumentale et stratégique du réseau prédomine par rapport à la capacité de formulation d'un projet collectif. Le réseau est une organisation de gestion souple des intérêts des acteurs associatifs. Il est un opérateur de sélection sociale par auto-reconnaissance réciproque d'organisations et de personnes appartenant à un même milieu. Ici, les membres du réseau sont à la fois partenaires et concurrents potentiels. Le réseau devient un instrument autonome de régulation de la compétition entre associations perçues comme légitimes à agir dans un même champ d'activité professionnelle et militante. L'accès au réseau permet de s'informer, de rester en contact, d'être à l'affût des opportunités de travail, d'avoir accès aux pouvoirs institutionnels sans impliquer un engagement militant ou professionnel contraignant. En revanche, la construction d'une parole collective n'est souvent qu'à l'état de potentialité. La définition d'un intérêt commun est possible, mais il sera avant tout utilitaire et stratégique plutôt que fondé sur des valeurs partagées et une vision commune de l'avenir. Cette version minimale du réseau est efficace pour mobiliser ponctuellement des acteurs aux intérêts hétéroclites face à une menace extérieure (changement législatif, inflexion des politiques publiques, concurrence du privé, etc.). Mais cela peut également déboucher sur une forme d'autosurveillance réciproque qui neutralise toute velléité d'action collective.

Une autre figure est celle du réseau comme milieu innovateur. Partant du constat que l'innovation se fait bien souvent à la marge du milieu associatif institutionnalisé, l'appartenance à un réseau est perçue par certains responsables associatifs comme un espace permettant de s'ouvrir à de nouveaux acteurs, de nouvelles idées, de nouvelles pratiques sans remettre en cause à court terme les objectifs et le fonctionnement de l'association dans laquelle ils travaillent. Le réseau leur permet d'être en contact avec d'autres milieux, de s'affranchir plus

facilement des contraintes statutaires pour sortir des sentiers battus et de la routine professionnelle. Dans une vision plus dynamique, le réseau serait la première étape vers la structuration et l'institutionnalisation. Cette forme d'action correspondrait au temps de gestation indispensable à la création de la confiance entre acteurs, à l'expérimentation sociale, à la vérification des engagements réciproques de chacun. Il s'agirait d'une période nécessaire à l'élaboration d'une identité collective autour de valeurs partagées, à la formulation de propositions politiques communes. Bref, le réseau est un processus d'essais et d'erreurs qui, à travers des projets économiques, politiques et sociaux limités dans le temps, dessine les contours d'un collectif en voie de structuration.

Ces deux premiers modèles du réseau comme espace de gestion stratégique et milieu innovateur ne sont pas propres au fonctionnement associatif et solidaire. En revanche, ce qui l'est davantage, c'est la recherche d'une forme renouvelée de démocratie. La gouvernance en réseau conduit à des formes de représentation et d'adhésion autour de projets partagés où la légitimité des personnes repose sur l'engagement à coopérer collectivement à leur réalisation effective. L'élection des représentants et la cotisation des membres ne sont plus les marqueurs de légitimité d'un collectif. D'une certaine manière, la participation au projet de membres du réseau est en soi une première forme d'approbation des personnes qui en sont à l'origine. On « vote » en s'investissant effectivement dans l'action proposée. La représentation des parties prenantes impliquées se construit et se légitime en même temps que le projet, mais n'est pas un préalable à l'action. Idéalement, on ne cherche pas des projets parce qu'on est l'élu d'un collectif, on devient responsable parce que les parties prenantes du projet vous désignent. D'une certaine manière, la participation au projet de membres du réseau est en soi une première forme d'approbation des personnes qui en sont à l'origine. Pour éviter que le fonctionnement en réseau ne débouche sur nouvelle forme de démocratie capacitaire, il faut prendre en compte les inégalités de mobilité et les inégalités relationnelles entre les participants. Le réseau et ses projets doivent contribuer à « une égalité des chances de mobilités » (Boltanski, Chiapello, p.488). L'organisation réticulaire de l'action collective doit également faciliter « une mutualisation et une redistribution des contacts, des relations et de compétences ». Il faut éviter que les projets collectifs ne renforcent et n'élargissent que les liens de personnes les mieux dotées relationnellement sans améliorer la capacité des plus en retrait, des moins actifs à nouer des contacts et à participer aux débats. C'est à ces deux conditions que l'exigence démocratique d'une participation réelle de tous par le réseau est envisageable.

### *Conclusion sur l'organisation en réseau*

En conclusion, tout en recoupant une tendance réelle et une aspiration d'acteurs de l'économie solidaire à d'autres formes d'action collective, il n'est donc pas question de faire du réseau l'alpha et l'oméga de son organisation et de son expression. Ses militants et ses professionnels doivent tenir compte des réalités de la gouvernance en réseau sans pour autant l'ériger en nouveau paradigme qui viendrait supplanter des formes de prise de décision, de modes de représentation et de formes de participation plus anciennes. Au-delà d'une opposition analytique entre l'horizontalité du réseau et la verticalité des fédérations, la réalité invite à penser leur articulation, voire leur combinaison.

Au vue du fonctionnement actuel du Mouvement pour l'économie solidaire, le réseau aura plus été une étape transitoire dans les années 1990 vers des formes d'organisations et de représentations plus classiques (une association avec un président, un conseil d'administration et des membres cotisants). L'organisation en réseau a eu une certaine efficacité symbolique. La création du secrétariat d'État à l'Économie solidaire en 2000 n'a pas été le résultat d'une proposition inscrite dans le programme d'un parti ou d'une revendication d'une fédération mais de l'activation de liens diffus entre élus, militants, organisations et initiatives.

Nos travaux n'ont pas pleinement pris en compte Internet et les réseaux sociaux. Au début des années 2000, ils n'avaient pas l'emprise sur la vie sociale qu'ils ont aujourd'hui. Les liens entre réseaux sociaux et nouvelles formes d'actions collectives sont devenus un thème de recherche majeur de la sociologie des mouvements sociaux si l'on considère leur rôle structurant dans l'organisation d'événements aussi différents que les forums altermondialistes, les « printemps arabes » ou les gilets jaunes.

Quelques publications ont fait écho à nos réflexions. L'organisation en réseau est mobilisée pour comprendre la dynamique des regroupements en faveur de l'économie sociale et solidaire en Europe. Elle apparaît comme « le moyen d'avancer sur des projets en commun sans que la diversité des situations et des positions apparaisse comme un frein à l'action » (Bouvain, 2016, p.3). À l'échelle européenne, les regroupements se dénomment d'ailleurs « plate-forme », « forum » ou « réseau » et ne revendiquent pas ouvertement un fonctionnement de fédération représentative.

Au-delà de l'économie solidaire, l'organisation en réseau est révélatrice de nouvelles cultures militantes. Ainsi, il est fait référence à notre publication dans une thèse sur le parti des Verts



(Coulon, 2011) et plus précisément à propos de la constitution d'Europe Écologie – Les Verts (EELV). Rappelons qu'historiquement les militants et les associations écologistes ont longtemps été réticents à se constituer en parti politique. « Les acteurs de l'organisation des Verts font ainsi très souvent référence au réseau pour qualifier certaines de leurs actions collectives. » (Coulon, 2011, p. 67). Entre 2008 et 2010, la création d'EELV avait pour objectif de rassembler la mouvance écologiste au-delà du parti et de susciter l'engagement de personnalités (Daniel Cohn-Bendit, José Bové, Yannick Jadot, Eva Joly) lors des élections européennes de 2009 sans les obliger à adhérer aux Verts. À l'époque, l'idée d'une coopérative a été lancée pour promouvoir un autre mode d'organisation politique que le parti. La constitution d'EELV a « permis de capitaliser sur les deux formes organisationnelles, le parti établi sur un modèle fédératif et la structure souple établie sur *le modèle du réseau*. » (*Ibid.*, 2011, p. 2014).

Enfin la notion de réseau, renvoyant à des modes organisationnels privilégiant l'horizontalité, l'absence de centralité et la mobilité, a pu également être associée à la structuration du mouvement altermondialiste. Geoffrey Pleyers (2009) souligne que « la valorisation de structures réticulaires moins hiérarchiques par les militants » a en partie contrebalancé la loi « loi d'airain de l'oligarchie » de Robert Michels et les processus d'institutionnalisation et de bureaucratisation des mouvements sociaux.

Par ailleurs, Pleyers identifie deux cultures politiques dans la valorisation de la forme réseau. La première culture y voit une structure efficace pour organiser une mobilisation à l'échelle internationale face à la multiplicité des enjeux politiques, sociaux et culturels soulevés par leur mouvement. D'autres militants la considèrent comme « une forme d'organisation qui favorise des relations démocratiques et horizontales au sein du mouvement ». Ces deux cultures du réseau ne sont pas sans faire écho aux configurations présentées précédemment : le réseau comme gestion stratégique des intérêts pluriels ou comme fonctionnement démocratique renouvelé.

#### **II.1.1.4. Changement social et économie solidaire**

Les composantes de l'économie sociale et solidaire insistent sur les spécificités organisationnelles qui les rassemblent. La loi de 2014 définit ainsi l'ESS comme « un mode d'entreprendre ». Les divergences se repèrent dès qu'il s'agit de se positionner sur les modes de régulation de leurs activités. Par exemple, entrepreneurs sociaux et responsables associatifs n'ont pas les mêmes positions sur la progression de la commande publique (appel d'offre, délégation de service public). La frilosité est encore plus marquée lorsqu'il s'agit de caractériser la contribution de l'ESS à un projet de société.

Une des particularités de l'économie solidaire est de sortir d'un rapport acritique au marché et d'assumer une vision normative sur le changement social. La participation de ses acteurs et réseaux aux forums sociaux mondiaux en témoigne. Son inscription dans la mouvance altermondialiste s'explique parce que l'économie solidaire constitue une réappropriation citoyenne des questions économiques dans un contexte de marchandisation de la vie sociale et d'affaiblissement des régulations étatiques. C'est pourquoi les initiatives d'économie solidaire sont associées aux nouveaux mouvements sociaux économiques qui, articulant contestation et expertise, visent à réintroduire du débat public et des régulations démocratiques sur les normes dominantes de production, de consommation et d'épargne.

Pourtant, l'affichage et l'engagement avec les nouveaux mouvements contestataires n'allait pas de soi. Seule une partie du vaste ensemble d'initiatives socio-économiques et d'entreprises qui, selon les pays et les contextes historico-institutionnels, est regroupée sous les appellations d'économie solidaire, d'économie sociale, de tiers secteur, d'économie populaire ou encore d'entreprises sociales, percevait l'alliance avec le mouvement altermondialiste comme un enjeu stratégique.

Cette situation n'est pas nouvelle. Issus de plusieurs traditions politiques, du socialisme associationniste au catholicisme social, les mouvements coopératif et mutualiste ont longtemps entretenu des relations ambivalentes avec les mouvements ouvrier et syndical (Azam, 2003). Cette ambivalence s'explique par les tensions qui traversent activités d'économie solidaire et entreprises sociales selon que prédominent, dans leurs discours et leurs pratiques, des logiques d'adaptation, de compétition, de régulation ou de transformations des institutions économiques et en particulier des marchés.

La caractérisation des visions d'une autre économie sous-jacente à l'économie solidaire est passée par une compréhension des discours, références et propositions des acteurs et réseaux

de l'économie solidaire à l'occasion des premiers forums sociaux mondiaux (2002-2006). Là encore, la méthode relève d'une participation observante. Ma collaboration à l'organisation, l'animation et la restitution des débats sur l'économie solidaire lors de plusieurs forums a été l'occasion de mieux saisir les thématiques mises en avant par les acteurs, de recueillir des manifestes et des publications.

### *Le refus d'être assigné à la gestion de la pauvreté*

Si l'inscription des acteurs et réseaux de l'économie solidaire aux forums sociaux peut être vue comme un refus de se voir assigner un rôle de gestion de la pauvreté dans un secteur philanthropique au Sud ou dans un tiers secteur d'insertion sociale, complément des États-providence au Nord, il n'y a pas pour autant unanimité dans les modèles de développement et les stratégies de changement social. L'intérêt, mais aussi les limites des débats autour de l'économie solidaire et de la mondialisation dans des lieux comme les forums sociaux, a été d'inciter les intervenants à assumer et à préciser la visée normative souvent implicite de leur conceptualisation ou de leur pratique.

Si l'ensemble des acteurs et réseaux de l'économie solidaire se retrouve globalement dans la rhétorique de rejet du néo-libéralisme qui réduirait leur action à la gestion de la pauvreté, la désignation d'un adversaire commun ne suffit pas toujours à créer une identité collective et à faire mouvement autour d'un projet de société. Ils refusent une position purement dénonciatrice et s'accordent sur le fait qu'il faut à la fois résister et construire, protester et proposer en s'appuyant sur des pratiques de citoyenneté économique. Cependant, la diversité statutaire et sectorielle, l'absence d'un vocabulaire commun, la faiblesse des réseaux organisés au niveau international, conduisent à différentes stratégies de changement selon que les logiques entrepreneuriales ou d'entraide mutuelle propres à l'économie solidaire sont jugées par ses promoteurs comme compatibles ou non avec une attitude revendicatrice ou contestataire.

On peut percevoir dans cette dispersion des acteurs sociaux et dans cette diversité des logiques d'action les difficultés de l'économie solidaire comme du mouvement altermondialiste à faire mouvement social au sens tourainien (Touraine, 1978). On peut y voir également l'émergence d'un nouveau répertoire de l'action collective (Tilly, 1986 ; Neveu, 2002) dans un contexte historique caractérisé par la mondialisation, la protestation, la méfiance envers les rhétoriques de la rupture et de la prise du pouvoir, l'individualisation et la professionnalisation de l'engagement militant et l'organisation en réseau des espaces publics. On peut enfin y voir, et

c'est l'option ici privilégiée, une opportunité d'un réexamen des conceptions du changement social.

Si l'on considère que le changement social doit combiner au moins une vision partagée, c'est-à-dire la capacité à proposer un projet de société et une stratégie de mobilisation des acteurs sociaux, il nous semble possible de dégager, à partir des différents débats autour de l'économie solidaire lors des forums sociaux, différentes stratégies de changement face à la mondialisation. Sans doute, vaut-il mieux parler de sensibilités que de véritables projets politiques. Nous les présentons ici sous la forme de quatre scénarios en fonction de leur analyse de l'action économique qu'ils mènent et de leur pertinence.

#### *Le scénario social libéral*

Ce scénario intègre un projet politique minimal qui est celui de la reconnaissance des entreprises sociales sur le marché. Une autre économie est possible signifie avant tout qu'une autre entreprise est possible. Dans un contexte de libéralisation des échanges au niveau continental (Union européenne-UE, Area de Libre Comercio de las Américas-Alca) et international (OMC), l'enjeu est de faire reconnaître comme légitimes à la fois d'autres statuts juridiques d'entreprise que la société de capitaux, d'autres formes d'entrepreneuriat que la création individuelle d'entreprise, d'autres formes de financement que l'émission d'actions sur les marchés financiers.

Certaines propositions politiques d'un tel scénario sont d'ores et déjà en discussion, comme par exemple la reconnaissance au niveau de l'UE des statuts des mutuelles, des coopératives et des associations comme le revendiquent les réseaux européens de l'économie sociale. À l'heure de l'emprise des marchés financiers et de la *corporate governance*, ces statuts représentent des garanties particulières quant à la territorialisation des activités et aux possibilités de combiner activité économique et action sociale.

Une autre voie complémentaire à celle d'une reconnaissance statutaire est la démonstration de la production d'utilité sociale ou de la contribution à l'intérêt général des entreprises sociales. À travers la mise en place de nouveaux outils ou de procédures de certification sociale ou de labellisation, ces entreprises sociales pourraient faire valoir leur performance sociale comme un avantage compétitif face à la concurrence et dans l'accès aux marchés publics ou pourraient bénéficier d'avantages fiscaux et réglementaires spécifiques.

Dans tous les cas (reconnaissance statutaire, utilité sociale), le marché comme mode de régulation des échanges n'est pas vraiment contesté à condition qu'il soit correctement encadré. Si la reconnaissance des entreprises sociales passe par un certain nombre d'avancées juridiques qui régulent les marchés, la transformation du modèle de développement passe avant tout par la construction d'un rapport de force économique favorable aux entreprises sociales. Il s'agit d'utiliser l'arme économique pour diffuser, via le jeu de la concurrence, des modes et des comportements de gestion plus démocratiques, de consommation plus responsables ou d'épargne plus solidaires.

Dans ce scénario, le rapprochement avec le mouvement altermondialiste n'est pas plus prioritaire que le dialogue avec l'économie dominante (il est aussi important d'être à Davos qu'à Porto Alegre). Devenir un interlocuteur crédible et durable des institutions multilatérales (OMC, BIT, UE, etc.) est aussi essentiel. La participation aux forums sociaux vise moins à créer des alliances politiques avec les mouvements sociaux qu'à faire la promotion des entreprises sociales auprès d'un public militant.

#### *Le scénario de démocratisation de l'économie*

La démocratisation de l'économie est la visée normative sous-jacente à ce scénario. « Démocratiser l'économie de marché internationalisée, soutenir l'économie de marché territorialisée, relégitimer l'économie non marchande, prendre en considération l'économie non monétaire et reconnaître l'économie solidaire » : telles pourraient être les grandes lignes de ce nouveau contrat social (Roustang *et al.*, 1996). La prétention à faire modèle de développement va donc au-delà de la reconnaissance de la spécificité statutaire ou sectorielle des entreprises et d'initiatives d'économie solidaire. Elle pose l'ambition de peser globalement sur les modes de régulations économiques.

La démocratisation de l'économie passe par une institutionnalisation et une régulation de l'économie plurielle qui devient un enjeu politique majeur dans un contexte où l'idéologie néolibérale tend à réduire l'économie au marché, la motivation d'entreprendre à la recherche du profit, l'allocation optimale des ressources aux vertus de la concurrence, le développement des sociétés à la croissance du PIB. Une véritable économie plurielle, ce n'est pas seulement la reconnaissance d'une pluralité de formes d'entrepreneuriat, mais aussi l'indispensable pluralité de formes de régulation socio-économiques (redistribution étatique, marché concurrentiel et réciprocité démocratique).

Pour prétendre contribuer à la démocratisation de l'économie par des initiatives citoyennes, les acteurs et les réseaux de l'économie solidaire ne peuvent se contenter de peser sur les régulations territoriales de proximité et doivent investir des nouveaux espaces publics en construction à l'échelle européenne et internationale. Le vecteur de la transformation sociale passe moins par un rapport de force économique sur les marchés que par une contestation politique des régulations économiques néo-libérales, ce qui suppose notamment une alliance avec le mouvement altermondialiste sur les grands enjeux de la mondialisation : les conditions de la libéralisation du commerce, la financiarisation de l'économie, la réforme de l'État et des services publics, la place et le rôle des multinationales, le développement durable... Le risque d'un tel projet est celui du grand écart entre les forts engagements politiques des réseaux d'économie solidaire sur les régulations économiques mondiales et des réalisations économiques locales qui restent fragiles.

#### *Le scénario post capitaliste*

Le scénario post capitaliste considère les entrepreneurs de l'économie solidaire comme des précurseurs de modes de production et de consommation alternatifs à la globalisation néo-libérale. L'objectif visé est d'instituer « une collaboration solidaire internationale » (Mance, 2003, p. 51.) à travers des réseaux de production, de distribution et de consommation entre des initiatives économiques de la société civile qui ne sont aujourd'hui solidaires que sur un bout de la chaîne économique. Le fonctionnement en réseaux serait au fondement de circuits solidaires à même de se substituer à terme à la compétition marchande et à l'accumulation capitaliste tout en reliant le local au global. L'utopie est donc que l'articulation en réseau d'un nombre croissant de consommateurs, d'entreprises et de secteurs de l'économie solidaire crée, à un moment donné, un point de rupture à même de déboucher sur une société post-capitaliste.

Ce scénario trouve sa formulation la plus forte en Amérique Latine. D'une certaine manière, on pourrait y voir la volonté d'articuler et de généraliser les expériences sud-américaines des coopératives autogestionnaires, du budget participatif, des réseaux d'échanges et de consommations solidaires (monnaies sociales) pour faire un système socio-économique alternatif. L'économie solidaire y est perçue comme une économie du travail par opposition à l'économie capitaliste. En filigrane, ce scénario renoue avec le projet politique de l'associationnisme et des socialistes utopistes du XIX<sup>e</sup> siècle (Owen, Leroux, Proudhon,...) qui a précédé l'institutionnalisation et la normalisation des entreprises sociales.

Dans ce scénario, il ne peut y avoir de transformation politique et sociale de nos sociétés sans une transformation économique. Les forums sociaux sont les lieux naturels pour mener à bien

cette double stratégie politique et économique. Celle-ci passe à la fois par une contestation forte des institutions de la globalisation néo-libérale (FMI, BM, OMC), des firmes multinationales et de l'impérialisme américain, mais surtout par la construction d'un rapport de force économique en développant à l'échelle internationale des réseaux de production, d'échanges et de consommation solidaire à même de donner corps à une véritable globalisation de la solidarité.

### *Le scénario de l'après-développement*

Ce scénario part d'une critique de l'« économicisme » et du « progressisme » qu'il attribue aux trois scénarios précédents. Dans cette perspective, chacun de ceux-ci accorde trop d'importance à l'économie, fût-elle solidaire, dont la place envahissante est bien le principal mal de la mondialisation actuelle. Loin d'humaniser l'économie, les aménagements institutionnels de l'économie ne parviendront au mieux qu'à limiter les dégâts de la mondialisation, non à en changer la nature profonde. Plus largement, il est vain de vouloir « globaliser la solidarité » par une mise en réseau des entreprises et activités d'économie solidaire et d'espérer fonder ainsi une hypothétique autre économie à même de rivaliser avec le capitalisme au niveau mondial. Il serait plus sage de tenir compte des leçons de l'histoire et de ne pas rejouer la même partie que celle du mouvement associationniste au XIX<sup>e</sup> siècle. Pourquoi ce qui a échoué hier dans un cadre national réussirait-il aujourd'hui dans un cadre mondial ? Au contraire, les exigences de la compétition internationale (recherche de la taille optimale, délocalisation, accès aux marchés des capitaux) ne peuvent qu'accélérer la banalisation des entreprises sociales et la récupération de leurs innovations socio-économiques.

Dans le scénario de l'après-développement, les activités d'économie solidaire n'ont de pertinence que si elles sont les vecteurs d'une « déglobalisation » et non d'une illusoire humanisation de la mondialisation. La vertu et la portée de l'économie solidaire sont ici plus pédagogiques qu'économiques. Les initiatives alternatives sont une manière de se déprendre, de se désintoxiquer de nos habitudes de travailleurs, de consommateurs, d'épargnants. Ce n'est qu'en rompant avec la logique de « croître ou périr » que les pratiques d'économie solidaire constitueront des alternatives crédibles au « toujours plus » de croissance, de consommation et d'emplois, et ouvriront la voie vers une décroissance durable.

Dans ce scénario, l'alliance avec le mouvement altermondialiste n'est pas une priorité dans la mesure où mondialiser les luttes contre le capitalisme, c'est encore concéder trop d'importance à l'économie. Les prises de conscience collectives sur l'impasse du système économique actuel passent tout autant par une mobilisation politique que par les crises sociales et

écologiques majeures. Penser un après développement suppose moins un combat politique qu'une stratégie de contournement et de retrait du système économique dominant à travers des pratiques solidaires dissidentes qui font la démonstration que « d'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation » (Latouche, 2002).

### *Allier mobilisation politique et comportements économiques solidaires*

Ces scénarios ne sont que la cristallisation de sensibilités exprimées par des chercheurs et acteurs de l'économie solidaire, notamment à l'occasion des forums sociaux. Mais à l'heure où le mouvement altermondialiste est sommé de passer de la contestation à la proposition, ils sont utiles pour esquisser la contribution de l'économie solidaire à la « construction d'un autre monde »<sup>169</sup>.

Au-delà des différences entre ces projets pour l'économie solidaire, on peut souligner une similitude : ne pas se contenter d'une posture contestataire, mais l'appuyer sur des pratiques et des expérimentations socio-économiques. La construction d'une autre mondialisation passe non seulement par une mobilisation politique mais également par un comportement citoyen et solidaire dans les actes économiques de la vie quotidienne : participer à la création et au développement de services de proximité, à la gestion avec les habitants des services urbains dans son quartier, consommer équitable, épargner solidaire, etc., sont également des moyens de contester au quotidien l'économie dominante. En cela, l'économie solidaire est proche du « pragmatisme radical » des nouveaux mouvements sociaux (Sommier, 2003, p. 244) au sens où l'affirmation d'un autre modèle de développement à moyen terme coexiste avec l'engagement dans des actions concrètes visant à une efficacité à court terme sur le terrain socio-économique.

### *Conclusion, une mise en perspective des scénarios*

Ces scénarios de changement social sont un peu datés. L'horizon était alors de penser des alternatives à la mondialisation néolibérale qu'incarnait le rassemblement des élites politiques et économiques lors du Forum de Davos. C'était avant la crise financière de 2008 et celle des dettes de la zone euro. L'urgence de la transition écologique était également moins prégnante dans les représentations et les discours. La montée des « extrêmes » (populisme, nationalisme, terrorisme) n'était pas à l'ordre du jour. Les concepts de « démocraties illibérales » ou de « capitalisme autoritaire » n'existaient pas dans le débat intellectuel. Une mobilisation collective comme celle des gilets jaunes était inimaginable.

---

<sup>169</sup> Rappelons que le slogan du mouvement altermondialiste était « un autre monde est possible ».



Pourtant, les scénarios gardent une certaine actualité. Le scénario social libéral s'est en partie concrétisé avec la diffusion internationale de l'entrepreneuriat social. La crise de 2008 a sans doute été un accélérateur. La promotion de l'entreprise sociale par les gouvernements travaillistes et conservateurs au Royaume-Uni, l'inscription de l'innovation sociale dans l'agenda de l'Union européenne ou plus récemment dans la politique du haut-commissaire à l'ESS en France ont un point commun. Les programmes de soutien aux entreprises sociales promues comme socialement innovantes et économiquement efficaces sont pleinement compatibles avec une perspective de croissance économique hautement compétitive, une remise en cause des services publics et une marchandisation des services sociaux.

Le scénario de démocratisation de l'économie par promotion d'une économie plurielle a été actualisé à l'occasion de la publication de « Pour une autre économie », un livre blanc de l'ESS face à la crise (Alphandéry, Fraise, Ghézali, 2010). Le parti pris était moins de proposer des mesures en faveur de l'ESS que de formuler des propositions de l'ESS face à la crise en alliance avec d'autres mouvements et syndicats. Un *new deal* des services d'intérêt général, une politique d'investissement social, la création d'emplois de qualité, des coopérations territoriales, une autre gouvernance de l'entreprise, une finance solidaire, la démocratisation de la consommation responsable, de nouveaux indicateurs de richesse, tels étaient les têtes de chapitres des soixante propositions pour changer de cap. La principale faiblesse stratégique de ces propositions est que le projet de démocratisation de l'économie s'inscrivait dans une perspective de radicalisation de la social-démocratie au moment même où celle-ci traversait une crise historique en Europe.

Le scénario post-capitaliste est très empreint du contexte politique et social latino-américain de l'économie solidaire, et donc sensible aux changements que traversent les pays de ce continent. Comme le constate Yves Vaillancourt (2013), les têtes de réseau de la région sont plus portées à présenter l'économie solidaire comme une « alternative pour la construction d'une nouvelle économie et d'une nouvelle société ». Dans les tribunes comme dans les manifestes, l'alternative se formule volontiers comme un dépassement du capitalisme, l'abandon d'une économie « extractiviste » et une décolonisation des savoirs. L'autogestion en milieu de travail, la défense de l'économie indigéniste et plus largement d'une société du *Buen Vivir*<sup>170</sup> sont présentés comme des contres modèles. L'idée d'une régulation plus démocratique de l'économie plurielle est plus problématique que dans les milieux de l'ESS en Europe ou en Amérique du Nord.

---

<sup>170</sup> Le *Buen Vivir* s'appuie sur le principe d'une relation harmonieuse entre l'être humain et la nature, d'une vie communautaire faite d'entraide, de responsabilités partagées, de production collective et de distribution des richesses selon les nécessités des membres de la communauté.

C'est finalement le scénario de l'après-développement qui a sans doute gagné le plus en actualité. Les impératifs du dérèglement climatique conduisent à une remise en cause beaucoup plus frontale des vertus du commerce international ainsi que de nos modes de production et de consommation. Ils appellent à un mouvement de relocalisation des activités économiques plus favorables à l'échelle des initiatives solidaires. L'imaginaire de la transition écologique anime à la fois nombre de nouveaux projets d'entrepreneurs sociaux comme de citoyens. L'expérimentation ici et maintenant de modes de vie plus durables s'articule avec des mobilisations globales de lutte contre le réchauffement climatique. En France, les acteurs de l'économie solidaire se mobilisent dans un mouvement citoyen comme Alternatiba<sup>171</sup>.

### **II.1.1.5. Conclusions**

Ce parcours à travers une meilleure caractérisation des initiatives, des espaces publics de proximité, de l'organisation en réseau et des perspectives de changement social permet de mieux saisir les dimensions socio-politiques de l'économie solidaire. Il précise les contours de son répertoire d'actions collectives<sup>172</sup> (Tilly, 1986).

L'économie solidaire peut se redéfinir comme l'ensemble des activités économiques conduites à partir d'initiatives citoyennes. Elles s'organisent en réseau dans des espaces publics de proximité pour faire valoir leurs spécificités (impulsion réciprocaire et hybridation des ressources) dans une perspective de démocratisation de l'économie.

Comprendre les dimensions sociopolitiques de l'économie solidaire ouvre aussi à des comparaisons avec les répertoires d'actions d'autres approches du champ : l'économie sociale et l'entrepreneuriat social. Les différences conceptuelles ont jusqu'à présent porté sur des distinctions relatives à leur caractéristiques organisationnelles. Les similitudes et les différences socio-économiques entre les coopératives, les organisations sans but lucratif, les entreprises sociales sont théoriquement bien établies. Pour autant, la persistance d'une pluralité de terminologies en Europe et au sein de nombreux pays s'explique aussi par les visions de la société et les rapports aux institutions dont une approche strictement socio-économique parvient partiellement à rendre compte. Nous l'analyserons dans la partie suivante sur les politiques publiques de l'ESS.

---

<sup>171</sup> <https://alternatiba.eu/communaute-alternatiba/sommes/>

<sup>172</sup> Un répertoire d'actions est un concept sociologique développé par Charles Tilly en 1984 pour désigner « Toute population a un répertoire limité d'actions collectives, c'est-à-dire de moyens d'agir en commun sur la base d'intérêts partagés ». Un répertoire d'actions collectives est donc un ensemble de type d'actions, qui sont considérées comme légitimes par les acteurs des mouvements sociaux, auquel ils peuvent avoir recours pour se faire entendre sur une problématique donnée.

### *Dépasser l'opposition entre approches organisationnelle et institutionnelle de l'ESS ?*

Comparer les répertoires d'actions politiques de l'économie sociale, de l'entrepreneuriat sociale et de l'économie solidaire ouvre une perspective de recherche qui permet d'éviter deux écueils : (1) une neutralisation axiologique qui évacue les facteurs politiques comme explicatifs des différences entre les approches ; (2) une sous-estimation du travail politique et institutionnel de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social.

Sur ce dernier point, il nous semble utile de reconsidérer une lecture de l'économie sociale qui ne serait qu'« une approche par les organisations » (Laville, 2010, p.227). « L'économie sociale aborde les activités mutuelles et associatives à travers le prisme des coopératives et oublie leur rôle sociétal plus large incluant l'élaboration d'actions collectives qui peuvent fournir la matrice d'action publique » (*Ibid.*, p. 239). « L'économie sociale n'est abordée qu'à travers les règles de fonctionnement interne de l'entreprise, ce qui atténue sa portée politique (*Ibid.*, p. 242). Autrement dit, limitée à une approche statutaire mettant en avant les principes de gouvernance communs aux coopératives, aux mutuelles et aux associations, l'économie sociale délaisserait la dimension institutionnelle nécessaire pour conjurer les risques de banalisation marchande et l'instrumentalisation par les pouvoirs publics. La sous-estimation de la dimension institutionnelle est également formulée à l'égard de l'idéal-type de l'entreprise sociale (Laville *et al.*, 2016).

Formulée ainsi, cette proposition semble théoriquement et empiriquement difficilement tenable. Elle revient à dénier toute visée politique et influence institutionnelle aux représentants de l'économie sociale et aux promoteurs de l'entrepreneuriat social. L'histoire récente de l'économie sociale telle que proposée par Timothée Duverger (2016) rappelle combien celle-ci est de bout en bout politique et institutionnelle. Le rapprochement depuis les années 1970 entre les regroupements coopératifs, mutualistes et associatifs tient à la volonté de leurs représentants nationaux alliés à des chercheurs et à des responsables politiques. La construction de cette coalition doit finalement peu de choses à des dynamiques socio-économiques qui obéiraient à des synergies et à des rapprochements productifs, organisationnels ou financiers.

De même, le mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouves) ne cache pas sa volonté de reconfigurer le champ de l'ESS et plus largement les politiques sociales<sup>173</sup>, ce qui passe par un travail sur les représentations et des stratégies d'influence de l'agenda politique. Les trajectoires

---

<sup>173</sup> Voir par exemple la tribune de Christophe Itier, « Réinventons un modèle social post État-providence », *Directions*, 142. 2016. Consulté le 30/08/2019 sur : [/www.directions.fr/Piloter/organisation-reglementation-secteur/2016/5/-Reinventons-le-modele-social-post-Etat-providence---2047691W/](http://www.directions.fr/Piloter/organisation-reglementation-secteur/2016/5/-Reinventons-le-modele-social-post-Etat-providence---2047691W/)

politiques de Jean-Marc Borello et Christophe Itier, deux figures historiques du Mouves, sont à cet égard révélatrices. Fondateur et directeur du groupe SOS, Jean-Marc Borello a été le premier président du Mouves. En 2017, il a publiquement apporté son soutien à Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle. Depuis, il a été missionné en septembre 2017 par Muriel Pénicaud, ministre du Travail, pour proposer une réforme des emplois aidés<sup>174</sup>. Christophe Itier est ancien directeur de la Sauvegarde du Nord qu'il a engagée en 2015 dans l'expérimentation des « contrats à impact social ». Il a été nommé haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire en septembre 2017, après s'être présenté sans succès à l'élection législative de juin 2017 comme candidat La République en marche. Les positions publiques de ces deux personnalités montrent que leurs préoccupations ne sont pas strictement entrepreneuriales. Ils ont des idées et des propositions politiques sur les réformes à engager. Ces exemples montrent que les entrepreneurs sociaux sont aussi des « entrepreneurs institutionnels »<sup>175</sup> (DiMaggio, 1988).

#### *Vers une comparaison des répertoires d'actions politiques*

Plutôt que de construire une ligne de partage entre des approches qui prendraient en compte la dimension politique et institutionnelle et d'autres qui s'en tiendraient à une stricte approche organisationnelle, il nous semble plus pertinent de différencier les répertoires d'actions respectifs de l'économie sociale, de l'économie solidaire et de l'entrepreneuriat social. En guise de conclusion, nous nous risquons à esquisser quelques hypothèses de comparaison.

L'économie sociale s'est historiquement organisée comme un regroupement représentatif d'entreprises à même de couvrir une diversité de secteurs d'activité et de statuts. Le modèle d'organisation de second niveau est celui des organisations patronales et des syndicats de salariés. L'objectif est de devenir un acteur reconnu du dialogue social et de participer aux instances paritaires. La légitimité politique repose sur une représentativité professionnelle (nombre de fédérations et d'adhérents) et statistique (10,5% des emplois en France). Les rapports aux pouvoirs publics sont conçus dans le cadre d'instances officielles de représentation (Conseil économique, social et environnemental) ou de consultation (Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire). La démocratisation de l'économie passe par le renforcement d'une démocratie sociale élargie à une société civile organisée et représentative. L'influence du

---

<sup>174</sup> Jean-Marc Borello, « Donnons-nous les moyens de l'inclusion », Rapport à la ministre du Travail, janvier 2018, La Documentation française.

<sup>175</sup> La théorie sociologique néo-institutionnelle qualifie les entreprises qui mettent en œuvre des stratégies pour agir sur l'environnement d'entrepreneurs institutionnels.

politique s'effectue par les canaux habituels de la démocratie représentative (invitation officielle des candidats aux élections, puis des ministres à débattre, sollicitation des cabinets, relais dans les partis politiques, lettres aux parlementaires, etc.). Les représentants de l'économie sociale se tiennent à distance des répertoires d'actions des mouvements sociaux, en particulier les plus contestataires (manifestation, grève, *sit-in*, etc.). Ils empruntent les modalités les plus consensuelles (appel, tribune, manifeste, etc.). Sur le plan normatif, l'identité de l'économie sociale se construit par opposition aux entreprises de capitaux avec lesquelles il convient de marquer institutionnellement sa différence. En revanche, l'économie sociale a un rapport acritique au marché. Cette neutralité tient aux positions divergentes des familles coopérative et associative. Les coopératives se considèrent comme des entreprises non capitalistes sur le marché. Une majorité des associations gestionnaires reste attachée à des financements par les subventions dans le cadre d'une économie non marchande d'intérêt général.

La structuration de l'entrepreneuriat social passe par un regroupement d'entrepreneurs plus que d'entreprises. La représentativité par le nombre et le poids socio-économique est secondaire. La légitimité institutionnelle se construit par la visibilité publique de figures charismatiques et inspirantes à même d'apporter des solutions innovantes et efficaces aux priorités politiques des gouvernements. Les stratégies d'influence des politiques s'appuient sur la mise en avant d'une expertise relayée par des *think tanks* et des fondations. La maîtrise de la communication digitale favorise des effets de réputation par des *storytelling* qui valorise des parcours réussis d'entrepreneur sociaux. Le registre de l'action privilégiée est consensuel et positif. Le cadrage des problèmes et leur mise à l'agenda n'a de sens qu'accompagné des innovations sociales à même de les résoudre. Le registre contestataire des mouvements sociaux est perçu comme contreproductif et inapproprié dans le cadre des alliances constructives qu'il s'agit de bâtir. L'innovation passe par le décroisement des postures et des corporatismes. De ce point de vue, il s'agit moins de se différencier des entreprises que de nouer des partenariats avec elles pour répondre à des besoins sociaux non satisfaits. L'importation des méthodes de commercialisation, de gestion et de financements sont des gages d'efficacité dans la réalisation de leur mission sociale. La création de chaires et de modules d'enseignement dans les écoles de commerce est stratégique pour influencer les représentations des futures élites économiques et susciter des vocations d'entrepreneurs sociaux. Sur le plan normatif, le marché en général et la commande publique sont perçus comme des modes de coordination économique pertinents s'ils sont encadrés socialement (clauses sociales et environnementales dans les marchés publics). La

démocratisation de l'économie signifie avant tout lutter contre les inégalités d'opportunités et de conditions dans l'accès des individus aux marchés (accès au marché du travail par l'insertion par l'économique, accès au prêt bancaire par le micro-crédit, etc.).

Ces descriptions stylisées des répertoires d'actions politiques de l'économie sociale et des entrepreneurs sociaux sont des hypothèses de travail qu'ils convient d'étayer par des données empiriques plus robustes. Si on les confronte à l'analyse des dimensions socio-politiques de l'économie solidaire proposée en première partie, il est possible dresser un tableau comparatif des répertoires d'action (cf. Tableau 2).

La comparaison permet également de mettre en perspective la singularité du répertoire d'actions de l'économie solidaire. De ce point de vue, les notions d'initiatives, d'espaces publics de proximité, d'organisation en réseau et de démocratisation de l'économie permettent de décrire des pratiques sociales hybrides dont le potentiel émancipateur interrogent les conceptions dominantes de l'économie. Mobilisées à l'origine dans les contextes français et européen, elles sont à reconsidérer dans le cadre d'une sociologie des émergences qui vise à « souligner et évaluer le potentiel émancipateur de projets et d'expériences économiques non capitalistes » (Sousa Santos, Rodriguez Garavito, 2013).

Pour autant, la contrepartie de la plasticité de ces notions est l'incertitude inhérente aux trajectoires des initiatives solidaires. Recouvrant des logiques d'actions hybrides, elles sont par définition peu codifiées et peu institutionnalisées et donc fortement sensibles aux contextes et conditions politiques et économiques de leur émergence. De même, les espaces publics de proximité apparaissent comme des moments singuliers qui n'ont pas généré les procédures éprouvées d'organisation du débat public à même d'en garantir leur reproductibilité. On a vu combien l'organisation en réseau avait des effets ambivalents quant à sa capacité à renouveler les processus démocratiques de l'action associative.

Selon les configurations politiques, économiques et culturelles, les coalitions d'acteurs, de réseaux et d'institutions nécessaires à la réalisation de la promesse de changement social des initiatives solidaires oscillent dans un équilibre instable entre des alliances avec l'économie sociale et le tiers secteur sans but lucratif pour la reconnaissance d'organisations privées non capitalistes, des actions ponctuelles avec les mouvements sociaux contre la marchandisation de la société et une co-construction d'une action publique limitée à la reconnaissance du droit à l'initiative et une politique de soutien à l'innovation socio-économique (Laville, 2011, p.189-118).

**Tableau 2 - Comparaison des répertoires d'action de l'économie sociale, de l'économie solidaire et de l'entrepreneuriat social**

Répertoire d'action politique	Économie sociale	Économie solidaire	Entrepreneuriat social
Unité d'action	Entreprise	Initiative	Entrepreneur
Légitimité politique	Nombre d'adhérents et poids statistique	Mobilisation citoyenne	Charisme des entrepreneurs
Modalité de regroupement	Fédérations représentatives d'entreprises	Collectifs et réseaux d'acteurs et d'initiatives	Groupes d'intérêt, laboratoire d'idées, fondations
Relations aux pouvoirs publics	Instances représentatives	Participation politique	Expertise et lobbying
Idéal de l'action publique	Co-construction corporatiste	Co-construction participative	Co-construction d'opportunité
Idéal démocratique	Démocratie sociale élargie	Démocratie participative	Démocratie collaborative
Démocratisation de l'économie	Gouvernance démocratique de l'entreprise (une personne, une voix)	Espaces publics de proximité	Égale opportunité de tous aux marchés
Registres d'action privilégiés	Consensuel	Hybride (pragmatique et contestataire)	Consensuel
Rapports aux mouvements sociaux	Institutionnalisés dans le cadre du paritarisme et limités aux syndicats et fédérations représentatives	Alliances circonstancielles avec les mouvements altermondialistes et de la transition écologique	Critique
Rapport aux entreprises privées lucratives	Compétition	Contestation	Coopération et partenariat
Rapport au marché	Acritique	Critique de la marchandisation	Régulé socialement

Source : Laurent Fraisse (2019)

## II.1.2. L'économie sociale et solidaire comme nouveau domaine de l'action publique

### II.1.2.1. Problématique, recherches et cadre théorique

La dimension sociopolitique de l'économie sociale et solidaire a été analysée sous un autre angle, celui des processus de construction d'un nouveau domaine de l'action publique (Fraisie, 2005, 2007, 2009, 2017). Les politiques de l'ESS sont relativement récentes et circonscrites à un nombre limité de pays dont la France. Si je prends mon expérience comme point de repère historique, la problématisation de l'ESS comme politique publique spécifique date du début des années 2000. Ma contribution<sup>176</sup> aux rencontres européennes de l'économie solidaire, organisées à Tours en 2000 par le Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire (SEES) dirigé par Guy Hascoët fut un moment de prise de conscience de l'inégale reconnaissance et soutien des Etats-membres. L'existence d'une administration dédiée à l'économie solidaire était une exception française plus que la règle dans l'Union européenne. La coordination d'un échange France/Québec sur l'ESS regroupant acteurs, responsables politiques et chercheurs<sup>177</sup> en 2001 comprenait une comparaison des conceptions et dispositifs mis en œuvre par les gouvernements français et québécois. Dans l'exemple du Québec, l'émergence de l'économie sociale dans l'espace public et sa mise à l'agenda dans la seconde moitié des années 1990 était avant tout passé par la reconnaissance et le regroupement de différents d'acteurs au sein du « Chantier de l'économie sociale »<sup>178</sup>. Ces représentants étaient les interlocuteurs légitimes des différents ministères du gouvernement québécois. Contrairement à la France, l'institutionnalisation de l'économie sociale n'était pas passée par la désignation d'un représentant au sein de l'Etat et de la création d'une administration spécifique. Enfin, ma participation aux débats sur l'économie solidaire lors du Forum Social Mondial de 2003 à Porto Alègre<sup>179</sup> se situait au

---

<sup>176</sup> Rédaction avec Bernard Eme et Laurent Gardin du document "methods and tools for the valuation of civil and solidarity based economy organisations", European meeting in the civil and solidarity based economy, 23-24 november 2000, Tours.

<sup>177</sup> L'échange France/Québec s'organisait autour de quatre collèges. Un collège d'acteurs était composé de représentants français du Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale (CEGES) et du Mouvement pour l'économie solidaire (MES) et de ceux du Chantier d'économie sociale. Le collège pouvoirs publics était composé de représentants de la délégation interministérielle à l'économie sociale et du ministère de l'économie du gouvernement québécois. Le collège recherche regroupait des chercheurs du CRIDA pour la France et du CRISES pour le Québec. Enfin le collège des syndicats des représentants de la CFDT et de la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

<sup>178</sup> « La mission du Chantier de l'économie sociale est de promouvoir l'économie sociale comme partie intégrante de l'économie plurielle du Québec », <https://chantier.qc.ca/chantier/a-propos/>

<sup>179</sup> Dès 2002, l'économie solidaire est une thématique transversale des forums sociaux mondiaux, puis européens, donnant lieu à un programme de débats en séance plénière ou dans des ateliers. Analyse, documents et synthèses sont disponibles sur le site socioeco.org.



moment où le gouvernement de Luiz Inácio Lula nomma Paul Singer à la tête d'un Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire. Elle annonçait des politiques publiques en faveur de l'économie solidaire et populaire qui vont accompagner dans les années 2000 un processus d'alternances à gauche dans plusieurs pays d'Amérique Latine (Brésil, Bolivie, Equateur).

Rétrospectivement, ces expériences à l'international ont participé de la problématisation de l'ESS comme domaine autonome de l'action publique. Premièrement, l'existence juridique et l'importance quantitative d'organisations économiques à finalité sociale différentes des entreprises commerciales que des entreprises et administrations publiques n'impliquent pas forcément des politiques publiques ciblées. Dans certains pays la présence d'un tissu ancien et dense d'associations, de coopératives, plus récemment d'initiatives solidaires ou d'entreprises sociales, n'entraîne pas toujours de leur regroupement autour d'une dénomination commune et la revendication de représenter une forme spécifique d'économie. La mise en évidence statistique du poids socio-économique de l'ESS n'est pas une condition suffisante à sa politisation. Deuxième constat, il coexiste au sein de chaque pays européen comme au niveau international, une pluralité de terminologies (économie sociale, économie solidaire, économie populaire, tiers secteur, associations, entreprises sociales, etc.). Selon l'histoire des pays, elles font plus ou moins sens. Elles peuvent ou non être le support de regroupements militants ou professionnels avec des relais plus ou moins prononcés dans la sphère politico-administrative. Les clarifications conceptuelles entre les différentes notions proposées par les chercheurs aux niveaux européen et international (par exemple, les travaux du réseau EMES<sup>180</sup>) alimentent les débats publics. La reconnaissance d'une autre économie ou d'un autre mode d'entreprendre est plus le résultat de compromis institutionnels entre les visions et les intérêts existants que d'une mise en cohérence théorique. L'appellation « économie sociale et solidaire » en France en est l'illustration. Dernier constat, la structuration des relations entre les pouvoirs publics et les différentes composantes de l'ESS est avant tout sectorielle. Par exemple, le secteur social et médico-social s'est historiquement appuyé sur les contributions des associations, de même que les mutuelles de santé sont complémentaires du système d'assurance maladie français. Faire émerger une politique de l'ESS suppose une capacité à faire valoir sa dimension transversale au-delà des structurations sectorielles existantes et des particularités statutaires. Inscrire la thématique ESS dans l'agenda des gouvernements nationaux et locaux n'allant pas de soi,

---

<sup>180</sup> EMES est un réseau européen d'universités, de centres de recherche et de chercheurs individuels dont le but est de construire un corpus à l'international de connaissances théoriques et empiriques à partir d'une pluralité de disciplines autour des concepts d'« ES » : entreprise sociale, entrepreneuriat social, économie sociale, économie solidaire et innovation sociale. <https://emes.net/>

l'enjeu est de comprendre les contextes et les conditions qui expliquent le processus d'institutionnalisation de l'ESS comme un domaine autonome d'action publique.

### *Mes recherches sur les politiques publiques de l'ESS*

Les politiques publiques de l'ESS ont été étudiées à différentes échelles : (1) l'émergence de politiques locales de l'ESS en France, (2) une comparaison européenne des politiques du tiers secteur permettant de mieux caractériser la configuration française de l'ESS, (3) l'action publique en faveur de l'économie solidaire dans une perspective Nord-Sud.

Mes travaux sur les politiques locales de l'ESS combinent des études de cas (Fraisie, Uhry, 2005a), des recherches-actions (Fraisie, Berger, 2006 ; Fraisie, 2007), des évaluations (Artois Com, Lille Métropole, Ville de Lille, Plaine Commune). Elles ont donné lieu à des publications qui ont esquissé une première conceptualisation du processus d'élaboration et de mise en œuvre de ce domaine singulier de l'action publique (Fraisie, 2005b, 2009). Plusieurs dizaines d'entretiens semi-directifs avec des élus et techniciens en charge de l'ESS mais aussi d'autres politiques sectorielles, de divers réseaux et acteurs locaux de l'ESS ainsi que des acteurs économiques et sociaux des territoires concernés. L'objet de ces entretiens visait à une compréhension localement située du champ de l'ESS, de ses initiatives et entreprises. Ils cherchaient à apprécier le degré de connaissance des objectifs et des actions de la collectivité locale en faveur de l'ESS et à évaluer si l'ESS était perçue comme pertinente pour répondre aux priorités du territoire. En outre, une analyse secondaire des délibérations et documents des collectivités locales permet d'apprécier la visibilité et le positionnement de l'ESS dans ses principaux axes programmatiques. Des observations participantes à de nombreux forums, débats ou groupes de travail organisés à différentes étapes de la construction de ces politiques ont facilité l'accès à plusieurs présentations et de compte rendu.

Mes travaux européens doivent beaucoup à la participation comme partenaire français à la recherche européenne coordonnée par Jeremy Kendall au milieu des années 2000 (cf. Annexe 1). Intitulée « Third sector and the policy process » (Kendall, 2009), elle avait pour objectif de comparer les processus politiques d'émergence d'une action publique en faveur du tiers secteur dans plusieurs pays (Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie, République Tchèque, Suède) au milieu des années 2000. Elle fut l'occasion de dresser un état des lieux des débats théoriques, des législations et instruments de politiques publiques, des différents regroupements et têtes de réseaux de l'ESS en France (Fraisie, 2009). Le cadre théorique s'appuyait sur « l'advocacy coalition framework » (ACF, Sabatier, 2010). Il est classé dans les approches cognitives de l'action publique qui insistent sur le rôle des idées et de l'apprentissage

pour expliquer les changements de politiques. Des rapprochements ont été faits avec la sociologie de l'action publique de Pierre Muller. Pour ce dernier, les intérêts à l'œuvre dans les politiques publiques s'expriment à travers « un cadre d'interprétation du monde » (2000). Le principe de base de l'ACF est que « des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique. » (2010, p.49). Aussi, l'identification des différentes coalitions qui concourent à la structuration politique de l'ESS est au cœur de l'analyse. Plus généralement, cette partie est emprunte de concepts issus de l'analyse des politiques publiques comme « cadrage des problèmes », « mise à l'agenda », « segmentation sectorielle » ou « référentiel partagé ».

Enfin, une recherche sur l'économie solidaire au Nord et au Sud conduite avec Isabelle Guérin<sup>181</sup> fût l'occasion d'appréhender la diffusion et l'appropriation de la notion dans certains pays d'Amérique-Latine, d'Afrique et d'Asie. Elle a donné lieu en 2007 à un numéro spécial de la revue Tiers monde<sup>182</sup> (Fraisie, Guérin, Laville, 2007).

---

<sup>181</sup> Isabelle Guérin est socioéconomiste, directrice de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement, membre du Cessma.

<sup>182</sup> Qui s'intitule aujourd'hui la Revue internationale des études du développement.

### II.1.2.2. L'émergence des politiques locales de l'ESS en France

L'émergence des politiques locales en faveur de l'ESS en France est à resituer dans l'histoire récente<sup>183</sup>. Du point de vue de l'action publique, il est possible de distinguer trois périodes. La première période va de la fin des années 70 au début des années 2000. Elle correspond au regroupement au niveau national des responsables des familles coopératives, mutualistes et associatives derrière la notion d'économie sociale. En parallèle, des acteurs et des initiatives se revendiquent d'une économie solidaire. Ancrés dans des démarches de développement local et dans des réseaux territoriaux d'initiatives, ils s'organisent nationalement en réseaux<sup>184</sup> dans les années 90. Cette période donne lieu à une première phase d'institutionnalisation au niveau national dont les dates repères sont la création d'une délégation interministérielle à l'économie sociale en 1981 et d'un secrétariat à l'économie solidaire en 2000.

Entre 2002 et 2012 s'ouvre une seconde période. Ce sont les collectivités locales qui expérimentent des politiques en faveur de l'ESS. D'abord dans les villes et les agglomérations, puis dans les régions et les départements, l'ESS devient une compétence officielle de plusieurs élus locaux et commence à apparaître dans les organigrammes. Ils contribuent à la valorisation de ces initiatives et entreprises dans le développement économique local et facilitent leur regroupement au sein de réseaux territorialisés. Ils positionnent l'ESS sur d'autres enjeux que l'insertion par l'activité économique. Ils coconstruisent des plans d'actions et expérimentent des dispositifs ciblés de soutien et de financement. Les politiques locales sont l'occasion de rapprochements entre les acteurs l'économie sociale et ceux de l'économie solidaire qui se structurent territorialement. Alors qu'il n'y a plus à proprement parlé, de politique nationale de l'ESS sous les gouvernements Raffarin (2002-2006) et Fillon (2007-2012)<sup>185</sup>, c'est donc à l'échelle des collectivités locales que l'ESS se maintient et se développe comme domaine autonome d'action publique.

La dernière période de 2012 à aujourd'hui est marquée par le renouveau d'une politique nationale dont le point d'orgue a été la loi ESS n° 2014-856 du 31 juillet 2014 élaborée par le Ministère de l'ESS de Benoit Hamon. Elle reconnaît juridiquement et s'appuie en pratique sur

---

<sup>183</sup> Pour une histoire détaillée de l'économie sociale et solidaire pour la période contemporaine, nous renvoyons à l'ouvrage de Timothée Duverger, *L'Économie sociale et solidaire. Une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours*. Le Bord de l'Eau, 2016.

<sup>184</sup> Les principaux regroupements ont été successivement l'ALDEA, le Réseau d'économie alternative et solidaire (REAS), puis le Mouvement pour l'économie solidaire.

<sup>185</sup> La délégation interministérielle à l'économie sociale existait toujours mais avec des financements et personnels limités.

les politiques locales de l'ESS. A quelques exceptions<sup>186</sup>, ces dernières se maintiennent et passent les épreuves de l'alternance politique et de la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales. La nomination d'un Haut-Commissaire à l'ESS en 2017, suite à l'élection d'Emmanuel Macron, ouvre potentiellement une nouvelle période des politiques publiques, plus orientée vers l'entrepreneuriat et l'innovation sociale, Sur le plan symbolique, le terme ESS est maintenu dans l'intitulé de la mission confiée à Christophe Itier, dans ses principaux discours et le pacte de croissance de l'ESS<sup>187</sup> présenté en novembre 2018.

Des politiques locales de l'Economie sociale et solidaire (ESS) existent donc depuis le début des années 2000. Bien que modestes, elles ont plutôt connu une dynamique positive de diffusion aux différents échelons de collectivités territoriales (Communes, Intercommunalités, Départements, Régions). Au-delà de l'affirmation du poids socio-économique des coopératives mutuelles, associations et fondations qui représentent entre 7% et 14% de l'emploi selon les régions (CNCRESS, 2015), les politiques territoriales de l'ESS s'efforcent de soutenir des initiatives et entreprises socialement innovantes, de nouvelles formes d'échanges équitables ou en circuits courts, des finances solidaires, des coopérations économiques territorialisées. S'il est difficile de comptabiliser son importance, certains indicateurs permettent d'en approcher l'ampleur. Le Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES), principal réseau d'élus et de techniciens sur cette thématique en France, déclare regrouper fin 2015 130 collectivités adhérentes<sup>188</sup>. Durant la mandature 2010-2015, l'ensemble des 22 Conseils régionaux (de la métropole) disposaient d'une délégation comprenant la thématique l'ESS.

Le rôle des collectivités locales dans le développement « d'autres modes d'entreprendre » a été reconnu par la Loi ESS de juillet 2014. L'article 7 indique que « *la région* élabore, en concertation avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire, une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et peut contractualiser avec *les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale* pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional ». Par ailleurs, l'article 8 de la loi prévoit l'organisation *dans chaque région* d'une conférence régionale de l'ESS, comprenant entre autres parties prenantes, *les collectivités locales*, pour

---

<sup>186</sup> Nous pensons par exemple à la Région Rhône-Alpes.

<sup>187</sup><https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gouvernement-presente-pacte-croissance-leconomie-sociale-et-solidaire>

<sup>188</sup> Voir la carte et l'annuaire des adhérents du RTES : [www.rtes.fr/carte-des-adherents-annuaire](http://www.rtes.fr/carte-des-adherents-annuaire)

définir « les orientations, les moyens et les résultats des politiques locales de développement de l'économie sociale et solidaire ». Cette reconnaissance des collectivités locales qui ont pendant plusieurs années mis en œuvre localement des actions en faveur de l'ESS sans cadre normatif et juridique national est un signe de consolidation d'un nouveau domaine de l'action publique. Nos apports à l'analyse de l'émergence d'un nouveau domaine de l'action publique sont de trois ordres. Le premier tient à la contribution des politiques locales à la construction sociopolitique de la terminologie « ESS » en France. Le second concerne la tension permanente entre la mise en place d'une politique spécifique de reconnaissance l'ESS et l'ambition d'une politique transversale. La troisième contribution explore les apports et limites des politiques ESS au renouvellement de l'action publique à travers la revendication et l'expérimentation de pratiques de co-construction.

#### **Encadré 1 : Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'Economie sociale et solidaire<sup>189</sup>**

Comme dans un certain nombre de pays tels que l'Espagne, le Portugal ou le Québec, une loi caractérise l'Economie sociale et solidaire en France depuis juillet 2014. Ici comme ailleurs, ces lois tentent de dégager des points et des intérêts communs entre différents secteurs d'activité. Nous ne mentionnons ici que les articles auxquels nous faisons référence dans la thèse et dans cette partie sur les politiques publiques.

La question la plus discutée en France, lors des consultations et des débats a été celle du périmètre de l'ESS. La loi sur l'ESS est d'abord une loi à portée symbolique par la reconnaissance d'un autre « *mode d'entreprendre* » donnant une base légale à l'approche statutaire de l'économie sociale dont elle reprend ses principes dans l'article 1 : finalité autre que le partage des bénéfices ; gouvernance démocratique ; réinvestissement des bénéfices dans l'activité ; réserves obligatoires. La nouveauté vient plutôt de l'article 2 qui ouvre le champ de l'ESS aux sociétés commerciales dont la finalité de l'activité économique est *d'utilité sociale* (soutien aux personnes en situation de fragilité, lutte contre l'exclusion et les inégalités, éducation à la citoyenneté, développement durable) et dont la gestion répond à certaines exigences sociales (réinvestissement d'une partie des résultats, conditions de rachat plus restrictives...). L'article 11 précise les critères de l'agrément « *entreprise solidaire d'utilité sociale* » et les organismes bénéficiaires de plein droit qui ouvre notamment à l'accès aux financements issus de l'épargne salariale solidaire.

---

<sup>189</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>, consulté le 28 août 2019.

Les articles 7 et 8 prévoient l'élaboration par les conseils régionaux d'une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et incite à leur *co-construction* avec les autres collectivités locales et les regroupements de l'ESS.

L'article 15 caractérise *l'innovation sociale* comme le projet d'une entreprise ou organisation visant à offrir des produits ou services qui répondent à des besoins sociaux non ou mal satisfaits ou qui répondent à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail.

Concernant les associations, l'article 59 précise la *définition de la subvention* en rappelant que les actions et les projets subventionnés doivent être à l'initiative d'organismes de droit privé et justifiés par leur caractère d'intérêt général.

L'introduction pendant les débats parlementaires d'une référence à d'autres formes d'échanges ainsi qu'à une définition de l'ESS comme un mode de développement économique répond partiellement aux réserves émises vis-à-vis d'une loi qui fait avant tout de l'ESS un autre mode d'entreprendre. En ciblant avant tout une économie de production d'une population d'entreprises spécifiques, elle se tient à distance d'une approche large de l'économie qui prend en compte d'autres formes d'échanges et de consommation impliquant aussi les citoyens comme acteurs potentiels de transformation.

### *La contribution des politiques locales à la construction de la sémantique « ESS »*

Le premier enjeu de la construction d'un nouveau domaine de l'action publique est cognitif. Il touche à la compréhension collective de l'ESS et plus largement aux représentations dominantes du développement économique territorial. Il ne faut pas oublier qu'avant la Loi ESS de juillet 2014, le cadrage institutionnel de ce que représentait l'ESS était normativement et juridiquement peu stabilisé. Les premiers élus ont dû composer localement avec des sensibilités et des approches plurielles du champ (Fraisie, 2005b). Malgré une acculturation indéniable et une médiatisation croissante de la problématique, la situation de départ est celle d'une faible légitimité et lisibilité de l'ESS auprès des élus et de l'administration, mais aussi vis-à-vis des acteurs économiques locaux et des électeurs. Qu'est-ce que l'économie sociale et solidaire ? Quels types d'initiatives et d'entreprises y inclure ? Voilà le type de questionnement auquel un élu à l'ESS se trouve confronté au début de son premier mandat.

Le témoignage d'un des premiers élus locaux en charge de l'ESS est à cet égard révélateur : « Quand j'ai été élu à Rennes Métropole en 2001, j'ai créé la délégation économie sociale et solidaire. On n'en parlait pas. On a créé le Réseau des Territoires de l'Économie Solidaire en 2001, avec 5 autres villes : Lyon, Grenoble, Lille, Nantes et Toulouse. On était très peu donc à s'intéresser à développer cette forme d'économie et d'entrepreneuriat. Il était difficile de faire comprendre aux collègues de quoi il s'agit - et c'est encore vrai aujourd'hui - tant l'approche orthodoxe de l'économie reste prégnante dans tous les esprits. »<sup>190</sup>

Dans ce contexte, le contenu et les contours de l'ESS ont été le premier enjeu des élus. Dans cette perspective, la question de la définition dans l'élaboration des politiques locales a présenté un triple intérêt :

- fonder une identité collective des acteurs et des entreprises autour d'une acception partagée du périmètre ;
- favoriser l'acculturation et l'apprentissage d'élus, d'agents territoriaux ou de représentants du tissu économique local en les associant au processus ;
- se faire connaître et reconnaître localement par une production de connaissances et outils de communication (cadre statistique, valorisation des initiatives, guides pratiques, événementiels).

Dans les années 2000, les discussions entre les acteurs de l'ESS, élus et services compétents conduisaient souvent à un compromis entre une approche statutaire de l'économie sociale<sup>191</sup> et l'ajout de critères portés par les nouvelles initiatives solidaires. Aux principes de gouvernance communs aux coopératives, mutuelles et associations, des critères s'ajoutaient tels que l'utilité sociale, l'ancrage territorial, le développement durable, l'échange équitable, la citoyenneté économique, l'innovation sociale. La référence au slogan « entreprendre, épargner et consommer autrement » faisait consensus (Fraisie, Berger, 2006). Cette approche procédurale plus que substantive de l'ESS est sans doute moins prégnante aujourd'hui du fait que la Loi de 2014 propose une définition légitime et appropriable par les collectivités locales.

Cette recherche d'une légitimité des élus à l'ESS dans la sphère politico-administrative les ont progressivement conduits à un usage discursif du terme « ESS » pour trois raisons. La première

---

<sup>190</sup>. Entretien réalisé par Martine Théveniaut, « Alain Yvergniaux : L'histoire apprenante d'un élu de Bretagne, du local à l'international, de 1995 à 2010 », 27 mai 2010, [http://aloe.socioeco.org/article967\\_fr.html](http://aloe.socioeco.org/article967_fr.html)

<sup>191</sup>. L'article 1 de la Loi cadre de l'ESS énumère plusieurs conditions d'appartenance, notamment : « un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices » ; « une gouvernance démocratique » et des bénéfices « majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise ».



tient à une représentation du champ à partir d'une production locale de connaissances. Elle articule généralement un portrait statistique élaboré à partir d'une approche statutaire (nombre d'établissements et d'emplois dans les coopératives, mutuelles, associations, fondations et désormais entreprises d'utilité sociale) et la valorisation publique d'entrepreneurs et d'initiatives locales. La production de données chiffrées attestant de la contribution de l'ESS à la création d'emplois conjuguée à la présentation d'entreprises emblématiques et de projets innovants sont les deux principaux leviers pour convaincre les élus et les agents les contributions de l'ESS aux priorités des collectivités locales.

La seconde raison tient à la constitution de ce que certains politistes nomment des « communautés locales de politiques publiques »<sup>192</sup> (Keating, Cairney et Hepburn, 2009). Dans les feuilles de route des politiques locales de l'ESS, on parle souvent de « construire un écosystème d'acteurs et de dispositifs en faveur de l'ESS ». Là où prédominait souvent la fragmentation statutaire et sectorielle, des milieux locaux de l'ESS se sont constitués lors de l'élaboration et mise en œuvre de plans d'actions des collectivités locales. Par exemple, sur la Métropole européenne de Lille, les principaux acteurs de la « communauté locale de l'ESS » sont les suivants : les élus et techniciens en charge de l'économie sociale et solidaire ou de la vie associative à différentes échelles (de la ville de Lille à la région Hauts-de-France), des représentants de services déconcentrés de l'Etat comme les services publics de l'emploi (Direccte) ou en charge de la vie associative (DRJSCS<sup>193</sup>), des représentants régionaux de l'ESS (la CRESS et l'APES<sup>194</sup>), ceux des familles coopérative (URSCOP<sup>195</sup>) ou associative (Le Mouvement associatif), de chercheurs (« ChairESS » Haut-de-France), des structures spécialisées dans l'accompagnement ou gestionnaires de dispositifs (par exemple le DLA<sup>196</sup>), des organismes financeurs (Nord Actif, fondations, Caisse des dépôts). Au-delà des intérêts et particularismes de chacune des parties prenantes, elles partagent un langage commun autour de ce que représentent l'ESS sur la métropole et connaissent les priorités du plan métropolitain de l'ESS, les initiatives emblématiques et les projets innovants, les dispositifs d'accompagnement et les programmes de financement, les formations supérieures ou professionnelles. Un second cercle est constitué des entrepreneurs, responsables de réseaux locaux et porteurs de projets qui

---

<sup>192</sup> «We propose the concept of “territorial policy communities” to designate territorially bounded constellations of actors within and across policy sector » (p.51)

<sup>193</sup> Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

<sup>194</sup> Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS) et Acteurs pour une économie solidaire (APES)

<sup>195</sup> Union régionale des Scop.

<sup>196</sup> « Le DLA est un dispositif public qui permet aux associations employeuses, structures d'insertion par l'activité économique et autres entreprises d'utilité sociale, de bénéficier d'accompagnements sur mesure afin de développer leurs activités, de les aider à se consolider et à créer ou pérenniser des emplois ». <https://www.info-dla.fr>.

participent aux rencontres publiques sur l'ESS ou bénéficient d'un accompagnement et d'un financement.

La troisième raison, les premiers élus ont dû composer localement avec des sensibilités et des approches parfois conflictuelles du champ. Leur volonté de mobiliser un large nombre d'acteurs et d'entreprises pour légitimer une nouvelle politique a conduit à des rapprochements entre économie sociale et économie solidaire préfigurant le compromis autour de la notion imparfaite d'« ESS ». Ces rapprochements ont été possibles parce qu'à l'exception de quelques régions<sup>197</sup>, il n'existait pas de coalitions d'acteurs concurrentes et structurantes comme au niveau national<sup>198</sup>.

#### *D'une politique de la reconnaissance à l'ambition d'une régulation de l'économie plurielle*

Les initiatives et les entreprises de l'ESS n'ont pas attendu la nomination d'un élu pour s'inscrire dans les politiques publiques locales. Simplement, le vecteur historique et principal d'accès aux pouvoirs publics demeure les politiques sectorielles. Une association gestionnaire d'équipement culturel s'adresse en priorité à l'élu à la culture. Une structure d'insertion par l'activité économique contractualise avec les services « emploi et insertion ». Une « ressourcerie »<sup>199</sup> cherche appui auprès des politiques de développement durable ou de valorisation des déchets. L'enjeu d'une politique locale de l'ESS revient donc à définir sa valeur ajoutée par rapport aux politiques sectorielles. Concrètement, il s'agit d'identifier collectivement des priorités communes et des actions horizontales à l'ensemble des composantes de l'ESS. Horizontales, c'est-à-dire qui transcendent les logiques statutaire et sectorielle. Une politique locale de l'ESS ne vise pas à un simple accroissement numérique des coopératives, mutuelles, associations et autres entreprises sociales. En outre, elle ne se réduit pas à une addition de soutiens à quelques initiatives, filières ou secteurs historiquement visibles comme le commerce équitable, la finance solidaire, l'insertion par l'activité économique, le développement des services aux personnes (Fraisie, 2007b).

L'élaboration d'une stratégie de développement et d'un plan d'actions qui mobilisent et consolident localement une communauté d'initiatives et d'entreprises de l'ESS tout en l'ouvrant au tissu économique local suppose de combiner instruments de politiques spécifique et

---

<sup>197</sup> Les régions Nord Pas-de-Calais, Basse Normandie, Provence Alpes Côtes d'Azur, Centre, Midi-Pyrénées où des regroupements locaux de l'économie solidaire se sont structurés dans les années 90/2000.

<sup>198</sup> L'intitulé du Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire en 2000 fût l'objet de controverses comme l'explique Guy Hascoët (2005).

<sup>199</sup> Ressourcerie collecte des objets sans les sélectionner, les revalorise, les redistribue, et mener des actions de sensibilisation à l'environnement. Sa finalité est la Création d'activité économique à partir du recyclage, de la transformation et de la revente des déchets encombrants

transversale (Fraisie, 2009). Schématiquement, une politique spécifique répond à la question : que peut faire une collectivité territoriale pour développer l'ESS ? A l'inverse, une politique transversale valorise la capacité de l'ESS à répondre aux enjeux d'un territoire ? Par instruments spécifiques, nous entendons des dispositifs de valorisation, d'accompagnement et financement dédiés aux acteurs et organisations de l'ESS. Généralement, les actions spécifiques renvoient aux aspects suivants : l'information, la connaissance et la promotion de l'ESS ; l'appui à la structuration des têtes de réseaux et organisations locales d'accompagnement ; le soutien à la création et la consolidation de nouvelles activités (appels à projets) ; la coopération et mutualisation économique visant au changement d'échelle ; la structuration de filières ; les partenariats avec l'Etat et d'autres collectivités locales, etc. Au vu des ressources budgétaires relativement modestes, les politiques locales de l'ESS ont avant tout une portée symbolique qui relève d'une politique de la reconnaissance d'initiatives et d'entreprises économiquement peu prises en compte. Longtemps hors du champ des représentations et actions des élus, des acteurs économiques et sociaux d'un territoire, le poids socio-économique de l'ESS comme ses apports à la création de richesses locales sont souvent été invisibilisés ou perçus de manière fragmentaires. Pour autant les efforts consentis pour une reconnaissance institutionnelle en s'adaptant aux règles et usages des fonctionnements politico-administratifs peut conduire à faire de l'ESS une politique additionnelle sans réelle prise sur les principaux arbitrages budgétaires et les fondamentaux du développement économique. Les prétentions et capacités transformatrices de l'ESS, comme réguler une économie plurielle ou contribuer à la démocratisation de l'action publique locale, sont parfois mises en sourdine. Sans être délaissé par les élus, ces perspectives se sont exprimées dans les discours des élus comme des acteurs autour de deux concepts : la transversalité des politiques de l'ESS et la co-construction de l'action publique.

Aux dispositifs spécifiques mentionnés précédemment s'articulent des actions transversales. Elles visent à décloisonner l'ESS et à faciliter la prise en compte de ses initiatives et entreprises dans les politiques de droit commun. À un premier niveau, la transversalité consiste à mobiliser des ressources politiques, administratives et financières des politiques sectorielles en direction de projets de l'ESS. Cela passe par tout un jeu de sensibilisation, de discussion et d'alliances avec d'autres élus et techniciens de manière à convaincre que les initiatives de l'ESS peuvent répondre aux grands enjeux de la collectivité locale (par exemple en matière de création d'emplois, d'accès au logement, d'alimentation saine, de valorisation des déchets, de diversification de l'accueil des jeunes enfants, etc.). Associer les responsables et agents d'autres

politiques sectorielles à certaines étapes de l'élaboration de la politique ESS peut ouvrir des opportunités de co-financements de projets tout en facilitant l'inscription de l'ESS dans les documents cadres (agenda 21, schéma de développement économique, plan local d'urbanisme, contrat ville, etc.).

Un autre volet de la transversalité est plus ambitieux. Il ne s'agit plus simplement de colorer les politiques sectorielles d'un peu d'ESS en permettant à ces acteurs et entrepreneurs d'accéder à l'ensemble des dispositifs et financements de droit commun. La prétention est de peser sur les régulations socio-économiques du territoire, voire de promouvoir un développement territorial plus solidaire. Sa traduction opérationnelle consiste à toucher aux cadres institutionnels d'allocations des ressources et donc à des dispositifs qui concernent l'ensemble des acteurs économiques du territoire. Par exemple, les modes de contractualisation et de financement (subvention ou commande publique), l'évolution de l'enveloppe des subventions dans les arbitrages entre les dépenses d'investissement et fonctionnement, l'introduction de clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, la conditionnalité sociale et environnementale des aides aux entreprises, la prise en compte de l'innovation sociale dans les politiques d'innovation ou encore les modalités de répartition et d'allocation des contrats aidés sont autant de politiques potentiellement favorables aux organisations de l'ESS mais qui affectent aussi les autres entreprises. Cependant, leur montage politique comme leur efficacité pratique suppose bien souvent un élargissement du réseau des politiques locales de l'ESS à d'autres parties prenantes politiques, économiques et sociales du territoire.

#### *La co-construction comme horizon de renouvellement de l'action publique locale*

De nombreux élus et représentants de l'ESS revendiquent publiquement le terme de co-construction pour qualifier les processus d'élaboration des politiques locales de l'ESS, voire de leur mise en œuvre. Sa relative visibilité dans l'espace public tient à l'emploi fréquent par les élus fondateurs du principal réseau des collectivités territoriales pour l'économie solidaire: le RTES. Comme le souligne la présidente du RTES Christiane Bouchart : « L'important aussi pour nous est que ces politiques d'ESS ne sont pas un outil technique, un ensemble de dispositifs, mais elles portent aussi une autre façon de concevoir l'action politique, notamment en *co-construisant ces politiques et en provoquant du débat public* »<sup>200</sup>. La notion est reprise par une nouvelle génération d'élus à l'ESS en responsabilité depuis les années 2010. Ainsi, Agnès Thouvenot, élue conseillère municipale, adjointe à l'économie solidaire, l'emploi,

---

<sup>200</sup> Interview de Christiane Bouchart – Présidente du RTES, 26 février 2014, [www.jeunes-socialistes.fr/2014/02/interview-de-christiane-bouchart-presidente-du-rt-s/](http://www.jeunes-socialistes.fr/2014/02/interview-de-christiane-bouchart-presidente-du-rt-s/)

l'insertion et la santé à la mairie de Villeurbanne depuis 2014 affirme au sujet du processus d'élaboration de sa politique : « Ces états de lieux de l'existant, qui doivent être affinés, vont nous permettre de passer à la deuxième étape : *la co-construction d'une stratégie ESS* avec les acteurs ». Ou encore comme le rappelle, Mahel Coppey, vice-présidente de Nantes Métropole qui a succédé à Jean-Philippe Magnen à la délégation à l'Economie Sociale et Solidaire et à l'économie circulaire : « si nous écrivons les choses ensemble, chacun tient son rôle et prend sa part. Ce qui est particulier à Nantes, c'est bien cet héritage «du faire avec» / «du faire ensemble»... *ici tout est co-construction*, et depuis longtemps !<sup>201</sup>» Pour Jeanne Barseghain, conseillère eurométropolitaine de Strasbourg déléguée à l'ESS, la co-construction n'est pas circonscrite à la politique de l'ESS mais a vocation à se diffuser en transversalité à d'autres politiques : « Ensuite, le conseil de l'ESS dépasse largement notre politique ESS. On est dans un dialogue direct avec les acteurs. On associe tous les agents et les élus. C'est un outil précieux pour faire de la transversalité. L'essaimage des pratiques du conseil de l'ESS au sein de la collectivité dans les différentes politiques publiques est amorcé. »<sup>202</sup>

Mais au-delà des discours et postures des élus, la notion de co-construction est également présente dans les documents ressources mis en ligne, les débats et les formations organisés par le RTES. L'Eurométropole de Strasbourg a formalisé et valorisé ses pratiques en publiant en 2019 un guide « Co-construire les politiques publiques. Comment on fait ? ». L'opérationnalisation politique du concept a aussi pris corps dans la Loi sur l'Economie sociale et solidaire de juillet 2014 comme un marqueur de la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans son développement. Cette démarche rencontra un relatif succès puisque, à la suite des propositions d'amendements du RTES<sup>203</sup>, l'article 8 mentionne : « Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'économie sociale et solidaire peuvent s'inscrire dans des *démarches de co-construction* avec l'ensemble des acteurs concernés. Les *modalités de cette co-construction* s'appuient notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique.»<sup>204</sup> Signalons par ailleurs que la notion de co-construction

---

<sup>201</sup> « Nous avons un véritable héritage de dialogue sur le territoire nantais » - Entretien avec Mahel Coppey par Céline Parat - le 16 mai 2015, <http://rtes.fr/Nous-avons-un-veritable-heritage>

<sup>202</sup> Entretien avec Jeanne Barseghain, conseillère eurométropolitaine Strasbourg déléguée à l'ESS et Sandra Guilmin, chargée de mission ESS à la Ville et à l'Eurométropole de Strasbourg.

<sup>203</sup> Propositions Amendements RTES Assemblée Nationale, <http://rtes.fr/Assemblee-nationale-les>

<sup>204</sup> Article 8, II, Loi ESS LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id)

apparaît dans d'autres textes législatifs (Fraisie, 2019), notamment dans l'article 1<sup>205</sup> de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>206</sup>.

Dans une première acception, la co-construction peut se définir comme *un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques* (Fraisie, 2017). Le processus est institué au sens où la co-construction est concomitante des expérimentations de démocratie participative relativement bien documentées et analysées aujourd'hui (Blondiaux et Fourniau, 2011), même s'il est possible de la rattacher à une histoire plus longue des tentatives de rééquilibrer les relations entre pouvoirs locaux et associations (Bathélemy, 2000). La co-construction appartient au registre de la participation politique. Elle se démarque de processus d'élaboration et de décision politique qui ont tendance à exclure ou marginaliser les acteurs non institutionnels. C'est le cas de la conception « décisionniste » où les priorités comme les arbitrages remontent à un responsable politique qui tranche. La Ve République, parfois qualifiée « monarchie républicaine » (Duverger, 1974) est à cet égard emblématique. C'est aussi le cas de la conduite « technocratique » des politiques publiques où les hauts-fonctionnaires, les techniciens des administrations et plus généralement les experts jouent un rôle central dans les processus de décision et de mise en œuvre des politiques. Processus ouvert et organisé de participation, la co-construction se distingue également des consultations informelles, bilatérales et en coulisse d'organisations de la société civile qui peuvent être captives de réseaux notabiliaires (Grémion, 1978), de pratiques clientélistes ou du lobbying des groupes d'intérêts. Enfin, la co-construction se démarque de la « nouvelle gestion publique » ou plus précisément d'une tendance à introduire des techniques de « management d'entreprise » dans la conduite des politiques publiques.

Cette promotion de la co-construction en France par le RTES a été relevée par Yves Vaillancourt (2014) dans sa mise en perspective internationale du rôle du tiers secteur dans l'élaboration des politiques publiques. Cette analyse se réfère notamment à l'ouvrage *Action publique et économie solidaire* (Laville et al. 2005) dans lequel est proposé un premier cadrage de la notion (Fraisie, 2005). Une relecture transversale des chapitres montre que le terme de

---

<sup>205</sup> « Elle (la politique de la ville) s'inscrit dans une démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation. », Article 1, Extraits de la LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>206</sup> Pour une évaluation de la coconstruction dans les conseils citoyens, voir le rapport d'évaluation de la Commission nationale du débat public (CNDP) sur la démocratie participative dans les quartiers (2019), disponible sur [https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/1811\\_synthese\\_4p.\\_cc.pdf](https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/1811_synthese_4p._cc.pdf)

co-construction était à cette époque loin d'être hégémonique. Il coexistait avec d'autres notions telles que la consultation, la mise en débat, la participation, la concertation, la coopération ou le partenariat. Cette pluralité indique des degrés d'intensité divers dans les modalités d'association des acteurs de l'ESS à l'élaboration des politiques qui les concernent. Elle témoigne qu'au milieu des années 2000, la référence à la co-construction n'était pas stabilisée. Son affirmation progressive et récente peut s'interpréter comme une manière de se démarquer d'autres terminologies trop connotées institutionnellement. Ainsi, le recours aux procédures de débat public « encadre majoritairement la conduite de projets d'aménagement ou d'équipement dont les enjeux socio-économiques et/ou les impacts pour l'environnement humain et naturel sont significatifs : infrastructures routières, ferroviaires ou électriques, aménagements portuaires ou encore incinérateurs, etc. » (Rui, 2011, p.121). La participation a été fortement invoquée à travers les diverses tentatives d'implication des habitants aux projets de développement social des quartiers promus par la politique de la ville première manière (Avenel, p. 2007). Le partenariat a été un mode d'action un temps mis en avant pour qualifier les relations entre associations et collectivités locales avant une prise de distance critique face aux asymétries constitutives (De Maillard, 2002) des pratiques qui s'en réclamaient. La co-construction apparaît comme un terme moins marqué politiquement parmi la panoplie de démarches visant à démocratiser l'action publique locale. Mais surtout, elle est plus en adéquation avec les défis propres d'une nouvelle politique de l'ESS dont la légitimité politique et les contours institutionnels sont mal définis et faiblement appropriés par les élus et les techniciens des collectivités locales.

Les raisons de la revendication de cette notion chez les élus tiennent à la fois à leur profil, à la volonté d'agir politiquement en cohérence avec les valeurs de l'ESS (démocratie, solidarité, coopération) mais aussi à un pragmatisme stratégique pour pallier au déficit de ressources politico-administratives. La participation des acteurs et des réseaux à l'élaboration des politiques de l'ESS ne relève pas uniquement d'un ethos démocratique ou d'une volonté de transformation des rapports entre gouvernants et gouvernés. La capacité de pouvoir s'appuyer sur une société civile locale visible et des groupements réactifs est une condition de légitimation d'élus à l'ESS qui disposent souvent de peu de ressources politiques et administratives au sein des exécutifs locaux. Politiquement, les élus en charge de l'ESS sont souvent de nouveaux entrants. Ce sont rarement des notables qui occupent les postes de décision stratégique et disposent des réseaux relationnels susceptibles de peser sur les arbitrages politiques et budgétaires. La participation large des acteurs et des représentants des différentes sensibilités

de l'ESS, leur mise en visibilité dans l'espace public, leur confrontation avec les agents des collectivités et de l'économie conventionnelle sont des conditions pour pouvoir négocier une capacité d'action au sein du système politico-administratif local.

La participation des acteurs à l'élaboration des politiques locales de l'ESS s'explique aussi par la singularité de leurs enjeux :

- intégrer l'ESS dans les représentations dominantes de l'économie,
- délimiter un périmètre d'intervention contraint par les compétences de la collectivité et les dispositifs existants,
- préparer un plan d'actions crédible ou encore encourager une dynamique collective et représentative d'acteurs.

La co-construction de ces politiques se caractérise par des coalitions de valeurs et d'intérêts situées au croisement de l'action publique et de l'action collective. Elle combine des processus de démocratie représentative et participative. L'analyse des processus de co-construction des politiques locales de l'ESS a consisté à en repérer les séquences et les configurations. Les principales étapes identifiées de manière récurrente sont les suivantes :

- (1) la réalisation d'un état des lieux de l'ESS sur le territoire qui prend souvent la forme d'un diagnostic partagé ou d'une étude-action,
- (2) l'organisation de réunions publiques (conférences, séminaires) ouvertes à tous les acteurs intéressés souvent articulé à un travail collectif en ateliers ou groupes thématiques autour de priorités politiques,
- (3) l'identification collective des principales orientations ou priorités qui vont constituer l'architecture d'un plan local de développement de l'ESS, le repérage des actions emblématiques et innovantes qui seront soutenues ;
- (4) le suivi et l'évaluation de la politique qui peut prendre la forme d'instances de concertation, de forum permanent, d'évaluation participative.

La co-construction se situe en amont et en aval du processus de la délibération qui engage la collectivité sur le plan d'action ESS et son budget.

Trois configurations de co-construction ont été distinguées. La première est une co-construction « corporatiste »<sup>207</sup> dominée par un face à face entre élus et techniciens de la collectivité et les

---

<sup>207</sup> La co-construction « corporatiste » désigne la situation où, par injonction des décideurs publics ou par volonté hégémonique sur la représentation, la relation aux pouvoirs publics est monopolisée par une seule tête de réseau ou fédération.



principales têtes de réseau. En désignant les Chambres régionales de l'ESS (CRESS) comme le principal interlocuteur des pouvoirs publics, la loi sur l'ESS incite à cette configuration qui renvoie à un seul regroupement territorial le soin de représenter et mobiliser les acteurs. La deuxième configuration mixe un processus participatif ouvert à l'ensemble des acteurs intéressés tout en s'appuyant sur des responsables de réseaux légitimes et compétents. Le recours à des processus participatifs est d'autant plus fréquents que les élus n'ont pas d'interlocuteur organisé et représentatif. La troisième et dernière configuration inscrit la co-construction des politiques de l'ESS dans le cadre d'instances consultatives locales impliquant des organisations représentatives des milieux économiques et sociaux du territoire. Ce fut le cas par exemple de la politique métropolitaine de Grenoble qui a créé un comité de suivi partenarial composé de plusieurs collèges (acteurs de l'ESS, grandes entreprises, autres collectivités locales, personnes ressources) (Fraisie, Uhry : 2005). Parfois ces instances existent déjà. Ainsi, Rennes Métropole s'est appuyée sur le CODESPAR (Comité de Développement Économique et Social du Pays de Rennes) pour mettre en place sa politique de l'ESS.

Nos travaux confirment un certain nombre de situations favorables (Vaillancourt, 2015) à la co-construction. D'abord, les opportunités sont plus nombreuses au moment de la genèse d'une politique dont le référentiel est peu stabilisé dans les représentations dominantes et l'architecture institutionnelle existante. Ensuite, la co-construction est revendiquée par des acteurs qui « sont souvent oubliés ou marginalisés dans le développement des politiques publiques ». C'est un mot d'ordre d'acteurs peu familiers des arènes institutionnelles et dotés de ressources limitées pour se constituer en groupe d'intérêt. Enfin, la co-construction est un processus de décision plus adéquat à l'échelle locale et moins opératoire au niveau étatique.

Autres facteurs favorables à la co-construction, la volonté, les profils et leur positionnement des élus mais aussi l'ouverture et l'acculturation des agents des collectivités locales. La capacité des acteurs associatifs à construire des collectifs locaux, interlocuteurs des pouvoirs publics, est une autre condition décisive. Aussi la préservation d'espaces de délibération autonomes et non institutionnels, animés par les acteurs et articulés aux instances officielles de concertation est une exigence pour construire une expertise citoyenne. Le copilotage du calendrier, de l'animation et de la formulation des objectifs comme des recommandations est un principe méthodologique utile pour se prémunir des risques d'instrumentalisation. La prise en compte et la compensation de l'inégalité des ressources (temps, compétences, poids socio-économique, etc.) à la participation d'une diversité de parties prenantes est essentielle. Enfin, si une éthique de l'écoute et de la bienveillance est nécessaire au changement de posture des parties prenantes,

elle doit s'articuler à une capacité à identifier les désaccords et à gérer positivement les éventuels conflits.

À l'issue ce parcours descriptif et analytique des processus de co-construction des politiques locales de l'économie sociale et solidaire (ESS) en France, est-il possible de tirer un bilan de la contribution de ces démarches à la démocratisation de l'action publique locale au-delà des discours et des postures des élu-e-s ? Les politiques de l'ESS s'appuient indéniablement sur la participation des acteurs et des réseaux locaux, notamment dans la construction de leur plan d'actions. Sur l'échelle de la participation (Arnstein, 1969), la co-construction ne se réduit pas à une simple consultation. Au-delà d'un recueil sans engagement d'avis ou de points de vue, il s'agit de formuler collectivement les problèmes et d'expérimenter des solutions. en cherchant un accord commun sur les objectifs et des actions prioritaires, Les deux points limites de la co-construction sont la codécision et la cogestion. Il y a ainsi toujours un décalage possible entre un plan d'actions coconstruit avec les acteurs et la délibération politique qui relève d'un vote par une instance représentative et souveraine où siègent des élus. Les questions budgétaires sont l'autre point aveugle de la co-construction. Le montant et la répartition du financement de la politique ESS et plus largement sa place dans les arbitrages budgétaires de la collectivité locale sont peu discutés. Au mieux, la co-construction atténue sans l'annuler le principe « qui paie décide » souvent invoqué par les décideurs publics en permettant une meilleure information et transparence budgétaire sur les actions financées.

En outre, la démarche participative est souvent plus intense dans la phase d'élaboration de la politique que dans la phase de mise en œuvre. Enfin, le processus participatif reste souvent limité aux acteurs et réseaux de l'ESS (élus, professionnels et militants) incluant avec difficulté les habitants et citoyens. L'association à la délibération d'élus et techniciens d'autres délégations ou d'autres échelons de collectivités locales est souvent entreprise mais inégalement atteinte. La participation des représentants locaux des milieux économiques et sociaux est souvent recherchée mais demeure partielle. Le risque d'une gestion partenariale d'un plan d'actions mobilisant essentiellement, sinon exclusivement, les réseaux et entreprises qui en sont bénéficiaires doit être pris en compte. Les démarches de co-construction visent finalement des « mini-publics » et « se révèlent incapables, faute d'une généralisation possible de ces démarches, de concrétiser une délibération à grande échelle et ce qui pourrait s'apparenter à une participation du plus grand nombre » (Blondiaux et Fourniau, 2011).

À l'instar des analyses sur les expérimentations de démocratie participative, les appréciations possibles de la co-construction des politiques locales de l'ESS oscillent entre une approche

critique qui en dénonce le caractère illusoire et une approche possibiliste qui en souligne les avancées et potentialités. Il est facile de pointer les dangers de dérives corporatistes, des processus de délibérations périphériques qui pèsent peu sur les principales décisions et arbitrages budgétaires de la collectivité. Il est aisé de remarquer combien la recherche de consensus tend à passer sous silence l'inégale traitement entre « entreprises classiques » et celles de l'ESS. La co-construction peut s'apprécier moins par rapport à un idéal de délibération ou de transformation mais relativement à une action publique locale française qui reste marquée localement par la suprématie des exécutifs locaux laissant peu de place à la délibération et aux contre-pouvoirs (Lefebvre, 2011, p.155). Sans être irréprochables, les politiques de l'ESS se singularisent par une capacité à informer, consulter et se coordonner avec les acteurs de l'ESS pour cadrer et mener à bien un plan d'actions, là où d'autres politiques locales procèdent de manière plus descendante en s'appuyant sur l'expertise de l'administration ou des réseaux notabiliaires. De manière comparative, les politiques de l'ESS sont plus co-construites et participatives. Surtout, elles ont eu le mérite de valoriser une population d'initiatives et des d'entreprises qui était sous-estimée dans les représentations économiques des élites locales et mal pris en compte dans les instruments des politiques de développement.

### **II.1.2.3. La singularité de la trajectoire française de l'ESS à l'épreuve de la comparaison européenne**

L'analyse de l'action publique en faveur de l'ESS a également été mise en perspective par une approche comparative permettant de mieux saisir les singularités institutionnelles françaises (Fraisie, 2009) en Europe. L'originalité française tient à l'affirmation, même embryonnaire, de politiques horizontales où le développement de l'économie sociale et solidaire est l'objet propre de l'action publique. Dans d'autres pays européens, la reconnaissance politique des acteurs et des organisations reste enclavée dans des logiques sectorielles ou statutaires qui limitent l'intérêt et les possibilités de constitution d'une « communauté nationale de politiques publiques » sur cette thématique. Nos réflexions s'appuient sur la participation à la recherche européenne sur les politiques du tiers secteur en Europe (Kendall, op.cit.). Elles sont mis en perspective par ou dans des recherches européennes et internationales plus récentes (ICSEM<sup>208</sup>).

#### *La coexistence d'une pluralité de termes à l'échelle européenne*

Dans l'univers plurilinguistique qu'est l'Europe, il est habituel de constater (Evers, Laville, 2004 ; Demoustier *et al.*, 2006) qu'il n'existe pas d'expression consensuelle pour désigner les initiatives et organisations économiques qui ne relèvent ni des entreprises privées lucratives, ni des entreprises et des administrations publiques. La notion d'ESS qui s'est institutionnalisée en France à travers la Loi ESS de 2014 reste singulière. Economie sociale, tiers secteur, entreprises sociales, économie solidaire, secteur non lucratif, le constat d'une diversité sémantique vaut autant à l'échelle de l'Union européenne qu'à celle de ses Etats-membres. Cette coexistence de terminologies témoigne à la fois de la dynamique socio-économique d'associations et d'entreprises sociales en Europe, de la structuration champ académique, fruit de comparaisons européennes (Evers, Laville, 2004 ; Defourny, Nyssens, 2010 ; Archimbault, 2012), mais aussi de diverses tentatives de reconnaissance politique aux niveaux européen comme national.

Cette diversité peut être perçue comme une richesse analytique utile à la compréhension d'un phénomène à la fois commun et multiforme. L'approche en termes d'organisations sans but lucratif (associations, organisations volontaires, fondations) met notamment en avant les principes distinctifs de gestion désintéressée et de stricte interdiction de distribution des excédents aux membres. La présence de bénévoles et les engagements volontaires dans la

---

208 "The International Comparative Social Enterprise Models – ICSEM –, aims at comparing social enterprise models and their respective institutionalisation processes across the world", consulté le 22/09/2019, <https://emes.net/research-projects/social-enterprise/icsem-project/>

création, la gestion et la réalisation de la mission sociale est une caractéristique discriminante et un facteur central pour comprendre les dynamiques associatives. Appréhendée à partir des structures juridiques (associations, coopératives, mutuelles, fondations), l'économie sociale insiste sur les formes de propriété et des règles formelles de décision. Elle regroupe des entreprises qui poursuivent un but autre que le partage et l'appropriation privée des excédents. La distribution des bénéfices est donc limitée et principalement réinvestit dans l'objet social de l'entreprise. La gouvernance de l'entreprise doit permettre la participation, l'expression et le contrôle de ses membres. Les prises de décision ne sont pas proportionnelles à l'apport en capital. En plus des coopératives et des mutuelles qui sont principalement au service de l'intérêt collectif de leurs membres, elle inclut les associations gestionnaires et employeuses. L'entrepreneuriat social met l'accent sur la finalité sociale d'organisations économiques diverses, les règles de gouvernances internes étant secondaires. L'identification de la figure de l'entrepreneur, la caractérisation de son profil et la densité de ses réseaux sont centraux dans la compréhension de la création d'entreprises sociales. Les ressources marchandes, les financements privés, les partenariats avec les sociétés commerciales et la spécialisation dans la réponse aux appels d'offre sont les nouvelles modalités de leur développement. L'approche par l'économie solidaire met en avant l'engagement citoyen dans les actes quotidiens de la vie économique (travailler, épargner, consommer, se loger, se déplacer autrement...) insistant sur le fait que l'économie n'est pas qu'une affaire d'entreprises fussent-elle sociales. Elle propose une analyse de l'hybridation des ressources, provenant du marché, de la redistribution et de la réciprocité, commune à de nombreuses initiatives (Gardin, 2006) qui rend problématique l'autofinancement sur le marché comme principal horizon de leur pérennisation. L'économie solidaire insiste sur l'articulation des dimensions organisationnelle et institutionnelle de l'économie, c'est à dire des rapports des initiatives et entreprises aux modes de régulation et d'allocation des ressources. Enfin, elle interroge les modèles de développement et les formes de solidarités qu'induit la reconnaissance d'autres formes d'entreprises. Des cartographies (Defourny, Nyssens, 2016) intègrent ces différentes approches en pointant leurs similitudes et leurs différences. Notre propos n'est pas ici de proposer une nouvelle définition plus intelligible ou une approche plus englobante. Il vise à s'intéresser à l'usage de ces notions dans la construction de politiques publiques. Nous essayons autant que possible de reprendre les terminologies utilisées dans les pays étudiés. Pour des considérations plus transversales, la notion de tiers secteur sera utilisée par défaut en référence aux travaux de la recherche européenne faite avec Kendall.

### *La persistance des enjeux identitaires et institutionnels*

Au-delà des cadres théoriques et des différentes définitions, la coexistence de terminologies a souvent une dimension normative plus ou moins explicite dans les rapports entre les acteurs du tiers secteur et la société. De ce point de vue, les théorisations dominantes (secteur à but non lucratif, économie sociale, entreprises sociales) ont pour point commun de chercher à délimiter des critères discriminants d'organisations économiques spécifiques. Cette approche organisationnelle n'est pas sans incidence institutionnelle. Elle induit une politique du tiers secteur comprise comme la reconnaissance par les pouvoirs publics d'autres formes d'entreprises et la mise en place d'instruments visant à leur développement : création ou aménagement de statut d'entreprise, alignement ou régime fiscal spécifique, dispositifs ciblés d'accompagnement et de financement, représentants dans les instances paritaires, modules de programmes scolaires, les enseignements universitaires, etc.

Mais, la persistance des malentendus et des clivages sur le périmètre d'un tiers secteur en Europe s'explique par des enjeux identitaire et politique. Ainsi, l'assimilation des associations à des entreprises conduit à valoriser leur professionnalisation et leurs responsabilités de gestionnaire et d'employeur au risque de sous-estimer les dimensions politique (défense d'une cause dans l'espace public) et sociale (aide et entraide militante et bénévole) constitutive de l'associationnisme. Le rapport au marché est une autre ligne de clivage dans un contexte de progression de régulations quasi-marchande (appel d'offre, solvabilisation directe des usagers) des services sociaux en Europe (cf. la partie III sur l'aide à domicile et les modes d'accueil des jeunes enfants). C'est notamment une ligne de démarcation entre les entrepreneurs sociaux qui considèrent ce nouveau cadre concurrentiel comme une opportunité et des responsables associatifs attachés à une économie non marchande d'intérêt général.

A ces enjeux identitaires s'ajoutent des positions normatives. Pour reprendre la terminologie de Sabatier (2010), il s'agit d'intégrer les croyances et les valeurs profondes (conception de la citoyenneté et de la démocratie, vision de l'Europe, place de l'économie dans la société, urgence de la transition écologique, etc.) des acteurs d'un sous-système politique au-delà des enjeux professionnels et sectoriels. Ces croyances et valeurs sont souvent implicites. Les compromis institutionnels autour d'une appellation commune d'un autre mode d'entreprendre se font généralement par une neutralisation d'enjeux politiques qui pourraient diviser les différentes composantes du tiers secteur. Par exemple, les acteurs et les réseaux se sont mobilisés au tournant des années 2010 pour que l'Union européenne intègre l'innovation sociale dans sa stratégie post-crise (cf. la partie II.3.) et flèche cette thématique dans ses programmes et ses

fonds structurels. Cette action s'est faite sans véritable échanges et prise de position collective sur la politique d'austérité économique imposée par l'Union européenne à la même période. Les conséquences des baisses de dépenses sociales sur la gestion des services sociaux par les associations dans certains pays (Espagne, Grèce, Portugal) n'étaient pas prises en compte. Le couplage des deux agendas de l'Union européenne peut changer la lecture politique de l'innovation sociale. Il ne s'agit plus uniquement de répondre à des besoins sociaux peu ou mal satisfaits par des solutions entrepreneuriales inédites. L'innovation sociale participe dans certains Etats-membres à un processus plus large de restructuration des politiques sociales en Europe dont le critère principal est l'efficacité des dépenses sociales.

Le rôle politique du tiers secteur dans la société se révèle également sur les fonctions réparatrices, régulatrices ou transformatrices qui sont repérables dans les propositions des acteurs et les priorités politiques. La création d'emplois, l'inclusion sociale et la cohésion sociale sont généralement les enjeux retenus dans les politiques publiques. Ainsi, la politique de l'entreprise sociale au Royaume-Uni a été intégrée comme une composante de récits politiques plus larges (« third way », « big society »). Les entrepreneurs sociaux étaient incités s'investir dans la création d'activités et d'emplois dans le renouvellement urbain des quartiers, ensuite dans la gestion plus efficace de services publics locaux.

#### *Un obstacle à sa reconnaissance en Europe*

L'absence de terminologie unifiante apparaît finalement comme un obstacle à la reconnaissance du tiers secteur au niveau européen. Elle l'expose à un questionnement récurrent sur la cohérence socio-économique et socio-politique d'un ensemble hétéroclite d'organisations et de pratiques économiques. En outre, elle s'avère politiquement peu opératoire pour promouvoir une vision plurielle de l'économie face à la conception restrictive de l'économie et de l'entreprise véhiculée par l'Union européenne. Par comparaison, le marché, l'Etat ou les entreprises sont des notions globales, utilisées dans plusieurs langues, institutions et secteurs alors même qu'elles recouvrent des conceptualisations et réalités empiriques plurielles. Autrement dit, elles circulent entre plusieurs registres discursifs relevant à la fois du « sens commun », du langage politico-institutionnel ou des connaissances scientifiques. De ce point de vue, la prise en compte du sens commun ou de l'opinion publique ne doit pas être négligée pour comprendre l'inégale diffusion des notions mentionnées. L'association et le bénévolat demeurent sans doute les mots les plus communément partagés.

### *Trois configurations d'institutionnalisation du tiers secteur*

L'émergence de coalitions d'acteurs et de réseaux est une condition pour revendiquer une action publique en faveur du tiers secteur s'appuyant sur des instruments spécifiques. La consistance de ces coalitions s'apprécie dans l'intensité des interactions entre trois types de dynamiques.

La première est la production de connaissances (projets de recherche, publications, chaires universitaires et masters, observatoires et laboratoires d'idées, portraits statistiques) qui agissent sur les représentations de l'économie (économie plurielle, mode spécifique d'entreprendre).

La deuxième dynamique est l'existence de cadres législatif, administratif et fiscaux distinctifs : loi cadre, nouveau statut d'entreprise sociale, fiscalité des activités économiques des associations, existence d'élus et d'une administration publique, politiques locales, dispositifs d'accompagnement et de financement.

La troisième est la structuration de groupements d'acteurs et d'entreprises qui sont les interlocuteurs des pouvoirs publics à différentes échelles et des promoteurs de cette économie auprès du grand public.

Ces dynamiques recourent les interactions entre trois types d'acteurs : chercheurs et experts, décideurs politiques, responsables de têtes de réseaux. La structuration d'un tiers secteur comme un sous-système de politique publique suppose à la fois une spécialisation et une autonomisation de la thématique dans chacun de ces milieux. Le tiers secteur devient un objet de recherche académique légitime, une compétence reconnue d'élus et de techniciens et une notion structurant de têtes de réseaux. En outre, la densité des interactions entre ces milieux doit à la fois permettre un système de croyances et de valeurs partagées et des synergies dans les répertoires d'action et la mobilisation de ressources. Enfin, la cohésion de ces coalitions d'acteurs, de réseaux et de dispositifs peut s'apprécier à la capacité à saisir des « fenêtres d'opportunité politique » (Ravinet, 2010) mais aussi à résister à des changements de l'environnement : alternance politique, austérité budgétaire, répartitions des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, marchandisation des services sociaux, mutations des engagements militants et bénévoles, nouveaux mouvements sociaux, transition écologique, révolution numérique, etc.

A partir de ce cadre conceptuel d'analyse des politiques publiques inspirée de « l'advocacy coalition framework » (Sabatier, 2010), la comparaison européenne des politiques du tiers secteur (Kendall, 2009) permet d'entrevoir trois configurations d'institutionnalisation du tiers



secteur au milieu des années 2000. La première présente un processus avancé de politique horizontale du tiers secteur s'appuyant sur des regroupements structurés d'acteurs, de réseaux d'experts spécialisés et d'institutions dédiés. Les situations de la France et du Royaume-Uni s'en rapprochent. L'ESS dans le premier cas, le tiers secteur puis l'entreprise sociale dans le second ont été fait l'objet de politiques nationales et locales sur les vingt dernières années.

La seconde configuration relève d'une reconnaissance institutionnelle verticale de formes spécifiques d'initiatives et d'entreprises sur la base d'appellations ou de statuts variables selon les pays. Chaque « famille » construit son propre agenda, négocie avec les pouvoirs publics des instances propres de concertation, propose des modifications juridique et réglementaire, élabore une communication grand public, revendique des dispositifs de financements et d'accompagnement, etc. L'Italie et l'Espagne pouvaient être classées dans cette catégorie dans les années 2000. Ces deux pays ont connu depuis des tentatives de rapprochement des coalitions à travers de nouvelle législation : la loi sur l'économie sociale en Espagne et la réforme du tiers secteur en Italie.

La troisième configuration est celle d'une reconnaissance sectorielle. La légitimité des organisations du tiers secteur ne tient pas à un projet politique ou à des caractéristiques organisationnelles mais à son poids historique et socio-économique dans la structuration d'un secteur d'activité. Cette segmentation sectorielle est caractérisée par une juxtaposition de coalitions organisées verticalement et par une difficulté à faire émerger des problèmes publics transversaux à même de les fédérer autour d'un référentiel commun. De ce point de vue, la situation allemande est sans doute emblématique d'une séparation historique entre les représentants des coopératives qui se considèrent comme des entreprises spécifiques sur le marché et des associations très présentes dans l'action sanitaire et social. Ces dernières restent réticentes à toute référence à l'économie marchande et à l'entrepreneuriat.

#### *La singularité de la trajectoire institutionnelle française*

La trajectoire institutionnelle française se singularise par la capacité à faire coexister différentes conceptions et coalitions (économie sociale, économie solidaire, vie associative, entrepreneuriat social) qui, en dépit de controverses récurrentes, cohabitent sur des agendas politiques voisins au niveau national comme local. Loin de s'ignorer, elles donnent lieu à des circulations d'idées, des jeux de concurrence institutionnels où le positionnement des uns est souvent relatif à celui des autres, à des alliances ponctuelles autour de la promotion d'une autre économie. Que leurs perspectives soit réparatrice ou transformatrice, entrepreneuriale ou citoyenne, marchande ou non marchande, elles se retrouvent dans le rejet d'une vision

réductionniste de l'économie. Celle-ci réduirait le comportement économique à une rationalité optimisatrice des intérêts matériels, la motivation d'entreprendre à la recherche du profit, l'organisation productive légitime et efficiente à la seule entreprise de capitaux.

Autrement dit, les tensions inhérentes à la structuration de l'ESS n'ont pas reproduit le séparatisme institutionnel de la période d'après-guerre (Laville, 1994) avec d'un côté les coopératives comprises comme des entreprises non capitalistes sur le marché et des mutuelles et associations subordonnés à l'Etat social. Le dénominateur commun aux différentes sensibilités reste la promotion institutionnelle d'une population d'initiatives et d'entreprises spécifiques (« un mode d'entreprendre pour reprendre la définition de la Loi ESS de 2014 »). Malgré la réaffirmation permanente de leurs singularités et de la défense de leurs propres intérêts auprès des pouvoirs publics, coopératives, mutuelles, associations, initiatives solidaires et entreprises sociales peuvent se retrouver derrière la bannière, certes floue mais rassembleuse, d'entreprendre, d'échanger et de consommer autrement. Si le périmètre de l'ESS est instable, il n'en constitue pas moins le référentiel d'une constellation d'acteurs et d'entreprises qui reconnaissent appartenir à un monde économique distinct.

Quelles sont les composantes de cette coalition émergente ayant permis la construction d'une politique horizontale de l'ESS qui s'organisent autour de priorités et d'actions inter-statutaire et intersectorielle ?

D'une thématique relativement partisane et clivante, l'ESS est devenue politiquement plus consensuelle. Elle a été principalement portée par les formations se situant à gauche de l'échiquier politique. D'abord, l'ESS s'est diffusée dans les années 2000 comme une sous-thématique dans la plupart des programmes des partis de gauche. Historiquement, l'économie sociale a longtemps été associée à la « deuxième gauche » et promue par ses figures tutélaires, Michel Rocard au niveau national et Jacques Delors au niveau européen. L'économie solidaire a été une priorité par les élus verts au sein de la gauche plurielle (Secrétariat d'Etat de Guy Hascoët dans le gouvernement de Lionel Jospin), puis au sein des exécutifs locaux suite aux différents scrutins électoraux dans les années 2000. La reconduction des coalitions de gauche suite aux élections régionales, départementales et municipales<sup>209</sup> s'est traduite par une diversification du portage politique de l'ESS avec une reprise de la compétence par des élus

---

<sup>209</sup> Elections municipales de 2008, régionales de 2010 et cantonales de 2011.

centristes, socialistes et communistes. Quelques élus de droite firent même une apparition remarquée dans le champ<sup>210</sup>.

Le portage de la thématique dans l'administration de l'Etat a connu des hauts et des bas. Les moments forts furent la mise en place d'une Délégation interministérielle à l'économie sociale en 1981, la création d'un Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire entre 2000 et 2002 et l'instauration d'un Ministère à l'ESS en 2012. En 2017, le gouvernement actuel a nommé un Haut-Commissaire à l'ESS. La disparition transitoire de la thématique dans l'organigramme de certains gouvernements (par exemple celui de Nicolas Sarkozy entre 2007 et 2012) ainsi que les changements récurrents d'appellations administratives et de rattachement ministériels témoignent d'un ancrage institutionnel fragile. Pour autant, on peut aussi voir dans ces vagues successives d'institutionnalisation une certaine constance dans la volonté de construire une politique nationale. L'émergence d'une compétence ESS dans les collectivités locales avec plusieurs centaines d'élus a pris le relais d'une politique nationale défailante dans les années 2000 et esquisse les contours d'une gouvernance multiniveau de l'ESS.

Sur le plan juridique, les mesures législatives et réglementaires ont d'abord été fragmentaires et parcellaires : fiscalités des associations en 1998, statut des sociétés coopératives d'intérêt collectif en 2001, fléchage vers les finances solidaires dans la loi sur l'épargne salariale de 2002, fonds d'innovation sociale en 2009, services civiques en 2010, charte des engagements réciproques entre associations et pouvoirs publics en 2001 et 2014. L'élaboration de la loi sur l'ESS de 2014 a procédé d'une approche plus globale du champ dont la portée symbolique a engendré une visibilité politique et médiatique plus importante.

Sur le terrain de la production de connaissances, les vingt dernières années se sont caractérisées par une structuration d'un milieu de chercheurs et d'experts en ESS qui est progressivement devenu un objet de recherche. L'existence d'un réseau inter-universitaire de l'ESS (RIUESS)<sup>211</sup> regroupe aujourd'hui 25 universités depuis bientôt vingt ans en témoigne. Des formations en Masters intègrent désormais l'ESS dans leur intitulé et des doctorants font des thèses sur le sujet. Par ailleurs, la production de données statistiques s'est accélérée. Des informations régulières sont désormais disponibles sur le nombre d'associations, coopératives, mutuelles, entreprises à finalité d'utilité sociale, leur répartition sectorielle, le nombre et type d'emplois,

---

<sup>210</sup> Avec notamment la nomination de Jean Sarkozy en 2011 à la délégation à l'économie sociale et solidaire du Département des Hauts de Seine. Cette délégation a disparu dans la mandature depuis 2015 au profit d'une délégation à l'économie collaborative. Mais l'appel à projets ESS sera maintenu.

<sup>211</sup> Pour une liste exhaustive des universités et membres du RIUESS : [http://www.riuess.org/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=5&Itemid=29](http://www.riuess.org/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=5&Itemid=29)

leur poids socio-économique. Des laboratoires d'idées (Labo ESS, Fonda), des universités populaires et citoyennes, des agences (AVISE) et centres de ressources (Institut Godin, Centres ressources DLA) et des fondations produisent régulièrement des études et organisent des débats. Cette diffusion dans les cercles de la recherche et de l'expertise s'élargit et reconfigure la thématique. Des chaires d'entrepreneuriat social ou de philanthropie<sup>212</sup> dans les écoles de commerce apparaissent. Des départements ESS se créent dans de cabinets conseil internationaux se créent et reconfigurent la thématique<sup>213</sup>.

Enfin, l'organisation et la représentation des acteurs se sont structurées. Les quatre composantes (l'économie sociale, l'économie solidaire, la vie associative, l'entrepreneuriat social) ont construit de manière inégale des regroupements aux niveaux national et territorial à même d'animer, d'informer, d'accompagner et de représenter leurs adhérents et les projets qu'ils soutiennent. Les rivalités perdurent à travers des stratégies de concurrence, d'indifférence ou délégitimation réciproque dans la quête de reconnaissance et de ressources auprès des pouvoirs publics. Mais des actions communes existent aussi et des complémentarités sont territorialement organisées. La désignation par la Loi de 2014 des Chambres régionales de l'ESS (CRESS) comme interlocuteur principal des collectivités locales a conduit à des processus de rapprochement et d'intégration plus ou moins souhaités entre les différentes sensibilités de l'ESS au sein d'instances locales représentatives.

Reconnaissance politique et administrative, production de connaissance et regroupements représentatifs sont autant de facteurs à partir desquels s'est construit le compromis institutionnel autour de la notion de l'ESS. Si l'hétérogénéité des organisations reste questionnée, elle n'est finalement pas plus problématique que la prétention du MEDEF<sup>214</sup> de représenter l'ensemble des entrepreneurs. Cette construction socio-politique a été la condition d'une action publique horizontale de l'ESS autour de représentations et d'actions intersectorielles et inter statutaires.

#### *Le Royaume-Uni, d'une politique du tiers secteur à celle de l'entreprise sociale*

Cette trajectoire institutionnelle était singulière en Europe mais pas unique. Ce type de cadre politique horizontale tentant de rassembler des organisations hétérogènes sous une même politique publique a été également entreprise sous les gouvernements travaillistes de Tony Blair et de Gordon Brown (1997-2010). La mise en place d'un « third sector office » en 2006 fut une

---

<sup>212</sup> Voir par exemple la Chaire de philanthropie de l'ESSEC, <http://chaire-philanthropie.essec.edu/>

<sup>213</sup> Secteur économie sociale et solidaire de KMPG.

<sup>214</sup> Le Mouvement des entreprises de France (Medef) est une organisation patronale fondée en 1998, représentant des entreprises françaises.

tentative de regrouper sous une même bannière les organisations volontaires (*voluntary organisation*), les entreprises sociales, les *charities*, les coopératives et les mutuelles. Jusqu'à cette date, le tiers secteur se caractérisait par des agendas politiques, des administrations (Voluntary sector unit, Social enterprise unit) et des regroupements représentatifs (National council for voluntary organisation, Social enterprises coalition, Co-ops UK, etc.) parallèles. La création d'instruments de politique horizontale a été mis en place pour aider l'application de cette stratégie de développement de l'entreprise sociale. C'est le cas des « compacts », instances de concertation et de contractualisation facilitant les partenariats entre l'Etat, les autorités locales et les entreprises sociales (Souviron, 2011). Au-delà de l'existence d'administrations dans les gouvernements travaillistes puis conservateurs, les organisations volontaires et les entreprises sociales ont été intégrées dans des récits politiques globaux (la « troisième voie » des travaillistes, la « big society » des conservateurs) leur attribuant un rôle dans la réponse aux enjeux de société.

La politique du tiers secteur va esquisser ses rapprochements autour d'une stratégie de développement des entreprises sociales. Dans un premier temps, leur capacité à développer des activités économiques et des emplois dans le cadre de la politique de rénovation urbaine des quartiers est valorisée. Puis à la fin des années 2000, c'est la gestion de services publics locaux par des organisations volontaires qui est mis en avant par le gouvernement travailliste. Le gouvernement libéral-conservateur de David Cameron va d'une certaine manière radicaliser cette perspective avec une orientation à la fois plus commerciale et plus philanthropique. Le périmètre est redéfini pour se rapprocher du « social business ». Il couvre toute entreprise à finalité sociale et insiste sur la rentabilité de leur action. Les organisations volontaire et communautaire sont appelées à rendre des services aux populations. Le projet de la « big society » enjoint la société civile à prendre en charge les problèmes sociaux dans un contexte de retrait de l'Etat et d'austérité budgétaire.

Au-delà des variations dans les définitions adoptées par les gouvernements successifs (Spear et al., 2017), l'entreprise sociale est devenue la notion structurante du débat public depuis 15 ans autour de laquelle décideurs politiques et les diverses composantes du tiers secteur ont été amenés à se positionner. Le mouvement des entreprises sociales a été construit à l'origine par des coopérateurs pour moderniser le mouvement coopératif et susciter l'intérêt du gouvernement. Il a été associé à la création en 2004 des *community interest companies* (CIC)

<sup>215</sup>, un nouveau statut légal de société à finalité sociale. L'entreprise sociale a été ensuite intégrée par les têtes de réseaux des organisations volontaires et sans but lucratif<sup>216</sup>. Elles ont encouragé leurs membres à tirer parti des dimensions entrepreneuriales de leur activités pour augmenter leurs ressources marchandes ou pour gérer des services publics locaux en répondant aux appels d'offre. Finalement, le discours récent autour du « social business » adopte une définition lâche de l'entreprise sociale qui valorise toute entreprise privée lucrative contribuant au bien-être de la société.

Si l'entreprise sociale demeure le terrain d'une concurrence pour la reconnaissance et les ressources entre des coalitions successives, elle n'en reste pas moins structurante d'une politique horizontale qui brouille les clivages statutaires historiques et se présente comme transversale aux politiques sectorielles.

### *Espagne et Italie, des tentatives récentes de rapprochement autour d'une terminologie commune*

Dans la seconde configuration institutionnelle, des coalitions qui développent leurs propres relations avec les pouvoirs publics parviennent difficilement à construire une politique horizontale du tiers secteur. Ainsi, en Espagne il coexistait au milieu des années 2000 (Montagut, 2009), la confédération espagnole d'entreprises de l'économie sociale (Cepes)<sup>217</sup>, les entreprises d'insertion et société de travail (« Sociedades Laborales »), un réseau de l'économie alternative et solidaire<sup>218</sup> et une plateforme du tiers secteur social<sup>219</sup> regroupant les associations et fondations agissant dans le secteur sanitaire et social et de la lutte contre les exclusions. Par comparaison, le tiers secteur en Italie était composé par deux regroupements: le Forum pour le tiers secteur<sup>220</sup> qui regroupe les principales fédérations associatives et d'organisations de volontaires ; les structures de second niveau des coopératives sociales<sup>221</sup> qui

---

<sup>215</sup> Créés en 2004, les compagnies d'intérêt communautaire entreprennent, soit des activités pour générer des profits afin de soutenir une communauté (par exemple un magasin caritatif), soit des activités qui bénéficient à la communauté (par exemple un centre de soins de jour pour personnes âgées). En 2013, 7,670 CICs étaient légalement déclarées (Spear et al., 2017).

<sup>216</sup> The National Council for Voluntary Organisations (NCVO), the Charities Aid Foundation (CAF), the Association of Chief Executives of Voluntary Organisations (ACEVO)

<sup>217</sup> <http://www.cepes.es/>

<sup>218</sup> Créé en 2005, le REAS regroupe des organisations économiques, notamment les promoteurs du commerce équitable et de la finance solidaire qui se considèrent comme des acteurs politiques au service d'un projet de transformation sociale. [www.economiasolidaria.org](http://www.economiasolidaria.org)

<sup>219</sup> <http://www.plataformatercersector.es/>

<sup>220</sup> <http://www.forumterzosettore.it/>

<sup>221</sup> Régies par la loi n°381 de 1991, les coopératives sociales se distinguent des coopératives traditionnelles par leur finalité. Elles poursuivent un objectif d'intérêt général au service de la communauté et non dans l'intérêt de leurs membres. La loi distingue les coopératives sociales de type A (les deux tiers des coopératives sociales) qui gèrent des services sociaux, sanitaires ou éducatifs et les coopératives de type B qui réservent 30 % de leurs

se réclament des entreprises sociales (Ranci, Pellegrino, Pavolini, 2009). Dans les années 2010, des lois nationales ont en partie unifié ces entités suivant des terminologies (économie sociale ou tiers secteur) et des découpages institutionnels différents. En Espagne, la loi 5/2011 relative à l'économie sociale intègre les entreprises d'insertion et les associations gestionnaires d'action sociale dans un champ historiquement structuré par les coopératives. Ce cadre législatif a visiblement permis des rapprochements avec l'économie alternative et solidaire<sup>222</sup> (Diaz-Fonca et al., 2016). En Italie, la réforme du tiers secteur<sup>223</sup> (Borzaga, Poledrini, Galera, 2017, p.10) s'adresse prioritairement aux organisations non lucratives, associations de volontaires et entreprises sociales. Fruit d'un compromis, la loi élargit la possibilité pour les associations de développer des activités commerciales sans pour autant adopter le statut d'entreprise sociale. Les coopératives sociales sont donc institutionnellement rattachées au tiers secteur. Les exemples italiens et espagnols illustrent deux compromis institutionnels. D'un côté, l'unification par la loi de l'économie sociale en Espagne se fait par exclusion des organisations principalement volontaires et bénévoles. De l'autre, le rapprochement entre associations et coopératives sociales opéré par la réforme du tiers secteur en Italie met hors champ les coopératives traditionnelles regroupées dans une fédération comme la Legacoop<sup>224</sup>.

#### *L'Allemagne, une institutionnalisation sectorielle et verticale du tiers secteur*

La dernière configuration est celle d'une reconnaissance sectorielle où la légitimité des organisations du tiers secteur tient à leur influence politique et leur poids économique dans quelques secteurs d'activité. C'est typiquement la situation allemande (ou plutôt de l'ex. Allemagne de l'Ouest étant donné la faible autonomie de la société civile et le monopole de l'Etat sur les politiques sociales dans l'ex. Allemagne de l'Est). La reconnaissance des associations tient à leur rôle central dans la conduite des politiques sociales et l'organisation des services sanitaires et sociaux (hôpitaux, maisons de retraite, aide aux personnes âgées, accueil des personnes en situation de handicap, etc.). Les associations sont une composante historique d'un Etat-providence corporatiste où une partie des coûts des services sociaux gérés par les associations sont pris en charge par le système de protection sociale. En outre, le principe constitutionnel de subsidiarité et l'organisation fédérale des pouvoirs font des associations

---

emplois à des personnes en réinsertion professionnelle (handicapés physiques ou mentaux, patients psychiatriques, toxicomanes, détenus bénéficiant de mesures alternatives à la prison, adultes marginaux).

<sup>222</sup> « This network groups economic organisations that are mainly linked to the social economy (e.g. associations, worker cooperatives and WISEs), with the goal of promoting a transformative vision of the economy ».

<sup>223</sup> LEGGE 6 giugno 2016, n. 106. Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. (16G00118) (GU Serie Generale n.141 del 18-06-2016) <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/11/Legge-delega-Riforma-Terzo-Settore.pdf>

<sup>224</sup> [www.legacoop.coop](http://www.legacoop.coop)

sanitaires et sociales des partenaires légitimes des pouvoirs publics locaux. Avec plus d'un million d'emplois et près de 94000 établissements, le secteur associatif est structuré par six grandes fédérations<sup>225</sup> elle-même regroupées dans le consortium BAGFW<sup>226</sup> qui est un interlocuteur incontournable du gouvernement allemand au niveau fédéral sur différentes politiques de protection sociale. Plus récemment, il s'est organisé en groupe de pression au niveau de l'Union européenne. Si le consortium a intégré au début des années 2000, le réseau fédéral de promotion des activités civiques<sup>227</sup>, sa légitimité est avant tout sectorielle (Zimmer *et al.*, 2009). Son ancrage historique dans le système de protection sociale conduit les associations à se penser avant tout comme des organisations d'action sociale et refusent toute inscription dans une économie marchande.

Cette structuration sectorielle et corporatiste conduit une segmentation institutionnelle du tiers secteur. Il n'y a pas de terme rassembleur de la variété des formes d'organisation économiques ayant un but autre que le profit. Les coalitions s'organisent de manière séparée autour d'identité propre qui agissent dans des cadres institutionnels et légaux parallèles. D'où la difficulté d'organiser un débat national et cohérent sur l'entreprise sociale en Allemagne (Birkhölzer *et al.*, 2015). alors même qu'en pratique de nombreuses associations de secteur sanitaire et social sont mises en concurrence dans le cadre de quasi-marché et ont opéré ces dernières années un tournant gestionnaire et entrepreneurial. C'est le cas de l'aide à domicile où il été mis fin mis fin au monopole des prestataires associatifs, et à la planification consensuelle de l'infrastructure (locale) des services (Bode, 2007)

#### **II.1.2.4. Le statut européen des associations et le manifeste sur les SSIG**

Les différences configurations institutionnelles nationales et les processus structurés de politique publique du tiers secteur dans les Etats-membres expliquent en partie leur difficile reconnaissance dans les politiques européennes. Deux études de cas sur des propositions avortées de directives européennes en témoignent : l'échec de l'adoption d'un statut de l'association européenne (SAE) et les difficultés à construire une coalition européenne des associations sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG).

Présentée à l'origine comme complémentaire aux statuts européens de la coopérative et de la mutuelle, la proposition de règlement d'un statut de l'association européenne (SAE) a été

---

<sup>225</sup> Caritas, Diaconia, La Croix Rouge, Arbeiterwohlfahrt (AWO), Parity (DPWV), Zentrwohlfahrtsstelle (ZWSt) (Zimmer *and al.*, 2009, p.22)

<sup>226</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.

<sup>227</sup> Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE).



abandonnée sous la Présidence Barroso en 2005. Un article (Fraisie, Kendall, 2006) explique pourquoi ce projet n'a pas suscité d'adhésion auprès des gouvernements comme des acteurs associatifs. Il analyse les différentes positions nationales, favorables ou hostiles au SAE, et les arguments des principales parties prenantes de ce débat, au niveau européen comme dans plusieurs Etats-membres (Allemagne, Espagne, France, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni,). Le relatif scepticisme vis-à-vis du SAE est symptomatique tout à la fois des difficultés de construction d'une politique européenne de la vie associative et des résistances au rattachement symbolique des associations au champ de l'économie sociale. Rappelons que l'idée de promouvoir un statut européen de l'association s'inscrit dans une stratégie française de reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale au niveau européen qui passe par une reconnaissance conjointe avec les statuts européens des coopératives et des mutuelles.

La première proposition est issue d'une coalition française au début des années 90. La période est particulièrement favorable à l'économie sociale. La proposition est portée par la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES) sous le gouvernement de Michel Rocard avec le soutien de Jacques Delors alors Président de la Commission européenne. Elle est relayée par la direction générale de l'économie sociale (DGXIII) dirigée par Paul Ramadier et l'intergroupe économie sociale du parlement européen présidée par une députée française. La première tentative de directive en 1992 et 1993 ne rencontre pas l'adhésion au Conseil européen et le projet devient dormant à partir de 1996, pour quelques années (Kendall, Anheier, 1999). La proposition de directive est réactivée en 2003 suite à l'adoption du statut de la coopérative européenne. Sa promotion est faite par le Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG<sup>228</sup>), principal réseau européen promoteur du SAE.

L'analyse de l'implication des principaux responsables gouvernementaux et de la société civile de plusieurs Etats-membre permet de dégager trois explications à ce nouvel échec. Premièrement, le statut de l'association européenne est révélateur de la fragile construction de positions nationales. En effet, pouvoir s'exprimer d'une seule voix à Bruxelles suppose qu'il existe déjà une « communauté nationale » de l'économie sociale ou du secteur non lucratif suffisamment structurée pour permettre une convergence de vues entre les principaux responsables de la vie associative et les gouvernements. Seules la France, l'Allemagne et la Suède présentaient des argumentaires partagés entre l'Etat, les fédérations associatives et les réseaux européens. Dans les autres pays étudiés, la construction d'une position nationale est plus problématique, en raison de l'absence de mobilisation et de consultation des principaux

---

<sup>228</sup> Comité européen des associations d'intérêt général. <http://www.cedag-eu.org/>

regroupements associatifs (Espagne, Pays-Bas) et en raison de positions différentes ou changeantes au sein du « voluntary sector » (Royaume-Uni) ou du « tiers secteur » (Italie). De manière générale, la capacité à se saisir des enjeux communautaires et à influencer l'agenda européen est un indice du degré d'institutionnalisation du tiers secteur dans chaque pays.

La seconde explication tient à l'opposition des argumentaires entre les deux positions nationales dominantes, à savoir celles de la France et de l'Allemagne. Les arguments positifs présentés par le CEDAG sont principalement repris par des responsables français : l'administration (DIES), les instances représentatives de la vie associative (CNVA<sup>5</sup>) et de l'économie sociale (groupe Europe du CEGES). Pour ses partisans, un statut européen présenterait plusieurs avantages : le développement des activités transfrontalières des associations ; une reconnaissance symbolique et légale pour la vie associative, en cohérence avec les statuts européens des coopératives et des mutuelles ; l'affirmation de la diversité des formes d'entrepreneuriat ; une prise en compte de la spécificité des activités économiques des associations dans les politiques communautaires ; la constitution d'un droit de s'associer vers une « Europe des citoyens ».

Les arguments hostiles au SAE sont de trois ordres. D'abord, la subsidiarité. Certains gouvernements avancent que légiférer sur les associations ne fait pas partie des compétences de l'Union européenne. Le SAE est alors perçu comme un empiètement à la souveraineté nationale. Il se heurte aux différentes traditions juridiques et aux craintes de voir les particularités nationales (principe de subsidiarité en Allemagne, absence d'obligation de statut au Royaume-Uni) remises en cause. L'adoption du SAE toucherait à l'identité des pays en impliquant une révision des régulations nationales et locales entre pouvoirs publics et associations. Le deuxième argument repris en 2002 par les gouvernements allemand et italien, suggère que la législation existante au niveau européen est suffisante pour permettre aux associations de développer des activités commerciales. Ils questionnent et relativisent la valeur ajoutée d'un nouveau statut. Enfin, les dernières critiques viennent du gouvernement allemand dans la continuité des réserves formulées par le BAGFW, acteur associatif central de l'architecture de l'action sociale. Elles dénoncent le caractère trop économique de la dernière version du SAE, qui négligerait les fonctions sociales et citoyennes des associations. Cette hostilité à reconnaître la dimension économique des associations est partagée par les pays qui considèrent que la non-lucrativité des associations les place dans le secteur non marchand et non concurrentiel ou par ceux où les associations ont principalement une fonction de revendication d'une cause et de défense des intérêts de leurs membres. Plus largement, on peut

aussi y voir des résistances symboliques à inscrire, par le biais d'un statut juridique pensé à l'origine en forte articulation aux statuts coopératif et mutualiste européens, l'action associative dans le giron de l'économie sociale.

La dernière explication tient à l'insuffisance de cohérence dans le soutien au SAE au sein de la Commission européenne et la faiblesse des alliances entre regroupements et réseaux associatifs européens. Mis à part le CEDAG, le portage du SAE a fait défaut au sein des autres fédérations associatives européennes, telles que la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, ECAS (European Citizen Action Service) ou le Forum permanent de la société civile.

#### *Les différents du couple franco-allemand sur les services sociaux*

L'analyse du statut de l'association européenne révélait la difficulté à construire des positions communes entre la France et l'Allemagne sur le sujet. Les réserves émises en 2009 sur le Manifeste pour une autre approche européenne des SSIG par la principale fédération associative allemande d'action sanitaire et sociale (BAGFW) s'inscrivent à bien des égards dans la continuité d'une opposition à toute régulation européenne en matière de services sociaux (Fraisie, Saleres, 2011).

Rappelons sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont la terminologie communautaire pour désigner les services sociaux en Europe. Ils se distinguent des services économiques d'intérêt général (SIEG) qui sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. Les SIEG relèvent des compétences de l'Union européenne et sont soumis sous certaines conditions aux règles du marché intérieur et de la concurrence. Normalement les services sociaux devraient y échapper, la sphère sociale relevant selon le principe de subsidiarité, d'une compétence nationale. Mais l'hétérogénéité des situations nationales en matière de marchandisation des services sociaux et du développement des activités commerciales des associations crée une situation d'incertitude juridique. Les services sociaux d'intérêt général sont de plus en plus impactés par les règles européennes de concurrence (contrôle européen des aides publiques octroyées aux opérateurs économiques chargés d'une mission d'intérêt général) et du marché intérieur (utilisation du droit de la commande publique dans le secteur de l'action sociale).

La prise de conscience de l'impact de la réglementation économique de l'UE sur la régulation des services sociaux a conduit les acteurs français à s'organiser pour peser sur les débats aux niveaux national et européen. Ainsi, l'UNIOPSS (*Union nationale interfédérale des œuvres et*

*organismes privés sanitaires et sociaux*) et l'*USH (Union Sociale pour l'Habitat)* ont créé le Collectif SSIG début 2006. . Ce réseau comptait 19 organisations à but non lucratif de services sociaux et de santé d'intérêt général issus des secteurs de la santé, du logement social, de l'inclusion sociale et de la protection sociale mutualiste. Ce collectif proposait « une sécurité juridique par un cadre législatif communautaire adapté aux missions sociales des SSIG ». Principal vecteur de la mobilisation de la société civile française, il avait acquis une certaine reconnaissance au sein de la société civile en France, en Europe et une audience auprès des pouvoirs publics.

Afin d'eupéaniser le débat, l'UNIOPSS et le « Labo de l'Economie sociale et solidaire »<sup>229</sup> avaient pris l'initiative, en octobre 2009, d'un manifeste européen pour une nouvelle approche sur les SSIG. Au-delà des enjeux autour de l'élaboration d'un cadre juridique européen spécifique pour les SSIG, il apparaissait nécessaire de changer de posture et de promouvoir une politique européenne de soutien au secteur des SSIG. Cela passait par la création d'un observatoire et d'une plate-forme européenne pour faciliter le dialogue entre les Etats membres, la Commission (et autres organes de l'Union...) et les représentants de la société civile européenne.

Lors du forum sur les SSIG organisé par la présidence belge de l'UE de 2009, le manifeste européen a recueilli un écho favorable auprès des plates-formes nationales et européennes. Il a ainsi été signé par une quinzaine d'organisations nationales et une dizaine de plates-formes européennes parmi lesquelles Pour la Solidarité l'AIM<sup>230</sup>, la COFACE<sup>231</sup>, ELISAN<sup>232</sup> ou encore le CEDAG<sup>233</sup>. Cependant, les signatures d'important réseaux associatifs européens comme la plate-forme des ONG sociales, Solidar, EAPN (European antipoverty network) manquaient à l'appel et témoignaient d'une relative indifférence à la problématique.

Les principales objections sur le Manifeste sont venues de la fédération associative allemande d'action sanitaire et sociale (BAGFW). Là où les organisations françaises (Collectif SSIG) appelaient à une clarification juridique et à l'adoption d'un acte législatif ouvrant une inscription positive des spécificités des SSIG dans le droit européen, associations et gouvernement allemands défendaient la préservation, sinon le renforcement des compétences des Etats, voire des collectivités territoriales, en matière d'encadrement des services sociaux en

---

<sup>229</sup> <http://www.lelabo-ess.org/>

<sup>230</sup> Association internationale de la mutualité

<sup>231</sup> Confédération des organisations familiales

<sup>232</sup> Réseau européen pour l'inclusion et l'action sociale locale

<sup>233</sup> Comité européen des associations d'intérêt général

cohérence avec le principe de subsidiarité. Pour les acteurs allemands, le « social » doit rester une affaire nationale, sinon locale.

France et Allemagne sont dans un jeu de symétrie opposée. Ces deux pays possèdent une longue tradition d'intervention associative dans la prise en charge de services sanitaires et sociaux. Les secteurs associatifs français et allemands sont des producteurs historiques de services comptant aujourd'hui des dizaines de milliers d'emplois. Ils ont largement contribué en tant qu'interlocuteurs du gouvernement à définir les normes, les règles et les financements qui encadrent le caractère d'intérêt général de ces services. Aussi, ils sont classés tous deux dans un modèle corporatiste de protection sociale qui fait une place au tiers secteur.

Malgré ce terreau commun, les visions et les stratégies divergent vis-à-vis d'une gouvernance européenne en matière de services sociaux comme de la vie associative. D'une certaine manière, le couple franco-allemand patine sur ces sujets, là où il a été décisif sur tant de dossiers européens. Au-delà d'intérêts divergents, les traditions fédérale allemande et étatiste française structurent les représentations et le dialogue entre les gouvernements et les associations. Elles conduisent à des visions opposées sur l'opportunité d'aller vers une Europe sociale et sur la place des associations dans l'économie. Les propositions de directives sur les SSIG comme le SAE sont perçues comme un des éléments d'élargissement des compétences de l'Union européenne au domaine social. Les représentants français cherchent à faire reconnaître dans le droit communautaire les spécificités des associations et des services sociaux en cohérence avec les discours politiques qui appellent à une Europe plus politique et sociale. De leur côté, le gouvernement et regroupements associatifs allemands soulignent les risques d'assimilation des associations sanitaires sociales à des entreprises et de les soumettre aux règles de la concurrence. L'opposition tient en partie à ce que les acteurs associatifs français et allemands projettent leur propre système politico-administratif pour penser les réformes de l'Union européenne. Les différents au sein du couple franco-allemand est facteur insuffisamment pris en compte dans « l'espace public d'experts » (Fraisie, Saleres, *Ibid.*) qui anime les débats sur le tiers secteur à Bruxelles. Les initiatives françaises sur l'économie sociale comme sur les services sociaux en Europe ont privilégié les alliances francophones ou latines. Elles se heurtent régulièrement à la difficulté de construire une vision partagée entre les regroupements associatifs français et allemands. Cette situation explique en partie la difficulté d'une reconnaissance de l'ESS dans le droit européen. A défaut d'un cadre législatif commun, les promoteurs de l'économie sociale, de l'entrepreneuriat social ou des associations cherchent à faire valoir leurs problématiques (innovation et inclusion sociale, citoyenneté) dans les

programmes sectoriels et à obtenir des financements pour leur projet dans le cadre des et les fonds structurels.

### **II.1.2.5. Conclusions**

La comparaison européenne des politiques publiques du tiers secteur est complémentaire de l'analyse des dynamiques des initiatives locales en Europe (Laville et Gardin, 2007) ou de la cartographie des modèles d'entreprises sociales (Defourny, Nyssens, 2016) à partir de facteurs discriminants (types et mixité des ressources, nature des intérêts, principes de gouvernance). La construction de politiques nationales ne s'appuie pas sur une stricte correspondance entre une notion politiquement fédératrice d'une diversité d'acteurs et une conception théorique et juridique précise. Ainsi les politiques d'entreprise sociale au Royaume-Uni se sont appuyées sur des définitions floues et changeantes (Spear *et al.*, 2017) qui, selon les gouvernements et les administrations compétentes, ont regroupé des types d'entreprises différentes. Elles rendent d'ailleurs leur comptabilisation difficile. La croissance statistique des entreprises sociales dans les rapports officiels est d'ailleurs contestée (Teasdale *and al.*, 2013). De même, l'appellation ESS en France relève d'un compromis socio-politique (Fraisie *et al.*, 2017) dont la loi cadre de 2014 ne rend compte que très imparfaitement. L'élargissement du périmètre aux sociétés commerciales d'utilité sociale (article 2) est en partie le résultat d'un compromis avec le mouvement des entrepreneurs sociaux. A l'inverse, l'idée portée par les acteurs de l'économie solidaire que l'ESS ne se réduit pas à « un mode d'entreprendre » mais aussi s'appuie sur une citoyenneté économique n'a pas été pris en compte.

L'approche par les politiques publiques se démarque également des comparaisons statistiques qui cherchent à mesurer le poids socio-économique du secteur non lucratif (Archimbault, 2001) ou de l'économie sociale (Chavez, 2007) dans chaque Etat-membre. Comprendre la fabrication de l'action publique implique de tenir compte de l'effet performatif des statistiques pour asseoir la légitimité comme l'attestent les politiques locales de l'ESS en France. Elles ont ainsi contribué à produire des portraits statistiques de l'ESS à l'échelle d'une ville ou d'une métropole qui n'existaient pas il y a une quinzaine d'années. Mais leur portée relève plus un outil de connaissance et de communication que d'un véritable instrument de pilotage et d'évaluation. Ainsi, les dispositifs spécifiques d'accompagnement et de financement mis en place par les collectivités locales ont un impact relatif sur la dynamique de créations d'emplois de l'ESS. De ce point de vue, les politiques sectorielles restent structurantes.

L'analyse des politiques publiques aboutit aussi à des regroupements de pays différents de ceux issus des comparaisons sur la place des associations dans la construction historique des Etats-providence (Evers, Laville, 2004) ou sur les modèles associatifs européens (Archimbault, 2012). Le poids des associations sanitaires et sociales et le rattachement à un système bismarckien de protection sociale sont deux caractéristiques partagées par la France et l'Allemagne. Pourtant, les échecs du statut de l'association européenne ou de la directive sur les services sociaux montrent que les deux pays s'opposent sur le rattachement des associations gestionnaires de services sociaux à l'économie sociale. Le développement des quasi-marchés et la compétition avec des entreprises privées lucratives dans la fourniture de services sociaux des deux côtés du Rhin n'ont pas opéré des rapprochements entre les représentants associatifs français et allemands. D'où l'importance de tenir compte des idées et des croyances dans la comparaison des politiques du tiers secteur.

Les comparaisons européennes fondatrices sur le tiers secteur ou l'entreprise sociale en Europe ont été menées dans les années 1990, une époque où il n'y avait pas encore de politiques nationales et locales. Autrement dit, le tiers secteur a d'abord été un objet de recherche avant de devenir un domaine autonome de l'action publique. Le paysage a changé depuis 15 ans si l'on prend pour point de repère l'ouvrage « Action publique et économie solidaire » (Laville *et al.*, 2005).

Dans le contexte latino-américain, l'analyse des politiques nationales et locales de l'économie solidaire au Brésil, en Bolivie (Hillemkamp, 2015) ou en Equateur (Corragio, 2015) est une thématique de recherche. Les expériences bolivienne et équatorienne de l'économie solidaire présentent des similitudes et des différences avec la France. Les similitudes tiennent à la construction de coalitions. Elles sont composées d'organisations paysanne et indigène, de fédérations de commerce équitable et communautaire, de mouvements syndical et populaire autour d'une notion fédératrice, l'économie populaire et solidaire. L'interaction entre action publique et action collective est également décisive. Comme en France, mais de manière plus prononcée, les alternances politiques et l'arrivée de la gauche au pouvoir (élections de Lula au Brésil, Evo Morales en Bolivie ou Rafael Correa en Equateur) ont été des moments charnières dans le processus de reconnaissance de l'économie solidaire. Autre point commun, des revendications et tentatives de co-construction aux niveaux national et local ont été pris en compte. Enfin, signalons une conceptualisation autonome de l'économie solidaire en Amérique Latine avec des chercheurs et organisations spécialisées (Fraisie *et al.*, 2007). Les différences sont plus intéressantes. Elles tiennent autant à la genèse et à l'identité de l'économie solidaire

sud-américaine qu'à son répertoire d'actions et des modalités d'institutionnalisation. Identitaire, l'économie solidaire renvoie en Bolivie à la reconnaissance d'une économie indigéniste qui tient autant à la préservation d'un mode de vie qu'à des formes spécifiques de production et d'échange. Rejoignant les préoccupations écologiques, elle s'oppose aussi à une économie néolibérale et extractiviste fondée sur l'expropriation des paysans et des populations indigènes. Autre différence, le répertoire d'actions des acteurs de l'économie solidaire bolivienne, équatorienne et brésilienne est proche de celui mouvements sociaux du moins au moment de leur genèse. Ainsi, les années 2000 furent marquées par les forums sociaux mondiaux et des « mobilisations citoyennes » d'acteurs et de réseaux qui avaient une visée de transformation politique et sociale. Enfin, l'institutionnalisation de l'économie solidaire est maintenant une référence explicite dans les nouvelles constitutions de la Bolivie et de l'Equateur qui affirment une conception plurielle de l'économie (Corragio, op.cit, p.526 . Hillenkamp, op.cit, p.544).

D'autres études comparatives conduites au niveau international (Utting, 2017) ou européen (CIRIEC , 2013 ; Chavez et al., 2018) ont récemment analysé les politiques de l'ESS. Elles privilégient la comparaison des dispositifs et instruments de politiques publiques à l'analyse des processus de leur construction. Les études CIRIEC sont orientées sur l'économie sociale. Elle mesure le degré de connaissance et d'appropriation de ce terme par les gouvernements des Etats-membres de l'Union européenne sans tester dans leurs enquêtes d'autres notions (secteur sans but lucratif, entreprises sociales, tiers secteur). L'intérêt du cadre analytique proposé tient à la distinction entre politiques contraignantes (« hard policies ») et politiques incitatives (« soft policies »).

De ce point de vue, les politiques publiques locales de l'ESS relèvent de politiques non contraignantes. C'est une de leurs limites. Elles ont peu de prise sur la législation des entreprises, la fiscalité, le code des marchés publics ou les politiques d'emploi aidés. Elles disposent cependant de marges de manœuvre importante dans l'interprétation de la loi par exemple sur l'arbitrage entre subvention et commande publique dans le financement des associations (cf. partie II.1 sur les financements publics aux associations). Reste que les politiques locales de l'ESS en France ont relativement bien résisté au milieu des années 2010 aux effets conjugués des alternances politiques, de la réforme des collectivités locales et de la baisse des dotations de l'Etat. Elles sont globalement parvenues à maintenir l'appellation ESS dans les organigrammes malgré l'apparition de terminologies concurrentes (économie collaborative, circulaire, de la fonctionnalité) pour élargir le répertoire des politiques de



développement économique. Ces dernières années, les collectivités locales mettent l'accent sur des actions et des instruments transversaux de décloisonnement de l'ESS : l'innovation sociale, la coopération économique, les achats publics responsables, la transition écologique (AVISE/RTES, 2019).

## **II.2. Recomposition de l'action associative et de l'ESS : modes de contractualisation et de financement, utilité sociale, innovation sociale**

### **II.2.1. La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales**

Si les transformations des modes de contractualisation et de financement des associations n'ont pas été absents de mes recherches, notamment à travers l'analyse des changements de modes de régulation dans l'aide à domicile et de la petite enfance (cf. partie II.3.2), elles n'avaient pas été étudiées spécifiquement en tant que telles. Une recherche exploratoire sur les conditions d'attribution de la subvention des collectivités locales (Fraisie, 2013) conduite à la demande du ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative a été l'occasion de problématiser une approche socio-économique et socio-politique des modes de contractualisation et de financement entre collectivités locales et associations. Ce travail souligne l'importance des régulations territoriales de la vie associative pour comprendre l'arbitrage entre commande publique et recours à la subvention. Il a été poursuivi par une étude récente des financements des associations de la Métropole européenne de Lille à partir des comptes et des budgets publics (Fraisie, 2018). Plus quantitative, elle se veut complémentaire des enquêtes nationales conduites à partir des budgets associatifs. Exploratoire, elle met en évidence non seulement le déficit d'indicateurs territorialisés sur les financements publics aux associations et signale un objet de recherche peu identifié dans la littérature existante.

#### **II.2.1.1. Le contexte et enjeux d'une recherche exploratoire**

Il est important de rappeler le contexte de cette étude conduite en 2013. Depuis quelques années, de nombreux responsables associatifs faisaient part d'une inquiétude grandissante quant à la montée en puissance des appels d'offre et d'une fragilisation de la place de la subvention comme modalité historique et principale de contractualisation et de financement des associations (CPCA, 2012). Les raisons évoquées étaient multiples. Elles tenaient, soit à des considérations d'ordre politique de la part des pouvoirs publics locaux, ces derniers estimant que la mise en concurrence par appels d'offre constituait un outil de transparence et de rationalisation budgétaire tout en favorisant la qualité des prestations des associations, soit elle répondait à une sécurisation juridique et technique liée à une interprétation contestable du droit

européen et de ses adaptations<sup>234</sup>. Au final, ces changements faisaient craindre des espaces de concertation et de coproduction de plus en plus limités entre les pouvoirs publics et les associations. La principale préoccupation était que la généralisation de la commande publique réduise la possibilité pour les associations de faire valoir pleinement leur projet associatif auprès des collectivités locales qui, loin de reconnaître leurs contributions à l'intérêt général local, les considéreraient de plus en plus comme des prestataires de services parmi d'autres.

Reste que les alertes des têtes de réseaux associatives et les remontées d'expériences locales n'étaient pas, au début des années 2010, corroborées par des recherches empiriques et statistiques. Ce fut le cas avec les résultats de « l'enquête paysage associatif » conduite par Viviane Tchernonog et son équipe (2013) qui a montré, chiffres à l'appui, la progression de la commande publique par rapport à la subvention dans la seconde partie des années 2000.

La croissance des appels d'offre est alors en partie attribuée à l'incertitude juridique existante sur la subvention comme mode de contractualisation. Une des idées mises en avant par les têtes de réseaux associatives était que le basculement du financement des associations vers la commande publique résultait plus des interprétations juridiques des techniciens des collectivités locales que d'un choix politique des élus locaux. Une des tâches du ministère a consisté à sécuriser juridiquement la subvention en lui donnant une base légale. L'article 59 de la Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) a ainsi défini la subvention comme « contributions de toute nature [...] destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire ». Justifiées par un « intérêt général », la loi précise qu'elles financent des projets « initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ».

Le principal critère discriminant est fondé sur le porteur de l'initiative. Pour pouvoir prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit donc être à l'initiative du projet qu'elle va mettre en œuvre. Le projet associatif doit coïncider avec des considérations relevant de l'intérêt général dont la personne publique est le garant. Inversement, dans le cadre de la commande publique, ce sont les pouvoirs publics qui définissent le cadre de l'intérêt général (contenu et coût de service, nombre et type de public bénéficiaire, couverture territoriale, etc.) dans un cahier des charges donnant lieu ensuite à la mise en marché public ou à une délégation de service public. Cet article de loi fut accompagné de la conception et de la diffusion par le

---

<sup>234</sup> Guilet D. et Salères C. (2010), « La convention pluriannuelle d'objectifs : des avancées et des ambiguïtés », *Union Sociale*, 242, décembre, p. 10-12.

gouvernement<sup>235</sup> d'un guide d'usage de la subvention à destination des élus et techniciens des collectivités locales. Notons que plusieurs têtes de réseaux et centres de ressources sectoriels ont également publié des documents pédagogiques<sup>236</sup> à destination de leurs membres sur les différents modes de contractualisation. Ce processus de clarification juridique et de sécurisation financière fut complété en 2015 par la circulaire dite « Valls »<sup>237</sup> qui précisa les conditions d'un soutien financier des pouvoirs publics aux associations, notamment au regard des évolutions de la réglementation européenne des aides d'État.

Le dernier élément de contexte est lié aux contraintes budgétaires croissantes pesant sur les collectivités locales et les conseils départementaux. Sans qu'on ait pu vraiment en apprécier à l'époque l'ampleur, les inquiétudes se faisaient jour sur les évolutions des subventions des collectivités locales aux associations. Dans les années 2000 et à la suite de la crise de 2008, la réduction des financements de l'État aux associations avait été partiellement compensée par les collectivités territoriales. La baisse des dotations de l'État aux collectivités locales de 13 milliards d'euros en 2014 concrétise les signes d'inquiétudes des élus locaux comme des responsables associatifs. Si l'importance des liens entre les collectivités territoriales et les associations était depuis longtemps souligné (Demoustier, 2005) dans le cadre du processus de décentralisation, une nouvelle phase semble s'amorcer dans les années 2010. Après avoir soutenu les projets et les activités associatives accompagnant leur dynamisme démographique, co-construit des politiques locales autour de services locaux d'intérêt général. Les collectivités locales étaient de plus en plus soucieuses de la cohérence et de l'impact de leur soutien à la vie associative. Elles ont engagé à la fois des processus de rationalisation budgétaire et de sécurisation contractuelle. Ces mesures interrogent le rôle historique des associations dans l'animation de la vie locale, la gestion de services d'utilité sociale et la participation à la construction de l'action publique. C'est bien au niveau des collectivités locales que se jouaient les processus de requalification et d'arbitrage entre subvention et commande publique.

---

<sup>235</sup> « Associations et pouvoirs publics, un cadre partenarial renouvelé. Guide d'usage de la subvention 2015 ». L'édition 2017 est en ligne sur [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_subvention.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_subvention.pdf)

<sup>236</sup> Voir par exemple, « Synthèse de l'Étude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entre les associations d'environnement et les pouvoirs publics » par le CNAR Environnement en 2009, [www.cnarenvironnement.org/IMG/pdf/Synthese\\_assos-pouvoirs\\_publics\\_Cnar\\_Environnement\\_Dec\\_2009.pdf](http://www.cnarenvironnement.org/IMG/pdf/Synthese_assos-pouvoirs_publics_Cnar_Environnement_Dec_2009.pdf).

Plus récemment « Le guide des relations entre associations et financeurs publics. Un exemple par la culture », Opale, 2017. Disponible sur [www.opale.asso.fr/IMG/pdf/2017\\_opale\\_guideassosfinanceurspublics\\_crkla\\_culture.pdf](http://www.opale.asso.fr/IMG/pdf/2017_opale_guideassosfinanceurspublics_crkla_culture.pdf)

<sup>237</sup> Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Au regard de ces éléments de contexte, la recherche a proposé une première exploration des contextes socio-politiques et socio-économiques des pratiques de contractualisation entre les collectivités locales et les associations. Il s'agissait de comprendre la variété des configurations locales qui influencent les modalités d'arbitrage des subventions et des commandes publiques. L'étude a été conduite sur la base d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs avec des responsables associatifs locaux, des élus et des techniciens des collectivités locales. Quatre monographies sur des relations contractuelles emblématiques entre associations et pouvoirs publics locaux ont été conduites<sup>238</sup>.

La problématisation consiste à mettre à distance les débats politiques, les catégorisations statistiques et les clarifications juridiques qui ont tendance à présenter la subvention et la commande publique comme une alternative rationnelle entre deux options opposées. Or, l'enquête signale plutôt une coexistence et un enchevêtrement sectoriel et historique entre plusieurs modes de contractualisation au sein d'une même collectivité locale. La subvention de fonctionnement laisse place à des financements par appels à projets. Des conventions pluriannuelles d'objectifs pour les têtes de réseaux ou les équipements publics coexistent avec des soutiens ponctuels. Des processus de co-construction de l'action publique rendent plus complexe l'identification de l'acteur à l'origine de l'initiative des projets financés. Des consultations, voire des concertations, existent en amont de la mise en marché. Le soutien à la vie associative comme nouveau domaine de l'action publique locale peut ou non conduire à une harmonisation transversale des critères et des procédures d'octroi des subventions à l'ensemble des politiques d'une collectivité. Les incidences de la gestion des contraintes budgétaires des collectivités locales sont plus ou moins prononcées, certains exécutifs locaux faisant le choix de maintenir l'enveloppe des subventions dans les arbitrages budgétaires. Les techniques de rationalisation budgétaire des subventions sont plus ou moins le fruit de concertations entre les acteurs et lissées dans le temps.

L'ensemble de ces constats conduisait à formuler l'hypothèse de régimes locaux de régulation de la vie associative. Les premières analyses des modes de régulation des associations (par exemple Laville, Nyssens, 2001) ont été conceptualisées sur une base nationale et sectorielle. Ainsi, la régulation tutélaire (agrément, tarification, sectorisation, subvention de l'offre, etc.) a

---

<sup>238</sup> Le conseil local de la vie associative (CLVA) de la ville d'Aubagne ; l'appel à projets sur l'éducation à la nature et à l'environnement animé par l'ARIENA (Alsace) ; le contrat d'animation jeunesse territorialisée (CAJT) conventionné entre des fédérations d'éducation populaire de Meurthe-et-Moselle et plusieurs collectivités territoriales (conseil général de Meurthe-et-Moselle, conseil régional de Lorraine, communes et communautés de communes du département) ; Le programme départemental d'insertion (PDI) du conseil général du Nord.

été construite en référence au fonctionnement du secteur médico-social. La régulation d'insertion est liée à l'interférence croissante des politiques d'emplois aidés dans les financements des associations. La régulation concurrentielle tient à l'apparition des quasi-marchés pour réguler l'entrée du privé lucratif dans la gestion des services sociaux (services à la personne, petite enfance...). Ces régulations ont été principalement impulsées par des politiques par l'État.

### **II.2.1.2. Coexistence et enchevêtrement des modes de contractualisation**

La complexité à caractériser les régimes locaux de la vie associative tient à la coexistence, au sein d'une même collectivité territoriale, de modes de contractualisation différents. Convention pluriannuelle pour des équipements de quartier gérés de longue date par des associations historiques, subvention ponctuelle aux projets de petites associations locales, appels à projets pour répondre à de nouveaux besoins ou publics, appels à manifestation d'intérêt, commande publique dans les secteurs en proie à la concurrence des entreprises privées lucratives..., il s'agit d'un enchevêtrement de régulations, fruit d'une sédimentation d'histoires sectorielles et d'interactions entre les élus, les administrations et les acteurs associatifs.

Ainsi des pratiques partenariales exemplaires dans un secteur donné où le cadre contractuel de l'action publique est co-construit à l'initiative d'un collectif associatif permettant de faciliter la prise en compte des projets des associations tout en sécurisant les modalités de financement avec une collectivité, peuvent très bien cohabiter avec des pratiques de saupoudrage des subventions ou de mise en concurrence par appel d'offres sur d'autres politiques sectorielles.

Cet enchevêtrement des modes de contractualisation peut aussi se retrouver entre les échelons de collectivités territoriales dont les politiques de soutien aux associations prennent des chemins divers. La gouvernance multi-niveaux des relations contractuelles entre les collectivités et les associations était d'autant plus importante à saisir dans le contexte de réformes des collectivités territoriales et de leurs compétences respectives<sup>239</sup>. Elle peut permettre de créer des niches institutionnelles favorables à des partenariats innovants entre les pouvoirs publics locaux et les associations. La multiplication des partenaires peut aussi accroître une marge d'autonomie en rendant les associations moins dépendantes d'un seul financeur public.

---

<sup>239</sup> L'étude est conduite en 2013 au moment des annonces gouvernementales d'une réforme territoriale qui trouva une traduction législative par la Loi du 7 août 2015 portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Pour autant, cette segmentation sectorielle et institutionnelle des formes de contractualisation ne facilite ni la lisibilité transversale des contributions des associations au développement des territoires, ni la cohérence des financements publics. En outre, elle multiplie le temps passé par les responsables associatifs à la recherche de financement ou au *reporting*. L'importance croissante de ces tâches donne parfois lieu dans les associations de grande taille à l'embauche de salariés spécialisés, La compétence technique et gestionnaire induite par la capacité des dirigeants associatifs à maîtriser techniquement différents modes de contractualisation et de financement se double d'une compétence politique accrue dans la compréhension des priorités politiques affichées. La gouvernance multi-niveaux de la vie associative a induit l'exigence de cofinancements sur de nombreux projets associatifs, le retrait d'une collectivité fragilisant potentiellement les soutiens des autres.

Certaines collectivités locales et certains responsables associatifs ont conscience de cette complexité contractuelle et cherchent à clarifier les modalités de soutien aux associations. Ils engagent de concert des états des lieux des modes de financements. Dans certaines villes, des propositions de procédures et de critères transversaux d'octroi de subventions sont le fruit de travail de concertation. Des débats sur les conditions et sur les limites du recours à la commande publique sont engagés avec les élus et les techniciens. Signalons aussi l'existence d'appels à projets communs à différents échelons de collectivités locales.

### **II.2.1.3. Une identification complexe de la prise d'initiative**

La discussion juridique sur la subvention par rapport à la commande publique porte notamment sur l'identification de l'acteur (collectivité locale ou association) qui est à l'origine de l'initiative du projet et de la création d'un service local d'intérêt général. Les interactions entre les collectivités locales et les associations témoignent d'une réalité composite où l'intérêt général local comme la mise en place de projets sont parfois le résultat d'une co-construction qui rend parfois complexe l'identification de la prise d'initiative.

Les conditions d'octroi des subventions sont variables. Subvention par projet plus que de fonctionnement, soutien à une action spécifique plus qu'au projet associatif, les analyses ont depuis longtemps souligné les évolutions des conditions du subventionnement. Les conventions-cadres et les engagements financiers conséquents dans la durée n'impliquent pas toujours des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Ces dernières sont le résultat tout autant d'un choix des élus de travailler en partenariat pour sécuriser la gestion d'équipements de proximité que des revendications de têtes de réseaux régionales. Elles sont quelquefois

conditionnées à la mise en œuvre d'objectifs décidés en amont lors de concertations préalables entre collectivités et associations portant autant sur les priorités des politiques publiques que sur les projets des acteurs. Mais c'est sans doute sur la requalification en service économique d'intérêt général (SIEG)<sup>240</sup> de subventions importantes à des associations développant des activités à « caractère économique » et mobilisant, en particulier, des fonds européens, que la régularisation du régime d'aide d'État peut conduire à des interprétations locales plus ou moins restrictives. Si le passage à des conventions de mandatement était au moment de l'étude une voie encore peu empruntée localement pour sécuriser des subventions d'un montant de plusieurs centaines de milliers d'euros, il était difficile d'apprécier si ce cadre préserverait l'initiative associative du projet et l'autonomie de gestion de l'activité. Les constats effectués avant les clarifications apportées par la circulaire Valls de septembre 2015<sup>241</sup> confirmaient une diversité d'interprétations juridiques dans un contexte d'inégales expertises entre collectivités locales et associations qui ne permettaient pas toujours la confrontation d'argumentaires à même de trouver une solution concertée.

Une des tendances et des préoccupations majeures confirmées par l'étude était le recours croissant des collectivités locales aux appels à projets pour financer les actions associatives. L'appel à projets était parfois compris par les personnes interviewées comme une voie médiane entre la subvention et la commande publique permettant d'articuler des réponses aux enjeux prioritaires des pouvoirs publics tout en respectant l'autonomie de l'initiative des projets associatifs. Juridiquement, l'appel à projets relève du registre de la subvention puisque le financement public est la contrepartie d'un projet singulier dont l'association est à l'origine. Pour autant, la frontière entre la stricte énonciation d'une problématique ou thématique (par exemple l'accueil des enfants de familles monoparentales, la lutte contre la précarité énergétique, etc.) et la formulation de multiples critères relatifs aux solutions à mettre en œuvre n'était pas toujours clairement établie. Certains appels à projets très détaillés de collectivités locales se rapprochaient des appels d'offres. En outre, le recours à des appels à projets peut

---

<sup>240</sup> « Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique qui sont soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général » (Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général [SIEG] publié en 2014 par le Secrétariat général des affaires européennes), consulté le 29 juin 2019 sur [www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_SIEG\\_du\\_SGAE.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_SIEG_du_SGAE.pdf).

<sup>241</sup> Les conditions et plafonds de la mise en place d'un service économique d'intérêt général par une association ont été clarifiés par la circulaire dites Valls de 2015 (annexe 1). En deçà de 500 000 euros sur trois ans, les subventions touchées par une association exerçant une activité de nature économique ne sont pas considérées comme des aides d'État. Au-delà de 500 000 euros, une subvention publique versée à une association exerçant une activité de SIEG est compatible si l'objet d'intérêt général est clairement exposé dans le cadre d'un « mandat » (convention), le financement compense strictement les coûts d'exécution du service et ne donne pas lieu à surcompensation (excédent déraisonnable).



aussi couvrir une pluralité de postures et pratiques. Du refus de ce type de procédure pour éviter la mise en concurrence des associations à un formalisme excessif au regard de la faiblesse des montants alloués, de son utilisation pour favoriser l'innovation sociale ou l'émergence de nouveaux acteurs associatifs en passant par la volonté d'éviter des engagements financiers pluriannuels, les motivations des collectivités locales étaient multiples. Cette situation explique sans doute les avis partagés des acteurs et des réseaux associatifs sur une généralisation des appels à projets.

Les risques d'une généralisation de la commande publique aux associations sont régulièrement soulignés par les représentants associatifs<sup>242</sup> : concurrence accrue entre les associations, formalisme excessif et emprise managériale, diversification risquée hors de son cœur de métier, démobilisation des bénévoles et des usagers, remise en cause de l'ancrage territorial de l'initiative associative, standardisation et formatage des réponses au détriment de l'innovation sociale...

Les discours critiques sur la libéralisation et la marchandisation des services locaux d'intérêt général coexistaient cependant avec des stratégies pragmatiques et plurielles des acteurs et des réseaux associatifs. Certaines associations refusaient de répondre aux marchés publics en cohérence avec les principes et positions défendus publiquement. En outre, les associations de petite et moyenne taille envisageaient rarement cette possibilité, faute de compétences internes. En 2013, la défense de la subvention dominait les discours des têtes de réseaux nationales<sup>243</sup>. Mais leurs associations membres pouvaient localement s'y engager pour des questions de survie économique ou pour maintenir une relation de proximité avec une collectivité locale. Quelques fédérations d'éducation populaire<sup>244</sup> avaient déjà un positionnement assumé en la matière et développaient des stratégies nationales de veille et de réponses organisées aux appels d'offres. Répondre à la commande publique était justifié comme une stratégie pour ne pas laisser le champ libre aux seules entreprises privées lucratives dans la prestation de services locaux d'intérêt général.

Le fonctionnement des délégations de services publics (DSP) était lui aussi plus complexe et pluriel. Il ne réduisait pas toujours l'acteur associatif à un simple prestataire de service d'un intérêt général dont les contours auraient été préalablement déterminés par la puissance

---

<sup>242</sup> CPCA, « Développement des marchés publics : quels impacts et solutions pour les associations ? », juin 2012.

<sup>243</sup> Pour une présentation des positions récentes du Mouvement associatif et du Collectif des associations citoyennes sur les subventions aux associations et la diversification des financements, voire ci-dessous la partie II.1.2.2.

<sup>244</sup> Par exemple la Fédération Léo Lagrange.

publique. Les processus de consultation, voire de coopération, des acteurs locaux sur le contenu du cahier des charges pouvaient exister en amont de la mise en concurrence. L'enjeu est sans doute de savoir si ces pratiques se faisaient en coulisse, laissant la place à de possibles jeux d'instrumentalisation, de récupération ou de lobbying, mais aussi d'établir dans quelle mesure des processus publics de consultation avec les parties prenantes concernées étaient possibles. Si la commande publique entraîne souvent une mise en concurrence entre associations et entreprises, des exemples montraient aussi qu'elle pouvait, dans certains cas, donner lieu à des propositions de gestion collective d'équipement, fruit d'une coopération inter-associative. Enfin, une fois mises en place, les DSP pouvaient aussi aménager des espaces d'échanges et de suivi qui, au-delà du formalisme de la procédure, pouvaient conduire à des négociations en continu avec les collectivités locales pour améliorer l'offre et adapter les financements à l'évolution des besoins des usagers.

Derrière le formalisme juridique des modes de contractualisation entre les collectivités locales et les associations, il y a aussi en amont comme en aval un travail informel de négociation, voire des procédures publiques de consultation qui génèrent des « zones grises » où l'identification de l'initiative et la manière dont les besoins sont préalablement définis sont moins évidentes à préciser que les cadres juridiques proposés. Parfois créatives, ces pratiques n'en constituent pas moins des situations potentielles de contentieux et d'incertitude qui peuvent à terme jouer en défaveur de la subvention.

Notons que la mise en évidence en 2013 des « zones grises » de consultation, voire de concertation en amont de la commande publique entre l'acheteur public et de futurs candidats, a en partie trouvé un cadre juridique depuis 2015<sup>245</sup> à travers les appels à manifestation d'intérêt (AMI). « L'AMI est un mode de présélection où les candidats sont invités à soumissionner lors de futures procédures restreintes »<sup>246</sup> de marchés publics (appels d'offres restreints ou procédure concurrentielle avec négociation). Outre une information et une présélection préalable de candidats intéressés, l'AMI peut ouvrir à une négociation dans un nombre restreint de situations : besoin consistant en une solution innovante, marché nécessitant une prestation de conception, difficulté du pouvoirs adjudicateur à définir les spécifications techniques avec une précision, etc. Si les appels à manifestation d'intérêt semblent se diffuser dans les pratiques des autorités publiques, notamment les agences régionales de santé, il n'y a pas encore

---

<sup>245</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

<sup>246</sup> Bulletin du site officiel des marchés publics, [www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Glossaire/Appel-a-manifestation-d-interet-AMI](http://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Glossaire/Appel-a-manifestation-d-interet-AMI).

d'évaluation permettant d'apprécier leur importance chiffrée et leurs impacts relatifs aux financements des associations.

#### **II.2.1.4. Les nouveaux référentiels de l'action publique locale**

L'émergence et l'affirmation de la vie associative comme nouveau domaine de l'action publique locale est un facteur qui joue sur les modes de contractualisation. Nomination d'élus, création d'une direction dédiée, dispositifs spécifiques de soutien et d'accompagnement, mise en place de conseils locaux ou d'instances de consultation, la vie associative est devenue une compétence dans plusieurs collectivités locales, notamment les villes et les régions. À l'instar de la démocratie participative ou de l'innovation sociale, la vie associative s'intègre progressivement dans les référentiels de l'action publique locale, là où elle était encore il y a quelques années une revendication de la société civile organisée. C'est généralement présenté par les responsables associatifs comme une avancée pour la démocratie et le développement local. Pour autant, une des conséquences de cette montée en compétence est que, paradoxalement, les associations n'ont plus le monopole du discours et de l'action sur la vie associative mais doivent composer avec les pouvoirs publics locaux sur des enjeux très concrets : la structuration d'une parole commune et d'une représentation collective, le renouvellement des administrateurs et des engagements bénévoles, une régulation de la concurrence entre associations, la lisibilité et la cohérence des demandes de financements.

Ces enjeux donnent lieu généralement à diverses formes de concertation et de partenariat qui cherchent à clarifier les responsabilités et à préserver l'autonomie de chaque partie prenante. Mais des engagements publics forts de certains élus en faveur des valeurs et des pratiques de la vie associative peuvent aussi se faire dans un contexte de relative anomie et de segmentation du milieu associatif local. Ce sont parfois les élus qui se font les principaux relais et défenseurs des valeurs associatives dans l'espace public et interpellent des associations afin qu'elles s'impliquent dans différentes instances et conseils, qu'elles innovent pour répondre à des besoins sociaux non satisfaits, etc... L'existence d'un référentiel associatif partagé par une coalition d'acteurs locaux publics et privés peut se traduire par des engagements publics sur les questions de contractualisation ou de financement des associations. Certaines collectivités locales, par exemple, prennent position pour circonscrire le recours à la commande publique et à la gestion de services sociaux des entreprises privées lucratives. D'autres s'engagent à travers des chartes à sécuriser dans la durée les financements des projets associatifs. Bref, les modes de contractualisation de la vie associative font partie des réflexions et des délibérations sur

lesquelles un nombre croissant de collectivités locales sont amenées à réfléchir et à se prononcer.

### **II.2.1.5. Arbitrages financiers et techniques de rationalisation budgétaire**

Au moment de la réalisation de l'étude en 2013, la décision de baisser les dotations de l'État aux collectivités locales n'avait pas encore été prise. Pour autant, l'intégration de l'austérité financière, l'anticipation de futurs arbitrages budgétaires négatifs pour la vie associative étaient déjà perceptibles dans les discours et pratiques de certains élus et techniciens. Conventionnement à moyens constants, saupoudrage des subventions ou recentrage des aides aux acteurs institués, baisse du budget alloué lors du renouvellement d'une DSP, plusieurs stratégies et techniques de rationalisation budgétaires ont été recensées qui touchaient diversement tous les modes de contractualisation.

Deux stratégies de gestion publique pouvaient alors être distinguées. La première tentait de sécuriser et de rationaliser les financements aux associations dans le cadre contractuel existant. Ainsi, face aux difficultés de trésorerie de partenaires associatifs, des collectivités locales assouplissaient les échéances de versement des subventions en procédant à des acomptes ou des avances. D'autres cherchaient une sécurisation de financements par la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs qui anticipent des alternances politiques et des arbitrages budgétaires futurs. Certaines conditionnaient la reconduction de leur subvention à l'engagement par l'association de se faire accompagner par une structure spécialisée dans une réflexion sur leur modèle économique. La seconde stratégie consistait à se saisir d'une conjoncture économique dégradée pour engager un changement de mode de contractualisation. Ainsi, le passage à l'appel à projets pouvait signaler la volonté d'une collectivité d'éviter un soutien dans la durée dans un contexte de forte incertitude budgétaire. Enfin, les contraintes financières des collectivités accéléraient parfois le passage à la commande publique au nom d'une gestion présumée plus efficace de la dépense publique alors même que les études d'impacts comparés des différentes modalités de financement étaient rares.

Au moment de l'étude, il était encore trop tôt pour savoir si les nouvelles contraintes budgétaires aboutiraient plutôt à une modulation des paramètres d'octroi des subventions (durée plus courte, montants moins élevés et dégressifs, renouvellement limité, nombre de projets réduits, thématiques ou secteurs prioritaires...) au sein des procédures existantes ou à un basculement vers d'autres modes de contractualisation.

### *Les techniques de rationalisation budgétaire*

Concernant les techniques de rationalisation de l'attribution des subventions par les collectivités locales, l'étude sur la santé économique des associations de la Métropole européenne de Lille dont nous présentons les principaux résultats dans la sous-partie suivante a permis d'identifier plusieurs. La principale tend à faire porter l'essentiel de l'effort budgétaire sur de grandes associations, partenaires habituels des collectivités locales. Les subventions d'un montant souvent supérieur à 100 000 euros sont reconduites mais à la baisse. Lorsque des conventions pluriannuelles existent, cette diminution peut être lissée dans le temps tout au long d'une mandature.

Une autre modalité tend à réduire le nombre de subventions. Certaines collectivités locales ont pu baisser jusqu'à un quart le nombre des associations subventionnées<sup>247</sup>. Cette baisse s'opère également par une rationalisation des procédures d'instruction et de paiement : suppression des doublons (associations touchant plusieurs subventions d'une même collectivité locale à travers différentes politiques), abandon des subventions ne relevant pas des compétences principales de la collectivité locale suite à la loi NOTRe<sup>248</sup>, moindre soutien aux projets d'associations ne relevant pas du secteur<sup>249</sup>, valorisation et comptabilisation des charges supplétives<sup>250</sup>. Plus globalement, accorder moins de subvention signifie aussi financer moins de nouveaux projets associatifs. La reconduction des financements de partenaires associatifs historiques à enveloppe constante se fait au prix d'un moindre taux de renouvellement des associations subventionnées. Mis à part le recentrage sur les compétences à la suite de la réforme des collectivités territoriales ou les conséquences ciblées de certaines alliances électorales<sup>251</sup>, les modalités de réduction des subventions aux associations des collectivités locales relèvent encore principalement de stratégies de réduction des coûts et de techniques gestionnaires de contrôles de dépenses plus que d'arbitrages budgétaires obéissant à des choix politiques délibérés.

---

<sup>247</sup> Entre 2013 et 2016, le nombre de subventions versées aux associations situées sur la Métropole de Lille a baissé de 27% pour la Ville de Tourcoing, de 25% pour le département du Nord, de 17% pour le conseil régional des Hauts-de-France.

<sup>248</sup> Loi du 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation territoriale de la République (NOTRe).

<sup>249</sup> Les baisses des subventions de la direction environnement du conseil régional des Hauts-de-France aux associations de la MEL entre 2013 et 2016 concernent avant tout des actions de protection de l'environnement d'associations non principalement naturalistes ou écologistes. Par exemple : des opérations d'économies d'énergies engagées par des associations de logement ou d'urbanisme ou des actions de sensibilisation et d'éducation au développement durable d'associations de promotion de l'ESS.

<sup>250</sup> Les charges supplétives recouvrent généralement les mises à disposition de matériel, de salles et de personnel par la collectivités locale.

<sup>251</sup> Nous pensons à la baisse des subventions des conseils régionaux des Hauts-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes aux associations naturalistes et de défense de l'environnement au profit des associations de chasseurs. L'étude sur la santé économique sur la MEL l'atteste pour les associations écologistes situées dans la Métropole sur la période 2016 et 2018.

Autre enjeu financier à réguler, la coexistence d'injonctions financières plus ou moins ambivalentes. Le lancement d'appel à projets visant à promouvoir l'innovation sociale sur des besoins non satisfaits dans tel ou tel secteur peut coexister avec des politiques sectorielles de rationalisation des conventions qui fragilisent des services et des emplois plus anciens dont l'utilité sociale des activités est pourtant avérée. L'injonction à innover se fait à moyen constant sur les politiques de droit commun. De même, la demande d'intégration des emplois aidés se réalise dans une conjoncture difficile pour l'emploi associatif où certains postes de permanents sont menacés.

#### **II.2.1.6. La taille et les compétences des collectivités.**

La taille des collectivités est un autre facteur à prendre en compte dans l'adoption des modes de contractualisation et de financement des associations. Ses effets sont loin d'être unilatéraux et sont à contextualiser. Les collectivités de tailles conséquentes (grandes villes, conseils généraux, conseils régionaux) présentent l'avantage de pouvoir plus facilement créer une compétence dédiée à la vie associative et adopter un positionnement public de soutien aux acteurs. Elles disposent aussi d'une certaine autonomie budgétaire permettant de faire des choix, y compris en clarifiant et en sécurisant les conventionnements avec les associations. À l'inverse, les services généraux et juridiques y sont plus structurés et influents et peuvent, dans un contexte d'incertitude juridique, pousser dans le sens de la commande publique. Enfin, la transversalité et la cohérence entre politiques sectorielles et services administratifs qui soutiennent les associations sont parfois plus difficiles à mettre en œuvre.

Les communes de taille petite ou moyenne peuvent, selon les cas, s'appuyer, sur une relation de proximité, sur l'expertise associative pour construire une politique et soutenir des services aux populations. Mais le défaut de compétences en interne et les moyens financiers limités peuvent aussi jouer dans le sens inverse. Faute de services dédiés, certaines collectivités sont aussi sensibles aux discours et stratégies de fédérations associatives ou d'entreprises sociales qui présentent des solutions, clés en main, pour gérer des services sociaux sur plusieurs années. Notons enfin que l'appropriation de nouvelles compétences (petite enfance) par des communautés de communes dans les territoires semi-urbains peut aussi favoriser le passage de la commande publique dans la mise en place de services couvrant plusieurs municipalités. L'ancrage territorial des engagements et initiatives associatifs s'en trouve questionné.

## *Conclusion*

Cette étude exploratoire confirme l'idée d'une complexification des modes de contractualisation et de financement entre les collectivités locales et les associations, la subvention ayant perdu de sa centralité mais aussi de sa simplicité. Si l'étude ne visait pas une appréciation quantitative de la diffusion de la commande publique par rapport à la subvention (cf. la partie suivante), elle souligne que l'arbitrage entre plusieurs modes de contractualisation avec les associations fait partie intégrante de l'environnement politique et réglementaire du processus de décision des collectivités locales. Pour autant, la décision ne se formule pas forcément comme un choix rationnel ou une délibération politique sur une alternative. L'étude montre en effet que derrière les distinctions idéologiques, juridiques, comptables et statistiques qui opposent deux catégories se cache une diversité de modalités contractuelles et de pratiques. Ainsi, elle témoigne de la montée en puissance des appels à projets, modalité qui tout en appartenant juridiquement au registre de la subvention, rend plus floue l'identification de l'organisme à l'origine de l'action subventionnée et organise localement une concurrence entre associations. Bien qu'observable qualitativement, soulignons que l'appréciation quantitative des appels à projets s'avère problématique. Ces derniers ne sont aujourd'hui pas pris en compte dans la catégorisation des ressources utilisées dans les enquêtes statistiques sur le financement des associations (cf. la partie suivante III.1.2). Ils ne donnent pas lieu à un traitement spécifique ni dans la comptabilité publique, ni dans celle des associations. Enfin, si certaines pratiques de concertation et de co-construction analysées ont pu être reprises à titre d'exemple dans le guide de la subvention publié en 2014, l'étude n'a pas contribué à la mise en place d'un cadre juridique spécifique pour des projets ou actions relevant d'une initiative conjointe entre pouvoirs publics et associations. Proposée par le réseau des collectivités locales pour l'économie solidaire (RTES), l'idée d'un mode de contractualisation prenant en compte la réalité de processus de co-construction de l'action publique et de coproduction de services a rencontré des réticences tant du côté du ministère des finances que de certaines fédérations associatives.

L'hypothèse de régimes locaux de régulation de la vie associative n'est que partiellement vérifiée. D'un côté, l'étude confirme que l'arbitrage entre subvention et commande publique ne relève pas uniquement d'impératifs juridiques et techniques mais bien de choix politiques. La variété et l'ingéniosité des dispositifs contractuels d'une collectivité et d'une politique à l'autre attestent de marges de manœuvre en la matière. Ainsi, certains élus et agents refusent délibérément le basculement vers la commande publique, voire même vers des appels à projets,

au nom du respect de l'autonomie de l'initiative associative. Les monographies témoignent aussi du fait que les pratiques de co-construction du cadre contractuel et de financement sont révélatrices d'une capacité d'innovation des acteurs publics et associatifs locaux.

Pour autant, qualifier des régimes locaux de régulation de la vie associative suppose de pouvoir imputer principalement à des facteurs locaux les arbitrages et la stabilité des modes de contractualisation et de financement. Plusieurs observations ont fragilisé cette hypothèse. D'abord, les financements locaux demeurent en grande partie encadrés dans des réglementations et les financements sectoriels et dans une répartition des compétences entre collectivités qui dépendent de législations et financements nationaux. La coexistence, voire l'enchevêtrement, des modes contractualisation des associations au sein d'une même collectivité relève autant de la segmentation locale de l'action publique que de la persistance de la régulation sectorielle nationale. Les politiques transversales cherchant à harmoniser les règles contractuelles et les critères de financements de la vie associative à l'ensemble des politiques et des services d'une même collectivité restent des initiatives isolées. Enfin, les pratiques innovantes de co-construction de l'action publique entre pouvoirs publics locaux et acteurs de la vie associative étudiées s'avèrent fortement sensibles à la durée des coalitions politiques en place. Elles sont plus faciles à mettre en œuvre dans des domaines de l'action publique récents (éducation à l'environnement, vie associative) dont les référentiels sont peu stabilisés (par exemple les musiques actuelles ou la jeunesse et l'éducation populaire).



## **Les financements publics locaux aux associations : une étude à partir des budgets et des comptes publics**

La recherche exploratoire de 2013 sur les modalités territoriales d'attribution de la subvention a trouvé des prolongements méthodologiques mais aussi un approfondissement quantitatif lors d'une étude récente sur la santé économique des associations conduite en 2017 et 2018 à la ChairESS Hauts-de-France<sup>252</sup> à la demande la Métropole européenne de Lille (MEL). À cette occasion, un objet de recherche peu problématisé et un cadre d'analyse peu présent dans la littérature ont été explorés : l'étude des financements locaux des associations à partir des comptes et des budgets publics.

La santé économique est aujourd'hui abordée, soit à partir d'une approche gestionnaire et comptable dans le cadre d'accompagnement ou de financement des organisations non lucratives, soit à partir d'enquêtes statistiques auprès des associations. Les travaux les plus connus ont été effectués à partir de questionnaires sur les principales ressources auprès des associations (Tchernonog, 2013 ; INSEE, 2016). Au niveau national et international, plusieurs tentatives de construction d'un compte satellite des associations dans le cadre de la comptabilité nationale ont été entreprises depuis les années 1990 (Archimbault, Kaminski, 2004 ; Mertens, 2003). Elles visent à terme à fournir des données macro-économiques sur le secteur associatif. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'enquête exhaustive sur l'ensemble des financements publics locaux aux associations fondées sur les comptes et les budgets des autorités publiques. Objet de recherche non identifié, les données et les indicateurs aussi basiques que l'évolution du montant global des subventions de telle ou telle collectivité locale, la part des associations dans les marchés publics locaux seraient pourtant utiles à une connaissance de l'économie associative territoriale.

L'absence d'enquêtes régulières et d'indicateurs territorialisés sur les financements locaux des associations donne lieu à des interprétations et à des positions diverses quant à l'ampleur des restrictions budgétaires à l'œuvre depuis la fin des années 2010 et à la nécessité de faire évoluer le « modèle économique » des associations. Le débat mériterait d'être éclairé par une analyse de l'évolution des subventions, de la commande publique, voire des dépenses fiscales en direction des associations à partir des comptes et des budgets des administrations et des collectivités locales. Or, ces données publiques ont été jusqu'à présent non exploitées par les chercheurs et peu revendiquées par les têtes de réseaux associatives. Aborder les financements

---

<sup>252</sup> <https://chaires.org/>.

des associations par les comptes et les budgets publics vient utilement compléter et enrichir les enquêtes nationales sur les budgets associatifs.

### **II.2.1.7. Signes d'essoufflement du relais de l'État par les collectivités locales**

Les premiers signes d'inquiétudes sur les financements des associations ont émergé dans les années 2000. Ils portaient moins sur une restriction des financements aux associations que sur les changements dans les modes de contractualisation. Les appréhensions manifestées par les responsables d'association face aux pratiques des appels à projets et des appels d'offre ont progressivement été attestées par les enquêtes statistiques (Tchernonog, 2013 ; Reynaert L., d'Isanto A., 2016). Conduites à partir des budgets associatifs, les deux études révélaient que les ressources publiques constituaient entre 51% et 47% du financement total des associations. Elles estimaient l'une comme l'autre les recettes d'activités d'origine publique entre 25 et 27% des budgets associatifs. Celles-là sont principalement attribuées à la progression de la commande publique alors que, dans le même temps, la part des subventions qui était de 25% dans l'enquête de 2013 (sur le « paysage associatif ») n'est plus que de 18% dans l'enquête de 2016 de l'INSEE.

La dernière enquête « paysage associatif » de Viviane Tchernonog dont l'analyse exhaustive sera publiée en 2019<sup>253</sup> laisse apparaître que le budget global des associations (tous financements cumulés) stagnerait pour la première fois depuis les premières enquêtes menées dans les années 1990. Ces résultats statistiques viendraient confirmer le vécu exprimé par les acteurs associatifs, de la fin d'un « âge d'or » caractérisé par un accroissement continu des activités économiques et de l'emploi associatif depuis les années 1970. Si les enquêtes conduites nationalement à partir de questionnaires sur les budgets associatifs analysent les évolutions des principales sources de revenus<sup>254</sup> des associations par secteur et échelon de collectivités locales, elles ne permettent pas de déclinaison territoriale (à l'échelle régionale par exemple), la taille et la représentativité des échantillons étant considérées comme insuffisantes. En outre, elles n'éclairent que partiellement la compréhension des évolutions et les arbitrages budgétaires des pouvoirs publics locaux en faveur ou défaveur des associations.

---

<sup>253</sup> Nous reprenons le diaporama de présentation de Viviane Tchernonog et le compte rendu du séminaire de recherche organisé par la ChairESS Hauts-de France du 22 novembre 2018 à Lille qui était l'occasion de confronter les résultats de notre étude à la dernière enquête paysage associatif.

<sup>254</sup> Cotisations, dons et legs, mécénat, fondations, recettes d'activité d'origines privée et publique, subventions, commande publique, autres ressources et produits exceptionnels.

Progressivement depuis les années 2010, le constat d'une transformation des modes de contractualisation entre associations et collectivités locales défavorables à la subvention s'est doublé d'un pessimisme croissant quant à la progression, sinon au maintien des financements publics locaux aux associations. L'annonce en 2014 d'une baisse des dotations globales de fonctionnement l'État aux collectivités locales de 10,75 milliards d'euros sur trois ans<sup>255</sup> a été le signal d'un basculement dans les priorités budgétaires des collectivités territoriales.

Jusqu'à cette date, nombre de collectivités locales avaient compensé le gel des dotations de l'État<sup>256</sup> par une hausse de la fiscalité locale engageant peu d'actions sur les coûts (Guenoun, Meyssonier, Turc, 2015). Entre 2014 et 2017, les premières réductions de dépenses sont enregistrées<sup>257</sup>. Les dépenses globales de l'ensemble des collectivités locales « sont passées de 236 Md€ en 2013 à 232 Md€ en 2016, soit un recul de 1,8 % » (Cour des comptes, 2018, p.8). Ces baisses se sont, dans un premier temps, concrétisées par le report des dépenses d'investissement qui ont fortement chuté entre 2014 et 2016. Sur cette période, la progression des dépenses de fonctionnement et d'intervention a été stoppée. Une stagnation a été enregistrée en 2016. Hors dépenses de personnels, les efforts d'économie ont porté sur tous les postes de dépenses d'intervention, y compris les subventions.

L'annonce d'une nouvelle baisse contractualisée de 13 milliard d'euros des dotations de l'État sur l'ensemble de la mandature par le gouvernement d'Édouard Philippe en 2017 s'est avérée moins contraignante que les craintes exprimées par certains élus locaux et responsables associatifs. Selon le rapport 2019 de la Cour des comptes<sup>258</sup>, « la contrainte financière qui pesait sur la gestion des collectivités [...] s'est desserrée en 2018 ». Les transferts financiers de l'État ont même augmenté de 1,8 milliard d'euros alors qu'ils avaient diminué de manière continue entre 2014 et 2017. De fait, c'est surtout la diminution du nombre d'emplois aidés dont les associations sont, avec les collectivités locales et les administrations publiques, les principaux bénéficiaires, qui a suscité des protestations du milieu associatif en raison de ses incidences immédiates sur les collectifs de travail et les budgets des associations.

---

<sup>255</sup> Selon les « fiches financières » (p. 70-76) du rapport de l'Observatoire des finances et comptes publics de 2018, le concours de l'État au financement des collectivités locales a baissé de 5,19 milliards d'euros pour le bloc communal, 4,44 milliards d'euros pour le bloc départemental et 3,47 milliards d'euros pour le bloc régional. Soit au total une réduction de 13,1 milliards d'euros sur les quatre dernières années (2013-2017).

<sup>256</sup> Le gel des dotations de l'État débute en 2011.

<sup>257</sup> Les tendances suivantes sont constatées à partir des rapports annuels de l'Observatoire des finances et comptes publics sur la période 2013 et 2017.

<sup>258</sup> Cour des comptes, « Les finances publiques locales. La situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018 », consulté le 01/07/2019 sur <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-06/20190624-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule1-situation-financiere-2018.pdf>.

Au niveau local, l'ampleur et l'impact de l'austérité budgétaire des collectivités locales sur l'économie associative sont à interpréter avec précaution, faute de données et d'indicateurs territorialisés sur les financements publics locaux de l'économie associative. Ainsi, le dernier rapport annuel sur les finances des collectivités locales constate « une reprise modérée des dépenses de fonctionnement »<sup>259</sup>. Mais, les catégories comptables (dépenses d'investissement, de fonctionnement et d'intervention) globalisées dans les évaluations nationales (Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Cour des comptes) ne permettent pas d'isoler les financements des collectivités locales aux associations, de mesurer leurs évolutions relatives par rapport aux autres postes de dépenses et par conséquent d'apprécier l'impact macro-économique de l'austérité budgétaire sur l'économie associative dans les territoires. Ce constat rejoint celui de Claire Delpech, et Françoise Navarre (2015, p. 13) sur les données relatives aux finances locales : « La production de statistiques à un niveau macro, limitée à quelques grands agrégats financiers, est aujourd'hui insuffisante pour servir de support à des travaux de recherche. »

### **II.2.1.8. Contester les priorités budgétaires et/ou changer le « modèle » socio-économique des associations ?**

Ce faisceau d'indices sur des financements publics sous tension est relativement partagé par les décideurs publics et les responsables associatifs. Cependant, faute de données consolidées, transparentes et régulières, les interprétations quant à l'ampleur des réductions, les impacts sur l'emploi associatif et les enseignements à en tirer concernant l'économie des associations font l'objet de débat. Pour illustrer les controverses, nous avons repéré et différencié trois positionnements récents du gouvernement et de regroupements associatifs nationaux selon qu'ils considéraient le cadre institutionnel de financement ou les modèles socio-économiques des associations comme des variables d'action ou des contraintes externes.

#### *Financements privés, tournant entrepreneurial et changement d'échelle*

La première position est celle de Christophe Itier, haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire. Si sa fonction l'amène à modérer certains points de vue antérieurs comme son appel à « réinventer un modèle social post État-providence »<sup>260</sup>, il assume les « contraintes

---

<sup>259</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les finances des collectivités locales en 2018 », p.8

<sup>260</sup> Itier (2016), « Réinventer un modèle social post État-providence », *Directions*, 142.

budgétaires »<sup>261</sup> de l'actuel gouvernement, et les incidences pour les associations, notamment la baisse des contrats aidés décidés en juillet 2017. Prenant acte de la raréfaction des financements publics, une des priorités affichées est « la consolidation du modèle économique des associations ». Celle-ci passe par plus d'autonomie de gestion (possibilité de faire des excédents), une amélioration des délais de paiement, mais aussi une diversification des financements et une hybridation des ressources « qu'elles proviennent du public, du privé, du mécénat et de la philanthropie »<sup>262</sup>. Les clauses sociales dans les marchés publics, les « *joint-ventures* sociaux »<sup>263</sup> avec les entreprises classiques, l'expérimentation des contrats à impact social, le développement du bénévolat sont des pistes souvent citées. Ces annonces se sont récemment concrétisées lors de la présentation par le gouvernement du plan de croissance de l'ESS en novembre 2018<sup>264</sup>. Concernant les financements aux associations, le mot subvention est absent des propositions qui visent en priorité à « développer des achats et une commande publique responsables », à « encourager le mécénat de proximité », à « développer la finance solidaire », à « promouvoir la générosité embarquée et le micro-don », etc. En résumé, les associations doivent adapter leur modèle économique au nouveau contexte. Cela passe avant tout par la recherche de nouvelles ressources notamment privées qui sont mises sur le même plan que les financements publics. Le discours dominant est un appel du milieu associatif à changer de posture, voire à adopter un tournant entrepreneurial nécessaire au changement d'échelle et à leur capacité à affronter la concurrence des entreprises lucratives dans un nombre croissant de secteurs (services à la personne, petite enfance, insertion professionnelle, etc.).

#### *Contre le fatalisme de la baisse des subventions*

À l'opposé de cette position se trouve celle du collectif des associations citoyennes (CAC). Elle procède d'une double critique : celle des politiques d'austérité et de rigueur (désengagement des soutiens de l'État, puis baisse des dotations qui se répercutent sur le soutien des collectivités locales) et celle d'une injonction publique à changer l'économie non marchande et non lucrative des associations en présentant comme une panacée la recherche de financements privés ainsi que l'acceptation de la commande publique. En creux, les discours politiques sur

---

<sup>261</sup> Entretien de Christophe Itier dans *La Croix*, 11 septembre 2017, [www.la-croix.com/Economie/Economie-solidaire/Christophe-Itier-Nous-voulons-donner-liberte-associations-2017-09-11-1200875809](http://www.la-croix.com/Economie/Economie-solidaire/Christophe-Itier-Nous-voulons-donner-liberte-associations-2017-09-11-1200875809).

<sup>262</sup> Christophe Itier : « L'État ne détient pas seul le label de l'intérêt général », entretien dans *l'Humanité*, 7 novembre 2017.

<sup>263</sup> Vocabulaire du droit anglo-saxon, un « *joint-venture* social » est un accord passé entre une association et une entreprise qui acceptent de poursuivre ensemble un but social pour une durée limitée.

<sup>264</sup> <https://associations.gouv.fr/pacte-de-croissance-de-l-economie-sociale-et-solidaire-les-mesures-en-faveur-des-associations.html>, téléchargé le 5 décembre 2018.

l'accompagnement et la diversification masqueraient une acceptation implicite de choix macro-économiques contestables. Insistant sur les dimensions politiques et institutionnelles de l'évolution des financements aux associations, le CAC conteste le « fatalisme de la baisse des subventions », l'inéluctable concurrence entre associations et avec les entreprises privées lucratives ainsi que l'essoufflement annoncé d'une gouvernance associative laissant la place aux entrepreneurs sociaux. Récemment, il a réclamé que l'État engage, dès 2018, « 1 milliard de subventions pour les associations »<sup>265</sup>. Plus généralement, le CAC invite à une réaffirmation des engagements bénévoles, des mobilisations citoyennes, à la défense du modèle de la subvention et à la construction d'alternatives aux politiques néo-libérales.

#### *Diversifier ses ressources en fonction de son projet et de son environnement*

Une position plus modérée est repérable dans les travaux du mouvement associatif (LMA) et de la Fonda<sup>266</sup>. Tout en acceptant une part nécessaire d'exploitation des ressources complémentaires, ces têtes de réseaux associatives estiment que les soutiens publics et la subvention doivent demeurer les modes de financement et de contractualisation principaux. Le risque de substitution doit être évité. S'il convient de « s'ouvrir encore davantage vers de nouvelles ressources, notamment privées, celles-ci ne sont pas destinées à remplacer les financements existants ». Le concept d'économie plurielle est mobilisé pour affirmer une « nouvelle approche de l'économie, non réductible au seul marché »<sup>267</sup>. Le constat est moins alarmiste et plus nuancé sur le diagnostic macro-économique soulignant que le secteur associatif résiste mieux que prévu à la crise. Moins qu'une baisse des financements publics, ce sont les transformations de leurs modes d'attribution et de contractualisation qui inquiètent. Si les associations sont invitées à « inventer de nouveaux modèles socio-économiques », elles rappellent « l'encastrement dans la société et dans le politique de leurs activités économiques ». De même, la diversification des ressources est présentée comme une condition de l'autonomie associative assimilable à une stratégie de résistance tant à la banalisation marchande qu'à l'instrumentalisation des pouvoirs publics. Pointant la diversité des situations sectorielles et territoriales, les études et les guides sur les modèles socio-économiques<sup>268</sup> sont présentés avant

---

<sup>265</sup> Collectif des associations citoyennes, « Propositions du Collectif des associations citoyennes pour une ambition nouvelle au service de la vie associative », <http://www.associations-citoyennes.net/wp-content/uploads/2018/04/Propositions-du-CAC-pour-une-ambition-nouvelle-au-service-de-la-vie-associative-V4-complet.pdf>.

<sup>266</sup> « L'avenir des modèles socio-économiques des associations », note d'analyse, en ligne sur [fonda.asso.fr](http://fonda.asso.fr).

<sup>267</sup> « Contribution à l'analyse des modèles socio-économiques associatifs Typologie des modèles de ressources financières », CPCA, janvier 2014.

<sup>268</sup> Par exemple, « les stratégies des acteurs associatifs et proposition pour faire évoluer les modèles socio-économiques », étude KMPG 2017 commanditée par l'UDES et LMA, en ligne sur [lemouvementassociatif.org](http://lemouvementassociatif.org).

tout comme des outils permettant aux associations de se positionner et de faire leur choix au regard de leur projet et de leur environnement. En outre, le souci de maintenir un dialogue avec les pouvoirs publics les rend méfiants vis-à-vis de postures trop partisans ou contestataires.

**Tableau 3 - Trois positionnements sur les évolutions des financements aux associations (2017-2018)**

	Haut-commissaire à l'ESS	Collectif des associations citoyennes	Le Mouvement associatif
<b>Cadre macro-institutionnel de financement</b>	Contraintes budgétaires assumées  Raréfaction des financements publics comme horizon	Critiques des politiques d'austérité et de rigueur  Contestation du « fatalisme de la baisse des subventions »	Constat de la contraction des financements publics  La dynamique de création d'emplois associatifs reste positive
<b>Modèles socio-économiques</b>	Evolution vers des modèles hybrides public/privé	Modèle non marchand et public à préserver	Consolidation et adaptation selon les contextes sectoriels et territoriaux
<b>Modes de contractualisation</b>	Priorité à d'autres financements que la subvention	Défense du modèle historique de la subvention	Subvention privilégiée mais ressources complémentaires à explorer
<b>Hybridation et diversification des ressources</b>	Condition nécessaire au changement d'échelle	Un premier pas vers la privatisation et la financiarisation.	Nécessaire à l'autonomie associative
<b>Registres privilégiés d'action</b>	Changement de posture. Tournant entrepreneurial et gestionnaire	Contre-expertise citoyenne, contestation et mobilisation collective	Outils les associations pour mieux éclairer leur prise de décision

Source : Laurent Fraisse (2019)

### **II.2.1.9. Financements publics locaux aux associations : des données publiques non exploitées par les chercheurs et peu revendiquées par les têtes de réseaux associatives.**

Le faisceau d'indices évoqués et les difficultés économiques rencontrées par nombre d'associations conduisent à des réflexions et à des positions diverses sinon opposées tant sur les cadres institutionnels de financements que sur l'évolution de leurs modèles socio-économiques. Pour autant, l'étude menée sur la santé économique des associations de la Métropole européenne de Lille (MEL) révèle un déficit de connaissances et de données publiques sur les évolutions des financements des collectivités locales aux associations qui ne peut être que préjudiciable à un débat démocratique éclairé. Les enquêtes statistiques citées précédemment ont été conduites nationalement à partir de questionnaires sur les budgets

associatifs. Si elles analysent les évolutions des principales sources de revenus des associations par secteur et types de collectivités locales, elles n'éclairent que partiellement la compréhension des évolutions et les arbitrages budgétaires des pouvoirs publics locaux en faveur ou en défaveur des associations. Seule une analyse à partir des comptes et des budgets publics peut permettre une telle analyse à l'échelle des territoires. Plusieurs responsables ont pointé le caractère fragmentaire des statistiques relatives aux financements des associations<sup>269</sup> ainsi que la diversité de sources de données sans correspondance<sup>270</sup>.

#### *Des données publiques théoriquement et juridiquement accessibles aux chercheurs et citoyens*

Comprendre l'évolution des financements des associations à partir des comptes publics suppose un accès aux données des administrations et des collectivités locales. Ces dernières relèvent légalement d'une information publique accessible à tout citoyen qui en fait la demande<sup>271</sup>. La communication des procès-verbaux, budgets, comptes et arrêtés des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics administratifs ou à caractère industriel-est également assurée par le code général des collectivités locales (CGCT)<sup>272</sup>. La loi sur la République numérique d'octobre 2016 permet l'échange de ces informations entre autorités et administrations publiques<sup>273</sup> et incite les collectivités locales à aller vers l'*open data*. Si les citoyens comme les collectivités locales ont juridiquement un droit d'accès aux comptes et aux budgets des administrations, il n'a en revanche aucune garantie concernant la qualité des

---

<sup>269</sup> « Nous n'avons qu'une vision fragmentaire des aides aux associations », entretien avec Michel Hainque, *La Vie associative*, 19, octobre 2012.

<sup>270</sup> Voir sur ce point les propositions du rapport d'Alain Bocquet et de Françoise Dumas, « Les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle », Tome I, p. 25-29.

<sup>271</sup> « Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> et dotées de la personnalité morale sont *communicables à toute personne qui en fait la demande*, dans les conditions prévues par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent. ». Article 10, Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>272</sup> « Les articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du CGCT permettent à toute personne physique ou morale, exceptées les autorités administratives elles-mêmes (avis n° 20080719 du 7 février 2008), de *demandeur communication des procès-verbaux, budgets, comptes et arrêtés des communes, départements, régions et leurs établissements publics administratifs, ainsi qu'aux EPCI, syndicats mixtes, établissements de coopération interdépartementale et ententes interrégionales*. » Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)

<sup>273</sup> « Sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration et sans préjudice de l'article L. 114-8 du même code, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 dudit code *sont tenues de communiquer*, dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées au même premier alinéa de l'article L. 300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public. », Article 1 de la Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.



informations fournies : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration<sup>274</sup>. »

*Des contraintes méthodologiques et techniques : éparpillement et fiabilité des données.*

Au-delà d'un cadre juridique améliorant théoriquement l'accès aux données budgétaires, l'étude exploratoire sur la santé économique des associations dans la MEL a permis de pointer un certain nombre de contraintes méthodologiques et techniques qui rendent complexe la conduite d'enquêtes sur le sujet.

La première difficulté tient au nombre et à l'éparpillement des sources de données à rassembler et à l'absence de centralisation et de consolidation de celles-ci. Concernant les seules subventions versées aux associations sur la métropole lilloise, il convient de traiter avec une dizaine d'échelons administratifs : la Direccte<sup>275</sup> et le conseil régional pour les fonds européens, les services déconcentrés de l'État et ses agences, la Direccte de nouveau pour les emplois aidés, le conseil régional des Hauts-de-France, le conseil départemental du Nord, la MEL et ses grandes villes (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq). Le coût de recueil de l'information est donc loin d'être négligeable et nécessite une intermédiation politique et/ou des connivences avec les services administratifs. En outre, la qualité et la fiabilité des données récoltées sont inégales, rendant leur agrégation délicate. Comme indiqué plus haut, si l'accès aux données budgétaires est normalement garanti par la loi, leur qualité ne l'est pas toujours.

Par ailleurs, certaines données relatives aux financements publics des associations sont manquantes, faute de système d'information stabilisé et de traitement systématique. Du côté des subventions, la principale difficulté tient à l'exploitation des « jaunes budgétaires »<sup>276</sup> qui ne donnent qu'un aperçu imparfait des subventions de l'État. Disponibles sous forme de fichiers « subventions publiques des associations » entre 2011 et 2015<sup>277</sup> et annexés chaque année au projet de loi de finances, les jaunes budgétaires ne représentent qu'une partie des subventions de l'État. Les subventions allouées à partir de fonds dédiés comme le FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) par certains établissements publics ou par les agences de l'État (par exemple l'Agence régionale de santé ou l'Agence de

---

<sup>274</sup> Article L.2313-1, code des relations entre le public et l'administration. Livre III – L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques.

<sup>275</sup> Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

<sup>276</sup> Ces documents annexés au PLF ne sont pas prévus par la loi organique mais par les lois et règlements. Ils sont consacrés à certains sujets en particulier (agences de l'eau, aménagement du territoire, environnement...)

<sup>277</sup> <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/subventions-publiques-des-associations-consolidation-des-fichiers-du-minefi-entre-2011-et-2015/>.

l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, etc.) ne sont pas prises en compte dans les jaunes budgétaires. Cela induit une réelle difficulté à chiffrer globalement le financement de l'État aux associations.

#### *Un objet de connaissance partiellement identifié par les chercheurs*

Les contraintes méthodologiques et techniques expliquent en partie un déficit d'exploitation de ces données publiques locales par les chercheurs et experts. Il n'y a pas ou peu de littérature sur le sujet. Si des éclairages ciblés sont repérables<sup>278</sup>, il n'existe, à notre connaissance, aucune tentative de chiffrage de l'ensemble des financements publics aux associations au niveau local intégrant à la fois les différents modes de financement (subvention, commande publique, dépenses fiscales et emplois aidés) et les divers échelons (Union européenne, État, collectivités locales). L'analyse des financements publics locaux aux associations demeure donc un objet de recherche partiellement identifié. Ce n'est pas étonnant compte tenu de la faible mobilisation de milieu scientifique sur le thème des finances publiques locales et le peu de travaux à vocation académique (Delpech, Navarre, 2015).

Les quelques publications en gestion et administration publique traitent « des démarches de réduction des coûts » (Guenoun *et al.*, 2015), de « recherche d'économies » (Carrassus *et al.*, 2017) ou de « réduction des dépenses de fonctionnement » (Dony, 2018) dans les collectivités locales françaises. Cette littérature identifie bien la baisse des subventions accordées aux associations parmi les leviers de la maîtrise budgétaire. Mais elle ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique et approfondie.

Cependant, plusieurs enseignements peuvent être tirés de la manière dont l'approche gestionnaire appréhende le poste budgétaire dédié aux subventions aux associations au sein des stratégies d'économie des dépenses engagées par les administrations locales. Premier enseignement, si la diminution du nombre et des montants des soutiens aux associations est repérable et effective, ce n'est pas une mesure prioritaire de redressement des comptes publics. Outre les stratégies de « maximisation des recettes »<sup>279</sup> (Observatoire social des territoires, 2016, p. 54-59) et de report des dépenses d'investissement, les actions privilégiées relèvent d'abord de l'optimisation et de l'amélioration de l'efficacité des dépenses de fonctionnement

---

<sup>278</sup> Signalons les travaux récurrents de Recherches et Solidarités sur la générosité des français (Bazin, Duros, Malet, 2018) à partir des chiffres transmis par la direction générale des finances publiques sur la base des déclarations d'impôts (impôts sur le revenu et impôts de solidarité sur la fortune).

<sup>279</sup> La maximisation des recettes comprend des mesures visant à rechercher de nouveaux financements, à optimiser le rendement des taxes, à développer des stratégies d'achat et patrimoniales et à augmenter les tarifs (Observatoire social des territoires, p. 54-59).

(faire autant avec moins). Cette position secondaire dans les techniques de contrôle des dépenses (Carrasus *et al.*, p. 12-13) des collectivités locales, notamment au niveau des communes<sup>280</sup>, tiendrait à ce que la baisse des subventions aux associations expose les élus et implique leur accord alors que la rationalisation des dépenses peut être pilotée par la direction générale, sans altérer directement le volume et la qualité des services proposés (Dony, p. 38). Considérée comme un risque politique du point de vue des gestionnaires des comptes publics, l'opportunité d'une réduction des soutiens aux associations reste souvent cantonnée aux relations internes entre élus et techniciens et cloisonnée au sein de négociations bilatérales dans chaque service et direction.

Le deuxième enseignement est que la maîtrise des dépenses des collectivités locales relève dans un premier temps d'un renforcement par la direction générale et l' élu aux finances de dispositifs de contrôle de gestion. Au mieux, elle donne lieu à un pilotage politique impliquant en interne les élus. En revanche, des procédures publiques d'information et de participation sur les enjeux et arbitrages budgétaires, ouvertes aux responsables associatifs et usagers des services concernés, ne sont pas envisagées. Penser une autre gestion (Eynaud, Carvalho de França Filho, 2019) en intégrant les apports des sociologies économique et de l'action publique permettrait d'appréhender les conditions d'une délibération élargie sur l'allocation territoriale des ressources publiques.

Troisième enseignement, les effets et les impacts indirects sur les financements des associations des techniques de maîtrise des dépenses de fonctionnement mériteraient d'être analysés. Ainsi, le développement de l'e-administration et notamment de la numérisation des dossiers de subventions, le recours accru à la commande publique, le renforcement des critères et des outils de contrôle d'octroi des subventions, la tarification des mises à disposition des locaux et la rationalisation des charges supplétives sont autant de dispositifs de contrôle qui affectent l'économie associative locale. Dernier enseignement, si ces enquêtes principalement qualitatives permettent une identification, une qualification et une hiérarchisation des stratégies gestionnaires des collectivités locales, elles ne proposent pas d'exemples chiffrés permettant d'apprécier l'ampleur des économies budgétaires réalisées et des baisses des subventions aux associations.

---

<sup>280</sup> « La réduction des subventions et des aides accordées aux organismes satellites est la stratégie de réduction des dépenses de fonctionnement la moins privilégiée dans les plans d'économies » (Dony, p. 33).

### *Un déficit de revendications des têtes de réseaux associatives*

Par ailleurs, force est de constater que les financements publics locaux aux associations font rarement l'objet de demandes d'explication de la part des acteurs et têtes de réseaux associatifs. Des revendications sectorielles ou locales d'accès aux budgets alloués et à la répartition des subventions aux associations sont ici et là repérables. Ainsi, le collectif régional des acteurs culturels (CRAC) Hauts-de-France<sup>281</sup> fait état de la « non-communication d'éléments budgétaires détaillés (exercices 2016 et 2017)<sup>282</sup>, pourtant demandés et promis » dans le cadre de sa concertation engagée avec le nouvel exécutif régional depuis les élections de 2015.

Autre exemple, la réduction des subventions de la politique de l'environnement du conseil régional Hauts-de-France a été en partie réallouée au profit des associations de chasseurs. Face aux difficultés économiques rencontrées, un collectif d'associations écologistes et citoyennes, Vent d'Assoc Hauts-de-France, a reconstitué un tableau des subventions 2016 et 2017 allouées aux associations naturalistes et de protection de l'environnement, à partir d'une analyse des délibérations prises en commission.

Pour autant, de telles revendications et contre-expertises restent isolées et ponctuelles. Une connaissance territorialisée des subventions aux associations ne fait pas partie des propositions des têtes de réseau associatives aux pouvoirs publics. Que les responsables associatifs comme les résidents-contribuables d'une grande métropole ou d'une région puissent avoir accès à intervalles réguliers à des connaissances aussi élémentaires que l'évolution annuelle de l'enveloppe des subventions de l'État et des principales collectivités locales, la part des associations dans la commande publique, le nombre de contrats aidés dans les associations, les montants des dépenses fiscales en matière de don et de mécénat, devrait pourtant relever d'une information publique nécessaire au débat démocratique.

Les réticences des associations restent à expliquer. Une première explication parfois évoquée en coulisse par les responsables associatifs est que les collectivités locales sont partenaires et financeurs des têtes de réseau et qu'ils ne sont pas toujours en position de les interpeller sur le sujet sensible de l'accès aux budgets publics. Autre hypothèse, celui du risque d'un usage po-

---

<sup>281</sup> Le CRAC est un collectif d'acteurs associatifs et publics de la culture constitué face au risque d'arrivée du Front national à la tête de la région Hauts-de-France. Il a rédigé en amont des élections régionales de 2015 un livre blanc de la culture.

<sup>282</sup> « État des lieux de la co-construction des politiques culturelles dans la région Hauts-de-France, jeudi 22 février 2018 », [https://www.actespro.fr/IMG/pdf/communiquede\\_presse\\_crac.pdf](https://www.actespro.fr/IMG/pdf/communiquede_presse_crac.pdf).

puliste de données sur les financements aux associations ou la crainte que les collectivités locales en fassent des arguments et outils supplémentaires de rationalisation des dépenses publiques. D'où une certaine prudence des responsables associatifs face à la production et à la circulation de tels indicateurs sans avoir les chiffres équivalents sur les différentes aides publiques des pouvoirs publics aux entreprises. La dernière explication, plus classique, est celle d'une fragmentation des revendications associatives, conséquence de la persistance de la sectorisation des politiques publiques (Muller, 2014).

#### *Une capacité d'expertise limitée des élus et techniciens des collectivités locales*

Les élus et les techniciens des collectivités locales ne cessent d'affirmer qu'il n'y a plus de marge de manœuvre budgétaires. Les responsables associatifs locaux s'alarment régulièrement de la santé économique des associations pointant çà et là des réductions d'effectif, des dégradations de conditions de travail, voire tel ou tel cas de liquidation judiciaire. Or ces échanges se font sans que ni les uns, ni les autres ne soient en mesure de connaître des informations aussi basiques que l'évolution des subventions des principales autorités publiques d'un territoire (de l'État aux grandes villes en passant par le conseil régional et les conseils départementaux). Les collectivités locales se contentent souvent du minimum légal, c'est-à-dire de la publication de la liste des associations subventionnées sur leur site internet. Le format ne permet généralement pas une exploitation statistique et les informations publiées ne portent ni sur le montant total des subventions versées aux associations, ni sur leur répartition par politiques ou services. Bref, tout le monde parle de contraintes budgétaires sans que personne ne sache de combien les enveloppes globales des subventions ont été affectées par la baisse des dotations de l'Etat. Notre étude montre que le montant cumulé et la répartition sectorielle des subventions aux associations sont des informations souvent méconnues, y compris en interne des collectivités locales par les élus et techniciens à l'économie sociale et solidaire ou à la vie associative.

#### *À la recherche de la part des associations dans les marchés publics*

Le déficit de connaissance est encore plus flagrant concernant la part des associations dans les marchés publics. Alors que le débat fait rage depuis une dizaine d'années dans le milieu associatif sur la progression de la commande publique par rapport à la subvention, force est de constater que nombre d'élus et de techniciens sont bien en peine d'isoler la part des associations. Et pour cause, l'absence de requête sur le statut juridique dans les bases de données des marchés publics de certaines collectivités locales rend complexe une telle évaluation. Le haut-commissaire à l'ESS comme certains élus locaux mettent en avant les clauses sociales et

environnementales dans les marchés publics comme levier de développement pour les entreprises de l'ESS. La réalité est qu'ils ne disposent pas aujourd'hui des indicateurs à même d'évaluer, par exemple, l'impact de la mise en place des schémas de promotion des achats publics socialement responsables prévus dans l'article 13 de la Loi sur l'ESS de juillet 2014. Le monde associatif semble d'ailleurs hors des radars de l'Observatoire économique de la commande publique (OECPC) de Bercy qui fait, à l'inverse, un travail régulier d'évaluation et d'accompagnement des PME dans les marchés publics.

#### **II.2.1.10. Compléter les enquêtes à partir des budgets associatifs par des enquêtes à partir des budgets publics**

L'étude conduite sur la santé économique des associations sur la MEL a tenté d'explorer des données jusqu'à présent peu exploitées. En effet, cette recherche appréhende l'évolution des financements publics aux associations à l'échelle d'un territoire à partir des comptes et des budgets publics et non à partir des budgets associatifs. L'intérêt est à la fois de recouper les résultats sur l'économie des associations des enquêtes nationales tout en ayant une meilleure compréhension des contraintes et arbitrages budgétaires à l'œuvre dans les collectivités territoriales.

##### *La visibilité publique de la subvention au regard de son poids économique*

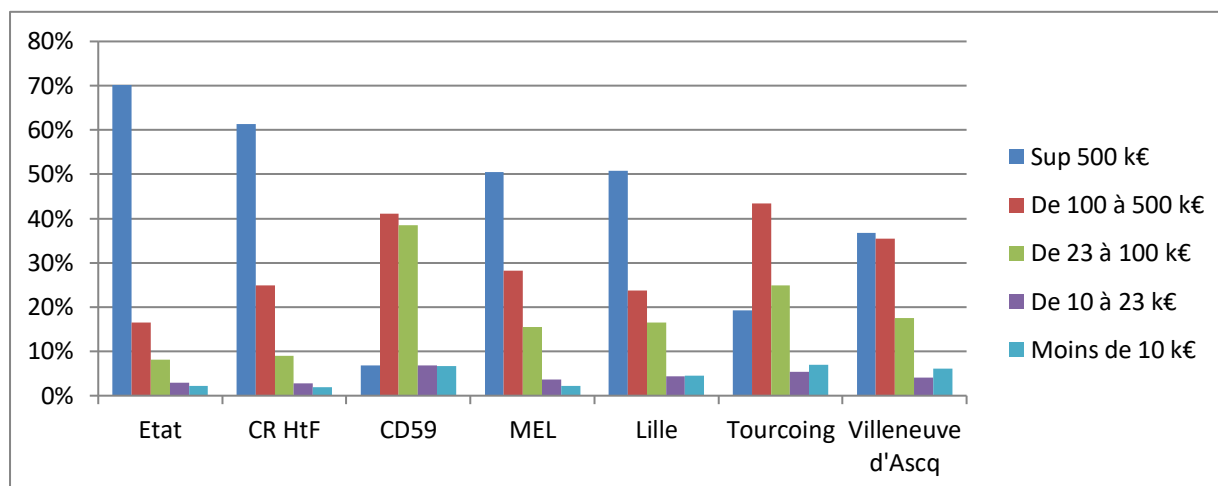
Une des conséquences des difficultés méthodologiques précédemment mentionnées est l'inégal recueil des informations selon les modes de financements des associations. En effet, l'essentiel des données obtenues dans le cadre de l'étude sur la santé économique des associations employeuses de la MEL concerne les subventions versées aux différents échelons administratifs (État, conseil régional, conseil départemental, MEL, grandes villes, etc.). Ce résultat par défaut n'en reste pas moins révélateur de la forte visibilité publique de la subvention par rapport à la commande publique et aux autres modes de financement. Plus que son poids économique, la centralité de la subvention s'explique par la fréquence d'usage de ce mode de contractualisation par l'ensemble des administrations et collectivités locales ainsi que par des associations de toute taille. L'octroi de subvention donne lieu à de multiples demandes et négociations entre élus, techniciens et responsables associatifs, puis à des arbitrages et à des délibérations réguliers au sein des collectivités locales. Cette visibilité politique de la subvention tient à une traduction comptable spécifique, tant dans les comptes des associations que dans ceux des pouvoirs publics. S'adressant à des organismes lucratifs et non lucratifs et étant pratiquée principalement par des associations employeuses d'une certaine taille, la commande publique tend à banaliser

la contribution associative faute de pouvoir systématiquement être répertoriée dans les systèmes d'information comptable des financeurs publics. Quant aux dépenses fiscales, elles relèvent d'une compétence nationale sur laquelle les élus et les responsables associatifs locaux n'ont pas de prise et disposent de peu de connaissance des montants mobilisés sur leur territoire ou dans leur secteur d'activité.

#### *Une forte concentration des subventions*

Un premier résultat de l'analyse des subventions accordées par l'État et les collectivités locales est leur forte concentration sur un nombre restreint d'associations. Une répartition par tranches de montant versé en 2013 montre que les associations situées sur la MEL qui reçoivent une subvention supérieure à 100 000 euros représentent 50% à 85% des enveloppes des subventions allouées par les pouvoirs publics sur ce territoire (Figure 1). Cette concentration est particulièrement spectaculaire en ce qui concerne les subventions de l'État et celles du conseil régional Hauts-de-France puisque la tranche de montant supérieure à 500 k€ capte respectivement 70% et 61% des financements aux associations. Les effets de structure, de compétences et de localisation sont à prendre en compte pour expliquer cette situation. Ainsi, au niveau de l'Etat, beaucoup d'associations qui reçoivent plus de 500 k€ peuvent être qualifiées d'établissements publics à gestion associative (grandes écoles, établissements culturels, missions locales, etc.) et sont généralement implantées au cœur des métropoles urbaines. Concernant le conseil régional Hauts-de-France, outre le soutien à des établissements culturels prestigieux sous statut associatif (orchestres ou scènes nationales), les subventions supérieures à 500 000 euros concernent avant tout des organismes de formation professionnelle et dans une moindre mesure des observatoires sectoriels, agences ou structures de développement économique, conformément aux compétences dévolues aux régions. Cette forte concentration des subventions est concordante avec les résultats des enquêtes sur les budgets associatifs qui pointaient que « quelque 2% d'associations dont les ressources courantes annuelles sont supérieures à 500 000 euros réalisent à elles seules 55% du budget cumulé du secteur associatif » (Tchernonog et Tabariès, 2017, p. 4).

**Figure 1 - Répartition des subventions par tranche de montant versé en % 2013**



Sources : jaunes budgétaires, CR HtF, CD59, MEL, Lille, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, 2013.

*Une baisse des subventions aux associations variable selon les échelons et les effets de structure*

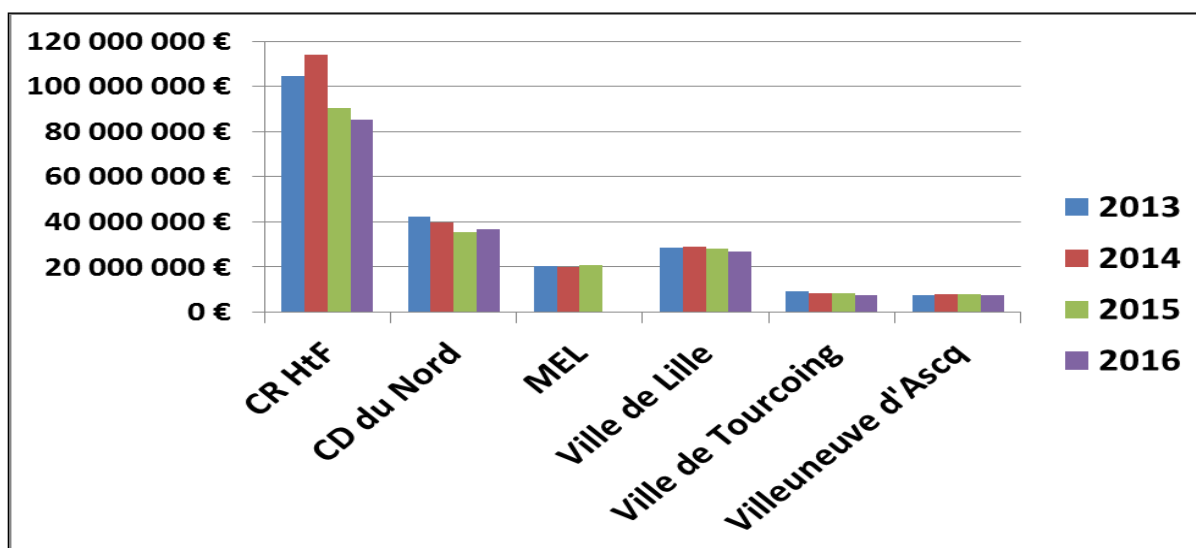
Les enquêtes nationales (Tchernonog, 2013, INSEE, 2016) à partir des budgets des associations révélèrent une baisse relative des subventions aux associations employeuses par rapport à la progression, d'une part, des recettes privées d'activité et, d'autre part, de la commande publique. L'étude confirme cette tendance à la réduction en valeur des enveloppes de subventions aux associations situées sur la MEL sur la période 2013-2016 :

- 2,58 millions d'euros en moins au niveau de l'État (jaunes budgétaire, 2013 /2015),
- 19,3 millions d'euros en moins au niveau de la région Hauts-de-France,
- 5,5 millions d'euros en moins au niveau du conseil général du Nord,
- 340 000 d'euros en moins au niveau de la MEL (2013/2015),
- 1,4 million d'euros en moins au niveau de la Ville de Lille, 1,6 million d'euros en moins € au niveau de la Ville de Tourcoing, 0,7 million d'euros en moins au niveau de la Ville de Villeneuve d'Ascq.

Au mieux, la baisse du budget subventions aux associations est contenue comme sur la MEL. Dans tous les cas, la contrainte budgétaire est visible dans les comptes publics et les perspectives d'une hausse des subventions aux associations les prochaines années paraissent peu probables.



Figure 2 - Évolution des subventions aux associations situées sur la MEL (2013-2016)



Sources : CR HtF, CD du Nord, MEL, Lille, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, 2013-2016.

Pour autant, la baisse des subventions varie selon les collectivités locales considérées. Sans surprise, c'est au niveau du conseil départemental du Nord que la contribution de l'enveloppe de subventions à l'effort d'économies budgétaires a été la plus importante. Les finances des départements ont été particulièrement affectées par un effet de ciseaux caractérisé par une hausse des besoins sociaux dont la traduction a été traduite par une augmentation des allocations sociales versées (RSA, APA, AAH), tout en supportant des dotations de l'État revues à la baisse ces dernières années. Rappelons que fin 2015, face à une situation financière jugée plus que critique, le président du conseil départemental du Nord, Jean-René Lecerf, n'écartait pas le risque de la mise sous tutelle<sup>283</sup>. Dans ce contexte, les subventions aux associations du secteur sanitaire et social ont été singulièrement touchées sur la MEL comme sur l'ensemble du Nord. Les missions les plus concernées en valeur ont été celles qui étaient liées aux actions d'insertion sociale et professionnelle menées par des associations auprès des allocataires du RSA (baisse de 2,5 millions d'euros entre 2013 et 2016), à l'action sociale (baisse de 1,8 millions d'euros entre 2013 et 2016) et à culture, jeunesse et vie sociale (baisse de 2 millions d'euros entre 2013 et 2016). En pourcentage de leur budget, les coupes les plus spectaculaires ont été effectuées auprès des associations subventionnées au titre de la prévention médico-sociale (PMI et planification familiale, prévention et éducation pour la santé) avec une baisse de 50% de cette enveloppe. Enfin, soulignons que les contractions des subventions aux associations situées sur

<sup>283</sup> « Le Nord à la peine pour financer le RSA », *La Croix*, Florence Quille, le 25 février 2016.

la MEL se sont concentrées sur les années 2014 (baisse de 2,5 millions d'euros) et 2015 (baisse de 4,4 millions d'euros), année noire pour les associations du secteur.

Une autre diminution spectaculaire est celle des subventions versées aux associations situées sur la MEL par le conseil régional des Hauts-de-France. Rappelons que les associations subventionnées relèvent principalement des secteurs de la formation professionnelle, du développement économique et de l'emploi, de la culture et de l'environnement, conformément aux compétences attribuées aux régions. Notons que 73% de réduction des subventions entre 2014 à 2016 ont porté sur la tranche des subventions supérieure à 500 000 euros. Les baisses les plus significatives concernent des organismes de formation professionnelle à statut associatif, illustrant un changement des modes de contractualisation et de financement (passage aux marchés publics) de ce secteur. Autre tendance notable, la baisse importante du nombre de subventions inférieures à 23 000 euros entre 2014 et 2016 (baisse de 32% sur la tranche 10 000 à 23 000 euros).

À l'échelle de la MEL et de ses grandes villes, la réduction des subventions est contenue. En effet, la baisse du montant alloué aux associations est à relativiser, une fois neutralisés les transferts de compétence, comme le montre l'exemple du tourisme qui relève désormais de la responsabilité des métropoles et communautés de communes. Dans un contexte de baisse des dotations de l'État, les efforts d'économies budgétaires n'ont pas principalement porté sur l'enveloppe des subventions aux associations. Reste qu'aucune hausse des subventions n'est repérable. À l'inverse, les efforts de rationalisation des procédures des subventions, de stabilisation, voire de rabetage des montants alloués sont partout présents. Il n'est pas certain que cette politique de « retranchement » suffise en cas de poursuite de la réduction des dotations de l'État.

#### *Des interrogations sur la progression de la commande publique*

Les données recueillies sur la commande publique à partir des budgets des collectivités locales sont trop partielles pour pouvoir retrouver à l'échelle de la métropole étudiée la progression de la commande publique constatée dans les enquêtes nationales sur les budgets associatifs. À l'inverse, les quelques données rassemblées indiquent que les financements obtenus par les associations via la commande publique des collectivités locales sont nettement inférieurs à ce qui a été versé sous forme de subventions. Par exemple, dans les Hauts-de-France, les

associations étaient « titulaires de moins de 1,5% des marchés publics notifiés en 2015<sup>284</sup>. Les montants des marchés qui leur sont confiés représentent 0,75% de la commande publique dans la région Hauts-de-France, soit un peu plus de 14 M€ ». Si 14 millions d'euros n'est pas une somme négligeable, elle semble relativement dérisoire en comparaison des 90,3 millions d'euros de subventions accordées la même année par le conseil régional des Hauts-de-France aux associations. Dans le même ordre de grandeur, les associations de la MEL ont obtenu 2,15%<sup>285</sup> dans les marchés publics du département du Nord en 2016 pour un montant équivalent à 4,12 millions d'euros, soit presque cinq fois moins que les 19,4 millions d'euros de subventions octroyées la même année par le conseil départemental aux associations métropolitaines. Le dernier constat est le faible recours à la commande publique pour financer les associations dans les grandes villes de la Métropole. Par exemple, les 1,9 millions d'euros<sup>286</sup> de marchés publics de la Ville de Lille qui ont été attribués à des associations (soit environ 3% des achats de prestations<sup>287</sup>) sont sans commune mesure avec les 27,2 millions d'euros de subventions versées aux associations.

Quel que soit l'échelon de collectivités locales considéré, le budget alloué aux associations par le biais de la commande publique est donc nettement inférieur à l'enveloppe globale des subventions. À partir de l'analyse des comptes des autorités publiques, il n'a pas été possible de retrouver la prépondérance de la commande publique sur la subvention dans le financement des associations constatée dans les enquêtes nationales. Encore une fois, le caractère partiel et incomplet des données recueillies sur la commande publique appelle à la prudence. Autant nous avons disposé de tableaux détaillés sur trois ou quatre années consécutives pour l'ensemble des subventions aux associations, autant nous n'avons pu vérifier les chiffres communiqués par les services financiers et de gestion concernant la part des associations dans la commande publique. Une hypothèse expliquant le décalage entre les résultats des enquêtes sur les budgets associatifs et sur les budgets publics tiendrait à la forte concentration des recettes d'activité publique dans l'action sociale, le médico-social et la santé (Reynaert L., d'Isanto A., 2016, p. 2). Or, une part non négligeable de la commande publique provient des consultations et appels à projets

---

<sup>284</sup> Chiffres communiqués à l'auteur par le chef-adjoint du service des études et de la diffusion de la direction régionale de l'Insee des Hauts-de-France en février 2018.

<sup>285</sup> D'après les données communiquées à l'auteur par la direction des finances et du conseil en gestion du conseil départemental du Nord en octobre 2017.

<sup>286</sup> Données communiquées par le responsable associations du service de gestion de la Ville de Lille en août 2017.

<sup>287</sup> Ils concernent principalement les structures d'insertion par l'activité économique sur des marchés de nettoyage, d'entretien d'espaces verts, de mise à disposition de personnel, etc.).

d'organismes publics et sociaux comme les agences régionales de santé qui jouent un rôle structurant dans le financement de ces secteurs.

Pour autant, l'analyse des financements des associations à partir des comptes et budgets publics conduit à nuancer une vision globalisante où la commande publique serait amenée à prendre partout le pas sur la subvention. Outre les fortes variations sectorielles de l'hybridation entre financements publics déjà soulignées dans les enquêtes portant sur les budgets associatifs, l'analyse par les comptes publics invite à relativiser l'importance du recours à la commande publique selon les niveaux de collectivités territoriales considérées.

### *Conclusion : vers la construction d'un nouvel objet de recherche*

Cette recherche exploratoire a permis d'attirer l'attention sur le déficit d'investigation et d'exploitation des données sur les financements des associations à partir des comptes et des budgets publics. Si les contraintes méthodologiques et techniques dans l'accès à des données en principe publiques et accessibles expliquent en partie l'absence de travaux de recherche, des facteurs politiques et institutionnels ne sont pas à exclure pour expliquer la relative invisibilité du sujet tant chez les élus locaux et les agents des administrations que chez les responsables associatifs.

Dans un contexte où les contraintes sur les budgets publics sont mises en avant par l'État comme par les collectivités locales, avoir une connaissance plus fine de l'impact des arbitrages budgétaires sur les modalités de financement (subventions, commande publique, emplois aidés, dépenses fiscales) des associations est déterminante pour une représentation nuancée et territorialisée des évolutions en cours.

Une analyse plus systématique à partir des comptes publics aurait également l'intérêt de placer la réflexion au niveau des choix budgétaires des pouvoirs publics en matière de financement des associations. Une analyse plus institutionnelle de l'allocation des ressources publiques pourrait venir compléter et nuancer une lecture parfois trop organisationnelle des analyses à partir des budgets associatifs. L'insistance sur la nécessaire mutation du modèle socio-économique des associations<sup>288</sup> et les appels récurrents à la privatisation et à la diversification

---

<sup>288</sup> C'est le postulat par exemple du rapport de KPMG (2017), « Les stratégies des acteurs associatifs et proposition pour faire évoluer les modèles socio-économiques », étude commanditée par l'UDES et LMA, en ligne sur [lemouvementassociatif.org](http://lemouvementassociatif.org).

des ressources tendent à interioriser la baisse des financements publics souvent considérée comme une contrainte à laquelle les associations doivent impérativement s'adapter.

Plus largement, cette étude exploratoire sur le financement local des associations à partir des comptes et de budgets publics mériterait d'être reproduite et améliorée dans d'autres territoires. Les obligations récentes des collectivités territoriales en matière d'*open data*<sup>289</sup> les invitent à une mise en ligne à moyen terme de leurs données comptables. Reste à savoir si elles seront utilisables par les chercheurs, transparentes pour les associations et lisibles pour les citoyens. Les enjeux de démocratisation de l'économie publique ne sont pas minces puisqu'il s'agit de considérer que les données budgétaires ne sont plus réservées aux seuls élus locaux et techniciens des administrations mais qu'elles deviennent publiques et à même d'être partagées. Concernant les financements locaux aux associations, des dispositifs partenariaux de coproduction de connaissances entre collectivités locales, chercheurs et responsables associatifs permettraient une réflexion collective sur le type d'indicateurs pertinents et une compréhension sectorielle et territorialisée des trajectoires des dépenses. Au-delà d'une approche quantitative, une plus grande transparence dans l'allocation des financements des collectivités locales aux associations appelle à des observations qualitatives pour ouvrir la « boîte noire » des processus d'attribution des subventions et de construction de la commande publique qui demeurent insuffisamment appréhendés en économie et gestion publique.

---

<sup>289</sup> *Open data* ou données ouvertes, sont des données auxquelles l'accès est totalement public et libre de droit, au même titre que l'exploitation et la réutilisation.

## **II.2.2. L'utilité sociale comme notion régulatrice de l'action associative et de l'ESS**

L'utilité sociale est une construction socio-politique non stabilisée (Gadrey, 2006) apparue dans les années 1990 en France pour tenter de qualifier et légitimer d'abord les spécificités et les contributions positives des associations, puis plus largement des organisations de l'économie sociale et solidaire (ESS).

### **II.2.2.1. Situer les travaux sur l'utilité sociale dans mon parcours de recherche**

Dans mon parcours de recherche, l'utilité sociale a été d'abord étudiée à travers les apports et limites d'une approche par les externalités<sup>290</sup> pour évaluer les bénéfices collectifs des associations et coopératives dans les secteurs de l'aide à domicile et de la petite enfance (Fraisie *et al.*, 2001a), puis en montrant le caractère restrictif et subsidiaire des définitions historiques de l'utilité sociale dans la politique fiscale des associations ou celle des emplois aidés (Fraisie, 2007). Dès lors que l'on s'attache à une conception plus procédurale que substantive de l'utilité sociale, les modalités d'évaluation de celle-ci deviennent un enjeu institutionnel de régulation (Fraisie, 2006 ; Fraisie *et al.* 2009). L'utilité sociale s'est affirmée notamment comme un des critères d'élargissement du périmètre et d'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire (Fraisie, *ibid.*).

Cette production de connaissance peut être située dans la première partie d'un cycle de réflexion plus général sur l'utilité sociale d'une vingtaine d'années allant du rapport du CNVA<sup>291</sup> de 1995 à l'article 2<sup>292</sup> de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

---

<sup>290</sup> Voir la définition des externalités dans la partie II.2.3.

<sup>291</sup> Conseil national de la vie associative, 1995, *L'utilité sociale des associations et ses conséquences en matière économique, fiscale et financière*, Paris, La Documentation française.

<sup>292</sup> Loi ESS n° 2014-856 du 31 juillet 2014, Article 2 : « Sont considérées comme poursuivant une utilité sociale au sens de la présente loi les entreprises dont l'objet social satisfait à titre principal à l'une au moins des trois conditions suivantes.

1° Elles ont pour objectif d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social. Ces personnes peuvent être des salariés, des usagers, des clients, des membres ou des bénéficiaires de cette entreprise.

2° Elles ont pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, notamment par l'éducation populaire, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale.

3° Elles concourent au développement durable dans ses dimensions économique, sociale, environnementale et participative, à la transition énergétique ou à la solidarité internationale, sous réserve que leur activité soit liée à l'un des objectifs mentionnés aux 1° et 2°.

[www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id), consulté en juillet 2019.

Plus précisément, l'évaluation des bénéfices collectifs dans l'aide à domicile et la petite enfance à partir d'une approche critique des externalités a suscité l'intérêt et des échanges avec les chercheurs québécois du Centre de recherche sur les innovations sociales. Elle fut intégrée dans un cahier du CRISES (Bouchard, Fontan, Fraisse, 2003). Les résultats furent également présentés en 2001 dans le cadre du programme de recherche DIES<sup>293</sup> et MIRE<sup>294</sup>, puis pris en compte dans le rapport et les articles de Jean Gadrey (2004, 2006), en particulier dans la discussion sur la composante économique de l'utilité sociale. Nos publications ont été par ailleurs référencées dans un certain nombre de publications en économie et sociologie. Notre contribution sur la pertinence et les limites de la notion d'utilité sociale par rapport à d'autres terminologies (« plus-values sociales », « valeur sociétale ») a notamment retenu l'attention (Trouvé, 2007 ; Trouvé et Jolivet, 2009, p.51). L'utilité sociale analysée comme un possible référentiel des modes de régulations entre pouvoirs publics et associations (*Ibid.*, p.54 ; Amblard, 2010, p.36) et plus largement comme critère d'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire (Rodet, 2008, p.151) a également suscité de l'intérêt.

### **II.2.2.2. Les enjeux socio-politiques et socio-économiques de l'utilité sociale**

Les enjeux de l'utilité sociale peuvent se comprendre à partir d'un double registre socio-politique et socio-économique. Sur le plan socio-politique, l'émergence de la notion d'utilité sociale dans le débat public peut être interprétée comme la recherche par la société civile d'une reconnaissance de sa contribution au bien commun dans un contexte français où l'intérêt général a longtemps été le monopole des élus et de l'administration et souvent associé à la mise en œuvre de service public. L'utilité sociale est alors perçue comme un terme concurrent ou complémentaire de l'intérêt général, symptomatique d'une mutation de l'action publique. Synonyme de désengagement de l'État pour les uns (Engels, Hély *et al.*, 2006, p.25), l'utilité sociale peut aussi être comprise pour les autres (Fraisse, 2006) comme l'horizon de régulations plus partenariales entre pouvoirs publics et associations. Sur le plan socio-économique, l'utilité sociale vise d'abord à asseoir la légitimité du rôle économique des associations auprès des pouvoirs publics comme de l'opinion, là où les représentations dominantes ont longtemps cantonné la vie associative à la défense par des militants d'une cause, à la représentation de populations spécifiques ou au regroupement volontaire de bénévoles proposant des activités à leurs membres.

---

<sup>293</sup> Délégation interministérielle à l'économie sociale.

<sup>294</sup> Mission interministérielle Recherche et Enseignement.

Les associations gestionnaires et employeuses ont participé à la structuration de plusieurs secteurs (sanitaire et social, éducation, loisirs, culture, environnement, etc.) et apportent des services aux populations dans de nombreux territoires et quartiers. Au fur et à mesure que leur poids socio-économique s'est affirmé, la gestion désintéressée comme principe de bon usage de l'argent public a été questionnée. L'utilité sociale a d'abord été mobilisée comme principe complémentaire de justification de la fonction économique des associations. Le développement d'une part marchande dans les ressources des associations et la commercialisation de prestations de services dans un contexte où la coexistence avec des services publics laissait place à la concurrence avec les entreprises lucratives (cf. les parties III.1 et III.2 sur l'aide à domicile et la petite enfance) a incité les responsables associatifs comme les financeurs publics à caractériser les « plus-values » associatives des actions et services proposés. L'utilité sociale est alors présentée comme un marqueur de spécificités associatives dans la conception et la production de services pouvant justifier des modalités propres de contractualisation et de financement.

Au tournant des années 2000, l'utilité sociale a été progressivement revendiquée et appropriée pour distinguer d'abord l'économie solidaire de l'économie sociale (Lipietz, 2001, Fraisse, 2006), puis comme critère additionnel pour délimiter et élargir le périmètre des organisations de l'économie sociale et solidaire, à savoir des entreprises ayant une finalité d'utilité sociale (article 2 de la Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'ESS). Dans cette perspective, l'utilité sociale renvoie à la capacité publiquement reconnue (sous la forme d'un agrément ou d'un label) d'une activité ou d'une organisation économique privée (en particulier celles de l'économie sociale et solidaire) de remplir une mission sociétale et de faire valoir ses impacts positifs pour l'ensemble de la société. Dans sa version restrictive, l'utilité sociale est définie de manière subsidiaire, soit par la capacité à répondre à des besoins non couverts par le marché ou l'État, soit par l'insertion de « publics vulnérables ». Dans une version plus élargie (Gardey, 2005), l'utilité est multidimensionnelle (économique, citoyenne, écologique et territoriale) et non réductible à une conception étroite du social (au sens des politiques sociales et de catégorisation par publics spécifiques).

### **II.2.2.3. Apports et limites d'une approche par les externalités**

À l'origine de mes réflexions sur l'utilité sociale se situe une étude européenne qui a tenté de mobiliser le concept d'externalité pour évaluer de bénéfices collectifs engendrés par les organisations de l'économie sociale et solidaire dans les deux secteurs de l'aide à domicile aux



personnes âgées et de l'accueil des jeunes enfants. L'objectif était de mettre en évidence les spécificités et les plus-values pouvant justifier du soutien d'un tiers secteur (appelé alors « tiers system » dans le vocabulaire de la Commission européenne) dans les politiques communautaires. Rappelons que dans le contexte de l'Union européenne, les statuts juridiques des organisations (entreprises de capitaux, non lucratives ou publiques)<sup>295</sup> ne sauraient justifier à eux seuls des exemptions réglementaires ou financières aux règles de la concurrence et des aides d'État. La nature de l'activité (économique ou non économique)<sup>296</sup> prime sur le statut de l'organisation dans le droit communautaire. Dès lors, le soutien des pouvoirs publics à des organisations économiques ne peut se fonder sur la non lucrativité, la lucrativité limitée des organisations ou une gouvernance non capitalistique. D'où la recherche de critères discriminants autres que statutaires comme la mise en évidence de bénéfices collectifs ou d'une utilité sociale de la production des services d'intérêt général.

Appréhendée comme une construction sociale plus que comme une défaillance du marché, la mise en évidence d'effets externes tentait de montrer, que, au-delà du service rendu à l'utilisateur, les associations et coopératives présentes dans ces secteurs avaient des impacts économiques, sociaux et politiques positifs pour l'ensemble de la collectivité. Pour autant, les limites méthodologiques mais aussi politiques de cette approche conduisent à relativiser l'utilisation du concept d'externalité dans une évaluation de l'utilité sociale, notamment face au risque de réductionnisme monétaire.

### *Une approche critique et étendue des externalités*

Par externalité, la théorie économique standard<sup>297</sup> (Favereau, 2010) désigne des actions socio-économiques qui ont des effets positifs ou négatifs sur le « bien-être »<sup>298</sup> d'autres agents économiques ou de la collectivité sans que cela donne lieu à échange sur le marché. Dit autrement, il s'agit de bénéfices ou de coûts sociaux provoqués par l'activité d'un agent économique qui ne font pas l'objet d'une transaction monétaire. On parle d'*externalités*

---

<sup>295</sup> « Peu importe, en effet, la forme juridique de l'activité ou le statut de l'entité qui l'assume : à l'instar des personnes morales de droit privé, des personnes physiques, ou encore des personnes publiques, peuvent exercer des activités économiques » (Bernard, 2009, p.356).

<sup>296</sup> La jurisprudence communautaire considère comme étant de nature économique une « activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné » (Bernard, 2009, p.355).

<sup>297</sup> Suivant Olivier Favereau, la théorie standard dite néo-classique repose sur deux postulats : (1) la rationalité individuelle est de type optimisateur (et non de type limité ou procédural) ; (2) le marché est le seul mode de coordination des comportements économiques (excluant d'envisager d'autres modes de coordination).

<sup>298</sup> Dans la théorie néo-classique, la notion de « bien-être » est strictement individuelle. Elle renvoie aux préférences de l'agent économique et s'exprime par la fonction d'utilité du consommateur, c'est-à-dire la satisfaction que procure la consommation d'une combinaison de biens et de services. Cette satisfaction est mesurable en termes monétaires.

*collectives* lorsqu'elles affectent plusieurs agents et qu'elles ont en partie les caractéristiques d'un bien collectif (non rival et non exclusif)<sup>299</sup>.

Face à l'existence d'externalités positives ou négatives, les économistes (Pigou, Coase) ont proposé des procédures d'internalisation des externalités pouvant justifier une intervention publique, soit par création ou ajustement des droits de propriété, soit par la mise en place de taxes ou de réglementation. L'exemple le plus connu est le principe « pollueur-payeur » dans le cadre d'émission de pollution par une entreprise ou un particulier qui affecte la santé de la population environnante, voire concourt au réchauffement climatique. Les pouvoirs publics ont plusieurs instruments à leur disposition pour fixer un prix. Ils peuvent créer un marché des droits à polluer, taxer l'émetteur ou subventionner le récepteur ou encore réglementer pour empêcher ou limiter tel ou tel comportement.

*Les services d'aide à domicile ou de la petite enfance : des services à la fois divisibles et collectifs*

La recherche tentait de saisir la spécificité de l'aide à domicile aux personnes âgées et d'accueil des jeunes enfants en soulignant qu'ils sont à la fois individuels et collectifs. À la suite de Petrella (1998), nous les avons qualifiés de *services quasi-collectifs* au sens où ils entraînent une consommation privée (exclusive et divisible), mais ils engendrent des bénéfices collectifs au-delà de la satisfaction directe des personnes accompagnées (personnes âgées et jeunes enfants). Des externalités positives étaient alors repérées pour l'entourage familial, pour l'accès à l'emploi et la conciliation vie professionnelle et vie familiale des femmes (mères et filles dites pourvoyeuses de care), pour la légalisation et la professionnalisation de métiers souvent exercés de manière dissimulée ou illégale ou encore pour le maintien de population ou d'activités économiques locales dans les quartiers d'habitat social ou en milieu rural.

*La construction sociale des externalités*

Notre hypothèse est que les externalités sont construites socialement. Ce sont moins les caractéristiques techniques intrinsèques aux services qui déterminent si leurs modalités de production sont ou non génératrices d'externalités que le cadre institutionnel de référence qui

---

<sup>299</sup> En économie standard, les biens collectifs sont des biens et des services caractérisés par la non rivalité (la consommation du bien par un individu ne diminue pas celle des autres) et la non exclusivité (il est techniquement impossible et fort coûteux d'empêcher l'accès à ce bien d'une des parties prenantes). Les biens collectifs sont souvent assimilés à des biens publics dès lors que leur mode de production et de financement est pris en charge par l'État ou par les collectivités territoriales.

rend « socialement » acceptables et comptabilisables les bénéfices collectifs d'une activité économique.

L'hypothèse d'une construction sociale des externalités renvoie à une critique de la théorie économique standard qui considère les effets externes comme des déficiences du marché par rapport à l'existence implicite d'une situation d'optimum dans le cadre d'un équilibre de concurrence pure et parfaite. L'internalisation consistant à donner un prix à l'externalité qui n'en a pas, on suppose donc que cette situation d'optimum social est accessible à la connaissance. C'est bien en référence à un coût social ou un bénéfice social marginal connu que les pouvoirs publics peuvent déterminer le niveau de taxe ou de subvention. à même d'égaliser bénéfices ou coûts privés d'une activité productrice d'externalités aux bénéfices ou coûts sociaux engendrés pour la collectivité.

Or, la base d'un tel calcul renvoie aux hypothèses nécessaires à la réalisation d'un équilibre général en situation de concurrence, en particulier celle de l'information parfaite également distribuée entre chaque agent économique ainsi qu'une rationalité optimisatrice des comportements individuels, c'est-à-dire l'égalité des agents à maximiser leur bien-être. Disposant d'une connaissance parfaite, l'agent économique rationnel sélectionne le meilleur choix en fonction de ses préférences et de sa contrainte budgétaire.

Contestées de longue date comme irréalistes par les économistes hétérodoxes et partiellement relâchées par les économistes néo-classiques, ces deux principes de la théorie standard semblaient particulièrement problématiques dans le cadre de services de proximité. Les fortes asymétries informationnelles entre professionnels et « usagers » ainsi que la prise en compte des difficultés des personnes vulnérables (personnes âgées en perte d'autonomie, jeunes enfants) à qualifier leurs besoins comme à sélectionner un prestataire des services rendent l'identification des externalités et leur évaluation monétaire particulièrement complexes. Autrement dit, la situation de l'aide à domicile et de la garde d'enfant s'éloigne d'une situation de plein exercice d'un choix rationnel et individuel des bénéficiaires directs, fondé sur une formulation autonome de ses intérêts et de hiérarchisation de ses préférences ainsi que d'une pleine capacité de calcul et d'arbitrage entre différentes options. C'est non seulement parce que l'information est fondamentalement imparfaite, mais aussi parce que les préférences et les choix économiques des agents ne sont pas en mesure d'être révélés, ni de s'ajuster à l'offre à travers le seul système des prix. En fait, ils donnent lieu à des comportements permanents d'imitation, de concertation et de contestation entre prestataires, usagers, entourage familiale et institutions publiques.

Aussi, l'orientation proposée consistait à ne pas chercher à mesurer les effets externes par rapport à un paradigme marchand implicite mais en fonction d'une norme institutionnelle variable dans le temps et l'espace, fruit de compromis entre pouvoirs publics, professionnels, usagers et scientifiques qui concourent à définir ce qui constitue une prestation « normale » en matière de garde d'enfants et d'aide à domicile.

L'identification des effets externes se faisait par rapport aux conventions socio-économiques propres (tarification, public éligibles, professionnalisation, normes de qualité, etc.) à chaque pays en croisant la littérature scientifique, l'analyse des politiques publiques et des professionnels du secteur. Une fois effectué le travail de validation des externalités engendrées par les initiatives, une valorisation monétaire des bénéfiques était proposée pour certaines d'entre elles. La méthode consistait à chercher un coût de référence de manière à disposer d'une base pour calculer le bénéfice social des initiatives étudiées (manque à gagner fiscal lié au travail dissimulé<sup>300</sup>, montant des indemnités chômage ou prix d'une journée en maison de retraite ou hôpital...). Une fois ce coût social évalué, la contribution de chaque initiative à sa réduction pouvait être mesurée. Par exemple, en déterminant le nombre de salariés qui sont sortis d'une situation de chômage grâce aux emplois créés par les organisations étudiées, il était possible de calculer l'apport de chaque initiative à la réduction des dépenses d'indemnité chômeurs. Pour obtenir la contribution nette de l'initiative, il convenait de retrancher de ces bénéfiques, les aides publiques, subventions ou exonérations que touchait l'initiative au titre de la création d'emploi. Autrement dit, il s'agissait de tenir compte du degré d'internalisation des externalités par les politiques publiques existantes. Mais la valorisation monétaire n'est pas toujours possible, notamment pour des externalités positives des organisations de l'économie sociale et solidaire sur le développement territorial ou sur l'innovation socio-économique. Dans ces cas, il n'y a pas de bénéfice ou coût social de référence évident. Aussi, le plus souvent il fallait se contenter d'identifier des éléments qualitatifs à même de montrer l'importance numérique de ces externalités.

### *Exemples d'analyse d'externalités*

L'étude faisait l'hypothèse de cinq types d'externalités dans les deux domaines retenus (accueil de la petite enfance et aide à domicile) : la lutte contre le chômage et l'exclusion, la réduction

---

<sup>300</sup> « Le travail dissimulé est un délit qui correspond pour un employeur à la non déclaration intentionnelle de l'activité d'un salarié (absence de déclaration préalable à l'embauche, absence de bulletin de paie ou mention sur le bulletin de paie d'un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement effectué). », consulté le 12/06/2019, <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/lutte-contre-le-travail-illegal-10802/article/les-sanctions-liees-au-travail-illegal>.

du travail dissimulé, l'accès à l'emploi et à la formation des femmes, l'impact sur les dépenses sanitaires et sociales, la construction sociale d'un champ d'activités. L'étude explorait les hypothèses liées à la réduction des dépenses d'indemnités chômage ou de solidarité (*minima* sociaux) et à l'impact sur les dépenses sanitaires et sociales, en cherchant dans un premier temps à valider leur pertinence au regard des contextes nationaux et dans un second temps à mesurer monétairement leur impact sur l'environnement.

Un premier exemple d'externalité étudiée est à resituer dans un contexte où les services à domicile étaient présentés en France comme un « gisement d'emplois ». Les mesures de défiscalisation, d'allègement de charges sociales et de simplification administratives (cf. la partie II.1 sur l'aide domicile et les services à la personne) étaient supposées créer des emplois et réduire le travail dissimulé. L'externalité tenait à la réduction des dépenses dites « passives » que permettait un meilleur fonctionnement du marché du travail dans ce secteur. C'est à partir de ce cadre normatif et réglementaire que l'évaluation des externalités a été conduite. À partir d'une étude de cas sur les 123 personnes salariées d'une structure d'aide à domicile<sup>301</sup> dont 29 des salariés étaient à l'époque au RMI et 39 étaient d'anciens chômeurs (33 avec plus d'un an de chômage), nous calculions que les gains générés pour la collectivité par les économies sur les indemnités chômage et les *minima* sociaux ainsi que par le surcroît de cotisations sociales et de salaires engendrés par l'activité d'aide à domicile restaient positifs même une fois retranchées les déductions d'impôts et les exonérations de charges sociales. Ainsi, les aides publiques indirectes au fonctionnement de l'association d'aide à domicile étaient quasiment couvertes grâce aux économies engendrées par la réduction des dépenses sociales des salariés qui étaient auparavant au chômage ou au RMI.

Pour autant, l'intérêt de l'étude tenait finalement moins à la mise en évidence monétaire de ce type externalité qu'aux réticences suscitées par cette approche chez les responsables associatifs et professionnels du secteur. En effet, pour eux, apprécier monétairement l'impact des services d'aide à domicile au regard de leurs contributions à la réduction des dépenses chômage, à l'insertion professionnelle et au manque à gagner fiscal du travail dissimulé ne répondait, ni à leurs préoccupations de reconnaissance, de structuration et de professionnalisation des associations du secteur, ni à rendre attractif les métiers d'intervention à domicile par une amélioration de la qualité de l'emploi (augmentation des rémunérations, moindre pénibilité au travail, formation et qualification, extension de la convention collective, etc.). Au final, la

---

<sup>301</sup>. En l'occurrence, le réseau ETRE, Écouter, travailler, rencontrer, espérer, situé à Caen.

norme sociale à partir de laquelle l'externalité était identifiée et calculée, était contestable. Par exemple, la diffusion en France de services dit mandataires, situation dans laquelle les associations ne sont pas employeur mais intermédiaire entre la personne aidée et l'aide à domicile, a pu induire des externalités négatives. Elle a contribué à une déstabilisation de la profession, voire à une précarisation des conditions de travail par la multiplication de statuts et de conventions collectives différents et inégaux entre intervenants.

Une autre externalité étudiée concernait l'impact sur les dépenses sanitaires et sociales de certaines structures d'aide à domicile et d'accueil de la petite enfance. La valorisation monétaire fut calculée par comparaison du coût de ces services à celui du séjour en établissement pour des personnes présentant des situations similaires de fragilité. Les économies sur les dépenses sanitaires ont été notamment mises en évidence à partir d'une étude de cas d'une structure d'accueil de jour<sup>302</sup> de jeunes enfants et parents située dans un quartier en difficulté à Charleroi en Belgique. Les coûts évités de l'accueil en halte-garderie d'enfants signalés ou faisant l'objet de suivi par les intervenants sociaux (service de protection de la jeunesse, service d'aide à la jeunesse, office nationale de l'enfance, médecin, police, assistantes sociales, etc.) étaient considérables par rapport au placement en structure d'accueil de crise qui hébergent pendant une période déterminée des enfants séparés de leurs parents.

Cette recherche a également conduit à identifier et à qualifier d'externalités qualitatives ou réglementaires la capacité d'associations ou de coopératives à influencer positivement le cadre de contractualisation des politiques d'aide à domicile. L'étude de cas menée auprès des coopératives d'assistance à domicile de Bologne (Fraisie *et al.*, 2001b) montrait comment le mouvement coopératif régional<sup>303</sup> avait activement contribué à réformer le secteur de l'aide à domicile en modifiant notamment le code des marchés publics de la région l'Émilie-Romagne. La délégation des services municipaux d'aide à domicile ne prenait jusqu'alors en compte que le seul prix du service. En réponse aux propositions des coopératives sociales, des critères de qualité furent introduits dans les appels d'offre. Nous les avons considéré comme une externalité qualitative au sens où il s'agit d'une production de règles collectives à partir des pratiques d'acteurs privés (en l'occurrence la charte de qualité des coopératives). Cette production d'une nouvelle norme fut considérée comme un bénéfice collectif puisqu'elle s'appliquait à tous les acteurs du secteur de l'aide à domicile, les coopératives comme les autres

---

<sup>302</sup> L'étude de cas concernait la Maison ouverte, une structure d'accueil de jour qui s'adresse aux enfants de 0 à 3 ans et à leurs parents. L'action de la Maison ouverte est menée dans une perspective de prévention et d'insertion.

<sup>303</sup> La Legacoop d'Émilie-Romagne.

structures publiques ou privées du secteur. L'effet était positif pour les usagers puisque la qualité globale des services d'aide à domicile s'en trouvait améliorée, pour les pouvoirs locaux puisque la régulation publique du secteur d'aide à domicile s'en trouvait clarifiée et renforcée, pour les salariés puisque la présence d'un contrat de travail régulier fut désormais un critère de sélection obligatoire dans les marchés publics.

#### *Les limites d'une approche de l'utilité sociale par les externalités*

Issus d'études de cas, les résultats présentaient plusieurs limites méthodologiques notamment quant à une généralisation à l'ensemble d'un secteur ou à l'échelle d'un pays des résultats calculés localement au niveau d'une organisation ou d'un réseau d'intervenants. En outre, les études de cas se situaient dans des configurations locales où associations et coopératives étaient en situation de quasi-monopole sur les activités considérées. L'absence de comparaison avec des organismes publics et privés lucratifs offrant des services équivalents ou similaires invitait à la prudence quant à l'attribution des bénéfices collectifs de nature économique (création d'emplois, réduction des dépenses passives, réduction du travail dissimulé, augmentation du taux d'activité des femmes, etc.) aux seules spécificités institutionnelles et organisationnelles de l'économie sociale et solidaire. L'émergence d'une offre privée lucrative et l'intensité concurrentielle dans l'aide à domicile comme dans la petite enfance dans de nombreux pays européens rend aujourd'hui incontournable la comparaison des impacts entre des organisations publiques, non lucratives et privées lucratives exerçant leur activité sur un même territoire auprès de bénéficiaires répondant à des critères similaires.

Au-delà de limites propres aux résultats de l'enquête, plusieurs réserves de nature théorique peuvent être tirées quant à la pertinence d'une appréciation de l'utilité sociale par l'identification et la valorisation des externalités. D'abord, cette approche n'aborde pas la question des inégalités sociales et de leur réduction. En effet, la mesure des bénéfices collectifs dans le cadre de la théorie standard se fait indépendamment de la répartition initiale des ressources entre agents et donc des disparités dans la distribution des revenus.

Ensuite, l'utilité sociale est réduite aux effets indirects ou induits des activités socio-économiques sans considération pour l'objet social des organisations étudiées. Une approche plus complète de l'utilité sociale consisterait à également évaluer la réalisation des finalités sociales explicites et pas uniquement des bénéfices collectifs produits au-delà des services rendus aux membres ou à la collectivité. Elle se rapprocherait de la « performance » de l'entreprise sociale définie par Sibille Mertens et Michel Marée (2012, p.116) comme « une production “élargie” comprenant non seulement la production au sens strict (ou *output*), mais

aussi les impacts directs sur les bénéficiaires ainsi que les impacts indirects que constituent les externalités ». Sans avoir pleinement explicité les soubassements théoriques de la méthode de calcul expérimentée à l'époque, notre approche est rétrospectivement assimilable à une technique d'estimation monétaire dite « indirecte » d'un bien non marchand (Mertens et Marée, 2012). Ce faisant, les externalités d'une organisation de l'ESS étaient réduites aux impacts macroéconomiques suscités par sa production sur les dépenses publiques et non à des impacts indirects spécifiques (*Ibid.*, p.105).

Enfin, même comprise comme une construction sociale, la notion d'externalité demeure un effet hors marché. En faisant le choix de donner un prix à ce qui n'en a pas, cette approche conduit à une mesure économique de l'utilité sociale qui induit méthodologiquement de privilégier les effets quantifiables et monétisables. Ce cadre d'évaluation permet difficilement d'envisager une évaluation multidimensionnelle de l'utilité sociale intégrant des critères non économiques. D'où, une critique plus philosophique adressée à une conception marchande de l'intérêt général, comprise comme le produit inintentionnel et agrégé des comportements des agents économiques rendu optimal par une internalisation des effets externes par le biais de l'attribution de prix fictifs par les experts.

#### **II.2.2.4. Ambivalences et controverses autour de la définition de l'utilité sociale**

Les limites de l'approche des bénéfices par les externalités nous conduisent à une réflexion plus large sur la définition de l'utilité sociale en distinguant et discutant des enjeux de plusieurs ordres. Le premier est relatif à la pertinence de la notion au regard d'expressions voisines ou concurrentes. Le second concerne la définition subsidiaire et réductrice des critères d'utilité sociale repérables dans les textes législatifs et les dispositifs relatifs à la fiscalité des associations et aux emplois aidés. Le troisième renvoie à l'élargissement et à la hiérarchisation des dimensions de l'utilité sociale lors qu'elle est envisagée comme un critère du périmètre de l'ESS.

##### *De la pertinence de l'utilité sociale au regard de notions voisines*

La première considération fut terminologique et questionnait la pertinence et l'ambivalence de l'utilité sociale au regard d'autres notions concurrentes (Fraisie, 2007). Au début des années 2000, la coexistence avec des expressions comme bénéfices collectifs et externalités (Petrella, 1998), plus-values sociales (Fonda, 2002), responsabilité sociale de l'entreprise (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2004) étaient nombreuses et ne permettaient pas toujours de clarifier le



débat. Il s'agissait d'ajouter un qualificatif non économique (social, collectif, environnemental) à des catégories issues de l'analyse et des discours économiques (utilité, bénéfice, plus-value, externalité). Même réinterprétées de manière critique, elles n'en restaient pas moins dépendantes de l'imaginaire économiste dans lequel elles ont été construites. Par construction, l'ambivalence semble consubstantielle de concepts hybrides à connotation économique teintés de considérations d'intérêt général.

Théoriquement, il nous semblait alors que le concept de *valorisation sociétale* aurait été plus approprié pour saisir la pluralité des registres d'action, des compromis institutionnels et des méthodes d'évaluation des activités économiques des associations. La référence au mot « valeur » présentait l'avantage de renvoyer à l'étymologie du terme évaluation comme « une délibération sur les valeurs » qui permettait d'aller au-delà « d'un simple exercice de mesure, lui-même référé aux catégories dominantes d'un économisme qui a coupé ses liens avec l'éthique et le politique » (Viveret, 2003). Elle permet de renvoyer autant à une action rationnelle en valeur au sens de Max Weber qu'à la valorisation monétaire chère aux économistes. Le qualificatif « sociétal » ouvrait à une approche plus englobante des effets produits que celui de social qui, souvent construit et opposé à celui d'économique, présente l'inconvénient de reproduire un antagonisme conceptuel inadapté pour appréhender la logique « hybride » de l'ESS. Pourtant, si le terme de valorisation sociétale semblait théoriquement plus pertinent, celui d'utilité sociale apparaissait au milieu des années 2000 comme politiquement plus efficace au regard des usages théoriques, législatifs et discursifs dont la notion faisait l'objet.

#### *Fiscalité des associations et emplois aidés : une définition subsidiaire et réductrice de l'utilité sociale*

La seconde considération définitionnelle était relative aux critères et procédures de qualification qui dessinent les contours de l'utilité sociale. Ceux-ci ont été repérés et analysés (Fraisie, 2007) de manière critique à partir des textes législatifs et des dispositifs publics qui ont mobilisé ce terme, en particulier la fiscalité des associations, les politiques d'emplois aidés dans le secteur non marchand et les politiques spécifiques en faveur de l'économie sociale et solidaire. L'analyse faisait apparaître le caractère réducteur et subsidiaire d'une utilité sociale définie soit comme une réponse à des besoins sociaux mal ou pas satisfaits par le marché, soit comme l'accès à des services ou l'insertion professionnelle de publics défavorisés.

Le premier champ d'émergence de l'utilité sociale est la fiscalité des associations. Comme le soulignait Jean Gadrey (2004, p.39), « les questions fiscales ont été les premières et les plus

importantes dans l'émergence de la problématique de l'utilité sociale et dans la recherche de définitions et critères ». C'est à partir du moment où l'administration fiscale va considérer que les spécificités statutaires de l'association ne sont plus suffisantes pour justifier des exemptions d'impôts commerciaux<sup>304</sup> dès lors qu'il y a manifestement développement d'activités commerciales que la production d'utilité sociale va commencer à être mobilisée soit par les pouvoirs publics, soit par les acteurs associatifs, pour justifier le maintien d'un traitement fiscal particulier. Pratiquement, la principale tentative de clarification des rapports entre associations et entreprises privées lucratives a été deux instructions de 1998 et 1999 sur la fiscalité des associations. Elles fixaient les conditions d'un maintien d'exonérations fiscales pour une association exerçant une activité commerciale. La première condition est le caractère désintéressé de la gestion qui suppose l'existence d'un conseil d'administration bénévole, l'absence de redistribution de bénéfices et une rémunération limitée des dirigeants. La seconde condition tient à l'absence de situation de concurrence avec les entreprises du secteur lucratif. Enfin, la troisième condition porte sur les spécificités de l'exercice d'une activité commerciale. C'est la règle dite des « 4 P »<sup>305</sup> qui établit quatre critères de comparaison : (1) le produit ou service proposé répond à un besoin non ou mal satisfait par le marché ; (2) le public visé est en situation économique et sociale difficile (chômage, handicap...) justifiant l'octroi d'avantages particuliers ; (3) les prix pratiqués sont inférieurs à celui des concurrents ou modulés en fonction des publics ; (4) la vente ne donne pas lieu à de la publicité. Les deux premiers critères, besoins non satisfaits et publics en difficulté, déterminent explicitement dans le texte le « caractère d'utilité sociale » de l'activité commerciale d'une association. Bien évidemment, tous ces critères fiscaux sont discutables (Noguès, 2003, p.37-38) de par leur caractère subsidiaire par rapport aux entreprises lucratives et aux règles de la concurrence. Autrement dit, un statut fiscal dérogatoire n'est justifiable que lorsqu'il y a défaillance du marché à satisfaire un besoin ou à permettre l'accès de tous à certains biens et services. L'utilité sociale n'aboutit qu'à une reconnaissance en creux de l'économie plurielle (Laville, 2005) où l'activité économique des associations ne se définit que par rapport aux normes économiques dominantes.

Le second champ d'émergence de la notion d'utilité sociale des associations a été celui des politiques d'« emplois aidés » dans le secteur non marchand qui se sont développées depuis une trentaine d'années. Deux critères ont généralement été invoqués par le législateur et les services

---

<sup>304</sup>À savoir Impôts sur les sociétés (IS), Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), Taxe sur les salaires.

<sup>305</sup> « Impôt sur les sociétés – Champ d'application et territorialité – Critères généraux d'appréciation de la non-lucrativité, *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts*, 07/06/2017, <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2358-PGP.html?identifiant=BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20-20170607>.

publics de l'emploi pour justifier de l'octroi temporaire d'aides publiques ou d'exonération de charges sociales associées à la création de diverses formes de contrats aidés<sup>306</sup> aux collectivités territoriales, entreprises publiques ainsi qu'au secteur associatif : l'insertion professionnelle des personnes en situation de difficulté sur le marché du travail (jeunes, chômeurs de longue durée, allocataires de *minima* sociaux, etc.) et le développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Ces critères peuvent rétrospectivement être qualifiés d'utilité sociale. D'ailleurs, certains contrats comme les Travaux d'utilité collective<sup>307</sup> (TUC) dans les années 1980 ont eu des appellations proches. Mais surtout, le terme apparaît lui-même explicitement dans un certain nombre de dispositifs d'emplois aidés et d'insertion au tournant des années 2000. Les emplois-jeunes<sup>308</sup> (1997-2002) devaient être créés dans le cadre d'activités « présentant un caractère d'utilité sociale, notamment dans le domaines des activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité ». Autre exemple, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions précisait le champ de l'insertion par l'activité économique en distinguant « les activités d'utilité sociale qui permettent l'utilisation des CES (Contrat emploi-solidarité) et CEC (Contrat emploi-consolidé) » des activités d'insertion visant à la commercialisation de leur biens et services. Enfin, certains programmes emplois-tremplin mis en place à partir de 2004 par plusieurs conseils régionaux visaient également à répondre à « des besoins émergents ou non satisfaits présentant un caractère d'utilité sociale »<sup>309</sup>. Pour autant, bien que l'utilité sociale fût explicitement mentionnée, son contenu était rarement précisé dans le cadre d'un emploi aidé. Là encore, l'utilité sociale renvoyait au mieux à une liste de secteurs d'activité (culture, sport, éducation, environnement...) se référant à des besoins non satisfaits ou à un public spécifié, les personnes en difficulté d'accès à emploi.

---

<sup>306</sup> On pense particulièrement aux contrats emploi solidarité (CES), au programme emplois-jeunes dans les années 1990 et plus récemment aux contrats d'avenir du plan de cohésion sociale ou aux emplois tremplin des conseils régionaux.

<sup>307</sup> Créés en 1984, les TUC sont des stages de formation et de préformation réservés aux jeunes de 16 à 21 ans procurant une rémunération de 1 200 francs pour 20 heures dans les collectivités locales ou associations à but non lucratif. Mais aucune norme d'utilité sociale n'est alors exigée et « aucun listage d'activités concrètes » n'est proposé (Simonin, 2002), l'opportunité et la faisabilité de son application étant réservées aux préfets.

<sup>308</sup> Nouveaux services – emplois-jeunes est le nom donné à un type de contrat de travail de droit privé français. Il a été créé en 1997 par Martine Aubry, sous le gouvernement de Lionel Jospin, et supprimé par François Fillon, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2002.

<sup>309</sup> Voir par exemple la plaquette « Emplois-Tremplin, vos projets créent des emplois » du Conseil régional d'Île-de-France, p. 6 ou la présentation du dispositif Emploi-Tremplin sur le site du Conseil régional de Basse-Normandie.

### *L'utilité sociale comme critère additionnel de l'économie sociale et solidaire (ESS)*

Si l'utilité sociale fut d'abord définie à partir de la fiscalité des associations et des emplois aidés, mes réflexions participaient à une discussion plus large sur l'utilité sociale comme critère additionnel de définition et d'institutionnalisation de l'ESS en France. Au-delà de l'économie associative, nous considérons qu'un ensemble de procédures publiques et privées d'agrément, de labellisation et de certification pour qualifier de solidaire, d'équitable ou d'écologique tel ou tel processus de production ou de consommation relevait du champ de l'utilité sociale (Fraise, 2007). par exemple, l'agriculture biologique, le commerce équitable et la finance solidaire comme affirmation d'autres manières de cultiver, consommer et financer se sont construites autour de politiques et de pratiques de labellisation et de certification<sup>310</sup> et non à partir de statuts particuliers d'entreprises ou d'un régime spécifique de propriété. De même, les structures d'insertion par l'activité économique ont été reconnues à travers des procédures d'agrément par les pouvoirs publics. Reste que ces initiatives qui visaient à faire valoir auprès des pouvoirs publics, des « consommateurs » ou des citoyens le caractère équitable ou solidaire de biens et services n'étaient pas exclusivement associatives. Elles comprenaient d'autres types d'organisation et d'entreprise (SARL, SCOP, SIAE, etc.). Cet élargissement de l'utilité sociale au-delà de l'économie associative à l'ensemble de l'ESS dans les années 2000 s'est également manifesté par des innovations statutaires. Ainsi, une des conditions d'agrément de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) telle que définie par la loi 2001-624 du 17 juillet 2001<sup>311</sup> était d'avoir « pour objectif la production ou la fourniture de biens et services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale. » La procédure d'agrément précise dans son article 3 que « pour apprécier le caractère d'utilité sociale du projet, le préfet tient compte notamment de la contribution que celui-ci apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et aux services ». Par ailleurs, certaines politiques de l'ESS des collectivités locales ont conditionné leurs aides à la création d'activités à d'autres critères d'utilité sociale : de nouvelles manières de consommer, le renforcement du lien social ou l'ancrage local de la production et des emplois. L'élargissement de la problématique de l'utilité sociale au-delà de l'économie associative conduit à une diversification de ses critères au-delà des seuls besoins mal ou peu satisfaits et de l'insertion sociale et professionnelle.

---

<sup>310</sup> Par exemple, les label AB pour l'agriculture biologique, FLO pour le commerce équitable ou Finansol pour la finance solidaire.

<sup>311</sup> Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

Sur le plan théorique, cet élargissement des dimensions de l'utilité sociale a été proposé par Jean Gadrey (2006) qui distingue cinq composantes : économique (efficacité, coûts sociaux évités, nouvelles activités, réponse à des besoins non couverts...), sociale (insertion, égalité d'accès, mixité, diversité, lien social...), politique (co-construction de l'intérêt général, citoyenneté active, éducation populaire, démocratie participative), écologique et territoriale (activités et emplois non localisables, circuits courts...). Il ouvre ainsi la voie à une approche plurielle de l'utilité sociale à partir des valeurs et pratiques de l'ESS et non comme des défaillances du marché et des pouvoirs publics à répondre à des besoins sociaux non satisfaits et à insérer des publics fragiles.

D'une certaine manière, l'article 2 de la loi ESS n° 2014-856 du 31 juillet 2014 va en partie institutionnaliser cet élargissement des critères de l'utilité sociale. Ainsi, « apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité » n'est qu'une des conditions possibles de l'objet social à remplir pour être qualifié d'entreprise d'utilité sociale. La « lutte contre les inégalités », l'« éducation à la citoyenneté », le renforcement de la « cohésion territoriale », le « développement durable » ou la « solidarité internationale » sont autant d'autres objectifs envisageables. C'est en tout cas l'une des conditions pour obtenir l'agrément entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) et pour bénéficier de financements spécifiques<sup>312</sup>. Signalons que le critère de « besoins peu ou mal satisfaits » ne figure pas dans l'article 2 mais est devenu une caractéristique pour définir l'innovation sociale dans l'article 15 de la même loi (cf. la partie II.3 sur l'innovation sociale).

La loi sur l'ESS est venue provisoirement clore les réflexions et controverses engagées sur l'opportunité politique et les conditions réglementaires pour faire de l'utilité sociale un critère discriminant de l'économie sociale et solidaire. À la suite des propositions du rapport d'Alain Lipietz sur le tiers secteur (2001) qui fondait sa distinction entre économie sociale et économie solidaire sur la prise en compte de la finalité sociale de l'activité<sup>313</sup>, l'instauration d'un label d'utilité sociale en 2002 fut un échec (Hascoët, 2005). L'utilité sociale pouvait alors être analysée (Fraise, 2006 et 2007) comme la recherche d'un nouvel outil de régulation publique à même de préciser les contours et de renforcer l'institutionnalisation des activités de

---

<sup>312</sup> Accession à l'épargne salariale solidaire et à des fonds spécifiques de BPI France, de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que des dispositifs FISO et PIA.

<sup>313</sup> Pour Alain Lipietz, l'économie sociale renvoie à la question « comment, sous quel statut et quelles normes d'organisation interne, on le fait », alors que l'économie solidaire se définit par « au nom de quoi on le fait » : le sens prêté à l'activité économique, sa logique, le système de valeurs de ses acteurs et donc les critères de gestion de leurs institutions », *Pour le tiers secteur*, La Découverte, 2000, p. 56.

l'économie sociale et solidaire. D'une certaine manière, les statuts et principes communs aux différentes familles de l'économie sociale<sup>314</sup> n'étaient plus considérés comme des conditions suffisantes pour justifier un traitement particulier en termes de fiscalité, d'accès aux emplois aidés ou d'exemption aux règles de la concurrence. La légitimation d'une spécificité extra-statutaire par le législateur nécessitait d'envisager d'autres procédures de reconnaissance comme la labellisation de l'« utilité sociale » des activités socio-économiques. Alors que la visibilité et la légitimité publique de l'économie sociale s'étaient construites depuis la fin des années 1970 à partir d'une politique des statuts, notre hypothèse était de l'émergence d'une politique complémentaire des labels.

Une partie du débat était de savoir comment s'articuleraient et se recouperaient juridiquement espace statutaire et espace de labellisation. Selon une première approche inclusive<sup>315</sup>, le label d'utilité sociale était attribuable aux seules entreprises de l'économie sociale, voire aux seules associations, venant ainsi renforcer et distinguer les organisations ayant une mission et un impact sociétal manifeste. Selon une seconde approche plus large, certaines entreprises de capitaux présentant des garanties quant à leur mission, leur mode d'organisation et leur responsabilité sociale pourraient faire l'objet d'un agrément ou d'une labellisation. La loi sur l'ESS a construit un compromis entre les deux approches. Ainsi, le texte ouvre certes l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » à des sociétés commerciales mais conditionne son octroi à d'autres critères<sup>316</sup> que celui de faire figurer un objet d'utilité sociale dans les statuts de l'entreprise.

### **II.2.2.5. De l'utilité sociale comme enjeux d'évaluation et de régulation**

#### *D'une définition substantive à une définition procédurale*

Le caractère instable et controversé des critères d'utilité sociale du point de vue théorique autant que réglementaire conduit progressivement à déplacer les réflexions sur les modalités et

---

<sup>314</sup> Les principes organisationnels communs aux coopératives, mutuelles, et associations gestionnaires qui sont généralement mis en avant pour définir les spécificités de l'économie sociale sont « la finalité du service aux membres ou à la collectivité, l'autonomie de gestion, le contrôle démocratique par les membres, la primauté des personnes sur le capital dans la répartition des excédents » (Defourny, 2006)

<sup>315</sup> Cette approche a notamment été soutenue par la Délégation interministérielle à l'économie sociale et à l'Innovation sociale (DIES), voir le site de la coopération France/Québec, <http://www.unites.uqam.ca/econos/documents.htm>.

<sup>316</sup> Notamment, une politique de rémunération limitant les écarts de salaire et l'interdiction de négocier les titres de capital. [www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F32275](http://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F32275).

procédures de son évaluation<sup>317</sup>. L'analyse de l'application de l'instruction fiscale des associations comme de la mise en œuvre des emplois aidés montre que les enjeux ne se limitent pas à une définition pertinente des critères d'utilité sociale. Son effectivité tient tout autant à la compréhension et à l'interprétation respectives de l'administration et des représentants de la vie associative. Ainsi, les craintes d'une application restrictive de la règle des « 4 P » par l'administration fiscale à la fin des années 1990 a conduit à une mobilisation du monde associatif<sup>318</sup> pour assouplir les critères de jugement et mettre en place des négociations par branche, notamment entre les fédérations associatives et leur ministère de tutelle. Cette négociation a donné lieu à la rédaction d'une charte d'agrément et de fiches techniques sectorielles assouplissant la mise en œuvre de l'instruction fiscale par les services de Bercy, notamment dans les domaines sensibles du tourisme social ou du spectacle vivant. De même, l'appréciation du caractère d'utilité sociale des emplois aidés par le préfet et les services publics de l'emploi a souvent été aléatoire selon les périodes considérées et inégale selon les territoires. Les impératifs quantitatifs d'un gouvernement descendant des emplois aidés cherchant à signer un maximum de contrats pour assurer la « montée en puissance » d'un nouveau dispositif rendaient souvent secondaires une évaluation locale et qualitative du caractère d'utilité sociale des emplois associatifs ainsi que de leur pertinence par rapport aux besoins de l'association comme de la situation du bassin d'emploi.

La crainte que l'évaluation de l'utilité sociale ne conduise à de nouvelles formes de contrôle administratif et d'expertise externe aboutissant à une rationalisation des pratiques associatives expliquait en partie la prudence des chercheurs et des experts. À défaut de s'accorder sur un contenu substantif de l'utilité sociale, ils ont finalement peu débattu de la liste des critères pertinents (quoi) pour renvoyer à la qualité de la procédure (comment) et à la pluralité des parties prenantes (qui) d'une évaluation en contexte (sectoriel ou territorial) de l'utilité sociale. Ainsi, le débat sur l'instauration d'un label d'utilité sociale a porté tout autant sur la définition des critères que sur le caractère démocratique et négocié des procédures et des instances de régulation et de contrôle. Par exemple, Alain Lipietz prévoyait une procédure d'attribution de label d'utilité sociale par les pairs, c'est-à-dire par les principales fédérations sectorielles ou par

---

<sup>317</sup> D'où le titre du chapitre « Utilité sociale et associations : les enjeux de l'évaluation » paru dans un ouvrage intitulé *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Bouquet B., Jaeger M., Sainsaulieu I., Dunod, Paris, 2007, p.42-57.

<sup>318</sup> L'instruction fiscale fut notamment un moment d'affirmation de la Confédération permanente des coordinations associatives (CPCA) comme instance représentative des intérêts de la vie associative.

des structures territoriales<sup>319</sup> représentatives du secteur. D'autres experts et chercheurs (Duclos, 2007, Parodi, 2010) ont privilégié des démarches d'auto-évaluation participative permettant la co-construction par les différentes parties prenantes des finalités, critères et méthode de valorisation spécifiques à chaque association. Si l'auto-évaluation et l'évaluation par les pairs visaient à faire contrepoids au risque d'instrumentalisation induit par les procédures d'agrément de l'utilité sociale, elles n'ont pas évité les critiques. Les principales ont été les risques de partialité des méthodes participatives assimilées à des démarches de légitimation de l'ESS et l'insuffisance de comparabilité entre organisations dès lors que chacune définissait ces propres critères et indicateurs. La préférence de certains responsables associatifs pour des démarches d'évaluation participative et négociée permettent une appropriation et une adaptation des critères et indicateurs aux finalités sociales, mode d'organisation et contexte socio-économique de l'action associative. Elle n'est pas toujours compatible avec la volonté des pouvoirs publics d'avoir des indicateurs plus standardisés pour comparer les performances des associations et des entreprises privées lucratives. Il existe une tension difficilement réductible entre les préférences pour les évaluations formatives, négociées et participatives et l'exigence d'évaluations externes et quantitatives, fondées sur des critères préétablis (Bouchard, Dumais, 2001). Il s'agit, dans tous les cas, d'éviter deux pièges : d'une part celui de l'autolégitimation des acteurs à travers une auto-évaluation fermée, d'autre part celui du contrôle comptable des pouvoirs publics et des financeurs par une procédure d'expertise externe qui impose ses normes et indicateurs.

### *L'utilité sociale comme référentiel renouvelé de régulation de l'ESS*

À travers les enjeux de définition, la discussion sur l'utilité sociale tend principalement à être abordée sous sa dimension organisationnelle (finalité, résultats et impacts d'une association ou d'une entreprise). Pourtant, les ambivalences et ses controverses que suscite cette notion tiennent, comme nous l'avons déjà souligné, à sa dimension institutionnelle. Son émergence renvoie en partie aux modes de contractualisation (subvention et/ou commande publique), à l'assujettissement ou non à l'impôt sur les sociétés des associations (règle des « 4 P ») ou à l'accès à certains financements (épargne solidaire) qui structurent en retour les relations entre les pouvoirs publics et les organisations de l'ESS, en particulier dans sa composante associative.

En reprenant la typologie des formes de régulation développée pour analyser les services sociaux (Laville, Nyssens, 2001), nous identifions plusieurs modalités d'institutionnalisation

---

<sup>319</sup> Alain Lipietz parle de « chambres consulaires de l'économie sociale et solidaire à l'échelle de la région ou du bassin d'emploi », Pour le tiers secteur, p.139.



de l'utilité sociale (Fraisie, 2006). Pour cela, nous avons évalué comment l'utilité sociale vient renforcer une régulation tutélaire, concurrentielle, d'insertion ou conventionnée de l'ESS. Cette lecture était en grande partie théorique et mérite d'être actualisée au regard des évolutions des dernières années. Dans la régulation tutélaire, l'utilité sociale est définie, codifiée et contrôlée par les pouvoirs publics. D'une certaine manière les associations ont eu traditionnellement un rôle de délégation de mission d'utilité publique avec une faible autonomie. Dans ce cas, l'utilité sociale est identifiée à l'intérêt général républicain incarné par les élus et l'administration. Au mieux, elle peut être codéfinie avec fédérations associatives dans le cadre d'une gouvernance corporative (Enjolras, 2005). Les cadrages juridiques repérés (fiscalité des associations, emplois aidés, sociétés coopérative d'intérêt collectif, loi sur l'ESS) sont suffisamment lâches pour éviter les pratiques relevant du strict contrôle administratif. À l'inverse, la relative imprécision des critères ouvre des marges d'interprétation importantes qui peut conduire à des pratiques discrétionnaires de la part de l'administration. Ainsi, l'agrément de « Société coopérative d'intérêt collectif » (SCIC) suppose de pouvoir justifier du caractère d'utilité sociale des biens et services produits. Son obtention est laissée à la seule appréciation du préfet rendant les procédures d'agrément plus ou moins restrictives d'un département à l'autre. Le fait que l'agrément préfectoral a été préféré à un agrément par les pairs (réseaux coopératifs et de l'ESS) a parfois été mis en avant comme un frein au développement rapide des Scic (Sibille, 2012).

### *Régulation d'insertion et l'utilité sociale ?*

Comme nous l'avons déjà souligné à propos de la régulation d'insertion, l'utilité sociale est ramenée à une dimension principale, l'accès au marché du travail des publics cibles des politiques d'insertion professionnelle et d'emplois aidés. Les autres finalités et impacts sociétaux des associations sont secondaires. Présente dans les années 1990 et 2000, la référence à l'utilité sociale comme principe de justification de l'accès des emplois aidés s'est affaiblie dans les années 2010 au fur et à mesure de leur banalisation dans les fonctionnements associatifs et de leur instrumentalisation dans les politiques d'emplois et d'insertion. Le dispositif « emplois d'avenir », mis en place en 2012, visait toujours à l'« insertion professionnelle et l'accès à la qualification » de « jeunes de 16 à 25 ans peu ou pas qualifiés » par le « soutien à des activités créatrices d'emplois et à forte *utilité sociale* »<sup>320</sup> En revanche, le dispositif « Parcours emploi compétences » mis en place par Muriel Pénicaud, ministre du Travail du

---

<sup>320</sup> « Emplois d'avenir. Guide de l'employeur », ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/A5\\_GUIDE\\_EMPLOYEUR\\_2013.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/A5_GUIDE_EMPLOYEUR_2013.pdf), p.2.

gouvernement d'Édouard Philippe, ne fait aucune mention au caractère d'utilité sociale des contrats aidés. Cette évolution peut s'expliquer par le choix annoncé dès l'été 2017 de diminuer substantiellement le nombre d'emplois aidés, notamment en direction des associations. Le rapport Borello<sup>321</sup>, qui a inspiré ce nouveau contrat d'accompagnement dans l'emploi de « personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles », propose une lecture restrictive de l'utilité sociale<sup>322</sup>. Il n'est plus fait référence à des activités répondant à des besoins non ou mal satisfaits mais le rapport vise à réserver ces contrats aux employeurs ayant une réelle capacité d'inclusion dans l'emploi. D'une certaine manière, le couplage historique des deux critères d'« insertion professionnelle » et de « besoins peu ou mal satisfaits » pour caractériser l'utilité sociale des contrats aidés est abandonné. On peut aussi interpréter cette évolution comme la fin d'une conception où la création des emplois aidés avait pour objectif non seulement l'insertion professionnelle mais aussi le développement de nouvelles activités dans les services relationnels non marchands.

#### *La régulation concurrentielle, un environnement favorable aux clauses sociale et environnementale*

Dans la régulation concurrentielle, il s'agit de faire prendre en compte l'utilité sociale dans les mécanismes de concurrence en introduisant des critères sociaux et environnementaux dans les appels d'offre publics. D'une certaine manière, la progression des marchés à clauses dans le cadre d'une politique d'achats publics responsables peut s'interpréter comme l'introduction d'autres critères que le seul prix. Nous avons identifié cette tendance dans l'aide aux personnes âgées dans certaines régions italiennes (Fraise *et al.*, 2001). Ainsi dans la région d'Émilie-Romagne, face à l'introduction d'appels d'offre régionaux, les coopératives avaient su se mobiliser pour faire introduire dans le cahier des charges des critères de qualité à côté du prix. En France, l'introduction de clauses dans les marchés publics des collectivités locales pour l'insertion de personnes éloignées de l'emploi et de marchés réservés pour les ESAT est progressivement entrée dans les pratiques des acheteurs publics. Les modalités des marchés à clauses ont été renforcées ces dernières années mais aussi étendues à d'autres critères. « Il est

---

<sup>321</sup> Jean-Marc Borello, « Donnons-nous les moyens de l'inclusion », Rapport à la ministre du Travail, janvier 2018, La Documentation française.

<sup>322</sup> « Le budget de l'emploi n'a pas vocation à poursuivre tous les *objectifs d'utilité sociale*, comme évoqué dans la deuxième partie de ce rapport. Ainsi les CUI-CAE devraient être recentrés sur leurs objectifs d'équité et d'efficacité, en complétant la sélection des personnes éligibles par une sélection des employeurs capables de mobiliser de la formation et d'organiser un accompagnement professionnel des titulaires des contrats. Les parcours emploi compétences seront octroyés aux employeurs des différents secteurs d'activité uniquement au regard de cette capacité d'inclusion dans l'emploi. », « Donnons-nous les moyens de l'inclusion », Rapport de Jean-Marc Borello.

possible de réserver un marché public ou un des lots d'un marché, soit à des structures qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés, soit à des entreprises de l'économie sociale et solidaire, à condition que cette disposition soit mentionnée dans l'avis de marché ou les documents de la consultation<sup>323</sup>. » En outre, l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire rend obligatoire l'adoption et la publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables pour les collectivités locales dont le montant des achats publics est supérieur à 100 millions d'euros H. T. par an (soit environ 200 collectivités concernées). Les métropoles de Bordeaux Métropole, Nice Côte d'Azur, Nantes, Rennes, Strasbourg et Lille ont adopté ces dernières années des schéma contenant *a minima* un engagement pour favoriser l'économie sociale et solidaire et l'insertion sociale via les clauses sociales et les marchés réservés, et plus largement des engagements en faveur de l'économie circulaire, des circuits courts et de l'innovation sociale<sup>324</sup>. Reste que l'effet des clauses sociales et environnementales dépend en amont d'un travail d'information juridique et de valorisation de l'offre ESS auprès des acheteurs publics, d'accompagnement et de montée en compétences des structures de l'ESS et d'allotissement des marchés publics. Enfin, elle implique de la part des collectivités locales un système d'information et d'évaluation de la part des organisations de l'ESS dans leurs marchés publics et du montant alloué, ce qui demeure problématique au regard des pratiques observées (cf. partie II.1 sur les modes de contractualisation et de financement des associations).

#### *À la recherche d'une régulation conventionnée dans les dispositifs locaux de soutien à l'ESS*

Reste la régulation conventionnée qui suppose une régulation plus démocratique de l'utilité sociale par une négociation entre l'administration et les représentants des organisations professionnelles ou de la société civile. Autrement dit, la définition de l'utilité sociale n'allant pas de soi, elle est renvoyée à la création d'instances multi-parties prenantes à même de discuter, d'établir et d'évaluer les critères de l'utilité sociale et leur application. Des méthodes de caractérisation et d'évaluation de l'« utilité sociale ont été élaborées et expérimentées par des réseaux d'acteurs, experts et chercheurs. Nous pensons à la démarche progrès promue par l'Association pour une économie solidaire (APES) dans le Nord-Pas de Calais, à l'Alter'Guide

---

<sup>323</sup> « Existe-t-il un droit de préférence en matière de marché public ? », Bulletin officiel des marchés publics, <https://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Existe-t-il-un-droit-de-preference-en-matiere-de-marche-public>, mise à jour : 08 avril 2016.

<sup>324</sup> Pour des exemples détaillés de schémas d'achats publics socialement et écologiquement responsables de ces métropoles, voir l'étude « Métropoles, Économie sociale et solidaire et Innovation sociale. Cadres et leviers d'action des Métropoles pour renforcer l'économie sociale et solidaire », AVISE/RTES, juillet 2019.

de l'utilité sociale de la ChairESS Hauts-de-France (2014) ou au guide d'auto-évaluation de Culture et promotion et la CRESS Languedoc-Roussillon (Duclos, 2007). Ces référentiels élaborés à partir des pratiques des acteurs et des structures de l'ESS avec le soutien de chercheurs ou d'experts ont parfois trouvé une traduction institutionnelle dans certains dispositifs locaux de soutien et de financement à l'ESS. Ainsi, les neuf critères d'utilité sociale du Programme régional de développement de l'ESS (PROGRESS) adopté en 2007 par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (RTES/ AVISE, 2012) sont directement le résultat d'une recherche-action menée avec le Collège coopératif (Parodi, 2010, p. 52-53). Pour autant, la pérennité de ces exemples locaux de régulation partenariale de l'utilité sociale demeure fragile. En l'absence de reconnaissance, de cadrage national et de soutien structurel à l'évaluation, ces dispositifs ont du mal à perdurer au-delà des alternances politiques et à s'ancrer durablement dans les priorités et les pratiques des acteurs.

En soi, l'utilité sociale ne change que partiellement les cadres de régulation de l'ESS. En raison de son indétermination définitionnelle, la notion fait preuve d'une certaine plasticité face à la complexification des modes de contractualisation et de financement en vigueur. Elle conduit bien à une régulation élargie du périmètre de l'ESS sur une base organisationnelle (agrément ESUS). Mais les avantages réglementaires, fiscaux et financiers qui lui sont attachés restent trop limités (accès aux financements solidaires) et insuffisamment pérennes (emplois aidés) pour avoir de effets institutionnels majeurs. Depuis nos premières analyses dans les années 2000, il est possible d'identifier un déplacement des enjeux de régulation de l'utilité sociale. D'une recherche de sécurisation des exemptions fiscales et de l'accès aux emplois aidés des associations, l'agrément utilité sociale pourrait devenir dans les années à venir pour des entreprises commerciales le passeport d'accès aux emplois aidés, services civiques, financement par les fondations, mécénat d'entreprises, dons défiscalisés des particuliers, etc. Ces avantages sont jusqu'à présent réservés à une économie non lucrative et non marchande

#### **II.2.2.6. En conclusion : vers trois approches de l'utilité sociale**

En revisitant nos travaux et en combinant les réflexions sur la définition, la régulation et l'évaluation de l'utilité sociale, il nous semble possible en conclusion de distinguer trois approches types de l'utilité sociale :

- (1) économiciste,
- (2) anti-utilitariste,

### (3) multidimensionnelle et délibérative.

#### *L'approche économiciste*

L'étude sur la construction sociale des externalités a débouché sur une critique d'une « approche économiciste » de l'utilité sociale. Cette approche est toujours présente et revient périodiquement dans les débats internes à l'économie sociale et solidaire. Elle a été singulièrement réactualisée au début des années 2010 à travers la vogue de l'entrepreneuriat social qui est souvent associée à une littérature sur la mesure des impacts sociaux (Perilleux, Nyssens, Dayez, 2016). Le passage de l'évaluation de l'utilité sociale à la mesure de l'impact social a été notamment promu par les entrepreneurs sociaux comme une condition de leur légitimité. Elle tient à la démonstration d'un usage efficient de l'argent public à l'heure de l'austérité budgétaire et comme une condition d'un investissement social responsable par des financeurs privés. Dans cette perspective, les bailleurs de fonds, publics ou privés, ne cherchent plus uniquement à évaluer les résultats de leur action mais visent à mesurer la rentabilité sociale et financière de leur investissement (Bouchard, Salathé-Baulieu, 2018). Un dispositif tel que les contrats à impact social (CIS) est emblématique (Alix, Baudet, 2014) de cette transformation du financement de l'action sociale (Alix, Autès *et al.*, 2018). Pour attirer des investisseurs privés, il intègre pleinement la nécessité d'une mesure chiffrée et monétarisée des impacts sociaux et financiers des entreprises sociales sur la base d'une collecte d'informations standardisées, d'indicateurs prédéfinis et de système de notation ouvrant à un nouveau marché de l'expertise.

L'approche économiciste conçoit l'utilité sociale principalement à partir de ce qu'une organisation économique produit (ses résultats, réalisations et impacts) sans considération ni pour les valeurs affichées par les acteurs, ni pour les processus de production, d'échange et de consommation. La nature de l'activité et ses résultats deviennent prédominants par rapport au projet social porté par les responsables ou au statut juridique des organisations. Même lorsqu'il est fait référence aux principes de gouvernance propres aux entreprises de l'économie sociale, ils semblent être mobilisés « qu'en tant que moyens propres à générer une valeur sociale qui, à son tour, ne paraît avoir d'autre légitimité que de contribuer à produire – par une sorte de détour de production – de la valeur économique. » (Chanial, 2015, p.196). Ce type d'approche gagne du terrain au fur et à mesure de la diffusion d'une régulation quasi-marchande où l'utilité sociale est soit un critère de marchés publics, y compris pour fournir des services sociaux, soit une stratégie marketing de différenciation et de fidélisation face à la concurrence. Comme le montre l'enquête menée par Philippe Chanial et ses collègues auprès de diverses mutuelles

contemporaines (Macif, MAIF et Mutuelle des Motards), le risque est que « l'éthique mutuelliste » constitue « une forme de capital qu'il s'agit de mobiliser et de valoriser au profit de l'efficacité économique » (*Ibid.*).

Cette philosophie conséquentialiste<sup>325</sup> (Sen, 2000) a des incidences quant à la nature des évaluations envisagées. Prenant en considération de manière prioritaire les effets d'utilité sociale des activités économiques, elle tend à privilégier les évaluations d'impact aux évaluations de processus. Considérant que seul ce qui est mesurable compte socialement, les évaluations quantitatives et les indicateurs économiques, ouvrant si possible à des valorisations monétaires et financières, sont privilégiés afin de répondre chiffres à l'appui aux attentes des financeurs. À ce titre, la promotion, notamment par les écoles de commerce<sup>326</sup>, de la méthode « Social Return of Investment » (SROI) est symptomatique de cette recherche d'une estimation monétaire globale des impacts d'une entreprise sociale sur les parties prenantes en un seul indicateur. Enfin, l'évaluation doit être à la fois standardisée et externe, tenant à distance les parties prenantes de l'action.

#### *L'approche anti-utilitariste*

À l'opposé de l'approche economiciste, une position anti-utilitariste peut être repérée. Celle-ci se caractérise par une méfiance des responsables associatifs vis-à-vis du concept d'utilité sociale au nom de la liberté d'association ou d'entreprendre autrement. Elle critique notamment l'imaginaire utilitariste de la notion qui subordonne la raison d'être associative à une action principalement intéressée et nécessairement au service de la société, minimisant la pluralité des logiques institutionnelles mises en avant par la sociologie de l'association<sup>327</sup> (Laville, Sainsaulieu, 2013). D'un point de vue anti-utilitariste (Chaniel, *op.cit.*, p.197-198), l'engagement associatif tout comme l'esprit mutualiste ont une « valeur intrinsèque » au sens où les logiques d'entraide, de solidarité ou de participation démocratique ont « une valeur qui n'a pas de prix ». Ce sont des « bien relationnels » qui doivent être valorisés pour eux-mêmes, « inconditionnellement », et non subordonnés à une valeur économique qui cherche à les objectiver, quantifier et monétiser.

---

<sup>325</sup> Comme le rappelle Amartya Sen (2000), le conséquentialisme est un « un mot peu attrayant pour dire que tous les choix (choix des actions, des règles et des institutions) doivent être jugés selon leurs conséquences, c'est-à-dire en fonction des résultats qu'ils délivrent ». En cela, l'utilitarisme s'oppose « aux théories normatives qui tendent à considérer certains principes comme valides quels que soient leurs résultats ».

<sup>326</sup> En France, la méthode SROI a été introduite par l'ESSEC en 2011 à travers le « Guide du retour social sur investissement » (ESSEC, 2011).

<sup>327</sup> Cette sociologie de l'association distingue plusieurs logiques instituantes (domestique, de mouvement, d'entraide, d'aide et multilatérale) pour comprendre les processus de création et de développement des associations.

En matière de relations avec les pouvoirs publics, l'utilité sociale est souvent perçue comme un nouveau dispositif de contrôle administratif venant conditionner les modalités de financement de la vie associative. Elle menacerait la logique de la subvention de fonctionnement, voire celle de subvention par projet en considérant le projet associatif et les actions menées comme secondaires par rapport aux résultats obtenus. Critère additionnel d'action publique, l'utilité sociale viendrait relativiser, voire déconsidérer, la gestion désintéressée comme garant d'un bon usage des financements publics en mettant sur le même plan les associations et l'ensemble des entreprises. Plus largement, cette conception considère que c'est moins sur l'utilité sociale que sur la non lucrativité ou la lucrativité limitée (et plus généralement sur le régime de propriété) que doivent être envisagés des traitements spécifiques en matière de fiscalité, d'exemption ou d'encadrement des règles de la concurrence ou d'accès aux emplois aidés.

L'approche anti-utilitariste se manifeste aussi par une critique de la philosophie de l'évaluation (Martuccelli, 2010) et de la tendance à la quantophrénie<sup>328</sup> qu'elle induit. Le « fétichisme du chiffre » correspond à ce qui se « produit lorsque les chiffres (ou les lettres !) circulent et s'imposent dans l'espace public, indépendamment de leur procédé de fabrication. Dans ce cas, le chiffre échappe à son créateur pour vivre une existence autonome dans l'espace social. Les conditions sont alors réunies pour qu'il soit utilisé, non comme un élément de connaissance mais plutôt comme un argument d'autorité. » (Bureau, 2010, p.173)

Ce scepticisme est partagé chez des acteurs associatifs et les chercheurs qui défendent que tout n'est pas mesurable, Ils redoutent l'emprise d'une nouvelle gestion publique par la performance économique et d'une gouvernance à distance par les indicateurs qui, loin de favoriser l'initiative citoyenne et l'innovation sociale, normalise les pratiques associatives et instrumentalise ses acteurs. Au mieux, seule une auto-évaluation qualitative ouverte à une pluralité de parties prenantes (Duclos, 2007) qui participent à l'élaboration des objectifs, critères et indicateurs spécifiques, à l'identification des effets produits et à la construction d'un système d'information interne, pourrait éviter les risques d'une évaluation réduite à un exercice de mesure par des experts.

Cette position est parfois exprimée publiquement par certains responsables associatifs face à la multiplication des exigences spécifiques de « *reporting* » par les différents financeurs publics et privés qu'ils sollicitent. Ils en déplorent les incidences sur le projet associatif et l'organisation du travail, notamment la moindre affectation de ressources à la réalisation du projet associatif,

---

<sup>328</sup> Mot inventé par Pitirim Sorokin, la quantophérine désigne la tendance à vouloir traduire systématiquement les phénomènes sociaux et humains en langage mathématique qui envahit tous les champs de la société.

aux services des membres ou auprès des publics accompagnés. En outre, le coût des évaluations quantitatives et externes dans un contexte de financements publics contraints est également problématique. Enfin, l'inégal traitement entre associations et entreprises face à l'évaluation de résultats est parfois souligné. Alors que les obligations pour les responsables associatifs à renseigner des indicateurs chiffrés conditionnent leurs financements, certaines entreprises ont pu bénéficier d'aides économiques sans que de réelles contreparties soient toujours exigées<sup>329</sup> et que les impacts micro-économiques soient systématiquement évalués.

### *Une approche multidimensionnelle et délibérative de l'utilité sociale*

Face à ces réserves et critiques, faut-il abandonner toute référence à l'utilité sociale dont les ambivalences seraient trop importantes pour en faire un référentiel d'action publique ? Si l'approche économiciste de l'utilité sociale conduit à un double réductionnisme privilégiant la composante économique et la monétarisation de ses effets, une approche purement anti-utilitariste fait peu de cas de la nécessité de rendre compte de l'utilisation de l'argent public pour les associations gestionnaires et les organisations de l'ESS. Au regard de la nature hybride des financements d'une grande partie de leurs activités dont l'économie combine ressources marchande, non marchande et non monétaire, l'évaluation de l'utilité sociale devient une manière de gérer ses interactions et son autonomie vis-à-vis des prescriptions de l'administration et de la concurrence des entreprises privées. L'existence d'organisations économiques privées qui affichent une mission sociale explicite et qui bénéficient de financements publics suppose, au-delà des procédures de contrôle démocratique interne, une évaluation externe.

Il est donc possible de concevoir une approche multidimensionnelle et délibérative de l'utilité sociale. Celle-ci articulerait hiérarchiquement deux principes. Le premier, déontologique, donne une valeur en soi intrinsèque à l'action associative et plus largement aux organisations d'économie sociale et solidaire. Ces valeurs renverraient aux critères internes de l'ESS : subordonner l'activité économique à une finalité sociale, afficher une non lucrativité ou une lucrativité limitée de leur organisation, favoriser des processus de gouvernance plus démocratiques et participatifs, valoriser des engagements bénévoles et solidaires, etc. Le second principe conséquentialiste définit l'utilité sociale comme la capacité d'une organisation

---

<sup>329</sup> L'exemple du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est à cet égard emblématique. Avantage fiscal sans contreparties pour les entreprises, le coût de cette mesure mise en place entre 2013 et 2019 est estimé à 20 milliards d'euros par an. Non soumises à l'impôt sur les sociétés, les associations gestionnaires, en concurrence avec des entreprises lucratives dans certains secteurs, n'ont pu en bénéficier jusqu'en 2017, date de la mise en place d'un crédit d'impôt similaire sur la taxe sur les salaires (CITS).



économique à finalité sociale à remplir efficacement sa mission ainsi qu'à valoriser les effets externes de ses actions. Cette hiérarchisation des principes est une manière de préserver le droit de s'associer et d'entreprendre autrement comme un « bien premier »<sup>330</sup> au sens de Rawls (2009). La liberté d'association serait ainsi non subordonnée à la nécessité d'apporter la preuve immédiate de son utilité aux pouvoirs publics tout en maintenant un principe de responsabilité, notamment dans l'usage des financements publics.

Cette formulation est également proche des propositions visant à distinguer et à articuler utilités sociales interne et externe<sup>331</sup> (Parodi, 2010, Dauphin, 2012). Comme l'ont souligné Mertens et Marée (2012)<sup>332</sup>, l'approche « française » de l'utilité sociale est plus large qu'une simple appréciation monétaire des résultats et des impacts de l'entreprise. D'une certaine manière, la loi sur l'ESS va dans ce sens lorsqu'elle fait de l'utilité sociale (article 2) un critère secondaire, et en partie subordonné, d'appartenance à un « mode spécifique d'entreprendre ». Ainsi, l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS) repose législativement et administrativement sur un traitement différencié entre les entreprises historiques de l'ESS qui sont agréées de droit et les entreprises commerciales hors ESS qui doivent démontrer leur caractère d'utilité sociale auprès de l'administration (CNCRESS, 2017).

Aussi, la perspective multidimensionnelle de l'utilité sociale (économique, sociale, politique, écologique et territoriale) ouverte par Jean Gadrey est précieuse face aux méthodes qui circonscrivent l'utilité sociale aux seuls impacts quantifiables et monétisables. Elle préserve une appréciation qualitative des effets produits<sup>333</sup>. Cette pluralité met également à distance la conception de l'utilité sociale justifiée par les défaillances du marché et de l'État à couvrir

---

<sup>330</sup> « Les biens premiers peuvent être classés sous les cinq rubriques suivantes : (a) Premièrement, les libertés de base telles qu'on pourrait en dresser une liste, par exemple : la liberté de pensée et la liberté de conscience, la liberté d'association, la liberté (*freedom*) telle qu'elle est définie par la liberté (*liberty*) et l'intégrité de la personne ainsi que par la notion d'État de droit, et finalement les libertés politiques ; (b) Deuxièmement, la liberté de circulation et le libre choix de son occupation dans un contexte offrant des possibilités variées ; (c) Troisièmement, les pouvoirs et les prérogatives afférant aux fonctions et positions de responsabilité, particulièrement dans les principales institutions politiques et économiques ; (d) Quatrièmement, les revenus et la richesse ; (e) Enfin, les bases sociales du respect de soi. » (Rawls, p.13).

<sup>331</sup> L'utilité sociale interne est liée aux spécificités organisationnelles et institutionnelles de l'ESS, L'utilité sociale externe recouvre les effets positifs de leurs actions à l'ensemble de la société.

<sup>332</sup> « Par ailleurs, notons que, renonçant à une évaluation monétaire globale, cette approche vise à mesurer l'utilité sociale à l'aide d'une série d'indicateurs relatifs non seulement aux résultats et aux impacts, mais aussi l'entreprise que la production en tant que telle », p.106.

<sup>333</sup> Comme le souligne Guy Roustang (2003, p.135) : « Si les critères d'évaluation des performances de nos sociétés continuent d'être le PIB et le montant des revenus individuels, une conception élargie de l'utilité sociale défendue par l'économie solidaire ne sera pas prise en compte, on lésinera sur les moyens à accorder à toutes les initiatives d'économie solidaire. Si les administrations et les élus ne comprennent pas qu'à côté des performances économiques, telles que nous les mesurons, il faut prendre en compte des "bénéfices collectifs" économiques, sociaux, culturels, politiques difficiles à quantifier, il sera difficile pour l'économie solidaire de se développer. »

certains besoins sociaux, à créer des emplois et des activités ou à prendre en charge des publics fragilisés.

Cette approche est délibérative. Elle ne refuse pas la culture de l'évaluation mais propose de faire de l'utilité sociale le ressort d'un débat sur ce qui compte et ne compte pas (Viveret, 2003). Elle fait de la discussion et de la négociation sur les niveaux et les méthodes pertinents d'évaluation de l'utilité sociale un préalable. En ce sens, elle est similaire de la « démarche concertée de l'utilité sociale » proposée dans l'Alter'Guide de l'évaluation (Branger, Gardin, Jany-Catrice et Pinaud, 2014, p.27) qui vise à faire identifier par les parties prenantes les indicateurs d'utilité sociale d'une activité. En outre, une telle approche n'apprécie pas seulement les effets d'utilité sociale produits par les organisations. Elle invite aussi à juger de la pertinence et l'efficacité institutionnelle de l'utilité sociale comme référentiel de l'action publique et comme critère de financement. Enfin, elle met en discussion les tensions entre les différentes méthodes d'évaluation discutées précédemment. Ce qui suppose de clarifier les conditions de financements de l'évaluation de l'utilité sociale en envisageant un fonds donnant aux acteurs associatifs les moyens de produire leur propre expertise face aux procédures et instruments externes de contrôle et de mesure.



### **II.2.3. L'innovation sociale, un référentiel ambivalent à l'heure de l'austérité économique et de la reconfiguration des politiques sociales**

Depuis plusieurs années, l'innovation sociale connaît un regain d'attention tant du côté des acteurs socio-économiques, et des responsables publics que des chercheurs. Malgré une progression indéniable dans l'espace public, cette notion continue à faire l'objet de controverses quant à la pertinence et au périmètre de sa définition. Après avoir rappelé la place de l'innovation sociale dans mon parcours, cette partie ne présente pas l'ensemble de mes travaux sur le sujet mais une synthèse<sup>334</sup> sur les ambivalences conceptuelles et institutionnelles de l'innovation sociale. Elle tente de préciser le caractère polysémique de l'innovation sociale et explique comment une certaine plasticité conceptuelle a contribué dans les années 2000 au renouveau de cette notion. Au fur et à mesure que les discours des pouvoirs publics sur l'innovation sociale prenaient le pas sur ceux de la société civile, le relatif consensus pour en faire une thématique dans les politiques européennes comme françaises s'est fait au détriment des approches critiques et transformatrices. Aussi, dans les années 2010, une polarisation croissante des acceptions de l'innovation sociale est repérable dans la littérature. Les réflexions sur les conditions de diffusion de l'innovation sociale présentées à la fin de cette partie invitent à contextualiser sectoriellement et territorialement les controverses conceptuelles. Elles questionnent la pertinence d'une importation du modèle linéaire de diffusion de l'innovation technologique à l'innovation sociale tout en identifiant plusieurs modalités à l'œuvre.

#### **II.2.3.1. L'innovation sociale dans mon parcours de recherche**

Mes réflexions sur l'innovation sociale ont été en grande partie conduites dans le cadre de ma participation à des recherches européennes. Coordonné par Frank Moulaert, professeur d'aménagement du territoire à l'université de Louvain<sup>335</sup> et l'un des chercheurs à l'origine du renouveau des travaux académiques sur le sujet, le projet « Katarsis »<sup>336</sup> (2008-2010) fut l'occasion d'apporter mon expertise sur les liens entre économie sociale et solidaire et innovation sociale. Elle s'est concrétisée notamment par l'écriture d'un chapitre (Fraisie, 2013)

---

<sup>334</sup> Cette synthèse est à paraître en 2019 dans une version remaniée comme chapitre d'un ouvrage collectif critique sur l'innovation sociale publié sous la direction de Jean-Louis Laville et Maïté Juan.

<sup>335</sup> Professor of Spatial Planning at the Department of Architecture, Urban Design and Regional Planning at Catholic University of Leuven.

<sup>336</sup> Action de coordination du « 6<sup>e</sup> Framework Program », le projet Katarsis a regroupé dix-neuf universités et instituts de recherches principalement situés en Europe. Pour représentation sur les résultats du projet Katarsis, [https://cordis.europa.eu/docs/publications/1243/124376771-6\\_en.pdf](https://cordis.europa.eu/docs/publications/1243/124376771-6_en.pdf), consulté le 24 juin 2019.

dans *The International Handbook of Social Innovation* sur l'innovation sociale dans les politiques locales de l'ESS en France. Rétrospectivement, le principal enseignement que j'ai tiré de cette première familiarisation avec les débats académiques sur l'innovation sociale était le caractère pluridisciplinaire de cette problématique qui débordait largement le seul champ de l'ESS. Souvent associé à l'entrepreneuriat social au début des années 2010, l'innovation sociale telle qu'elle est appréhendée dans cette recherche couvrait une palette beaucoup plus large d'initiatives, d'organisations et d'actions collectives. Par ailleurs, l'élaboration d'un agenda de recherche sur l'innovation sociale en Europe (Social Polis<sup>337</sup>) m'a fait prendre conscience de l'affirmation de cette thématique comme un objet de recherche et axe de programmes dans l'Union européenne. Au début des années 2010, j'ai coanimé avec Jean-Louis Laville et Blandine Destremau un séminaire sur l'innovation sociale au LISE dont Frank Moulaert a été l'un des intervenants.

Cette réflexion sur l'innovation sociale s'est poursuivie dans les années 2010 dans le cadre d'une recherche européenne WILCO (Welfare innovations at the local level in favour of social cohesion)<sup>338</sup>. À partir d'une approche contextuelle de l'innovation sociale par l'analyse de ses usages pluriels dans les politiques locales du logement et de la petite enfance, cette recherche insiste entre autres sur la coexistence de référentiels au cœur même de régulations locales et sectorielles (Fraisie, 2014). Méthodologiquement, elle proposait une approche inductive de l'innovation sociale qui n'était pas prédéfinie conceptuellement. Il s'agissait d'identifier et de comprendre territorialement et sectoriellement quelles coalitions d'acteurs et d'institutions considéraient telles initiatives comme socialement innovantes, mais aussi de repérer les représentations et les principes de justifications de l'innovation sociale dans les discours des acteurs locaux et les dispositifs publics de soutien et de financements aux projets. Des analyses de la place de l'innovation sociale dans les politiques publiques des métropoles de Nantes et Lille et des monographies d'expérimentations dans les secteurs de la petite enfance et du logement ont été conduites à l'occasion de cette recherche<sup>339</sup>. Outre les publications en anglais de deux chapitres d'ouvrages collectifs, l'une sur la comparaison des politiques locales de la petite enfance en Europe (Fraisie, Escubedo, 2014), l'autre sur une expérience innovante de coproduction de l'habitat dans une opération de renouvellement urbain dans la Métropole

---

<sup>337</sup> Pour une présentation de la plate-forme de dialogue sur l'innovation sociale Social Polis, <http://frankmoulaert.com/index.php/research-publications/research-projects.html>.

<sup>338</sup> <https://emes.net/research-projects/social-innovation/wilco/>.

<sup>339</sup> Les rapports WILCO sur Lille et Nantes sont disponibles sur la page WILCO sur le site EMES, <http://www.wilcoproject.eu/reports/city-package/>.

européenne de Lille (Fraisie, 2016), les analyses et matériaux accumulés dans WILCO ont constitué l'infrastructure de mes réflexions sur l'innovation sociale. Les ambivalences conceptuelles et politiques du concept ont été approfondies à l'occasion d'un projet européen COST sur la restructuration des politiques sociales<sup>340</sup> qui a donné lieu à une synthèse théorique et à des comparaisons d'études de cas (Haïkko, Fraisie *et al.*, 2017). Enfin, la coordination d'un numéro spécial de la revue *Sociologies pratiques* en 2015 a été l'occasion d'une première caractérisation des modalités et conditions de la diffusion de l'innovation sociale.

### **II.2.3.2. L'innovation sociale face à l'innovation technologique : un enjeu de définition**

La première ambivalence tient au caractère peu stabilisé de la définition de l'innovation sociale. Plusieurs chercheurs (Richez-Battesti *et al.*, 2012 ; Besançon *et al.*, 2013) ont souligné le caractère polysémique de cette notion. Aussi, il nous semble important de revenir sur les principales définitions existantes pour comprendre les glissements successifs du jeu d'opposition entre trois types d'approche : (1) l'approche des sciences, techniques et innovations (STI) qui analyse la dimension sociale des innovations technologiques ; (2) les approches « fonctionnalistes » qui caractérisent l'innovation comme de nouvelles solutions à des besoins sociaux mal ou non satisfaits par la société ; (3) les approches « institutionnalistes » qui cherchent à comprendre le potentiel de changement institutionnel et de transformation sociale des initiatives locales.

Dans la phase d'émergence de la problématique de l'innovation sociale (années 2000), les complémentarités des approches fonctionnalistes et institutionnalistes seront mises en avant pour se démarquer de l'innovation technologique. Face à la représentation dominante qui associe les processus d'innovation à la recherche et développement (R&D) dans l'entreprise, à l'introduction de nouvelles technologies dans la sphère productive comme dans les modes de consommation, les tenants d'un agenda de recherche sur l'innovation sociale ont d'abord insisté les caractéristiques propres à celle-ci. L'enjeu était alors de montrer que la nature des finalités, le profil des promoteurs et les modalités de diffusion des innovations sociales ne sauraient se réduire à la seule analyse des réseaux et des usages sociaux des innovations technologiques. En outre, les approches fonctionnalistes et institutionnalistes partagent une conception expérimentale et pragmatique du progrès social s'appuyant sur des initiatives locales et

---

<sup>340</sup> Pour une présentation de l'action COST, Social services, welfare state and places, coordonnée par Flavia Martinelli, professeure d'analyse des systèmes territoriaux à l'université de Reggio Calabria, <http://www.cost-is1102-cohesion.unirc.it>.

ascendantes qui mettent la participation des populations concernées au cœur du processus d'innovation sociale.

La première approche de l'innovation sociale est issue des travaux sur les sciences, techniques et innovations (STI). Elle cherche à comprendre les processus sociaux des innovations technologique et organisationnelle en mettant en évidence l'importance des milieux innovateurs, des réseaux sociotechniques ou des trajectoires nationales et sectorielles d'innovation. D'une certaine manière, tout processus d'innovation est encadré à chaque étape dans des rapports sociaux (Alter, 2005 ; Callon, 2007). Cette mise en évidence de la dimension sociale des innovations technologiques et organisationnelles participe d'un processus plus large d'extension et de pluralisation de la notion d'innovation (Bonneuil, Joly, 2013). De technologique, celle-ci est devenue organisationnelle, territoriale, publique, etc. Pour autant, toute innovation ne peut être qualifiée de « sociale ». Trois éléments sont ici discriminants. D'abord, un élargissement des finalités de l'innovation qui visent explicitement à répondre à des besoins sociaux et/ou à des aspirations sociales. L'émergence et le cadrage des problèmes relèvent davantage d'évolutions sociétales que de transformations économiques et technologiques. Ensuite, les profils des acteurs (usagers, travailleurs sociaux, militants, bénévoles, etc.) porteurs d'innovation n'émane pas forcément du monde de l'entreprise, Ils ne sont pas toujours issus et insérés au sein du milieu des entrepreneurs. Enfin, les processus de diffusion, de traduction et de légitimation sont moins dépendants des épreuves marchande ou industrielle. Alors que la diffusion de l'innovation technologique est fortement marquée par le rôle de l'entrepreneur, la commercialisation sur le marché, la standardisation des produits et la recherche d'économie d'échelle, l'innovation sociale invite à penser des processus non linéaires d'essaimage impliquant des arrangements institutionnels spécifiques et le recours à des ressources économique hybrides (Besançon *et al.*, 2013).

La seconde approche dite « fonctionnaliste » est sans doute la plus courante. Elle définit l'innovation sociale comme le « développement et la mise en œuvre d'idées nouvelles (produits, services et modèles) pour répondre à des besoins socialement reconnus et créer de nouvelles relations sociales » (Mulgan, 2012). Issue des travaux de la Young Foundation et de NESTA repris dans « The Open Book of Social Innovation » (Murray *et al.*, 2010), cette définition a influencé celle de l'Union européenne (Fougère *et al.*, 2017). Différentes directions de la Commission européenne ainsi que le BEPA (2011) vont se saisir du concept et l'enrichir en insistant notamment sur les potentialités des innovations sociales à renforcer la capacité d'agir

des individus, notamment les plus démunis, ainsi que sur leur potentialité à rendre les politiques sociales plus efficaces<sup>341</sup>.

Notons la relative proximité de cette définition avec celle inscrite dans l'article 15 de la Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). L'innovation sociale y est considérée comme des produits ou des services ayant pour caractéristiques :

(1) Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits ; (2) Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services (ou encore) par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement.

Les points communs à ces définitions tiennent à leur orientation fonctionnaliste en termes de « problèmes à résoudre » auxquelles les innovations sociales apporteraient des solutions. Elles mobilisent la notion de besoins sociaux mal ou peu satisfaits soulignant l'inadéquation (BEPA, *op.cit.*), voire les défaillances (Nicholls *et al.*, 2015) du marché, de l'État et de la société civile à produire des biens publics et à fournir des services sociaux à l'ensemble de la population<sup>342</sup>.

La troisième conceptualisation est à la fois plus ambitieuse et plus large. Il est ici utile de mentionner les études pionnières des chercheurs du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)<sup>343</sup> auxquels de nombreux travaux font référence. L'innovation sociale est définie comme une « intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles » (Bouchard, 2015). Au-delà de la dimension locale et pragmatique, l'innovation sociale vise à modifier les cadres institutionnels qui façonnent les relations sociales. Cette perspective institutionnaliste concevant l'innovation sociale dans une optique de transformation sociale déborde le seul champ des services sociaux pour englober des initiatives qui répondent à de nouvelles aspirations sociétales (s'exprimer, travailler, échanger, consommer autrement, etc.) et qui visent à des modifications dans les rapports de production et

---

<sup>341</sup> « Reshaping society in the direction of a more participative arena where people are empowered, learning is central which make policies more effective », Bureau of European Policy Advisers (BEPA), 2011, p. 42.

<sup>342</sup> « Social innovations are seen as responses to the failure of the state to provide public goods and to the failure of the civil society to provide effective goods and services to their beneficiaries » (Nicholls *et al.*, 2015).

<sup>343</sup> Voir les travaux du Centre de recherche sur les innovations sociales, par exemple : Lévesque B., Fontan J.-M., Klein J.-L. (dir.) (2014), *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Presses de l'Université du Québec ; Klein, J.-L., D. Harrison, D. (dir.) (2007), *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec.



de consommation. Cette définition rejoint celle proposée par Frank Moulaert (2005 ; 2014). Pour ce dernier, les innovations sociales désignent, les « initiatives locales et de la société civile qui répondent à des besoins humains non satisfaits, renforcent les capacités d'actions des personnes et groupes socialement exclus dans l'accès aux droits civiques et sociaux, changent les relations de pouvoirs et transforment les pratiques de gouvernance.

Dans les années 2000, les approches institutionnalistes étaient présentées comme plus inclusives que les approches fonctionnalistes. Elles les complétaient plus qu'elles ne s'y opposaient en insistant sur les dimensions théoriques négligées : les rapports de pouvoirs, l'articulation des échelles méso et macro, les potentiels de transformation sociale, la contextualisation sectorielle ou territoriale, la mise en perspective historique, etc. Cette posture englobante explique en partie l'ambivalence définitionnelle de l'innovation sociale. Elle tient aussi aux caractéristiques communes aux différentes définitions proposées.

D'abord, une dimension normative d'expérimentations « qui, à un instant donné, soulèvent de l'espoir et des attentes de progrès vers quelque chose de meilleur (une société plus soutenable, démocratique, efficace) [...]. Toutefois, les valeurs, les actions et les résultats des innovations sociales, reflétant en quelque sorte ce qui est largement supposé être bon ou potentiellement mieux pour les sociétés civilisées, seront, en fait, largement contestées. [...] Par conséquent, les innovations sociales sont dans leur cours de développement marquées par un degré élevé de risque et d'ambiguïté. » (Evers, 2015). En résumé, l'ambivalence des innovations sociales serait ici consubstantielle du décalage inhérent entre d'une part les promesses d'amélioration dont elles seraient porteuses et du futur désirable qu'elles dessineraient et, d'autre part, de la réalité effective de leurs pratiques, résultats et changements. La seconde caractéristique commune tient à une forte valorisation de démarches ascendantes (*bottom-up*). Le local est généralement appréhendé comme l'échelle pertinente des innovations sociales par opposition à des réformes sociales décidées par les gouvernements nationaux, pilotées et diffusées de manière descendante par les administrations territoriales. Si les pouvoirs publics sont interpellés pour susciter, soutenir, valoriser et diffuser, bref pour participer à un « écosystème » favorable aux innovations sociales, ils demeurent périphériques à l'émergence d'initiatives qui ne cadrent pas toujours avec les référentiels dominants des politiques publiques. Enfin, la dernière caractéristique commune est la participation des personnes impliquées dans la qualification de leur problème et l'invention des solutions mises en œuvre. Même si, comme nous le verrons dans la prochaine partie, le sens de la participation est plus ou moins instrumental selon les approches.

Face à la prégnance des représentations associant l'innovation à l'innovation technologique, praticiens, chercheurs et responsables politiques ont dans un premier temps davantage mis en avant les spécificités et points communs des approches de l'innovation sociale plutôt que de pointer les différences et les controverses. Faire de l'innovation sociale une thématique de l'action publique était plus ou moins implicitement une priorité partagée au-delà des éventuels désaccords sur le contenu et le périmètre de celle-ci.

### **II.2.3.3. La fin du monopole de la société civile sur l'innovation sociale**

La seconde ambivalence est politique. Elle tient à la fin du monopole du discours de la société civile sur l'innovation sociale. Dans les années 1970, l'innovation sociale s'inscrivait dans le prolongement des nouveaux mouvements sociaux (Levesque, 2007 ; Martinelli, 2010 ; Laville, 2014). Les revendications féministes, écologiques, tiers-mondistes, les luttes urbaines et les premiers mouvements de chômeurs trouvaient, en complément de revendications pour des droits, un prolongement dans des expérimentations répondant à des besoins sociaux et à l'amélioration de la vie quotidienne. D'aucuns (Duverger, 2018) rappellent aujourd'hui les sources autogestionnaires des innovations sociales (crèches parentales, écoles aux pédagogies nouvelles, groupements d'achats de produits bio, groupes de santé, habitat groupé autogéré, etc.) de cette époque en France. Les diverses initiatives d'acteurs locaux, de collectifs d'« usagers » ou de personnes accompagnées et de professionnels engagés étaient alors revendiquées comme des « alternatives » ou perçues comme des solutions non institutionnelles. Elles questionnaient des politiques publiques sous tutelle de l'État jugées bureaucratiques et paternalistes. Elles exprimaient la possibilité de solidarités auto-organisées, distinctes ou complémentaires de problèmes sociaux pris en charge habituellement par les institutions publiques au nom de l'intérêt général.

Le regain d'attention pour l'innovation sociale au tournant des années 2010 n'est plus uniquement le fait d'initiatives citoyennes et de revendications de la société civile organisée. Elle est portée par les pouvoirs publics. Une communication de la Commission européenne sur le sujet en 2009 ouvre un agenda européen sur l'innovation sociale<sup>344</sup>. En France, l'article 15 de la loi cadre sur l'économie sociale et solidaire de juillet 2014<sup>345</sup> apporte une reconnaissance législative à la notion en proposant une définition. De nombreuses politiques et agences

---

<sup>344</sup> Voir par exemple les travaux du BEPA *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf).

<sup>345</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr>. Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

régionales d'innovation et de R&D, d'appels à projets dans le domaine sanitaire et social ou de dispositifs locaux de soutien à l'ESS attestent en France de la construction d'une action publique locale de soutien à l'innovation sociale (Fraisie *et al.*, 2015).

**Tableau 4 - Exemples d'innovations sociales en France (liste non exhaustive)**

**Années 1980**

- ✓ Associations intermédiaires, régies de quartier, entreprises d'insertion.
- ✓ Crèches parentales et lieux d'accueil enfants parents.
- ✓ Lieux d'accueil pour enfants handicapés.

**Années 1990**

- ✓ Micro-crédit et finance solidaire.
- ✓ Réseaux d'échanges de savoirs, systèmes d'échanges locaux (SEL).
- ✓ Services de proximité.
- ✓ Cafés-musique et lieux de diffusion des musiques actuelles.

**Années 2000**

- ✓ Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), coopératives d'activités et d'emplois (CAE)
- ✓ Circuits courts alimentaires (AMAP), épicerie sociale solidaires, commerce équitable.
- ✓ Ressourceries et réemploi.
- ✓ Monnaies locales et sociales.
- ✓ Logiciels libres.

**Années 2010**

- ✓ Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).
- ✓ Tiers lieux, Fab labs
- ✓ Coproduction d'opérations de renouvellement urbain.
- ✓ Habitat participatif, habitat social mixte.
- ✓ Production citoyenne d'énergies renouvelables.
- ✓ Autopartage, covoiturage.

*Source : Laurent Fraisie (2019)*

Aujourd'hui, le pouvoir de qualification de telle ou telle initiative socialement innovante devient un enjeu politique entre pouvoirs publics, entrepreneurs sociaux et collectifs de citoyens. Une analyse des discours et dispositifs sur l'innovation sociale s'impose pour comprendre les processus de sélection, de soutien et de diffusion de telle ou telle initiative. Au fur et à mesure que l'innovation sociale s'affirme comme un programme de politiques publiques plutôt que comme des revendications d'acteurs, de nouveaux enjeux relatifs aux objectifs, aux principaux acteurs, aux modalités de financements suscitent de nouvelles controverses.

Deux exemples de politiques d'innovation sociale nous semblent particulièrement révélateurs de cette tendance : celle engagée par l'Union européenne au tournant des années 2010 et celle plus récent annoncé par le haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire.

Au niveau de l'Union européenne, l'intérêt pour l'innovation sociale s'inscrit dans un contexte de réorientation des priorités européennes à la suite de la crise de 2008. En 2009, le président de la Commission européenne José Manuel Barroso déclarait : « La crise financière et économique a encore accru *l'importance de la créativité et de l'innovation en général, et de l'innovation sociale en particulier, comme facteurs de croissance durable, de création d'emplois et de renforcement de la compétitivité.* » L'innovation sociale est d'emblée posée comme pleinement compatible avec les orientations économiques et règles de la concurrence de l'Union européenne. Au même titre que la « flexisécurité » ou que « l'investissement social », elle apparaît comme un concept à même de rassembler et de construire des compromis entre les sensibilités néo-libérale et social-démocrate qui ont présidé à l'élaboration de la stratégie de Lisbonne (Barbier, 2012).

Les communications sur l'innovation sociale ont ensuite été largement associées à la thématique de la lutte contre la pauvreté, de la cohésion sociale et de l'encouragement de l'entrepreneuriat social. Ainsi, l'initiative pour l'entrepreneuriat social (2011) déclare : « Afin de favoriser une “économie sociale de marché hautement compétitive”, la Commission a placé l'économie sociale et *l'innovation sociale au cœur de ses préoccupations, tant en termes de cohésion territoriale que de recherche de solutions originales pour les problèmes sociétaux, et notamment la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc.* » Le rapport sur l'innovation dans l'Union européenne (2015) reprend ces principaux objectifs en mettant l'accent sur « le changement d'échelle et la croissance des entreprises sociales- »<sup>346</sup>. L'initiative pour le *social business* y contribue pleinement et insiste sur le développement d'un marché de la finance sociale en Europe<sup>347</sup>. Mais, au-delà d'apporter des solutions locales à la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales, l'enjeu est de savoir comment l'innovation peut contribuer à la mise

---

<sup>346</sup> « More will be done to scale up social innovation and foster the growth of social enterprises- », p. 9-10.

<sup>347</sup> « The Social Business Initiative also contributes to social innovation, although with a focus on support to social enterprises and to a favourable environment to their growth. In addition, Social Entrepreneurship is considered as an investment priority and the EaSI (entrepreneurship axe) offers funding of EUR 86 Million to support the creation and scaling-up of social enterprises by stimulating, broadening and speeding up the development of social finance markets across Europe. »

en place de réformes efficaces et effectives qui modernisent les systèmes de protection sociale<sup>348</sup>.

En France, le haut-commissaire à l'Économie sociale et solidaire a récemment opéré un resserrement et une réorientation des critères et financements de l'innovation sociale à travers la mise en place d'un « accélérateur d'innovation sociale », symbolisé par la bannière fédératrice « French Impact ». Ce programme annonce un « changement de paradigme » en insistant sur l'efficacité et l'activation de la dépense publique : « promouvoir, développer (et financer) ce qui est efficient. Il s'agit de faire de l'innovation sociale un levier de transformation de nos politiques publiques replaçant la société civile au cœur et permettant d'activer la dépense publique et la rendre plus efficace et pertinente<sup>349</sup> ». Par une labellisation des innovations à valoriser et à essaimer, par une « sélection des accompagnateurs labellisés » dans les territoires, ce dispositif s'apparente à un processus plus descendant de qualification des initiatives locales. Il vise à une mise en cohérence nationale des politiques locales d'innovation sociale. Le programme procède à une concentration des financements publics (BPI France, Caisse des dépôts et consignations) et privés (Fondations, Crédit coopératif) existant sur un nombre limité d'innovations répliquables à l'échelle de la France<sup>350</sup>. Cette labellisation d'un nombre restreint d'initiatives et d'accompagnateurs doublée d'une concentration des financements est censée provoquer un effet levier pour attirer d'autres « investisseurs publics et privés, banques ». Enfin, l'accent mis sur la mesure de l'impact social comme condition de sélection des initiatives témoigne d'un souci d'affichage de résultats alors que les investissements dans les processus d'innovation sont par définition risqués et incertains.

Ces exemples français et européen illustrent le rôle central des pouvoirs publics dans l'élaboration d'un référentiel des innovations sociales : formulation des priorités politiques ; organisation de « communauté des innovateurs sociaux » ; fléchage des financements. Sans être complètement levées, les ambivalences définitionnelles sont circonscrites par des orientations politiques qui, tout en ayant le mérite d'être plus explicites, n'en restreignent pas moins le champ des possibles en matière d'innovations sociales. Même si la politique européenne n'est pas comparable à celle du gouvernement français, toutes deux convergent sur plusieurs points.

---

<sup>348</sup> « How social innovation can contribute to implementation of efficient and effective reforms for the modernisation of social protection systems », p. 78.

<sup>349</sup> « Lancement de l'initiative French Impact et de l'accélérateur national d'innovation sociale », dossier de presse 18 janvier 2018.

<sup>350</sup> Vingt-deux lauréats ont été retenus en juin 2018 parmi 200 candidatures de l'appel à projets « French Impact », [www.lagazettedescommunes.com/568784/le-french-impact-22-laureats-selectionnes-et-un-appel-aux-territoires/](http://www.lagazettedescommunes.com/568784/le-french-impact-22-laureats-selectionnes-et-un-appel-aux-territoires/).

L'innovation sociale est pleinement compatible avec une trajectoire macro-économique privilégiant l'austérité économique et la compétitivité des entreprises. Face à la croissance et au renouvellement des besoins sociaux suscités par la crise, l'État ne peut pas tout. Une mobilisation de la société est nécessaire pour contribuer à maintenir la cohésion sociale et à lutter contre la pauvreté. Les solutions envisagées doivent faire preuve d'efficacité en matière de dépenses publiques et contribuer à moderniser les systèmes de protection sociale. L'entrepreneuriat social est une voie particulièrement prometteuse en matière d'innovation sociale.

Cette phase de reconnaissance institutionnelle a progressivement conduit à euphémiser les différentes acceptions de l'innovation sociale en mettant l'accent sur les dimensions cohésives et entrepreneuriales. Les politiques publiques en matière d'innovation sociale se structurent sans toujours prendre en compte d'autres conceptions et discours qui coexistent en France comme en Europe. Au niveau européen, plusieurs recherches insistent par exemple sur la diversité des pratiques socialement innovantes (Brandsen *et al.*, 2016 ; Howalt *et al.*, 2018 ; Moualert *et al.*, 2017). À partir d'études de terrain dans plusieurs États membres, elles dressent un panorama contrasté des innovations sociales qui ne sauraient se réduire à l'entrepreneuriat social. Au niveau français, le programme « French impact » propose une orientation à la fois plus opérationnelle et plus restrictive que celle de la loi ESS de 2014. Le processus descendant de labellisation et le ciblage des financements sur quelques expérimentations emblématiques risque de laisser moins de place à une approche pluraliste de l'innovation sociale que permettraient certains programmes régionaux, sectoriels ou privés (fondations). À titre d'exemple, on peut citer les travaux pionniers de l'Institut Godin qui anime depuis plusieurs années dans les Hauts-de-France (ex-région Picardie) une démarche de co-construction de dispositifs locaux d'évaluation de l'innovation sociale. La démarche implique activement des acteurs dans la diffusion et une capacité des chercheurs à conjuguer activités de recherche et activité de transfert (Chochoy, 2015).

#### **II.2.3.4. Vers une polarisation croissante des conceptualisations de l'innovation sociale**

Les ambivalences dans les définitions dans les années 2000 ont facilité la mise en débat public de l'innovation sociale. L'émergence de politiques européennes, nationales et locales a progressivement structuré les représentations, les critères de sélection, les modalités d'accompagnement et de financement de celle-ci. Cette phase d'institutionnalisation a tendance

à gommer la portée critique et le potentiel transformateur des innovations sociales. Par effet de retour, on a assisté à une polarisation des conceptualisations de l'innovation sociale dans la littérature des années 2010. Plusieurs auteurs (Richez-Battesti *et al.*, 2012 ; Laville, 2014 ; Moulaert *et al.*, 2017) proposent de distinguer, voire d'opposer, différentes acceptions de l'innovation sociale qualifiées de « faible » ou de « forte », d'entrepreneuriale ou d'institutionnelle, de fonctionnelle ou de transformatrice, de technocratique ou de démocratique. Il nous semble intéressant de présenter plusieurs des distinctions opérées pour mieux en repérer les constantes communes.

Nadine Richez-Battesti, Francesca Petrella et Delphine Vallade distinguent trois approches. La première promue par les institutions internationales (OCDE, Union européenne) fait de l'innovation sociale un outil de modernisation des politiques sociales. La seconde portée par les promoteurs de l'entrepreneuriat social insiste sur le tournant entrepreneurial de l'innovation. La troisième approche considère un processus d'innovation sociale territorialisé, inclusif et participatif qui s'inscrirait dans une perspective de changement institutionnel et de transformation sociale.

Jean-Louis Laville (2014) différencie les innovations ancrées dans une solidarité forte de celles qui relèvent d'une solidarité faible. La première est le levier d'un approfondissement démocratique ouvert à de nouvelles formes d'expressions publiques des citoyens, salariés et usagers dans une « nouvelle articulation entre marché, État et société civile ». La pérennité des innovations sociales passe par une reconnaissance d'une économie plurielle où la place des ressources marchandes est subordonnée à la redistribution publique et l'auto-organisation associative dans la définition et la gestion des biens communs. Leur institutionnalisation conduit à une reconfiguration de l'action publique qui fait pleinement place à l'action collective et à l'expérimentation comme condition d'un réel pluralisme politique et économique. L'économie solidaire, notamment dans certains pays d'Amérique latine (Bolivie et Équateur), le mouvement pour « les communs » (Dardot, Laval, 2014), sont cités comme exemple de ces dynamiques. Par contraste, l'innovation sociale dans une solidarité faible apparaît comme une nouvelle réponse privée de la société à une reconfiguration de l'État social à l'heure du capitalisme globalisé. Sa nouveauté tient à faire de l'entrepreneuriat, du recours aux ressources des investisseurs privés et de la nouvelle gestion publique, les moteurs de politiques sociales

plus efficaces. L'entrepreneuriat social, le *social business* et la *venture philanthropy*<sup>351</sup> sont les figures internationales de ce courant de l'innovation sociale.

Ce dualisme entre deux approches de l'innovation sociale a été récemment résumé et reformulé par Frank Moulaert et ses collègues (2017) dans leur synthèse des recherches sur l'innovation sociale pour l'Union européenne. Conscients du caractère simplificateur d'une dichotomie, ils assument cette utilisation pour des raisons heuristiques. Ils différencient ainsi une littérature « anglo-saxonne » d'une littérature « euro-canadienne ». L'approche anglo-saxonne de l'innovation sociale serait plus instrumentale, entrepreneuriale et micro-économique. Elle identifie et promeut avant tout des solutions pragmatiques à des défis sociaux sans remettre en cause l'ordre économique existant. En outre, elle insiste sur le caractère efficace et efficient des innovations en termes d'utilisation des dépenses sociales. Enfin, les solutions sont socialement inclusives. Il s'agit de renforcer les capacités individuelles des populations socialement exclues ou marginalisées à même d'améliorer leur insertion économique et leur employabilité. La littérature « euro-canadienne » est plus critique. Les innovations sociales sont davantage analysées à partir de leur potentiel d'alternative au néo-libéralisme. Au-delà de la réponse pragmatique à des besoins sociaux, elles jouent un rôle important dans l'expression publique et la mobilisation collective des personnes exclues ou marginalisées. Cette approche porte une attention au rôle des mouvements sociaux et écologistes et au renforcement du pouvoir d'agir et des savoirs des populations. Elle analyse la dynamique institutionnelle d'émergence et de diffusion de l'innovation sociale dans le cadre d'un développement territorial intégré qui prend en compte l'articulation des échelles de gouvernance et la co-production de savoirs.

Au-delà des terminologies employées, constatons que de nombreux chercheurs ont tenté depuis quelques années d'approfondir le débat sur l'innovation sociale en opérant des distinctions entre plusieurs conceptions. La recherche d'une définition large qui permettrait d'englober l'ensemble des pratiques comme des visions semble moins prioritaire. Aujourd'hui, on souligne les dimensions idéologiques, les arrangements institutionnels, les contextes locaux et les coalitions d'acteurs que sous-tendent les discours et dispositifs de soutien à l'innovation sociale. Aussi, il nous semble utile d'identifier des constantes repérables dans les distinctions proposées entre ce que nous nommerons une vision dominante (*mainstream*) et une vision plus radicale de l'innovation sociale (Haïko, Fraisse *et al.*, 2017). Ces qualificatifs nous semblent d'autant

---

<sup>351</sup> « Le *venture philanthropie* désigne une forme de mécénat stratégique d'entreprise utilisant des moyens inspirés du capital risque et du management des hautes technologies et notamment des start-up », disponible le 21 août 2019 sur [https://fr.wikipedia.org/wiki/Venture\\_philanthropie](https://fr.wikipedia.org/wiki/Venture_philanthropie).



plus pertinents pour la période présente que l'institutionnalisation de l'innovation sociale par exclusion de toute perspective émancipatrice s'est produite dans un contexte européen d'austérité économique et de remise en cause des politiques sociales.

La première constante est une critique des définitions institutionnelles (OCDE, BEPA) ainsi que de celles qui ont été produites par des laboratoires d'idées, fondations et plate-forme d'échanges (Young Fondation, NESTA, Ashoka, Skoll foundation). Cette volonté de se démarquer d'une conception perçue comme dominante de l'innovation sociale ne relève pas uniquement d'un réflexe académique ou d'une posture critique. Elle vise aussi à mettre en discussion les effets de sélection des initiatives, les modalités de valorisation et de financement envisagées ainsi que les visions de la société qu'induit l'adoption de telle ou telle définition.

La seconde constante porte sur ce que l'on entend par capacité à renforcer le pouvoir d'agir des populations concernées par les innovations sociales. Derrière les terminologies fréquentes et communes de participation ou d'*empowerment* comme caractéristique ou condition d'une action socialement innovante, les acceptions sont multiples et les interprétations diverses. Ainsi, sur l'échelle de la participation d'Arnstein (1969), les injonctions à participer à des dispositifs où les autorités publiques invitent ou demandent aux populations concernées de légitimer une décision prise en amont, un projet prédéfini ou un processus déjà en place relèvent plus souvent de la consultation et bien plus rarement d'un contrôle citoyen ouvrant à de réelles démarches de co-construction et de co-décision (Fraisie, 2019). De même, la notion d'*empowerment*, comprise comme « un processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » (Bacqué, 2006, p. 109) a été euphémisée au fur et à mesure de son intégration dans les programmes des administrations nationales ou des institutions internationales avec la disparition progressive, dans les discours et les pratiques, de « la question du pouvoir » (Bacqué, *Ibid.*). Dans le travail de soin et l'accompagnement social, le changement de perspective implique d'« aller au-delà de la notion de participation des personnes au sens classique du terme. L'objectif n'est plus seulement pour elles de « prendre part », mais d'être réellement impliquées dans des processus de décision, de développement du pouvoir d'agir. » (Gomez, Jaeger, 2019, p.40),

Ces équivoques se retrouvent lorsqu'il s'agit de la participation des personnes aux innovations sociales qui les concernent. La conception dominante de l'innovation sociale tend à privilégier une approche individuelle, voire instrumentale de l'implication des usagers. La participation est considérée comme une ressource dans le cadre de la mise en place de politiques sociales plus actives et plus efficaces. L'accès aux services sociaux est de plus en plus conditionné à

un engagement des bénéficiaires et à une évaluation quantifiée de leurs parcours. Dans l'approche plus radicale de l'innovation sociale, la participation a une dimension collective qui va au-delà de la seule amélioration du bien-être individuel et de la vie quotidienne des populations. Le renforcement du pouvoir d'agir des personnes interpelle les relations de pouvoirs inhérentes aux situations d'exclusion, de discrimination ou de marginalisation de groupes sociaux. Les dynamiques individuelles d'estime de soi et de développement des compétences s'inscrivent dans le cadre de collectifs d'expression, de revendication et d'expérimentation, conditions d'une reconnaissance institutionnelle du caractère innovant d'initiatives locales. D'où une attention particulière aux passerelles entre innovations sociales et mouvements sociaux (Laville, 2014 ; Moulaert, 2017).

La troisième constante repérable tient à la nature du changement institutionnel envisagé, au-delà d'une amélioration locale et incrémentale des services sociaux. Une grande partie des innovateurs sociaux adoptent une posture pragmatique. Ils cherchent avant tout à faire émerger, reconnaître et développer une initiative dans un secteur ou un territoire donné en tenant compte de l'environnement institutionnel existant. Ils n'ont pas la prétention de changer les représentations, normes, règles et financements qui encadrent leurs pratiques. Chercher à construire un « écosystème » favorable à l'innovation sociale (Sibille, 2016) est commun aux conceptions dominantes et radicales. Mais selon des perspectives différentes. L'approche dominante se rallie au mot d'ordre du changement d'échelle qui induit toute une série de changements culturels et réglementaires : tournant entrepreneurial dans la création et la gestion de services sociaux, acception des règles de la concurrence dans les services d'intérêt général, recherche d'investisseurs privés complémentaires aux financements publics, évaluation quantitative voire monétaire des résultats par la mise en place d'indicateurs de performance, etc. L'ensemble de ces réformes conduisent potentiellement à une transformation substantielle de l'administration historique de l'État social. L'approche plus radicale s'inscrit dans un horizon à moyen terme de transformations et d'émancipations sociales. Il passe par une gouvernance plus démocratique des politiques sociales où les usagers, les professionnels et les bénévoles sont pleinement reconnus comme des acteurs légitimes dans l'expression de leurs besoins et de leurs aspirations comme dans l'expérimentation d'initiatives locales. Au-delà de la reconnaissance du caractère innovant de telle ou telle pratique, cette perspective privilégie une co-construction des connaissances comme du cadre réglementaire et de financements propres à l'innovation sociale. Elle propose un approfondissement de l'agenda progressiste où

l'universalité des droits et l'égalité d'accès se double d'un droit à l'initiative et d'une réelle participation des professionnels et usagers à l'action sociale.

La dernière divergence est la présence d'un regard et d'un discours critique des promoteurs de l'innovation sociale sur la nouvelle gestion publique et de l'austérité budgétaire qui touchent plus ou moins intensément les politiques sociales en Europe. Le renouveau de la thématique de l'innovation sociale s'inscrit dans les suites de la crise de 2008 qui, après une première phase de questionnements sur les représentations économiques dominantes, n'a pas véritablement remis en cause l'agenda des réformes néo-libérales. L'aggravation des inégalités, de la précarité et de la pauvreté dans de couches importantes de la population n'a pas changé la donne, du moins en Europe. Au contraire, l'endettement des États pour sauvegarder le secteur bancaire, éviter l'effondrement de l'activité économique et faire face à des besoins sociaux croissants ont accéléré l'imposition de programmes d'austérité et accentué la mise en place des réformes structurelles recommandées par les principales institutions internationales (Union européenne, FMI, etc.). Or, le rythme et la trajectoire du retour aux équilibres budgétaires et du désendettement n'ont pas seulement été conditionnés à une flexibilisation accrue du marché du travail mais ont, selon les pays, directement ou indirectement, affecté des politiques sociales. Comme le montrent des recherches récentes sur les services sociaux en Europe (Martinelli *et al.*, 2017), les processus divers de retranchement quantitatif des politiques sociales par ciblage accentué des publics ou par augmentation de la part payée par les usagers, de désengagement de l'État comme producteur direct de services, de décentralisation des compétences sans compensation intégrale des financements, de mise en concurrence et d'ouverture à des opérateurs privés sont plus ou moins à l'œuvre dans de nombreux pays européens. L'ampleur de ces évolutions est évidemment contrastée selon les services sociaux considérés et les modèles historiques d'État-providence. Le modèle dit scandinave n'est pas épargné par les tendances à la marchandisation et à la privatisation dans les services aux personnes âgées (Anttonen, Karsio, 2017), même s'ils demeurent fortement régulés et financés par l'État visant à assurer un accès et une couverture universels aux services. À l'autre extrême, la situation est particulièrement dramatique dans les pays d'Europe du Sud où les politiques d'austérité économique ont fragilisé, voire remis en cause, un processus de construction d'une offre de services sociaux des années 1990 et 2000. La baisse des allocations sociales comme des financements dans les domaines de l'aide aux personnes âgées, de la petite enfance ou de la lutte contre les exclusions peuvent conduire à des phénomènes de « refamiliarisation » et « recommunatarisation » des soins aux personnes vulnérables. Par-delà les différences

historiques et structurelles entre États sociaux en Europe, le processus de convergence et l'horizon politique d'un rattrapage des pays du Sud vers une meilleure couverture et un meilleur accès aux services sociaux semble interrompu.

Depuis 2008, les politiques budgétaires d'austérité et de compétitivité ont coexisté avec un intérêt et un soutien croissants à l'innovation sociale. Dans ce contexte, les conceptualisations de l'innovation sociale doivent être positionnées. La conception dominante de l'innovation sociale tend à intérioriser comme une contrainte sinon comme une opportunité les impératifs de rationalisation, d'efficacité, voire de réduction des dépenses sociales. Autrement dit, faire mieux avec moins d'argent public est l'un des défis à relever pour les innovateurs sociaux. D'une certaine manière, ils participent aux objectifs économiques de croissance, d'attractivité et de compétitivité en contribuant à limiter, voire à réduire le taux de prélèvement obligatoire, présenté comme insoutenable face à la concurrence de pays émergents aux systèmes de protections sociales moins généreux. L'intériorisation de la contrainte macro-économique conduit à faire de l'efficacité un critère d'innovation sociale : conditionnalité renforcée des financements à la mesure quantitative et monétaire des impacts sociaux, partenariats public-privé à même d'attirer des investisseurs privés, marchandisation des services sociaux par ouverture à des opérateurs privés lucratifs et généralisation de la commande publique. D'une certaine manière, la sphère du social n'échappe pas au processus de destruction créatrice, cher à Schumpeter. Une nouvelle génération d'entrepreneurs et de services est appelée à venir bousculer, sinon se substituer, aux acteurs historiques du social hérité de la période fordiste.

L'approche radicale conçoit l'innovation sociale comme le vecteur d'une contestation de l'agenda néo-libéral et des réformes structurelles qui affectent les politiques sociales en Europe. Autrement dit, l'innovation au niveau organisationnel ou territorial est indissociable d'une expression critique sur les arbitrages budgétaires des gouvernements et plus généralement sur les incidences des politiques d'austérité sur les budgets sociaux. L'idée est que l'on ne peut promouvoir des solutions locales de manière isolée sans tenir compte de leurs incidences sur les services sociaux, certes traditionnels, mais socialement utiles aux populations. La coexistence de programmes de soutien à l'innovation sociale avec des politiques de rationalisation et de marchandisation, voire de restructuration de politiques sociales comme dans certains pays d'Europe du Sud, appellent des positionnements qui articulent expérimentations socio-économiques et revendications politico-institutionnelles. Par exemple, la création de centres de santé communautaires, humanitaires et/ou autogérés en Grèce (Adam and Papatheodorou, 2014) au tournant des années 2010 pour faire face au délitement de

l'hôpital public et aux difficultés croissantes d'une partie de la population pour accéder aux soins primaires (Kentikelenis *et al.*, 2014)<sup>352</sup>, constitue un cas de figure emblématique. Donnant lieu à des innovations sociales quant à l'approvisionnement et à l'usage des médicaments, à l'accueil des migrants, à une gouvernance participative associant professionnels de santé, usagers et bénévoles, ces centres se sont divisés sur l'acceptation ou non de financements européens (FSE) au moment même où la « troïka »<sup>352</sup> recommandait des coupes drastiques dans le budget de la santé. Par ailleurs, les promoteurs de plusieurs centres de santé ont participé aux mouvements contestataires des programmes d'austérité soulignant que leurs innovations n'avaient pas vocation à se substituer de manière durable ni aux défaillances des politiques de santé, ni à la déstructuration du système hospitalier.

#### *Une polarisation à interpréter en contexte*

La montée des présentations antagonistes de l'innovation sociale est symptomatique d'une certaine visibilité et maturité du débat sur l'innovation sociale. Elle demeure en partie heuristique dans la mesure où les conceptions dominantes et radicales de l'innovation sociale ne constituent pas deux paradigmes incommensurables (Montgomery, 2016) mais deux pôles à partir duquel il est possible d'établir un continuum de pratiques. Elles constituent deux balises à interpréter en contexte au regard des coalitions d'acteurs en présence et des référentiels de politiques publiques concernées. La comparaison des études de cas menés en Europe montre que selon les contextes nationaux ou sectoriels, les situations ne sont pas pleinement opposées. Si l'exemple des centres de santé en Grèce illustre une capacité à articuler innovation sociale et mouvements sociaux, d'autres initiatives comme des habitats participatifs pour personnes âgées en Finlande (Jolanki, Vilkkö, 2015) témoignent des possibilités d'intégration négociées dans le cadre d'un volet d'innovation dans les politiques du logement ou de soutien aux personnes âgées. Enfin, la comparaison montre l'inégale capacité de systèmes locaux d'innovation sociale à généraliser, au-delà d'incontestables réussites locales, des transformations institutionnelles à différentes échelles. La diversité des pratiques constatées dans les recherches européennes invite à préserver une approche pluraliste et critique des innovations sociales.

### **II.2.3.5. La diffusion de l'innovation sociale**

L'inégale capacité des innovations sociales à essaimer au-delà de leur secteur ou territoire amène engager une réflexion sur les modalités de diffusion de l'innovation sociale qui a donné

---

<sup>352</sup> Dans le cadre de la crise des dettes de la zone euro, la troïka était composée de trois institutions : la Commission européenne (CE), la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI).

lieu à la coordination d'un numéro de *Sociologies pratiques* sur cette problématique (Fraisie, Bucolo, Moisset, *op. cit.*).

Pour certains reprenant la distinction schumpétérienne entre invention et innovation, seules les innovations sociales qui induisent des changements institutionnels mériteraient ce qualificatif. Alors que la diffusion de l'innovation technologique est fortement marquée par le rôle de l'entrepreneur, la commercialisation sur le marché, la standardisation des produits et la recherche d'économie d'échelle, l'innovation sociale invite à revisiter les formes d'appropriation par les acteurs et les institutions. Si le discours dominant de l'innovation sociale insiste sur le nécessaire changement d'échelle (*scaling-up*) reprenant le vocabulaire communément utilisé dans l'accompagnement et le financement des *start-up*, l'approche transformatrice évoque plus volontiers les potentiels de changements institutionnels et sociaux des initiatives. Pour autant, dans un cas comme dans l'autre, les conditions et les modalités de la diffusion sont rarement précisées.

La diffusion de l'innovation sociale a été analysée comme un processus non linéaire (Richez-Battesti, 2015). Elle invite à le penser différemment d'un modèle diffusionniste (exploration, sélection, exploitation) inspiré de l'adoption d'un standard technologique ou d'une mise sur le marché d'un nouveau produit. Plusieurs auteurs insistent sur la dimension contextuelle et contingente de l'innovation sociale allant jusqu'à affirmer que « le processus d'émergence conditionne la diffusion sur le territoire » (Besançon, 2015). L'importance des agencements locaux et des médiations institutionnelles conduit à une prise de distance vis-à-vis des formes de généralisation des innovations qui relèveraient de l'essaimage ou de la réplique de pratiques normalisées et standardisées d'un territoire à l'autre. Pour autant, la vision par étapes d'un cycle de vie de l'innovation allant de l'identification des besoins à la levée de fonds, de la mise en place d'un prototype faisant l'objet d'une phase test à sa mise en marché, puis sa duplication sur d'autres territoires, imprègne encore fortement certaines politiques territoriales de l'innovation, au point de penser l'innovation sociale sur ce modèle (Billeaudeau, Dewynter, 2015).

Peu d'auteurs s'aventurent donc à présenter un modèle standard de généralisation de l'innovation sociale, mais certains identifient et caractérisent des trajectoires plurielles de propagation. Ainsi, Nadine Richez-Battesti distingue trois dynamiques de diffusion différenciées : la première relève de l'informalité et du bricolage ; la seconde s'appuie sur des politiques publiques (dispositifs de soutien et de promotion, aide à l'essaimage et au

changement d'échelle) ; la troisième repose sur des réseaux institutionnalisés et de fédérations qui mettent en place des chartes, des labels, des guides et d'autres outils de formalisation.

Cette caractérisation de plusieurs modalités de la diffusion peut conduire à la construction d'une typologie des modèles de développement des entreprises sociales. À partir de critères principalement organisationnels, Anne-Claire Pache et Géraldine Chalencon (2007) ont ainsi identifié quatre stratégies de changements d'échelle. La première est la simple « dissémination » d'idées et de pratiques inspirantes par des porteurs de projet n'ayant aucun liens juridiques et financiers direct avec les fondateurs de l'initiative innovante. Les épiceries solidaires<sup>353</sup> sont classées par les chercheuses dans cette catégorie. La seconde stratégie est un « essaimage souple » par la formalisation de liens (adhésion, charte, propositions) entre organisations indépendantes reliées à une tête de réseau. Les structures qui correspondent à ce modèle sont par exemple le réseau des jardins de Cocagne<sup>354</sup>. La troisième est un « essaimage par franchise » sur le modèle de création de structures juridiquement autonomes mais répondant contractuellement à des objectifs, à des outils et à des fonctionnements sous contrôle d'une association mère. Envie<sup>355</sup> ou Habitat et Humanisme se sont développés suivant cette modalité de diffusion. La dernière stratégie est celle d'une « duplication centralisée » par la création par la structure fondatrice de filiales ou antennes locales disposant de peu d'autonomie juridique et financière. L'ADIE<sup>356</sup> relève de ce modèle. Notons que la « croissance externe » reposant sur l'acquisition ou fusion entre associations existantes n'est pas mentionnée.

Au-delà de modalités plurielles de diffusion, il est possible de repérer des conditions de la généralisation de l'innovation sociale. D'abord, l'importance des acteurs et des dispositifs de médiation et de traduction pour construire des coalitions de partenaires qui font valoir l'innovation dans différents milieux économiques et sociaux ; ensuite, des processus d'apprentissage collectif territorialisés qui permettent une sélection et une adaptation des éléments génériques d'une innovation aux singularités territoriales de son implantation. Enfin,

---

<sup>353</sup> « Une épicerie solidaire se présente comme un commerce de proximité classique, elle permet à un public en difficulté économique de réaliser ses courses et de choisir les produits qu'il souhaite consommer, en proposant des denrées de qualité entre 10% à 30% de leur valeur marchande. », définition disponible le 21 août 2019 sur <https://andes-france.com/nos-actions/les-epiceries-solidaires/qu-est-ce-qu-une-epicerie-solidaire/>

<sup>354</sup> Un Jardin de Cocagne produit un maraîchage biologique vendu en circuit court (panier) et utilisé en tant que support pédagogique et de remobilisation pour des personnes éloignées de l'emploi.

<sup>355</sup> La fédération Envie rassemble cinquante structures d'insertion qui collectent, réparent, recyclent et revendent des déchets d'équipements électriques et électroniques français collectés. Elles font de ces activités de développement durable un support d'insertion professionnelle.

<sup>356</sup> L'association Adie finance, conseille et accompagne les entrepreneurs dans la création et le développement de leur activité. <https://www.adie.org/>.

la diffusion de l'innovation sociale relève moins d'un processus de sélection par le marché que d'une hybridation de ressources marchandes avec des ressources non marchandes ou non monétaires. Florence Degavre *et al.* (2015) ont mis en avant le rôle clé des « engagements réciprocaires », qu'ils prennent la forme de l'engagement personnel des entrepreneurs, de la mobilisation des salariés ou des usagers dans des projets qui font sens, de la participation de bénévoles. La réciprocité se retrouve aussi dans le temps consacré par les développeurs informatiques sur leur lieu de travail à la communauté du logiciel libre (Vicente, 2015). Reste que la mauvaise prise en compte de la diversité des ressources mobilisées, à l'intérieur des organisations porteuses comme dans les politiques de soutien à l'innovation, peut conduire à l'épuisement de la ressource réciprocaire. Moteur dans l'émergence d'innovation sociale, elle peut devenir un frein à sa diffusion si les conditions de son renouvellement ne sont pas prises en compte.

Dernier aspect à souligner, le rôle du chercheur dans la construction de la légitimité de l'innovation sociale concourt à sa diffusion. Il n'est pas rare que des économistes ou des sociologues participent à la sélection et à la qualification des innovations à travers la participation à des dispositifs de recherche-action. Ils opèrent un travail de traduction facilitant des dynamiques multi-acteurs qui favorisent une caractérisation et un accompagnement propice à sa diffusion. Ces démarches interrogent la posture du chercheur. La co-construction de dispositifs locaux d'évaluation, l'implication active des innovateurs dans la diffusion et la capacité des chercheurs à conjuguer activités de recherche et activités de transfert (Chochoy, 2015).

### **II.2.3.6. Conclusion**

Mes réflexions sur l'innovation sociale se situent dans le prolongement des travaux pionniers des chercheurs québécois du CRISES (Bouchard, Klein, Lévesque,), des études européennes coordonnées par Frank Moulaert ou des publications françaises (Richez-Battesti *et al.*, 2012 ; Besançon *et al.*, 2013 ; Laville *et al.*, 2014). Mes contributions peuvent être situées à plusieurs niveaux. Premièrement, la mise en perspective historique des équivoques définitionnelles relatives à l'innovation sociale. La périodisation proposée distingue les années 2000 où l'innovation sociale s'affirme comme objet de recherche légitime et enjeu de politique publique face à la prégnance théorique et politique du paradigme de l'innovation technologique. Dans ce contexte, les différences conceptuelles étaient jugées secondaires et souvent présentées comme complémentaires. Les positions deviennent plus polarisées et critiques dans les années 2010 au



fur et à mesure que l'innovation sociale a progressivement été intégrée dans les discours, l'agenda et les dispositifs des pouvoirs publics à différentes échelles. Une seconde contribution est l'analyse de l'innovation sociale comme nouveau domaine de politique publique et non plus seulement comme revendication de la société civile ou comme un processus purement organisationnel. Considérer l'innovation sociale comme une nouvelle technique de politique publique, notamment de modernisation des politiques sociales, nous a conduit à interroger le soutien, parfois l'injonction, à l'innovation dans un contexte où de fortes contraintes budgétaires pèsent en Europe sur les services sociaux. Les chercheurs insistent plus sur les différences que sur les similarités entre différentes acceptions de l'innovation sociale. Sur le plan méthodologique, les enjeux consistent moins à proposer la « bonne » définition que de comprendre comment se construit, dans tel secteur ou tel territoire, une représentation dominante de l'innovation sociale portée par un écosystème d'acteurs. Cette problématisation rejoint la proposition méthodologique d'Adalbert Evers d'internaliser la dimension normative de l'innovation sociale pour comprendre les modalités et critères de qualification, de sélection et de financement de telle initiative. Dès lors, les approches dominantes et radicales sont des balises qui permettent de situer les positionnements et les pratiques des acteurs publics et privés et d'apprécier le caractère pluraliste ou exclusif de l'innovation sociale. La dernière contribution concerne l'enjeu d'une problématisation spécifique de la diffusion de l'innovation sociale en formulant l'hypothèse de trajectoires plurielle et non linéaire. Sujet encore peu traité dans la littérature, il appelle à des recherches complémentaires.

## **II.3. Les politiques d'accueil des jeunes enfants et de l'aide à domicile : une perspective historique et comparative.**

Un dernier champ de recherches concerne l'évolution des modes de gouvernance et de régulation des politiques sociales au travers de plusieurs recherches et publications sur les modes d'accueil des jeunes enfants et les transformations du secteur de l'aide à domicile aux personnes âgées. Ce volet de mes recherches n'est pas déconnecté des travaux sur l'ESS du fait notamment de la présence des associations, en France comme dans d'autres pays européens, non seulement comme composante historique de l'offre de services aux populations mais, de manière variable selon les périodes et les contextes, comme agent d'innovation sociale et acteurs d'une gouvernance locale des services sociaux.

### **II.3.1 De l'aide a domicile aux services à la personne : une perspective historique et comparative de la place des associations.**

#### **II.3.1.1. Les travaux sur l'aide à domicile et les services à la personne**

Mes recherches sur l'aide à domicile aux personnes âgées se situent dans le prolongement des travaux sur les services de proximité (Laville, 1992), les services sociaux (Laville, Nyssens, 2001) et les services à la personne (Devetter, Jany-Catrice, Ribault, 2009). Nous reviendrons dans cette partie sur ces différentes dénominations historiques révélatrices des changements de régulations d'un secteur aux périmètres institutionnels discutés.

Mes contributions peuvent être scandées en quatre moments. Le premier correspond à la tentative de mettre en évidence, à partir d'une approche critique des externalités, des bénéfices collectifs spécifiques des organisations du tiers secteur, en particulier les associations (Fraisie, *et al.*, 2001a). Les résultats de ce travail sont restitués dans la partie sur l'utilité sociale des associations et de l'ESS (II.2.2.). Cependant, il est possible de tirer de cette discussion critique deux enseignements utiles pour cette partie sur l'aide à domicile et les services à la personne. Sur le plan institutionnel, la caractérisation des bénéfices collectifs des organisations non lucratives d'aide à domicile répondait dès les années 1990 à une interrogation croissante des pouvoirs publics. Il s'agissait aussi bien au niveau national qu'europpéen de réfléchir sur l'opportunité d'élargir le secteur des interventions à domicile à de nouveaux services et de l'ouvrir aux organisations lucratives. Certes, les entreprises étaient encore peu présentes en

France et en Europe dans ce secteur relevant selon les pays d'arrangements institutionnels historiques entre les familles, les associations et les pouvoirs publics (Degavre, Nyssens, 2012). Mais les comparaisons internationales ont montré que, malgré leur origine associative, les services à domicile formalisés et régulés aux personnes âgées n'étaient aucunement préservés d'une progression du secteur privé lucratif, favorisée par le développement d'un « quasi-marché » comme en témoignait au début des années 2000 les analyses de l'exemple anglais (Kendall, 2001). Sur le plan théorique, l'approche, même critique, des externalités a montré ses limites pour appréhender les contributions plurielles des associations. Dépendant de son cadre néo-classique d'origine qui les considère comme des échecs du marché, l'identification et la mesure des externalités conduisent à privilégier les effets économiques et à sélectionner ceux qui peuvent être monétisables. Une critique équivalente (Vatan, 2016) est d'ailleurs formulée à l'égard de la notion de quasi-marché. Nous la discuterons dans la mise en perspective de nos travaux.

La seconde contribution est plus significative. Fruit d'une collaboration entre des chercheurs du CRIDA et du Clersé<sup>357</sup>, la recherche intitulée « De l'aide à domicile aux services à la personne : enjeux, mutations et paradoxes » (Devetter, Fraisse, Gardin, Gounouf, Jany-Catrice et Ribault, 2008)<sup>358</sup> a été conduite entre 2006 et 2008, une période charnière pour apprécier les bouleversements institutionnels à l'œuvre. En effet, l'enquête se déroulait lors de la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne proposée par Jean-Louis Borloo (ensuite appelé plan Borloo). Au nom d'une promesse de création d'emplois, ce plan reconfigurait le périmètre d'un secteur et en autorisait l'entrée aux entreprises privées lucratives, ouvrant à une concurrence avec les organismes publics et associatifs. La recherche combinait une analyse statistique sur le nombre d'emplois créés et leur qualité et une analyse qualitative par entretiens semi-directifs<sup>359</sup> auprès des responsables et salariés d'organismes public, associatif et privés lucratifs.

Les conclusions (Fraisse, 2008b) étaient critiques sur la politique des services à la personne. D'abord, la dynamique de création d'emplois constatée était attribuable aux mécanismes déjà existants de solvabilisation de la demande que constituaient la montée en charge de l'allocation

---

<sup>357</sup> Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé) est une unité mixte de recherche de l'Université de Lille, de l'Université littorale Côte d'Opale et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) (UMR 8019).

<sup>358</sup> Laurent Fraisse, Laurent Gardin et Marie-France Gounouf étaient les chercheurs du CRIDA, François-Xavier Devetter, Florence Jany-Catrice et Thierry Ribault ceux du Clersé.

<sup>359</sup> 85 entretiens semi-directifs menés, enregistrés et retranscrits auprès de salariés, employeur-association, employeur-entreprise privée en région Nord-Pas de Calais et Île-de-France.

personnalisée autonomie (APA)<sup>360</sup> et la revalorisation des déductions fiscales pour les particuliers employeurs. Les effets propres du plan Borloo étaient discutables. Surtout, les discours sur le gisement d'emplois se souciaient trop peu de la qualité des emplois proposés, Le contraste était saisissant entre une communication offensive des pouvoirs publics sur le « boom » des emplois de services à la personne et le peu de préoccupations pour juguler la précarité d'emplois à temps très partiel, faiblement rémunérateurs et avec des perspectives limitées d'augmentation salariale. D'ailleurs, les procédures d'agrément ou de certification censées assurer la professionnalisation des organismes prestataires et la qualité des services n'intégraient pas à l'époque dans leur référentiel la qualité de l'emploi. Une autre critique portait sur l'englobement, sous l'appellation de services à la personne, des soins pour des personnes fragiles (garde à domicile de jeunes enfants et aide aux personnes âgées en perte d'autonomie) et de services domestiques dits de confort pour les particuliers actifs (ménage, bricolage, aide informatique, etc.). Elle se traduisait par des tensions sur l'intermédiation entre professionnels et bénéficiaires (Fraisie, Gounouf, 2008a), ces derniers étant, selon les situations, qualifiés de clients, d'usagers ou de personnes aidées.

Si le rapport confirmait la progression de mécanismes marchands dans la régulation des services sociaux déjà constatés dans les années 1990 (Enjolras, 1995. Laville, Nyssens, *op.cit.*), notre contribution qualifiait d'enchevêtrement de régulations la coexistence entre la logique de création d'emploi attribuée aux services à la personne par la puissance publique et la logique sociale de la prise en charge de personnes fragiles de l'aide à domicile. Elle soulignait qu'au-delà de la mise en concurrence des organismes lucratifs, non lucratifs et de l'emploi direct au nom de la liberté de choix de l'utilisateur-consommateur, le télescopage entre l'inscription de l'aide à domicile dans la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et le plan Borloo sur les services à la personne juxtaposait deux référentiels de politiques publiques. De ce point de vue, la construction d'un quasi-marché demeurait problématique tant du point de vue de sa cohérence que de ses effets. De ce travail, nous proposons de restituer ici une analyse socio-historique de la coexistence entre différents modes de régulations (II.3.1.2).

Dans un troisième moment, cette complexité institutionnelle française a été mise en exergue à la fin des années 2000 à l'occasion d'une comparaison des régulations des services d'aide aux

---

<sup>360</sup> Entrée en vigueur en France au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est une mesure sociale en faveur des personnes âgées et dépendantes. Elle constitue un droit universel dont l'objet est la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie. Elle permet de bénéficier des aides et services nécessaires à l'accomplissement des actes essentiels de la vie. C'est une aide personnalisée qui répond aux besoins particuliers de chaque bénéficiaire. Elle concerne aussi bien les personnes âgées résidant à domicile que les personnes âgées hébergées en établissement Cette mesure remplace la prestation spécifique dépendance (PSD).

personnes âgées dans quatre pays européens (Belgique, France, Italie, Royaume-Uni), recherche coordonnée par Marthe Nyssens, professeure d'économie à l'université catholique de Louvain. L'expertise sur la situation française a été assurée avec mon collègue Laurent Gardin. Cette mise en perspective européenne a permis une meilleure caractérisation des quasi-marchés dans l'aide à domicile au regard des régimes historiques du *care* (Gardin, Nyssens, Minguzzi, 2010). Dans un article coécrit avec Stéphane Nassaut (2010), nous avons étudié le rôle croissant que joue l'évaluation dans la gouvernance des services à domicile en Europe. L'introduction de quasi-marchés dans plusieurs pays européens va de pair avec un processus d'autonomisation de la fonction d'évaluation qui devient un véritable outil de régulation de la concurrence. Une analyse comparée des situations en Belgique, France et Royaume-Uni, tant de la demande que de l'offre de services, mettait en évidence les tensions récurrentes dans les objectifs de l'évaluation (qualité des services, maîtrise des budgets sociaux, création d'emploi), la faible prise en compte de la qualité de l'emploi ainsi que les limites des dispositifs standardisés d'évaluation au regard de la rhétorique du libre choix de la personne âgée. Les résultats de travail comparatif sont présentés dans la partie II.3.1.3.

Le dernier moment a été la coordination avec Francesca Petrella d'un séminaire de recherche en 2010 et 2011 confrontant les travaux de plusieurs chercheurs français<sup>361</sup> et donnant lieu à la publication d'un ouvrage collectif (Petrella, 2012). Ma contribution fut la corédaction de l'introduction (Fraisie, Petrella, 2012) et la coécriture d'un chapitre sur le rôle historique des associations dans l'enchevêtrement de régulations en France (Fraisie, Gardin, 2012). C'est sous l'angle des capacités de résistance et d'innovation des associations face aux changements institutionnels que les résultats de ces travaux sont présentés (partie II.3.1.4). La pluralité des stratégies associatives témoignait à la fois d'une capacité d'adaptation des associations à de nouveaux cadres réglementaires et financiers mais au prix d'une fragilisation de la spécificité de l'identité associative dans le secteur de l'aide à domicile.

### **II.3.1.2. De l'aide à domicile au service à la personne : l'enchevêtrement des modes de régulation**

Dans le prolongement des travaux sur les services de proximité (Enjolras 1994, Laville, Nyssens 2001), une première recherche collective (Devetter, Fraisie *et al.*, 2008) souligne les

---

<sup>361</sup> Les séances du séminaire ont rassemblé Annie Dussuet (Université de Nantes), Laurent Fraisie (LISE, CNAM), Laurent Gardin (Université de Valenciennes-le Hainaut), Francesca Petrella (LEST, Aix-Marseille Université), Nadine Richez-Battesti (LEST, Aix-Marseille Université), Emmanuelle Puissant (Université de Grenoble), Florence Jany-Catrice (Clersé, Université de Lille).

mutations socio-économiques du passage de l'aide à domicile aux services à la personne. Intitulée « L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusion et paradoxes. », cette étude montrait combien, l'appellation « services à la personne » institutionnalisée par le Plan Borloo<sup>362</sup> relevait d'un « coup de force » statistique et politique. « L'homogénéisation interservices » (Jany-Catrice, Lefèbre, 2012) a délibérément conduit, à des fins de création d'emplois (annonce de la création de 500 000 emplois en trois ans), à regrouper les services d'aide aux personnes vulnérables (en particulier les personnes âgées en perte d'autonomie), historiquement assurés par des structures associatives, avec un ensemble large d'activités, incluant des services de confort (travaux ménagers, assistance informatique, soutien scolaire, etc.). Les services aux personnes fragiles se sont retrouvés en partie indifférenciés au sein d'un vaste ensemble de services aux particuliers.

Dans des travaux antérieurs, quatre grands types de régulations socio-économiques avaient été analysés pour les services de proximité (Laville, 1996) et notamment l'aide aux personnes âgées (Laville, Nyssens, 2001). Une partie de notre contribution (Fraise, Gardin, 2012) a consisté à comprendre comment cette typologie de régulation construite à la fin des années 1990 évoluait et se reconfigurait dans les années 2000.

Rappelons que la *régulation tutélaire* caractérisait une situation où les pouvoirs publics nationaux, en particulier les organismes de sécurité sociale que sont les caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie, puis à partir des années 1960 la caisse d'assurance vieillesse, ont joué un rôle de plus en plus central dans l'institutionnalisation de services historiquement construits dans une logique d'entraide par des associations. De l'agrément et des modalités de financement d'organismes prestataires d'aide à domicile (associations, CCAS<sup>363</sup>) à la reconnaissance progressive de professions (diplôme, formation, convention collective) en passant par la catégorisation des publics pouvant bénéficier d'une aide et de la sectorisation des territoires d'intervention, la régulation tutélaire va à la fois se nourrir des expériences associatives pionnières puis imposer de manière descendante un cadre réglementaire et de financement qui tendait à réduire le rôle régulateur de ces dernières.

À partir des années 1980, les pouvoirs publics ont commencé à introduire par étapes successives de nouvelles régulations qui se sont juxtaposées et ont fragilisé la régulation tutélaire. Dans un contexte de chômage structurel des personnes peu qualifiées, une régulation par le traitement

---

<sup>362</sup> C'est ainsi qu'est communément appelée la Loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, loi proposée par Jean-Louis Borloo.

<sup>363</sup> Centre communal d'action sociale (CCAS).

social du chômage et l'insertion s'est construite avec l'objectif de répondre à la fois aux enjeux de création d'emplois et aux demandes sociales insatisfaites. Un discours politique globalisant va agglomérer des tendances sociodémographiques et socio-économiques selon la séquence suivante : la féminisation du marché du travail et le vieillissement de la population ont fait naître de nouveaux besoins sociaux qui appelaient la structuration d'une offre de services et la professionnalisation de nouveaux métiers accessibles à des populations peu qualifiées. Face aux conséquences de la désindustrialisation des années 1970 et 1980, la tertiarisation des emplois dans les services relationnels répondait en partie aux priorités des politiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle. D'une relation d'aide visant à mieux intégrer les personnes fragiles dans la cité, les services à domicile sont devenus un gisement d'emplois. Cette régulation d'insertion a donné lieu à une création institutionnelle, la figure du « particulier-employeur » (loi Seguin n° 87-39 du 27 janvier<sup>364</sup>, loi Aubry n° 91-1323 du 30 décembre 1991 relative aux emplois familiaux<sup>365</sup>). Les intervenantes à domicile n'étaient plus nécessairement salariées d'une association ou d'un CCAS mais directement embauchées par des particuliers. Dans un double objectif de lutte contre le travail dissimulé (femmes de ménage, *baby-sitters*) et d'insertion, les pouvoirs publics ont ainsi encouragé l'emploi direct ou de gré à gré, y compris pour des personnes âgées ou handicapées, à travers des dispositifs incitatifs de déductions d'impôts, et de simplification administrative comme le chèque emploi-services (aujourd'hui CESU). Ce fonctionnement constitua une rupture avec le modèle précédemment construit ; les intervenants changeaient de convention collective en n'étant plus des salariés d'associations mais des particuliers-employeurs ; ce sont ces derniers qui ont bénéficié de l'appui direct des pouvoirs publics à travers un financement de la demande et non plus de l'offre.

Cette régulation instaure une première déstabilisation du référentiel associatif historique non seulement par la mise en concurrence de deux modes de régulation (tutélaire pour les associations prestataires ou d'insertion pour les emplois de gré à gré), mais aussi par la diversification des modes d'intervention des associations. C'est en 1987 qu'ont été créées les associations mandataires. Contrairement aux associations prestataires, elles ne sont pas les

---

<sup>364</sup> La Loi Séguin de janvier 1987 institue une exonération des charges patronales et fiscales pour développer l'emploi direct auprès des particuliers dans deux domaines : enfants de moins de 3 ans et personnes âgées de plus de 70 ans. En outre, elle crée les services mandataires (la personne âgée qui est l'employeur donne mandat à une association pour une prestation de services d'aide à domicile et la gestion de la relation d'employeur à l'employé entre la personne âgée et l'aide à domicile).

<sup>365</sup> Cette loi instaure le premier cadre législatif incitatif de développement des emplois familiaux (vocable de l'époque pour les services à la personne) assorti de dispositions d'exonération fiscale pour les particuliers employeurs de gardes d'enfants, femmes de ménage, gardes à domicile pour une personne âgée ou un handicapé, soutiens scolaires, des aides pour les courses ou encore des aides pour l'entretien du jardin.

employeurs directs. Elles jouent un rôle d'intermédiaire entre l'intervenante à domicile et le particulier-employeur tant dans l'évaluation des besoins au domicile de la personne, la mise en relation avec une personne qualifiée, la rédaction d'un contrat de travail, l'encadrement et le suivi professionnel ou la médiation en cas de conflits. En 1987, ont aussi été reconnues les associations intermédiaires qui ont un double objectif d'insertion des personnes en difficulté et de création de nouvelles activités parmi lesquelles les services aux particuliers.

La *régulation concurrentielle subventionnée* a été repérée dès les années 1990. Elle cherchait à introduire une certaine concurrence entre les prestataires de service et à solvabiliser les particulier-employeurs par des déductions fiscales. Si les entreprises ont pu intervenir dans ce secteur à partir de 1996 et créer leur propre syndicat au sein du CNPF<sup>366</sup>, la solvabilisation de la demande a profité avant tout à l'emploi de gré à gré. La régulation concurrentielle s'est trouvée confortée au moment de la mise en place de l'allocation personnalisée autonomie (APA) en 2002 par la réaffirmation du principe de libre choix de son mode d'intervention par l'usager-allocataire. Si l'APA a satisfait en partie les revendications des associations par l'instauration d'un droit à une prise en charge publique de la dépendance, elle a maintenu que les bénéficiaires de cette allocation puissent faire appel à une pluralité d'intervenants, y compris via l'emploi direct.

Les entreprises commerciales ont pu faire leur entrée dans le marché des services aux personnes en 1996 mais la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 tendait à privilégier les organismes autorisés pour les personnes fragiles. Il a donc fallu attendre le plan Borloo pour que l'entrée des entreprises lucratives dans ce secteur soit pleinement encouragée. Le plan Borloo de 2005 n'a pas atténué les tensions qui traversaient le secteur. Il ajoutait plutôt des éléments de complexification du paysage par l'introduction de nouveaux intermédiaires entre l'offre et la demande (les enseignes), d'instance de régulation (ANSP<sup>367</sup>), de moyens de paiement (CESU<sup>368</sup>), d'organismes agréés (entreprises privées lucratives). Loin de préciser le dénominateur commun entre des activités très disparates, il élargissait la liste des services en brouillant un peu plus la distinction entre les services dits de *care* auprès de publics fragiles (enfants, personnes âgées,

---

<sup>366</sup> Créé en 1945, le Conseil national du patronat français (CNPF) a été remplacé en 1998 par le Mouvement des entreprises de France (Medef).

<sup>367</sup> L'Agence nationale des services à la personne (ANSP), créée par le décret du 14 octobre 2005 est un établissement public à caractère administratif chargé de promouvoir le développement et la qualité du secteur des services à la personne en France. Elle a été dissoute par le décret du 2 juillet 2014.

<sup>368</sup> Outil de simplification administrative, le chèque emploi service universel (CESU) est devenu une offre simplifiée pour les particulier employeurs afin de déclarer sur Internet l'embauche et la rémunération d'un salarié à domicile pour des activités de service à la personne.



malades, etc.) et des services dits de confort. Loin de fixer des limites à l'emploi direct, il le renforçait potentiellement avec le CESU et l'allègement des charges sociales. Loin de clarifier les conditions d'intervention des organismes de service à la personne, il accentuait la mise en concurrence entre l'agrément qualité délivré par les directions de l'emploi (Direccte) et l'autorisation relevant des conseils départementaux en introduisant un droit d'option entre les deux procédures. Mais c'est surtout dans les conditions d'accès à l'APA que le plan Borloo a ouvert le secteur de l'aide à domicile à la concurrence. Avec l'agrément qualité en 2005, l'État permet la possibilité aux entreprises, au nom du libre choix de l'allocataire d'accéder aux publics fragiles.

À partir de 2006, les entreprises vont s'implanter durablement dans le secteur. Alors qu'en 2008, l'activité des entreprises privées se chiffrait à 25 millions d'heures d'intervention, soit 11% de l'activité totale des heures rémunérées par les organismes prestataires (DARES, 2010)<sup>369</sup>, elle représentait 126 millions d'heures d'intervention en 2015, soit 34% de l'activité prestataire (DARES, 2017)<sup>370</sup>. Le nombre d'entreprises agréées a plus que triplé passant de 4000 entreprises agréées en 2008 à 11 230 en 2015 (hors micro-entrepreneurs). Sur la même période, si, avec 207 817 100 d'heures d'intervention en 2015, la part des associations reste la plus importante parmi les organismes prestataires, celle-ci a baissé de près de 30 000 millions d'heures depuis 2008. En outre, les activités des entreprises se sont diversifiées. D'abord, positionnées sur les services dits de confort aux particuliers, notamment le petit jardinage et le baby-sitting, elles interviennent aussi auprès des personnes âgées et des personnes handicapées, domaine traditionnel d'intervention des associations et des organismes publics.

Les recherches menées au tournant des années 2010 ont mis en évidence une instabilité politique et institutionnelle croissante. Les années 2000 se sont en effet distinguées par un brusque mouvement de balancier entre les tentatives d'ancrage de l'aide à domicile dans l'action médico-sociale ouvert par la loi 2002-2 de janvier 2002 et les logiques de mise en concurrence et de banalisation induites par le plan Borloo en 2005, toujours dans une optique d'exploitation de gisements d'emplois. Cette instabilité tient à un enchevêtrement toujours plus complexe de régulations. La régulation tutélaire exercée historiquement par les organismes de protection sociale a continuellement diminué au fur et à mesure que le financement de l'APA par les conseils départementaux a remplacé le financement de la caisse d'assurance retraite et de la

---

<sup>369</sup> Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), « Les services à la personne : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008 », n° 20, avril 2010.

<sup>370</sup> DARES, « Les services à la personne en 2015, Une baisse continue de l'emploi par les particuliers employeurs », n° 11, Février 2017.

santé au travail (CARSAT<sup>371</sup>). La régulation d'insertion se trouve freinée par la baisse régulière du nombre de particuliers employeurs du fait du plafonnement des déductions fiscales intervenu en 2010. En 2015, 57% des heures étaient effectuées par des salariés directement embauchés par un particulier contre 71% en 2008 (DARES). La régulation concurrentielle entre associations et entreprises lucratives s'est intensifiée notamment dans les grands centres urbains à forte concentration de ménages à haut revenus, mais elle varie fortement d'un département à l'autre. En effet, selon les politiques des départements, le régime de l'autorisation et les conditions d'accès aux heures financées par l'APA sont plus ou moins ouverts aux entreprises commerciales.

Pour autant, les espoirs mis dans la loi 2002-2 autour d'une régulation territoriale conventionnée entre les conseils départementaux et les associations d'aide à domicile ont vite été déçus. Les procédures d'autorisation et de tarification n'ont pas été le support d'un partenariat autour d'objectifs partagés et d'une négociation tarifaire individualisée qui tienne compte des spécificités des activités associations. Le financement des heures APA reposait sur le principe d'une tarification dont les montants et les conditions relevaient d'un dialogue de gestion annuel entre les conseils départementaux et les organismes autorisés qui étaient principalement des associations. Rappelons que la tarification est un mode de financement hérité du secteur de l'action sociale et médico-sociale que la loi 2002-2 élargit aux services d'aide à domicile<sup>372</sup> entrant dans le champ de l'autorisation. C'est un instrument de subventionnement particulier non assimilable à un prix marchand (Vatan, 2016) mais relevant d'une procédure de financement et d'estimation collective des coûts liés à la production de services collectifs. Les principes fondamentaux de la tarification sont : la prise en charge totale des coûts de production, la reconnaissance des qualifications des travailleurs dans ces coûts de production, et la double opposabilité du tarif à la fois pour le producteur et pour le financeur du service (Vatan, 2016). Les tarifs appliqués sont négociés et individualisés. Ils peuvent donc varier selon les organismes autorisés en fonction de la nature des services rendus, du degré d'autonomie des personnes accompagnées et de la qualification des professionnels.

Face aux conséquences de la crise de 2008 et des évolutions sociodémographiques, les conseils départementaux ont dû faire face à une croissance des besoins sociaux et du financement des

---

<sup>371</sup> Les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) sont des organismes du régime général sécurité sociale de France métropolitaine ayant une compétence régionale. Les CARSAT ont succédé, au 1er juillet 2010, aux caisses régionales d'assurance maladie (CRAM)

<sup>372</sup> Les décrets des 22 octobre et 26 novembre 2003 ont précisé qu'un délai de 5 ans était consenti aux services à domicile pour régulariser leur situation en terme d'autorisation et pour engager les démarches nécessaires à leur tarification par les Conseils généraux.

allocations (APA, AAH<sup>373</sup>, RSA<sup>374</sup>) dont ils ont la charge alors même que les compensations de l'État pour transfert de compétence n'étaient pas à la hauteur. Les processus de décentralisation des compétences ne se sont pas systématiquement accompagnés de transfert de moyens financiers. « *Le local welfare state* n'est parfois pour le centre qu'une manière de se décharger de ses responsabilités financières » (Merrien, 1997, p. 115). Aussi, certains départements vont reporter la contrainte budgétaire sur les tarifs pratiqués avec une tendance à la baisse du montant des plans d'aide et au transfert de la responsabilité des pertes et profits aux organismes prestataires (absence de reprise automatique des déficits). Nombre d'associations autorisées et de fédérations du secteur ont alors interpellé les pouvoirs publics sur des pratiques répandues de sous-tarifcation au regard des coûts des services qui ne permettait pas de répondre aux exigences d'accès de tous les publics, de qualité des services et d'amélioration des conditions de travail.

### **II.3.1.3 Le quasi-marché en France : une mise en concurrence des modes de régulations autant qu'une compétition entre modes d'interventions et organismes prestataires.**

Cet enchevêtrement des modes de régulations dans les services d'aide à domicile a été approfondi par l'étude des enjeux et modalités d'évaluation dans la gouvernance des quasi-marchés dans l'aide à domicile en Europe (Fraisie, Nassaut, 2010). Une analyse comparée des situations en Belgique, en France et au Royaume-Uni, tant de la demande que de l'offre de services, met en évidence les tensions récurrentes dans les objectifs de l'évaluation (qualité des services, maîtrise des budgets sociaux, création d'emploi), la faible prise en compte de la qualité de l'emploi ainsi que les limites des dispositifs standardisés d'évaluation au regard de la rhétorique du libre choix des personnes aidées.

La comparaison avec les situations belge et anglaise permettait de faire ressortir la complexité et les incohérences des régulations des services à la personne « à la française ». En Belgique, il y a d'un côté l'aide familiale vers les publics fragiles, qui relève d'une régulation tutélaire en réglementant et en finançant des services non marchands (publics ou non lucratifs), et de l'autre l'aide-ménagère qui laisse place à une régulation quasi-concurrentielle entre prestataires publics, privés non lucratifs et lucratifs dans le cadre d'un financement direct de la demande par le titre service. Dans la situation anglaise, la politique ne concerne que les services aux

---

<sup>373</sup> Allocation aux adultes handicapés (AAH).

<sup>374</sup> Revenu de solidarité active (RSA).

personnes en perte d'autonomie. Elle se rapproche plus du modèle théorique du quasi marché. Un système public de notation de la qualité de l'offre sur la base d'enquête des autorités locales auprès des usagers a été instauré. Un *case manager* joue un rôle d'intermédiation non seulement dans l'évaluation des conditions d'éligibilité et des besoins de la personne en perte d'autonomie mais aussi dans le conseil et l'orientation vers un organisme prestataire.

Par comparaison, la complexité institutionnelle de la situation française tient à un mélange d'éléments de régulation tutélaire (agrément, tarification, sectorisation, subvention de l'offre, etc.), de régulation concurrentielle (liberté tarifaire et d'implantation, solvabilisation de la demande, « libre choix » des modes d'intervention et des organismes agréés) et d'arrangements territoriaux entre les institutions (les conseils départementaux) et les organismes prestataires d'aide à domicile. En fait, loin d'organiser une concurrence entre organismes prestataires selon un cadre réglementaire et tarifaire commun et des mécanismes de solvabilisation équitable, la France a mis en concurrence des modes d'interventions (prestataire, mandataire, emploi direct) et des modes de régulations (tutélaire, d'insertion, concurrentielle).

### *L'évaluation de la demande*

Les services d'aide à domicile sont des services sociaux relationnels et personnalisés. Au moins trois caractéristiques des services d'aide à domicile peuvent justifier le recours à des dispositifs intermédiaires d'évaluation des besoins et de leur conversion en demande solvable.

La première caractéristique se manifeste par l'incertitude sur la qualité même de la prestation de service inhérente à un service fortement relationnel (Butte-Gerardin, 1999 ; Messaoudi 2007). La qualité de l'aide à domicile n'obéit pas uniquement à l'exécution de tâches prédéterminées en fonction de normes standardisées, mais dépend de la qualité de la relation entre le prestataire et la personne âgée, qui repose sur une relation interpersonnelle. Cette « personnalisation » de la relation de service implique de prendre en considération des éléments d'appréciation « subjectifs » de la qualité qui peuvent difficilement être appréhendés avant la réalisation du service lui-même.

La seconde caractéristique tient au fait que les services à domicile sont souvent destinés à des personnes fragiles (dépendance, maladie, handicap, etc.). Pour diverses raisons tenant aussi bien à des détériorations psychiques importantes, des troubles cognitifs, qu'à des appréhensions affectives et psychologiques à reconnaître des incapacités à faire soi-même, la décision des personnes vulnérables à signaler un besoin d'aide et à formuler une demande explicite est le résultat d'un processus parfois complexe où peuvent intervenir la famille, des proches ou des

professionnels. Les raisons du recours à une aide à domicile et la sélection de tel ou tel prestataire sont alors plus le résultat d'une construction collective que d'un choix individuel.

La troisième caractéristique renvoie à la solvabilisation de la demande. Le coût du service à domicile est cher. Il ne peut que très rarement être entièrement pris en charge par des particuliers, mais implique souvent des financements socialisés pour solvabiliser la demande sous diverses formes (allocation, aide sociale, exonérations fiscales ou de charges sociales). Selon que le mode de solvabilisation relève ou non d'une prestation destinée à une personne en perte d'autonomie, la contribution de la collectivité aura ou non pour contrepartie une évaluation externe de l'état de besoin de la personne aidée par un intermédiaire professionnel (*care manager*, équipe médico-sociale). À l'exception des régimes d'État social de type universaliste (Esping-Andersen, 1990) où tous les citoyens qui sont dans une même situation de besoin ont un droit égal accès au service, l'évaluation se double généralement dans les pays étudiés ici d'une appréciation des ressources au regard des conditions d'éligibilité à une aide.

En France, l'évaluation de la demande est à la fois celle de la solvabilité et du degré d'autonomie de la personne. Historiquement, la fonction d'évaluation des besoins avait été construite par les associations d'aide à domicile sous la régulation tutélaire. La mise en place de l'APA (Allocation Personnalisée Autonomie) a conduit à une autonomisation et à une externalisation de l'évaluation. Une équipe médico-sociale intervient préalablement à la mise en place du service et estime sur la base d'une grille d'évaluation nationale (la grille AGGIR<sup>375</sup>), la perte d'autonomie de la personne. Elle élabore un plan d'aide qui définit la nature de l'intervention, le nombre d'heures qui varie avec le degré de perte d'autonomie constaté et le niveau de revenu. L'existence d'un dispositif de qualification de la demande, avec intervention d'un tiers professionnel et mise en place d'une convention standardisée de mesure (Messaoudi, 2007), est censée permettre de réduire l'incertitude et les possibles controverses entre personnes aidées, aidants, prestataires et financeurs sur la nature et le volume des besoins.

Ce type d'intermédiation pose cependant des questions. Premièrement, ces équipes médico-sociales ont souvent une double fonction d'évaluation du degré de perte d'autonomie de la personne aidée et, dans le même temps, de fixation d'un niveau d'allocation ouvrant à des heures d'intervention, ce qui n'est pas sans susciter des interrogations quant à l'objectif

---

<sup>375</sup> La grille nationale Aggir permet de mesurer le degré de perte d'autonomie du demandeur de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elle sert à déterminer si le demandeur a droit à l'APA et, s'il y a effectivement droit, le niveau d'aides dont il a besoin. Les degrés de perte d'autonomie sont classés en 6 groupes dits "iso-ressources" (Gir). À chaque Gir correspond un niveau de besoins d'aides pour accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne.

réellement poursuivi par l'autorité publique : évaluation des besoins et/ou maîtrise d'un nombre d'heures d'intervention plus ou moins contingenté ? Deuxièmement, le cas français est problématique en termes d'équité, puisque l'évaluation des besoins par un tiers n'est pas une obligation uniquement relative à un niveau de perte d'autonomie de la personne accompagnée mais dépend également du mode d'intervention sélectionné (prestataire, mandataire<sup>376</sup>, emploi direct) et de la solvabilisation du service (APA, déduction fiscale). Les personnes en perte d'autonomie et aux revenus aisés ayant recours aux déductions fiscales (en cas d'emploi direct du travailleur) peuvent échapper ainsi à toute évaluation externe de leur besoin.

### *L'évaluation de l'offre*

L'instauration d'un quasi-marché conduit également à des dispositifs spécifiques de qualification et d'évaluation de l'offre jugés nécessaires à l'instauration et au fonctionnement de la concurrence. Il s'agit d'abord de réguler les conditions d'entrée sur le marché à travers des procédures d'agrément qui sont d'autant plus complexes que l'ouverture à la concurrence signifie souvent une diversification du statut des organisations d'aide à domicile (public, privé lucratif, privé non lucratif), voire des modes d'intervention (emploi direct ou organisme prestataire) comme en France.

Comme pour tous « biens et services singuliers »<sup>377</sup>, l'évaluation de l'offre dans les services d'aide à domicile relève d'une coordination par la qualité qui l'emporte sur la « concurrence par les prix » (Karpik, 2007, p. 51). Plusieurs raisons ont contribué à cette situation :

- le prix des services d'aide à domicile demeure comme pour de nombreux services sociaux largement régulé et tarifé et il est dès lors difficile pour les organismes prestataires de faire de la variation du prix un signal de la qualité ;
- l'incertitude sur la qualité du service est forte dans la mesure où, dans l'aide à domicile pour les personnes fragiles, le bien est un « bien d'expérience », la qualité tenant en partie à une interaction personnalisée entre l'aide à domicile et la personne aidée. La part de coproduction du service donne une prime aux qualités relationnelles de l'intervenant (confiance, écoute, convivialité, savoir-être) qui sont plus difficilement formalisables que

---

<sup>376</sup> En mandataire, la personne qui travaille à domicile est salariée du particulier chez qui elle intervient. Mais l'ensemble des formalités administratives liées à l'emploi, ainsi que le recrutement et le placement du personnel sont des prestations assurées par un organisme intermédiaire, dit mandataire.

<sup>377</sup> Pour Lucien Karpik (2007), les biens et services singuliers sont définis par la combinaison de trois notions : la multidimensionnalité, l'incommensurabilité et l'incertitude.

les caractéristiques techniques de l'intervention. Cette partie « sur mesure » rend difficilement standardisable la qualité de la relation de service ;

- la faible professionnalisation des métiers d'aide à domicile. L'insuffisante généralisation des diplômes et des conventions collectives ainsi que l'absence de réseaux professionnels organisés ne permettent pas de constituer une régulation corporatiste et professionnelle (à l'image des médecins, des avocats ou des infirmières) à même de garantir aux usagers un certain niveau de qualité.

La France se caractérise par un quasi-marché reposant sur une faible et inégale évaluation publique de l'offre. La diversité de modes d'intervention (mode prestataire, mandataire et emploi direct) entraîne des formes d'évaluation et de contrôle différentes. Ainsi, l'emploi direct ne fait l'objet d'aucune évaluation publique. L'exercice du métier d'aide à domicile chez un particulier ne suppose aucune forme d'agrément contrairement par exemple aux assistantes maternelles dans le secteur de la petite enfance. La coexistence entre emploi direct et organismes de service à la personne soumis à autorisation ou agrément par les pouvoirs publics conduit à une inégale qualification des services. L'objectivation et la comparaison des services au regard de critères de qualité par les pouvoirs publics comme pour les particuliers s'avèrent dès lors problématique. Ensuite, la France combine des dispositifs publics et privés plus ou moins contraignants pour qualifier l'offre « ex-ante » ainsi que par la faiblesse d'évaluation « ex-post ». L'évaluation et la qualification de l'offre reposait sur deux dispositifs publics : l'autorisation relève du secteur médico-social et l'agrément a été facilité par une politique de création d'emplois dans les services à la personne. À ces dispositifs publics s'ajoutait l'incitation du plan Borloo à la mise en place de dispositifs privés de mise en relation de l'offre et de la demande (les « enseignes nationales ») et enfin la mise en place de labellisations et de certifications dont l'adoption demeure volontaire et ne donne lieu à aucun avantage réglementaire ou fiscal. L'évaluation ex-post qui est coûteuse et suppose un personnel administratif compétent ne semble pas avoir été investie, en France, comme une fonction de régulation majeure par les pouvoirs publics. L'inégale vérification des agréments qui s'effectuent, par choix politique (permettre aux entreprises d'entrer sur le secteur) ou par insuffisance de personnel administratif conduisait à un traitement administratif des dossiers plus qu'à une évaluation qualitative du service sur le terrain.

### *Articulation de l'offre et de la demande*

Sur un quasi-marché, les usagers sont supposés s'aider des dispositifs d'évaluation de la demande et de l'offre présentés ci-dessus afin de fonder un choix raisonné : en théorie, grâce à l'intervention d'un tiers-évaluateur, les personnes en perte d'autonomie formulent leurs besoins et révèlent leurs préférences avant de sélectionner un prestataire sur base des dispositifs de qualification de l'offre qui réduisent, de leur point de vue, l'incertitude quant à la qualité des services fournis.

En France, l'enchevêtrement des objectifs de création d'emplois et d'efficacité des services sociaux a conduit à une situation intermédiaire où une évaluation publique de la demande, qui s'est renforcée avec le succès de l'APA, coexiste avec une inégale et faible évaluation de la qualité de l'offre. Contrairement à certains pays, il n'y a ni *case manager*, ni dispositif obligatoire d'intermédiation entre l'offre et la demande. Ainsi, le tiers-professionnel (équipe médico-sociale) qui réalise l'évaluation des besoins n'intervient théoriquement pas dans l'évaluation et le choix d'un service. Il convient par conséquent de souligner la conception paradoxale de la rationalité des personnes en perte d'autonomie. Si ces personnes ne sont pas jugées aptes à évaluer par elles-mêmes leurs besoins sans l'intervention d'un tiers, elles sont en revanche considérées comme étant en capacité de choisir seules parmi les prestataires d'aide à domicile et de comparer *a priori* les garanties qu'ils offrent en termes de qualité des services. Souvent livrée à elle-même, la personne âgée a recours à une multiplicité de tiers plus ou moins choisis, plus ou moins institutionnels et plus ou moins intéressés.

La création de dispositifs formels censés faciliter la sélection de l'offre (enseignes nationales, publicité, Internet) semblait difficilement prendre le pas sur les dispositifs informels et personnels (bouche à oreille). En dernière instance, la sélection par des personnes vulnérables d'un service repose sur les vecteurs de confiance que constituent leurs réseaux personnels de proximité et les réseaux professionnels. L'organisation d'un marché repose donc davantage sur les médiations souvent informelles de proches ou de professionnels de santé qui participent à la personnalisation de la mise en relation de services, plutôt que sur une intermédiation officielle de l'offre et de la demande à même de hiérarchiser les services en fonction de la qualité.

#### **II.3.1.4. Du rôle historique des associations dans la construction du secteur de l'aide à domicile au risque de leur banalisation progressive**

Historiquement, les politiques publiques ont largement été le produit d'une interaction entre acteurs associatifs et puissance publique. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'État s'est



appuyé sur les associations et les collectivités territoriales pour construire les régulations du champ de l'aide aux personnes âgées et d'aide-ménagère. Les associations n'ont pas été seulement le creuset de nouvelles activités de services, mais ont largement contribué à la définition des valeurs, des normes, des règles et des financements qui ont progressivement structuré le champ de l'aide à domicile.

À partir des changements intervenus dans les années 1980, les résistances associatives à un glissement des politiques sociales vers des politiques de l'emploi se conjuguent alors avec une réelle capacité d'innovation et de diversification qui explique le développement de l'activité associative alors même que sa prédominance dans l'offre de service est fortement contestée par la montée en charge de l'emploi direct par des particuliers employeurs. En réaction, cette période donne lieu à des tentatives de compréhension des spécificités associatives (Enjolras, 1995 ; Gounouf, 2001) et des garanties qu'elles apportent en matière de professionnalisation, de relations à la personne aidée et de qualité de service.

Malgré des réticences manifestes des associations historiques (par exemple ADMR, Adessadomicile, UNA)<sup>378</sup> à l'émergence de nouvelles formes d'interventions associatives plus tournées vers la création d'emploi et l'arrivée de nouveaux acteurs (associations mandataires, associations intermédiaires), les acteurs historiques vont progressivement s'adapter à cette nouvelle donne en développant par leur propre service mandataire, voire pour certaines des associations intermédiaires. Ce processus de résistance/adaptation va s'accélérer avec l'instauration des emplois familiaux. Le développement et la concurrence croissante de l'emploi en gré à gré par un particulier employeur a contribué dans les années 1990 à une réaffirmation des spécificités associatives. Leur rôle d'intermédiation entre la personne âgée et l'aide à domicile était présenté comme le « plus associatif » (Gounouf, document interne CRIDA).

Durant les années 1990, la réaffirmation d'un modèle associatif, alors même que les modes d'intervention se diversifiaient et que s'affirmait une concurrence inter-associative, n'a donc été possible que par la conceptualisation des caractéristiques d'une intermédiation associative (Gounouf, Dussuet, 2012) entre l'offre et la demande. La professionnalisation des emplois et la prise en compte de la personne âgée sont des spécificités associatives par rapport à une intervention en gré à gré. Cette position s'est trouvée fragilisée dans les années 2000 dès lors que les politiques de solvabilisation, de marchandisation et de structuration de l'offre allaient

---

<sup>378</sup> Aide à domicile en milieu rural (ADMR) a été créée en 1945 et fédère 2 700 associations locales. Adessadomicile est issu de la fusion en 2009 de fédérations anciennes. Elle regroupe près de 400 associations. Fondée en 1970, Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA) compte 800 structures issues de l'économie sociale et solidaire ou du service public.

promouvoir le libre choix de l'usager-client, la désectorisation et la liberté d'établissement ainsi que l'entrée significative des entreprises à but lucratif.

*La place des associations dans les services à la personne : entre spécificité et banalisation*

Les réformes des années 2000 (APA, puis plan Borloo) ont accéléré les processus de banalisation des acteurs et des pratiques associatives qui ont été également analysées (Fraise, Petrella, 2012). La banalisation apparaît tout d'abord au niveau politique et rhétorique. L'ouverture aux entreprises privées et l'adoption de différents instruments renforçant la mise en concurrence conduisent progressivement à considérer l'association comme un opérateur de service comme un autre. La gestion désintéressée et le caractère non lucratif du statut ne sont plus présentés comme une garantie de réalisation d'une mission d'intérêt général et de bon usage des fonds publics. La réduction des services d'aide à domicile à un simple produit laissé au libre choix de personnes et de familles, désormais qualifiées de consommateurs, nie les logiques de co-construction entre professionnels et personnes aidées. Au moment même où la notion d'usager est remise en cause dans le travail social (Jaeger, 2016, p.90) car « perçue par beaucoup de personnes en difficulté comme une forme de stigmatisation », son dépassement s'opère par celle de client de plus en plus utilisée par les gestionnaires de services à la personne, y compris associatifs, dans un contexte de concurrence accrue. La banalisation apparaît enfin à travers un discours politique soutenant le développement des services à la personne. Ils tendent à rendre invisibles les associations par une disqualification de leurs pratiques. En effet, la rhétorique officielle conduit non seulement à éliminer toute référence discursive aux associations désormais noyées dans le bain des organismes agréés et autres gestionnaires de services, mais aussi à encourager la recherche de gains de productivité et de rentabilité dans la production des services, qualifiant parfois les pratiques des associations d'« amatrices » car porteuses de modèles de professionnalisation autres qu'industriels et marchands (Ribault, 2008).

Avec la mise en place de l'APA, puis le plan Borloo, l'intermédiation associative est relativisée, voire perd de sa centralité. De la détection initiale d'un besoin d'aide à domicile à son évaluation et à sa qualification en demande, un nombre croissant d'intermédiaires et de dispositifs sont apparus en amont de la mise en relation de l'offre et de la demande. L'intervention d'un tiers professionnel (équipe médico-sociale des départements) dans la qualification des besoins ainsi que l'apparition de nouveaux dispositifs (enseignes, agrément, certification) de qualification de l'offre sont progressivement venus encadrer et limiter le rôle régulateur des associations entre la professionnelle intervenante et la personne âgée au domicile. D'autant que certaines

entreprises privées lucratives ont commencé à se prévaloir de jouer aussi un rôle de médiation entre l'offre et la demande. Une partie des spécificités de l'intervention associative qui avait été pensée et mise en avant en contrepoint de l'emploi direct par un particulier-employeur dans les années 1990 se trouve contestée, sinon récupérée, par les entreprises.

Mais ce processus de banalisation des acteurs associatifs ne saurait uniquement être attribué à une succession de chocs institutionnels externes auxquels les associations seraient contraintes de s'adapter. Il est en partie le reflet d'évolutions et de la diversification des pratiques associatives. De nombreuses associations adoptent des outils de gestion, modes de gouvernance ou méthodes marketing, proches ou similaires de celles des entreprises privées afin de faire face à la concurrence et de maintenir leur légitimité dans ce nouvel environnement. Le recours croissant par les associations à des démarches de certification de la qualité empruntées au secteur privé, telles que la norme NF services aux personnes ou le référentiel Qualicert, témoigne d'un processus d'isomorphisme normatif. Certaines associations adoptent un modèle de qualité « industriel », fondé sur la productivité du salarié ou sur la définition d'un standard de qualité repris dans un référentiel au sein duquel la performance technique occupe une place importante. Si la présence d'un processus d'isomorphisme institutionnel<sup>379</sup> (DiMaggio & Powell, 1983) permet d'expliquer en partie la banalisation en cours des associations, c'est la fragmentation des pratiques associatives dans le champ des services à la personne qui prédomine.

Face aux évolutions des régulations, certaines associations ont concentré leurs services sur l'aide aux personnes âgées et jouent la carte de la professionnalisation par la qualification et la valorisation salariale, voyant dans la loi 2002-2 de janvier 2002 un cadre protecteur inscrivant définitivement leur activité dans le champ de l'action sanitaire et sociale. D'autres, historiquement positionnées sur l'aide aux personnes vulnérables, développent aujourd'hui des stratégies de diversification des activités et investissent le champ des activités de ménage auprès de couples bi-actifs afin de faire face à la concurrence. D'autres enfin ne relèvent pas du régime de la loi 2002-2 de janvier 2002 mais sont agréées services à la personne et développent, selon qu'elles aient l'agrément simple ou qualité, toute une série d'activités prévues par la loi

---

<sup>379</sup> Pour Powell et Di Maggio, afin de gagner en légitimité dans un champ organisationnel, les organisations vont adopter les mêmes comportements que leur environnement institutionnel, processus qualifié d'isomorphisme, qui peut être, selon eux, de trois types : coercitif, mimétique ou normatif. Les processus coercitifs ont pour origine l'influence d'une autorité reconnue légitime, comme les pouvoirs publics ou la maison mère sur ses filiales, et leur capacité à légiférer.

Si par le passé, nombre d'associations ont fait preuve d'une capacité d'adaptation notable face à l'enchevêtrement des règles et des financements au point de se singulariser comme un acteur multi-positionné (sur le prestataire comme sur le mandataire, sur les services aux personnes fragiles comme sur les services de confort, etc.), nous nous interrogeons sur la compatibilité entre des stratégies des associations diverses avec l'affirmation d'une identité associative commune dans l'espace public. La diversité croissante des positionnements et pratiques des associations questionnait l'unicité du modèle associatif au tournant des années 2010 et mettait plus que jamais à l'épreuve leur capacité collective à influencer plus qu'à subir le cadre institutionnel de leur activité.

#### *Une réaffirmation des plus-values associatives*

Constatant que les associations perdaient le monopole de l'intermédiation entre l'offre et la demande et que leur multi-positionnement fragilisait leur unicité, une proposition de revalorisation des spécificités associatives a été formulée (Petrella, Fraisse, 2012). Nombreuses sont les associations qui maintenaient des formes spécifiques d'intervention : activités prioritaires auprès des personnes fragiles, co-production de la relation d'aide avec la personne aidée et son entourage, accessibilité et ancrage territorial, professionnalisation et qualité de l'emploi, intermédiation entre l'offre et la demande. Globalement ces éléments d'un référentiel associatif ne sont pas nouveaux. Mais ils demeurent dominants spécifiques aux positionnements associatifs même s'ils sont largement fragilisés. Si nombre d'auteurs parlent à juste titre de stratégies de résistance, cela n'empêche pas de repérer des innovations émergentes.

#### *Un ciblage sur les personnes fragiles*

La tendance à la diversification des activités associatives vers des services de confort est certes plus marquée que pour les organismes publics comme les CCAS. Cependant, l'aide aux personnes âgées demeure de loin l'activité principale de la grande majorité des associations qui avaient moins diversifié leur service que les entreprises privées lucratives. Certaines associations ont d'ailleurs fait le choix d'une spécialisation sur l'aide à domicile, dans le prolongement de la loi de janvier 2002. Il témoigne *a minima* de l'attachement à inscrire leur activité dans un référentiel d'action sociale et des pratiques issues d'une éthique de la solidarité. Centrer l'ensemble de ses activités sur les personnes fragiles a été qualifié de logique « patrimoniale distinctive » (Jany-Catrice, Lefebvre, 2012) en ce qu'elle cherche à consolider un référentiel associatif en misant sur le régime d'autorisation. Son efficacité est très locale et fortement aléatoire car dépendante d'abord de l'existence de politiques des conseils généraux accommodants, dans un contexte de fortes pressions sur les budgets sociaux. Privilégier l'offre

prestataire et le régime d'autorisation relève pour les départements d'un choix politique susceptible de contestations de la part de politiques et d'institutions publiques, qui encouragent la diversification et la mise en concurrence des organismes et des modes d'intervention dans le cadre des services à la personne. La soutenabilité d'une telle politique dépend aussi largement de la centralité ou des acteurs associatifs au regard de l'histoire et des configurations territoriales. La capacité des acteurs associatifs à influencer sur les politiques publiques et à maintenir une position dominante sur l'offre, l'intensité concurrentielle des entreprises, la distribution des revenus des populations ou le caractère plus ou moins urbain du territoire, sont autant de variables qui permettent d'expliquer la viabilité d'une telle stratégie.

#### *La centralité de la personne aidée et la co-production de la relation de service*

L'expression des besoins de la personne aidée est un processus complexe. Il est à la fois associé et participant à l'activité de service. Il s'inscrit dans une relation d'usage, dont l'objectif est de « faire avec » (différent de l'aide sociale classique). Cette relation nécessite de laisser une certaine autonomie dans le travail des salariés et une place à l'adaptation mutuelle entre le prestataire et la personne aidée, ce qui entraîne l'établissement de contrats contenant une part d'incomplétude (Puissant, 2012). En effet, si une partie du contenu des tâches à effectuer et le temps nécessaire à leur réalisation peuvent être définis *a priori* dans un « contrat », une autre partie des tâches est indéfinissable et difficilement quantifiable. La logique des intervenants vise à ajuster le service aux besoins de la personne aidée, et à gérer l'imprévu. Cette définition incomplète des tâches se heurte à une logique d'industrialisation du service, dont l'objectif est de dégager des gains de productivité en améliorant les performances techniques de l'activité de service. Le risque est que cette dimension de co-construction et de co-production du service, inscrite dans une « relation d'usage » et ne se traduisant que dans un contrat « incomplet », ne soit pas prise en compte dans les démarches de certification (Petrella, Richez-Battesti, 2010). Les compétences professionnelles doivent prendre en compte les compétences relationnelles de l'intervenant à domicile et être intégrées dans l'organisation du travail et des plannings.

#### *Une fonction d'intermédiation renouvelée entre l'offre et la demande de service*

Les associations ont historiquement joué un rôle important dans la construction d'une fonction d'intermédiation entre l'offre et la demande de service. Une fonction renouvelée d'intermédiation associative se situe dans une forme de « gouvernance médiatrice » du service (Dussuet, 2012), qui est à l'œuvre dans la négociation de la demande avec la personne âgée car ce stade est déterminant pour l'organisation du travail. De l'acceptation des missions découleront, en effet, la définition des horaires de travail, la détermination du planning et le

nombre de déplacements, qui sont autant d'éléments qui vont influencer les conditions de travail des salariés. Cette gouvernance médiatrice se traduit par exemple par le refus de prester des interventions d'une demi-heure, voire d'un quart d'heure, car ce temps extrêmement court ne permet pas de développer une relation d'aide, qui vise à construire une interaction, une adaptation conjointe entre le prestataire et l'utilisateur, au-delà de l'acte technique demandé (lever une personne, faire sa toilette, mettre un plat dans le micro-onde et installer la personne à table, etc.). Cette gouvernance médiatrice apparaît également dans la gestion des plannings qui permet de limiter le stress des intervenantes à domicile, leurs déplacements et de réduire le nombre de personnes différentes intervenant au domicile d'un même usager... Enfin, cette gouvernance médiatrice se traduit dans la manière dont est conçu et mis en œuvre le plan de formation des salariés.

La deuxième spécificité de la fonction d'intermédiation associative analysée par Annie Dussuet apparaît à travers l'organisation d'un collectif de travail, qui se concrétise notamment par l'existence de locaux et de temps spécifiques favorisant l'expression des salariés et la discussion sur le travail d'aide à domicile dans toute sa complexité, tant sur le plan de la coordination des interventions que sur le plan psychique et émotionnel. L'organisation de réunions d'équipe, les temps de formation et la mise en place d'un dispositif de soutien professionnel grâce au suivi des salariés par un psychologue participent également à l'émergence de ce « collectif de travail ». Celui-ci contribue à une régulation du travail nécessaire à la préservation de la santé des professionnels et, plus globalement, à la qualité des emplois et des services rendus.

#### *Une accessibilité sociale et territoriale*

La forme de localisation des activités associatives a, historiquement, été largement portée par les groupes de bénévoles, d'utilisateurs et de professionnels en réponse aux besoins locaux des populations plus que de la solvabilité de la demande. La recherche d'un équilibre territorial des activités s'est trouvée largement confortée et amplifiée par la logique de sectorisation des politiques sociales. De fait, l'activité associative était répartie de manière relativement homogène et coordonnée.

À l'inverse, l'implantation territoriale des entreprises se réalise de façon très sélective, en privilégiant d'abord les grands centres urbains, et s'exerce dans un contexte non plus de coopération, mais de concurrence. La recherche d'une taille de marché critique et d'une concentration de clientèle aux revenus suffisamment élevés pour bénéficier des déductions d'impôts sur les services de confort conduit à une polarisation géographique de l'offre privée

lucrative. Celle-ci n'est pas sans lien avec la liberté d'implantation encouragée par le plan Borloo en rupture avec le principe de sectorisation. Si certaines associations n'hésitent pas à jouer la concurrence territoriale et à venir s'implanter sur le territoire de consœurs, en localisant et en diversifiant leurs activités hors du périmètre historique d'intervention, d'autres maintiennent des arrangements locaux ou des logiques de réseaux pour juguler la concurrence au risque de se voir taxer d'ententes illicites.

### **II.3.1.5. Une mise en perspective de mes travaux au regard de l'état des connaissances**

Mes travaux sur l'aide à domicile et les personnes âgées sont historiquement situés entre 2006 et 2012. Il est intéressant de confronter leurs résultats au regard des évolutions institutionnelles récentes, de problématiques complémentaires, des débats théoriques actuels. Après avoir rapidement présenté les références à mes publications, j'aborde deux problématiques esquissées mais insuffisamment approfondies : la régulation territoriale de l'aide à domicile et les politiques de tarifications des départements. Elles permettent de mieux saisir les enjeux des dernières évolutions institutionnelles liées à la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) dont nous avons pu mesurer les potentielles incidences à l'occasion d'une étude récente sur la Métropole européenne de Lille. Enfin, nous terminerons par une discussion théorique récente relative à la pertinence du concept de quasi-marché pour comprendre le processus de marchandisation de l'aide à domicile.

#### *Références des publications sur l'aide à domicile et les services à la personne*

Sur le plan du référencement, mes publications sont citées (Gallois 2012b, p. 37 ; Vatan, 2016, p. 2) parmi celles (Enjolras, 1995, Laville, Nyssens, 2001, Gardin *et al.*, 2010, Degavre, Nyssens, 2012) qui analysent la tendance à la marchandisation de l'aide à domicile. Plus spécifiquement, certains articles (Fraise, Nassaut, 2010) sont associés à ceux qui conceptualisent les évolutions institutionnelles en termes de quasi-marché (Vatan, *Ibid.*). L'intermédiation historique des acteurs associatifs et publics entre professionnels et personnes âgées, voire leur rôle de prescripteur et de filtrage, est également reprise dans une approche de la régulation concurrentielle en termes de proximité institutionnelle et organisationnelle (Leroux, Pujol, Rigamointi, 2012, p. 419). La mise en évidence de l'insuffisante prise en compte de la qualité de l'emploi dans les politiques publiques est également retenue (Gallois, 2012a, p. 161), en particulier l'inégale qualification de l'offre et la professionnalisation des métiers entre les organismes prestataires et l'emploi direct. Enfin, les enjeux des procédures

d'évaluation interne et externe de l'activité des organismes d'aide à domicile comme instrument de régulations du secteur sont également mentionnés, soit pour souligner l'introduction de démarche de certification de la qualité (Maisonasse, Petrella, Richez-Battesti 2012, p. 68) en complément des contrôles administratifs usuels, soit pour pointer les limites des démarches standardisées d'évaluation de la qualité à saisir la dimension relationnelle et personnelle de la relation d'aide (Degavre, Nyssens, 2012).

### *Les régulations territoriales de l'aide à domicile*

Sur le plan des problématiques esquissées mais insuffisamment approfondies, il est intéressant de mentionner des travaux plus récents. C'est notamment l'hypothèse d'une régulation départementale des services à la personne venant progressivement compléter une régulation étatique en retrait. Alors que l'analyse en termes de systèmes locaux de protection sociale (*local welfare system*) a été testée pour l'accueil des jeunes enfants (cf. la partie suivante II.3.2.) sur l'approche comparée de la gouvernance locale des politiques de la petite enfance), notre lecture de l'aide à domicile demeurait centrée sur une approche historique et institutionnaliste des réformes nationales. Nos études (Devetter, Fraisse, *op.cit.*) pointaient les variations locales dans l'implantation sélective des entreprises commerciales. Ces dernières privilégient les grands centres urbains à forte concentration de ménages aisés. Cette polarisation géographique de l'offre privée lucrative n'était pas sans lien avec la liberté d'implantation encouragée par le plan Borloo en rupture avec la recherche d'équilibre territorial que privilégiait la logique de sectorisation du secteur social et médico-social. De fait, l'enchevêtrement des régulations entre une politique sociale relevant des conseils départementaux (autorisation des organismes prestataires, conditions d'accès et calcul du montant de l'APA, définition des plans d'aide et modalités et tarification) et une politique de l'emploi relevant des Direccte<sup>380</sup> (agrément des entreprises) ouvrait à des interprétations politiques et des arrangements locaux différenciés entre institutions et organisations. Ainsi, François-Xavier Devetter, Annie Dussuet et Emmanuelle Puissant (2017) ont mis en évidence, en s'appuyant sur les données DADS<sup>381</sup>, les ressorts et les impacts des politiques départementales d'aide à domicile. Les modalités d'attribution et de calcul de l'APA peuvent obéir à des règles diverses avec notamment l'existence d'arbitrages entre le nombre de personnes âgées pris en charge et le montant des tarifs consentis. Du côté de la structuration de l'offre, les politiques d'autorisation et d'agrément varient également, la part des structures autorisées étant très variable d'un département à l'autre.

---

<sup>380</sup> Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

<sup>381</sup> Déclarations administratives de données sociales (DADS).



Dernière variable identifiée, les procédures de tarification sont différentes selon que les conseils départementaux fixent leur tarif « en fonction du service rendu (selon les GIR, les tâches à effectuer, etc.) » ou prennent en compte des coûts réels des organisations. La combinaison de ses facteurs donne lieu à des configurations départementales hétérogènes. La structuration de l'offre selon l'importance relative des opérateurs publics, associatifs, privés lucratifs et des particuliers employeurs à des impacts variables tant sur le niveau des rémunérations que sur l'accès aux prestations. Selon les trois chercheurs, « le rôle du secteur public apparaît fondamental dans la construction d'emplois décents dans le champ de l'aide à domicile » (*Ibid.*, p. 262). L'hypothèse d'une régulation départementale a également été analysée sous l'angle de la capacité des acteurs associatifs à s'auto-organiser territorialement et à coopérer avec les conseils départementaux. À partir d'études de cas, Leroux, Pujol et Rigamonti (2012) ont distingué deux configurations départementales de construction de territoire légitime d'intervention associative fondées sur des proximités institutionnelles et des modalités de coopérations hors marché. Dans la première configuration, la constitution d'une coalition stratégique entre associations historiques face à un conseil général peu favorable au milieu associatif permet le maintien des territoires d'intervention issu de la sectorisation par l'instauration de règles collectives de coopération et d'exclusion des nouveaux entrants. Dans la seconde configuration, les associations locales et les pouvoirs publics collaborent au sein d'une instance de coordination, une plate-forme de services, dont le rôle est de capter la demande et de l'affecter aux associations selon des règles collectives. Même si une tendance à la banalisation de l'offre associative et à un isomorphisme marchand est repérable, l'approche par la régulation territoriale de l'aide à domicile met en évidence des arrangements institutionnels locaux qui impliquent les acteurs associatifs et limitent l'intensité concurrentielle.

### *Les effets des politiques de tarification*

Une limite des analyses conduites au tournant des années 2010 tient rétrospectivement à une surestimation des effets institutionnels de l'ouverture à la concurrence aux entreprises privées lucratives et de la solvabilisation de la demande reposant sur la fiction du « libre choix » des allocataires APA entre modes d'intervention (emploi direct ou organismes prestataires) ou entre structures d'aide à domicile (CCAS, associations ou entreprises privées). Le plan Borloo s'est effectivement traduit, notamment les premières années, par un rythme soutenu de création d'entreprises de services à la personne et de leur activité. Elles sont passées d'un peu moins de 300 entreprises et de 1,2 millions d'heures d'activité annuelle en 2010 à près de

11 560 entités<sup>382</sup> et 126 millions d'heures rémunérées (DARES, 2017). Pour autant, hors des grandes zones urbaines, les effets de la concurrence ont été limités par une segmentation et une spécialisation des activités plus ou moins accentuées en fonction des régulations territoriales mentionnées plus haut. En effet, si la part des activités des entreprises en direction des personnes âgées a progressé entre 2010 et 2015 alors qu'elle baissait pour les associations dans la même période (DARES, *Ibid.*), elle s'est stabilisée à en moyenne un tiers de l'ensemble de leurs activités contre les deux tiers pour les associations et les organismes publics. Les limites des effets de la concurrence sont expliquées par les modalités d'application du régime d'autorisation qui, comme on l'a vu, sont variables d'un département à l'autre et ont parfois été réservés aux seules organismes publics et non lucratifs. Or, l'étude de la commission d'évaluation de l'Assemblée nationale (Cour des comptes, 2014) a montré que dans trois quarts des départements enquêtés, les services autorisés réalisaient plus des deux tiers de l'activité menée au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie. Pour prendre l'exemple du département du Nord, étudié récemment, jusqu'en 2017, soixante-cinq services étaient autorisés et tarifés (soit 25%) avec une grande majorité ayant un statut associatif. Les entreprises relevaient plus de l'agrément qualité.

Surtout, nous avons sous-estimé les effets déstabilisateurs des politiques de tarification des conseils départementaux sur l'économie associative de l'aide à domicile. Certes, la perspective d'une régulation conventionnée entre associations et pouvoirs publics que rendait *a priori* possible la loi 2002-2 était plus présentée comme une potentialité qu'une réalité (Fraisie, Gardin, 2012). En ancrant l'aide à domicile dans le champ de l'action sociale et médico-sociale, la loi de 2002-2 pouvait laisser espérer une tarification conçue comme une procédure de négociation entre pouvoirs publics et structures autorisées qui ait tenu compte à la fois des spécificités des activités (par exemple, l'intervention en milieu rural ou auprès de personnes en situation de handicap, etc.) et d'une estimation des coûts réels de production qui intégrait les efforts de professionnalisation, de qualification et de rémunération des intervenants. On pourrait ajouter le principe d'une tarification horaire qui fait de l'heure d'intervention l'unité de calcul du tarif négocié.

Les effets des pratiques des tarifications des conseils départementaux ont été mal pris en compte. Ils se sont révélés être dans les années 2010 des instruments de rationalisation des coûts et de transformation de l'organisation du travail comme des modes de gestion des associations

---

<sup>382</sup> 18 000 entités si l'on ajoute aux entreprises les micro-entrepreneurs (DARES, 2015,p. 2).

autrement plus puissants que la mise en concurrence avec les organismes privés lucratifs et l'emploi direct. Les contraintes budgétaires qui vont peser sur les départements, à la suite notamment de l'augmentation des diverses allocations (RSA, APA, AAH) conjuguée à la baisse des dotations de l'État en 2014, vont conduire plusieurs conseils départementaux au passage « d'une tarification subventionnelle à une tarification marchande » (Vatan, *Ibid.*, p. 19). La négociation et la définition d'objectifs communs vont progressivement s'effacer derrière des pratiques de fixation unilatérale du tarif ajusté aux limites de l'enveloppe de crédits. De fait, la prise en charge des coûts de production, les reprises de déficit des organismes autorisés et l'opposabilité de la convention collective étaient de moins en moins garantis par la collectivité publique.

En reportant la contrainte budgétaire sur les organismes autorisés, les pratiques tarifaires de plusieurs conseils généraux ont provoqué selon plusieurs fédérations associatives une sous-tarification horaire. Elles ont eu des effets de rationalisation de l'organisation du travail non sans incidences sur la qualité des emplois. La rationalisation des plans d'aide, en général établis par des assistants sociaux du conseil général, a conduit à des temps d'interventions de plus en plus courts et fragmentés. Des interventions d'une demi-heure deviennent fréquentes (et même d'un quart d'heure dans les centres urbains) autour de tâches de plus en plus précises et prescrites (lever ou coucher, préparer un repas, aider à la toilette) réduisant la dimension relationnelle avec la personne aidée au strict minimum. Or, comme le souligne Philippe Chaniel analysant les conséquences du *new public management* sur la relation de soin (2010, p.144), celle-ci « se construit dans le temps (...).Ce qui suppose que les soignants puissent, du moins en partie, être maîtres de ce temps. Or, justement, l'impératif gestionnaire d'optimisation du temps des patients et des équipes soignantes méconnaît et malmène cette temporalité spécifique à la relation de soin. ».

En outre, les efforts de formation et de professionnalisation mis en place dans les années 2000 notamment par les fédérations associatives vont être fragilisés, voire remis en cause, les organismes prestataires n'étant pas toujours en mesure d'assurer les augmentations même modestes des rémunérations qu'induit une montée en qualification du personnel. L'accélération des cadences, le morcellement des tâches, l'augmentation des risques psycho-sociaux combinés à de faibles perspectives d'amélioration des rémunérations expliquent la baisse sensible de l'intérêt que les aides à domicile trouvaient auparavant à leur travail, le *turn-over* chronique du personnel et les difficultés de recrutement accrues des organismes prestataires. Comme l'analysent Sylvain Vatan et Emmanuelle Puissant (2015, p. 2015) : « Le cadre tarifaire ne

permet plus aujourd'hui d'assumer financièrement les garanties collectives en termes de rémunération des qualifications. » Une étude nationale commandée par la CNSA sur la décomposition du coût horaire dans l'aide à domicile (Eneis, 2016) montre que les charges de personnel (dont déplacements) constituent le premier poste de charges des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), représentant en moyenne 85% du coût horaire. En outre, 36% des variations du coût horaire s'expliquent par la convention collective appliquée ou le statut de la fonction publique territoriale (pour les CCAS). Dans un contexte d'abandon de la procédure d'agrément des conventions collectives et de fin de leur opposabilité dans la négociation tarifaire aux enveloppes limitatives de crédits, certaines associations ont pu être poussées à opérer des sorties de la convention collective de l'aide à domicile<sup>383</sup> ou à passer à des conventions collectives moins avantageuses<sup>384</sup>. En résumé, l'analyse des pratiques de tarification montre que le tournant gestionnaire, voire entrepreneurial, de certaines associations d'aide à domicile tient autant sinon plus à un isomorphisme public lié aux pratiques administrées de tarification de certains conseils départementaux qu'à un isomorphisme marchand d'importation de techniques managériales pour faire face à une intensité concurrentielle accrue avec le privé lucratif.

#### *Les évolutions institutionnelles récentes au prisme du cas singulier du Département du Nord*

Sur le plan institutionnel, l'analyse en termes d'enchevêtrement de régulation (tutélaire et concurrentielle), à la suite des mises en place rapprochées de la loi 2002-2 et du plan Borloo de 2005, n'était pas sans faire écho à une complexité institutionnelle soulignée ultérieurement par de nombreux rapports sur les services à la personne. Ainsi, dans un rapport pour l'Assemblée nationale<sup>385</sup>, la Cour des comptes (2014, p.11-13) constate, outre « un impact sur l'emploi limité » du plan Borloo, la persistance d'une « dualité d'objectifs, un pilotage cloisonné » de la politique des services à la personne. Au-delà d'un diagnostic partagé à plusieurs reprises, tout l'enjeu était de savoir quels types de réformes et de simplification administratives étaient recommandés. Deux options étaient envisageables. La première cherchait à clarifier et renforcer la dichotomie institutionnelle entre d'une part, une aide à domicile ancré dans le champ du

---

<sup>383</sup> Convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile du 21 mai 2010.

<sup>384</sup> Convention collective nationale des entreprises de services à la personne du 20 septembre 2012. Convention collective nationale des salariés du particulier-employeur du 24 novembre 1999 applicable dans le cadre de services mandataires.

<sup>385</sup> Cours des comptes, « Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. », Juillet 2014, consulté le 09/08/2019.

social et du médico-social et, d'autre part, des services dit de confort aux ménages actifs relevant des politiques de l'emploi et fiscale. Le cas belge évoqué plus haut pouvait servir d'exemple. Cela supposait un usage restrictif du droit d'option et une stricte séparation entre un régime d'autorisation relevant de procédures de tarification et un régime d'agrément ouvert à la concurrence par les prix. La seconde option visait à mettre fin au double régime d'autorisation et d'agrément. C'est le choix qu'a opéré la Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV).

Nous avons pu l'apprécier dans une l'étude récente sur la santé économique des associations conduite en 2017 sur la Métropole Européenne de Lille. Elle comprenait des approfondissements sectoriels dont l'un sur les associations d'aide à domicile. Elle reposait sur une analyse secondaire des études existantes, une dizaine d'entretiens semi-directifs et deux études de cas<sup>386</sup>. Une enquête de 2016 du cabinet conseil Eneis pour le conseil départemental du Nord a mis en évidence les difficultés économiques d'un nombre important de SAAD puisque près de la moitié (organismes autorisés ou agréés confondus) avait été concernée par des résultats comptables négatifs en 2014 et un tiers des services répondant n'avaient pas de fonds propres. Face à ce constat partagé d'une fragilité économique du secteur, les entretiens que nous avons menés auprès des responsables services à la personne des organismes régulateur et financeur (Conseil départemental du Nord, CARSAT et Direccte) et auprès des responsables d'associations et de fédérations d'aide à domicile<sup>387</sup> implantés sur la métropole témoignaient de perceptions et de discours différents quant aux responsabilités et aux solutions. Les organismes financeurs mettaient en avant les enjeux et les problèmes d'organisation et de gestion des associations historiques et la nécessité de faire évoluer leur modèle économique. Les associations et les fédérations insistaient sur une tendance à la sous-tarification par rapport aux coûts réels des services. Elles pointaient un déficit de régulation et de financement du secteur au regard d'exigence d'accès des publics, de qualité des services et d'amélioration des conditions de travail.

### *La prise en charge unique*

Plus intéressant encore a été l'interprétation et l'application de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) par le conseil départemental du Nord. Ce nouveau cadre

---

<sup>386</sup> En l'occurrence Cocooning Services, l'unique SCOP d'aide à domicile sur la MEL et le SPASAD Domasanté, (service polyvalent d'aide et de soins à domicile) copiloté par la Maison de l'aide à domicile (MAD), la plus importante association d'aide à domicile de la métropole.

<sup>387</sup> Notamment l'UNA et Adessadomicile qui fédèrent quatre cents associations en France.

législatif met en effet fin au régime d'autorisation. En supprimant la distinction entre services autorisés et services agréés, la loi ASV franchit un pas supplémentaire dans l'égalité de traitement par la mise en place d'une régulation unique de tous les organismes prestataires, associations comme entreprises. D'une certaine manière, elle apporte une réponse à l'enchevêtrement des régulations issu du plan Borloo en procédant à une simplification administrative. Mais le conseil départemental du Nord va se singulariser en mettant en place la « prise en charge unique », c'est-à-dire un tarif de prise en charge à hauteur de 21 euros pour « l'aide à la vie courante » et le « geste au corps »<sup>388</sup>, identique pour l'ensemble des services d'aide à domicile quel que soit leur statut et leur localisation. La prise en charge unique consiste en un alignement des pratiques tarifaires. Elle conduit à une forme d'homogénéisation des services en mettant fin à toute procédure de négociation tarifaire individualisée et de possibilité de compensation différenciée des coûts. *A priori* désavantageuse pour les structures autorisées (principalement des associations) dont le coût horaire est parfois supérieur au montant de la prise en charge unique, la contrepartie de cette innovation tarifaire est de strictement encadrer et plafonner le reste à charge pour la personne aidée, principe de facturation couramment pratiqué par les entreprises auprès des ménages aisés. La prise en charge unique est un prix qui ne peut librement varier et un tarif qui ne peut être négocié. En outre, le conseil départemental s'engageait à garantir une transparence des informations à l'utilisateur par la mise en ligne sur le site internet des tarifs, des prestations et des aires d'intervention de l'ensemble des services d'accompagnement et d'aide à domicile (SAAD) et par la création d'un observatoire des SAAD visant à une régulation par la qualité. La prise en charge unique constituait fin 2017 une spécificité tarifaire et réglementaire du conseil départemental du Nord. Seuls deux ou trois autres départements s'étaient engagés dans cette interprétation singulière de la loi ASV.

### *Expérimentation du panier de services*

Le département du Nord ne se démarque pas uniquement par la prestation unique mais aussi par l'expérimentation par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) du panier de services. Conçu en collaboration avec les principales fédérations régionales d'aide à domicile<sup>389</sup>, il s'agit de passer d'un système de facturation horaire à l'utilisateur à une facturation à la prestation ou au service (ménage, toilette, bricolage, lavage de vitres, courses, aide

---

<sup>388</sup> Les « gestes au corps » comprennent par exemple les aides à la toilette, au lever et coucher à la prise de repas, au transfert, etc.

<sup>389</sup> Adessadomicile, l'ADMR Nord et l'UNA Nord.

informatique, etc.) convenues avec la personne en perte d'autonomie dans le cadre de son plan d'aide. Sur la base d'une nomenclature commune, les tarifs des services sont affichés et conventionnés par la CARSAT. L'objectif affiché est de sortir du financement d'heures d'aide-ménagère pour s'inscrire dans une logique de prévention de la perte d'autonomie et de diversification des services pour des personnes retraitées, socialement fragilisées, relevant des GIR 5 et 6. Cette évolution était partiellement en cours dans d'autres secteurs notamment la santé, l'exemple le plus connu étant la tarification à l'acte à l'hôpital. Elle constituerait potentiellement une rupture majeure dans les modalités historiques de financement de l'aide à domicile. Pour fonctionner, cette solution implique de nouvelles normes de production, de commercialisation et d'évaluation des services, ainsi qu'une évolution des systèmes informatiques des financeurs. Un catalogue des prestations destiné aux bénéficiaires de l'aide à domicile détaille la liste des prestations, le contenu des tâches, les conditions de réalisation, les risques professionnels et les tarifs de chaque prestation composant le panier de services. Dans ce système, les plans d'aide ne sont plus estimés, contractualisés et financés sur une base horaire mais selon un nombre contractualisé de prestations. Le panier de services introduit potentiellement une nouvelle norme concurrentielle entre les associations selon leur capacité à proposer une offre globale de services et à maîtriser les systèmes de gestion nécessaires à la facturation à la prestation. D'aucuns verront dans ce processus de standardisation des interventions et de contrôle de leur exécution un pas supplémentaire vers une marchandisation et une industrialisation de l'aide à domicile où l'autonomie des salariés et la dimension sociale et humaine de la « relation d'aide » risquent d'être un peu plus rognées. À l'inverse, les concepteurs du panier de services y voient une manière de redonner aux associations des marges de manœuvre économique et de la souplesse dans l'organisation du travail. En mettant fin à la facturation à l'heure, ils espèrent sortir d'une tarification qui pousse à une fragmentation horaire des interventions (intervention à la demi-heure) à la fois peu rentable pour les structures d'aide à domicile et dégradant les conditions de travail des salariés.

Même si plusieurs de ces réformes étaient au stade de la mise en œuvre ou de l'expérimentation au moment de notre étude, combinées les unes aux autres elles peuvent constituer les éléments manquants au fonctionnement d'un quasi-marché de l'aide à domicile :

- égalité de traitement entre organismes publics, associatifs et privés lucratifs à la suite de la suppression du régime d'autorisation ;
- fin d'un cadre tarifaire négocié et individualisé de financement avec une prise en charge unique pour une même prestation ;

- mise en place d'un système centralisé d'information et d'évaluation sur les SAAD censé faciliter le « libre choix » d'un prestataire par l'allocataire APA ;
- passage d'une facturation horaire à une facturation à la prestation sur la base d'une décomposition et d'une standardisation des services.

L'ensemble de ces évolutions acte le passage d'une qualité professionnelle fondée sur l'autonomie et sur la relation personnalisée à la personne âgée à celle d'une aptitude technique à exécuter des tâches et des procédures prescrites, référencées et codifiées dans un système d'information et d'évaluation centralisée.

*Les quasi-marchés : un cadre théorique controversé pour penser la marchandisation de l'aide à domicile ?*

La dernière mise en perspective de nos travaux à trait à une discussion théorique sur la pertinence du concept de quasi-marché pour penser la marchandisation de l'aide à domicile. Comme précédemment indiqué, certaines de nos publications mobilisent ce concept (Fraisie, Nassaut, 2010) ou sont associés à des chercheurs qui le mettent au cœur des comparaisons européennes (Gardin, Nyssens, Minguzzi, 2010 ; Degrave, Nyssens, 2012). La critique est formulée par Sylvain Vatan (2016) dans un article intitulé, « Faut-il rompre avec les quasi-marchés pour penser la marchandisation ? », auquel nous avons déjà fait référence. Pour résumer le cœur de l'argumentation, cet économiste considère que la notion de quasi-marché étant construite en référence à l'analyse économique standard, il serait incohérent d'en faire le concept clé d'une théorie institutionnaliste de la marchandisation. En effet, le quasi-marché se définit en référence et par différence avec le « marché conventionnel », c'est-à-dire le marché de concurrence pure et parfaite tel que modéliser par la théorie néo-classique.

Vatan ne remet pas en cause les analyses empiriques sur la fragilisation de la régulation tutélaire historique et le « constat partagé d'un processus de marchandisation de l'aide à domicile » (2016, p. 2) prenant en Europe des formes différentes selon les trajectoires institutionnelles des régimes de *care*. Il interroge la pertinence et la cohérence d'un « cadre conceptuel d'analyse » qui confondrait la notion de « mise en marché » et celle de marchandisation. La mise en marché renverrait, d'une part, à l'ouverture de l'aide à domicile aux entreprises privées lucratives et à la mise en concurrence des organisations historiques du secteur et, d'autre part, à une solvabilisation de la demande et un système d'information et d'évaluation supposés faciliter le « libre choix » de personnes aidées, considérés de fait comme des consommateurs. Bref, il s'agirait pour les pouvoirs publics de construire institutionnellement un marché des services



sociaux par des instruments (appel d'offre, solvabilisation directe de l'utilisateur, etc.) permettant de se rapprocher de l'efficacité d'un marché conventionnel. Reprenant la conception marxiste de la marchandise, Vatan s'efforce de montrer que le processus de marchandisation ne relève pas forcément d'une mise en concurrence et d'une monétisation de la relation d'aide mais aussi d'une transformation des rapports sociaux vers un échange régulé par les prix. Une telle transformation suppose « le renforcement du rôle paramétrique du prix dans les relations d'échange », condition pour qu'une « rationalité paramétrique, fondée sur les prix, puisse se substituer à une rationalité stratégique, fondée sur la prise en compte du comportement des autres agents. » (*Ibid.*, p. 18).

Dans le cadre de l'aide à domicile en France, la démonstration de Vatan est de mettre en lumière que le processus de marchandisation tient moins à la construction sociale d'un quasi-marché, le plan Borloo aurait en la matière partiellement échoué, qu'au passage d'une tarification administrée à une tarification marchande qui tend à réduire les relations entre pouvoirs publics et services d'aide à domicile à un calcul des prix des prestations. « La standardisation des activités d'aide à domicile et la volonté d'élaborer des référentiels de coûts autour d'une nomenclature de « paniers de services constituent les traits saillants de la mise en forme marchandise de l'aide à domicile. » (Vatan, *Ibid.*, p. 22). Ainsi, la tarification, comprise comme un dispositif de codification et de calcul des prix des prestations, peut devenir central dans les relations et les décisions des acteurs publics et associatifs de l'aide à domicile sans forcément nécessiter de mise en concurrence.

Avant d'émettre quelques réserves, certaines objections théoriques formulées par Vatan sont à prendre au sérieux. Nous les avons partiellement rencontrées lors de notre tentative de mobiliser le concept d'externalité pour évaluer l'utilité sociale des associations. Autrement dit, le mélange théorique entre des éléments de la théorie économique standard étendue (Favereau, 2010), tels que la rationalité limitée des agents, les coûts de transaction, les asymétries d'information ou encore les externalités, et des concepts relevant de la nouvelle sociologie économique, tels que ceux de régulation, d'économie plurielle ou d'encastrement institutionnel, est difficilement tenable et justifiable. De ce point de vue, le glissement opéré dans les années 2000 de la notion de régulation concurrentielle subventionnée (Laville, Nyssens, 2001), tirée d'une grille de lecture régulationniste de la relation de services (Du Tertre, 1999) à celui de quasi-marché affaiblit la cohérence théorique d'une analyse institutionnaliste des transformations de l'aide à domicile.

Pour autant, la critique de Sylvain Vatan nous semble sévère et discutable sur plusieurs points. Le premier tient au décalage des objets étudiés. Conduite juste après la mise en place du plan Borloo de 2005, nos travaux se concentraient principalement sur une analyse critique de l'ouverture aux entreprises et aux instruments de la mise en concurrence annoncée par le gouvernement. Comme déjà indiqué, les pratiques de tarification qui, se sont progressivement généralisées à l'ensemble des conseils départementaux à la suite à la loi 2002-2 et se sont considérablement transformées à partir des années 2010, n'étaient pas pris en compte. Deuxièmement, l'usage de terme de quasi marché s'est faite de manière critique, démontrant combien dans le cas français, l'enchevêtrement des régulations tutélaire et concurrentielle limitait sur le terrain les effets de la concurrence dans la structuration de l'offre et rendait en partie fictive le libre choix d'un intervenant par la personne âgée. Il est vrai que la comparaison de la situation française avec celles de Belgique et du Royaume-Uni (Fraisie, Nassaut, 2010) pouvait donner lieu à des lectures et conclusions normatives radicalement différentes selon que l'on estimait qu'il faille aller plus moins dans la construction d'un quasi marché suivant l'exemple anglais ou, à l'inverse, opérer comme dans le cas belge une stricte séparation institutionnelle entre une aide aux personnes âgées relevant du médico-social et les services domestiques pour les ménages actifs. Pour autant, si la comparaison européenne était principalement analytique, la conclusion portait un regard critique sur les conditions mêmes de fonctionnement d'un quasi-marché et interrogeait le bien-fondé de sa généralisation au regard des spécificités des services d'aide à domicile. Ces derniers sont des services à la fois relationnels et d'aide, caractérisés par une forte incertitude sur la qualité qui tient notamment à des interactions personnalisées et subjective entre l'aide à domicile et la personne aidée qui peuvent être difficilement codifiable et prescrite.

C'est ici un second point de discussion. Vatan (2016, p.15) considère que l'aide à domicile ne saurait être « en dehors du champ de la marchandise en raison de son caractère immatériel ou de son contenu relationnel et contextuel ». On peut s'accorder sur le fait que les caractéristiques micro de la relation de services ne sauraient à elles-seules déterminer les formes de régulations sectorielles aux niveaux méso et macro comme en témoignent la diversité des configurations institutionnelles de l'aide à domicile en Europe. Pour autant, il convient de tenir compte des apports de la sociologie économique de la relation de service pour penser les limites de la marchandisation de l'aide à domicile. L'inadéquation de la notion de produit et de productivité pour analyser la performance des services (Gadrey, 1996), la dimension civique (et non strictement opérationnelle) des interactions entre prestataire et usager dans la coproduction des

services relationnels (Gadrey, 1994), la co-construction de l'offre et de la demande dans le cas des services solidaires (Laville, 2010) ou encore l'existence de dispositifs personnels et réticulaires de coordination pour des biens et singuliers (Karpik, 2007), sont des catégories utiles à la compréhension des processus de régulation de l'aide à domicile. Elles peuvent servir d'argumentaires aux différentes parties prenantes du secteur pour peser sur le cadre institutionnel. Aussi, penser uniquement la marchandisation de l'aide à domicile sur la construction d'un prix paramétrique dans le cadre d'une tarification marchande nous semble problématique si l'on considère, suivant Lucien Karpik, que l'aide à domicile relève de dispositifs de jugement personnalisé sur la qualité, fondés sur des réseaux personnels ou professionnels, et non selon les décisions d'agents arrimées à des dispositifs de calcul par les prix<sup>390</sup>. Selon Gadrey, la performance des services relationnels ne saurait relever d'un calcul d'efficacité et de productivité mais de conventions d'évaluation multicritères et multi-acteurs sujettes à des controverses et à des compromis de valeurs et d'intérêts.

Pour conclure cette discussion, remarquons, au-delà des oppositions théoriques, le parallélisme des formes entre l'approche par les quasi-marchés et par le cadre institutionnaliste d'inspiration marxiste proposé par Vatan. Le « quasi-marché » est défini par différence avec le marché conventionnel. Il envisage une mise en concurrence organisée par la puissance publique dans le cadre de services sociaux dont les financements dépendent en partie de la redistribution. La tarification marchande relève de l'expansion de la « forme marchandise ». Elle n'est pas strictement assimilable à la sphère marchande puisque le tarif reste administré et les prix ne sont pas librement déterminés comme le font les entreprises pour les services domestiques relevant de l'agrément. Au final, les évolutions constatées à la suite de la mise en place de la loi ASV pourrait faire converger les problématiques et à défaut concilier les cadres conceptuels. En effet, la fin du régime d'autorisation conforte l'analyse de la construction d'un quasi-marché de l'aide à domicile par une intensification de la concurrence entre associations et entreprises lucratives. La mise en place d'une prise en charge unique et l'expérimentation de paiement à la prestation dans le département du Nord rapprochent un peu plus de l'idéal-type de la tarification marchande.

## **II.3.2. La gouvernance des systèmes locaux de la petite enfance : une comparaison européenne**

### **II.3.2.1. La petite enfance : une thématique qui structure mon parcours de recherche**

Les recherches sur les politiques d'accueil des jeunes enfants ont structuré mon parcours de recherche, de la coordination avec Bernard Eme d'une comparaison européenne (TSFEPS<sup>391</sup>, 2001/2004) mobilisant huit équipes de chercheurs<sup>392</sup> à l'étude de parcours coordonné et d'une crèche d'insertion comme dispositifs d'insertion professionnelle des mères précaires et isolées (Bucolo, Eydoux, Fraisse, 2017).

Fondée sur la comparaison des politiques nationales et locales des services à la petite enfance dans 17 villes ou quartiers dans huit pays européens (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), la comparaison européenne TSFEPS a mis en évidence des processus plus ou moins accentués de diversification des modes d'accueils, des organisations gestionnaires et des modalités de financements à l'échelle territoriale.

Trois recherches ont notamment été menées sur la gouvernance locale de la petite enfance. La gouvernance des systèmes locaux de la petite enfance était alors analysée comme un enjeu de cohésion sociale face au risque de polarisation sociale et territoriale des modes de garde en matière d'accès, de qualité et de participation (Fraisse, Andreotti, Sabatinelli, 2004). Cette mise en perspective européenne a fait apparaître la singularité et la complexité institutionnelle d'une gouvernance multi-niveaux de la politique de la petite enfance en France. Elle se distinguait notamment par une diversification des modes de garde qui était devenue une stratégie à même de répondre en même temps aux multiples objectifs assignés à l'accueil des jeunes enfants de 0 à 3 ans dans un contexte de relative insuffisance et d'inégale répartition des places (Eme, Fraisse, 2005). Cette réflexion a été poursuivie à travers l'analyse comparée de trois études de cas de politiques locales en France sur la base d'une typologie des régimes de gouvernance dans l'accueil des jeunes enfants (Fraisse, Petrella, Lhuillier, 2008).

---

<sup>391</sup> « Transformations des structures familiales et évolution des politiques sociales : les services de la petite de la petite enfance comme services de cohésion sociale », dans le cadre du 5<sup>e</sup> programme cadre (DG Recherche – Commission européenne).

<sup>392</sup> Les chercheurs partenaires de la comparaison étaient les suivants : Francesca Petrella et Vincent Lhuillier, Université Catholique de Louvain, CERISIS Louvain-la-Neuve, BE / Adalbert Evers et Birgit Riedel, Université Justus-Liebig, Giessen, Allemagne / Enzo Mingione, Stefania Sabatinelli, Alberta Andreotti, Université Milano-Bicocca, Milan, Italie / Jane Lewis, Université d'Oxford, Oxford, Royaume-Uni / Victor A. Pestoff, Université Sodertorns Hogskola, Huddinge, Suède / Iskra Dandolova, Association de recherche urbaine, Sofia, Bulgarie / Isabel Vidal Martinez, Centro d'Iniciativas de la Economia Social, Barcelone, Espagne.

Alors que les tendances à la polarisation sociale et territoriale avaient été principalement étudiées sur la base d'une comparaison des configurations institutionnelles nationales et de la structuration territoriale de l'offre d'accueil, elles ont été confirmées par la recherche sur les déterminants des solutions de garde des parents (Fraisie, Trancart, Sabatinelli, Boggi, 2008). Une comparaison élaborée à partir d'une exploitation statistique des données concernant les principaux modes de garde des jeunes enfants (0-3 ans) en France et en Italie a permis d'identifier les facteurs qui contraignent les décisions des parents, d'abord entre faire garder son enfant ou le garder soi-même, et ensuite, entre recourir à la crèche plutôt qu'à une assistante maternelle ou à une garde à domicile. Mieux différencier les combinaisons de facteurs qui comptent dans l'arbitrage entre garde familiale et garde hors de la famille par rapport à celui entre une garde individuelle et une garde collective, a permis de comprendre les effets de polarisation sociale des modes d'accueil en distinguant quatre configurations types.

Au début des années 2010, la participation à une autre recherche européenne sur les innovations dans les systèmes locaux de protection sociale (WILCO<sup>393</sup>) a été l'occasion d'une actualisation et d'un approfondissement d'une comparaison des politiques locales de la petite enfance à partir d'études de cas dans dix-sept villes de neuf pays européens (Allemagne, Croatie, Espagne, France, Italie, Suisse, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni). Par rapport aux politiques familiales nationales, l'importance des variations territoriales permettait de mieux identifier le rôle déterminant des politiques locales de la petite enfance, en particulier sur l'investissement dans de nouveaux modes de garde et l'extension du nombre de places, sur la régulation de la diversité de l'offre d'accueil (types de services et d'organismes gestionnaires) et sur le soutien à des innovations locales (Fraisie. Escubedo, 2014).

Une recherche récente sur les politiques locales transversales<sup>394</sup> dans les domaines de l'emploi, de l'aide aux personnes âgées et de la petite enfance a consisté en l'examen de deux initiatives locales qui intègrent des enjeux d'insertion professionnelle des mères isolées précaires dans les politiques de la petite enfance (Bucolo, Eydoux, Fraisie, *op. cit.*). Sans être au cœur des priorités des politiques publiques, l'objectif de coupler l'accès à une solution de garde d'enfant à un accompagnement vers l'emploi des parents de familles monoparentales devient suffisamment

---

<sup>393</sup> Welfare local Innovations at the Local Level for Social Cohesion (WILCO). Une présentation détaillée, les rapports et les résultats sont disponibles sur le site Emes, 10/04/2019 : <https://emes.net/research-projects/social-innovation/wilco/>

<sup>394</sup> L'enquête s'inscrit dans une recherche sur les politiques locales transversales menée par le Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE, CNAM-CNRS), le Centre d'études de l'emploi et du travail) et l'Institut national d'études démographiques (INED) pour la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

partagé pour susciter des expérimentations durables dans plusieurs villes de France. Celles-ci ont inspiré un dispositif national récent : les « crèches à vocation d'insertion professionnelle »<sup>395</sup>. La comparaison des deux pratiques innovantes distinguait deux stratégies en matière de gouvernance locale de l'accueil des jeunes enfants. L'implantation de crèche d'insertion s'inscrit dans un approfondissement de la diversification des modes de garde, quitte à accentuer une segmentation locale de l'offre qui recoupe en partie celle des professionnels et des publics. Le dispositif transversal à Nantes propose, à l'échelle d'un quartier, une meilleure coordination de l'offre d'accueil (collective et individuelle, municipale et associative) par la médiation d'un relais petite enfance autour duquel s'active un réseau de professionnels de la petite enfance et de l'insertion et permet des solutions de garde prioritaires et adaptées à des mères de familles monoparentales au RSA et en recherche active d'emploi.

### **II.3.2.2. Situer et contextualiser les cadres théoriques mobilisés**

La comparaison européenne se situait dans le prolongement des débats théoriques sur les systèmes de protection sociale<sup>396</sup> en Europe qui se sont cristallisés autour de la typologie des régimes d'États-providence élaborés par Esping-Andersen. Reposant sur les fondements politique et juridique des droits sociaux des personnes et le degré de démarchandisation<sup>397</sup> des services sociaux, il distingue trois modèles. Le modèle libéral (Royaume-Uni) garantit des droits à l'assistance et la protection sociale résiduelle aux ménages les plus modestes. Dans l'État-providence conservateur et corporatiste (Allemagne, Belgique, France), l'accès et le financement de la protection sociale ont été historiquement adossés au travail salarié et différenciés selon les statuts professionnels. Conservateur, ce modèle favorise « la préservation des valeurs familiales traditionnelles » par des « allocations familiales qui encouragent la maternité » (Esping-Andersen, 1999, p. 42). Enfin, un régime social-démocrate (pays scandinaves) se caractérise par un degré élevé de protection sociale, une universalité des droits sociaux fondé sur la citoyenneté et un financement principalement par l'impôt.

Cette typologie a été critiquée et complétée. Elle a d'abord intégré un régime particulier (Ferrara, 1996) pour les pays d'Europe méridionale (Espagne, Italie, Grèce, Portugal)

---

<sup>395</sup> L'État, Pôle emploi et la Caf ont signé en juin 2016 une charte nationale visant à soutenir le développement de « crèches à vocation d'insertion professionnelle ». voir 10/04/2019, [www.caf.fr/partenaires/caf-de-la-seine-saint-denis/partenaires-locaux/petite-enfance/le-label-creches-avip](http://www.caf.fr/partenaires/caf-de-la-seine-saint-denis/partenaires-locaux/petite-enfance/le-label-creches-avip).

<sup>396</sup> La comparaison se situe dans une perspective institutionnaliste qui n'intègre pas les facteurs culturels et religieux.

<sup>397</sup> La démarchandisation (decommodification) « survient lorsqu'un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché » (Esping-Andersen, 1999, p. 35).

soulignant la faible couverture et la fragmentation de la protection sociale ainsi que le rôle historique et structurant des solidarités familiales dans la prise en charge des soins aux jeunes enfants et personnes âgées. En transition vers une démocratie parlementaire et une économie de marché, les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale ont été parfois regroupés par défaut dans un cinquième régime. La classification de la France comme régime corporatiste et conservateur a été contestée (Barbier, Théret, 2004) et les différences avec l'Allemagne ont été soulignées. C'est notamment la singularité de la politique familiale française qui est mise en avant pour la distinguer du familialisme ouest-allemand. Pleinement intégrée dans le système de protection sociale, combinant des allocations familiales relativement importantes et une offre d'accueil substantielle et diversifiée, le système français se rapproche pas certains aspects d'un système plus universel. Il démarchandise une partie de la garde tout en préservant une dimension familialiste à travers le principe de libre choix des familles. Il était beaucoup plus favorable à la participation des mères aux marchés du travail que le modèle héritée de l'Allemagne de l'Ouest.

En outre, la comparaison européenne des politiques de la petite enfance obligeait à tenir compte des apports des études féministes et du tiers secteur en Europe. Les critiques féministes ont mis en avant combien la construction historique des États-providence s'est institutionnalisée après-guerre selon des conventions de genre (Letablier, 2009), plus ou moins familialistes. La déclinaison du modèle prédominant du « monsieur Gagne-pain » (*Male breadwinners model*, Lewis, 1992) reposait sur l'affectation prioritaire des femmes aux activités maternelles et domestiques. Leur accès aux droits sociaux était alors plus ou moins dérivé du statut de salarié de leur époux principal pourvoyeur de revenu. En complément du concept de démarchandisation, les recherches féministes ont introduit celui de « défamiliarisation », c'est-à-dire la capacité des sociétés à décharger en partie les femmes des tâches familiales de soins à autrui par la mise en place de services sociaux (notamment l'accueil des jeunes enfants) facilitant la conciliation entre vies professionnelle et familiale. Le degré et les modalités d'une défamiliarisation est notamment centrale chez les auteurs (Bettio et Plantenga, 2004) qui ont défini des régimes de *social care*, c'est-à-dire des régimes de prise en charge des soins aux enfants et aux adultes en fonction de la place respective de la famille, des pouvoirs publics et du marché dans le pourvoi d'aide aux personnes.

Les études sur le tiers secteur en Europe (Evers, 1995 ; Evers, Laville, 2004) ont de leur côté insisté sur le rôle et l'importance historique des associations dans la création et la mise en place de services sociaux dans plusieurs pays comme l'Allemagne ou la France et de leur intégration

progressive dans les systèmes de protection et d'assistance sociale. Elles invitaient à comparer les politiques de la petite enfance en prenant en compte la diversité des organisations gestionnaires (municipale, associative et lucrative) des modes d'accueil et leur intégration institutionnelle selon des modalités d'agrément et de financements spécifiques.

À ces précisions théoriques nécessaires à la conduite d'une comparaison des politiques de la petite enfance en Europe par rapport à la typologie des régimes d'État-providence s'ajoutait l'exigence de prendre en compte la dimension territoriale de leur gouvernance. Alors que les travaux pionniers sur l'État-providence ont d'abord comparé les systèmes de protection sociale à l'échelle nationale, nos travaux se sont inscrits dans des recherches comparatives sur les systèmes locaux de protection sociale (*Local welfare system*<sup>398</sup>, voir Andreotti *et al.*, 2012). Les recherches comparatives sur les politiques sociales ont été traditionnellement centrées sur l'État. Les « régimes de *care* » (Bettio et Plantenga, 2004) ont également été conceptualisés à l'échelle nationale en combinant l'analyse de plusieurs facteurs : l'offre de services, les niveaux et modalités des congés parentaux et diverses allocations familiales, ainsi que l'étendue des prises en charge informelles. L'analyse multi-scalaire entre les échelles nationale et locale dans la production des politiques sociales est plus récente (Kazepov, 2010 ; Destremau, 2009). Sans aller jusqu'à caractériser des régimes territoriaux de protection sociale, les recherches européennes (TSFEPS, WILCO) ont comparé des arrangements institutionnels à l'échelle locale mettant en évidence combien les différences entre municipalités ou régions en matière d'accueil des jeunes enfants au sein d'un même pays sont tout aussi importantes qu'entre États-membres. De ce point de vue, nos comparaisons sur les politiques locales sur la petite enfance conduites au début des années 2000 peuvent apparaître comme pionnières<sup>399</sup> (Kuronen *et al.*, 2015).

#### *La gouvernance dans l'analyse des politiques locales de la petite enfance*

Cette attention particulière aux arrangements institutionnels multi-niveaux a conduit à mobiliser le concept de gouvernance dans le travail de compréhension et de comparaison dans des politiques locales de la petite enfance en France (Eme, Fraisse, 2005) et en Europe (Fraisse *et al.*, 2008).

---

<sup>398</sup> « Local welfare systems are “dynamic arrangements that are developed as a consequence of bottom–up and top–down transformative pressures in specific local socioeconomic and cultural conditions with the participation of different political actors » (Andreotti *et al.*, 2012).

<sup>399</sup> « Very little is known about local childcare policies and the role of local authorities as political actors (See however, Andreotti *et al.*, 2004 ; Fraisse, Escobedo, 2014 » (Kuronen *et al.*, 2015, p. 120).



Si pour les auteurs libéraux, la notion de gouvernance vise surtout à réfléchir sur une meilleure allocation des ressources publiques dans un contexte général de maîtrise de l'évolution des dépenses sociales (Palier, 2002), cette notion désigne plus largement, l'ensemble des interactions entre acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Le Galès, 1995 ; Rhodes, 2000, Kooiman, 2003, Enjolras, 2005). La gouvernance constitue ainsi un outil d'analyse de la légitimité des politiques sociales tout en permettant de rendre compte des nouveaux arrangements productifs, territoriaux et partenariaux. La question de la gouvernance et de l'articulation entre les différents niveaux de responsabilités se pose particulièrement dans le champ du *care*, comme dans les services d'aide aux personnes âgées et les services d'accueil de la petite enfance.

Reste que le terme de gouvernance est à manier avec précaution en tenant compte du contexte historique et politique de son émergence (Gaudin, 2004 ; Hermet, 2004). On ne peut faire abstraction du fait que les politiques de « bonne gouvernance » sont parties intégrantes des recommandations des grandes institutions supranationales depuis les années 1990, que ce soit la Banque mondiale ou l'Union européenne. Sous couvert de neutralité politique, cette vision normative de la « bonne gouvernance » a conduit à justifier des politiques néo-libérales d'ajustement structurel dans les pays du Sud et de désengagement de l'État social au Nord.

Si, de manière problématique, nous posons la question de la gouvernance des services de petite enfance sur les territoires, et en particulier pour les enfants entre 0 et 3 ans, c'est d'abord en raison du partage des responsabilités de la garde d'enfant entre les pouvoirs publics et les familles. Si garde familiale reste centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale est à une croissance et une diversification des services formels et organisés de garde des jeunes enfants. Ces services deviennent de plus en plus un enjeu de débat public, y compris dans des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne (du moins pour sa partie ouest) où la garde d'enfants était encore considérée au début des années 2000 comme l'affaire privée des familles.

L'utilisation du terme « gouvernance » renvoie aussi au fait que les autorités publiques n'ont pas le monopole de gestion (Rhodes, 2000). Elles doivent au contraire, composer avec une pluralité d'acteurs et d'organisations hétérogènes (familles, tiers secteur, associations d'habitants, entreprises, réseaux d'entraide, travail informel non déclaré, etc.). L'accueil des enfants de 0 à 3 ans ne se caractérise pas, en général, comme un service public généralisé, à l'instar de ce qui peut exister dans certains pays pour les 3-6 ans. C'est parce que les services de la petite enfance ne dépendent pas de régulations essentiellement publiques de l'école

élémentaire, ou de l'école maternelle pour certains pays, qu'il convient de parler de gouvernance.

Le troisième point qui justifie cet appel à la notion de gouvernance est l'ancrage dans des politiques locales qui favorisent les relations de proximité entre les acteurs et plus spécifiquement vis-à-vis des familles (Eme et Fraisse, 2005). Elle est proche de la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995) qui permet la coordination des acteurs dans leurs rapports directs aux usagers ou aux citoyens. L'étude de la gouvernance tente d'articuler territoire local et proximité des usagers et fait apparaître en filigrane dans la structuration du secteur : territoire de proximité à prédominance familiale, ou d'entraide, proximité sous influence publique ou du tiers secteur, ou encore du secteur privé lucratif.

On peut ainsi comprendre que, malgré son caractère polysémique et controversé, l'usage du terme « gouvernance » est lié aux évolutions majeures constatées depuis une vingtaine d'années dans le secteur de la petite enfance. Celles-ci renvoient à la redéfinition des responsabilités de la garde entre la famille et la société, mais également à la décentralisation des compétences publiques de l'accueil – ou au renforcement de celle-ci dans certains pays –, à la multiplication et à la diversification des modes d'accueil (collectif, individuel, flexible, à temps partiel...) et des statuts des prestataires (municipal, privé commercial, tiers secteur et indépendant) ou encore à la mixité des financements dont la combinaison varie entre les pays et selon les modes d'accueil choisis. Plus généralement, on assiste à une autonomisation relative et à une séparation des principales fonctions politico-administratives d'élaboration, de législation, de décision, de financement, de gestion, de contrôle et d'évaluation qui sont de moins en moins concentrées au sein d'une même autorité ou d'une même administration, qu'elle soit centrale ou locale. Ces fonctions sont désormais réparties et articulées entre plusieurs institutions et organisations publiques, voire privées, avec pour conséquence l'apparition de formes de gouvernance différentes selon les espaces locaux.

Il nous semble donc pertinent de parler de gouvernance à partir du moment où émergent des politiques locales de la petite enfance sur les territoires et lorsque la responsabilité de la gestion des affaires publiques n'est plus l'apanage d'une seule instance politico-administrative. Elle devient alors une responsabilité partagée entre le public, l'associatif et le privé lucratif, voire les usagers, les citoyens et les familles. Sans doute convient-il de distinguer entre les cas où les questions de gouvernance traduisent l'émergence d'une politique locale de la petite enfance qui n'était pas un domaine d'action publique légitime, et les cas où elles résultent d'un processus

de décentralisation des compétences et d'autonomisation des fonctions de régulation et de gestion des modes d'accueil.

*Vers une typologie des modes de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants*

Les réflexions sur la gouvernance locale de la petite enfance en France et en Europe se sont prolongées à l'occasion de ma participation à l'étude « Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ? »<sup>400</sup> coordonnée par des chercheurs (Mossé, Petrella, 2008) du LEST<sup>401</sup>, puis par la rédaction avec Francesca Petrella et Vincent Lhuillier d'un article de synthèse (Fraisie *et al.*, 2008, *op. cit.*). Cette collaboration a été l'occasion de proposer une typologie des régimes de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants.

S'inspirant de la typologie des régimes de gouvernance proposés dans Enjolras (2005), quatre idéaux-types de régime de gouvernance ont été construits. Ils sont synthétisés dans le tableau 1 ci-dessous. Les idéaux-types ont été élaborés par des combinaisons différenciées de cinq facteurs identifiés comme constitutifs d'un régime de gouvernance : (1) la manière dont se définit l'intérêt général, (2) les types d'acteurs impliqués, (3) le mode d'organisation de la production de biens et services quasi-collectifs, (4) les modes de financement et leurs logiques d'attribution, la définition des règles et des procédures d'évaluation, et enfin, (5) les modalités de coordination institutionnelle propres à chaque régime de gouvernance.

---

<sup>400</sup> Pour une présentation synthétique de ma contribution à cette recherche, voir l'annexe 1.

<sup>401</sup> Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST), UMR 7317.

**Tableau 5 - Typologie des régimes de gouvernance dans l'accueil des jeunes enfants**

<b>Dimensions d'analyse</b>	<b>Gouvernance publique</b>	<b>Gouvernance multilatérale</b>	<b>Gouvernance citoyenne</b>	<b>Gouvernance quasi-marchande</b>
<b>Définition de l'intérêt général</b>	Imposée par l'État	Coproduite avec l'ensemble des acteurs	Prise en compte des intérêts non reconnus	Somme des intérêts particuliers
<b>Acteurs</b>	Prépondérance des acteurs publics	Pluralité des acteurs	Pluralité des acteurs avec prépondérance des acteurs associatifs	Pluralité des acteurs avec prépondérance des acteurs commerciaux
<b>Organisation de la production de biens quasi-collectifs</b>	Production directe ou déléguée	Coproduction Contractualisation	Initiatives citoyennes Révélation des besoins sociaux	Appels d'offre Demande solvable
<b>Financements publics et logiques d'attribution</b>	Subventions directes de l'offre En fonction de critères réglementaires	Mixité des financements Concertée	Financements mixtes Par projet ou absents	Solvabilisation de la demande Incitative
<b>Définition des règles et évaluation</b>	Tutélaire Contrôle	Consultation, négociation Compromis	Interpellation et débat public Innovation	Réputation Efficacité, Satisfaction
<b>Modalités de coordination institutionnelles</b>	Verticale et à dominante publique	Hybrides (verticale et/ou horizontale), élargies	Horizontale (coordination par la coopération, en réseau), à dominante citoyenne	Horizontale (coordination par le mécanisme de concurrence)

Source : Fraisse, Petrella, Lhuillier (2008).

La *gouvernance publique* implique principalement des acteurs publics et les politiques sont mises en œuvre par l'administration. L'autorité publique est garante de l'intérêt général qu'elle définit selon ses propres critères. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée directement par des acteurs publics ou déléguée à des acteurs privés dans le cadre d'une régulation tutélaire et hiérarchique (qui prévoit par exemple une procédure d'agrément des prestataires définie centralement et sans concertation avec les acteurs de terrain). La production de ces services est financée par des subventions directes aux prestataires dans le cadre de politiques structurelles. Dans un tel cadre, les règles, et en particulier les procédures de contrôle et d'évaluation, sont définies par cette autorité publique centralisée. Lorsque des instances de coordination sont prévues, elles sont créées et organisées à l'initiative des pouvoirs

publics et dominées par ceux-ci. Un décret sera par exemple élaboré pour en définir les objectifs, les membres et les procédures de fonctionnement.

La *gouvernance multilatérale* insiste sur l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateur dans la gestion de la vie collective locale aux côtés d'une pluralité d'acteurs. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée au sein de dynamiques partenariales qui permettent la co-construction de l'intérêt général à partir de la diversité des intérêts en présence. Elle est financée par une pluralité de sources, publiques et privées, les pratiques de co-financement étant encouragées. Les règles et les procédures d'évaluation sont le résultat d'un compromis négocié entre une pluralité de parties prenantes choisies parmi les acteurs les plus influents du secteur. Ce mode de gouvernance donne lieu en général à la création d'instances de coordination décentralisées et ouvertes à toutes les parties prenantes concernées selon une règle de représentativité des forces en présence. Ces instances peuvent résulter d'une décision ou d'une injonction du niveau central, comme dans le cas du décret encourageant la création de commissions départementales de la petite enfance en France, ou trouver leur origine dans des initiatives spontanées mises en place par des citoyens ou des associations qui s'ouvrent ensuite à une plus grande diversité d'acteurs. Dans ce dernier cas, les instances de coordination multilatérales peuvent être vues comme une institutionnalisation de dynamiques relevant d'une gouvernance citoyenne.

Précisément, la *gouvernance citoyenne* se caractérise par la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée d'acteurs non institutionnels (usagers, associations, organisations d'économie sociale et solidaire, etc.). Ces acteurs ont en commun de favoriser la révélation des demandes sociales partiellement reconnues ou non par les pouvoirs publics. Ces nouvelles demandes sociales peuvent ainsi être prises en compte dans la définition de l'intérêt général. Les acteurs impliqués contribuent à l'innovation sociale en créant des nouveaux services adaptés à ces demandes. Les financements publics sont limités puisque ces demandes ne sont pas encore reconnues et ont pour but de financer la prise de risque et l'expérimentation. Ils sont octroyés projet par projet. Les règles sont le fruit d'une négociation entre les acteurs associatifs et publics. Les instances de coordination sont créées par des acteurs locaux non institutionnels et, bien qu'elles soient ouvertes à une diversité de parties prenantes, elles n'intègrent que timidement les partenaires institutionnels. Ce régime de gouvernance apparaît moins stabilisé que les autres mais permet de caractériser des dynamiques de gouvernance portées par les citoyens qui peuvent ensuite se traduire par une gouvernance multilatérale ou

publique. Ce régime se distingue toutefois du régime de gouvernance quasi-marchande dans la mesure où la coordination se fait par la coopération et non, par la concurrence.

Enfin, la *gouvernance quasi-marchande* met en concurrence les différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs mis en place par la puissance publique (cas des quasi-marchés). La production des services collectifs ou quasi-collectifs est assurée grâce à des appels d'offre ou à des relations de sous-traitance instaurés par les pouvoirs publics. Les critères d'attribution de ces « marchés » mettent en avant l'efficacité dans la production et privilégient la réputation des prestataires lorsqu'ils interviennent déjà dans le secteur ainsi que la satisfaction des consommateurs. Dans un tel système, la place des prestataires privés à but lucratif est plus importante que dans les autres types de gouvernance. Dans le cas des quasi-marchés, la production de services est subventionnée par les pouvoirs publics dans le cadre de mesures de soutien de la demande (comme la déductibilité fiscale ou l'octroi de chèques-services) ou de paiement à l'acte. Ces modes de financements sont incitatifs et n'entravent pas le mécanisme de concurrence, contrairement aux subventions à l'offre. Quant aux modalités de coordination entre acteurs, elles se réalisent par le marché à travers le mécanisme de concurrence.

Bien entendu, dans la réalité on ne rencontre aucun de ces régimes de gouvernance sous sa forme idéale-typique. La gouvernance locale de la petite enfance est mixte ou hybride et évolue dans le temps. Surtout, son caractère idéal-typique ne préjuge pas, ou en tout cas pas de manière tranchée, des choix qui doivent être faits au niveau des politiques sociales. Cette typologie permet de dégager les avantages et les limites propres à chacun d'eux. Ces idéaux-types permettent d'améliorer la compréhension des évolutions actuelles observées dans les pays européens en ce qui concerne la gouvernance de l'accueil de la petite enfance.

### **II.3.2.3. Méthodes comparative d'études de cas et analyse statistique**

Comme indiqué dans la première partie, les travaux sur la petite enfance ont été particulièrement importants quant aux apprentissages et enseignements méthodologiques.

*De l'analyse comparative d'études de cas...*

Premièrement, l'analyse comparative des politiques locales des jeunes enfants en Europe (recherche TSFEPS) a combiné dans un premier temps un cadrage socio-historique, institutionnel et statistique des politiques de la petite enfance dans huit États-membres (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède). Dans un

second temps, vingt-deux études de cas locaux et 250 entretiens approfondis ont été réalisés auprès de trois catégories d'acteurs (responsables institutionnels, responsables de services d'accueil et parents) sur la base de grilles méthodologiques communes traitant à la fois des finalités, modes de financement et de l'inscription des modes d'accueil dans la gouvernance locale ainsi que de l'accès, de la qualité et de la participation des usagers aux services. L'exploitation des études de cas a donné lieu à plusieurs analyses transversales dont une sur la gouvernance locale.

Mabbett et Bolderson (1999) ont divisé les recherches comparatives des politiques sociales en trois catégories. La première comprend les études portant sur un secteur particulier de politique sociale et comparent principalement des données statistiques à l'échelle nationale. La seconde consiste en la construction d'idéaux-types de régimes d'États-providence à partir de *cluster*<sup>402</sup> de pays comparables combinant différents facteurs discriminants. La troisième méthodologie repose sur des études de cas qui examinent les caractéristiques institutionnelles, historiques et politiques spécifiques de chaque pays.

Cette méthodologie par études de cas se rapproche le plus de celle élaborée dans la recherche TSFEPS et des travaux comparatifs menés dix ans plus tard avec Ana Escubedo (recherche WILCO). Sa pertinence tient en partie à l'échelle locale de l'analyse. L'encastrement institutionnel différencié des politiques locales dans des systèmes réglementaires et financier nationaux rend problématique la théorisation en termes de régimes territoriaux. Par ailleurs, le caractère souvent lacunaire et inégal des données statistiques à l'échelle municipale ou régionale limite l'étendue et la portée des comparaisons statistiques entre les villes et les régions sur la base d'indicateurs communs.

#### *... à l'analyse par comparaison statistique*

La recherche sur les déterminants des solutions de garde des jeunes enfants s'est principalement appuyée sur une approche quantitative qui visait à une analyse comparative entre l'Italie et la France, à travers l'exploitation statistique des données de l'enquête DREES (2002) sur les modes d'accueil des jeunes enfants en France et d'une enquête ISTAT (1998) qui présentait des données sur l'accueil des jeunes enfants en Italie. La comparaison portait sur les modes de garde principalement utilisés par les parents sur une semaine, catégorie également mobilisée dans d'autres travaux statistiques (Guillot, 2002 ; Ruault, Daniel, 2003).

---

<sup>402</sup> L'analyse de cluster cherche à identifier des groupes d'observations relativement homogènes sur la base de leur similarité pour des caractéristiques sélectionnées.

Si l'exploitation statistique a été réalisée par Danièle Transcart pour les données sur la France et Ornella Boggi pour celle sur l'Italie, la construction des variables, le choix des déterminants à tester et la lecture comparative des résultats ont été le fruit d'un travail conjoint avec Stefania Sabatinelli. Par exemple, trois grandes catégories d'accueil, familial, individuel et collectif, ont été retenues pour l'analyse et la comparaison France/Italie. Ces catégories ne recoupaient pas toujours les mêmes types de garde. L'enquête DREES comprenait la garde par la mère, par le père, par les grands-parents et par un autre membre de la famille. Sur ce dernier point, l'enquête ISTAT présentait la garde par les grands-parents comme une modalité distincte de celle d'autres membres de la famille. Il fallait rendre comparable des catégories différentes utilisées dans les questionnaires d'enquêtes qui étaient révélatrices des représentations et des réalités de l'accueil dans les deux pays. Pour l'accueil individuel et collectif, concernant l'exploitation de l'enquête DREES, les regroupements que nous avons effectués ont conduit à distinguer deux types de garde individuelle (assistante maternelle et garde à domicile) et trois types de garde collective (crèche, école maternelle, halte-garderie et périscolaire). Pour l'enquête ISTAT, l'accueil individuel était réduit à la garde par une baby-sitter et l'accueil collectif ne comprenait que les crèches.

#### **II.3.2.4. Comparaisons européennes de la gouvernance locale de l'accueil des jeunes enfants**

La comparaison européenne des politiques d'accueil des jeunes enfants suppose un cadrage méthodologique qui tiennent compte de la diversité des trajectoires nationales et locales tout en soulignant les similitudes dans les enjeux, les arrangements institutionnels et les modes de garde mis en œuvre. De ce point de vue, plusieurs interrogations préalables structurent le travail comparatif. Premièrement, à quels groupes d'âges s'adressent les politiques de la petite enfance ? Deuxièmement, dans quelle mesure l'accueil des jeunes enfants relève de la responsabilité des familles et/ou est un enjeu public conduisant à une politique nationale spécifique ? Troisièmement, dans quelle mesure les politiques familiales nationales sont principalement centrées sur des transferts monétaires et des allocations (conгés parentaux, allocations familiales, aides et minima sociaux pour les parents isolés, etc.) et/ou favorisent la création, la régulation et le financement de modes de garde formels dans les territoires ?

*Tenir compte des constructions institutionnelles des groupes d'âge de la petite enfance*



Le travail comparatif s'est centré sur les enfants âgés de 0 à 3 ans considérant le clivage institutionnel opéré dans plusieurs pays dans plusieurs pays étudiés (Belgique, France, Italie, Espagne, Bulgarie) entre l'accueil des 0-3 ans et l'éducation des 3-6 ans qui relève d'un système d'école maternelle. Pour autant, il tenait compte des configurations institutionnelles spécifiques de pays où il n'existe pas de césure entre les 0-3 et 3-6 ans. Par exemple, la Suède propose un système quasi-universel d'accueil pour les 1-6 ans, fondé juridiquement sur la reconnaissance d'un droit du jeune enfant à l'éveil et à l'éducation. L'Allemagne et le Royaume-Uni s'étaient engagés au début des années 2000 dans des politiques qui, selon des modalités différentes<sup>403</sup>, visaient à inciter financièrement et à contraindre légalement les collectivités locales à créer des places à temps partiel pour les enfants de plus de 3 ans. Ce faisant, l'investissement sur un accueil à temps partiel renforçait le modèle du salaire et demi par ménage<sup>404</sup>, prédominant en Allemagne et au Royaume-Uni tandis, que la Belgique et la France perpétuaient la norme de deux salaires à plein temps par ménage (Lewis, 1992). Ces différences dans les regroupements institutionnels des classes d'âge de la petite enfance se sont avérées relativement stables, si l'on considère les six pays communs<sup>405</sup> aux deux recherches européennes (TSFEPS, WILCO).

### *L'accueil des jeunes enfants comme horizon et préoccupation des États-membres de l'Union européenne*

La recherche TSFEPS conduite au début des années 2000 se situait dans un moment charnière pour saisir certaines évolutions en cours. La distinction entre des pays (Belgique, France, Suède) ayant une tradition de politique familiale intégrant l'objectif d'une prise en charge publique de l'accueil des jeunes enfants par la société, d'une part, et des pays (Allemagne pour sa partie Ouest, Espagne, Italie du Sud, Royaume-Uni) où la garde des jeunes enfants avait longtemps été considérée comme l'affaire privée des familles, d'autre part, était encore opérante et avait des incidences visibles sur le nombre de places d'accueil et le taux de couverture d'une classe d'âge. Bien que ce soit sur les familles (monoparentales, nucléaires, élargies), et surtout

---

<sup>403</sup> Les régulations de ces transformations n'obéissent pas au même schéma : celui du Royaume-Uni se fonde sur un libéralisme centralisateur qui impose à partir du niveau central l'impulsion d'une économie mixte des modes d'accueil à partir de partenariats locaux et d'une mise en concurrence des prestataires publics, lucratifs et non lucratifs. La diversification qui en découle est donc profondément encadrée par les normes nationales. D'autre part, dans une certaine continuité avec son héritage libéral, la priorité est accordée aux familles pauvres et à leur remise à l'emploi (*Workfare*). En revanche, en Allemagne, le *Welfare mix* est régulé localement dans un pays décentralisé en *Länders* qui, eux-mêmes, se désengagent au profit des collectivités locales, dispersant davantage les régulations.

<sup>404</sup> Dans le modèle d'un salaire et demi par ménage, le père travaille à temps plein et la mère à temps partiel.

<sup>405</sup> Les six pays communs aux deux recherches sont : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède.

sur les mères, que reposait encore la responsabilité principale des soins aux enfants de moins de 3 ans, le développement et l'amélioration des services aux jeunes enfants devenaient un enjeu et un débat de politique publique, Si la garde familiale restait centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale était à la croissance des services formels et organisés d'éducation et de garde des jeunes enfants, en particulier entre 3 et 6 ans. Parmi les pays étudiés, seule la Bulgarie connaissait au début des années 2000 un processus de refamiliarisation de la garde des jeunes enfants.

Cet intérêt grandissant pour l'accueil des jeunes enfants était le résultat de plusieurs évolutions. D'abord, des évolutions socio-économiques comme l'augmentation du taux d'emploi des femmes et des mères sur les marchés du travail se traduisaient par des recommandations en termes de meilleure conciliation entre vie professionnelle et familiale. Si l'objectif visant à faciliter la participation des mères sur le marché du travail prenait le pas sur les discours familialistes et conservateurs, l'horizon d'une politique incitative au profit d'un partage plus égalitaire entre mère et père dans la prise en charge des jeunes enfants restait encore circonscrit aux études féministes et aux expériences scandinaves.

Ensuite, le déficit démographique de l'Union européenne et le faible taux de fécondité de nombreux États-membres (Allemagne, Italie, Espagne, pays d'Europe centrale et orientale) étaient de plus en plus corrélés dans les analyses à la quantité et à la qualité des infrastructures pour la petite enfance<sup>406</sup>. Sur ce point, la France faisait figure d'exception, affichant une remontée de l'indicateur conjoncturel de fécondité dans les années 2000<sup>407</sup>. Elle la situe depuis plus de 20 ans en haut des classements européens en la matière, juste après l'Irlande.

Enfin, le développement d'infrastructures pour les jeunes enfants<sup>408</sup> était présenté par certains auteurs (Esping Andersen, 2002) comme la pierre angulaire pour bâtir un nouvel État-

---

<sup>406</sup> Les liens de causalité entre fertilité et politiques familiales restent une question controversée. Si certains spécialistes insistent sur l'importance de la continuité de la politique familiale française qui combine d'importantes aides directes aux familles avec une offre d'accueil substantielle et diversifiée, d'autres différencient les effets des allocations familiales de la garde d'enfants. « Il faut être très prudent pour évaluer l'incidence des aides sur la natalité. [...] Ces réserves étant faites, il semble que les allocations familiales aient peu d'influence sur le taux de fécondité. Aujourd'hui, ce sont les aides en matière de garde d'enfants, permettant aux mères de concilier travail et vie familiale, qui soutiennent la fécondité. (Entretien avec Olivier Thévenon, *Le Monde*, 20 mars 2013), [www.lemonde.fr/politique/article/2013/03/20/politique-familiale-en-france-on-atteint-un-point-de-saturation\\_1850900\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/03/20/politique-familiale-en-france-on-atteint-un-point-de-saturation_1850900_823448.html).

<sup>407</sup> Le taux conjoncturel de fécondité passe de 1,8 enfant par femme en âge de procréer en 1999 à 2,03 en 2010 avant de baisser de nouveau dans les années 2010. En 2018, l'indicateur de fécondité est de 1,87. Source INSEE (2018), *Fécondité en France*, 09/04/2019, [www.insee.fr/fr/statistiques/1892259?sommaire=1912926#titre-bloc-1](http://www.insee.fr/fr/statistiques/1892259?sommaire=1912926#titre-bloc-1)

<sup>408</sup> « Investir dans la petite enfance » est une recommandation également reformulée par des chercheurs (Avenel et al., 2017, p. 8) dans le contexte français.

providence. Formulé en termes d'investissement social<sup>409</sup> (Palier, 2014 ; Avenel *et al.*, 2017), le soutien à l'accueil des jeunes enfants a retenu l'attention des décideurs publics en articulant une réponse à des aspirations sociales des populations et des exigences économiques du système productif. Ainsi, la prévention des inégalités sociales et des situations de pauvreté dès le plus jeune âge se conjuguaient avec l'amélioration des apprentissages et du « capital cognitif » des nouvelles générations, l'accueil des jeunes enfants étant considéré comme la première étape d'une formation tout au long de la vie, indispensable à une société de connaissance hautement compétitive. La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et l'égalité entre femmes et hommes dans les tâches de *care* étaient présentées comme la condition d'une augmentation du taux d'emploi des mères. Créer de nouveaux modes de garde serait également un facteur favorable au renouvellement des générations dans un contexte de vieillissement des populations qui fragilise l'équilibre financier et l'équité générationnelle des systèmes de protection sociale. Au niveau européen comme au niveau des institutions internationales, les formulations présentant l'accueil des jeunes enfants en termes d'investissement social ou de capital humain retenaient l'attention des décideurs politiques dans la mesure où les dépenses sociales « doivent apporter des résultats en termes de croissance et de productivité, pour autant qu'elles sont concentrées sur les forces vives de l'avenir, en particulier les enfants » (Destremau, 2009, p. 84).

Bien que ne relevant pas directement de sa compétence directe, l'Union européenne incite, par les comparaisons entre pays et ses recommandations, à la mise à l'agenda des politiques nationales et locales de la petite enfance. En 2002, les États-membres de l'Union européenne se sont engagés lors du Conseil européen de Barcelone en 2002<sup>410</sup> à fournir d'ici 2010 une offre de garde qui couvre au moins 90% des enfants de plus de 3 ans à l'école obligatoire et au moins 33% des enfants de moins de 3 ans. Les objectifs de Barcelone sont devenus une référence dans

---

<sup>409</sup> « L'investissement social tente donc d'apporter une nouvelle réponse aux défis sociaux du moment. Il a en particulier pour ambition de compléter l'approche corrective et réparatrice des politiques sociales traditionnelles (compenser les difficultés lorsqu'elles adviennent) par une approche plus préventive et « capacitante » (prévenir, anticiper et préparer pour avoir moins à réparer) (Avenel *et al.*, 2017, p. 7). « Alors que l'on a longtemps opposé l'économique et le social, cette perspective insiste aussi sur la capacité de la protection sociale à stimuler la croissance et l'emploi, et ainsi à contribuer à un financement pérenne des dépenses sociales. L'objectif est d'éviter l'émergence de certains problèmes pour réduire les dépenses qui leur sont liées » (Palier, 2014, p. 4).

<sup>410</sup> « Les États membres devraient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90% des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et 33% des enfants âgés de moins de trois ans. ». Conclusions de la présidence, Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002, disponibles sur : [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf).

les comparaisons européennes qui sert encore aujourd'hui à évaluer les efforts réalisés par les États en termes de nombre de places d'accueil et de taux de couverture<sup>411</sup>.

### *Diversification des finalités et objectifs de l'accueil des jeunes enfants*

La préoccupation grandissante pour l'accueil des jeunes enfants dans plusieurs États-membres comme dans les travaux de la Commission européenne repose sur une multiplication des attentes et des objectifs qui étaient plus ou moins explicites et hiérarchisés selon qu'il existe ou non des traditions nationales en matière de politique de la petite enfance. Cependant, au-delà des agencements institutionnels nationaux et locaux, il était possible de mettre en évidence une tendance à la diversification des finalités de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans. Aux préoccupations natalistes renouvelées dans plusieurs pays européens fortement touchés par la baisse de la natalité s'ajoutait une attention nouvelle sur l'enfant visant à mieux articuler éveil, socialisation et éducation, une complexification de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle des mères liée notamment à la précarisation du marché du travail et à l'augmentation des familles monoparentales, un souci de prévention sociale et de lutte contre les discriminations ou encore l'accompagnement à la parentalité. Ces multiples finalités plus ou moins imbriquées dans les discours et les documents des institutions s'articulaient avec des objectifs plus instrumentaux tels que l'augmentation du nombre de places, la diversification de l'offre, le renforcement des normes de qualité, ou la professionnalisation du personnel.

La hiérarchisation et la mise en œuvre plus ou moins cohérente de ces finalités étaient souvent renvoyées à l'échelle territoriale. Elle se différenciait selon l'inégal investissement des autorités locales, des critères de sélection plus ou moins explicites selon les modes de garde et des capacités d'arbitrage contraintes des parents (cf. la partie suivante III.2.5). Dans un contexte déjà perceptible de contraintes budgétaires des collectivités locales et de différenciation des modes de vie des parents, la diversification des systèmes locaux de garde d'enfants des 0-3 ans émergeait comme une stratégie des pouvoirs publics afin de créer de nouvelles places d'accueil à moindre coût tout en répondant aux multiples objectifs assignés aux politiques de la petite enfance.

---

<sup>411</sup> Voir par exemple les recommandations du Conseil européen du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (2019/C 189/02) : « Globalement, les États membres ont réalisé des progrès satisfaisants ces dernières années en ce qui concerne l'amélioration de l'offre de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Le critère de référence « Éducation et formation 2020 » et l'objectif de Barcelone concernant les enfants de moins de trois ans ont été atteints. L'objectif de Barcelone portant sur les enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire n'est pas encore atteint malgré les progrès accomplis depuis 2011. »

Ce nouvel impératif de la diversification ne semble pas propre à l'accueil des jeunes enfants. Il traverse les discours sur les réformes de la protection sociale à l'échelle internationale. Les institutions multilatérales (UE, OCDE) et les organismes de coopération bilatérale prônent « la diversification des acteurs de la protection et des services sociaux (*multi-tierism*) : les associations, les femmes, les ONG internationales, les collectivités territoriales, les fondations caritatives, les entreprises privées (en tant qu'employeurs, fournisseurs de services, assureurs, experts, ...) » (*Ibid*, p.85).

#### *Des politiques de la petite enfance au croisement des régulations nationale et locale*

Dans la plupart des pays européens, les politiques d'aides monétaires et directes aux familles (congs parentaux et allocations familiales) sont définies, régulées et financées par les gouvernements centraux. Les autorités régionales et municipales ont peu de prise sur ces politiques et apportent aux mieux des aides sociales complémentaires aux familles. En revanche, le développement d'une offre d'accueil aux jeunes enfants est le résultat d'une gouvernance multi-niveaux dans lesquelles les collectivités locales ont des marges de manœuvre importantes. Dans toutes les configurations, l'échelon local compte, voire est incontournable, en matière de politique de la petite enfance. La comparaison des systèmes locaux de la petite enfance effectuée en 2013 (Fraisie, Escubedo, 2014) a mis en évidence trois domaines sur lesquels les villes peuvent agir politiquement. Premièrement, le développement de solutions formelles de garde. Dans la plupart des métropoles et des villes étudiées, des efforts substantiels d'investissement dans la création de services et de places ont été faits au tournant des années 2010. Avec pour résultats que les capacités d'accueil des villes considérées ont été supérieures aux taux de couverture constatés à l'échelle nationale. Plusieurs d'entre elles dépassaient l'objectif fixé par les États-membres lors du Conseil européen de Barcelone (2002) de proposer un mode de garde formel pour au moins 33% des enfants en dessous de 3 ans (voir le tableau ci-dessous).

**Tableau 6 - Childcare coverage rate in European Cities**

	Coverage rate	Evolution of formal childcare facilities
Cities beyond the Barcelona targets (33% of children under 3 and 90% for children aged 3 to 6)		
Stockholm	VERY HIGH 83% (0-5) in 2010	Stable rate of coverage in the 2000s
Pamplona	HIGH = 57% (0-3) in 2010 Almost 100% (3-6)	
Nantes	HIGH = About 50% (0 -3) in 2009 Almost 100% (3-6)	The city's hosting capacities have doubled in 20 years.
Nijmegen	MEDIUM = 43.3% (0-3) in 2010 (including toddler play rooms)	Significant increase: from 29.1% in 2004 to 43.3% in 2010
Zagreb	MEDIUM = 39% (0-2) in 2010 92% (3-6) in 2010	
Barcelona	MEDIUM = 38% (0-3) in 2010 (include day care centers within educational regulation) Almost 100% (3-6)	Significant increase in the last years
Lille	MEDIUM = 37% (0-3) (including child-minders) in 2010 Almost 100% (3-6)	256 places created between 2008 and 2011 out of total of 1850 places in 2011
Milan	MEDIUM = 33.2% in 2009 Almost 100% (3 to 6)	
Cities approaching the Barcelona targets		
Münster	MEDIUM = 31.3% (0-3) Almost 100% (3-6)	Increase of about one fifth from 2009 to 2010
Berlin	MEDIUM = 30% (0-3) in Kreuzberg in 2010 42% (0-3) in Berlin in 2010 94% kindergarten in Berlin 2010	The district has childcare infrastructure for various ages at its disposal.
Brescia	MEDIUM = 25.9% of children aged 0 to 3 in 2009 Almost 100% of children aged 3 to 6	The overall provision has increased by almost 60%, from 882 (2000) to 1,398 places (2009).
Varaždin	MEDIUM = 21% (0-2) in 2010 87% (3-6) in 2010	
Cities approaching the Barcelona targets on a part-time basis		

Birmingham	MEDIUM = 32% (0-2) 74% (3-4)	
Amsterdam	MEDIUM = 25% (0-4) in 2009 (toddler play rooms not included) 50% (0-4) at part-time	Increase of coverage rate from 21% in 2005 to 25% in 2009
Bern	MEDIUM = 38% of pre-school aged children in day care nurseries	
Cities far from the Barcelona targets		
Warsaw	VERY LOW = 7.1% children (0-3) in nurseries in 2009 94.1% children (3-6) in pre-school in 2009	The number of (municipal) pre-primary education establishments grew from 526 to 711 between 2000-2009. The number of private kindergartens has been growing quickly
Plock	VERY LOW = 1.3% (0-2) in kindergartens (2009) 69.7% (3-5) in kindergartens (2009)	In the case of children aged 3-5, the share of children in kindergartens increased between 2005-2010

Source: Fraisse, Escubedo (2014, *op. cit.*, p.117-118)

Les contributions des gouvernements locaux à l'accroissement du nombre de modes de garde et de places sont le résultat de différentes formes d'interactions avec l'État. Quatre configurations de gouvernance multi-niveaux ont été identifiées (Fraisse, Escubedo, *op. cit.*, 118-119) :

- les villes de pays qui ont une longue tradition de politique nationale de la petite enfance comme la Suède et la France, ce qui signifie l'existence d'objectif nationaux, de dispositifs publics de financement, de normes et de réglementation de la qualité (par exemple sur le ratio nombre de professionnels présents par nombre d'enfants) ainsi que des barèmes de tarifs selon les revenus des familles. Si l'amélioration quantitative du nombre de places s'inscrit dans la continuité d'une politique nationale, les collectivités locales disposent de marges de manœuvre en termes de gestion, de cofinancement, de localisation, et de diversification des modes de garde ;
- les villes de pays (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas) qui ont introduit des réformes substantielles dans les années 2000 en termes de financement et de régulation des modes d'accueil de la petite enfance. Dans ces cas, la création de nouvelles places de garde au niveau municipal a été accélérée par des programmes nationaux fortement incitatifs ;
- les villes situées en Italie, en Espagne et en Suisse où la mise en place de nouveaux services aux jeunes enfants dépend principalement des autorités régionales ou locales. Malgré les débats et les promesses de réformes au niveau national, les régions et les villes demeurent

les institutions clés dans la réglementation et le financement des modes d'accueil expliquant de fortes variations régionales en matière de quantité et de qualité de l'offre.

- les villes des pays en transition (Pologne, Croatie) qui ont joué un rôle central face au désengagement ou à l'absence d'investissement de l'État dans le domaine de la petite enfance. Varsovie, Zagreb et Varaždin ont ainsi des taux de couverture bien au-dessus de la moyenne nationale de leur pays.

Trois considérations transversales peuvent être tirées de cette comparaison des types de gouvernances multi-niveaux. Premièrement, à l'exception de la Suède, le rôle de villes est fondamental pour accroître et améliorer l'offre d'accueil des jeunes enfants en comparaison notamment des politiques plus centralisées sur les congés parentaux et les allocations familiales. Deuxièmement, l'existence d'un cadre légal et d'une politique d'investissement à l'échelle nationale stimule les efforts des gouvernements locaux. Troisièmement, des améliorations substantielles dans l'offre d'accueil ont été réalisées aux échelles régionales et municipales dans les années 2000, même lorsque l'investissement des gouvernements centraux est faible.

#### *La diversification des types services et des organisations des gestionnaires*

Un autre indicateur de l'autonomie relative des gouvernements locaux dans le domaine de la petite enfance tient à leur capacité à coordonner, réguler et parfois encourager la diversification des organismes gestionnaires (municipaux, associatifs et privés lucratifs) et des types de services. La diversification de l'offre d'accueil est une tendance transversale observée dans plusieurs villes européennes selon des temporalités et des modalités différentes (Andreotti *et al.*, 2004). Elle est parfois un objectif explicite de politiques locales de la petite enfance présentée comme un moyen d'accroître le nombre de places au sein d'une offre mixte de services à même de répondre aux attentes différenciées des familles en matière de prise en charge des enfants. À l'inverse, la diversification peut être la conséquence d'un défaut de gouvernance conduisant à une concurrence non régulée entre les organismes publics et privés et à une fragmentation sociale et territoriale de l'offre d'accueil. Un des principaux enseignements des recherches européennes était que la diversification des modes de garde n'augmentait pas mécaniquement l'accès et le choix des parents. Au contraire, l'insuffisance de gouvernances nationales et locales de la diversité des services pouvait renforcer la segmentation de l'offre ainsi que les inégalités sociales et spatiales en termes d'accès, de qualité et de participation des parents aux services.



Cette diversification croissante des types de services et des organismes gestionnaires selon des arrangements institutionnels locaux variés contraste avec le mouvement de relative standardisation des systèmes préscolaires pour les enfants de 3 à 6 ans dans plusieurs pays (France, Italie, Espagne). À l'exception de la Suède, la perspective d'un service public universel pour les enfants de moins de 3 ans fondé sur le droit à une place d'accueil à plein temps, gratuite ou à tarifs abordables avec des normes de qualité définies nationalement n'est nulle part à l'agenda des décideurs publics européens.

#### *L'offre d'accueil municipale, entre ralentissement ou renouvellement*

Dans les pays étudiés, l'évolution de l'offre d'accueil municipale pour les 0-3 ans est contrastée. Dans les pays où les infrastructures publiques d'accueil restent insuffisantes (Allemagne, Royaume-Uni), des politiques de développement sont mises en place ou programmées. À l'inverse, là où il existe une tradition plus ancienne de crèches municipales (Belgique, France, Suède), on assiste à un ralentissement du rythme de croissance du secteur public en raison du coût de fonctionnement de ce type de services, et parfois en raison de leur inadaptation aux nouveaux besoins des parents. Plus généralement, les tensions sur l'offre municipale de garde sont à replacer dans un contexte de décentralisation du fonctionnement des États-providence qui se traduit par des contraintes budgétaires fortes pour les municipalités.

Dans ce contexte, plusieurs stratégies de changement ont été observées localement. La première consiste à adapter et à renouveler l'offre municipale en créant par exemple des services multi-accueil au sein des équipements existants (Monza, Montreuil), des services multi-âges (Munich) ou des services intégrés comme les Early Excellence Centers (Birmingham). La seconde stratégie consiste à déléguer ou soutenir la création de nouveaux services à des organisations du tiers secteur (Pesaro, Monza, Montreuil...) et plus récemment à des entreprises privées lucratives (cf. *Infra*). Ces deux stratégies ne sont d'ailleurs pas incompatibles.

#### *Le rôle innovant du tiers secteur fragilisé par la concurrence du privé lucratif et la rationalisation gestionnaire*

Au milieu des années 2000, les résultats de la recherche TSFEPS soulignaient l'importance du tiers secteur (coopératives et initiatives de parents, associations) dans l'offre d'accueil des jeunes enfants. En Allemagne, Suède, Belgique, France et Italie, l'accroissement et le renouvellement de l'offre d'accueil locale a été en grande partie liés aux dynamiques associatives et coopératives. De même, au Royaume-Uni, le tiers secteur a continué à occuper une place non négligeable sur l'espace local étudié, et ce, malgré un recul du nombre de *playgroups*.

Des processus de « banalisation » ont été signalés. Sujette à un encadrement par la puissance publique des objectifs, des normes de gestion et des modes de financement, l'offre associative historique se distinguaient de moins en moins du fonctionnement des modes d'accueil municipaux. Dans le même temps, le tiers secteur s'avérait particulièrement à la pointe dans l'émergence de services innovants répondant à de nouveaux enjeux de cohésion sociale : accueil en milieu rural, initiatives parentales, accueil et soutien des familles immigrées, accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle, accueil flexible et occasionnel, accueil extra-scolaire, professionnalisation de l'accueil à domicile, garde à horaires atypiques, aménagement des temps sociaux, etc.

Au début des années 2010, la tendance était moins favorable. Les organisations du tiers secteur, qui avaient été dans plusieurs villes les acteurs privés historiques de l'accueil des jeunes enfants, étaient déstabilisées par la concurrence d'une offre commerciale. À ce niveau, les priorités et les modes de contractualisation des autorités locales sont essentiels. L'introduction d'une régulation concurrentielle à travers des marchés publics ou d'une solvabilisation de la demande par des chèques garde d'enfants ont pu fragiliser les initiatives associatives, même si certaines villes étudiées (Lille, Nantes, Münster) ont fait le choix de maintenir et de renforcer des partenariats locaux privilégiés avec les associations et les initiatives parentales.

#### *L'affirmation du secteur privé lucratif au niveau local*

Au début des années 2000, alors que dans presque tous les systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants, on retrouvait des acteurs publics et non lucratifs, une claire division pouvait être établie selon que les modes de garde privés lucratifs jouaient un rôle important ou marginal dans l'offre de places d'accueil.

Ainsi, à Grenada comme à Terrassa, les crèches privées avaient été créées à l'initiative de groupes d'enseignants ou d'éducateurs spécialisés. Elles offraient un nombre de places d'accueil supérieur aux crèches publiques. Surtout, le développement des modes d'accueil privés s'est réalisé sans aucun soutien des pouvoirs publics locaux. Fonctionnant essentiellement sur les contributions financières des parents, ces initiatives privées étaient faiblement intégrées à la gouvernance locale de la petite enfance. En revanche, dans les circonscriptions de Birmingham, les *private day nurseries* offraient le plus grand nombre de places d'accueil. En outre, le secteur privé lucratif est partie prenante, au même titre que les secteurs public et non lucratif, au partenariat local pour le développement des services à la petite enfance (Early Years Development Childcare Partnership - EYDCP). À ce titre, il a accès aux différents fonds prévus par le gouvernement central pour la création de nouveaux services.

La place du secteur à but lucratif tenait autant à l'existence d'une importante offre publique et non lucrative qu'aux réticences idéologiques des élus locaux qui refusaient d'ouvrir ce secteur fondamental aux entreprises commerciales. Alors que les villes du Royaume-Uni ont fait figure de pionnières lors de la première comparaison européenne, le développement d'une offre privée lucrative ne relevait plus d'un particularisme local au début des années 2010, mais avait progressé dans de nombreuses villes européennes (Berlin, Varsovie, Zagreb, Milan, Brescia, Berne). Si l'insuffisance de places au regard de la demande locale expliquait l'accroissement d'une offre commerciale non régulée (Barcelone, Pampelune), des processus d'externalisation et de reprises des services municipaux (Milan) ou d'appel d'offres public (Nimègue, Amsterdam) étaient développés. Mais, au-delà des priorités des gouvernements locaux, plusieurs États (France, Pays-Bas, Suède) incitaient réglementairement et financièrement à une ouverture régulée du secteur de petite enfance aux entreprises.

#### *Développement de l'accueil individuel*

L'augmentation de l'accueil pour les 0-3 ans chez une assistante maternelle ou une employée au domicile en France, une *gardienne encadrée* en Belgique, une *Tagesmutter* en Allemagne, et de manière plus informelle une baby-sitter ou employée de maison en Espagne et en Italie est une tendance depuis une dizaine d'années qui contraste avec la relative stagnation dans l'offre de places en structures collectives dans certains pays. L'expansion de ces modes de garde individualisée s'explique par plusieurs raisons d'ordre économique et idéologique. Elles viennent combler d'autant plus facilement l'absence ou l'insuffisance de modes d'accueil publics que ces solutions sont moins coûteuses pour les collectivités locales car elles ne nécessitent pas d'investissements immobiliers, ni d'engagement de personnel sous statut public ni de frais de gestion de ce personnel. En outre, il s'agit de modes de garde souvent plus flexibles que les crèches ou les modes collectifs, notamment par rapport aux horaires d'ouverture. Enfin, dans certains pays (Belgique, France), le soutien à l'accueil individuel se fait sous couvert d'une possibilité de choix de parents de leur mode de garde d'une part, et du développement des emplois dits de proximité d'autre part, dans un contexte de chômage élevé et durable. Il importe toutefois de distinguer les pays qui ont délibérément des politiques de régulation et de financement des modes de garde individuels (France et Belgique), des pays qui ont laissé faire le marché comme les pays de l'Europe du Sud (l'Italie ou l'Espagne) où les emplois créés ne bénéficient pas d'aides publiques, et ne sont généralement pas déclarés.

À partir d'une analyse transversale des dynamiques des structures municipales, lucratives et non lucratives, plusieurs situations de diversification de l'offre d'accueil pouvaient être distinguées (Fraisie, Escubedo, *op. cit.*, p. 119-120)→

- la prédominance d'une offre publique d'accueil avec un rôle croissant des structures non municipales. Stockholm est un exemple typique de l'ouverture progressive, ces vingt dernières années, du secteur de la petite enfance en Suède à des organismes privés, d'abord non lucratifs (par exemple les coopératives de parents), puis aux entreprises au sein d'un cadre national qui définit des normes et garantit des conditions de financements, d'accès et de qualité similaires au service public.
- la prédominance d'une offre d'accueil individuel régulée coexistant avec un nombre important d'établissements multi-accueil municipaux et la présence historique d'associations est une configuration spécifique aux villes françaises étudiées, Nantes et Lille. L'importance quantitative des places chez les assistantes maternelles est principalement le résultat d'une politique nationale de financement et d'agrément sur laquelle les municipalités ont assez peu de prise. En revanche, sur l'accueil collectif, l'extension d'une offre municipale et le soutien aux lieux d'accueil associatifs dépendent d'investissements locaux. Ces villes recourent marginalement aux entreprises de crèches qui se développent par ailleurs en France. Ce sont des choix politiques locaux explicites.
- un relatif équilibre entre des services municipaux et non municipaux dans un contexte de croissance de l'offre privée lucrative et non lucrative dans les années 2000. Ce processus de d'augmentation d'une offre privée répond à des modalités différentes selon que l'on peut identifier la persistance d'une dynamique positive de création de places dans les crèches municipales (Barcelone, Pampelune, Brescia, Zagreb) ou une stagnation de celle-ci (Płock), ainsi que l'introduction ou non de mécanismes d'externalisation de l'offre municipale au privé (Milan, Nimègue).
- la prédominance du tiers secteur et dans une moindre mesure des entreprises lucratives. Les associations et initiatives de parents occupent toujours une place de choix dans l'offre d'accueil d'une ville comme Münster respectant le principe fédéral de subsidiarité qui a historiquement favorisé la présence du tiers secteur dans la mise en œuvre de services sociaux aux populations. Les villes suisses se différencient par l'émergence rapide d'une offre privée lucrative favorisée par des partenariats public-privés comme à Berne. La prédominance d'une offre commerciale privée sur l'offre

publique est également constatée à Birmingham. Dans cette configuration, la municipalité joue un rôle marginal comme gestionnaire direct d'établissements petite enfance par rapport à des entreprises privées lucratives qui sont désormais en concurrence avec et fragilisent les positions des organisations non lucratives historiques.

### *Les limites d'une gouvernance des systèmes locaux de la petite enfance*

Les différentes recherches menées sur la gouvernance locale de la petite enfance confirment la nécessité d'analyser les arrangements institutionnels locaux pour comparer les politiques d'accueil des jeunes enfants en Europe. Dans le même temps, chacune en souligne les limites. Avec Bernard Eme (Eme, Fraisse, *op. cit.*, p. 21), nous insistions sur la « difficulté d'une gouvernance multilatérale et négociée de la petite enfance » en France à même de saisir les enjeux de diversification et de polarisation sociale et territoriale de l'offre d'accueil. La principale explication était les cloisonnements institutionnels entre des modes de garde individuel et collectif, entre structures municipales et associatives. Elle tenait aussi aux réticences des autorités publiques à ouvrir aux acteurs de la société civile la participation à une concertation départementale trop souvent limitée à la seule participation des institutions régulatrices et organismes financeurs (Etat, caisse d'allocations familiales, conseil départemental et municipalités).

En l'absence de gouvernance locale, de mise en cohérence de l'offre d'accueil et d'accompagnement de la demande des parents, la diversification peut se révéler génératrice d'inégalités tant du point de vue de l'accès aux services que de la qualité de l'accueil ou des conditions de travail des professionnels. A chaque mode d'accueil correspond un type de professionnel et de statut: des puéricultrices et éducatrices de jeunes enfants présentes en crèches aux gardes à domicile sans autre qualification que leur expérience et les recommandations des parents en passant par les assistantes maternelles agréés par la PMI. La diversification des services à la petite enfance génère une « hybridation des formes de mise au travail qui se traduit par l'éclosion d'une multiplicité de statuts juridiques du travail » (Azaïs, 2003, p.38) proche de celle analysée dans les dynamiques territoriales du marché du travail.

La difficulté de mettre en place une coordination plus horizontale entre une pluralité d'acteurs publics et privés afin de concevoir une politique transversale et cohérente de la petite enfance s'est trouvée accentuée par l'apparition au milieu des années 2000 de formes de gouvernance quasi-marchandes (Fraisse, Petrella, Lhuillier, 2008). Dans plusieurs territoires, la mise en concurrence des prestataires à travers des appels d'offres ou le soutien à l'implantation

d'entreprises de crèches augmente la concurrence entre acteurs locaux plus qu'elle n'encourage leur coopération.

Les travail mené avec Ana Escubedo (Fraise, Escubedo, 2014, *op. cit.*) sur la gouvernance multi-niveaux de la politique de la petite enfance analyse comment s'articulent les systèmes locaux de la petite enfance avec les régimes nationaux de *care*. Tenant compte de leur encastrement institutionnel national, nous avons identifié les trois contributions de l'échelle locale aux politiques de la petite enfance. Sur le plan quantitatif, l'engagement politique et l'investissement des collectivités locales sont déterminants sur le nombre de places de garde créées avec des taux de couverture des enfants de moins de 3 ans qui peuvent s'avérer localement bien supérieurs à la moyenne nationale. Sur le plan de la régulation, l'action publique locale joue un rôle majeur sur l'intensité de la diversification (entre notamment les structures municipales, associatives et privées lucratives), les modalités de localisation (accès au foncier) et l'application des critères d'accessibilité des familles à l'offre d'accueil. Enfin, le niveau local est l'échelle du soutien à des initiatives socialement innovantes (cf. la partie II.2.3.). Pour autant, la gouvernance locale a montré ses limites alors que les politiques d'austérité budgétaire se faisaient sentir au début des années 2010 dans l'Union européenne, en particulier dans les États-membres du Sud. Outre la compensation budgétaire partielle des gouvernements locaux suite à la rationalisation des dépenses ou du désengagement financier de l'Etat, ils ne sont pas à l'échelle pour répondre seuls à des enjeux de cohésion sociale tels que l'inégale distribution géographique des places de garde entre villes et régions ou la polarisation sociale des modes d'accueil au regard des besoins des familles et des inégalités femmes/hommes en matière de conciliation travail-famille.

A sa manière, les politiques familiales reproduisent « une division du travail social entre l'échelle nationale et locale » (Destremau, 2009) constatée en France sur d'autres politiques comme par exemple entre la responsabilité du versement des minima sociaux et celle de la mise en place de dispositifs d'insertion à l'échelle départementale. Congés parentaux et allocations familiales relèvent du droit dont l'accès sous conditions est assuré par les caisses d'allocations familiales dans tous les départements alors que le nombre de place et la diversité des modes de gardes dépendent d'arrangements à l'échelle municipale .

### **II.3.2.5. Les déterminants des solutions de garde des parents et la polarisation sociale des modes de garde: une comparaison France-Italie**

Garder son enfant soi-même, le confier à une personne externe ou à une structure collective tierce pendant la journée font partie des arbitrages majeurs auxquels sont confrontés les parents, et notamment les mères. Cette préoccupation est d'autant plus complexe que l'insuffisance de places et les différentes inégalités d'accès des jeunes enfants (0-3 ans) aux modes de garde est souvent en contradiction avec le souci des parents d'offrir aux enfants ce qu'ils jugent le mieux, avec les contraintes de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale que supportent particulièrement les mères.

La persistance d'une inégale répartition des tâches éducatives et domestiques entre les mères et les pères, l'insatisfaction de ne pouvoir répondre à la double aspiration de se réaliser en tant que mère et travailleuse, imposent de continuer à s'interroger sur les déterminants des solutions de garde adoptées par les parents de jeunes enfants.

L'adoption d'une solution de garde pour les jeunes enfants peut être considérée comme le résultat d'une combinaison de *facteurs subjectifs* (niveau d'éducation, traditions familiales, expériences vécues, orientation politique et idéologique, investissement professionnel, contrat de genre au sein du couple) et de *facteurs objectifs* (couverture, diversification et régulation de services, le revenu mobilisable par rapport aux coûts de la garde, les horaires de travail et d'ouverture des services, les congés parentaux, la proximité géographique des solutions de garde, les ressources mobilisables au regard des besoins de garde des familles nucléaires et élargies, la situation du marché du travail local).

À partir de là, l'exploitation des données d'enquêtes<sup>412</sup> concernant les modes de garde principaux des jeunes enfants (0-3 ans) en France et en Italie a consisté à identifier et à hiérarchiser les déterminants qui contraignent les solutions adoptées par les parents pendant la journée. Au-delà des similitudes, la comparaison de la France et de l'Italie amène à relativiser l'évidence de l'impact de tel ou tel déterminant, comme par exemple l'activité professionnelle des mères, si importante dans la décision des parents français de recourir à une garde extra familiale mais moins décisive que la proximité des grands-parents en Italie. De même, mieux différencier la combinaison de facteurs qui joue dans l'arbitrage entre garde familiale et garde

---

<sup>412</sup> Ce texte est issu d'une exploitation statistique des données de l'enquête DREES (2003) sur les modes d'accueil des jeunes enfants en France et d'une enquête ISTAT (1998) réalisée dans le cadre d'une recherche MIRE/DREES, « Déterminants et justifications des choix des modes de garde : Une comparaison France/Italie ».

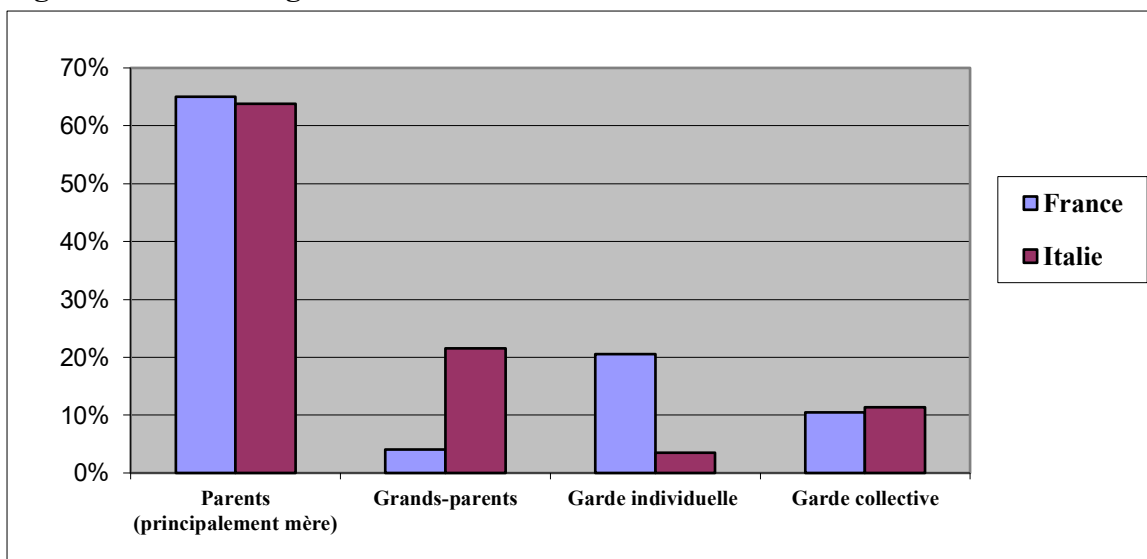
hors de la famille par rapport à celle qui pèse sur le recours à une garde individuelle ou à une garde collective, permet de comprendre les effets de polarisation sociale des modes d'accueil.

### *France-Italie : des structures différenciées de l'offre de garde*

L'analyse des déterminants des solutions de garde adoptées par les parents en France comme en Italie ne peut se comprendre sans une comparaison des principaux modes de garde dans les deux pays. Plus précisément, il s'agit de tenir compte de l'importance respective de la garde familiale, en distinguant en son sein l'importance de la garde par les grands-parents, de la garde individuelle (assistante maternelle, garde à domicile, baby-sitter...) et de la garde collective (crèche, halte-garderie, etc.).

Si la garde par les parents et principalement par les mères a demeuré prépondérante en France comme en Italie, la comparaison des modes de garde principaux pour les jeunes enfants pendant la journée mettrait en évidence une structure de l'offre inversée. Premièrement, le recours à l'accueil individuel par rapport à la garde par les grands-parents est en France inversement proportionnel à l'Italie : tout se passe comme si l'absence de financement et de régulation de l'accueil individuel était en Italie compensée par une forte mobilisation des grands-parents. Deuxièmement, alors qu'en France le nombre de places d'accueil chez une assistante maternelle est sur tout le territoire supérieur à celui de l'accueil collectif en crèche, la garde en crèche prédomine sur la garde par une baby-sitter en Italie.

**Figure 3 - Modes de garde en France et en Italie**



Source : Fraisse, Trancart, Sabatinelli, Borgi, (2006).



### *La prédominance de la garde par la mère en France comme en Italie*

Si le développement et l'amélioration des modes de garde des jeunes enfants sont devenus des objets de débat public y compris dans certaines parties de l'Italie où la garde des jeunes enfants (0-3 ans) a été jusqu'à récemment considérée comme l'affaire privée des familles, la garde familiale est restée prédominante en France comme en Italie. Quelle que soit la définition des variables, la garde par les parents demeure le mode de garde principal des enfants en bas âge (63% des enfants en Italie, 64% des enfants en France). À l'inverse le temps de garde des pères est secondaire, voire marginal. La garde par le père se réalise principalement par défaut lorsque la mère ne peut être présente auprès de son enfant en raison d'horaires de travail atypiques<sup>413</sup>.

### *Le rôle structurel de la garde par les grands-parents en Italie*

Si la prise en charge familiale (par la mère, par le père, par les deux parents, par les grands-parents et par d'autres membres de la famille) des jeunes enfants était prédominante en Italie quelle que soit la situation des parents, elle était parfois secondaire en France selon la situation professionnelle<sup>414</sup>, le revenu et la catégorie socioprofessionnelle de la mère. Cette différence de place de la famille ne tenait pas uniquement à l'importance des mères au foyer en Italie où près d'une mère sur deux ayant au moins un enfant de moins de trois ans était inactive. Elle s'expliquait aussi par le rôle structurel que jouent les grands-parents dans la garde des jeunes enfants. 19,5% des enfants de moins de trois ans sont gardés principalement durant la journée par leurs grands-parents en Italie contre 4% pour la France. En France l'engagement des grands-parents (surtout les grands-mères) était plus fréquent sur les périodes extra-scolaires (vacances scolaires, week-end, le soir, ...)<sup>415</sup>, alors qu'en Italie il s'agissait d'une garde principale et régulière.

### *Financement et régulation de l'accueil individuel en France*

L'importance de la garde familiale en Italie par rapport à la France tient aussi au développement et à la structuration d'une offre d'accueil organisée en France. La comparaison a mis davantage en relief l'expansion des places en accueil individuel par rapport à l'accueil collectif. Près d'un enfant sur cinq était gardé chez une assistante maternelle ou une garde à domicile en France

---

<sup>413</sup> Brusteel A., Devetter F-X. (2005). « Rythmes de travail et choix des modes de garde selon le sexe des parents », Communication à l'occasion du colloque « Conciliation vie familiale et vie professionnelle : les déterminants du recours aux modes d'accueil », ministère des solidarités, de la santé et de la famille, 7 juin 2005.

<sup>414</sup> En France, l'activité, le temps de travail et les contraintes horaires de la mère sont les principaux déterminants du recours à une garde extra-familiale en France. Voir partie 2, arbitrages entre garde familiale et non familiale.

<sup>415</sup> Daniel A. (2004), « L'intervention de l'aide informelle dans la garde des jeunes enfants », *Études et Résultats*, DREES, n° 318, juin.

alors qu'en Italie seuls 3,5% des enfants étaient gardés principalement par une baby-sitter<sup>416</sup>. Cette particularité française s'explique en grande partie par l'existence d'une régulation (agrément, relais assistantes maternelles) et d'un financement durable, par le biais d'allocations familiales (AFEAMA; AGED, puis PAJE)<sup>417</sup> et d'incitation fiscale pour la garde à domicile, sans équivalents en Italie où les nourrices ne sont généralement ni agréées, ni déclarées.

#### *Un accueil en crèche équivalent*

Le différentiel franco-italien sur l'accueil individuel des jeunes enfants ne s'est pas retrouvé pour l'accueil collectif puisqu'environ 10% des enfants de moins de 3 ans étaient en crèche dans les deux pays. Cette équivalence dans l'accueil collectif dans les deux pays reflétait en partie le ralentissement relatif de la création des places en crèche dans les années 1990 en France et la croissance des crèches privées (lucratives et non lucratives) en Italie qui, en 2003, accueillait désormais un tiers de tous les enfants gardés en accueil collectif. Notons que cette convergence semble avoir été stoppée dans les années 2010, l'impact de la crise financière de 2008 ayant davantage limité les capacités d'investissement du gouvernement italien.

#### *La structure d'arbitrage des parents*

Deux niveaux d'arbitrage structurent la décision des parents : soit garder son enfant au sein de la famille ou avoir recours à un service extérieur payant (familial vs extra-familial), soit recourir à un mode de garde individuel ou à un mode de garde collectif (individuel vs collectif).

Les parents adaptent leurs préférences en fonction d'un système de déterminants. L'analyse comparative distingue quatre catégories de déterminants : (1) relatifs aux configurations familiales (nombre d'enfants, caractère parental ou monoparental du ménage...), (2) relatifs aux conditions d'activité des parents (activité à temps plein ou partiel, horaires de travail) ; (3) relatifs à la situation socioprofessionnelle des parents (revenus, diplôme et CSP) ; et enfin, (4) relatifs à la proximité des différents modes de garde.

#### *L'arbitrage entre gardes familiale et non familiale*

Entre la France et l'Italie la hiérarchie des facteurs structurants de l'arbitrage entre gardes familiale et non familiale n'était pas la même. Alors qu'en France, c'est l'activité, le temps de travail et les contraintes horaires de la mère qui déterminaient principalement le recours à une

---

<sup>416</sup> C'est-à-dire 3,5% des enfants de moins de 3 ans sont confiés tous les jours à une baby-sitter payante.

<sup>417</sup> Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée (AFEAMA), Allocation garde d'enfants à domicile (AGED), Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE).

garde extra-familiale, en Italie, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale passait principalement par la possibilité ou non d'un recours aux grands-parents.

En France, quand les deux parents travaillaient à plein temps, plus de 70% des enfants étaient gardés hors de la famille et quand la mère travaillait à temps partiel, le mode de garde familial (49%) était équivalent aux modes de garde extra-familiaux (51%). À l'inverse, quand la mère était au chômage, inactive ou en congé parental, moins de 10% des enfants, étaient pris en charge par une assistante maternelle ou une crèche. Le temps partiel, le chômage ou l'inactivité ont donc un impact négatif sur le recours à une garde non familiale payante.

Par ailleurs, plus les horaires de travail des parents, et en particulier de la mère, étaient « atypiques », plus les membres de la famille étaient sollicités. Ainsi, près d'un enfant sur deux dont la mère travaillait le soir et/ou le week-end étaient gardés principalement par la famille (père et grands parents) contre seulement un tiers des enfants dont la mère avait des horaires « normaux ».

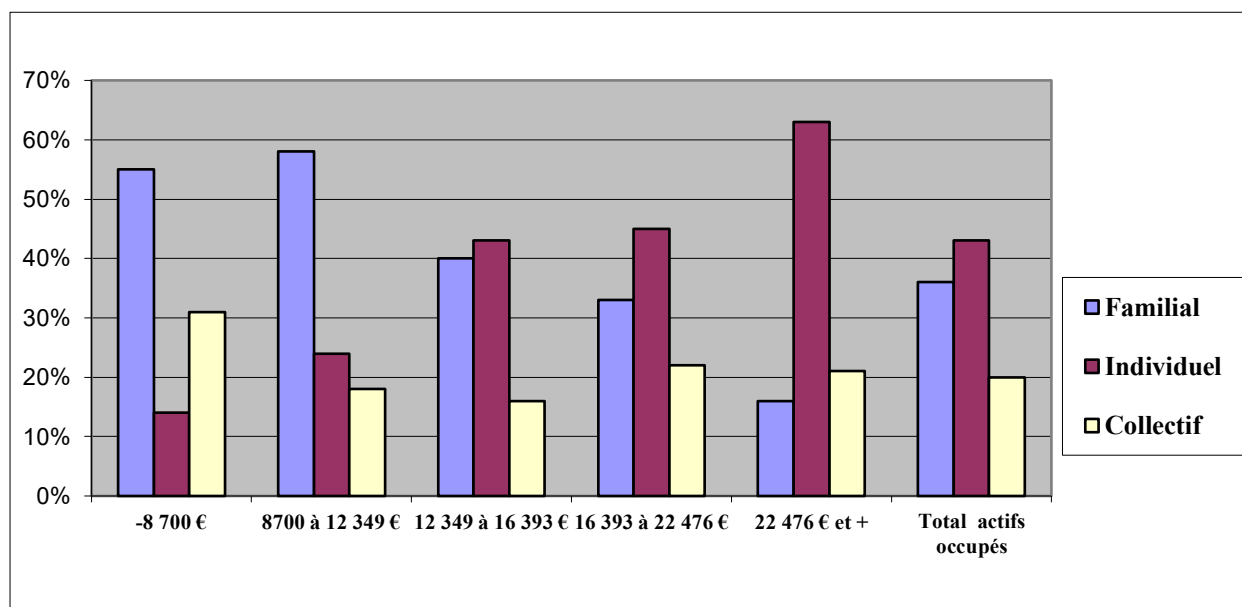
En Italie, la conciliation travail/famille passe d'abord par la garde des grands-parents qui augmente avec le temps de travail de la mère. Dès lors, quelle que soit la situation d'emploi de la mère, la garde familiale restait pour plus des trois quarts des ménages italiens le mode de garde principal. Si les situations de chômage ou de non activité de la mère diminuaient la probabilité des parents de recourir à une garde extérieure rémunérée, le passage d'un temps plein au temps partiel semblait avoir peu d'effet sur le taux de recours à une garde extérieure payante. Contrairement à la France, la présence de grands-parents à proximité du domicile familial était donc le principal facteur déterminant du non recours à une garde rémunérée.

#### *Le recours à un accueil payant augmente avec le revenu des parents*

En France, la probabilité d'un recours à un mode de garde individuel ou collectif était proportionnelle au niveau de revenu par unité de consommation. Dans les ménages à bas revenus (moins de 8700 euros annuels par unité de consommation) seuls 7% des enfants de moins de trois ans étaient gardés principalement hors de leur famille contre 60% des enfants des ménages les plus aisés (des revenus annuels équivalents ou supérieurs à 22 500 euros). Lorsque l'on raisonne sur les seuls parents actifs occupés, le taux de recours à un mode d'accueil extra-familial augmente fortement confirmant le rôle déterminant de l'activité et du revenu de la mère notamment dans les familles modestes. En Italie, c'est très similaire puisque la garde familiale (tout en restant prépondérante), diminuait avec l'augmentation du niveau socio-économique des ménages ayant des enfants en bas âge. Cela dit, plus le revenu des ménages

était élevé, plus les grands-parents s’impliquaient régulièrement dans la garde de leurs petits-enfants, en complément du recours aux baby-sitters et aux crèches publiques et privées.

**Figure 4 - Modes de garde selon les revenus des parents en France (actifs occupés)**



Source : Fraisse, Trancart, Sabatinelli, Borgi, (2006).

*Faire garder son enfant hors de la famille, un attribut des mères cadres/professions intermédiaires et diplômées en France*

En France, c’était la catégorie socioprofessionnelle et le diplôme de la mère qui influençaient le recours à un mode de garde payant. Alors que la garde familiale demeurerait prédominante en particulier pour les enfants de ménages d’agriculteurs, d’artisans, de commerçants et d’ouvriers, ce n’était plus le cas des ménages cadres et des professions intermédiaires. Si l’on considère les seuls actifs occupés, plus de 90% des mères cadres et 75% des mères de professions intermédiaires faisait garder leur enfant hors de la famille contre environ 50% pour les mères employées, ouvrières ou commerçantes.

Alors que le diplôme du père n’avait pas d’incidence sur son temps de garde, le niveau de qualification de la mère était, notamment en France, un facteur important dans la solution de garde adoptée. La probabilité d’un recours à un mode de garde extra-familial est d’autant plus fréquente que les parents sont diplômés niveau bac et plus. Inversement, plus des trois quarts des enfants dont les parents n’ont pas de diplôme ou ont un faible niveau de qualification sont gardés par la famille, principalement par la mère, mais aussi plus fréquemment par les deux parents.

En Italie, l'effet de la catégorie socioprofessionnelle était marginal : toutes catégories socioprofessionnelles confondues, la famille restait le mode de garde principal pour au moins 70% des enfants (même si le recours à la crèche privée ou à une baby-sitter pour les cadres est plus significatif que dans les autres catégories socioprofessionnelles). Quant au diplôme de la mère, il ne commençait à avoir un impact sur une solution de garde alternative à la famille qu'à un niveau relativement élevé de qualification (égal ou supérieur à bac +2 en Italie, contre bac et plus en France).

### *La garde familiale augmente avec le nombre d'enfants en France et chez les familles monoparentales*

Le nombre d'enfants influence également l'arbitrage entre garde familiale et non familiale. Le niveau d'activité des parents, et principalement celui des mères de famille, tendait à diminuer avec le nombre d'enfants et la garde familiale augmentait avec le nombre d'enfants au sein du ménage. Un certain nombre de mères renonçaient à travailler avec l'arrivée d'un second puis d'un troisième enfant et ce d'autant plus facilement qu'il existe comme en France un système d'allocations parentales relativement incitatif à la cessation d'activité des mères. Outre l'âge et le nombre d'enfants, la structure parentale n'était pas sans influence puisque la garde familiale était de dix points plus importante chez les familles monoparentales et recomposées que chez les familles parentales traditionnelles. C'est du moins le cas en France où le nombre de familles recomposées et monoparentales étaient, contrairement à l'Italie, statistiquement non négligeable. Pour les familles monoparentales, l'importance de la garde familiale pouvait s'expliquer par un taux d'activité plus faible des mères élevant seules un enfant en bas âge (Ruault, Daniel, 2003).

### *Les déterminants de l'arbitrage entre garde individuelle et garde collective*

Alors que pour la France, on peut parler d'arbitrage entre accueil individuel, chez une assistante maternelle ou par une garde à domicile, et accueil collectif en crèches, halte-garderie ou écoles maternelle, en Italie, la prédominance de la garde familiale rendait la distinction entre garde collective et garde individuelle moins significative. L'accueil collectif est toujours plus important que l'accueil individuel, témoignant ainsi de la faiblesse des politiques publiques en matière de régulation et de financement des baby-sitters.

Reste que dans les deux pays, ni l'activité ou la durée de travail du père et de la mère, ni la proximité des grands-parents, ni la structure parentale, n'étaient déterminantes dans la décision

de faire principalement garder son enfant en crèche plutôt que chez une assistante maternelle ou par une baby-sitter.

### *Le lieu d'habitation, un facteur décisif*

Le lieu d'habitation s'avère décisif sur les possibilités de choix des parents compte tenu de la disparité géographique de l'offre collective. Le recours à l'accueil individuel était plus fréquent en milieu rural et à Paris. Seuls 7% des enfants de 0 à 3 ans vivant en milieu rural étaient en crèches contre près d'un tiers à Paris. Quant à l'importance relative de l'accueil individuel dans les grandes villes par rapport aux villes de moyenne taille, elle tenait sans doute moins à un effet de taille de la commune qu'à une concentration dans les centres-villes des familles à revenus élevés qui, en raison de l'insuffisance de places en crèches et d'un système fiscal et d'allocations familiales incitatifs, avaient financièrement intérêt à recourir à une garde à domicile ou à une assistante maternelle. Le recours à l'accueil collectif (crèche et école) augmente au fur et à mesure de la densification des zones urbaines.

L'analyse par grandes macro-régions de résidence entre Italie du Nord, du Centre et du Sud montrait que la garde familiale était sans surprise plus fréquente dans le Sud de l'Italie que dans le Nord. C'est autant en raison de différences d'infrastructures sociales (moins de crèches au Sud) et de niveaux de vie (moins de recours à des baby-sitters) que d'un taux d'activité des femmes plus faible et d'une moindre sollicitation des grands-parents.

### *Le niveau de vie et de revenu, second facteur discriminant dans l'arbitrage entre accueil individuel et accueil collectif*

La probabilité de recours à l'accueil individuel augmente avec le revenu des familles (France) ou le niveau socio-économique (Italie) engendrant de fortes inégalités d'accès entre catégories de revenu. En France, sur les seuls actifs occupés, 63% des enfants de familles à revenus élevés (égal ou supérieur à 22 500 euros par an) étaient gardés par une assistante maternelle ou une garde à domicile contre seulement 14% des enfants des familles les plus modestes (moins de 8700 euros par an). Ces différences d'accès tenaient donc en partie aux coûts des services. Alors que les tarifs des crèches respectent un barème national proportionnel aux revenus des parents, le recours à une assistante maternelle ou une aide à domicile reste souvent inabordable pour les familles à revenus modestes qui ne peuvent profiter des incitations fiscales du gouvernement. Malgré la pénurie relative de places en crèches, les enfants de familles à bas revenus étaient les seuls à être davantage gardés en accueil collectif qu'en accueil individuel.

Seules les familles italiennes au niveau de vie élevé étaient en mesure de faire principalement garder leur enfant par une baby-sitter. En revanche, pour les catégories modestes, l'accueil en crèche publique semblait être le seul mode de garde extra-familial accessible, compte tenu des frais d'inscription plus élevés dans les crèches privées.

Dans les deux pays, l'importance des écarts dans le recours à l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif entre catégories socio-économiques témoignait de l'effet redistributif des crèches publiques qui modulaient leurs tarifs en fonction du revenu des parents.

#### *Vers une polarisation sociale et territoriale des modes d'accueil*

En conclusion, les résultats de l'analyse permettaient de préciser les déterminants de la polarisation sociale et territoriale des modes d'accueil en France. Quatre configurations se dégagent :

- la première concerne les ménages où la mère est cadre ou profession intermédiaire, diplômée et habitant les grands centres urbains. Ceux-ci disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix de la garde pour leur enfant, non seulement sur la possibilité de recourir à un service extérieur payant, mais aussi dans l'arbitrage entre l'accueil individuel ou collectif. Même si l'environnement familial (faible implication des pères) et socioprofessionnel (gestion de carrière) reste contraignant, les ménages de cette première catégorie peuvent se poser la question de la préférence pour tel ou tel mode de garde (même si cela reste souvent un choix contraint) ;
- la seconde configuration cible les ménages vivant en zone rurale et qui n'ont d'autres choix que l'accueil individuel ou par un autre membre de la famille, faute d'une offre collective à proximité ;
- dans la troisième configuration, les ménages modestes dont la mère est active et vivant dans une commune de grande ou moyenne taille pour lesquels le principal mode d'accueil économiquement accessible pour leur enfant est la crèche ;
- la quatrième et dernière configuration est celle des mères de famille cumulant les difficultés professionnelles (temps partiel, horaires atypiques, CDD, faible rémunération, chômage, etc.) et conjugales (familles monoparentales) qui renoncent à travailler pour élever leur enfant.

En Italie, cette polarisation sociale était moins manifeste compte tenu de l'importance de la garde familiale et de la plus faible structuration de l'offre d'accueil mais il est aussi possible de repérer une certaine polarisation sociale et surtout territoriale entre le Nord et le Sud du pays.

Il y a les ménages caractérisés par un fort investissement professionnel de la mère et des ressources économiques importantes. Ils mobilisent soit les grands-parents, soit un baby-sitter, soit la crèche privée en fonction de la souplesse d'organisation et de la compatibilité avec le travail des parents.

Il y a ensuite les ménages qui ne peuvent compter sur un grand-parent pour la garde de leur enfant et qui ne disposent pas suffisamment de revenu pour recourir à une baby-sitter ou à une crèche privée. Dans ce cas, soit les ménages vivent dans une agglomération du Nord ou du Centre de l'Italie et ils ont une chance d'avoir accès à une place en crèche publique; soit ils vivent dans un milieu rural ou dans le Sud de l'Italie et bien plus souvent les mères se retirent du marché du travail ou s'investissent dans une activité professionnelle (entreprise familiale) plus compatible avec la prise en charge de leur enfant.

#### *Mise en perspective des résultats sur les déterminants des solutions de garde*

Les résultats présentés ci-dessus étant datés (exploitation de l'enquête DREES de 2003), il est intéressant de les mettre en perspective par rapport aux résultats d'enquêtes similaires et plus récentes. Pour la comparaison statistique des déterminants de la garde entre la France et l'Italie, il n'existe pas à notre connaissance de travail actualisé. En revanche, sur les facteurs contraignant les arbitrages des parents en France, l'analyse statistique la plus proche est celle de Quentin Francou, Lidia Panico et Anne Solaz (2017) sur les parcours de modes d'accueil diversifiés des parents. Elle a été conduite à partir des données de l'enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants » réalisée en 2013. Son objet est plus large et propose une analyse plus fine en délaissant la catégorie de mode de garde principal pour s'attacher aux parcours de garde et à ses variations tout au long des trois premières années de l'enfant.

Sans surprise, la hiérarchie des parcours de garde en 2013 est similaire à celle des modes de garde principal mise en évidence à partir des données de 2003. Les enfants gardés majoritairement par leurs parents quasi exclusivement, de leur naissance à l'entrée à l'école maternelle, demeure le groupe le plus fréquent (35%), suivi des enfants en accueil individuel chez une assistante maternelle (29%), puis des enfants principalement accueillis dans un accueil collectif en crèche et halte-garderie (20%). Enfin, 9% des enfants cumulent modes de garde individuel et collectif alors que 7% sont majoritairement pris en charge de manière informelle, le plus souvent par les grands-parents. La différence la plus remarquable tient à l'érosion de la garde familiale (parents et grands-parents) encore prédominante en 2003. Dix ans après, près de 58%



des enfants ont des parcours de garde formel, principalement en accueil individuel, collectif ou mixte.

L'autre mise en perspective concerne la comparaison des différentes variables explicatives des arbitrages entre modes de garde principaux par rapport à celles des parcours de garde les plus fréquents. Premier constat, la structure des arbitrages proposée dans le modèle logistique est similaire à celui que nous avons adopté en 2006 puisqu'il s'agit d'arbitrer entre « garder ses enfants soi-même ou les faire garder », puis entre une garde individuel ou collective.

Concernant le recours à une garde parentale, les facteurs explicatifs identifiés sont proches mais leur ordre d'importance diffère. « Le rang de l'enfant dans la fratrie et la catégorie socioprofessionnelle de la mère sont les deux variables les plus déterminantes de la probabilité de garder l'enfant soi-même, suivies par le diplôme. » (*Ibid.*, p. 138). Cette différence s'explique sans doute par le fait que les deux premiers facteurs discriminants de notre analyse dans le passage à une garde familiale, à savoir le temps et les horaires de travail de la mère ainsi que le niveau de revenus du ménage n'ont pu être testés dans l'approche à partir des parcours de garde<sup>418</sup>. En revanche, les auteurs mettent en avant les facteurs de l'âge et de la nationalité des parents que nous n'avons pas considérés. Ils concluent que les parents jeunes et étrangers gardent leurs enfants eux-mêmes plus souvent.

Concernant l'arbitrage entre garde individuelle et garde collective, le facteur discriminant reste le lieu d'habitation : « la taille de l'unité urbaine dépasse les 20 000 habitants, la probabilité de faire garder son enfant en crèche augmente d'environ 20 points, au détriment de la probabilité d'avoir recours à une assistante maternelle » (*Ibid.*, p. 140). Si les revenus des parents ne sont pas explicitement pris en compte, les auteurs relèvent que les plus diplômés « peuvent disposer de moyens financiers suffisants et d'atouts informationnels pour accéder à un mode de garde formel. ».

### **II.3.2.6. Conclusion : apports de la recherche au regard des évolutions institutionnelles récentes**

En conclusion, nous proposons une mise en perspective de nos travaux au regard des évolutions institutionnelles de la politique de la petite enfance en France et d'analyses récentes en termes de gouvernance locale (Petrella *et al.*, 2014). Après avoir présenté les références à mes

---

<sup>418</sup> « C'est aussi ce qui a limité la prise en compte d'autres variables qui n'étaient disponibles qu'au moment de l'enquête, mais pas de manière rétrospective comme le revenu, la proximité de la famille, une éventuelle rupture conjugale, des horaires de travail atypiques. » (*op cit.*, p. 142).

publications sur la petite enfance, nous soulignons comment la dynamique de diversification de l'offre d'accueil se poursuit en France. Si la crise financière de 2008, puis celle de la zone euro, n'ont pas affecté la tendance à la défamiliarisation de la garde, elles ont mis en sourdine le débat sur un service public de la petite enfance en partie reformulé autour de la problématique de l'investissement social. En revanche, la gouvernance de la diversité est indirectement passée par une politique de rationalisation et d'optimisation des financements qui a conduit à une recomposition de l'offre d'accueil collectif, transformant et fragilisant notamment les modes de gestion et les normes de qualité des associations.

### *Les références à mes publications*

Comme déjà indiqué, au regard du peu de littérature sur le sujet, nos travaux de comparaison européenne sur la gouvernance locale de politiques de la petite enfance sont reconnus comme pionniers (Kuronen *et al.*, 2015, p. 120). Ils ont été cités dans le cadre de travaux comparatifs sur les politiques de conciliation travail-famille entre la France et le Québec (Barrère-Maurisson, Tremblay, 2008) pour intégrer dans l'analyse des « acteurs intermédiaires » de la gouvernance locale ou encore sur la prise en compte des acteurs non institutionnels pour comprendre la nouvelle place des entreprises dans les réformes de l'accueil des jeunes enfants en Europe (Daune-Richard, Letablier, 2011).

En France, nos publications constituent un point de référence lorsque l'on interroge les évolutions et les types de régulation locale de l'accueil de la petite enfance (Vérité, 2013). L'insuffisance de gouvernance de la diversification des modes de garde face à la fragmentation locale du secteur et aux disparités sociales et spatiales de l'offre est un des éléments de cadrage retenus pour traiter de problématiques aussi diverses que le rôle des croyances dans le choix des collectivités locales entre une gestion internalisée (régie) ou externalisée (délégation de service public) des crèches municipales (Guirou, 2015) ou des trajectoires de garde et les expériences de socialisation d'enfants de 2-3 ans en quartiers populaires (Zotian E. *et al.*, 2014).

### *Constantes de la gouvernance locale en France et approfondissement de la diversification*

Suivant une trajectoire sensible à la « dépendance du sentier » (Pierson, 2000), la pertinence de l'analyse tient à ce que plusieurs fondamentaux institutionnels structurent les politiques locales de la petite enfance en France qui n'ont pas changé depuis quinze ans. La gouvernance locale continue à reposer sur la co-responsabilité d'un triptyque caisse d'allocations familiales (CAF), conseil départemental et municipalités. L'absence d'une institution hiérarchiquement responsable en dernier ressort de la politique de la petite enfance oblige ces organismes

régulateurs et financeurs à se coordonner aux échelles départementale et municipale. Malgré ces constantes, des avancées incrémentales sont notables dans la mise en œuvre de politiques plus intégrées de jeunes enfants, à défaut d'être véritablement transversales. Ainsi, l'État a créé des instances de coordination telles que les commissions départementales de la petite enfance<sup>419</sup> pour inciter à la conduite de diagnostics partagés des besoins de garde et élaborer en commun un schéma départemental de la petite enfance<sup>420</sup>. Si le pilotage de telles instances facilite le partage d'informations et la coordination entre l'État, la CAF et le conseil départemental, les évaluations récentes (Gestes, 2019, p. 58) indiquent que les « dynamiques partenariales sont limitées par la gouvernance ». La participation des acteurs non institutionnels, en particulier les réseaux et les opérateurs, est toujours inégale. Ils ont parfois « le sentiment de moins contribuer à l'élaboration et à la gestion des politiques publiques ».

Autres avancées vers des politiques locales plus intégrées, les services des crèches des municipalités se sont transformés en service petite enfance tenant compte l'ensemble des modes de garde et des organismes gestionnaires dans l'information et l'orientation des parents. Des commissions municipales d'admission se coordonnent avec, voire font participer, les professionnels, des structures associatives et privées lucratives, dans l'attribution des places, confrontant par là même les priorités et les critères d'accès des différents organismes gestionnaires. Les relais assistantes maternelles sont parfois devenus des relais petite enfance avec une mission élargie à l'accueil et l'information globale aux parents sur l'ensemble des modes de garde (individuel et collectif) à l'échelle d'un arrondissement ou d'un quartier. Ces relais peuvent jouer un rôle pivot dans la reconfiguration transversale de l'offre existante par une coordination des professionnels de la petite enfance et le soutien à l'insertion des familles monoparentales, comme nous l'avons observé dans une monographie réalisée dans le quartier Nord de Nantes (Bucolo, Fraise, Eydoux, 2018) dans une recherche récente sur la transversalité des politiques sociales locales.

Par ailleurs, la dynamique de diversification caractérisée dans nos premiers travaux (Eme, Fraise, *op. cit.*) s'est poursuivie. Diversification des finalités de la politique d'accueil, puisque de nouvelles problématiques, telles que l'inclusion des enfants porteurs de handicap, les freins à l'emploi et à l'insertion professionnelle que constituent pour les mères isolées et précaires une offre d'accueil inadaptée, se sont ajoutées aux multiples attendus déjà mentionnés (soutien à la

---

<sup>419</sup> La Commission départementale de l'Accueil des Jeunes Enfants (CDAJE) créée en application du décret du 3 mai 2002 et dans le prolongement de la loi du 2 janvier 2002.

<sup>420</sup> Ils ont été élargis depuis 2013 aux schémas départementaux aux services des familles.

natalité, conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, égalité femmes-hommes, éveil et éducation des jeunes enfants, prévention de la pauvreté et des inégalités sociales, soutien à la parentalité, etc.). Du côté de la diversification de l'offre d'accueil, de nouveaux modes de garde ont été créés comme les micro-crèches<sup>421</sup>. Mais la principale rupture se situe avec l'ouverture en 2004 de la gestion de lieux d'accueil aux organismes privés lucratifs donnant lieu à un développement d'entreprises de crèches. Le nombre d'établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) gérés par des entreprises a doublé en passant de 523 à 1085 (de 4,6% à 9% de l'offre de places en accueil collectif) entre 2011 et 2016<sup>422</sup>. Si 60% des places en accueil collectif demeurent situés dans des établissements gérés par des collectivités locales (principalement des municipalités) et 30% par des associations, les dynamiques de création sont contrastées. Elles restent soutenues dans les crèches municipales. Elles stagnent pour les associations avec une diminution des initiatives parentales<sup>423</sup>, alors qu'il s'agissait d'une des innovations associatives historiques.

La hiérarchie et les ordres de grandeur dans la répartition entre modes de garde principaux établis dans la recherche conduite pour la DREES en 2006 (Fraisie, Trancart, *op.cit.*) sont globalement les mêmes dans les résultats de l'enquête DREES 2013 (Observatoire nationale de la petite enfance, 2017) : une majorité des enfants de moins de trois ans continue d'être principalement gardée par leur parent, l'accueil chez une assistante maternelle est le mode de garde le plus utilisé, suivi de l'accueil collectif. Cependant, les tendances observées montrent une progression régulière de l'accueil formel par rapport à l'accueil parental<sup>424</sup>, l'amorce d'une baisse de l'accueil individuel<sup>425</sup> et la part toujours plus importante prise par l'accueil collectif<sup>426</sup>.

Cette augmentation régulière de la garde formelle comme de l'accueil collectif témoigne d'un effort d'investissement maintenu de la politique familiale française dans les services à la petite enfance et ce, malgré les contraintes budgétaires pesant sur les dépenses publiques en général

---

<sup>421</sup> Depuis la parution du décret 2010-613 du 7 juin 2010 relatifs aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, les collectivités, les organismes de droit privé ou de droit public peuvent créer une micro crèche. À mi-chemin entre la crèche traditionnelle et l'assistante maternelle, la micro-crèche est une structure pouvant accueillir un maximum de dix enfants.

<sup>422</sup> Données tirées des Atlas EAJE de 2011 et 2016 (pages 11 et 5) disponible sur le site de la CNAF : [www.caf.fr/presse-institutionnel/recherche-et-statistiques/publications/atlas-des-eaje](http://www.caf.fr/presse-institutionnel/recherche-et-statistiques/publications/atlas-des-eaje).

<sup>423</sup> Entre 2011 et 2016, le nombre de structures d'accueil parental a baissé de 17,6% (Atlas EAJE 2016, p. 7).

<sup>424</sup> « 61 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés la majeure partie du temps par leurs parents ».

<sup>425</sup> La diminution du nombre d'assistant(e)s maternel(le)s en exercice s'observe entre 2014 et 2016. Cette baisse est à rapprocher de celle du nombre de familles ayant perçu le complément de libre choix de mode de garde (Cmg) pour le recours à un(e) assistant(e) maternel(le) (Observatoire national de la petite enfance, p. 16).

<sup>426</sup> Selon l'observatoire nationale de la petite enfance (2019, p.24), la capacité théorique de places en EAJE est passé de 328 500 à 430 600 entre 2006 et 2016, soit une augmentation de plus de 30% en dix ans.

et les comptes de la sécurité sociale en particulier<sup>427</sup>. La diminution récente de 3% des prestations à la petite enfance entre 2017 et 2018 est avant tout attribuable à la réforme du congé parental<sup>428</sup> et à la baisse du nombre de primes de naissance et d'adoption<sup>429</sup>. À l'inverse, les dépenses concernant le recours aux structures d'accueil (associations, entreprises habilitées, micro-crèches) progressent, quant à elles, de 15,9 % sur la même période. Nous avons pu mesurer la continuité de la trajectoire de défamiliarisation de la garde d'enfant en France lors de notre participation au réseau de recherche COST (2012-2015) sur la restructuration des services sociaux en Europe<sup>430</sup>. Les chercheurs partenaires de l'Europe du Sud (Espagne, Italie, Grèce) témoignaient alors des effets négatifs des politiques d'austérité budgétaire sur les politiques sociales en général et sur le financement de structures de l'accueil jeunes enfants à la suite de la crise des dettes de la zone euro<sup>431</sup>. La dynamique de rattrapage en matière d'infrastructures de la petite enfance a été ralentie, sinon stoppée, dans des pays généralement classés dans le régime méditerranéen d'État-providence (Ferrara, *op. cit.*) où les pouvoirs publics ont privilégié l'aide monétaire directe aux familles à l'investissement dans des services sociaux.

*De l'esquisse d'un débat sur un service public de la petite enfance à celui de l'investissement social*

Si la France n'a pas connu de ruptures de trajectoire, un des effets indirects de la crise nous semble avoir été la mise en sourdine du débat sur l'instauration d'un « service public »<sup>432</sup> de l'accueil des jeunes enfants entre 0 et 3 ans. Formulée en 2007 par Nicolas Sarkozy lors de la campagne présidentielle par la modalité d'un droit opposable à la garde d'enfants, sa mise en place s'est heurtée en pratique aux capacités d'accueil limitées et inégalement réparties dans le

---

<sup>427</sup> Entre 2006 et 2011, le budget dépenses consacré aux établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de 0 à 3 ans a augmenté de 19.2% (Cour des comptes, 2013, p.39)

<sup>428</sup> Instauré en janvier 2015, la prestation partagée de l'éducation de l'enfant (Prepare) se différencie par l'obligation de partager le droit à l'aide au congés parentale entre les deux parents s'ils veulent bénéficier de la durée maximale de versement. Très peu de couples partageant la prestation, ceux ayant un enfant né en 2016 sortent ainsi massivement du dispositif dès 2018 (Es-sentiel, 2019, p. 2).

<sup>429</sup> Effet mécanique lié à la légère baisse de la natalité constatée en France ces dernières années.

<sup>430</sup> Intitulé « Social services-, welfare states and places, the restructuring of social services on Europe and its impact on social and territorial cohesion and gouvernance, cette action COST (Action IS102 Cohesion, <http://www.cost-is1102-cohesion.unirc.it/>) a été coordonnée par Flavia Martinelli, économiste à l'université de Reggio Calabre et a impliqué des chercheurs de vingt-quatre pays.

<sup>431</sup> La crise de la dette dans la zone euro désigne une suite d'événements financiers qui affecte, depuis le début de l'année 2010, les économies de dix-neuf États membres de l'Union européenne, dont la monnaie de référence est l'euro, dans le sillage de la crise financière de 2007-2010.

<sup>432</sup> Le « rapport sur le service public de la petite enfance » publié par le Centre d'analyse stratégique en 2007 (La Documentation Française, disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000150.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000150.pdf) 2007) témoigne du cadrage du débat public juste avant la crise de 2008.

territoire. Juridiquement, elle posait un problème d'imputabilité, la question de l'institution à laquelle incomberait la mise en œuvre de ce droit restant non résolue. De fait le droit opposable impliquait une réforme de la gouvernance de la petite enfance en précisant si les parents devaient s'adresser à leur CAF, à leur maire ou à une autre instance pour réclamer une place de garde pour leur enfant.

Ces dernières années, l'idée d'un droit de tous les enfants de moins de trois ans à un mode de garde a laissé la place à celle « d'investir dans des services de qualité et accessibles à tous pour l'accueil des jeunes » (Palier, 2014, p.24). La progression des réflexions et des recommandations sur l'investissement social en France dans la continuité des recherches européennes justifie moins de nouvelles dépenses dans la petite enfance au nom d'un accès universel que d'un retour social et économique sur investissement<sup>433</sup> en termes de prévention de la pauvreté et de la lutte contre les inégalités sociales qui se jouent dès le plus jeune âge (Noblecourt, 2014) et de coûts sociaux évités. Comme le dit Julien Damon : « Dépenser aujourd'hui c'est limiter des coûts demain. Au fond, raisonner et agir en termes d'investissement social, c'est souligner que la dépense sociale a une rentabilité<sup>434</sup>. » Là encore, sa mise en œuvre n'est pas sans implications sur la régulation de la diversité des modes d'accueil. En effet, les recherches européennes (Esping-Andersen, 2002) et les rapports français (Noblecourt, 2014 ; Pallier, *op. cit.*) indiquent que les effets de socialisation et de prévention des inégalités sociales de l'accueil collectif sont supérieurs à ceux de l'accueil individuel. Or, une politique qui privilégie financièrement un mode d'accueil sur un autre suscite forcément des débats car elle touche potentiellement au discours du libre choix des parents qui est un des fondamentaux<sup>435</sup> de la politique familiale française. Compte tenu des contraintes existant sur les budgets publics et, à défaut, des transferts budgétaires politiquement sensibles des allocations familiales vers les structures d'accueil des jeunes enfants, la traduction d'une politique d'investissement social se concrétise aujourd'hui par un ciblage de dépenses supplémentaires sur les enfants des ménages les plus modestes. Le soutien à la création de place en crèche dans les communes les plus pauvres et le système de financement « bonus » pour les

---

<sup>433</sup> Comme le dit Julien Damon : « Plus stratégiquement, élaborer et soutenir une stratégie d'investissement social c'est non seulement rappeler, en termes basement comptables, qu'à toute charge est rattaché un produit, mais c'est surtout raisonner en termes économiques. Il y a un rendement de la dépense sociale. »

<sup>434</sup> Entretien disponible sur le site : <http://www.gazette-sante-social.fr/39416/linvestissement-social-peut-il-redessiner-un-projet-de-societe%E2%80%85>

<sup>435</sup> Walls et Escubedo (2014) qualifient de « parental choice-oriented policy model » la configuration française.

crèches qui accueilleraient davantage d'enfants de familles défavorisées ou en situation de handicap, deux mesures intégrées dans le plan pauvreté<sup>436</sup> de 2018, vont dans ce sens.

*Les incidences du tournant gestionnaire de la politique de la petite enfance sur les normes de qualité et les fonctionnements associatifs*

Si la crise des dettes de la zone euros n'a pas affecté en volume les prestations familiales en direction des lieux d'accueil des jeunes enfants, elle a conforté une politique de rationalisation et d'optimisation des modes de financement. Inaugurée par la mise en place de la prestation de service unique (PSU) en 2005, la réforme du financement de l'accueil collectif peut être considérée comme un tournant gestionnaire dans la gouvernance de la diversité des organisations statutaires (municipal, associatif et privé lucratif) des structures d'accueil. Elle visait explicitement une optimisation du nombre d'enfants par place et une augmentation des « taux d'occupation » dans les EAJE par un assouplissement horaire des modalités d'accueil et par une rationalisation des places disponibles. La PSU vient ainsi remplacer les anciennes subventions dont le paiement se faisait globalement par demi-journée ou journée. L'unité de référence est maintenant la présence horaire, la prestation étant calculée selon le nombre d'heures réservées. Auparavant, les familles réservaient et payaient un forfait exprimé en journée ou en demi-journée ce qui déterminait le montant de la subvention allouée à la structure. L'ensemble des heures d'ouverture était ainsi couvert financièrement. Cette gestion rationalisée des places qui met l'accent sur les objectifs quantitatifs de productivité du nombre de place n'a pas été sans incidence sur la qualité de l'accueil (Biegel, Lhuiller, 2016). Financièrement moins avantageuse, la PSU implique une gestion au plus près du planning du personnel et du taux d'encadrement conduisant à des tensions croissantes au sein des équipes salariées et pouvant entraîner un turn-over et une déqualification des recrutements. L'instabilité du personnel dans un contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance a des incidences sur l'animation et l'implication des équipes, et sur « le contenu pédagogique des services » : « La diminution du nombre de salariés auprès des enfants se traduit par une réduction des activités d'éveil et des sorties pédagogiques » (*Ibid.* p.66).

Faite au nom de l'équité de traitement entre les différents gestionnaires de structure d'accueil, la PSU a fragilisé certaines structures associatives, en particulier les lieux d'accueil parent-enfants (*Ibid.*, p. 64-65). Complexifiant les tâches de gestion et la fonction d'employeur, elle a

---

<sup>436</sup> Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018. Disponible sur le site : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr>.

découragé l'engagement bénévole de parents souvent motivés par des considérations plus pédagogiques qu'administratives et accentué les difficultés de renouvellement des conseils d'administration. Plus largement, la facturation horaire prend mal en compte la participation des parents et tend à les ériger en « consommateurs de services ». La comptabilisation et facturation des heures de présence au plus près des contraintes professionnelles des parents prend le pas sur les échanges concernant l'éveil des enfants et la parentalité.

La gouvernance locale de la diversité des organismes gestionnaires d'EAJE a pris avec la PSU un tournant gestionnaire. Elle renforce les régulations de type tutélaire et quasi-marchande qui prennent inégalement en compte la pluralité des modèles de qualité des EAJE bien caractérisés par Francesca Petrella, Nadine Richez-Battesti et Vincent Lhuillier (2014) à partir d'une analyse inspirée par la théorie des conventions. Pour ces chercheurs, les normes dominantes tendent à privilégier des approches de la qualité relevant du « respect du cadre réglementaire » et de la « performance gestionnaire » en matière de taux d'occupation et de coût de revient. Elles relèguent au second plan une régulation professionnelle de la qualité fondée sur la qualité de l'emploi et la qualification des métiers mais aussi les structures mettant en avant le projet pédagogique de l'établissement, le bien-être de l'enfant ou la participation des parents. Malgré des variations d'intensité selon les départements, « le poids du socle réglementaire et des indicateurs quantitatifs (taux, ratios) » et la « définition de contenus standardisés de la qualité » (*Ibid.* p. 49) prédominent chez les institutionnels (CAF et conseils départementaux). Combinées aux règles de financement de la PSU, les régulations favoriseraient, soit un modèle standardisé fondé sur une convention de qualité marchande et industrielle aujourd'hui portée par les gestionnaires commerciaux de taille régionale ou nationale, soit un modèle professionnalisé de type civique-industriel que l'on retrouve dans les grandes villes, au sein d'associations régionales et de fédérations nationales. Cette politique d'optimisation du nombre de places dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques conduit à une recomposition de l'offre d'accueil collectif qui s'avère souvent problématique pour les associations locales et les municipalités de petite taille qui mettent en œuvre un modèle de qualité partenarial et co-construit avec les différentes parties prenantes (les salariés, les parents, les acteurs du territoire). De fait, les stratégies associatives se sont trouvées bouleversées par le tournant gestionnaire de la politique de la petite enfance. Considérées par les institutions comme porteuses de modes de garde innovants dans les années 1980 et 1990, les initiatives associatives ont été progressivement invisibilisées dans les années 2000, les entreprises de crèches étant mises en avant comme les nouveaux acteurs à soutenir. L'accueil des jeunes enfants illustre à sa manière la fin du



monopole associatif sur l'innovation sociale, posture reprise dans les années 2010 par les pouvoirs publics et les entrepreneurs sociaux (cf. partie II.3 sur l'innovation sociale). La trajectoire des crèches parentales, un des « modèles canoniques » des services solidaires dans les années 1990, est à cet égard emblématique de changements d'une action publique qui considère plus la participation des parents comme une pratique novatrice<sup>437</sup>. Dans ce contexte, certaines associations prennent un tournant entrepreneurial et opèrent des regroupements régionaux ou nationaux. D'ailleurs, les « associations entrepreneuriales », un des trois modèles d'entreprises sociales que nous avons identifiées dans le contexte français (Fraisie, Gardin, Laville, Petrella, Richez-Btattesti, 2016), sont en partie tirées d'exemples de nouvelles associations de la petite enfance. Certaines se sont constituées en groupements régionaux dans des stratégies de changement d'échelle, de diversification de leurs financements et de standardisation de leur offre. L'exemple étudié (Bucolo, Fraisie, Eydoux, *op. cit.*) de la création d'une dizaine de crèches d'insertion en région parisienne par l'Institut, organisme à statut associatif, est révélateur d'un processus d'essaimage d'un modèle standardisé hors de tout ancrage local. La démarche entrepreneuriale fait valoir auprès des collectivités locales les effets de l'insertion professionnelle auprès des mères précaires mais aussi un modèle économique où le montage, la gestion et l'accompagnement sont en partie autofinancés. Signalons enfin dans les recompositions associatives, la création et gestion d'établissements d'accueil des jeunes enfants sous forme de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) ou de SCOP souvent portés par d'anciens responsables associatifs<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> De manière symptomatique, la dernière publication de l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP) et de territoire conseils s'intitule « Fusion des EPCI – Le devenir des établissements d'accueil pour jeunes enfants (EAJE) associatifs », disponible sur [www.acepp.asso.fr/publications/ouvrages](http://www.acepp.asso.fr/publications/ouvrages).

<sup>438</sup> Cette dynamique est attesté par la création en 2017 de Coop petite enfance, un réseau national de Scop et Scic en Petite Enfance. <https://coop-petite-enfance.fr>.

# Conclusion Générale

## *Intérêts du doctorat par la VAE*

Le doctorat par la validation des acquis d'expérience est une modalité institutionnelle récente. Il est encore peu répandu en sciences humaines et sociales en général et en sociologie en particulier. J'ai pratiqué cet exercice avec peu de références et de retours d'expérience. Appréhendé au départ comme une opportunité, il s'est avéré adapté à mon profil de chercheur contractuel, à la diversité de mes domaines de recherche, à la variété de mes publications et à la pluralité des méthodologies expérimentées.

## *La fertilité d'une posture de recherche hybride*

Plus qu'un exercice formel de valorisation des acquis d'expérience et de travaux de recherche, le doctorat est l'occasion d'une analyse approfondie de situations de recherche vécues. Au-delà de la description des compétences acquises au regard d'un référentiel métier de chercheur, il s'agit d'engager une réflexion épistémologique sur sa position. C'est pourquoi j'ai choisi d'intégrer le parcours professionnel de recherche comme une partie à part entière du mémoire de thèse et pas uniquement comme un dossier administratif séparé. Le doctorat par la VAE est aussi l'occasion de mieux qualifier les interactions entre les milieux académique, professionnel et militant. On est ainsi invité à revisiter son *curriculum vitae*. Il convient évidemment de valoriser les compétences académiques (publications et communications à caractère scientifique, animation de séminaire, coordination de recherche, etc.). Le doctorat par la VAE permet aussi de prendre sérieusement en considération les apports de mes interventions en milieux professionnel ou associatif comme productrices de savoirs.

Cette réflexion épistémologique m'a conduit à reconsidérer positivement mon positionnement hybride au croisement de la participation à des dispositifs de recherche conventionnels, de la pratique d'études contractuelles et de la coproduction de connaissance avec les acteurs de l'ESS. Parfois vécu comme des espaces séparés obéissant à des règles de production et de diffusion de connaissances distinctes et hiérarchisées, j'ai pris conscience de la richesse de se situer à l'interface de la circulation des savoirs et des méthodes entre différents milieux. Problématiser une thématique comme l'ESS à partir de situations aussi diverses qu'une recherche européenne sur les politiques du tiers secteur, que l'évaluation des politiques de l'ESS à la demande d'élus de collectivités locales ou qu'une recherche-action en partenariat avec une

tête de réseau me semble être un atout. Cette posture hybride permet un accès et une collecte d'informations et de données empiriques très différentes. Elle oblige à des allers-retours permanents entre savoirs savants et savoirs ordinaires. Elle permet de saisir et de formuler de nouvelles problématiques. Elle apporte des éclairages multiples et croisés sur un même phénomène.

### *Participation observante*

Ce retour sur mon parcours m'a également conduit à qualifier de « participation observante » des situations de coproduction de connaissance originale avec les acteurs (cf. la partie I.2.2 sur les méthodes expérimentées). L'émergence d'une problématique de recherche, le recueil d'informations et de données, le processus d'analyse, les modalités de restitution et de publication reposent sur une forte interaction entre acteurs et chercheurs. Les analyses produites intègrent une phase d'immersion, voire un engagement du chercheur dans l'action ; elles s'appuient sur la capacité autoréflexive des acteurs dont les connaissances et les compétences ordinaires sont prises au sérieux.

Le cheminement du raisonnement sociologique peut être résumé en plusieurs étapes : surgissement de questionnements lié à une situation vécue dans la durée, puis analyse descriptive sur la base des matériaux accumulés au cours de l'action et enfin mise en perspective conceptuelle mobilisant des références théoriques reconnues.

Empruntée au départ à Dominique Schnapper, la notion de « participation observante » a été approfondie à l'occasion d'une communication dans un colloque<sup>439</sup> et la rédaction d'un chapitre d'un ouvrage collectif à paraître. À cette occasion, j'ai découvert que la « participation observante » avait été une méthode prônée par Henri Desroche, sociologue à l'origine du renouveau de l'économie sociale en France à la fin des années 1970. Desroche qualifiait la recherche-action de « participation observante » (Drapéri, 2014, p.104-105), pour illustrer le renversement de la relation entre chercheur et acteur.

La « participation observante » a d'autant plus d'intérêt si ses résultats sont confrontés à des recherches plus académiques. La montée en généralité suppose de pouvoir réinterroger la coproduction de savoirs au regard de dispositifs de recherche plus conventionnels qui séparent production et diffusion des savoirs. Le triple ancrage (dans le monde académique, dans une

---

<sup>439</sup> Fraisse L., « Engagement réflexif et participation observante : une forme endoformative de coproduction de connaissances entre chercheurs et acteurs. » Forum International de l'Economie Sociale et Solidaire, Université Cadi Ayyad de Marrakech et Université de Haute-Alsace, Marrakech, 20-22 mai 2017.

pratique de la recherche contractuelle et dans un engagement auprès des acteurs de la société civile) a ouvert une circulation des connaissances et des expériences de recherche qui est source de relativisation et de distanciation. Elle induit également un pluralisme, voire un métissage de postures et de méthodes sur des objets de recherche similaires. Le croisement des méthodes sur un même objet nous semble scientifiquement plus fertile qu'une position de surplomb où la mise à distance des acteurs serait le principal gage de scientificité.

#### *Intégrer dans l'analyse les enjeux normatifs*

Un autre aspect méthodologique que cette thèse m'a permis de saisir est d'internaliser la dimension normative dans la caractérisation et la comparaison des différentes terminologies (économie solidaire, économie sociale, entrepreneuriat sociale, tiers secteur) qui appréhendent l'ensemble des activités économiques qui ne relèvent ni de l'économie marchande capitaliste, ni d'une économie publique administrée.

La neutralisation axiologique d'approches strictement juridiques ou socio-économiques qui distinguent et comparent les caractéristiques communes et discriminantes des organisations économiques (nature des intérêts, ressources mobilisées, finalité de l'activité productive) est insuffisante pour expliquer les compromis institutionnels qui rassemblent différentes coalitions d'acteurs et d'entreprises autour d'une terminologie commune. Il convient de considérer aussi que les valeurs et les croyances (représentation de l'économie, rôle dans la société, positionnement vis-à-vis des pouvoirs publics, rapports aux entreprises privées lucratives) comptent. Aussi nous avons privilégié une approche cognitive de l'action publique pour comprendre l'émergence de politiques spécifiques de l'ESS en France ou du tiers secteur en Europe.

#### *Quelques résultats saillants et pistes de recherche*

La mise en perspective de mes travaux au regard de l'état des connaissances est un autre des intérêts du doctorat par la VAE. Il permet de repérer et d'isoler quelques résultats saillants et des pistes de recherche à poursuivre.

La tentative de conceptualisation de la notion d'initiative, souvent utilisée mais rarement définie dans la littérature, mérite d'être approfondie. Elle présente l'intérêt de saisir une logique d'action hybride, notamment la double dimension économique et politique d'activités de la société civile qui ne peuvent être rabattues ni sur une démarche entrepreneuriale, ni sur une logique d'entraide, ni sur le registre contestataire des mouvements sociaux. Dans cette

perspective, il s'agirait de mieux dégager les trajectoires des initiatives solidaires en tenant compte de leur capacité à résister ou à se conformer aux isomorphismes public et marchand bien caractérisés par la littérature.

De même, la proposition de comparer les répertoires d'action politique de l'économie solidaire, de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social nous semble une problématique de recherche prometteuse. L'enjeu est de tester l'hypothèse que chacune des coalitions qui promeuvent ces notions produisent un travail institutionnel spécifique. Articuler répertoire d'action politique et caractéristiques socio-économiques permettrait d'éclairer sous un jour nouveau la complexité multiforme du champ de l'ESS.

L'analyse des politiques de l'ESS et une recherche-action récente (Fraisie, 2019) ont permis de définir et caractériser la co-construction de l'action publique au regard de notions voisines (consultation, négociation, consultation) et d'autres registres de la décision publique. Nous comptons approfondir ces études exploratoires de la notion en les étendant à d'autres politiques (politiques de la ville et de la transition écologique).

Sur les modes de financement et de contractualisation entre pouvoirs publics et associations, l'analyse des financements des associations à partir des comptes et des budgets publics a été identifiée comme un nouvel objet de recherche nécessitant la mise en place de méthodes spécifiques. Elle constitue potentiellement un programme de recherche ambitieux et utile pour comprendre l'impact des arbitrages budgétaires des pouvoirs publics sur l'économie associative. Il s'agit aussi d'ouvrir la « boîte noire » des processus de décision et des techniques de gestion qui conditionnent l'allocation des ressources aux associations (subvention, commande publique, tarification) au sein des systèmes politico-administratifs locaux.

Sur l'innovation sociale et l'utilité sociale sur lesquelles beaucoup a déjà été écrit, une approche historique et comparative des processus de circulation et de diffusion de ces notions apporte un éclairage nouveau. Apparues à l'origine pour mieux caractériser et légitimer l'action associative et les initiatives solidaires, l'innovation sociale et l'utilité sociale sont devenues les étendards de l'entrepreneuriat social en France. L'ambivalence de ces notions permet des compromis institutionnels comme en témoigne la loi sur l'ESS. Elle ouvre aussi à des recompositions identitaires et de nouvelles controverses, par exemple sur les processus de sélection des innovations sociales ou sur les méthodes d'évaluation de l'utilité sociale.

Sur la petite enfance, la comparaison européenne des systèmes locaux de l'accueil des jeunes enfants en Europe a été une approche pionnière dans les années 2000. Elle enrichit les

typologies des régimes de *care* construites à l'échelle des pays. Sur l'aide à domicile et les services à la personne, une piste d'étude serait d'évaluer les effets de l'application de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement sur l'enchevêtrement de régulations et la recomposition de l'action associative que nous avons caractérisées à la suite du plan Borloo (2005).

Dans l'accueil des jeunes enfants comme dans l'aide aux personnes âgées, il s'agit de mieux apprécier les conséquences sur l'économie et l'emploi associatifs des effets respectifs et conjugués de la progression de régulation quasi-marchande et des processus de rationalisation des financements par les administrations de tutelles (tarification marchande dans l'aide à domicile, prestation de service unique dans la petite enfance).

Ce doctorat en sociologie me donnera une assise pour engager de nouvelles collaborations et élaborer de nouveaux projets pour explorer ces perspectives stimulantes de recherche.



# Bibliographie

## Parcours de recherche

- Boltanski L., Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Bouilloud J-P. (2007), « Le chercheur, un autobiographe malgré lui », in Vincent de Gaulejac et al., *La sociologie clinique*, ERÈS, Toulouse, p. 75-89.  
DOI 10.3917/eres.roche.2007.01.0075
- Bourdieu P. (1986), *L'illusion biographique : Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 62-63. p. 69-72.
- Burawoy M. (2009). « Pour la sociologie publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 176-177, p. 121-144.
- Bureau M-C., Combes M-C., Grimault S. (2007). « Usages collectifs et exercice du droit individuel à la VAE », *La Revue de l'Ires*, n° 55, p.209-230
- CNRS (2007), MCPI : *Métier de chercheur-e, profils et itinéraire, Référentiel Métier de chercheur*, Les notes de l'observatoire des métiers, Direction des ressources humaines 2003-2007, [www.dgdr.cnrs.fr/drh/omes/publi/documents/mcpi/NoteMCPI-CP\\_OutilRH.pdf](http://www.dgdr.cnrs.fr/drh/omes/publi/documents/mcpi/NoteMCPI-CP_OutilRH.pdf)
- Demazière D. (2007). « À qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés », *Langage et société*, n° 121-122, p. 85-100.
- Demazière D. (2012). « Les règles de la production sociologique », *SociologieS* [En ligne], Débats, La situation actuelle de la sociologie, mis en ligne le 27 janvier 2012, <http://sociologies.revues.org/3804>
- Dumez H (2011), Faire une revue de littérature : pourquoi et comment ? *Le Libellio d'Aegis*, 7 p.15-27.
- Esping-Andersen G. (1999). *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Esping-Andersen G. (2008). *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Seuil, Paris.
- Evers A. (1995), « Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area », *Voluntas*, 6:2, p.159-182
- Evers A., Laville J-L. (2004). *The third sector in Europe*, Edward Elgar, Nothampton.
- Enjolras B. (1995). *Le marché providence, - Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.



Faucheux Sylvie, Hue Christelle et Petit Olivier (2001). « NTIC et Environnement : Enjeux, Risques et Opportunités », Cahier n°01-03 C3E, Octobre.

Favereau O. (1989). « Marchés internes, marchés externes ». *Revue économique*, volume 40, n°2, pp. 273-328

Fraisse, L., Eme, B. (2005). « La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un enjeu de cohésion sociale », *Recherches et Prévisions*, n°80, juin, p.7-23.

Fraisse L. (2006). « Changement social », in Laville J.-L., Cattani A. D. *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p.96-105.

Fraisse L., Guérin I., Laville J.-L. (2007). *Economie solidaire : des initiatives locales à l'action publique*, in *Revue Tiers Monde*, n°190, avril-juin.

Fraisse L. (2008). « Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire à la croisée des chemins », note de l'Institut Polanyi, dans [www.journaldumauss.net](http://www.journaldumauss.net), avril

Fraisse, L., Lhuillier V., Petrella F. (2008). « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? », *Revue Française de Socio-économie*, n°2, p. 141-161.

Fraisse, L., Trancart, D., Sabatinelli, F., Boggi, O. (2009). « Les déterminants des solutions de garde des parents : une comparaison France-Italie », dans Nicole-Drancourt C. (dir.), *Conciliation travail/famille : attention travaux*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, p.125-134.

Fraisse, L. (2009). « The Third Sector and the Policy Process in France: the Centralised Horizontal Third Sector Community Faced with the Reconfiguration of the State-Centred Republican Model », in Kendall J. (eds.), *Handbook on Third sector Policy in Europe*, Northampton, Edward Elgar.

Fraisse, L. (2016). *Mieux caractériser les PTCE face à un processus rapide d'institutionnalisation*, à paraître dans la *Revue Internationale de l'économie sociale*.

Guérin I., Hersent M., Fraisse L., (2011). *Femmes, économie et développement, De la résistance à la justice sociale*, Erès, Toulouse.

Gonzalez-Laporte C. (2014). « Recherche-action participative, collaborative, intervention... Quelles explicitations ? » [Rapport de recherche] Labex ITEM.

Herreros G. (2009). *Pour une sociologie de l'intervention*, Erès, Toulouse.

Hugues B. (2007). « Validation des acquis de l'expérience : constat du passé ou promesse d'avenir ? », *La Revue de l'Ires*, n° 55, p. 7-14.

Ion J. (1997). *La fin des militants*, Les éditions de l'Atelier, Paris.

Latour B. (2006). *Changer la société. Refaire de la sociologie*, La Découverte, Paris.

- Laville J-L. (1992). *Les services de proximité en Europe*, Syros, Paris.
- Laville J-L, Cattani A. D. (2006). *Dictionnaire de l'Autre économie*, Gallimard, Paris.
- Neveu E. (2011). *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris.
- Passet R. (2006). « Bioéconomie », in Laville J.-L., Cattani A. D. *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p. 76-86.
- Paugam S., Van de Velde C., (2012). « Le raisonnement comparatiste », in Paugam S. (dir.) *L'enquête sociologique*, Presses Universitaires de France, p.357-379.
- Perret B. (2008). *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris.
- Pleyers G. (2010). *Alter-globalization. Becoming actors in the global age*. Cambridge, Polity Press.
- Postel N. (2011). « Le pluralisme est mort, vive le pluralisme », *Alternatives économiques, L'Économie politique*, n° 50, p.6 -31.
- Schnapper D. (2011). « L'expérience-enquête au Conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, Vol. 2, p. 295-309.
- Sommier I., (2003). *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Flammarion, Paris.
- Wieviorka M. (2011). « L'engagement sociologique », in *Neuf leçons de sociologie*, Fayard, Paris.

## Introduction partie 2 et dimension socio-politique de l'économie solidaire

Archambault E. (1996). *Le secteur sans but lucratif, associations et fondations en France*, Economica, Paris.

Archambault, E. (2001). « Y a-t-il un modèle européen du secteur sans but lucratif ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, 282, p.64–83.

Alphandéry C., Fraisse L., Ghezali T. (2010). *Pour une autre économie*, collection Alternatives Economiques, Paris.

Amin A. (2005). « Local community on trial », *Economy and society*, 34-4, p. 612-633.

Angulo N. (2011). « Cantines populaires : sécurité alimentaire et exercice de la citoyenneté au Pérou », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, Toulouse, p. 221-235.

Arendt H. (1983). *La Condition de l'homme moderne*, Calman Lévy, Paris.

Azam G. (2003). « Économie sociale, tiers secteur, économie solidaire, quelles frontières », in « L'alter-économie, quelle autre mondialisation ? », *Revue du Mauss*, 21, p. 151.

Bacqué M.-H. (2006). « Empowerment et politiques urbaines aux États-Unis », *Géographie, Économie et Société*, 8, p. 107-124.

Blondiaux L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris

Boivin P. (2016). « Les réseaux de l'économie sociale et solidaire en Europe », in Denis Stokkink (dir.), *Cahier pour la solidarité*, Disponible le 30/09/2019 sur [www.pourlasolidarite.eu/fr/publication/les-reseaux-de-leconomie-sociale-et-solidaire-en-europe](http://www.pourlasolidarite.eu/fr/publication/les-reseaux-de-leconomie-sociale-et-solidaire-en-europe).

Boltanski L., Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.

Borzaga C., Defourny J. (2001). *The emergence of social enterprise*, Routledge, Londres.

Caillé A. (1986). « Socialité primaire et socialité secondaire », in Caillé A., *Splendeurs et misères des sciences sociales: Esquisses d'une mythologie*, Droz, Genève, p. 351-375.

Caillé, A. (2013). « Anti-utilitarisme et sociologie économique », in Steiner P. (dir.), *Traité de sociologie économique*, Presses Universitaires de France, Paris, p. 87-128.

Callon, M. (2017). *L'emprise des marchés: Comprendre leur fonctionnement pour pouvoir les changer*, La Découverte, Paris.

Castells M. (1998), *La société en réseaux. L'Ère de l'information*, Tome I, Fayard, Paris.

Castells M. (2012). *Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age*, Polity Press, Cambridge.

Cérézuelle D., Roustang G. (2010). *Autoproduction accompagnée: Un levier de changement*, ERÈS, Toulouse.

Chanial P. (2015). « L'éthique de la mutualité et l'esprit du capitalisme. Don et care ou les faces cachées de la valeur », *Revue Française de Socio-Économie*, p.187-199.

Charlier S. (2011). « Empoderamiento des femmes par l'économie populaire solidaire : participation et visibilité des femmes en Bolivie », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*. ERÈS, Toulouse, p. 155-184.

CNCRESS - Observatoire national de l'ESS (2017). *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, Dalloz, Paris.

Colin B., Gautier A. (2008). *Pour une autre économie de l'art et de la culture*, ERÈS, Toulouse.

Côté D. (2011). « Difficiles convergences : mouvement des femmes et économie sociale, l'expérience québécoise », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, Toulouse, p. 289-312.

Coton G. (2011). « Autonomie individuelle et action collective : la mise en forme du lien social dans le parti des Verts ». Thèse de Sociologie, sous la direction de Norbert Alter, Université Paris Dauphine-Paris IX.

Cummings S. L. (2001). « Community Economic Development as Progressive Politics: Toward a Grassroots Movement for Economic Justice », *Stanford Law Review*, 54-3, p. 399-493.

Dacheux E., Goujon D. (2013). « *La délibération : nouvelle frontière de l'économie ?* », in Defalvad D., L'Horty Y., Legendre F., Narcy, M., *Les nouvelles frontières de l'économie sociale et solidaire*. Presses universitaires de Louvain, Louvain, p 197-214

Dacheux É., Goujon D. (2016). « Les promesses théoriques des recherches sur les initiatives solidaires : l'exemple du délibéralisme », *Revue française de socio-économie*, 16, p. 201-214.

Damamme A. (2011). « La difficile reconnaissance du travail féminin au Maroc: Le cas des coopératives d'huile d'argan », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, Toulouse, p. 85-106.

Degavre F. (2011). « La pensée "femmes et développement": Critique des fondements et pistes pour reconstruire un point de vue féministe croisé Nord/Sud », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, Toulouse, p. 63-84.

Defourny J. (2006). « Entreprise sociale », in Laville J.-L., Cattani A. D., *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p.336-344.

Defourny, J., Nyssens, M. (2016). « Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models », *ICSEM Working Papers*, n°33, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

- Demoustier D. (2003). *L'économie sociale et solidaire*, Syros, Paris.
- Destremau B. (2009). *Globalisation de l'intervention sociale, reconfigurations des solidarités*, Mémoire de synthèse en vue de l'obtention de l'Habilitation à diriger des recherches en Sociologie, Université René Descartes (Paris V), rapporteur Michel Messu.
- Diani M., Bison I. (2004). « Organizations, coalitions, and movements », *Theory and Society*, 33, p. 281-309.
- Drapéri J-F. (2014). *Comprendre l'économie sociale*, Dunod, Paris.
- Duverger T. (2016). *L'économie sociale et solidaire. Une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours*, Le bord de l'eau, Lormont.
- Eme B., Laville J.-L. (1994). *Cohésion sociale et Emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Eme, B. (2004). « Généalogie des régies de quartier », *Écologie & politique*, 28-1, p. 45-65.
- Eme B. (2006). « Espaces publics », in Laville J.-L., Cattani A.-D., *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p.358-365.
- Eme B., Laville J.-L. (2006) « Économie solidaire », in Laville J.-L., Cattani A.-D., *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p. 303-312
- Evers A., Laville, J.-L. (Eds.). (2004). *The third sector in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Fraisse L. (2002). « S'organiser en réseau : une mutation de l'espace public associatif », dans Haeringer F., Traversaz F. (dir.), *Conduire le changement dans les associations*, Dunod, Paris, p. 117-126.
- Fraisse L. (2003). « Espaces publics de proximité, économie solidaire et démocratisation de l'économie », *Revue Hermès*, 36, p. 137-147.
- Fraisse L. (2006). « Changement social », in Laville J.-L., Cattani A.-D. (dir.), *Dictionnaire sur l'Autre économie*, Gallimard, Paris, p. 96-105.
- Fraisse L.(2007). « La dimension politique de l'économie solidaire », in Laville J.-L., *L'économie solidaire une perspective internationale*, Hachette Littératures, Paris, p. 215-245.
- Fraisse L. (2009). « From grassroots initiatives to local initiatives: potential and ambivalent effects on neighbourhood development in the age of globalisation », *Survey paper EF11, Social Polis (Plate-forme sociale sur les villes et la cohésion sociale)*, www.socialpolis.eu.
- Fraisse L. (2011). « La démocratisation de l'économie », in Laville J.-L., *L'économie solidaire*, CNRS édition, Paris, p. 113-130.
- Fraisse, L., Gardin, L., Laville, J.- L., Petrella, F., Richez- Battesti, N. (2016). « Social Enterprise in France: At the Crossroads of the Social Economy, Solidarity Economy and Social Entrepreneurship? », *ICSEM Working Papers*, n°34, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

Fraser N. (2013). « Marchandisation, protection sociale, émancipation : vers une conception néo-polanyienne de la crise capitaliste », in Hillenkamp I., Laville J.-L. (dir.), *Socioéconomie et démocratie: L'actualité de Karl Polanyi*, Erès, Ramonville-Saint-Agne, p. 37-63.

Gardin L. (2006). *Les initiatives solidaires. La réciprocité face au marché et à l'État*. ERÈS, Ramonville-Saint-Agne.

Gardin, L., Laville J.-L. (2007). « L'économie solidaire en Europe : initiatives locales et services de proximité », in J.-L. Laville (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Hachette, Paris, p. 77-105.

Granovetter M. (2000), *Le marché autrement*, Desclée de Brouwer, Paris.

Guérin I., Hersent M. et Fraisse L. (2011). « Introduction », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, Toulouse, p. 7-27.

Guérin, I. et Kumar, S. (2011). « L'ambiguïté des programmes d'empowerment : entre domination, résistance et instrumentalisation », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, ERÈS, Toulouse, p. 129-154.

Guérin, I., Nobre M. (2015). « L'économie solidaire revisitée à la lumière du genre : changement social ou subordination féminine ? », in Verschuur C., Guérin Isabelle, Guétat-Bernard H. (dir.), *Sous le développement, le genre*. Marseille, IRD, p. 425-448.

Habermas J. (1988). *L'espace public : Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris.

Habermas J., (1997), *Droit et démocratie. Entre faits et normes.*, Gallimard, Paris.

Hély, M. (2008). « A travail égal, salaire inégal : ce que travailler dans le secteur associatif veut dire », *Sociétés Contemporaines*, 69, p. 125-148.

Hersent, M. & Rita-Soumbou, P. (2011). « Initiatives de femmes en migration dans l'économie solidaire » in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*, Erès, Toulouse, p. 205-220. .

Hersent, M. et Palma Torres, A. (2014). *L'économie solidaire en pratiques*, Erès, Toulouse.

Hillenkamp I. (2009)., *Formes d'intégration de l'économie dans les démocraties de marché : une théorie substantive à partir de l'étude du mouvement d'économie solidaire dans la ville d'El Alto (Bolivie)*, Thèse en économie du développement, sous la direction de Jean-Michel Servet, Université de Genève.

Ion J. (1997), *La fin des militants*, Les éditions de l'atelier, Paris.

Jany-Catrice F., Gadrey J. (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris.

- Jouen M. (2000). *Diversité européenne mode d'emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Kabeer, N. (2011). « Emploi informel, initiatives syndicales et genre ». in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*. Toulouse, Erès, p. 255-287.
- Klein, J-L., et Fontan, J-M. (2003). « Reconversion économique et initiative locale, l'effet structurant des actions collectives », in Fontan J-M., Klein J-L. Levesque B. (Eds) *Reconversion économique et développement territorial*, Québec: Presses de l'Université du Québec, p.11-34..
- Latouche S. (2002). « D'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation », in *Quelle "autre mondialisation" ?*, *Revue du Mauss*, n° 20, La Découverte, p. 77.
- Laville, J-L. (2006). « Economie plurielle », in: J-L. Laville, A. D. Cattani (Dir.) *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p.250-238.
- Laville, J-L. (2010). *Politique de l'association*, Seuil, Paris.
- Laville J-L. (2011). *Agir à gauche. L'économie sociale et solidaire*. Desclée de Brouwer, Paris.
- Laville, J-L. (2015). « La théorie critique : de l'impasse au renouveau. Ecole de Francfort, sociologie pragmatique et publique, épistémologie du Sud. », in Frère B., Laville J-L., *Le tournant de la théorie critique*, Desclée de brouwer, Paris p.407-433.
- Laville, J-L., Hillenkamp I., Eynaud P., Corragio J-L., Ferrarini AG., Carvalho de França Filho G., Gaiger L. I., Kitajima K., Lemaître A., Sadik Y., Veronese M. Wanderley F., (2016). « Théorie de l'entreprise sociale et pluralisme : l'entreprise sociale de type solidaire », *Revue interventions économiques*, n°54, p.1-16.
- Lemaître, A., (2009). *Organisations d'économie sociale et solidaire. Lecture de réalités Nord et Sud à travers l'encastrement politique et une approche plurielle de l'économie*, Louvain: Presses Universitaires de Louvain.
- Lévesque, B., Bourque G., Forgues E., (2001). *La nouvelle sociologie économique : originalité et diversité des approches*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Lévesque, B. (2007). « L'innovation dans le développement économique et le développement social », in J-L Klein, D. Harrison (Dir.) *L'innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation de la société*, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 43-68.
- Lewis J., (1992). « Developing the Mixed Economy of Care: Emerging Issues for Voluntary Organisations », *Journal of Social Policy*, Volume 22, Issue 2, p. 173-192
- Mance E.A. (2003). *La révolution des réseaux, Descartes et Cie*, Desclée de Brouwer, Paris, p. 51-60.
- Mayer, M. (2006). « Combattre l'exclusion sociale par l'empowerment: le cas de l'Allemagne ». *Géographie, Economie et Société*, 1, p. 37-62.

- Martinelli, F. (2010). "Historical roots of social change: Philosophies and Movements, in: F. Moulaert, F. Martinelli, S. Gonzales and E. Swyngedow (Eds) *Can Neighbourhoods Save the City?*, London: Routledge, p.5-26.
- Neveu E. (2002). *Sociologie des mouvements sociaux*, La découverte, collection repères, Paris.
- Polanyi K. (1983). *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris.
- Pleyers G. (2009). « Horizontalité et efficacité dans les réseaux altermondialistes », *Sociologie et sociétés*, Volume 41, n°2.
- Renault, M. (2017). « Dire ce qui compte, prendre en compte et rendre compte. Une réflexion analytique sur les démarches d'association des citoyens à l'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse », *Participations*, 18(2), p.93-121.
- Roustang G., Laville J.L., Eme B., Mothé D., Perret B. (1996). *Vers un nouveau contrat social*, Sociologie économique, Desclée de Brouwer, Paris.
- Roustang G. (2006). « L'imaginaire économiciste et la question du sens », *Nouvelle revue de psychosociologie* », n° 2, p.33-45.
- Salamon L., Anheier H. (1999). *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Saussey, M. (2011). « Initiatives féminines et économie sociale et solidaire dans la production du beurre de karité au Burkina Faso. », in Guérin I., Hersent M., Fraisse L. (dir.), *Femmes, économie et développement: De la résistance à la justice sociale*. Erès, Toulouse, p. 107-128.
- Servet, J. (2007). « Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire ». *Revue Tiers Monde*, 190(2), p.255-273.
- Servet, J. (2013). « Le principe de réciprocité aujourd'hui. Un concept pour comprendre et construire l'économie solidaire », in Hillenkamp I., Laville J.-L., (dir.), *Socioéconomie et démocratie: L'actualité de Karl Polanyi* Toulouse, Erès, Toulouse, p. 185-213.
- Steiner P. (2005). « Le marché selon la sociologie économique. L'interdisciplinarité existe-t-elle ? », *Revue européenne des sciences sociales*, XLIII-132.
- Steiner, P, Vatin, F. (2013). *Traité de sociologie économique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Sommier I., (2003). *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, champs Flammarion, Paris.
- Sousa Santos B., Rodriguez Garavito C/ (2013). « Alternatives économiques : les nouveaux chemins de la contestation », in Hillenkamp I., Laville J.-L. (dir.), *Socioéconomie et démocratie: L'actualité de Karl Polanyi*, Erès, Ramonville-Saint-Agne, p. 127-147.
- Tchernonog V. (2013). *Le paysage associatif français- Mesures et évolutions*, deuxième édition,



Dalloz, Paris.

Tilly C. (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*, Fayard, Paris.

Touraine A. (1978). *La voix et le regard*, Seuil, Paris.

Vaillancourt Y. (2013). « L'économie sociale et solidaire en Amérique latine depuis Rio+20 », *Revue vie économique*, Volume 5, numéro 1, p.1-13.

Williams C. (2003). « Developing community involvement: contrasting local and regional participatory cultures in Britain and their implications for policy », *Regional Studies*, Vol. 37, p. 531-541.

## ESS, un nouveau domaine de l'action publique

Arstein S., (1969). « A ladder of citizen participation », *Journal of the American planning association*, p. 216-22.

Avenel C., (2007). *Sociologie des « quartiers sensibles*, Armand Colin, Paris.

AVISE/RTES. (2019), « Métropoles, Économie sociale et solidaire et Innovation sociale. Cadres et leviers d'action des Métropoles pour renforcer l'économie sociale et solidaire », AVISE/RTES, juillet, disponible le 22/08/2019 sur le site : [www.avise.org/ressources/etude-metropoles-economie-sociale-et-solidaire-innovation-sociale](http://www.avise.org/ressources/etude-metropoles-economie-sociale-et-solidaire-innovation-sociale)

Barthélemy M. (2000). *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, Paris.

Birkhölzer, K., Göler von Ravensburg, N., Glänzel, G., Lautermann, C. and Mildenerger, G. (2015). « Social Enterprise in Germany: Understanding Concepts and Context », ICSEM Working Papers, No. 14, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

Blondiaux L. et Fourniau J-M. (2011). « Bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n°1, p.8-35.

Bode, I. (2007). « La nouvelle donne du marché providence ». *Retraite et société*, n°51, p.207-233.

Borzaga, C., Poledrini, S. and Galera, G. (2017). « Social Enterprise in Italy: Typology, Diffusion and Characteristics », ICSEM Working Papers, No. 44, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

CNCRESS (2015). « Panorama de l'économie sociale et solidaire en France », Observatoire de l'ESS, [www.cncres.org](http://www.cncres.org).

Chavez R. (2007). « Public Policies and Social Economy in Spain and Europe » CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Núm. 62, octobre -sin mes, p..35-60.

Chavez R., Monzon J-L. (2018). « Best practices in public policies regarding the European social economy post the economic crisis » CIRIEC International, European Economic and Social Committee. Disponible le 29/08/2019 sur le site : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/best-practices-public-policies-regarding-european-social-economy-post-economic-crisis-executive-summary>

Coraggio J L. (2015). « De la mobilisation citoyenne à la Constitution et au gouvernement : la trajectoire de l'économie solidaire en Equateur », in Laville J-L., Salmon A. (eds), *Associations et action publique*, Desclée de Bouver, Paris, p.533-548.

De Maillard J. (2002). « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et Politiques*, 48, p.53-65.

Demoustier D. en collaboration avec Chavez, R., Huncova M., Lorenz G. (2006). « Débats

autour de la notion d'économie sociale en Europe », *Revue internationale de l'économie sociale*, n°300, p.8-18.

Díaz- Foncea, M., Marcuello, C., Marcuello, C., Solorzano, M., Navío, J., Guzmán, C., de la O Barroso, M., Rodríguez, M. J., Santos, F. J., Fisac, R., Alguacil, P., Chaves, R., Savall, T. & Villajos, E. (2016). «Social Enterprise in Spain: A Diversity of Roots and a Proposal of Models », ICSEM Working Papers, No. 29, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

Duverger M. (1974). *La monarchie républicaine - ou comment les démocraties se donnent des rois*, Fayard, Paris.

Evers A., Laville, J.-L. (Eds.). (2004). *The third sector in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.

Fraisse, L. (2005). « Les enjeux de l'action publique en faveur de l'économie sociale et solidaire », dans Laville, J-L, Magnen J-P., de França Filho G., Medeiros A., *Action publique et économie solidaire*, ERÈS, Toulouse, p. 235-245.

Fraisse, L., Uhry, J-M. (2005b). « Grenoble : l'agglomération vers une régulation de l'économie plurielle », dans Laville, J-L, Magnen J-P., de França Filho G., Medeiros A., *Action publique et économie solidaire*, Toulouse, p.225-239.

Fraisse L., Berger J. (2006). « Avec les régions, l'économie sociale et solidaire en mouvement », Mouvement pour l'économie solidaire (MES), novembre <http://base.socioeco.org/docs/livremesdef.pdf>.

Fraisse, L., Kendall J. (2006). « Le Statut de l'association européenne : pourquoi tant d'indifférence à l'égard d'un symbole d'une politique européenne des associations ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n°300, p. 45-62.

Fraisse L., Guérin I., Laville J-L. (2007). « Economie solidaire : des initiatives locales à l'action publique. Introduction. », *Revue Tiers Monde*, n°190, avril-juin, p.245-253.

Fraisse L. (2007b). « Le soutien aux initiatives sur les territoires au cœur des politiques de l'économie sociale et solidaire », dans RTES/CRIDA, *Les politiques publiques de l'économie solidaire, un enjeu d'avenir pour les initiatives locales*, 45-56.

Fraisse, L. (2009). « The Third Sector and the Policy Process in France: the Centralised Horizontal Third Sector Community Faced with the Reconfiguration of the State-Centred Republican Model », in Kendall J. (eds.), *Handbook on Third sector Policy in Europe*, Edward Elgar, Northampton, p.43-67.

Fraisse L. (2009). « Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire à la croisée des chemins », note de l'Institut Polanyi, dans [www.journaldumauss.net](http://www.journaldumauss.net).

Fraisse L., Saleres C. (2011). « La mobilisation de la société civile sur les SSIG en France est-elle soluble dans l'Europe ? » in *Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence*, Les cahiers de la solidarité n°27, mars, p.97-107.

Fraisse L. (2017). « Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales

de l'Économie sociale et solidaire en France », *Revue Politiques et Management Public*, volume 34/1-2, p.105-120.

Fraisse L. (2019). « Co-construire l'action publique », *Pouvoirs Locaux, Revue de la gouvernance publique*, n°113, pp.110-115.

Gardin, L. (2006). *Les initiatives solidaires: La réciprocité face au marché et à l'État*. ERÈS, Toulouse.

Grémion P. (1978). « Les associations et le pouvoir local », *La Démocratie par l'association, Esprit*, n°6, juin, p.19-31.

Hillenkamp I. (2015). « Associations, économie plurielle et Etat plurinational en Bolivie », in Laville J-L., Salmon A. (dir), *Associations et action publique*, Desclée de Bouver, Paris, p.503-510.

Keating M, Cairney P & Hepburn E. (2009). Territorial Policy Communities and Devolution in the UK. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2 (1), pp. 51-66.

Kendall J. (eds.) (2009). *Handbook on Third sector Policy in Europe*, Edward Elgar, Northampton.

Laville, J-L , Magnen J-P., de França Filho G., Medeiros A. (2005). *Action publique et économie solidaire*, ERÈS,, Toulouse.

Lefebvre R. (2011). « Démocratie locale », in Pasquier R., Guignier S., Cole A., (dir). *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de science Po, Paris.

Montagut T. (2009). « The third sector and the policy process in Spain. The emergence of a new policy paper » in Kendall J. (eds.), *Handbook on Third sector Policy in Europe*, Northampton, Edward Elgar, p.119-139.

Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, p.189 -208.

Ranci C., Pellegrino P., Pavolini P. (2009). « The third sector and the policy process in Italy: between mutual accommodation and new forms of partnership”, in Kendall J. (eds.), *Handbook on Third sector Policy in Europe*, Edward Elgar, Northampton, p.95-118.

Ravinet, P. (2010). « Fenêtre d'opportunité. », in Boussaguet L., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 274-282.

Souviron M. (2011). « Entreprises sociales et entrepreneuriat social en Grande-Bretagne », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 319.

Spear, R., Teasdale, S., Lyon, F., Hazenberg, R., Aiken, M., Bull, M., and Kopec, A., (2017). «Social Enterprise in the UK: Models and Trajectories », ICSEM Working Papers, n°. 40, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.

Utting P. (2017), « Public policies for Social and Solidarity Economy. Assessing progress in seven countries », ILO/ International Labour Office ILO. Disponible le 28/08/2019 sur le site : [http://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS\\_582778/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_582778/lang--en/index.htm)

Vaillancourt Y. (2014). « Le tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes », *Canadian Public Policy*, Vol 40, p.4-16.

Zimmer A., Appel A., Dittrich C ; Lange C., Sitterman B., Stallmann F., Kendall J. (2009). « Germany: on the social policy centrality of Free welfare association », in Kendall J. (eds.), *Handbook on Third sector Policy in Europe*, Edward Elgar, Northampton, p.21-42.

## **Modes de contractualisation et de financement des associations**

Archambault E., Kaminski P. (2004). « Vers un compte satellite des institutions sans but lucratif (ISBL) en France », *Revue internationale de l'économie sociale*, 192, p. 11-26.

Bazin C., Duros M., Malet J. (2017). « La générosité des français », *Recherches et Solidarités*, édition 2017.

Bocquet A., Dumas F. (2014). « Les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle », Rapport de l'Assemblée nationale, Tome I.

Collectif des Associations Citoyennes (2018), « Propositions du Collectif des associations citoyennes pour une ambition nouvelle au service de la vie associative », en ligne sur [www.associations-citoyennes.net/wp-content/uploads/2018/04/Propositions-du-CAC-pour-une-ambition-nouvelle-au-service-de-la-vie-associative-V4-complet.pdf](http://www.associations-citoyennes.net/wp-content/uploads/2018/04/Propositions-du-CAC-pour-une-ambition-nouvelle-au-service-de-la-vie-associative-V4-complet.pdf).

CPCA (2012), *Développement des marchés publics : quels impacts et solutions pour les associations ?* En ligne sur [lemouvementassociatif.org](http://lemouvementassociatif.org).

CPCA (2014), *Contribution à l'analyse socio-économique des modèles associatifs, Typologie des ressources financières*. En ligne sur [lemouvementassociatif.org](http://lemouvementassociatif.org).

Carrasus D., Guenoun M., Samali Y. (2017). « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et management public*, 5-4, p. 9-39.

Cours des comptes. (2018), « Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et de leur établissements publics », consulté le 14/03/2019, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2018>.

Delpech C., Navarre F. (2015). « Conforter la recherche et l'expertise en finances locales en association avec les acteurs locaux », *Pouvoirs Locaux*, 104, p. 12-15.

Demoustier D. (2005). « Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes », *Informations sociales*, 121, p. 120-131.

Dony S. (2018), « La difficile réduction des dépenses de fonctionnement dans les communes françaises », *Association francophone de comptabilité (ACCRA)*, 3, p. 23-41.

Engelbach B., Jaslin B., Vanlerenberghe P. (2015). « L'avenir des modèles socio-économiques des associations », Note d'Analyse Fonda, disponible en ligne <https://fonda.asso.fr/ressources/lavenir-des-modeles-socio-economiques-des-associations>.

Eynaud P., Carvalho de França Filho G. (2019). *Solidarité et organisation : penser autre gestion*, ERÈS, Ramonville-Saint-Agne.

Fraisse L. (2013). « La subvention à l'épreuve de la diversité des régulations locales de la vie associative », *Communication et rapport le Ministère de la Jeunesse, Sport et Vie associative, juin*, disponible en ligne sur [www.rtes.fr/sites/default/files/IMG/pdf/interventionLFraisse27juin2013.pdf](http://www.rtes.fr/sites/default/files/IMG/pdf/interventionLFraisse27juin2013.pdf).

Fraisse L. (2018). « Les financements publics aux associations un objet de recherche partiellement identifié », communication au *XVIII<sup>e</sup> Rencontres du RIUESS, « Modernité des idées et pratiques fondatrices de l'économie sociale et solidaire », organisées par les Université de Rennes 1 et Rennes 2*.

Guenoun M., Meyssonier F., Turc E. (2015). « Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux », *Politiques et management public*, 32-3, p. 265-283.

Guilet D. et Salères C. (2010). « La convention pluriannuelle d'objectifs : des avancées et des ambiguïtés », *Revue Union sociale*, 242, p. 10-12.

Itier C. (2016). « Réinventer un modèle social post État-providence », *Directions*, 142, mai.

KPMG (2017), « Les stratégies des acteurs associatifs et proposition pour faire évoluer les modèles socio-économiques », étude commanditée par l'UDES et LMA, en ligne sur [lemouvementassociatif.org](http://lemouvementassociatif.org)

Laville J.-L., Nyssens M. (2001). « États-providences et services sociaux », in Laville J.-L., Nyssens M., *Les services sociaux, entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., Paris, p.233.

Mertens S. (2004). « Le compte satellite des associations en Belgique », *Revue internationale de l'économie sociale*, 192, p. 42-58.

Muller P. (2014). « Secteur », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris.

Observatoire des finances et de la gestion publique locales (2018), « Les finances des collectivités locales. État des lieux 2018 », consulté le 14/03/2019, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/ofgl2018\\_publication\\_globale\\_1.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/ofgl2018_publication_globale_1.pdf)

Tchernonog V. (2013). *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*, deuxième édition, Dalloz, Paris.

Tchernonog V. (2016). « Enquête de l'INSEE et enquête paysage associatif du CES. Analyses et mesures de l'activité des associations : de fortes convergences », Centre d'économie de la Sorbonne, 5 avril 2016.

Reynaert L., d'Isanto A. (2016). « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié », *INSEE Première*, 1587, mars.

## Utilité sociale

Alix J.-S., Autès M., Coutinet N., Garrigue G. (2018). « Les contrats à impact social : une menace pour la solidarité ? », *La vie des idées*, <https://laviedesidees.fr/Les-contrats-a-impact-social-une-menace-pour-la-solidarite.html>.

Alix N., Baudet A. (2014). « La mesure de l'impact social : facteur de transformation du secteur social en Europe », Working paper CIRIEC n° 2014/15.

Amblard C. (2010). « Intérêt général, utilité publique ou utilité sociale : quel mode de reconnaissance pour le secteur associatif ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, p.21-39.

Bernard E. (2009). « L'activité économique, un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. XXIII, 3, p. 353-386.

Branger V., Gardin L., Jany-Catrice F., Pinaud S. (2014). « Évaluer l'utilité sociale de l'ESS », Alter'guide/Corus ESS, consulté le 17/06/2019, <https://chaires.org/wp-content/uploads/2018/09/8-160930022358.pdf>.

Bouchard M., Fontant J.-M., Fraisse L. (2003). *L'évaluation de l'économie sociale, quelques enjeux de conceptualisation et de méthodologie*, Cahier du CRISES (UQÀM); Collection Internationale, n° IN0301, p. 37-52.

Bouchard M., Salathé-Baulieu G. (2018). « De la solidarité au contrat : la mesure d'impact social en ESS », *La Tribune de la Fonda*, n° 240, p. 36-41.

Bureau M.-C. (2010). « Du travail à l'action publique. Quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°128-129, p.162-175.

Capron M., Quairel-Lanoizelée, F. (2004). *Mythes et réalités de l'entreprise responsable*, La Découverte, Paris.

Chanial P. (2015). « L'éthique de la mutualité et l'esprit du capitalisme. Don et care les faces cachées de la valeur », *Revue Française de Socio-Économie*, p.187-199.

CNCRESS (2017). « Les entreprises agréées entreprise solidaire d'utilité sociale. Une réalité aujourd'hui ? Premier état des lieux de l'agrément ESUS défini par la Loi Économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 », Observatoire national de l'ESS, [www.cncres.org/fr/resources/les-entreprises-agreees-entreprises-solidaires-dutilite-sociale-quelle-realite-aujourd'hui-](http://www.cncres.org/fr/resources/les-entreprises-agreees-entreprises-solidaires-dutilite-sociale-quelle-realite-aujourd'hui-)

CNVA (Conseil national de la vie associative) (1995). *L'utilité sociale des associations et ses conséquences en matière économique, fiscale et financière*, La Documentation française, Paris.

Dauphin S. (2012). « Focus – Mesurer l'utilité sociales des associations », *Informations sociales*, 172, p. 54 -57

Defourny J. (2006). « Economie sociale », in in: J.-L. Laville, A. D. Cattani (Dir.) *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p.279-289.



Duclos H. (2007). *Évaluer l'utilité sociale de son activité : conduire une démarche d'auto-évaluation*, Paris, édité par l'AVISE.

Engels X., Hély M., Peyrin A., Trouvé H. (2006). *De l'intérêt général à l'utilité sociale, La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris.

Enjolras B. (1995). *Le marché providence. Aide à domicile, politiques sociales et création d'emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.

Favereau O. (2010). « La place du marché », in Hatchuel A., Favereau O., Aggeri F., eds., *L'activité marchande sans le marché ? Colloque de Cerisy*, Presses des Mines, collection économie et gestion, Paris, 2010, pp.111-131.

Fraisse L., Gardin L., Laville J.-L. (2001a). « Les externalités positives dans l'aide à domicile : une approche européenne », in Laville J.-L., Nyssens M., *Les services sociaux, entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., p. 192-201.

Fraisse L. La Rosa M., Laville J.-L. (2001b). « Italie, coopératives sociales et construction d'un champ d'activité », in Laville J.-L., Nyssens M., *Les services sociaux, entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., p. 168-179.

Fraisse L. (2006). « Utilité sociale et économie solidaire : un rapport ambivalent au cœur de la reconfiguration des régulations publiques », dans Engels X., Hély M., Peyrin A., Trouvé H., *De l'intérêt général à l'utilité sociale, La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, p. 101-115.

Fraisse L. (2007). « Utilité sociale et associations », dans Bouquet B., Jaeger M., Sainsaulieu I., *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Dunod, Paris, p.42-57.

Fraisse L., Richez-Battesti N., Trouvé H., Rousseau F., Eme B. (2009). « Evaluating the social and solidarity-based economy in France. Societal balance, sheet-social utility and identity trial », in Bouchard M. (eds.), *The worth of the social economy. An international perspective*, Bruxelles, CIRIEC, Peter Lang, p.87-111.

La Tribune de la Fonda (2002). *Les plus-values de l'économie sociale*, n° 154, mai.

Gadrey J. (2004). « L'utilité sociale des organisations d'économie sociale et solidaire », Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE.

Gadrey J. (2006). « L'utilité sociale », in: J.-L. Laville, A. D. Cattani (Dir.) *Dictionnaire de l'autre économie*, Gallimard, Paris, p.641-651.

Laville J.-L., Nyssens M. (2001). « États-providences et services sociaux », in Laville J.-L., Nyssens M., *Les services sociaux, entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., p. 233-255.

Laville J.-L., Sainsaulieu R. (2013). *Sociologie de l'association*, Fayard, Paris.

- Lipietz A. (2001). *Pour le tiers secteur*, La Découverte/La Documentation française, Paris.
- Martuccelli D. (2010). « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 128-129, p. 27-52.
- Noguès, H. (2003). « Économie sociale et solidaire, quelques réflexions à propos de l'utilité sociale... », *Revue internationale de l'économie sociale*, n°290, p.27-40.
- Parodi M. (2010). « L'utilité sociale pour éclairer la face cachée de la valeur de l'économie sociale », *Revue internationale de l'économie sociale*, 315, p. 40-55.
- Perilleux, A., Nyssens M., Dayez O., (2016). *Évaluer l'impact social : utopie, opportunité ou menace pour les entreprises sociales*, Chaire Les Petits Riens, 2016-01.
- Petrella F. (1998). « Caractéristiques des services et enjeux collectifs, Partie 1, Les Services de Proximité, Quels modes d'organisation socio-économiques pour quels enjeux ? », chapitre 1, *Cahiers du Cerisis*, 98/6, Université catholique de Louvain.
- Trouvé H. (2007). « L'utilité sociale : des pratiques aux représentations. Une étude de cas dans le champ de l'insertion par l'activité économique », thèse de doctorat de sciences économiques, Université Paris I.
- Trouvé H., Jolivet P. (2009). « L'utilité sociale des associations : à la recherche d'une convention de coordination », in *Politiques sociales et familiales*, 97, p. 51-60.
- Rawls J. (2009). « Unité sociale et biens premiers », *Raisons politiques*, 33, p. 9-43.
- Rodet D. (2008). « Les définitions de la notion d'utilité sociale », *Économie et solidarités*, 39, p. 164-173.
- Sen A. (2000). *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris.
- Sibille H. (2012). « Contexte et genèse de la création des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic) », *Revue internationale de l'économie sociale*, 324.
- Mertens S., Marée M. (2012). « La "performance" de l'entreprise sociale : définition et limites d'une évaluation monétaire », *Revue internationale P.M.E.*, 25 (3-4), p. 91-122.
- Viveret P. (2003). *Reconsidérer la richesse*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

## Innovation sociale

Adam S., Papatheodorou C. (2014). « Social medical centers of solidarity in turbulent times », unpublished paper presented at the COST Action IS1102 Workshop, University of Tampere, Tampere, 2–6 June.

Anttonen A., Karsio O. (2017). « How marketisation is changing the Nordic model of care for older people », in Martinelli F., Anttonen A., Mätzke M. (eds), *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, Chapter 10, Edward Elgar.

Arnstein S. (1969). « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Planning Association*, 35-4, p. 216-222.

Bacqué M.-H. (2006). « Empowerment et politiques urbaines aux États-Unis », *Géographie, économie, société*, 8-1, p. 107-124.

Barbier J.-C. (2012). « Changes in Political Discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020: Tracing the Fate of “Social Policy” », *International Labour Review*, p. 377-399.

BEPA – Bureau of European Policy Advisers (2011), « Empowering people, driving change: social innovation in the European Union », <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13402/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

Besançon E., Chochoy N., Guyon T. (2013). *L'innovation sociale. Principes et fondements d'un concept*, L'Harmattan, Paris.

Besançon E. (2015). « La diffusion de l'innovation sociale, un processus de changement multiforme. Une illustration à partir d'une recyclerie », *Sociologies pratiques*, 31, p. 31-40.

Bonneuil C., Joly P.-B. (2013). *Sciences, techniques et société*. La Découverte, Paris.

Billaudeau V., Dewynter C. (2015). « Innovation sociale et diffusion dans l'économie sociale et solidaire à travers l'exemple de Social Planet », *Sociologies pratiques*, 31, p. 65-74.

Bouchard M. (2015). « Concevoir l'innovation sociale dans une perspective de transformation », entretien réalisé par Laurent Fraisse, *Sociologies pratiques*, 31, p. 9-13.

Brandsen T., Evers A., Cattacin S., Zimmer A. (2016). « Social innovation: a systematic and critical interpretation », in Brandsen T., Evers A., Cattacin S., Zimmer A. (eds), *Social Innovations in the Urban Context*, Springer Open, Londres, p. 3-21.

Chochoy N. (2015). « Médiation entre acteurs de la recherche et acteurs économiques ! originalité des pratiques de recherche et de transfert de l'Institut Godin », *Sociologies pratiques*, 31, p. 75-80.

Dardot P., Laval C. (2014). *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*, La Découverte, Paris.

Duverger T. (2017). « Redécouvrir la source autogestionnaire de l'innovation sociale », *Revue internationale de l'économie sociale*, 346, p. 101-108.

Degavre F., Bourguignon M., Fossati E., « Les innovations sociales dans l'aide aux personnes âgées en Wallonie. Une analyse de l'hybridation des ressources », *Sociologies pratiques*, 31, p. 41-54.

Evers A. (2015). « Analyser en contexte la dimension normative de l'innovation sociale », entretien réalisé par Laurent Fraisse, *Sociologies pratiques*, 31, p. 15-21.

Fougère M., Segercrantz B., Seeck H. (2017). « A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism », *Organization*, 24-6, p. 819-843.

Fraisse L. (2013). « The social and solidarity-based economy as a new field of public action: A policy and method for promoting social innovation », in Moulaert F., *The International Handbook of Social Innovation*, Edward Elgar, p. 361-371

Fraisse L., Bucolo E., Moisset P. (2015). « L'innovation sociale, diffusion et institutionnalisation », Avant-propos, *Sociologies pratiques*, 31, p. 1-5.

Fraisse L. (2016). « Lille Metropolis: Co-production of Housing in a Major Urban Renewal District », in Brandsen T., Cattacin S., Evers A., Zimmer A. (eds), *Social Innovations in the Urban Context*, Chapter 13, Springer, Londres, p. 205-213.

Fraisse L. (2019). « Co-construire l'action publique », *Pouvoirs locaux. Revue de la gouvernance publique*, 113, juin, p. 110-115.

Häikiö L., Fraisse L., Adam S., Jolanki O., Knutagård M. (2017). « The Janus Face of Social Innovation in Local Welfare Initiatives », in Martinelli F., Anttonen A., Mätzke M. (eds), *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, Chapter 13, Edward Elgar p. 291-302.

Howalt J., Kaletka C., Schröder A., Zirngiebl M. (2018). *Atlas of social innovation*, Sozialforschungsstelle, TU Dortmund University: Dortmund, <https://www.socialinnovationatlas.net/articles/>

Jaeger M. Gomez P-Y.(2019). « Changer de perspective : le travail comme soin », *Revue Projet*, n°370, p.38-43.

Jolanki, O., Vilkkio A. (2015). « The meaning of a "sense of community" in a Finnish senior cohousing community », *Journal of Housing for the Elderly*. Special Issue : « Nordic Housing Research », 29-1/2, p. 111-125.

Kentikelenis A., Karanikolos M., Reeves A., McKee M., Stuckler D. (2014). « Greece's health crisis: from austerity to denialism », *The Lancet*, p. 383 (9918), p.748-753.

Klein J.-L., Laville J.-L., Moulaert F. (2014). *L'innovation sociale*, ERÈS, Ramonville-Saint-Agne.

- Laville J.-L. (2014). « Innovation sociale, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat social, une mise en perspective historique », in Klein J.-L., Laville J.-L., Moulaert F. (dir.), *L'innovation sociale* ERÈS, Ramonville-Saint-Agne, p. 45-80.
- Levesque B. (2007). « L'innovation dans le développement économique et le développement social », in Klein J.-L., Harrisson D. (dir.), *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la Transformation de la Société*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 43-68.
- Martinelli F. (2010). « Historical roots of social change: philosophies and movements », in Moulaert F., Swyngedouw E., Martinelli F., Gonzalez S. (eds), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, Routledge, Londres, p. 17-48.
- Martinelli F. (2017) « Social services disrupted: changing supply landscapes, impacts and policy options », in Martinelli F., Anttonen A., Mätzke M. (eds), *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, Chapter 17, Edward Elgar.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (2005). « Towards alternative model(s) of local innovation », *Urban Studies*, 42-11, p.1969-1990.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D., Leubolt B. (2017). « Social Innovation as a Trigger for Transformations. The Role of Research », Directorate-General for Research and Innovation, European Commission.
- Montgomery T. (2016). « Are social innovation paradigms incommensurable? », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27-4, p. 1979-2000.
- Mulgan G. (2012). « Social innovation theories: can theory catch up with practices? », in Hans-Werner F., Hochgerner J., Howaldt J. (eds), *Challenge Social Innovation. Potentials for Business, Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*, Springer, Berlin/Heidelberg, p. 19-43.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G.(2010). « The Open Book of Social Innovation », *The Young Foundation*, <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>
- Nicholls A., Simon J., Gabriel M. (eds) (2015). *New Frontiers in Social Innovation Research*, Palgrave Macmillan, New York.
- Pache A-C., Chalençon G. (2007). «Vers une typologie des stratégies d'expansion géographique des entreprises sociales », *Revue internationale de l'économie sociale*, 305, p. 32-48.
- Richez-Battesti N., Petrella F., Vallade D. (2012). « L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : Quels enjeux et défis pour l'analyse ? », *Innovations*, 38, p. 15-36.
- Richez-Battesti N. (2015). « Les processus de diffusion de l'innovation sociale : des arrangements institutionnels diversifiés ? », *Sociologies pratiques*, 31, p. 21-30
- Sibille H. (2016). *L'innovation sociale. La grande promesse*, Rue de L'échiquier, Paris,

Union Européenne (2015), « State of art of the innovation », Directorate-General for Research and Innovation, [https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/state-of-the-union/2015/state\\_of\\_the\\_innovation\\_union\\_report\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/state-of-the-union/2015/state_of_the_innovation_union_report_2015.pdf)

Vicente M. (2015). « Les parcours des développeurs de logiciels libres : vecteur de diffusion d'une innovation sociale », *Sociologies pratiques*, n° 31, p. 55-64.

## Aide à domicile et services à la personne

Butte-Gerardin I. (1999). *L'économie des services de proximité aux personnes*, Logiques de gestion, L'Harmattan, Paris.

Chanial P. (2010). « Le new public management est-il bon pour la santé. Bref plaidoyer pour l'inestimable dans la relation de soin », *Revue du MAUSS*, n° 35 | p.135-150

Cours des comptes, *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie*. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. », Juillet.

DARES (2010), « Les services à la personne : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008 », n° 20, avril.

DARES (2017), « Les services à la personne en 2015, Une baisse continue de l'emploi par les particuliers employeurs », n° 11, février.

Degavre F., Nyssens M. (2012). *Care regimes on the move. Comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany and Italy*, Rapport d'étude pour la Mire.

Devetter F-X., Fraisse L., Gardin L., Gounouf M.-F., Jany-Catrice F., Ribault T. (2008). *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES.

Devetter F., Dussuet A., Puissant, E. (2017). « Pourquoi les aides à domicile sont-elles davantage rémunérées dans certains départements ? ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°2, p. 239-270.

Di Maggio P J., Powell W. W. (1983). «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, 48-2, p.147-160.

Dussuet A. (2012). « Un modèle associatif d'organisation du travail dans l'aide à domicile comme outil de prévention des risques de santé » in Petrella F. (dir.), *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 117-135.

Eneis (2016). *Étude des prestations d'aide et d'accompagnement à domicile et des facteurs explicatifs de leurs coûts*, Rapport pour la CNSA et la DGCS, [https://www.cnsa.fr/documentation/enc\\_saad\\_2016\\_rapport\\_vdef.pdf](https://www.cnsa.fr/documentation/enc_saad_2016_rapport_vdef.pdf)

Esping-Andersen G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.  
Favereau O. (2010). « La place du marché », in Hatchuel A., Favereau O., Aggeri F. (eds) *L'activité marchande sans le marché ? Colloque de Cerisy*, Presses des Mines, Paris, 2010, p. 111-131.

Fraisse L., Gardin L., Laville J.-L. (2001a). « Les externalités positives dans l'aide à domicile : une approche européenne », in Laville J.-L., Nyssens M., *Les services sociaux, entre*

*associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., p. 192-201.

Fraisse L., Gounouf M.-F. (2008a). « Prendre soin de qui ? Les limites de la mise en concurrence dans la relation de service », chapitre 5 in Devetter F.-X., Fraisse L. *et al.*, *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES, p. 223-262.

Fraisse L. (2008b). « Conclusion », in Devetter F.-X., Fraisse L. *et al.*, *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIISES, p. 302-308.

Fraisse L., Nassaut S. (2010). « La gouvernance par l'évaluation. Les quasi-marchés dans l'aide à domicile », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81-4, p. 536-558.

Fraisse L., Petrella F. (2012). « Introduction », in Petrella F. (dir.), *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 9-22.

Fraisse L., Gardin L. (2012). « Les associations au cœur d'un enchevêtrement de régulation ? » in Petrella F. (dir.), *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 23-43.

Gadrey J. (1994). « Les relations de service et l'analyse du travail des agents ». *Sociologie du travail*, 36, p. 381-389.

Gadrey J. (1996). *L'économie des services*, La Découverte, Paris.

Gallois F. (2012a). *Une approche régulationniste des mutations de la configuration institutionnelle française des services à la personne*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur en Sciences Economiques, sous la direction de Martino Nieddu, Université de Reims Champagne-Ardenne.

Gallois F. (2012b). « La prise en charge de la dépendance est-elle un problème de santé ou d'emploi ? Une analyse en termes d'espaces de régulation », *Économie et Institutions*, 18-19, p. 35-64.

Gardin L., Nyssens M., Minguzzi P. (2010). « Les quasi-marchés dans l'aide à domicile ; une mise en perspective européenne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81-4, p. 509-536.

Jaeger M. (2016). « Réinterroger et reformuler le rapport aux personnes », *Vie sociale*, n° 13, p.85-93.

Jany-Catrice F., Lefebvre M. (2012), « Banalisation des "services à la personne" et stratégies associatives », in Francesca Petrella (dir.), *Aide à domicile et services à la personne Les associations dans la tourmente*. Presses universitaires de Rennes, Rennes.

Karpik L. (2007). *L'économie des singularités*, Gallimard, Paris.



Kendall J. (2001). « Grande Bretagne : une économie plurielle de soins bouleversée par les “quasi-marché” », in Laville J.-L., Nyssens M., *Les services sociaux, entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., Paris, p. 91-117.

Laville J.-L., Nyssens M. (2001). *Les services sociaux, entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte/M.A.U.S.S./C.R.I.D.A., Paris.

Laville J.-L. (2010). *Sociologie des services*, ÉRÈS, Toulouse.

Leroux I., Pujol L., Rigamonti É. (2012). « Nouvelle régulation concurrentielle et nouveaux jeux de proximités. Les associations d'aide à la personne à la reconquête de leur légitimité territoriale », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, p. 407-430.

Maisonnasse J., Petrella F., Richez-Battesti N. (2012). « Réseaux territoriaux d'organisations et processus de normalisation. Le cas de la GRH dans les services à la personne », *Économie et Institutions*, 18-19, p. 65-84.

Messaoudi D. (2007). « Les tensions sur la qualité et les conventions dans l'aide à domicile aux personnes âgées », in Batifoulier P. *et al.* (dir.), *Approche institutionnaliste des inégalités en économie sociale*, tome 2, L'Harmattan, Paris, p.107-121.

Petrella F. (2012). *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, p. 9-22.

Petrella F., Richez-Battesti N. (2010). « Démarches qualité et Économie sociale et solidaire : entre innovation et isomorphisme ? Le cas des services à la personne en France ». *Management et Avenir*, 35, p. 273-292.

Puissant E. (2012). « Le travail et l'organisation du travail dans les associations d'aide à domicile, entre industrialisation et résistances », in Petrella F. (dir), *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, p. 101-117.

Puissant, E., Vatan, S. (2018). « Re-régulation » du rapport salarial dans l'aide à domicile : quel pouvoir régulateur du dialogue social territorial ? », *Géographie, économie, société*, 20-2, p. 205-226.

Tertre, C. du (1999). « Les services aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée ». *L'année de la régulation*, 1, p.213-237.

Vatan S. (2016). « Faut-il rompre avec les quasi-marchés pour penser la marchandisation ? Réflexion autour du cas de l'aide à domicile ». *Économie et institutions*, 24, p.1-31.

## Accueil des jeunes enfants

Andreotti A., Mingione E. et Polizzi E. (2012). « Local welfare systems and social cohesion », *Urban Studies*, 49-9, p. 1925–1940.

Avenel C., Boisson-Cohen M., Dauphin S., Duvoux N., Fourel Ch., Jullien M., Palier B., (2017). *Investissement social : quelle stratégie pour la France ?* La documentation Française, Paris.

Azaïs C. (2003), « Formes de mise au travail. Hybridation et dynamique territoriale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, p.379-394.

Barbier, J.-C., Théret B. (2009). *Le système français de protection sociale*. La Découverte, Paris.

Barrère-Maurisson M.-A., Tremblay D.-G. (2008). « La gouvernance de la conciliation travail-famille : comparaison entre la France et le Québec », *Santé, société et solidarité*, 1, p. 85-94.

Bettio F., Plantenga J. (2004). « Comparing Care Regimes in Europe », *Feminist Economics*, 10-1, p. 85-113.

Biegel A., Lhuillier V. (2016), « Le tournant gestionnaire des structures associatives d'accueil des jeunes enfants : vers une remise en cause de la qualité des services », *Revue internationale de l'économie sociale*, 339, p. 56-69.

Bucolo E., Eydoux A., Fraisse L. (2018). « Parcours coordonné et crèche d'insertion. Deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de familles monoparentales précaires », *Revue des politiques sociales et familiales*, 127-2, p. 37-48.

Daniel A. (2004). « L'intervention de l'aide informelle dans la garde des jeunes enfants », *Études et Résultats*, DREES, n° 318.

Daune-Richard A.-M., Letablier M.-T. (2011). « L'accueil des enfants : enjeux des réformes et appel aux entreprises dans quatre pays européens », *Politiques sociales et familiales*, 103, p. 33-45.

Destremau B. (2009). *Globalisation de l'intervention sociale, reconfigurations des solidarités*, Mémoire de synthèse en vue de l'obtention de l'Habilitation à diriger des recherches en Sociologie, Université René Descartes (Paris V), rapporteur Michel Messu.

Enjolras, B. (2005). « Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance », *Revue internationale de l'économie sociale*, 296, p. 56-69.

Es-sentiel (2019). « Entre 2017 et 2018, stabilité des dépenses de prestations légales versées par les Caf (hors action sociale et prestations indirectes) », n°187, CNAF/Direction des statistiques, des études et de la recherche, disponible sur : <http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel>

Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Presses universitaires de France, Paris.

Esping-Andersen, G. (2002). « A Child-Centered Social Investment Strategy », in G. Esping-Andersen et al. (eds), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford (p. 26-67).

Evers A. (1995). « Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area », *Voluntas*, 6-2, p. 159-182.

Evers A., Laville J.-L. (dir.) (2004). *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar.

Ferrera, M. (1996). «The “southern model” of welfare in social Europe », *Journal of European Social Policy*, 6-1, p. 17-37.

Fraisse L., Andreotti A., Sabatinelli S. (2004). « Does the diversification of childcare services increase social cohesion? » Rapport transversal, TSFEPS, working paper EMES. [http://emes.net/content/uploads/research/tsfeps/TSFEPS\\_Transversal\\_study\\_June\\_2004\\_01.pdf](http://emes.net/content/uploads/research/tsfeps/TSFEPS_Transversal_study_June_2004_01.pdf)

Fraisse L., Eme B. (2005). « La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un enjeu de cohésion sociale », *Recherches et Prévisions*, 80, juin, p. 7-23.

Fraisse L., Trancart D., Sabatinelli F., Boggi O. (2006). « Les déterminants des solutions de garde des parents : une comparaison France-Italie », Rapport pour la Mission Recherche de la DREES.

Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F. (2008). « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? », *Revue française de socio-économie*, 2, p. 141-161.

Fraisse L., Trancart D., Sabatinelli F., Boggi O. (2009). « Les déterminants des solutions de garde des parents : une comparaison France-Italie », dans Nicole-Drancourt C. (dir.), *Conciliation travail/famille : attention travaux*, L'Harmattan, Paris, p. 125-134.

Fraisse L., Escubedo A. (2014). « Changing family needs and Local childcare policies », in Rancin C., Sabatinelli S., Brandsen T. (eds), *Social Vulnerability in European Cities. The role of Local Welfare in times of crisis*, Palgrave MacMillan, p. 103-134.

Francou Q., Panico L., Solaz A. (2017). « De la naissance à l'école maternelle : des parcours de mode d'accueil diversifiés », *Revue française des affaires sociales*, p. 123-147.

Gaudin J.-P. (2004), *Pourquoi la gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.

Guillot O. (2002). « Une analyse du recours aux services de garde d'enfants », *Économie et Statistique*, 352-353, p. 213-230.

Guirou C. (2015). « Choisir un mode de gestion : l'importance des croyances », *Gestion et management public*, 4-2, p. 45-59.

Hermet G. (2004). « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 1-54, p. 159-178.

Kazepov Y. (2010). « Rescaling social policies towards multilevel governance in Europe », in Y. Kazepov (eds) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.

Kooiman J. (2003). *Governing as governance*, Sage Publications.

Kuronen M., Kröger T., Antón-Alonso F., Cucca R., Escobedo A., Jensen Ph. J. (2015). « The Relationships Between Local and National Childcare Policies – A Comparison of Nordic and Southern European Cities », in Kutsar D., Kuronen M. (eds), *Local Welfare Policy Making in European Cities*. Springer.

Le Galès P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45-1, p. 57-95.

Letablier M-C. (2009). « Régimes d'État-providence et convention de genre en Europe », *Informations sociales*, 151, p. 102-109.

Lewis J. (1992). « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, 2-3, p. 159-73.

Mabbett D., Bolderson H. (1999). « Theories and methods in comparative social policy », in Clasen J. (eds), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell, Oxford.

Mossé P., Petrella F. (coord.), (2008). « Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : Vers une gouvernance partenariale et négociée ? » Rapport pour la Mission Recherche de la DREES.

Noblecourt O. (2014). « La lutte contre les inégalités commence dès la crèche », Rapport Terra Nova, <http://tnova.fr/rapports/la-lutte-contre-les-inegalites-commence-dans-les-creches>

Palier B. (2002). *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, Paris

Palier B. (2014). « La stratégie d'investissement social », Rapport d'étude pour le Conseil économique, social et environnemental. Disponible sur [www.lecese.fr/travaux-publies/la-strategie-dinvestissement-social](http://www.lecese.fr/travaux-publies/la-strategie-dinvestissement-social).

Petrella F., Richez-Battesti N., Chanut-Guieu C., Lhuillier V. (2014). « La construction sociale de la qualité dans les services d'accueil collectif des jeunes enfants. Pluralité des modèles d'organisation et enjeux de gouvernance », *Revue des politiques sociale et familiale*, 116, p. 39-52.

Pierson P. (2000). « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics » *American Political Sciences Review*, 94-2.

Rhodes R.A.W. (2000), « Governance and Public Administration », in Pierre J. (eds), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Ruault M., Daniel A. (2003). « Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans : premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002 », *Études et Résultats*, 235, avril.

Vérité C. (2013). « Accueil de la petite enfance : quelles régulations locales ? », *Informations sociales*, 179, p. 108-118

Zotian E., Mauchand A., Lees J. (2014). « Trajectoires de garde et expériences de socialisation d'enfants de 2-3 ans en quartiers populaires à Marseille », Rapport final de l'étude pour la CNAF.



## Résumé

Ce doctorat en sociologie revient sur un parcours de vingt années de recherche. La première partie le décrit sous les trois angles : biographique, méthodologique et bibliographique. La seconde partie de la thèse présente un panorama des travaux de recherche (articles, chapitres, rapports) regroupés selon trois thématiques. La première thème porte sur la dimension sociopolitique de l'économie solidaire et revient sur la définition de notions clés (initiatives locales, espaces publics de proximité, organisation en réseau, changement social) qui précisent son répertoire d'action politique. L'économie sociale et solidaire comme domaine spécifique de politiques publiques est ensuite étudiée aux échelles locale et européenne. La deuxième thématique revient sur les recompositions de l'action associative. Les transformations des modes de contractualisation et de financement (subvention et commande publique) entre associations et pouvoirs publics ont fait l'objet d'études qualitatives et quantitatives. Les ambivalences conceptuelles des notions d'utilité sociale et d'innovation sociale sont mises en perspective historique. Mobilisées à l'origine par les acteurs associatifs pour faire valoir la singularité de leurs contributions, elles ont été progressivement utilisées pour légitimer l'élargissement du périmètre de l'ESS en France, notamment aux entreprises commerciales à finalité sociale. La dernière thématique porte sur l'accueil des jeunes enfants et l'aide aux personnes âgées en France et en Europe. Le passage de l'aide à domicile aux services à la personne est analysé comme un enchevêtrement de régulations qui rend problématique la construction d'un quasi-marché et interroge la place et les stratégies des associations comme acteurs historiques du secteur. La comparaison, à l'échelle européenne, des systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants apporte un éclairage complémentaire aux typologies des régimes de care élaborées à l'échelle des États.

## Summary

This PhD in sociology through looks back onto a twenty-year professional research career. The first part describes my research journey, from three different angles : biographical, methodological, bibliographical. The second part of the thesis gives an overview of my research work (articles, chapters, studies) put into perspective with regard to the state of current knowledge. The first topic concerns the socio-political dimension of solidarity economy through an in-depth discussion of several concepts (local initiatives, local public spheres, the network organization of non-profit sector, conceptions of social change). In addition, social and solidarity economy as a specific object within public policies is studied at local and European levels. The second topic explores the transformations of the role of non-profit organizations in society. The current changes of contractualization and financing methods between associations and governments (public procurement and subsidies) have been the subject of qualitative and quantitative studies. The conceptual ambivalences of the notions of social utility and social innovation are highlighted. Historically claimed by non-profit representatives to emphasize the specificities of their economic activities, social utility has gradually become a criterion for extending the scope of social and solidarity economy in France. The last topic concerns early-years childcare and elderly care policies. The transition from home care for dependent elderly person to personal services is analyzed as a tangle of regulations that makes it problematic to build a quasi-market and questions the place and strategies of non-profit organizations as historical actors in the sector. The comparison, on a European scale, of local childcare systems provides additional insight into the typologies of care systems elaborated at a national level.