

European Conference

**Building social capital for
more inclusive societies.
Partnerships for innovative
approaches in Europe.**

14 March 2008

Conférence européenne

**Promouvoir le capital social en
vue d'une société d'inclusion.
Partenariats pour approches
innovatrices en Europe.**

14 mars 2008



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

 **cera**

European Conference

Building social capital for
more inclusive societies.
Partnerships for innovative
approaches in Europe.

14 March 2008

Conférence européenne

Promouvoir le capital social en
vue d'une société d'inclusion.
Partenariats pour approches
innovatrices en Europe.

14 mars 2008

AVANT-PROPOS

Cette édition de « *Collegium* » rassemble les principales contributions présentées lors de la conférence internationale qui s'est tenue à Bruges, le 14 mars 2008, à l'initiative du Collège d'Europe et avec l'appui du holding CERA.

Cette conférence a mis en évidence et a voulu examiner les moyens de promouvoir des partenariats innovatifs favorisant l'inclusion sociale en Europe et réunissant les appuis, les financements et les initiatives d'institutions européennes, de gouvernements centraux ou locaux et des organisations sociales, notamment des partenaires sociaux.

De ce fait, cette conférence a livré une nouvelle contribution aux réflexions sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de Lisbonne, dans le prolongement d'une première conférence qui s'était tenue le 14 février 2006. Après avoir étudié d'abord la mobilisation des acteurs économiques et sociaux pour cette stratégie, le Collège s'est penché cette fois-ci sur les moyens de promouvoir l'inclusion sociale.

L'inclusion sociale en Europe est étudiée et promue dans la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale, qui est un des instruments qu'utilisent la Commission européenne et le Conseil pour mettre en œuvre la stratégie globale dont on constate souvent un moindre intérêt pour ses objectifs sociaux.

Or l'inclusion sociale, et la promotion du capital social qui en fait partie, sont des facettes de la cohésion sociale des pays, qui est l'objectif social central.

Le Collège a pu, comme en 2006, réunir des intervenants en provenance des Etats membres de l'Union, du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne, de la Fondation européenne pour l'Amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin), du Comité économique et social européen, du Bureau international du travail, des partenaires sociaux européens et de plusieurs universités ou centres de recherche.

Ces travaux, préparés par un comité d'accompagnement du projet, ont souligné l'intérêt de continuer à investir dans les potentialités économiques et sociales de partenariats innovatifs qui participent à la création d'un capital social à condition qu'ils disposent de moyens publics et soient accompagnés d'une structure publique de coordination au niveau approprié, faute de quoi leurs actions et leurs projets en matière de développement local, de régénération économique, de formation professionnelle et d'accompagnement de restructurations, ne seront pas durables et n'influeront pas sur la décision politique. Les entreprises sociales et l'économie sociale contribuent à leur tour, dans une proportion plus importante qu'on ne l'imagine en Europe, à rendre l'économie européenne moins capitalistique et plus socialement inclusive. Ceci est bon à entendre et à lire dans ces temps de crise financière.

Prof. François Vandamme

Dr Marc Vuijsteke,

Director General of the Development Office
of the College of Europe

SPECIAL EDITION

Editor

Dr. Marc Vuijsteke, *Chief Editor*

Prof. François Vandamme, *Co-Editor*

Editing Board Members

Evangelina Blanco Gonzalez

Luis Bouza Garcia

Kenny Dedeyne

Peter Stroobants

Jeffrey Van Loo

Members of the Steering Committee

College of Europe

Cera

European Trade Union Confederation (ETUC)

European Research Network (EMES)

European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (EUROFOUND)

Collegium is the academic journal of the *College of Europe*.

The views expressed in *Collegium* are solely those of the authors and do not necessarily reflect those of the *College of Europe*. Copyright remains with the authors.

Submissions to *Collegium* are welcomed. Manuscripts for consideration, in English or in French, should be sent in electronic format (Word) by email to: collegium@coleurop.be

Collegium

No. 38, Spring 2009

SPECIAL EDITION

EN Report

P. 9

BUILDING SOCIAL CAPITAL FOR MORE INCLUSIVE SOCIETIES.

PARTNERSHIPS FOR INNOVATIVE APPROACHES IN EUROPE.

François Vandamme, Luis Bouza Garcia, Mathieu Schneider

FR Report

P. 33

PROMOUVOIR LE CAPITAL SOCIAL EN VUE D'UNE SOCIÉTÉ D'INCLUSION.

PARTENARIATS POUR APPROCHES INNOVATRICES EN EUROPE

François Vandamme, Luis Bouza Garcia, Mathieu Schneider

Prof. François Vandamme

P. 59

INCLUSION SOCIALE, CAPITAL SOCIAL ET GOUVERNANCE DE L'EUROPE

Prof. Jacques Defourny

P. 73

CONCEPTS AND REALITIES OF SOCIAL ENTERPRISE:

A EUROPEAN PERSPECTIVE

Jacques Dughera

P. 99

RÉFLEXIONS DU CONSEIL NATIONAL DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

David Skoupil, Petr Přihoda

P. 119

DEVELOPMENT OF ENTERPRISE AND EMPLOYMENT OF PERSONS RETURNING TO

THE LABOUR MARKET AFTER MATERNITY LEAVE

Ecole Doctorale en études du développement de la Communauté française de Belgique

P. 125

UNE APPROCHE DE LA COHÉSION SOCIALE EN TERMES D'ENCASTREMENT :

QUELQUES OBSERVATIONS AU NORD ET AU SUD

Thiery Amougou, Karen Bähr, Andreia Lemaître, Grégoire Ngalamulume Tshiebue

Links

P. 139

LEARN MORE ABOUT THE PARTNERS OF THE CONFERENCE

Short biographies of speakers

P. 141

PROGRAMME

Venue: Provincial Court, Bruges.

- 09.15-10.00 Participants' arrival: registration.
- 10.00-10.10 Opening:
Paul Demaret, rector of the College of Europe

SESSION 1 / EUROPEAN STATES, PRIVATE AND VOLUNTARY SECTORS DEALING WITH SOCIAL INCLUSION NEEDS.

- 10.10-11.15 European States confronted with social inclusion needs.
Chairperson:
Professor François Vandamme, Collège d'Europe.
// The EU Lisbon Agenda on social inclusion: objectives and lessons.
Jos Berghman, K.U.L.
// Inclusion sociale, capital social et gouvernance de l'Europe.
François Vandamme, Collège d'Europe.
// Innovative programmes on social inclusion supported by the European Social Fund.
Dimo Iliev, European Commission.
- 11.15-11.45 Coffe break.
- 11.45-13.00 Private and Voluntary sectors dealing with social inclusion needs.
Chairperson:
Jacques Defourny, Université de Liège.
// Civil society and social entrepreneurship.
Jacques Defourny, Ulg - Chairman EMES European Research Network.
// Secteur privé et développement social.
Frédéric Lapeyre, UCL – Président de l'Ecole doctorale en Etudes du développement de la Communauté française de Belgique.
// **Lutgart Duser, Living Stone Center** of Competence for Intercultural Entrepreneurship: To improve the management of diversity in jobs and organisations.
// **David Skoupil, Petr Prihoda, CEPAC** (Czech Republic).

13.00-14.00 Lunch.

SESSION 2 / INNOVATIVE APPROACHES.

Chair person:

Gilda Farrell, Conseil de l'Europe.

14.00-15.00 THE PUBLIC SECTOR STIMULATING APPROPRIATE PARTNERSHIPS.

// **Jacques Dughera**: Réflexions récentes et propositions du Conseil national de l'insertion par l'économie, Paris.

CIVIL SOCIETY IN PARTNERSHIPS FOR WORK AND SOCIAL INCLUSION.

// **Gregorio De Castro**, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Social Capital and jobs creation in rural areas.

// **Conseil de l'Europe (Samuel Thirion, Jean-Louis Kiehl)**: Le contrat social multipartite.

15.00-15.20 Coffee break.

SESSION 3 / VISIONS OF MORE INCLUSIVE SOCIETIES.

Chair person:

Jean-Claude Javillier, (Sciences Po, Paris).

15.20-15.50 Social cohesion in Europe as seen from the South.

Ecole doctorale en études du développement de la Communauté française de Belgique.

15:50 - 16:30 Panel with European social and civil partners.

Maria-Helena Andre (CES), Fintan Farrell (EAPN), Catherine Rubbens (CSR Europe).

16:30 – Conclusive speech.

By **Jean-Claude Javillier.**

17:00 End of the conference.

Collegium

BUILDING SOCIAL CAPITAL FOR MORE INCLUSIVE SOCIETIES. PARTNERSHIPS FOR INNOVATIVE APPROACHES IN EUROPE.

*Report on the conclusions of the European Conference held in Bruges on 14 March 2008,
organised in partnership by the College of Europe and Cera.*

François Vandamme (coordinator)
Evangelina Blanco Gonzalez
Luis Bouza Garcia
Mathieu Schneider

INTRODUCTION

In March 2000, the Heads of State and Government launched the Lisbon process, intended to make the EU “the most competitive and dynamic knowledge-driven economy by 2010”. This is a challenge not only for Europe’s economic performance, but as well for its social cohesion and solidarity.

In fact, that challenge is to be understood in a double sense, as a threat to and as an opportunity for social cohesion. The Lisbon Strategy can be a tool for EU member states in the process of adapting to the more competitive environment brought by globalisation. Yet, is this process of adaptation compatible with social protection needs? This is a difficult question as some analysts and politicians depict the role of the state in social protection as unsustainable or even counterproductive in the new global scenario. Moreover, EU member states face the challenges of culturally diverse societies and changing social patterns.

However, the risk of social exclusion remains. A possible answer to these new challenges is to associate closely the creation of more competitive economies and the struggle for social inclusion.

The conference held in Bruges on 14 March 2008 tried to explore some of these paths. Three main questions came to the fore: Can social inclusion be effectively incorporated into the European social agenda? How to promote the necessary partnerships in order to ensure that economic growth is accompanied by and fosters social inclusion? Which new actors can participate in the response to the new social cohesion challenges, and by which means?

This report summarises the discussions held during the conference in these areas. It considers firstly the place that social inclusion has taken in the EU social agenda. Secondly, it demonstrates how partnerships for social inclusion contribute to tackling some of the new challenges to social cohesion by fostering social capital. Thirdly, it focuses on innovative partnerships by considering the role that each social sector can play and analysing the innovative aspects of some partnership initiatives.

1. European governance and social cohesion

Is the EU social agenda relevant for social inclusion and social cohesion? The conference participants discussed the political and institutional framework in which social inclusion is considered in the EU agenda and the support strategies for the member states.

a) Some historical and political aspects of the current European social agenda

Professor Berghman from the Katholieke Universiteit Leuven and Professor Vandamme from the College of Europe presented the European social agenda and particularly the emergence of the social inclusion agenda.

Since the origins of European integration, social issues have been considered in the context of the construction of the common market. However, they have always been marginal. In fact, social policy was not one of the major issues considered in the conferences prior to the Treaty of Rome. Nonetheless, this Treaty included provisions for the European Social Fund and the Economic and Social Committee. Moreover, in the 1970s and 80s there were some steps towards the creation of social policy as one of the policies of the European Community. For Professor Vandamme this trend came to a stop when the subsidiarity principle was formally enshrined in the Maastricht Treaty.¹

Social inclusion is a somehow unexpected element in the EU social agenda. Social inclusion is the counter of social exclusion, which affects groups and individuals who are left apart from social life.² Assistance to the poor has traditionally been the responsibility of local authorities. So, according to the subsidiarity principle, the EU should not have much to say about it. However, as Professors Berghman and Vandamme said, **social inclusion** has been one of the first concerns for a long time on the EU social policy agenda. For Vandamme, it was with the crisis in the 1970s and 80s when certain civil society movements launched a campaign to develop this topic at EU-level. In fact, the Commission anticipated the present policy approach in the four anti-poverty programmes, with exchanges of best practice and an orientation of the European Social Fund to encourage social inclusion.

Where does the European social agenda stand today? The sensibility to social exclusion chal-

1 In this sense see as well Picht, R., « Vers un nouveau contrat social européen ? Les enjeux de la crise, » in *Collegium (Towards a modernisation of the European Social Model)*, n° 33, pp.38-43, Bruges, Collège d'Europe, 2005.

2 See François Vandamme "Capital social, inclusion sociale et gouvernance de l'Europe", to be published soon in the conference proceedings.

Challenges is explained by a direct link to the **Lisbon Strategy**: the EU approach to social inclusion does not consist in assisting the poor, but in helping them out of poverty by ensuring their participation in innovative economic activities. Social inclusion under the Lisbon Strategy, which aims at the modernisation of the European social model, can thus contribute to the economic dynamism of the EU rather than impairing it. The Lisbon Strategy seeks to strengthen the EU's **social cohesion** by improving its economic structures and dynamism.

As professor Berghman presented it during the conference, from an economic point of view, social cohesion implies reducing relative income inequality in society. Traditionally, this was sought by vertical solidarity policies, that is, a redistribution relation between the government and individuals and groups at risk of poverty. The conference explored how this axis, which will remain essential, needs to be completed by a horizontal axis. In contrast with the vertical axis, the horizontal one implies the cooperation of public authorities, companies and associations—mainly the labour unions—within frameworks such as labour agreements and industrial relations, to improve the position of the weakest groups in society.

The EU has, in recent years, developed a more friendly approach to social policy in response to common challenges, such as employment³, the struggle against social exclusion or the transition towards post-industrial societies and regions. A European solution has been proposed for these problems. As Professor Berghman said the action of the Community is targeted to increase both productivity and solidarity. To this aim, policies seeking to develop the skills of the workers are implemented under the Lisbon Strategy. The coordination of policies in order to guarantee the transition to a knowledge-based economy and to encourage lifelong learning is an important element of the horizontal dimension of the Lisbon Strategy. On the other hand, the EU has begun to take a serious approach to the fight against poverty. Social exclusion hampers the exercise of fundamental rights and discredits the project of the common market in a democratic Europe, which seems unable to put an end to poverty. This concerns the vertical axis of the Lisbon Strategy, which is giving a new importance to intergenerational solidarity. In this context, the fight against child poverty becomes an essential aspect of a strategy that insists on the importance of education and training. This dimension of the Lisbon Strategy ensures increased visibility for a vision of an inclusive Europe.

The report (section 2) will show below that the scope of governance in social affairs is being enlarged by discussion on social inclusion and social capital, which needs to be carried out through partnerships. Which support policies can the EU implement in order to support its member states' social inclusion efforts?

³ Luxembourg European Council 1997, launching EU political cooperation in this field.

b) The European Social Fund and the Open Method of Coordination: two instruments for supporting social inclusion efforts by member states

There is a second sector in which the European Union plays a role for social inclusion: the support to the member states from the EU institutions. Two aspects of this EU's social inclusion agenda are considered. First is the role of the European Social Fund (ESF) in supporting innovative initiatives by the member states. Second is the definition of a legal approach allowing the creation of enforceable rights.

Concerning the first issue, the European Union has developed since the early time of the Communities funds to support solidarity and social action. The European Social Fund was created in 1957 to ensure the solidarity between the member states.

Today, the ESF complements the action of the national and local governments with 10 billion euros. The support consists in designing and analysing global programmes at a macro-level and not the single micro-level projects. The ESF is also a means to support and encourage innovation⁴: in the "convergence" member states, it supports the building of institutional and administrative capacities to build programmes. Moreover, innovation means empowering social inclusion partnerships. In this sense, Dimo Iliev of the European Commission evaluated positively the criteria that were suggested during the conference for the analysis of innovation in partnerships⁵.

Some recent activities supporting social capital building in new member states show the importance of social trust as a pre-condition for social inclusion. Two initiatives supported by the ESF aiming to build social capital in two new member states, Hungary and Bulgaria, were presented. The first initiative supported was a "deliberative poll" on the integration of the Roma minority in society. This initiative creates social capital in that it helps to break down prejudices against these citizens. The second one is the support to a foundation favouring the employability of people with mental disabilities. The innovative element is that a survey was carried out to identify the barriers that some tasks represented, and the target group was trained and skilled for overcoming those.

As the second issue is concerned, the entry into force of the Charter of Fundamental Rights⁶ creates expectations about the approaches that the Commission and the Court of Justice will take. Will they be more willing to consider social exclusion as a violation of human dignity

⁴ This is foreseen in article 7 of the 1081/2006 regulation on the European Social Fund

⁵ See section 3

⁶ In all likelihood "no" of Ireland to the ratification of the Treaty of Lisbon will postpone its entry into force.

and thus as a right justifying some sacrifices to the fundamental liberties linked to the single market⁷?

The recognition of poverty as a violation of human rights has been claimed by voluntary organisations and even by the European Parliament⁸, but this consideration has not made its way fully into EU law. Indeed, as François Vandamme said, the Court of Justice balances the protection of social rights with the achievement of the essential liberties⁹. Whether the Charter of Fundamental Rights could contribute to a new approach – the preamble acknowledges the link between social cohesion and the sustained economic development of the EU¹⁰ – was discussed by the participants and will only be demonstrated once the Charter gains legal status.

The European social agenda is framed respecting the principle of subsidiarity. The Open Method of Coordination (OMC) is the most embracing tool for EU social policy; it sets goals and targets and operates a peer review between the member states.

Several well placed observers have argued that present policies are putting greater emphasis on growth and job creation than on social cohesion, although the three are equally important in the Lisbon Strategy. According to François Vandamme, the Commission reacts to this by increasing initiatives having a positive impact on social cohesion. Some examples are the promotion of the integration of migrant workers, measures for the inclusion of people who are at the margins of the labour market or the promotion of the reform of social protection systems, such as pensions or healthcare. However, this criticism is likely to remain as long as the Council does not develop clear guidelines that could be understood beyond the specialised networks.

As Mr Vandamme said, today's real governance challenge is the creation of a strong articulation between the necessary flexibility of the OMC method, which is based on exchanges, debates and experimentation and the consolidation into EC law of some consensual aspects of the previous approaches that would need legal force to be better implemented.

⁷ The Court has previously taken such an approach considering that the right to develop an economic activity could be balanced with the protection of human dignity in the case Omega, Case C-36/02, 14 October 2004

⁸ Vandamme, F., op.cit.

⁹ The Court has previously taken such an approach considering that the right to develop an economic activity could be balanced with the protection of human dignity in the case Omega, Case C-36/02, 14 October 2004

¹⁰ Vandamme, F., op.cit

Obviously, such legal validation would only make sense under two circumstances:

- *the object of the measure has a legal basis in the Treaty;*
- *the resulting legal measure effectively contributes to an increase of the coherence of the member states' policies and recognised fundamental rights.*

2.Can partnerships create social capital and provide innovative answers to social inclusion needs?

A partnership approach to social inclusion can be useful today as the EU faces the combined challenges of rapid social change and the need to strengthen the links between economic growth and social protection. The basic question is whether the European economy can become more inclusive and promote solidarity.

a) New social challenges in Europe: cultural and social diversity and globalisation

Europe has been confronted with major changes to its economic and social structures since the 1970s. A first such challenge is the consequence of a demographic transformation in the member states making it more difficult to sustain social security policies. A second challenge is partly a compensation for this demographic trend: in order to maintain the productivity and the competitiveness of the economy of ageing societies and to escape poverty in the South, immigration has taken place, bringing cultural and social diversity to Europe.

However, the integration of migrant workers has proven to be itself a challenge for social cohesion. Cultural diversity can produce situations of conflict, and these groups may find themselves socially excluded. Moreover, social cohesion in Europe has a cultural connotation, so the exclusion of some migrant groups was more difficult to fight. Diversity is thus often seen as a problem for Europe, but this is a misinterpretation of the situation.

In fact, Lutgart Duser of the Living Stone Centre (LSC) demonstrated that the EU needs intercultural competence to strengthen its commitment to solidarity and social cohesion. Several projects supported by the Union proved that diversity offers an opportunity to change of modes of working and producing. Integrating immigrants and persons from different cultural origins in a working environment generates two economic and social returns: the development of new competitive modes of working and the social inclusion of persons who seem differ-

ent. Specific training for acquiring intercultural competence thus becomes necessary, and is a horizontal priority for EU programmes in this area.

A macro-level action or policy is necessary but insufficient if not supported by micro-projects. In this latter phase, the responsibility of social and economic actors should be recalled. New partnerships that associate closely the target groups, as is further discussed in section 3, are an important aspect to manage cultural diversity and create an asset out of a problem.

Some long standing social risks like social isolation, the risk of over-indebtedness, unemployment and poverty have to be watched closely in the perspective of an eventual global economic crisis, as it may appear that they have not been eradicated in Europe. Such a crisis perspective is an important reminder that today's social challenges in Europe have to be considered in a global scenario.

b) Can Europe find a balance between economic growth and social inclusion? The responsibilities of the state and social partners.

To some extent, there has been a gap between growth and social issues. For a long time, both elements have been presented in antithetical terms. The question has to be put: can economic growth and innovation be accompanied by a social dimension? The conference tried to give an answer to this question by considering the responsibilities of each sector and of each social partner.

Of course, rendering such needs compatible in the new global economy and diversified societies is not an easy task. Frédéric and Jean Lapeyre argued that social mediations between the forces of economic transformation and social needs are a step to recreate a balance between growth and social inclusion in order to give an orientation towards the public good, which capitalism cannot provide by itself.

Mediation in the European production model was traditionally carried out through collective agreements within companies. However, companies have regarded that framework as a source of rigidity and problems. Companies' preferred answer to the transformation of the production model brought about by globalisation was to dissociate themselves from their social environment. Two consequences have been the promotion of an extreme flexibility of the workforce and the delocalisation of production to regions where workers' organisations are unproblematic.

As a consequence, economic and social progress has been dissociated, as the new growth

model does not by itself favour the creation of **social bounds**. This causes new forms of exclusion and poverty, such as those felt by precarious workers and “working poor”.

When confronted with these challenges, European societies must give an integrative response aiming at rethinking the social contract. Some participants said that the risk of not doing so is to unleash social disintegration in advanced economies. Frédéric and Jean Lapeyre suggested two fundamental debates: can the right to social inclusion (and thus, not to be excluded) be the “de minimis” essential element of a new form of social contract that would engage obligations both for the state and the social partners? Which forms of social mediation can be set in order to put growth back into the frame of social cohesion?

Initiatives can be taken by each of the sectors to answer these questions. From the side of public authorities, a first necessity is that public authorities take their role back. A key aspect of this answer is the “social and economic rehabilitation” of fiscal policies, aiming at taxing better rather than taxing more. Several participants also called for the state to develop, in partnership with social partners, a **decentralised approach to social policies**. Such an approach would need flexible relations between macro-level programmes and the micro-level of implementation. A development and valorisation of **social economy**¹¹ (see section 3) is much needed as well.

Frédéric and Jean Lapeyre argued that the development of legislative, contractual and incentive frameworks as “interaction rules” among the public, the private and the voluntary sectors is necessary. However, in the subsequent debate, the participants pointed out a series of problems that arise for each of these needs.

Firstly, as stated in section 1.b, in this moment there is no EU legislative framework for the consideration of social inclusion within a set of fundamental rights. Can social capital support rights which are not enforceable because they are the result of soft law approaches? The debate remained open in this respect.

Secondly, the reference to the contractual framework brings about a discussion on **collective agreements**. During the panel held in the afternoon, a representative of the European Trade Union Confederation responded to the criticism of trade unions as defenders of already socially

¹¹ As Professor Defourny presented it, social economy and the third sector can be understood as mediating space between the market, the state and households. In this sense, it would be one of the possible mediation spaces that Frédéric Lapeyre and Jean Lapeyre called for. See as well Jacques Defourny, “Concepts and Realities of Social Enterprise: A European Perspective”, to be published soon in the conference proceedings.

included groups. Two answers were given. Firstly, Maria Helena André recalled that the condition or category of “worker” should not be seen as a privilege, because those who today are included may happen to be tomorrow’s excluded. Secondly, Jean Lapeyre suggested that the rights that are associated with the condition of “worker”, such as the right to lifelong training, should be extended to non-workers in any attempt to foster social cohesion.

Thirdly, there is a tendency in favour of considering **Corporate Social Responsibility (CSR)** as a way of encouraging companies to participate in these new mediations. However, two main objections were put forward in the debate with the representative of CSR Europe. Firstly, corporate social responsibility is not enforceable, and the decisions taken in this framework are easily reversible. The second qualm is linked to the unilateral nature of CSR. Although partnership is encouraged, the company remains the key player and decision-maker. The ownership of the process by the target groups is therefore unlikely. That makes this initiative clearly distinct from approaches in the third sector¹², as Jacques Defourny reminded the audience.

c) Can social capital building approaches be effective?

Gregorio de Castro, from the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, introduced the concept of social capital that the Foundation uses for its research. The Foundation studies how social capital can be built and developed in order to foster employment and innovation in rural areas¹³. According to their approach¹⁴ social capital pertains to ‘the interaction of individuals within formal and informal networks that builds trust, communication, participation and a cultural dimension’. Hence:

- *It has cultural dimensions: values, attitudes & norms in society*
- *The notion of networks is central to the concept*
- *Quality of trust is an important value for networks*
- *It has a beneficial outcome for involved parties.*

Social capital creates a kind of “security net” for individuals and groups. Their inclusion in a framework of social relations and associations has a social empowerment and support effect. These relations are both related to economic activity and to solidarity networks in the vol-

¹² See previous footnote

¹³ Mandl, Irene; Oberholzner, Thomas; Dörflinger, Céline. *Social capital and job creation in rural Europe*. Eurofund: Dublin2007. Available at: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0718.htm>

¹⁴ Available in: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/index.htm>. This concept corresponds as well to the report mentioned in the previous footnote.

untary sector. The effect is closer social relations that create trust and that foster economic entrepreneurship, job creation and social inclusion¹⁵.

However, social capital's ability to enter the EU social agenda was challenged during the discussion. The first qualm is of a political nature, arguing that approaching social exclusion problems from the social capital perspective should not be used to drive responsibility for social inclusion from the state to the private sphere. Secondly, social capital corresponds to the ideal type of the "homo economicus" inspired by economic approaches. In fact, the PhD students from the Doctoral School on Development Studies of the French Community of Belgium¹⁶ reminded the participants that there are arguments that say social capital is a form of capital as any other. Thus, it can be exclusive and place high access barriers for those who have not acquired it yet¹⁷. If this is so, this notion is incompatible on the long term with an approach aiming at social inclusion, since it would be counter productive to create new distinctions between those who are included and those who will remain socially excluded because of a lack of social capital. Moreover, it appears that some social partners are reluctant to use it. Thirdly, social capital is unequally present in Europe, between countries and regions. If it is common in rural areas¹⁸ and small cities¹⁹, the kinds of tight bonds and community feeling that foster solidarity do not exist in major cities.

So, the question about how to foster social inclusion remains. Research on social capital has been conducted for more than 20 years now. In order to remain useful, the positive effect of some social relations has to be demonstrated in practice. The conference showed that social capital can create the conditions for social inclusion if it is built within durable partnerships of an innovative nature.

There is a clear link between the lack of support network that is characteristic of excluded groups and their difficulty to find employment. In fact, social exclusion creates a loss of professional skills. Social capital becomes then a precondition for social inclusion. Partnerships between voluntary organisations, particularly those associating excluded people, companies and a public sector willing to provide the adequate framework, can create virtuous cycles for

¹⁵ *Social capital and job creation in rural Europe.*

¹⁶ Thierry Amougou, Karen Bähr, Andreia Lemaître, Grégoire Ngalamulume Tshiebue, « Une approche de la cohésion sociale en termes d'encastrement : quelques observations au Nord et au Sud » to be published soon in the conference proceedings.

¹⁷ This is a remark that the Commission has made as well and that the Eurofound research takes into consideration, see for example Social capital and job creation in rural Europe, page 23, op. cit.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.; Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random

social inclusion. As Professor Defourny, chairman of the EMES research network, said, actions to help excluded groups can then become a form of social and economic innovation, through **social entrepreneurship**²⁰. As these groups need to find their place back in society and the economy, their inclusion can be done in an innovative way. This serves the Lisbon Strategy in at least two senses: it puts more people at work, increasing the active population, and contributes to the creation of more dynamic activity by allocating extra resources to the most productive sectors.

Social capital exists and may be useful and important, but it is not created by simple day-to-day exchanges in the market or by disconnected approaches by social actors. Social capital also does not automatically create social inclusion. The debate among the participants showed that the existence of an important level of trust and organised social life is helpful for the creation of partnerships for social inclusion. However, participants considered social capital as the **result of interactions** that can be achieved through **innovative partnerships** (see section 3). Thus, social capital can be promoted by voluntary actions and policies.

So, what is the interest of a social capital-based approach for the European social inclusion agenda? As a general answer, it is that it combines several dimensions :

- **global / local** : using social capital as a tool for social inclusion can be an important axis of a European-wide strategy against social exclusion. In fact, the approach can work in most regions and situations. That said, social capital is created at the local level as response to concrete problems. The OMC of the Lisbon Strategy can then diffuse innovative solutions and best practices beyond the local level.
- **Responsibility / innovation** : on the one hand, building social capital calls for the state, the private sector and civil society to assume their responsibility for social inclusion. The interest in the partnership approach lays on the fact that assuming this responsibility does not create a “social burden” or a cost but a mutual gain and an opportunity for all the partners, as the abovementioned definition by the European Foundation implies. François Vandamme pointed out that the notion of mutual gain and interest pertains to the very logic of social capital: each group and individual can benefit from the improvement of mutual trust at the same time that they pursue their own interests responsibly²¹.

²⁰ J. Defourny, op.cit

²¹ The Council of Europe has developed as well the link between social cohesion, democracy and human rights in *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide* which can be downloaded at http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf

- **Citizenship / sustainability** : partnerships for building social capital permits each person and association to contribute to social inclusion. It pays great attention to the voluntary sector and treats excluded groups as citizens that can contribute to society, rather than assisted people who create a burden. However, valorising the voluntary sector does not equate with a naïve approach, but is rather a sustainable initiative. Two examples were given during the conference: David Skoupil and Petr Prihoda showed how this approach served to give valuable skills to the target group (see section 3). Jacques Dughera showed that for the public sector, engaging in partnerships for social inclusion is a way to create jobs and reduce social assistance expenditures.

3. Analysis of some partnership initiatives.

a) The role of the public, private and voluntary sectors in the build-up of partnerships

Societies and economies are generally divided into a tri-polar classification, according to the type of agents and resources present in each sector: the state, the market and households. Traditionally, social affairs were a bipolar matter—that is, among the representatives of the state and the social partners. Jacques Defourny, however, presented the emergence of the third sector as the major transformation in the social field.

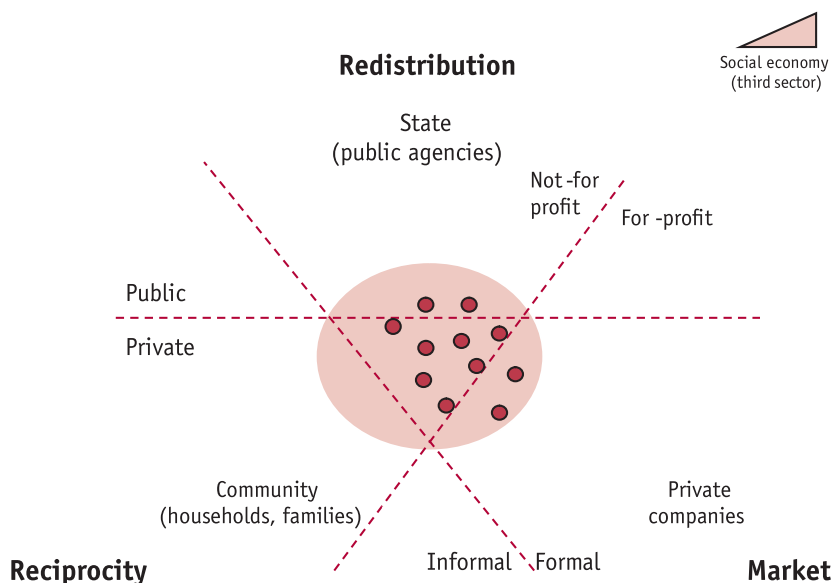


Fig. 1 Representation of the place of the third sector by Professor Jacques Defourny

The concept of the “third sector” has emerged following the withdrawal of the state from numerous spaces and social services. It pertains to a mix of the action of private and public actors whose first aim may not be social but which ensures a social action. The key for achieving a partnership approach is that actors from each sector assume their responsibility in the struggle for social inclusion. The idea of a third sector that plays an interface role in the provision of services can be useful in order to create partnerships. In fact, it is an inspiring idea for the necessary incentive framework.

Participants like Frédéric Lapeyre, Jean Lapeyre and Jacques Dughera considered that the public sector has the specific responsibility of creating the legislative and policy framework that will invite the other actors to engage in partnership building. This approach has two important requirements. The first one is the need to understand that the public sector has to become a partner rather than a neutral observer or arbitrator. This is an essential transformation of the nature of the state in social policy, but it is part of the horizontal dimension of the social inclusion effort. Public authorities thus have to consult and exchange with other partners, rather than command them. In later phases, they ought to use their legislative and budgetary powers to structure the partnerships. This is linked to the second consideration: specific budgets allocated for building social inclusion partnerships are an investment and not a cost. This is so because, on the one hand, they foster economic dynamism, by inserting previously excluded people into productive economic activity. On the other hand, and as a consequence of the first one, groups that used to depend on the social assistance budget²² will have their own resources and that may mean an overall reduction of public expenses²³.

In the case of private actors or enterprises, a clear difference is to be drawn between the companies and their assumption of corporate social responsibility (CSR) and social entrepreneurship.

To begin, CSR is an interesting approach, but many firms still seem reluctant to engage in appropriate partnerships. Two problems for the companies’ participation in social inclusion partnerships have to be considered. The first one pertains to the legal dimension of the ethics approach of businesses. During the panel with social partners, there was an interesting debate between the representatives of ETUC and CSR Europe: on the one hand, many companies have done significant efforts for wellbeing at work, analysing and removing notable discrimination causes. On the other hand, companies tend not to consider the importance of social capital. CSR is a good example: despite all its merits and its positive effect for the assumption of re-

²² Which are part of what Professor Berghman called the vertical axis of cohesion policies

²³ Jacques Dughera, “Réflexions du Conseil national de l’insertion par l’activité économique” be published soon in the conference proceedings

sponsibilities, it is a unilateral initiative, which does not create rights as such. Therefore, this undermines the long term commitment of companies to partnerships. Companies reply that they need flexibility, and this is an argument that has to be brought into the innovative partnerships. A second aspect to consider is companies' relationship with social entrepreneurship. Of course, not all companies need to become social companies. However, social enterprises, as Defourny said, have some management tools that would be an asset for businesses when dealing with some of the new challenges. An innovative initiative for intercultural management, which is developed in the next section, can be a good example of how companies can gain such tools in partnerships.

Social enterprises are companies that function as such in the market, but their aim is to produce a benefit for the whole community, and direction is not based on the ownership of capital. Concerning the financing of the voluntary sector, the resources come not only from donations and public subsidies, but also market-based resources. According to the number of public and private actors taking part in such actions, the financing is very diverse. Professor Defourny argued that social enterprises are an innovation at the very heart of the third sector, as they reunite the voluntary work aspect with that of cooperative work. That is, they serve as a link between traditional cooperatives and NGOs, in that they present aspects from both²⁴. They are then a source of innovation, either created *ex novo* or introducing innovation in already existing initiatives.

The voluntary sector aims at creating interaction between formal institutions (state, local and regional authorities, etc.), more informal institutions (family, professional or personal networks, etc.) and the market. It's a place of exchange between the different pools of the society, using different modes of action. A European approach to such reality can only be welcome; however, the diversity of situations across the EU seems to call more for a transfer of appropriate tools to other sectors and countries rather than to the creation of a common approach at EU level.

b) What are innovative partnerships?

The aim of the conference was to analyse some innovative partnerships for social inclusion that would be worth extending to other sectors or governance areas. The interest was analysing the whole partnership initiative. Different kinds of partnerships were discussed in the conference. Some were presented by the actors directly involved, whereas others consisted of thematic presentations of some experiences in their sectors.

24 J. Defourny, op.cit

Social partnerships are the kind of proposal risking to end up in general plain talk about the advantages of exchange. In order to avoid such a tendency, the following criteria were suggested to the participants for analysing the experiences that were presented at the conference. The representative of the Commission endorsed them as a useful analytical grid of the innovation capacity of each partnership. First, we present the analytical grid, and then we use it for analysing the partnership initiatives that were presented.

1.What do these experiences teach concerning the “partnership approach”?

Analysing some original experiences may serve to highlight under which circumstances partnership approaches may serve social inclusion objectives.

- What is the governance level of the partners: local, regional, national or European partnerships?
- What is the context of the project or action that ends in the creation of a partnership?
- What is the interest and influence of the experience from a governance point of view?
- Is it de facto or legally structured?
- How is the partnership financed?

2.In which sense can the partnership experience be considered an *original* one?

The originality of the approach is an essential dimension of its innovation ability

- Can this partnership be considered innovative?
- To which extent can this partnership contribute to the formation of social capital?

3.What is the interesting and *transposable outcome in the domain of the struggle for social inclusion*?

The interest of a social capital approach to social inclusion in Europe is that its conclusions are likely to be spread because of the open nature of the creation of social capital. Innovation in partnership approaches implies as well that the kind of exchanges that have been experienced in a sector in a certain country can be useful in the same or alternative sectors at different governance levels.

- Who were the associated partners, did the target public or their representatives take part?

- The political relevance of the initiative
- Was the inclusion problem of the target public effectively tackled or alleviated?
- What is the message of such actions concerning the OMC for social inclusion of the EU?

4. Durability of the action :

In order to be credible, durability is an essential element of any partnership, in that it does not consist of a mere temporal exchange, but aims at a comprehensive follow-up of the social inclusion problem and adapts to the evolution of the target public as well.

- Credibility / soundness of the actors (their political “accreditation”)
- Credibility / soundness of the action
- Coherence of the action with a political / legislative framework (national or European)
- Which aspects contribute to an effective outcome in the long-term perspective?
- Links between the action and other policies or initiatives at different political levels in which the actors of the partnership are involved; does this action, (according to the point of view of the person presenting it) fill a lack of institutional intervention? Or does it implement a political or legislative project or objective?
- How is the initiative accountable? Which authority or partner takes charge of the evaluation process? Does the target public participate in the evaluation?

The **National Council for Integration through Economic Activity** (France) is a consistent example of a partnership between public and private actors. The actors of the Council are of a national level, but a similar structure exists as well in the regions. The National Council is responsible not only for the implementation, but as well for the conception of the policies for inserting excluded people back into the workforce. It is an example of the partnership in the third sector, as it belongs to the social economy. It encourages the creation of economic insertion activities. Their activity is developed in the market, but the partnerships created have a social mission and the resources come from public authorities (two thirds of the budget), the market and donations from associations and individuals.

The partnership is innovative in several aspects. The first is that the experience fosters an expertise for the inclusion of excluded people. Jacques Defourny called for developing research in the field of the management tools of the third sector economy, and Jacques Dughera presented some of the innovative results of the partnership. Those are original methods for the organisation of work and of the relations with the workers and the environment, in a form of governance of the social economy sector. The second innovative result is the empirical demonstration that the macroeconomic effect of the partnership is overall positive: in each region

where structures for social insertion were promoted, there was a total economic gain in terms of expenditures on social assistance saved and the creation of economic wealth.

Attending to the results among the target public, the first one is that these partnerships contribute to the economic reactivation of some regions that had lost their traditional economic activities. Secondly, the partnerships have generated expertise in the field of accompanying excluded people on their path back to work. The effect is a long-term reinsertion: that is, reinsertion in the “normal” market sector and into social fields and activities other than work. In this sense, the initiative creates a form of social capital. A survey conducted among the target public revealed that the reinserted employees expected some outcomes that pertain precisely to social capital formation, such as re-establishing social contacts and regaining self-confidence and trust in others. Those may be indirect effects of the initiative, not directly linked to the creation of the structures.

The Council has an important alert function that it has used to point out that the governance situation of the initiative is worrisome. The initiative is planned at the national level; however, some of the policy competences and budgets are located at regional and local levels. This complicates the task, as often the partners have to address themselves to public powers that have divergent strategies. Moreover, the overall situation is confusing. Firstly, the employment policies are going through a redefinition process. Secondly, the public funding remains well below what is needed. To this last concern, it has to be added that the contribution from the European Social Fund will be decreased. This adds to the overall bad performance of this Fund in France concerning innovation programmes and financing of small structures. Concerning the European dimension, the Council concluded that still in 2005 there was no similar structure in the other 14 “old member states”. That said, it stated that there is a case for the diffusion of this kind of partnership because the publics concerned are of a similar nature. Concerning the management of the partnership, there are some aspects where the initiative could be improved. The issue which was most discussed²⁵ is the lack of closer association of the target groups, which for the moment are just the “beneficiaries” of the initiative.

The European Foundation presented the case for **partnerships for the creation of jobs in rural areas**. The Foundation has analysed initiatives in several EU countries which serve rural development. The Foundation points out that although rural areas lack some of the resources and services of urban areas, they do have or can develop social capital as an important resource. This is so because social capital has a direct effect in enterprise creation and the promotion

²⁵ For the details on the membership of the Council and the issues that could be improved you may read Jacques Dughera, “Réflexions du Conseil national de l’insertion par l’activité économique” be published soon in the conference proceedings

of entrepreneurship, employment and social inclusion. Fostering social capital, for example, by enhancing multi-stakeholder cooperation, can lead to innovation. In this sense, partnerships are an important condition for making the most out of rural areas' innovation potential. These partnerships can be durable, as social capital is relatively common in rural areas. From a governance point of view, the findings of the Foundation stress the importance of working with local partners in a bottom-up approach and are a strong case for a decentralisation of development policies at rural level. This may contribute to shifting from a development strategy based on the primary economic activity, that is, agriculture, to a region-based strategy whose objective would be to enhance innovation.

Whereas the initiative is based on an analysis of the effect of social capital, it has an interesting and important message: social capital does not always develop on its own and may even be counterproductive if the relationships are used to defend the particular interest of narrow groups.

The **“Multipartite social contract”**²⁶, supported by the Council of Europe, was another example of public / private partnership, concerning a European organisation in that case. This partnership is an extremely interesting example in that it addresses exclusion situations at necessary moments for the target group and on the basis of mutual support, by bringing together a wide range of partners from different sectors and levels under the umbrella of a European organisation. The partners of this initiative include associations of consumers at risk of exclusion, small farmers about to abandon their activity and associations which struggle for the active inclusion of overindebted people by associating them with the institutions they are in debt to. This initiative is innovating in many respects. Firstly, the idea that lies under the term “Multipartite Social Contract” is that all these groups at risk of exclusion can mutually support each other and work together for common objectives. For example, overindebted people can buy food at a reasonable price from the farmers at risk, which then have a group of customers and can sustain their exploitation. The second innovative idea is that of partnerships and association. The target group is not seen as the beneficiary of a policy, but as an active group. So, the supporting organisations expect the “beneficiary partners” to submit a personal project of re-integration to social and economic activity. Thirdly, the aim is that the persons at risk of exclusion find back their place as citizens. The mechanisms for this are socially responsible consumer practices and solidarity financing. The mutual support dimension is thus at the centre of the initiative. Fourthly, the initiatives are evaluated by all the partners, and not only the public authority. This ensures that a whole set of richer criteria

²⁶ Complete information and links available at:
<http://www.iris-network.eu/en,50,le-contrat-social-multipartite.php>

come into play, such as the wellbeing of the target public.

This initiative does have a strong potential for the creation of social capital. This is because it creates solidarity between groups in similar situations. Moreover, the initiative strengthens the citizenship dimension that is characteristic of social capital.

When it comes to durability and possibilities to diffuse the action, the perspectives are rather interesting. The initiative is based on the analysis of the concrete inclusion problems of a population and uses the opportunities to establish social bonds among the excluded persons. However, questions arose as to the possibility of creating such initiatives beyond the local level. Moreover, this initiative was not part of a concrete social policy. However public authorities' involvement in the initiative would be welcome, as the transposition of the initiative on different governance levels would become less complicated.

Finally, two initiatives presented the importance of training people at risk of exclusion in skills that today's economy and society need. The first concerns the **CEPAC association** in the Czech Republic. It is supported by the Czech and French labour ministries and it receives funding from the ESF for its programmes. Under the "Employ yourself" tagline, the initiative targets mothers who have lost jobs and professional skills after long maternity leaves. The aim is to accompany them during the whole transition to employability. This period begins when one of the partners, a women's rights association, detects persons who would like to go back to the job market but lack the necessary skills. These persons are redirected to the training partners and followed during this period and after by labour psychologists and job finding specialists. As for the "Multipartite Social Contract", the partnership implies associations intervening at different points of the reintegration process. The partnership has important innovative elements. The first one is that it analyses the whole set of causes that impair women from taking jobs back—that is, the need to care for the children, the lack of professional skills and the lack of self confidence. The three issues are tackled during the training session. The second one concerns use of new technologies and a combination of present and distance learning. The effect of this is that people who were previously excluded can make a valuable contribution to society. The third innovative aspect is that it fosters entrepreneurship, as the motto "Employ yourself" implies.

The durability of the initiative lies on the soundness of the partners and on the content of training provided. Firstly, the association is the result of cooperation between the Czech and French ministries; it has a large network of associations close to the target group and is supported by the ESF. Secondly, as the public receives a certificate, this appears as a guarantee for the potential employers, so the course will continue to be demanded.

Whereas there are some similarities with the “Multipartite Social Contract”, some differences may imply that the social capital creation effect is not that intense. It is not evident how the target group is associated to the initiative or the citizenship dimension. Moreover, the target public is treated rather as a client than as a partner.

The second such initiative is the partnership initiative **Living Stone Centre** of intercultural competence, in Belgium, a partnership among Cera, Joker Tourism and the Catholic University of Leuven which aims to build an asset out of the increasing cultural diversity of European societies. The approach is based on the finding that modern organisations will need diversity to survive, and that well-managed multicultural teams are by far the most productive ones. LSC develops expertise in the management of diversity and spreads this asset by training and building local capacities. In this sense, intercultural competence may be one of the assets that originate in the voluntary sector but which is necessary for society as a whole. This innovative competence can be put in practice and make a difference when the moment comes to make difficult choices in a context of cultural diversity. Some examples may be firm delocalisation, recruitment processes and contexts of contrasting organisational values (hierarchy vs. equal, group vs. individual, relationship-oriented vs. task-oriented, ingroups vs. outgroups). In this sense, mutual understanding between groups which perceive each other as “aliens” may be a contribution to the creation of social capital.

Moreover, this competence may be an important message for the governance of the EU. In fact, intercultural dialogue contributes to a number of strategic priorities of the European Union such as the commitment to solidarity, social justice and reinforced cohesion. The two challenges for the transfer and durability of the action is to encourage best practice exchanges in the field of cultural diversity and transform it into a horizontal priority in all the EU programmes.

CONCLUSIONS

When addressing the question, “Can the European economy be both more innovative and more inclusive?”, this conference has clearly argued that the fight against social exclusion has to be closely associated with the fulfilment of the Lisbon Strategy. In this sense, working against exclusion is a way of putting more people to work and making everyone contribute to this task. In doing so, two approaches have been favoured:

- Partnerships for social inclusion are a good way to reintegrate excluded people. If these groups are to contribute to economic activity, as the Lisbon Strategy demands, it can only be done by an active commitment to support them in the different moments of their “way back”.
- Some new mediations between economic efficiency and the need of social inclusion were presented
 - **Mediations in the market**, that is, collective agreements and cooperation between labour unions and companies to implement CSR
 - **Mediations between the market, the state and society**: the third sector or social economy can be a good example of cooperation pertaining partially to three sectors and creating innovation to be diffused to each of them

The conference has shown that an approach to social inclusion based on the enhancement of social capital may pay off. The partnership approach is an opportunity for social inclusion because it allows **building and diffusing social capital in an open and sustainable way**. Openness means that each socio-economic actor can contribute by his day-to-day behaviour. Sustainability pertains to the long-term commitment of all the actors to preventing this approach from generating new inequalities or exclusions.

However, it is only useful if it is equally acquired by all social and civil partners working against social exclusion. Social capital pertains to cooperation, trust and responsibility. The promotion of these values is one of the objectives of the partnerships. As has been said, these ideas can be the object of much plain talk. However, their implementation in a serious and innovative way demands that all involved groups adapt their behaviour. Thus, the public, private and voluntary sectors are called to assume their responsibilities. The report has summarised the necessary steps each sector has to take:

- The public sector is responsible for the creation of incentive frameworks for cooperation, assuming a decentralised approach to social policy, and can rehabilitate its social role by aiming at “better taxation” and putting social policy in the context of economic innovation.
- On the side of companies, a sustainable commitment to CSR has to be assumed. Moreover,

companies could follow some of the management tools originating in the social economy to address social inclusion issues.

- Finally, the voluntary sector should be encouraged to work in partnership with the public and private sectors, in order to diffuse its innovation potential by exchanges of best practice and European approaches.

The following **recommendations** are to be kept in mind and addressed to partners from the public, private and voluntary sectors. They are particularly important for the enrichment of the discussion on the EU's Social Agenda recently approved.

- Managing social inclusion and diversity is an opportunity rather than a problem in a global world. It creates stability and integration in diversified societies, fostering understanding among groups that used to be suspicious of each other. Engaging in social inclusion efforts is not a waste of time or resources; it rather expands the human resources of the economy and the society.
- The discussion of the EU social agenda needs to be moved beyond the discussion on the Open Method of Coordination or the institutions. The achievements are the only thing which matters for the citizens and those can be attained in a diversity of frameworks and cooperation initiatives. EU institutions can play an important role without an extension of competences by promoting exchanges and offering support. As has been said, the Commission has tools within its reach, such as the European Social Fund, to contribute to the creation of social capital and trust. The partnership approach should prove that there is a case for the EU's social policy without hampering the subsidiarity principle.
- Encouraging exchange and diffusion of best practices is important to foster innovation and creativity. The Open Method of Coordination may be particularly inspiring and useful in this regard. For ensuring that the ideas exchanged are actually the most innovative, using analytical grids on the social capital promotion effect of the initiatives can be very helpful.
- Although achieving this "social governance" is important, the role of the state remains crucial in strategic terms: setting policy objectives, coordinating efforts, creating legal frameworks and revalorising social inclusion policies and budgets.

Finally, all the participants agreed on the conclusion that the most important is not to stick to intellectual constructions that are concepts and ideal types, but rather explore the mechanisms to spread what the social capital and partnerships intuitively contain: that is, the need to build trust among excluded people and to gather essential social players to bring them back into the social and economic world, since this is both a social, economical, political and moral need.



Collegium

PROMOUVOIR LE CAPITAL SOCIAL EN VUE D'UNE SOCIÉTÉ D'INCLUSION.
PARTENARIATS POUR APPROCHES INNOVATRICES EN EUROPE.

*Rapport sur les conclusions de la conférence européenne de Bruges, du 14 mai 2008,
organisée en partenariat par Cera et le Collège d'Europe.*

François Vandamme (coordonnateur)
Evangelina Blanco Gonzalez
Luis Bouza Garcia
Mathieu Schneider

INTRODUCTION

En mars 2000 les Chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé la stratégie de Lisbonne. Son objectif était de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique d'ici à 2010 », ce qui constitue un défi non seulement pour la performance économique de l'Europe mais aussi pour sa cohésion sociale et la solidarité.

En fait, ce défi doit être compris dans un double sens, comme une menace et comme une opportunité pour la cohésion sociale. La stratégie de Lisbonne peut être un outil pour les Etats membres dans leur processus d'adaptation à l'environnement plus compétitif engendré par la mondialisation. Mais ce processus d'adaptation est-il compatible avec les besoins de protection sociale ? C'est une question difficile alors que certains observateurs et politiciens critiquent le rôle de l'Etat en matière de protection sociale dans ce scénario d'adaptation, comme assurant des solutions non durables et contre-productives. En outre, les Etats doivent faire face aux défis que posent la diversité culturelle et les changements des comportements sociaux.

Toutefois, le risque de l'exclusion sociale demeure. Une réponse possible à ces nouveaux défis est de relier étroitement l'objectif d'économies plus compétitives au combat pour l'inclusion sociale.

La conférence qui s'est tenue à Bruges le 14 mars 2008 a tenté d'explorer quelques voies. Trois grandes questions ont été posées : est-ce que l'inclusion sociale peut être incorporée effectivement dans l'Agenda social européen ? Comment promouvoir les partenariats nécessaires pour faire en sorte que le progrès économique soit accompagné d'inclusion sociale et puisse favoriser celle-ci ? Quels nouveaux acteurs peuvent intervenir et apporter des réponses aux nouveaux enjeux de cohésion sociale ?

Ce rapport résume les discussions de la conférence. Il commente en premier lieu la place qu'a prise l'inclusion sociale dans l'agenda social européen. En second lieu, il montre comment des partenariats pour l'inclusion sociale contribuent à la prise en compte d'enjeux de cohésion sociale en stimulant le capital social. Enfin, le rapport se concentre sur quelques partenariats innovants en considérant le rôle que chaque acteur social peut jouer et en analysant les aspects innovants de certaines initiatives ayant conduit à des partenariats.

1. Gouvernance européenne et cohésion sociale

L'agenda social de l'Union européenne est-il pertinent pour la cohésion sociale et l'inclusion sociale ? Les participants à la conférence ont discuté le cadre institutionnel et politique dans lequel l'inclusion sociale est traitée dans cet agenda et les stratégies européennes d'appui aux Etats membres.

a) Quelques aspects politiques et historiques de l'agenda social européen actuel

Les professeurs Berghman (Katholieke Universiteit Leuven) et Vandamme (Collège d'Europe) ont commenté l'agenda social européen et en particulier l'émergence du thème de l'inclusion sociale ;

Depuis les origines de l'intégration européenne, les questions sociales ont été traitées dans le contexte de la construction du marché intérieur. Cependant, elles ont toujours été considérées comme marginales, elles n'ont jamais été vues comme des enjeux majeurs au cours des conférences qui ont précédé le Traité de Rome. Cependant, ce traité avait prévu le Fonds social européen et le Comité économique et social. Les premiers pas en faveur d'une politique sociale communautaire ont été faits dans les années 1970 et 1980. Pour le professeur Vandamme, cette évolution fut freinée lorsque le principe de subsidiarité a été formellement entériné dans le traité de Maastricht¹.

L'inclusion sociale est donc dans une certaine mesure un élément inattendu de l'agenda social européen. Elle est le contraire de l'exclusion sociale qui affecte des groupes et des individus laissés en marge de la vie sociale et de l'activité économique². On considérerait que la lutte contre la pauvreté relevait de la compétence des autorités locales. En conséquence, en vertu du principe de subsidiarité, l'Union européenne ne devait pas s'immiscer dans cette question. Or, comme l'ont dit les professeurs Berghman et Vandamme, **l'inclusion sociale** a été l'une des premières préoccupations de l'agenda social de l'Union européenne. Selon Vandamme, c'est au milieu de la crise des années 1970 et 1980 que des mouvements de la société civile ont promu le traitement de ce thème au niveau européen et ils ont été entendus par la Commission européenne. En proposant quatre programmes successifs de lutte contre la pauvreté, la Commission anticipait en fait l'approche de la politique actuelle d'inclusion sociale puisque ces

1 Dans ce sens, Picht, R., « Vers un nouveau contrat social européen ? Les enjeux de la crise », *Collegium (Towards a modernisation of the European Social Model)*, n°33, pp 38-43, Bruges, Collège d'Europe, 2005.

2 Vandamme, F., « Inclusion sociale, capital social et gouvernance de l'Europe », publié avec les Actes de cette conférence ainsi que dans la *Revue belge de sécurité sociale*, n°2/2008.

programmes stimulaient des échanges sur des bonnes pratiques et expériences de même que des orientations spécifiques du Fonds social européen sur l'inclusion sociale.

Où en est l'agenda social européen aujourd'hui ? La réceptivité par rapport aux enjeux d'exclusion sociale s'explique par un lien direct avec la **stratégie de Lisbonne** : l'approche de l'inclusion sociale par l'Union européenne ne consiste pas à assister les pauvres mais à les aider à sortir de la pauvreté en assurant leur participation au marché du travail et à des activités économiques innovatrices. Dans la stratégie de Lisbonne, qui veut moderniser le modèle social européen, l'inclusion sociale est vue comme pouvant contribuer au dynamisme économique plutôt que comme une charge pesant sur ce dernier. La stratégie de Lisbonne cherche à renforcer la **cohésion sociale** de l'Union en améliorant ses structures économiques et son dynamisme.

Comme le professeur Bergman l'a présenté pendant la conférence, d'un point de vue économique la cohésion sociale implique de réduire l'inégalité relative de revenu dans la société. Traditionnellement, cela se faisait par des politiques de redistribution de l'État en faveur des individus et des groupes exposés à la pauvreté. La conférence a examiné comment cet axe politique, qui demeure toujours essentiel, doit être complété par une approche horizontale. Par rapport à l'axe vertical, l'approche horizontale implique une coopération entre les autorités publiques, les entreprises et les associations, principalement les syndicats, dans des cadres de coopération tels que des accords collectifs et les relations professionnelles, en vue d'améliorer la situation des groupes les plus faibles de la société.

Au cours des dernières années, l'Union européenne a développé une approche plus ouverte à la politique sociale en raison de l'existence de défis communs comme le chômage³, la lutte contre l'exclusion sociale ou la transition vers des sociétés ou régions post-industrielles. Une solution européenne a été promue en regard de chacun de ces problèmes. Comme Berghman l'a rappelé, l'action de l'Union vise à renforcer tant la productivité et la compétitivité que la solidarité. Dans ce but, des politiques qui visent à améliorer les qualifications des travailleurs sont développées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. La coordination des politiques qui tendent à garantir la transition vers une économie basée sur la connaissance et en faveur de la formation continue est un élément important de la dimension horizontale de la stratégie de Lisbonne. D'autre part, l'Union européenne a commencé à prendre sérieusement en compte la lutte contre la pauvreté. L'exclusion sociale empêche l'exercice des droits fondamentaux (que l'UE encourage par ailleurs) et discrédite le projet du marché intérieur dans une Europe démocratique, dans la mesure où il paraît inapte à vaincre la pauvreté. C'est ici que l'axe vertical de la stratégie de Lisbonne est concerné : il donne une nouvelle importance à la solidarité entre

3 Le Conseil européen de Luxembourg en 1997 a lancé la coopération politique en matière d'emploi.

les générations. Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté des *enfants* devient un objectif essentiel de la stratégie qui insiste sur l'importance de l'éducation et de la formation. Cette dimension de la stratégie de Lisbonne renforce la vision d'une Europe plus inclusive.

Le rapport (dans sa deuxième section) montrera que le champ de gouvernance des affaires sociales en Europe est en train de s'élargir sous l'effet de la prise en compte de la promotion de l'inclusion sociale et du capital social, ce qui doit être entrepris en partenariat. Quelles sont les politiques que l'Union européenne peut développer pour appuyer les efforts des Etats membres pour l'inclusion sociale ?

b) Le Fonds social européen et la méthode ouverte de coordination : deux instruments de soutien aux efforts d'inclusion sociale des Etats membres

Un deuxième champ dans lequel l'UE joue un rôle important pour l'inclusion sociale est celui du soutien institutionnel aux efforts des Etats membres. Deux aspects de cet agenda européen pour l'inclusion sociale sont abordés ici. Premièrement, le rôle du Fonds social européen (FSE) en appui des initiatives innovatrices dans les Etats membres. En second lieu, la concrétisation d'une approche juridique permettant la création de droits justiciables.

En ce qui concerne le premier aspect, l'UE a mobilisé depuis le début de la construction européenne des ressources en vue d'appuyer la solidarité et l'action sociale. Le FSE fut créé en 1957 pour assurer une solidarité entre les Etats membres. Aujourd'hui, le FSE complète l'action des gouvernements locaux et nationaux avec un budget de 10 milliard d'euros. Le soutien se concrétise dans l'appui à des programmes globaux à un niveau macro-économique plutôt qu'à des micro projets. Le FSE est aussi un moyen d'encourager et d'appuyer l'innovation⁴ : dans les régions relevant de l'objectif de « convergence », il appuie les capacités administratives et institutionnelles à monter des programmes. En outre, l'innovation signifie aussi le renforcement des partenariats pour l'inclusion sociale. Dans ce sens, Mr Dimo Iliev (Commission européenne) a considéré avec intérêt les critères qui avaient été suggérés par les organisateurs de la conférence aux intervenants en vue de l'analyse des aspects innovants des partenariats qu'ils allaient commenter⁵.

Certaines activités récentes de soutien au développement du **capital social** dans les nouveaux Etats membres montrent l'importance de l'existence d'une confiance sociale en tant que condition préalable de l'inclusion sociale. Des initiatives soutenues par le FSE dans deux nouveaux

⁴ En vertu de l'article 7 du règlement 1081/2006 sur le Fonds social européen

⁵ Voir la section 3, ci-après.

Etats membres, la Hongrie et la Bulgarie, avaient pour objectif de promouvoir du capital social. La première initiative s'appuyait sur un sondage relatif à l'intégration de a minorité Rom dans la société bulgare. Cette initiative crée du capital social dans la mesure où elle contribue à faire tomber les préjugés contre ces citoyens d'origine Rom. La deuxième initiative qui a été commentée a été le soutien donné à une fondation facilitant l'employabilité de personnes ayant un handicap mental. La dimension innovatrice résidait dans l'enquête qui a été menée pour identifier les obstacles qui entravent l'exercice de certaines tâches et dans la formation et qualifications données à ces personnes pour les surmonter.

S'agissant d'une approche juridique d'inclusion sociale, l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux⁶ crée des attentes quant aux approches que développeront la Commission et la Cour de justice. Seront-elles plus enclines à considérer l'exclusion sociale comme une violation de la dignité humaine et comme une situation pouvant justifier quelque entorse aux libertés fondamentales constitutives du marché intérieur⁷ ?

La présentation de la pauvreté comme une violation des droits de l'homme a été mise en avant par des organisations non gouvernementales et par le Parlement européen⁸ mais cette approche n'a pas été sanctionnée en droit communautaire. En effet, comme Vandamme l'a dit, la Cour met en balance la protection des droits sociaux avec celle des libertés fondamentales liées au marché intérieur⁹. La conférence a discuté la question de savoir si la Charte des droits fondamentaux, dont le préambule reconnaît le lien entre la cohésion sociale et un développement économique durable dans l'UE¹⁰, peut contribuer à l'adoption d'une nouvelle approche. Celle-ci est conditionnée au renforcement de l'impact juridique de la Charte.

L'Agenda social européen est encadré dans le respect du principe de subsidiarité. Dans ce contexte, la Méthode ouverte de coordination (MOC) constitue l'instrument le plus large de politique sociale : il fixe des objectifs et des indicateurs pour les politiques et met en œuvre une évaluation par les pairs des politiques des Etats membres.

Plusieurs observateurs ont prétendu que les politiques actuelles (relevant de la stratégie de

6 Par le fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, dont elle fait partie, qui a fait l'objet entre-temps d'un vote négatif au référendum irlandais.

7 La Cour a déjà adopté une telle approche en considérant que le droit de mener une activité dans un autre Etat membre pouvait être limité en raison des besoins de protection de la dignité humaine : arrêt *Omega*, C-36/02, 14 octobre 2004.

8 Vandamme, F., op.cit.

9 Voir, par exemple, dans ce sens les arrêts *Viking* (C-438-05) du 11 décembre 2007 et *Laval* (C-341-05) du 18 décembre 2007, ainsi que la décision dans le cas *Rüffert* (C-343-06), du 3 avril 2008.

10 Vandamme, F., op.cit

Lisbonne) accordent plus d'intérêt et d'efforts à la croissance et à la création d'emplois qu'à la cohésion sociale bien que les objectifs de la stratégie accordent la même importance à chacun d'entre eux. Selon François Vandamme, la Commission a réagi à cette critique en augmentant ses initiatives qui ont un impact positif sur la cohésion sociale. Certains exemples sont ses communications sur l'intégration des travailleurs migrants, les recommandations en faveur de l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ou la promotion de mesures de réformes dans des systèmes de protection sociale tels que les pensions ou les soins de santé. Cependant, il y a fort à parier que la critique persistera aussi longtemps que le Conseil n'adopte pas d'orientations qui soient claires aux yeux des spécialistes de ces questions.

Comme Mr vandamme l'a dit, le véritable enjeu de la gouvernance aujourd'hui est d'articuler la flexibilité inhérente à la MOC, basée sur les échanges, les débats et l'expérimentation, avec la nécessaire consolidation en droit communautaire des aspects des politiques mis en évidence dans la MOC pour lesquels un consensus à leur égard mériterait d'être consolidé juridiquement. Mais il est évident qu'une telle consolidation n'a de sens que si deux conditions sont satisfaites:

- *l'objet de a mesure dispose d'une base juridique dans le traité ;*
- *la mesure juridique contribue effectivement à accroître la cohérence des actions des Etats membres et sert à asseoir des droits fondamentaux reconnus.*

2. Les partenariats peuvent-ils créer du capital social et fournir des réponses innovatrices aux enjeux d'inclusion sociale ?

Il s'avère que l'approche de partenariat pour l'inclusion sociale puisse être utile aujourd'hui au moment où l'UE fait face aux défis simultanés du rapide changement social et de la nécessité de renforcer les liens entre la croissance économique et la protection sociale. La question de base est de savoir si l'économie européenne peut devenir plus inclusive et promouvoir plus de solidarité.

a) Les nouveaux défis sociaux en Europe : la diversité culturelle et sociale et la mondialisation

L'Europe a été confrontée, depuis les années 1970, à des changements majeurs de ses structures économiques et sociales. Le premier défi résulte de la conséquence de la transformation démographique dans les Etats membres, les politiques de sécurité sociales étant soumises au

teste de leur durabilité. Le deuxième défi est partiellement une compensation de cette tendance démographique : celui de la gestion des flux migratoires. Justifiés tant pour assurer la compétitivité de l'économie dans des sociétés vieillissantes que pour échapper à la pauvreté régnant dans le Sud, ces flux ont provoqué une diversité sociale et culturelle.

Toutefois l'intégration des travailleurs d'origine étrangère a montré qu'elle représentait en elle-même un défi pour la cohésion sociale. La diversité culturelle peut provoquer des situations de conflit et il se peut que ces groupes se considèrent eux-mêmes comme socialement exclus. En outre, la cohésion sociale en Europe a une dimension culturelle, ce qui rend l'exclusion de certains groupes plus difficile à combattre. La diversité est souvent ressentie comme un problème en Europe, mais cette opinion résulte d'une mauvaise interprétation de la situation.

En effet, Lutgard Duser du Living Stone Center (LSC) a démontré que l'UE a besoin de compétences interculturelles pour renforcer la crédibilité de l'engagement pour la solidarité et la cohésion sociale. De nombreux projets soutenus par l'UE ont montré que la diversité offre une opportunité de changer les modèles de travail et de production. Intégrer les migrants et les personnes d'origines culturelles différentes dans un milieu professionnel crée deux types d'avantages économiques et sociaux : le développement de nouveaux modes de travail compétitifs et l'inclusion sociale des personnes qui semblaient différentes. Il devient donc nécessaire de fournir des formations spécifiques pour acquérir des compétences interculturelles, ce qui doit être une priorité horizontale des programmes européens dans ce domaine.

Une action ou une politique à un niveau supérieur est nécessaire mais elle est insuffisante si elle n'est pas appuyée par des projets à un niveau inférieur. A ce dernier niveau, la responsabilité des acteurs économiques et sociaux doit être rappelée. Des nouveaux partenariats qui associent étroitement les groupes cibles, tels que proposés dans la section 3, sont un atout dans la gestion de la diversité culturelle et pour transformer un problème en un avantage.

Des risques sociaux existant de longue date, tels que l'isolement social, le surendettement, le chômage et la pauvreté doivent être suivis de près dans le contexte d'une éventuelle crise économique mondiale puisqu'il s'avère qu'ils ne sont pas éradiqués en Europe. Une telle crise est un rappel intéressant de ce que les enjeux actuels doivent être saisis dans leur environnement global.

b) L'Europe peut-elle trouver un équilibre entre croissance économique et inclusion sociale ? Les responsabilités de l'Etat et des partenaires sociaux.

Dans une certaine mesure un écart s'est introduit entre la croissance et les questions sociales.

Pendant longtemps les deux questions ont été présentées comme des domaines opposés. Une question s'impose dès lors : la croissance et le dynamisme économiques peuvent-ils aller de pair avec une dimension sociale ? La conférence a essayé de répondre à cette question en considérant la responsabilité de chaque secteur et de chaque partenaire social.

Il est évident que ce n'est pas une tâche simple de chercher à concilier les deux objectifs dans le contexte d'une économie globalisée et de sociétés devenues plus diverses. Frédéric et Jean Lapeyre ont argumenté en faveur de la création de nouvelles médiations entre les forces transformatrices de l'économie et les besoins de cohésion sociale : elles iraient dans le sens d'un nouvel équilibre entre la croissance et l'inclusion sociale et elles orienteraient vers l'intérêt général que les forces économiques ne peuvent à elles seules garantir.

Dans le modèle européen de production, les médiations étaient traditionnellement les produits d'accords collectifs dans les entreprises. Cependant, les entreprises ont eu tendance à considérer de tels cadres comme sources de rigidités et de problèmes. Leur réponse préférée à la transformation du modèle de production qui résulte de la mondialisation a été de se dissocier de leur environnement social. Les conséquences en ont été la promotion d'une flexibilité extrême de la main d'œuvre et la délocalisation de la production dans des régions où les syndicats sont moins problématiques. En conséquence, le progrès économique et le progrès social ont été dissociés, dans le sens que le nouveau modèle ne favorise pas lui-même la création d'un **lien social**. Cela provoque de nouvelles formes d'exclusion et de pauvreté, telles qu'elles sont ressenties par les travailleurs en situation précaire et les « travailleurs pauvres ».

Confrontées à de tels défis, les sociétés européennes se doivent de donner une réponse d'intégration dans le but de repenser le contrat social. Certains participants ont dit qu'en ne le faisant pas, on risque de provoquer la désintégration sociale des économies avancées. Frédéric et Jean Lapeyre ont suggéré deux questions fondamentales : le droit à l'inclusion sociale (et donc à ne pas être exclu) peut-il constituer l'élément essentiel « de minimis » pour une nouvelle forme de contrat social créant des obligations tant pour l'Etat que les partenaires sociaux ? Quelles formes de médiations sociale peuvent être créées pour placer à nouveau la croissance dans le cadre de la cohésion sociale ?

Pour répondre à ces questions des initiatives peuvent être prises à chacun de ces niveaux. Du côté de l'Etat, il est d'abord nécessaire que les autorités assument leur rôle. Un aspect essentiel de cette réponse est la « réhabilitation sociale et économique des politiques fiscales en vue d'imposer mieux et non d'imposer plus. Certains participants ont aussi plaidé pour que l'Etat développe, en partenariat avec les partenaires sociaux, une approche décentralisée des politiques sociales. Une telle approche suppose des relations flexibles entre les programmes

établis à un niveau supérieur et leur application à un niveau inférieur. La valorisation et l'encouragement de **l'économie sociale**¹¹ (voir section 3) s'imposent tout autant.

Frédéric et Jean Lapeyre ont prétendu que le développement de cadres législatifs, contractuels et incitatifs étaient nécessaires en tant que « règles d'interaction » entre les secteurs public, privé et le tiers secteur. Cependant, dans le débat qui a suivi, les participants ont épinglé une série de problèmes que posent chacun de ces cadres.

Premièrement, comme cela fut dit dans la première section de ce rapport, il n'existe en ce moment aucun cadre législatif dans l'Union européenne qui cerne l'inclusion sociale dans un ensemble de droits fondamentaux. Le capital social peut-il venir en appui de droits qui ne sont pas justiciables parce qu'ils ne sont que le résultat d'approches de « droit mou » ? Le débat est resté ouvert à cet égard.

Deuxièmement, la référence à un cadre contractuel renvoie à une discussion sur les **accords collectifs**. Au cours du panel qui s'est tenu l'après-midi, une représentante de la Confédération européenne des syndicats a répondu à la critique adressée aux syndicats selon laquelle ils ne seraient pas réellement les défenseurs de groupes exclus. Elle a fourni deux réponses. Tout d'abord, Marie-Hélène André a rappelé que la condition ou la catégorie de « travailleur » ne devrait pas être ressentie comme un privilège, parce que ceux qui sont aujourd'hui des « inclus » pourraient être des exclus demain. Ensuite, Jean Lapeyre a suggéré que les droits associés à la condition de « travailleur », tels que le droit à la formation continue, devraient être étendus aux non-travailleurs dans une tentative de renforcer la cohésion sociale.

Troisièmement, il y a une tendance qui promeut la **Responsabilité sociale des entreprises (RSE)** comme un moyen d'encourager les sociétés à participer à ces nouvelles médiations. Cependant, deux objections principales ont été avancées dans le débat avec la représentante de CSR Europe. Tout d'abord, la responsabilité sociale d'entreprise n'est pas contraignante en sorte que les mesures décidées dans ce cadre sont facilement révocables. Ensuite, la seconde objection porte sur la nature unilatérale de la RSE. Bien qu'un partenariat soit encouragé, la société reste l'acteur principal et le décideur. L'implication des groupes cibles dans le processus est dès lors improbable. C'est ce qui différencie clairement les initiatives de RSE des approches dans le tiers secteur, comme l'a rappelé le professeur Defourny¹².

¹¹ Comme le professeur Defourny l'a expliqué, l'économie sociale et le tiers secteur peuvent être compris comme un espace médian entre le marché, l'Etat et les ménages. Ainsi pourrait-il être une des sources de médiation dont ont parlé MM Frédéric et Jean Lapeyre. Cf Defourny, J., "Concepts and Realities of Socoal Enterprise: A European Perspective", à paraître avec les Actes de la conférence.

¹² Cf la note précédente

c) *Les approches visant à créer du capital social sont-elles efficaces ?*

Gregorio De Castro, de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, a introduit le concept de capital social que la Fondation utilise dans ses recherches. La Fondation étudie comment le capital social peut être construit et développé pour améliorer l'emploi et l'innovation dans les régions rurales. Selon l'approche de ces chercheurs, le **capital social** correspond à « *l'interaction d'individus dans des réseaux formels et informels qui crée de la confiance, de la communication et de la participation ainsi qu'une dimension culturelle¹⁴* ». De là vient que le capital social :

- *a des dimensions culturelles puisqu'il se rattache à valeurs, des attitudes et des normes dans la société ;*
- *comprend au centre du concept une reconnaissance de réseaux ;*
- *se réfère à la qualité de la confiance en tant que valeur importante dans les réseaux ;*
- *crée un résultat positif pour les parties impliquées.*

Le capital social crée donc une sorte de « filet de sécurité » pour les individus et les groupes. Leur participation à un cadre de relations sociales et à des associations crée un effet de responsabilisation et de soutien. Cela est vrai tant pour les relations qui tiennent à l'activité économique que pour les réseaux de solidarité dans le secteur volontaire. Le résultat est l'existence de relations sociales rapprochées qui créent de la confiance et encouragent l'esprit d'entreprise économique, la création d'emploi, la cohésion sociale¹⁵.

Le débat avec la salle a cependant montré la difficulté d'inscrire le capital social dans l'Agenda social européen. La première limitation est de nature politique, certains participants ayant argumenté qu'une approche des problèmes d'exclusion par la perspective du capital social ne devrait pas être utilisée pour déplacer la responsabilité de l'Etat de promouvoir l'inclusion sociale vers la sphère privée. Deuxièmement, le capital social correspond à l'idéal type de l'« homo economicus » inspiré des analyses économiques. En effet, les doctorants de l'Ecole doctorale thématique en Etudes du développement de la Communauté française de Belgique¹⁶ ont rappelé qu'il y a des arguments pour dire que le capital social constitue une forme de

¹³ Mandl, I., Oberholzner, T., Dörflinger, C., Social capital and Job creation in rural Europe, Eurofound, Dublin, 2007. Available at: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0718.htm>

¹⁴ Available in : <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/index.htm>. Ce concept correspond aussi à la recherche mentionnée dans la note précédente.

¹⁵ Social Capital and Job Creation in Rural Europe, déjà citée.

¹⁶ Amougou, T., Bähr, K., Lemaître, A., Ngalamulume Tshieue, G., Une approche de la cohésion sociale en termes d'encastrement : quelques observations au Nord et au Sud, à paraître avec les Actes de la conférence.

capital comme une autre. Il peut donc être exclusif et poser des hautes barrières d'accès pour ceux qui ne le possèdent pas¹⁷. S'il en est ainsi, la notion est incompatible sur le long terme avec une approche d'inclusion sociale, puisqu'il serait contre-productif de créer de nouvelles distinctions entre ceux qui sont inclus et ceux qui resteront socialement exclus en raison d'un manque de capital social. En plus, il apparaît que certains partenaires sociaux sont très réticents à employer la notion. Troisièmement, il s'avère que le capital social est inégalement réparti à travers les pays et les régions. S'il est relativement fréquent dans les régions rurales¹⁸ et les petites villes¹⁹, ce n'est pas le cas dans les grandes villes où n'existent pas ces types de liens de proximité et de sentiments communautaires qui renforcent la solidarité.

Reste donc toujours la question : comment promouvoir l'inclusion sociale ? Les recherches sur le capital social existent depuis plus de 20 ans maintenant. Pour continuer d'être utile, l'effet positif de certaines relations sociales doit être démontré dans la pratique. La conférence a montré que le capital social peut créer les conditions de l'inclusion sociale s'il est bâti dans des partenariats durables présentant une nature innovatrice.

Clairement, il y a un lien entre le manque de réseau de soutien, qui est caractéristique des groupes exclus, et leur difficulté à trouver un emploi. En effet, l'exclusion sociale entraîne la perte de compétences professionnelles. C'est ainsi que le capital social devient une condition pour l'inclusion sociale. Des partenariats entre les organisations volontaires, surtout celles qui associent étroitement les groupes exclus, les entreprises et un secteur public en mesure de fournir le cadre approprié, peuvent créer des cercles vertueux favorables à l'inclusion sociale. Comme l'a présenté le professeur Defourny, président du réseau de recherche EMES , **l'entrepreneuriat social**²⁰ recouvre une série d'actions visant à prendre en compte la situation des groupes exclus, qui peuvent alors devenir une source d'innovation économique et sociale. Comme ces groupes doivent retrouver une place dans la société et l'économie, leur inclusion peut se faire d'une façon innovante. Ceci sert la stratégie de Lisbonne dans au moins deux sens : mettre plus de gens au travail, augmentant de ce fait la population active, et contribuer à la création d'activités plus dynamiques en orientant des contributions complémentaires vers les secteurs les plus productifs.

Si un capital social peut exister et être important, il n'est pas créé par les simples échanges quo-

¹⁷ Il s'agit d'une remarque que la Commission a aussi faite et que la recherche de la Fondation prend en compte : cf Social capital and job creation in Europe, p.23

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.; Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random

²⁰ Defourny, J., op.cit

tiens à travers le marché ou par des approches déconnectées des différents acteurs sociaux. Le capital social ne crée pas automatiquement de l'inclusion sociale. Le débat entre les participants a montré que l'existence d'un niveau important de confiance et de vie sociale organisée est utile pour la création de partenariats d'inclusion sociale. Cependant les participants ont considéré que le capital social est le résultat des interactions qui se produisent grâce à des partenariats innovants (voir la section 3). Le capital social peut donc être promu à travers des actions volontaires et des politiques publiques.

Quel est donc l'intérêt d'une approche fondée sur le capital social pour l'agenda européen d'inclusion sociale? Pour répondre en termes généraux, c'est que l'approche combine plusieurs dimensions :

- **global / local** : utiliser le capital social pour encourager l'inclusion sociale peut être un axe important d'une stratégie paneuropéenne contre l'exclusion sociale. Cela dit, il faut rappeler que le capital social est construit au niveau local comme une réponse à des problèmes concrets. La MOC/incl de la stratégie de Lisbonne peut donc servir à diffuser des solutions innovatrices et des meilleures pratiques au-delà du niveau local.
- **Responsabilité / innovation** : promouvoir le capital social requiert d'abord que l'Etat, le secteur privé et le secteur volontaire assument leurs responsabilités dans le domaine de l'inclusion sociale. L'intérêt d'une approche par un partenariat est qu'à travers celui-ci, assumer ses responsabilités ne devient plus une charge mais un gain mutuel et une opportunité pour tous les partenaires, ce qui découlait de la définition du capital social par la Fondation européenne. François Vandamme a signalé que la notion de bénéfice mutuel correspond à la logique inhérente du capital social : chaque groupe et individu peut bénéficier de la confiance accrue tout en poursuivant ses propres objectifs de façon responsable²¹.
- **Citoyenneté / durabilité** : les partenariats conçus pour promouvoir du capital social peuvent offrir à chacun l'occasion de prendre sa place dans les efforts pour l'inclusion sociale. Dans cette approche, une grande importance est donnée au secteur volontaire et les groupes exclus sont considérés comme des citoyens pouvant contribuer à la vie sociale plutôt que comme des personnes assistées créant une charge pour la société. Cependant, cette valorisation du secteur volontaire ne doit pas se confondre avec une vision naïve, elle doit relever d'une initiative durable. Deux exemples ont été présentés pendant la conférence : Petr Prihoda et David Skoupil ont montré comment une telle approche a pu servir à redonner des capacités professionnelles à un groupe cible (voir section 3). Jacques Dughera a signalé que pour le secteur public participer à des partenariats pour l'inclusion sociale peut être une façon d'encourager la création d'emplois et réduire les coûts liés à l'assistance sociale.

²¹ Le Conseil de l'Europe a aussi affirmé le lien entre cohésion sociale, démocratie et droits de l'homme dans le guide *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*. Guide méthodologique, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/social_cohesiondev/source/Guide_fr.pdf

3. Analyse de certaines initiatives de partenariat

a) Le rôle des secteurs public, privé et volontaire dans la création des partenariats

Les sociétés et les économies sont généralement distinguées dans une classification en trois secteurs selon le type d'acteurs et les ressources en présence : l'Etat, le marché et les ménages. Traditionnellement, les affaires sociales ont été considérées comme une question bilatérale gérée entre les représentants des partenaires sociaux et l'Etat. Jacques Defourny a cependant présenté l'émergence du tiers secteur comme une transformation majeure dans le champ social :

L'idée d'un troisième secteur a fait surface avec le retrait de l'Etat de nombreux espaces et services sociaux. Il correspond à un mélange de fonctions d'acteurs publics et privés dont le but premier peut ne pas être social mais qui a un effet social pour résultat. La clef d'une approche par partenariat est que les acteurs de chaque secteur assument leurs responsabilités dans les efforts pour l'inclusion sociale. La conception d'un tiers secteur pouvant jouer un rôle d'interface dans la délivrance de services peut s'avérer utile pour la création de partenariats. Il s'agit en fait d'une idée inspirante pour la création de cadres incitatifs (mentionnés dans la section 2 b).

Certains participants comme Frédéric Lapeyre, Jean Lapeyre et Jacques Dughera ont argumenté que la responsabilité de créer un cadre législatif et de politiques qui puissent inciter les autres acteurs à s'engager dans la construction de partenariats revient au secteur public. Une telle approche n'est possible qu'à deux conditions. La première est que dans un pareil cadre, l'Etat doit assumer un rôle de partenaire plutôt que de médiateur neutre et d'arbitre. Il s'agit d'une transformation essentielle de la nature du rôle de l'Etat dans la politique sociale mais elle fait partie de la dimension horizontale (cf section 1.a) de l'effort pour l'inclusion sociale. L'Etat doit s'imposer de consulter les autres partenaires et d'échanger avec eux plutôt que de les commander. Dans des phases ultérieures, l'Etat doit utiliser ses instruments législatifs et budgétaires pour structurer les partenariats. Cela est lié la deuxième condition : les budgets spécifiquement affectés à la construction de partenariats d'inclusion sociale sont considérés comme des investissements et non comme des dépenses, du fait qu'ils favorisent le dynamisme économique en insérant des personnes exclues dans des activités productives. En conséquence de quoi, des groupes qui dépendaient jusque là du budget de l'assistance publique²² acquièrent à nouveau des ressources propres, ce qui entraîne une réduction nette des dépenses publiques²³.

²² Qui fait partie de l'axe vertical de politiques de cohésion, dont parlait le professeur Berghman

²³ « Réflexions du Conseil national de l'insertion par l'activité économique » à paraître bientôt dans les Actes de la conférence

Dans le cas des acteurs privés et des entreprises, une distinction claire doit être faite entre des entreprises qui assument leur responsabilité sociale (RSE) et les entreprises sociales.

La RSE est une approche intéressante mais beaucoup d'entreprises sont encore réticentes à s'engager dans des partenariats appropriés. S'agissant des partenariats pour l'inclusion sociale, il faut explorer deux problèmes qui se posent quant à la participation des entreprises. Le premier concerne les aspects juridiques de l'approche éthique des affaires. Pendant le panel avec les partenaires sociaux, un débat intéressant s'est tenu entre les représentants de la Confédération européenne des syndicats et CSR Europe : d'une part, beaucoup d'entreprises ont fait des efforts significatifs pour améliorer le bien-être sur les lieux de travail, en analysant et en supprimant des causes notables de discrimination. D'autre part, des entreprises tendent à ne pas prendre conscience de l'importance du capital social. La RSE est un bon exemple : malgré ses mérites et ses effets de responsabilisation, elle relève d'une initiative unilatérale qui ne crée pas de droits au sens propre. Cela met en question l'engagement des entreprises dans des partenariats à long terme. A cela les entreprises répondent qu'elles ont besoin de flexibilité. Et c'est un argument qui doit être pris en compte dans les partenariats innovants. Un second aspect à considérer est la relation des entreprises avec l'entreprise sociale. Il n'est bien sûr pas question que toutes les entreprises deviennent des entreprises sociales. Cependant, comme l'a montré le professeur Defourny, les entreprises sociales disposent d'outils de gestion qui peuvent présenter des avantages pour d'autres entreprises lorsqu'elles doivent affronter des nouveaux défis. Une initiative innovatrice de gestion interculturelle, telle que celle qui sera présentée dans la prochaine section, est un bon exemple des outils que des entreprises peuvent acquérir lorsqu'elles travaillent en partenariat.

Les entreprises sociales sont des entreprises qui se comportent comme telles sur le marché mais dont le but est de créer du profit pour toute une communauté, leur direction en dépendant pas de la possession d'une part du capital. Dans le financement du tiers secteur, les ressources ne proviennent pas seulement de donations et de subventions publiques mais aussi de celles générées dans le marché. Le financement est très divers selon le nombre d'acteurs publics et privés participant à de telles initiatives. Le professeur Defourny a voulu montrer que les entreprises sociales représentent une innovation au cœur même du tiers secteur, au sens où ces entreprises rassemblent du travail volontaire et du travail. En effet, elles établissent un pont entre les entreprises coopératives et les ONG, au sens où elles possèdent des caractéristiques propres aux deux²⁴. Elles sont donc en elles-mêmes une source d'innovation, qu'elles soient créées comme telles ou qu'elles introduisent de l'innovation dans des initiatives existantes. Le tiers secteur a pour but de créer une interaction entre des institutions formalisées (l'Etat,

²⁴ Defourny, J., op.cit.

les gouvernements régionaux et locaux, etc.), des institutions informelles (familles, réseaux professionnels et personnels, etc.) et le marché. Il est donc un lieu d'échange entre les différents pôles de la société, qui utilise différents moyens d'action. Une approche européenne d'une telle réalité ne peut être que bienvenue. Cependant la diversité des situations en Europe ne plaide pas tant pour une approche commune que pour un transfert des outils appropriés vers d'autres secteurs et d'autres pays.

b) Que sont des partenariats innovateurs ?

Le but de la conférence était d'analyser quelques partenariats innovateurs pour l'inclusion sociale qui pourraient être étendus à d'autres domaines. L'intérêt résidait dans l'analyse d'un partenariat dans son ensemble et pas sous un angle particulier. Des types de partenariats différents ont été présentés pendant la conférence. Certains furent présentés par les acteurs impliqués eux-mêmes, d'autres ont fait l'objet d'exposés thématiques portant sur des expériences dans certains domaines.

Il y avait un risque à présenter des partenariats sociaux, celui d'une rhétorique vide exagérant leurs succès ou avantages. Pour éviter cette possible dérive, des critères furent proposés aux participants pour analyser et sélectionner les expériences qui seraient présentées à la conférence. Le représentant de la Commission européenne les a repris à son compte comme représentant une grille d'analyse intéressante de la capacité d'innovation propre à chaque partenariat. La grille d'analyse est d'abord présentée, ensuite elle sera utilisée pour analyser les initiatives de partenariat commentées.

1. Qu'enseignent ces expériences en ce qui concerne l'approche du partenariat ?

Analyser des expériences originales peut servir à comprendre dans quelles circonstances les approches par partenariat peuvent servir des objectifs d'inclusion sociale :

- Le niveau de gouvernance des partenaires : partenariat local, régional, national ou européen ;
- La constitution du partenariat/ le contexte du projet ou de l'action ;
- La démarche politique / L'intérêt et l'impact de la démarche d'un point de vue de gouvernance ;
- Partenariat de fait ou structure juridique ?
- Financement

2. Dans quel sens l'expérience du partenariat peut-elle être considérée comme *originale* ?

L'originalité de l'approche est une partie essentielle de sa dimension innovatrice.

- Pourquoi le partenariat est-il considéré comme « innovateur » ?
- En quoi le partenariat contribue-t-il à un « capital social » ?

3. Que révèlent ces partenariats d'intéressant ou de transposable dans la lutte pour l'inclusion sociale ?

L'intérêt pour l'inclusion sociale d'une approche par le capital social est que ses conclusions peuvent probablement être diffusées en raison de la nature ouverte de la formation du capital social. L'innovation dans les approches par partenariat réside en ce que les types d'échanges qui ont fait leurs preuves dans un secteur dans un pays peuvent être utiles ailleurs dans le même ou dans d'autres secteurs voire à des niveaux différents de gouvernance.

- Partenaires associés ; participation du public cible et de ses représentants ?
- Impact politique
- Public-cible : sorti de, ou aidé dans, sa situation ?
- Intérêt/ message de l'action par rapport aux objectifs de la MOC pour l'inclusion de l'Union européenne.

4. Durabilité de l'action :

La durabilité d'un partenariat est un aspect important de sa crédibilité. Sa durabilité signifie qu'il va au-delà d'un simple échange ponctuel et qu'il a pour but de suivre complètement la situation d'exclusion et de s'adapter aussi à l'évolution du public-cible.

- Crédibilité/solidité des acteurs (leur statut ou leur « reconnaissance » politique) ;
- Crédibilité de l'action ;
- Intégration de l'action dans un cadre politique ou législatif (national ou européen ?) ;
- Éléments qui garantissent une perspective/ des résultats à long terme ;
- Liens entre l'action et d'autres politiques ou actions récurrentes des partenaires concernés ou avec une action politique à un autre niveau ; l'action supplée-t-elle (selon le présentateur ou les partenaires) une carence d'intervention institutionnelle ou législative ? Ou l'action expérimente-t-elle un projet politique, une démarche ou un objectif législatif ?
- À qui (quelle autorité/ quel partenaire extérieur) des comptes sont-ils rendus ?/ Le processus d'évaluation/ Le public-cible participe-t-il à l'évaluation ?

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNAIE) (France) est un exemple solide de partenariat entre des acteurs publics et privés. Les partenaires du Conseil sont établis à un niveau national mais il existe des structures similaires dans les régions. Le Conseil national est responsable non seulement de l'exécution mais aussi de la conception des politiques destinées à réinsérer des personnes exclues du monde du travail. Il est un exemple de partenariat dans le tiers secteur, au sens qu'il correspond à une approche d'économie sociale. Il encourage la création d'activités d'insertion économique. Si les activités se déroulent sur le marché, les partenariats créés au niveau régional ont une mission sociale. Les ressources proviennent des autorités publiques (pour deux tiers du budget), des activités dans le marché ainsi que de dons d'associations et d'individus.

Ces partenariats sont innovateurs sous plusieurs aspects. Le premier est que l'expérience renforce l'expertise sur l'inclusion de la population exclue. Si Jacques Defourny a souhaité que se développe une recherche dans le domaine des outils de gestion du tiers secteur économique, Jacques Dughera a présenté une partie des résultats innovateurs du partenariat dans le tiers secteur. Ceux-ci consistent en des méthodes originales d'organisation du travail et de relations entre les travailleurs et le milieu dans lequel évoluent les partenariats, ce qui constitue une sorte de gouvernance du secteur de l'économie sociale. Le deuxième résultat innovateur est la démonstration empirique que l'effet global du partenariat présenté est complètement positif : dans toutes les régions où des structures d'insertion sociale ont été promues, on constate un gain économique total en termes de dépenses épargnées d'assistance sociale et de création d'un bien-être économique.

Pour ce qui est des résultats parmi le public-cible, le premier est que ces partenariats ont servi à la réactivation économique de régions dont les activités traditionnelles avaient disparu. Le deuxième est que ces partenariats ont créé une expertise dans le domaine de l'accompagnement des exclus dans leur démarche de retour au travail. L'effet est donc une réinsertion avec une perspective à long terme, c'est-à-dire une réinsertion dans le secteur « normal » du marché et dans d'autres activités d'insertion que celle du monde du travail. Dans ce sens, l'initiative crée une forme de capital social. Une enquête conduite auprès du public-cible a révélé que les personnes réinsérées attendaient des résultats qui consistaient précisément en de la formation de capital social, tels que le rétablissement de contacts sociaux et un regain de confiance en soi-même et dans les autres. Certes, il ne peut que s'agir d'effets indirects de l'initiative, non liés directement à la création de structures.

Le Conseil a une fonction d'alerte importante, qu'il a utilisée pour informer que la situation de l'initiative devient préoccupante d'un point de vue de gouvernance. Elle est conçue au niveau national mais certaines compétences et des budgets relèvent de la responsabilité des régions et des gouvernements locaux. La tâche est donc rendue plus compliquée puisque

les partenaires doivent s'adresser à des pouvoirs publics dont les objectifs et les stratégies peuvent diverger. D'autant plus que la situation générale est confuse. D'abord, les politiques de l'emploi sont dans une phase de révision. Deuxièmement, le financement public demeure inférieur à ce qui serait nécessaire. A cela s'ajoute que la contribution du Fonds social européen devrait diminuer, sans compter la mauvaise performance de ce Fonds en France pour le financement de programmes d'innovation et des petites structures. En ce qui concerne la dimension européenne, le CNIAE a conclu qu'il n'existe pas de structure comparable dans les 14 autres Etats membres (d'avant l'élargissement de l'UE en 2004). Cela dit, le Conseil considère qu'il y a des bases qui devraient permettre la transposition de ces partenariats parce que les publics concernés sont comparables. En ce qui concerne la gestion des partenariats, certains aspects pourraient être améliorés. La question généralement mise en avant²⁵ est celle du manque d'association plus étroite des groupes-cibles qui, pour le moment, sont davantage des bénéficiaires que des partenaires de l'initiative.

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) a présenté sa recherche sur **les partenariats pour la création d'emplois dans les régions rurales**. La Fondation a analysé plusieurs initiatives dans les Etats membres de l'UE qui ont contribué au développement rural. La Fondation remarque que si les régions rurales manquent de certaines ressources et services dont disposent les régions urbaines, elles ont ou peuvent développer du capital soci, al comme ressource importante. Il en est ainsi parce que le capital social produit un effet direct de création d'entreprise, de promotion de l'esprit d'entreprise, d'emploi et d'inclusion sociale. La promotion du capital social, en encourageant la coopération entre toutes les parties intéressées, peut créer de l'innovation. Il en découle que les partenariats sont une condition importante pour maximiser le potentiel d'innovation qui existe dans les régions rurales. Ces partenariats peuvent être durables puisque les régions sont riches en capital social. D'un point de vue de gouvernance, les conclusions de la Fondation montrent l'importance de travailler avec ces partenaires locaux dans une approche de la base vers le haut et sont un puissant argument pour la décentralisation des politiques de développement au niveau rural. Cela peut contribuer à la transition d'une stratégie de développement centrée sur l'activité économique principale, c'est-à-dire l'agriculture, à une stratégie centrée sur les atouts de la région elle-même dont l'objectif serait d'encourager l'innovation.

Là où l'initiative est basée sur l'analyse de l'effet du capital social, elle délivre un message intéressant et important : le capital social ne se développe pas toujours par lui-même et peut même créer des effets contre-productifs s'il sert à défendre les intérêts exclusifs de groupes particuliers.

²⁵ Pour plus de détails sur les membres du Conseil et les aspects susceptibles d'être améliorés, Dughera, J., op.cit.

Le **Contrat social multipartite**²⁶ soutenu par le Conseil de l'Europe est un autre exemple de partenariat public/privé qui, dans son cas, implique une organisation européenne. Le partenariat est un exemple intéressant en ce qu'il vise à traiter des situations d'exclusion à différents moments dans la situation des groupes-cibles, le principe étant celui du soutien mutuel, en faisant collaborer un ample spectre de partenaires à différents secteurs et niveaux sous la protection d'une organisation européenne. Les partenaires de l'initiative comprennent des associations de consommateurs en risque d'exclusion, des petits producteurs agricoles sur le point d'abandonner leur activité et des associations travaillant pour l'inclusion active de personnes sur-endettées en les associant de près avec leurs créanciers. Cette initiative présente de nombreux aspects innovateurs. Premièrement, l'idée sous-jacente du contrat social multipartite est que les groupes en risque d'exclusion peuvent se soutenir mutuellement et réaliser des objectifs communs. Par exemple, grâce à ce partenariat, les personnes endettées peuvent avoir des prix et légumes à bas prix fournis par les agriculteurs en risque, qui ont la garantie de bénéficier de consommateurs stables et peuvent donc maintenir leur exploitation. La deuxième idée innovatrice est celle de partenariat et d'association. Le groupe-cible n'est pas considéré comme destinataire d'une politique mais comme un groupe actif. Les organisations qui le soutiennent espèrent des « partenaires bénéficiaires » qu'ils présentent un projet personnel de réinsertion dans l'activité économique et sociale. Troisièmement, l'objectif est que les personnes en risque d'exclusion retrouvent à nouveau leur place comme citoyennes. Dans ce but, les pratiques mises en place sont des pratiques de consommation responsable et de financement solidaire. L'idée de soutien mutuel est donc centrale dans cette initiative. Quatrièmement, l'initiative est évaluée par tous les partenaires et non seulement par les pouvoirs publics. Cela permet d'utiliser une grille de critères plus complets comme par exemple le bien-être du groupe-cible.

Cette initiative crée un fort potentiel de capital social. Elle crée de la solidarité entre groupes dans des situations similaires (d'exclusion) et renforce la dimension citoyenne qui est propre au capital social.

En ce qui concerne la durabilité et les possibilités de diffuser l'action, les perspectives sont plutôt intéressantes. L'initiative est fondée sur l'analyse des problèmes concrets d'inclusion d'un groupe et utilise les opportunités de créer du lien social entre les exclus. Cependant, la question de l'extension d'une telle action au-delà du niveau local se pose. D'autant plus que cette initiative ne faisait pas l'objet d'une politique sociale concrète. Cependant, l'implication des pouvoirs publics dans l'initiative serait bienvenue en rendant par ce fait même moins compliquée la transposition de l'initiative à d'autres niveaux de gouvernance.

²⁶ Information complète et liens disponibles en ligne :
<http://www.iris-network.eu/en,50,le-contrat-social-multipartite.php>

Finalement, deux initiatives ont présenté l'intérêt de former des personnes en risque d'exclusion à posséder des capacités dont l'économie et la société ont besoin.

La première était l'association CEPAC en République tchèque. Elle est soutenue par le Fonds social européen et les ministères du travail de la République tchèque et de la France. Sous la devise « *Employez-vous* », l'initiative s'adresse à des mères qui ont perdu leur travail et des capacités professionnelles pendant des longs congés de maternité. Le but est de les accompagner pendant toute la transition vers la nouvelle employabilité. Cette période commence quand un des partenaires – une association de droits des femmes – détecte des personnes désireuses de reprendre le travail mais qui manque des compétences nécessaires. Ces personnes sont alors dirigées vers des partenaires formateurs et elles sont suivies pendant cette période et par après par des psychologues, experts du monde du travail, et des conseillers en recherche d'emploi. Comme pour le Contrat social multipartite, le partenariat engage des associations qui interviennent à des moments différents du parcours de réintégration. Ce partenariat contient des éléments innovateurs importants. Le premier est qu'il analyse l'ensemble des causes qui empêchent les femmes de reprendre le travail, c'est-à-dire le besoin de s'occuper des enfants, le manque de compétences professionnelles et le manque de confiance en soi. Ces trois problèmes sont abordés pendant la période de formation. Le deuxième élément innovateur est l'usage des nouvelles technologies et la combinaison d'un enseignement à distance et dans le centre de formation. L'effet de cette approche est que des personnes auparavant exclues peuvent maintenant faire une contribution intéressante à la société et à l'économie. Le troisième aspect innovateur est que l'initiative encourage l'esprit d'entreprise.

La durabilité de l'action prend appui sur la solidité des partenaires et de la formation dispensée. Tout d'abord, le partenariat est le résultat d'une coopération entre deux ministères et il s'appuie sur un réseau d'associations proches du groupe-cible ; il est soutenu par le Fonds social européen. Ensuite, le public-cible reçoit un certificat professionnel, ce qui apparaît comme une garantie pour les employeurs potentiels, ce qui maintiendra en outre la demande pour le cours de formation.

S'il y a certaines similitudes avec le contrat social multipartite, certaines différences semblent suggérer que l'effet de création d'un capital social est moins intense. En effet, on ne voit pas comment le groupe-cible est associé à l'initiative et la dimension citoyenne n'est pas évidente. Le groupe-cible est plus traité en client qu'en partenaire.

La deuxième initiative de réinsertion de groupes exclus est le **Living Stone Center of Inter-cultural Competence** (LSC) en Belgique. Il est le résultat d'un partenariat entre le Holding Cera, Joker Tourism et l'Université catholique de Leuven. Son but est de transformer la diver-

sité culturelle croissante des sociétés européennes en un avantage pour tous. Son approche se fonde sur la découverte que les organisations modernes devront tenir compte de la diversité pour survivre et que les équipes multiculturelles sont les plus efficaces dans les organisations. Le LSC développe une expertise dans la gestion de la diversité et diffuse cette expertise à travers des formations et l'accroissement des compétences au niveau local. Il apparaît que les compétences interculturelles pourraient être un des avantages du secteur volontaire mais dont toute la société a en réalité besoin. Cette compétence innovatrice peut être valorisée et faire des différences le moment venu, quand des choix difficiles doivent être faits dans un contexte de diversité culturelle. Quelques exemples peuvent être la délocalisation d'entreprises, les processus de sélection et les contextes où les principes d'organisation sont en conflit (hiérarchie/ égalité, groupe /individu, importance des relations / importance des tâches, membres/ non membres, etc.). Ainsi, la compréhension mutuelle entre des groupes qui se perçoivent comme « l'autre » peut contribuer à la création de capital social.

D'ailleurs, cette compétence porte un message important pour la gouvernance de l'Union européenne. En fait, le dialogue interculturel contribue à beaucoup d'objectifs de l'UE comme l'engagement pour la solidarité, la justice sociale et une cohésion renforcée. Les deux défis pour la durabilité et la dissémination de l'action sont l'encouragement des échanges des meilleures pratiques dans le domaine de la gestion de la diversité culturelle et la transformation de cet enjeu en une priorité horizontale de tous les programmes de l'UE.

CONCLUSIONS

En posant la question de savoir si « l'économie européenne peut être à la fois innovatrice et plus inclusive ? », cette conférence a clairement plaidé pour une association plus étroite entre la Stratégie de Lisbonne et la lutte contre l'exclusion sociale. En effet, travailler pour l'inclusion sociale est une façon de mettre plus de personnes au travail et de permettre à chacun de contribuer à cette tâche. Pour ce faire, deux approches ont été mises en avant :

- Les partenariats pour l'inclusion sociale sont une bonne façon de réintégrer les groupes exclus. Si ces groupes doivent être encouragés à participer à l'activité économique, comme la Stratégie de Lisbonne le souhaite, cela ne peut être fait que par un engagement actif de les soutenir à différents moments de leurs parcours de réinsertion.
- Des nouvelles médiations entre l'efficacité économique et le besoin d'inclusion
 - **des médiations dans le marché**, c'est-à-dire des accords collectifs et la coopération entre les entreprises et les syndicats dans la mise en œuvre de la responsabilité sociale d'entreprise ;
 - **des médiations entre le marché, l'Etat et la société** : le tiers secteur et l'économie sociale sont des exemples d'une coopération correspondant partiellement aux trois secteurs et à l'origine d'innovation à diffuser dans chacun d'eux.

La conférence a montré comment une approche de l'inclusion sociale fondée sur l'accroissement du capital social peut s'avérer utile. L'approche par partenariat est une opportunité pour l'inclusion sociale dans le sens où elle permet de **construire et de diffuser du capital social d'une façon ouverte et durable**. L'ouverture signifie que chaque secteur socio-économique peut contribuer par son comportement quotidien. La durabilité dépend de l'engagement à long terme des acteurs d'éviter que cette approche ne génère des nouvelles inégalités ou exclusions.

Cependant cette approche ne sera vraiment utile que si elle est également assumée par tous les partenaires sociaux et civils travaillant contre l'exclusion sociale. Le capital social implique la coopération, la confiance et la responsabilité. La promotion de ces valeurs est un des objectifs des partenariats. Certes, comme cela a été dit, toutes peuvent faire l'objet d'une rhétorique vide. Pourtant, leur mise en œuvre demande un changement de conduite dans le chef de tous les acteurs impliqués. Les secteurs public, privé et volontaire sont donc appelés, chacun, à prendre leurs responsabilités dans cet effort. Le rapport a résumé certains des efforts que chaque secteur doit accomplir.

- Le secteur public est responsable de la création de cadres incitatifs pour la coopération,

se basant sur une approche décentralisée de la politique sociale. Il peut « réhabiliter » son rôle social en poursuivant un but de « meilleure taxation » et en mettant la politique sociale dans le contexte de l'innovation économique.

- Du côté des entreprises, un engagement durable pour la RSE doit être adopté. D'autre part, pour affronter les questions d'inclusion sociale, les entreprises pourraient adopter certains des instruments de gestion émanant de l'économie sociale.
- Finalement le secteur volontaire devrait être encouragé à travailler en partenariat avec les secteurs public et privé pour diffuser son potentiel d'innovation à travers des échanges de bonnes pratiques et des approches européennes.

Les recommandations suivantes devraient être retenues. Elles s'adressent aux partenaires des secteurs public, privé et volontaire. Elles sont particulièrement importantes pour enrichir la discussion de l'Agenda social européen récemment adopté.

- La gestion de l'inclusion sociale et de la diversité est une opportunité plutôt qu'un problème dans un monde globalisé. Elle crée de la stabilité et de l'intégration dans des sociétés diversifiées, en créant de la compréhension entre des groupes qui étaient devenus suspicieux l'un en vers l'autre. Les efforts d'engagement pour l'inclusion sociale ne constituent pas un gaspillage de temps et de ressources. Au contraire, ils multiplient les ressources humaines à la disposition de l'économie et de la société.
- La discussion sur l'Agenda social de l'Union européenne ne doit pas rester cantonnée à une discussion sur la MOC et les institutions. La seule chose qui importe pour les citoyens, ce sont les résultats et ceux-ci peuvent être atteints dans une multitude de cadres et d'initiatives de coopération. Les institutions européennes peuvent jouer un rôle important sans accroître leurs compétences, par la promotion des échanges et des actions de soutien. Comme cela a été dit, la Commission européenne dispose d'instruments à sa disposition, comme le Fonds social européen, pour contribuer à la création de capital social et de confiance. L'approche par partenariats devrait servir à démontrer qu'il y a là une opportunité pour la politique sociale européenne, qui ne remet pas en cause le principe de subsidiarité.
- L'encouragement de l'échange et de la diffusion de bonnes pratiques est important pour renforcer l'innovation et la créativité. La « méthode ouverte de coordination » peut être particulièrement inspiratrice à cet égard. Pour s'assurer que les idées échangées sont bien les plus innovatrices, l'usage de grilles d'analyse mesurant l'effet de promotion de capital

social des initiatives en discussion peut être vraiment utile.

- Quoique la promotion de cette « gouvernance sociale » soit importante, le rôle de l'Etat reste crucial en termes stratégiques : l'établissement d'objectifs pour les politiques publiques, la coordination des efforts, la création des cadres de coopération et la valorisation des politiques et des budgets sociaux.

Finalement, tous les participants se sont accordés pour conclure que le plus important n'est pas d'être fidèle aux constructions intellectuelles que sont les concepts et les « types idéaux » mais plutôt d'explorer les mécanismes qui répandent ce que les partenariats et le capital social ont de plus implicite à savoir le besoin de créer de la confiance entre les groupes exclus et de rassembler des acteurs essentiels qui ramèneront ces groupes à la vie sociale et à l'activité économique. Ceci constitue un besoin social, économique, politique et moral.

Collegium

INCLUSION SOCIALE, CAPITAL SOCIAL ET GOUVERNANCE DE L'EUROPE

Par François Vandamme, professeur visiteur au Collège d'Europe

INCLUSION SOCIALE, CAPITAL SOCIAL ET GOUVERNANCE DE L'EUROPE

Par François Vandamme, professeur visiteur au Collège d'Europe

Cet article¹ propose d'examiner l'intérêt du concept de plus en plus utilisé de « capital social » dans les discussions et travaux communautaires européens portant sur le renforcement des politiques nationales d'inclusion sociale. Celles-ci sont évaluées, en effet, au niveau de l'Union européenne dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Quel peut être le lien entre ces thèmes et celui de la gouvernance de l'Europe? L'Union européenne a-t-elle la mission d'intervenir en matière d'inclusion sociale et de promotion d'un « capital social » ?

C'est en réalité la mauvaise conscience de l'Europe envers une faiblesse de son modèle social – la persistance de la pauvreté et de l'exclusion sociale – qui sera mise en perspective dans cet exposé qui examinera également la question du niveau de pouvoir le plus adéquat pour lutter contre les enjeux de la pauvreté et de l'exclusion.

1. Comment le thème de l'inclusion sociale est-il arrivé en Europe ?

Il ne fut pas évident du tout d'amener une reconnaissance politique de la persistance de la pauvreté et de l'exclusion dans l'Union. En effet, a dit récemment B.Geremek, « les sociétés modernes sont nées dans l'exclusion des pauvres ».²

Selon mes observations, c'est au plus profond de la crise des années 1970-1980, lorsqu'un chômage structurel s'incrétait en Europe, que quelques mouvements de la société civile et des chercheurs ont sensibilisé les autorités politiques à cet enjeu. Au sein de la Commission européenne, ils disposaient de relais et celle-ci a proposé au Conseil quelques programmes successifs de lutte contre la pauvreté³ afin de stimuler la recherche sur la pauvreté et des expériences dites pilotes. Déjà, la Commission, anticipant au fond ce qui allait devenir aujourd'hui la Méthode Ouverte de Coordination/inclusion sociale, s'attribuait un rôle de mise en commun

1 Cet article développe un exposé introductif qui fut fait à la conférence organisée par le Collège d'Europe et le holding Cera, à Bruges, le 14 mars 2008, sur « Promouvoir des partenariats pour une société d'inclusion. Approches innovatrices en Europe ».

<http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=press>

2 Bronisław Geremek, au cours d'une conférence à Bruxelles, le 31 janvier 2008, sur « Union européenne et pauvreté ».

3 Il y eut quatre programmes quadriannuels de lutte contre la pauvreté.

des meilleures pratiques et un rôle d'impulsion des expériences innovatrices. Le Fonds social européen était indirectement impliqué et concentrait ses actions sur des groupes-cibles, notamment les chômeurs, les handicapés, les femmes moins insérées qu'aujourd'hui dans le monde du travail, et les travailleurs migrants, pour améliorer leur insertion professionnelle et sociale et leur adaptation, ainsi que dans des régions confrontées à des retards de développement ou des restructurations. Plusieurs révisions des interventions du Fonds social eurent lieu avant de les coordonner avec celles des autres fonds dits structurels dans le cadre d'une politique plus globale de cohésion économique et sociale engagée depuis l'Acte unique européen (1987).

Dans la doctrine, parallèlement, on développait le concept d'exclusion sociale pour désigner ces processus par lesquels, au plus fort de la crise, des personnes, des familles perdaient leurs ressources et leur capacité de contribution à l'économie, ce qui les entraînait dans une spirale de problèmes et d'exclusions menaçant également leur insertion sociale⁴. L'exclusion sociale conduit à un risque de pauvreté sinon à la pauvreté elle-même, et c'était encore sans compter avec l'extrême pauvreté qui préexistait.

On cherchait donc en Belgique et dans des pays qui nous entourent à mesurer la pauvreté par des approches parcellaires ou humainement ciblées. A Paris, en 1987, au Conseil économique et social, un rapport sur la grande pauvreté et la précarité économique et sociale⁵ avait cependant une portée historique car il proposait aux pouvoirs publics d'adopter une approche globale de la pauvreté, nécessitant des mesures coordonnées dans plusieurs domaines et partant d'un ancrage dans l'affirmation fondamentale de la violation des droits de l'homme⁶.

Aujourd'hui, l'objectif de la lutte contre la pauvreté et les exclusions est inscrit dans les objectifs de la Communauté depuis que la stratégie économique et sociale, décidée au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, puis le traité de Nice et le récent traité de Lisbonne, en ont fait un nouvel axe de la politique sociale de l'Union au service d'un objectif plus global de cohésion sociale. C'est bien la reconnaissance officielle d'un problème économique et social récurrent qu'il fallait aborder dans la démarche entreprise depuis lors visant la « modernisation » du modèle social européen. Entre l'épuisement du 4e programme communautaire de lutte contre la pauvreté et la décision de Lisbonne, une querelle politique, amenée à la Cour de Justice (par le gouvernement allemand), a porté sur l'application du principe de subsidiarité

4 Bradshaw, J., How has the notion of social exclusion developed in the European discourse ?, Social Policy Research Centre, Sydney Australian Social Policy Conference, 2003.

5 *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, présenté par J. Wrésinski, fondateur d'ATD Quart Monde, *Journal officiel de la République française*, 28 février 1987, pp.26 et 27.

6 Perspective reprise à son compte par le Parlement européen, le 4 octobre 2001, à l'occasion de la Journée internationale de l'éradication de la pauvreté, JO C 87, 11 avril 2002, p. 253.

: bien comprise, celle-ci ne signifie tout de même pas que l'Europe s'occupe de problèmes qui relèveraient des autorités nationales et mêmes locales !

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne l'approche a changé: la pauvreté et l'exclusion sociale constituent une atteinte au progrès social. Or le marché intérieur était censé y conduire aux termes du traité. Il convenait en même temps de relancer le marché intérieur, projet de base de l'Union, car il contribue de façon déterminante à la compétitivité de l'Europe. Voilà le nouvel objectif assigné au continent et à la modernisation de son modèle social dans le contexte de la globalisation : l'Europe doit s'affirmer par ses performances dans la compétition économique internationale et son modèle social, qui n'est pas remis en cause dans ses fondements, doit contribuer à la démonstration. Lors de la présidence européenne du Royaume Uni au 2e semestre 2005, on avait pu craindre un débat déstabilisant dans la mesure où la compétitivité de l'Europe avait été directement opposée au modèle social européen. Du côté britannique, il s'agissait de se distancier de l'approche traditionnelle de la politique sociale et de prouver en même temps qu'une nouvelle politique était souhaitée. C'est la performance des *Welfare States* nationaux qui était mise en contraste par rapport à la pauvreté grandissante et au chômage en Europe, alors que la compétition économique mondiale fait rage par ailleurs. Cette interrogation fondamentale rejoignait des constatations issues des méthodes ouvertes de coordination qui font apparaître derrière un éventuel concept de modèle social européen diverses performances des systèmes nationaux en termes d'efficacité économique, de compétitivité et de justice sociale.

C'est dans ce raisonnement politique qu'est né le concept d'*inclusion sociale*.

Celle-ci sert en effet la compétitivité en insérant la population dans l'emploi et le marché du travail, l'objectif étant que le plus grand nombre soit impliqué. Les chefs d'Etat et de gouvernement demandent à l'Europe de stimuler les politiques nationales d'emploi pour qu'elles tendent au plein emploi. L'emploi est le meilleur passage pour sortir de la pauvreté et pour l'insertion sociale et économique. Les politiques actives servent le maintien dans l'emploi, stimulent l'accès au travail, augmentent les qualifications.^{7 8}

Des mécanismes de contractualisation de l'appui donné par les pouvoirs publics à la réinsertion⁹ se sont introduits dans certaines législations, dans une ambiance générale de responsabilisation des autorités politiques, des services d'emploi, des entreprises et des individus

7 20% des soutiens du Fonds social européen aujourd'hui viennent en appui à des actions de lutte contre la pauvreté liées à l'insertion par et dans le travail (selon Mr J.Vignon, directeur à la Commission européenne, lors de la conférence à Bruxelles, précitée).

8 L'importance centrale de l'accès à l'emploi pour l'éradication de la pauvreté et l'intégration sociale est aussi une position de l'ONU (Commission du Développement social : voir notamment 24e session spéciale de l'Assemblée générale, février 2008)

9 Pour une application de ce principe au contexte belge, consulter Hubert, H.-O. (sous la dir.), Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat, Bruxelles, La Charte, 2006.

concernés. Les sources doctrinales et politiques qui ont alimenté ce renouveau de la social-démocratie ou ce néo-libéralisme, selon les postures idéologiques¹⁰, sont bien connues. Mais comme le marché intérieur s'interprétait aussi dans une approche très libérale, tant par la Commission que par la Cour¹¹, il y avait une cohérence à conduire la surveillance multilatérale des politiques économiques et d'emploi par rapport à un objectif commun de compétitivité.

Et dès lors, mon deuxième point devient le suivant : si l'Europe s'occupe maintenant de la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale, est-ce suspect du point de vue de la politique sociale? Est-ce un seul raisonnement économique qui est à l'œuvre ? Faut-il aussi considérer que l'objectif d'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté sont passés définitivement, en termes de gouvernance, à un niveau concurrent de celui des autorités régionales et locales ?

2.L'inclusion sociale, un thème pour les pouvoirs locaux ?

Il faudrait commencer par quelques réflexions sur le principe de subsidiarité. Ce principe dont on reconnaît la naissance dans la doctrine sociale de l'Eglise est à la base du fédéralisme. C'est aussi un principe libéral. Il a fait l'objet d'un protocole dans le traité en vertu duquel l'Europe ne peut intervenir que dans le cadre de ses compétences et si la question ne peut être mieux gérée à un niveau politique inférieur. « Depuis le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité sert de prétexte pour empêcher toute ingérence européenne dans les affaires sociales intérieures des Etats ». La référence au principe de subsidiarité et à la diversité des conditions, législations et pratiques nationales à prendre en compte est récurrente dans le traité¹².

Mais ce principe ne mène-t-il pas à l'impasse si c'est pour constater qu'à ce niveau là, celui des autorités nationales ou locales, il y a aussi des limites à l'action publique ou politique : les moyens limités des pouvoirs locaux, l'inégale situation à cet égard des villes, communes et régions, l'état de leurs finances publiques, les dépendances financières ou politiques de l'Etat central ou de mécanismes de solidarité interrégionale ou de compensation financière, qui rendent les finances publiques locales parfois complexes ?

En réalité, deux options politiques majeures ne sont pas remises en cause dans le projet européen, qui légitiment la tâche essentielle des pouvoirs locaux en matière d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté.

¹⁰ Giddens, A. et Blair, T. *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, 2002

¹¹ dans de nombreux arrêts donnant leur effet le plus utile possible au droit d'établissement et à la libre prestation des services.

¹² Picht, R., Vers un nouveau contrat social européen ? Les enjeux de la crise, dans *Collegium (Towards a modernisation of the European Social Model)*, n° 33, pp.38-43, Bruges, Collège d'Europe, 2005.

La première repose sur l'organisation démocratique des pouvoirs. Elle amène à considérer que les pouvoirs locaux sont mieux placés, sont plus proches des gens pour traiter leurs besoins. Alors que des grandes querelles de politique sociale alimentent souvent le débat politique national, les pouvoirs locaux seraient davantage impliqués, et de façon plus stable, dans la gestion des problèmes concrets. Cette remarque ne néglige pas naturellement le rôle considérable de la sécurité sociale nationale.

Mais une deuxième option politique, peut-être pas assez mise en avant, est le rattachement de ces enjeux aux droits de l'homme. Il s'agit en réalité d'examiner, de constater ou de créer les conditions réelles de l'accès aux droits fondamentaux que sont le droit au travail, le droit au logement, le droit à la sécurité sociale, le droit à un revenu minimal, le droit à des conditions de vie et de travail décentes, le droit à la protection de la famille, le droit à l'éducation, le droit à la santé, le droit de participer à la culture... Le Conseil de l'Europe a mené des travaux très pertinents sur cette approche. Au nom de tous ces droits, les Etats doivent d'ailleurs faire rapport de leurs politiques et de leurs obligations à des comités internationaux des droits de l'homme, tant dans le contexte onusien¹³ que régional européen¹⁴. Les gouvernements y sont bien interpellés régulièrement sur l'effectivité de leurs politiques : bénéficient-elles à tous les groupes de la population partout sur le territoire des Parties contractantes et sans discrimination ? Sont-elles mises en œuvre par des services sociaux bien répartis dans toutes les régions ?

Par le fait même, ces enjeux d'accès aux droits, de conception et de financement des politiques par rapport à ces droits ne relèvent pas seulement des responsabilités des pouvoirs régionaux et locaux, dans le cadre de leurs compétences dévolues, mais doivent aussi s'apprécier dans le cadre des obligations internationales des droits de l'homme. En définitive, l'organisation de l'aide sociale, la sécurité sociale, la politique de logement, la politique de l'emploi, la politique d'éducation, la protection des familles... relèvent de législations et de politiques nationales soumises au contrôle extérieur et international des droits sociaux.

Or L'Union européenne protège à son tour les droits fondamentaux, dit le traité, mais la Cour européenne de Justice contrôle leur application en perspective, en les « mettant en balance » avec les autres principes du droit communautaire, notamment les quatre libertés constitutives du marché intérieur. Cette politique d'interprétation, qui a trouvé à s'exprimer encore très récemment¹⁵, a malheureusement accentué la méfiance de certains milieux sociaux en l'Europe.

¹³ Le Pacte pour les droits économiques, sociaux et culturels

¹⁴ La Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée (1996).

¹⁵ Voir les récents arrêts *Viking* (Aff. C 438-05), du 11 décembre 2007 et *Laval* (Aff. C 341-05), du 18 décembre 2007.

Lié à ce débat, il y a en outre celui qui demeure vif aujourd'hui sur la question de savoir si la Commission a été suffisamment claire, dans ses récentes propositions sur « le Marché intérieur du XXI^e siècle »¹⁶, sur la question de la reconnaissance et de la contribution essentielle aux valeurs de l'Union des missions des services sociaux d'intérêt général. La Commission européenne reconnaît qu'il revient aux Etats et à leurs autorités démembrées de régir leur fonctionnement librement. Ces autorités publiques des Etats sont invitées toutefois à contribuer à leur tour à la clarté juridique par un acte de mandatement dont la validité sera appréciée par rapport aux règles du marché intérieur. Les autorités nationales autant que les autorités régionales et locales sont concernées par cette exigence de la Commission européenne dont les implications doivent encore être examinées dans le contexte de la transposition de la directive sur les services¹⁷.

Il n'en demeure pas moins que la nouvelle Charte sur les droits fondamentaux¹⁸ commence par la reconnaissance du droit à la dignité humaine, confirme la valeur européenne des services d'intérêt général et proclame plusieurs droits de solidarité. Son préambule évoque la cohésion sociale comme un objectif d'un développement équilibré et durable de l'Union. En cela, la Charte n'est pas complice à mon avis d'une approche réductrice de la subsidiarité. Comme le considérait notamment le fondateur de l'organisation ATD Quart Monde, l'Europe a ses propres responsabilités par rapport à la pauvreté en raison de l'impact que peuvent avoir sur celle-ci ses propres politiques économiques. Le marché intérieur, l'union économique et monétaire, les stratégies communautaires de l'emploi¹⁹ et de la protection sociale peuvent être mesurées à l'aune de leur contribution au soulagement de la pauvreté et de l'inclusion sociale. Des colloques ou conférences pourraient se consacrer à cette évaluation.

16 Novembre 2007. Dans une opinion au Conseil sur les propositions pour le marché intérieur, le Comité de l'emploi (février 2008) estimait notamment ceci :

« A dynamic and competitive economy based on open markets is the best way to combat and prevent exclusion. To enshrine the review of the single market in the Citizen's Agenda, single market policies should continue to bring : - the advantages of openness to European citizens,... ; - opportunities, access and solidarity... The need of investment in human and social capital of our societies is crucial in this respect. »

17 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur, JO UE, L 376, 27.12.2006, p.36

18 Charte des Droits fondamentaux, JO C303, 14.12.2007, p.1. Consulter notamment les articles 1 (dignité), 20 (égalité en droit) et 36 (services d'intérêt économique général).

19 Dans ce cadre récemment, le Conseil a convenu des « principes communs de flexicurité ». Bien compris, ce concept permet de relier les objectifs d'emploi et de participation et d'insertion sociale. Vandamme, F., Flexicurité. Qui est concerné ?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°511, septembre 2007, Paris.

3. La notion de « capital social ».

Dès lors que la gouvernance de l'Europe, en matière de lutte contre la pauvreté et pour soutenir des objectifs politiques d'insertion sociale, s'appuie aussi bien sur le droit et les procédures communautaires que sur les compétences des Etats membres, réparties entre leurs gouvernements centraux et leurs autorités démembrées, il nous paraît utile à présent de mesurer si la notion de « capital social »²⁰ est suffisamment concrète et stimulante pour forger un consensus politique en Europe de nature à suggérer une (autre ?) façon (complémentaire ?) de faire du développement économique et social ?

Capital social, cohésion sociale et démocratie

Pour s'en convaincre, il est intéressant d'abord de constater que le capital social, la cohésion sociale et la démocratie sont des valeurs étroitement liées entre elles. Plusieurs économistes, sociologues et politologues ont étudié leur influence l'une sur l'autre²¹.

Le capital social, comme nous le percevons à la lumière de différentes recherches, n'est pas une conception théorique ou idéologique d'une société. Il est un résultat politique, celui qui apparaît lorsqu'une mobilisation d'acteurs assez déterminants, encouragés par des pouvoirs publics, qui a pu s'appuyer sur des réseaux ayant produit une confiance entre leurs membres, a permis de créer une activité économique, de construire un tissu social actif et a, de ce fait, enrichi le débat politique à partir d'une volonté commune de faire face à un problème fondamental, par exemple celui du chômage ou de la pauvreté sévissant dans une région. Le capital

²⁰ Ce concept n'a pas de définition précise, agréée mais plusieurs études montrent des éléments constants et diverses conditions pour qu'on puisse le constater. La théorie du « Capital social » trouve sa source dans les travaux de trois auteurs principaux : James Coleman, Robert Putnam, Pierre Bourdieu . Ils abordent le capital social dans des perspectives différentes. Voir notamment : Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA and London : Harvard University Press ; Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press; Bourdieu, P. and Coleman, J. (eds, 1991), *Social Theory for a Changing society*, Boulder, Colorado: Westview Press. Voir aussi : Lin, N.(2001), *Social Capital: Structural Analysis in the Social Sciences*, Cambridge : Cambridge University. La compréhension du concept dans le cadre de cet article emprunte à Coleman la vision qu'une structure de relations entre individus et des autorités peut produire de façon dynamique une ou des activités qui bénéficient à tous les partenaires ou à une communauté. Elle épouse davantage la vision de Putnam qui estime qu'il y a un lien direct entre les niveaux d'engagement civique et la capacité d'une communauté à s'approprier les problèmes économiques et sociaux, tels que le chômage et la pauvreté. Mais peut-être aussi un peu celle de Bourdieu quand nous pensons qu'il y a une influence mutuelle entre un capital économique, social et politique.

²¹ Ce lien a également été développé dans des principes méthodologiques figurant dans un guide de la cohésion sociale mis à la disposition des gouvernements intéressés par le Conseil de l'Europe au terme d'une recherche-action : *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique* , Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.

social contribue à la cohésion sociale, d'une part parce qu'il valorise les rôles et interventions d'individus dans la société ou d'associations et parce qu'il crée donc des liens et des structures qui impliquent ; d'autre part parce que des activités, des emplois, des réalisations en découlent qui présentent un intérêt économique, social ou politique.

Comme dans la représentation de l'arbre, la cohésion sociale s'enracine dans la reconnaissance et l'application de droits, dans des mécanismes et liens de participation sociale, dans des visions culturelles et partagées sur la société où l'on vit, dans une « citoyenneté sociale ». L'inclusion sociale en est partie intégrante. Les citoyens, les habitants d'une région, se sentent « dans le coup », non oubliés. Ils sont animés de sentiments de confiance et d'appartenance. Ceux-ci à leur tour résultent de la démocratie politique qui consulte et donne la parole contribuant, ce faisant, à la cohésion sociale. En Chine, par contre, a écrit Erik Orsenna, on considère encore que faire trop de démocratie, c'est perdre de l'énergie!²² Un lien social se crée dans le compromis et la compréhension politique des intérêts et valeurs de tous les groupes de la société. Dans la foulée, la recherche commune de solutions, d'expérimentations sociales nouvelles, de nouveaux schémas économiques d'insertion ou de gestion de l'économie, avec la complicité du pouvoir politique national, régional ou local, qui créent une coopération pour promouvoir la cohésion sociale, conforte le lien social, la stabilisation des rapports sociaux et la confiance si nécessaire au déploiement de l'économie que l'on espère la plus solidaire possible.

Avec cette vision des racines de la cohésion sociale, le concept de « capital social » paraît attrayant s'il signifie la confiance engendrée du fait du lien social créé grâce aux initiatives pertinentes, structurées par des actions en réseaux, qui cherchent à comprendre les causes de l'exclusion, émanant des pouvoirs publics, du secteur volontaire et des entreprises, ces dernières avec leur propre sens de la responsabilité sociale. Le concept peut apparaître comme un objectif intermédiaire avant d'atteindre un objectif final comme l'inclusion. Les pouvoirs publics, les entreprises, le tiers secteur et même les individus qui s'engagent dans la créativité sociale ont un intérêt commun, selon la philosophie politique ou la sociologie qui exploite le concept de capital social, à créer ce climat de confiance qui résulte de ces initiatives libres mais coordonnées. Ce climat de confiance est à la base de la cohésion sociale parce qu'il encourage des démarches de coopération. Ils ont un intérêt commun à l'enrichir, à le maintenir car c'est sans nuire d'aucune façon à la liberté de chacun de poursuivre ses propres logiques institutionnelles et personnelles. Un résultat collectif s'en suivra si les partenaires cherchent néanmoins à travailler ensemble (subsidiarité, autonomie, participation et partenariat) et à coopérer pour un intérêt commun²³.

22 Orsenna, E., Voyage aux pays du coton. Petit précis de la mondialisation, Fayard (Le livre de poche), 2006.

L'intérêt pratique et durable de cette approche paraît dépendre cependant de l'encadrement judiciaire accordé, le cas échéant, par la loi ou une institution ou une structure publique d'accompagnement ou de coordination des interventions, notamment au niveau régional ou sub-régional, en vue d'une application de l'approche au niveau local. Car il faut une proximité des acteurs pour créer des partenariats locaux. Cette structure doit favoriser une capacité de politique publique à créer des normes de comportement et une confiance à travers des programmes politiques et des financements et en clarifiant les rôles et les responsabilités. C'est souvent même une condition pour éviter la compétition pour les financements. C'est bien là que la caractère durable des projets est interpellé ou doit être consolidé par des cadres financiers pluriannuels stables.

Capital social : dilution des responsabilités politiques ? ou appropriation des projets ?

Une critique de cette approche est cependant à ne pas négliger. Elle prétend que ce concept de capital social est un nouveau vecteur du néo-libéralisme. Il viserait à diminuer les responsabilités des pouvoirs publics et à encourager les responsabilités individuelles et les initiatives - plus efficaces - des partenaires non habituels, d'autres parties prenantes capables d'assumer des responsabilités qui seraient sous-estimées par les pouvoirs publics. La confiance serait devenue un produit de la société civile et non pas une conséquence de l'action de l'Etat. Du même coup, c'est une culture de résultats qui l'emporterait au détriment du respect de droits et de principes, comme celui d'égalité. Or l'impasse est que l'amélioration de la confiance suppose l'amélioration de l'égalité en droit entre les citoyens et dans les conditions d'accès aux droits sociaux²⁴.

Je pense qu'il y a lieu de vérifier et de mesurer cette interprétation dans les contextes à étudier mais en attendant, la contribution d'initiatives nouvelles, sortant des schémas établis, à la cohésion sociale et à la revitalisation, par exemple, de villes ou de régions dont on pourrait désespérer de l'avenir, ne peut pas être négligée dans l'intérêt politique. Dans certaines régions, en effet, révèle l'étude citée de Dublin, on a expérimenté le capital social comme « an instrument of policy for empowerment and social support »²⁵.

23 Consulter l'intéressante recherche faite pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail à Dublin, *Regional social capital in Europe*, Dublin, 2005

24 Lire la contribution de Jacques Donzelot (Paris X Nanterre), *Cohésion sociale et dignité humaine*, dans Dillens, A.M. et Van Meenen, B.(sous la dir), *La Dignité aujourd'hui*, Facultés universitaires St Louis, Bruxelles, 2007.

25 La recherche citée ci-dessus va même jusqu'à dire, en commentant le dossier dans le contexte d'une région particulière, que « les réticences des politiciens ou d'administrateurs publics à accepter l'innovation créent des contraintes à l'appropriation du concept de capital social car elles alimentent les suspicions » (envers des acteurs ou des méthodologies).

Discussion critique de la MOC/inclusion sociale par rapport au concept de capital social

Or, c'est bien un des buts de l'action politique communautaire que de susciter la meilleure mobilisation possible des intervenants disponibles en faveur de sociétés plus inclusives. Basée sur des objectifs communs pour les politiques, une évaluation bi-annuelle des celles-ci à l'appui d'indicateurs mis au point en commun et surtout de rapports des gouvernements, la coopération communautaire pour l'inclusion sociale est dite ouverte parce qu'elle prend en compte l'implication d'acteurs non-étatiques, y compris en réservant une place aux personnes confrontées à la pauvreté²⁶. La MOC favoriserait ainsi des démarches créant du capital social. Elle commence à les recommander comme un instrument dans lequel il faut investir (voir l'avis du Comité de l'Emploi cité au début de cet article). La recherche pour la Fondation de Dublin montre cependant que la notion de capital social est considérée comme particulièrement relevante dans certaines régions plus que dans d'autres. Elle n'est efficace que si on en devient familier et conscient de son objectif dans le contexte où elle doit être mesurée. Ce n'est qu'à ces conditions qu'elle conduit à des résultats positifs de développement économique et social mesurables.

Dans ce cadre théorique déjà mis en application, je vois pour ma part en la MOC/inclusion sociale les aspects positifs suivants : elle stimule les acteurs ainsi que la conception et la réorientation des politiques pertinentes ; « l'Europe a beaucoup à gagner à se laisser imprégner par les questions du monde associatif et son autre façon de faire de la politique »²⁷ ; la MOC identifie des bonnes pratiques qui participent d'un modèle social modernisé et qui pourraient, dans une étape suivante, être capitalisées au nom de l'accès aux droits. Un lien est maintenu entre ces pratiques et politiques et le projet social européen.

Certes, cet intérêt pour la méthode et ses objectifs ne nous dispense pas d'une discussion critique. Les plus critiques, les moins à l'aise avec cette méthode d'évaluation des politiques, dénoncent l'approche bureaucratique, les incantations sans lendemains²⁸ dans des rapports conjoints de la Commission, des Etats et du Conseil, voire suspectent l'Europe de mauvaises intentions. Mais que regrettent-ils ? Que l'approche soit moins classiquement « communautaire

25 La recherche citée ci-dessus va même jusqu'à dire, en commentant le dossier dans le contexte d'une région particulière, que « les réticences des politiciens ou d'administrateurs publics à accepter l'innovation créent des contraintes à l'appropriation du concept de capital social car elles alimentent les suspicions » (envers des acteurs ou des méthodologies).

26 Cette méthode d'évaluation de politiques nationales coordonnées et globales en vue de les réviser, en consultation avec les personnes concernées, applique la méthode de travail promue dans la Charte sociale européenne révisée en son article 30 et on peut donc s'étonner que beaucoup d'Etats membres hésitent encore à ratifier cet article, ce qui constituerait un signal plus durable de la volonté politique réelle.

27 J.Vignon, directeur à la Commission européenne, lors de la conférence déjà citée à Bruxelles, le 31 janvier 2008

28 La stratégie aurait peu d'échos dans les Etats membres (J.Vignon, déjà cité)

» et donc régulatrice ?

Je prends davantage au sérieux les critiques des observateurs avertis qui s'inquiètent des accents trop placés sur les politiques de croissance et d'emploi au détriment de l'intérêt pour les enjeux de la cohésion sociale, or les trois objectifs étaient centraux dans la stratégie de Lisbonne. La Commission s'en défend, et j'en prends acte, en augmentant ses initiatives ayant un impact sur la cohésion sociale : l'intégration des travailleurs migrants, l'insertion des personnes éloignées du marché du travail, la réforme des systèmes de protection sociale parmi lesquels les pensions et les soins de santé, mais la critique s'alimente encore car le Conseil ne semble pas dégager des orientations claires qui peuvent être comprises au-delà des cercles d'initiés.

Le véritable enjeu de gouvernance réaliste aujourd'hui est d'articuler plus finement ce qui peut relever de l'échange, du débat et de l'expérimentation, d'une part, et d'une consolidation par le droit, d'autre part, aussitôt qu'à l'appui de l'expérience de la coordination ouverte, un consensus se dessine sur une approche politique qui mériterait d'être validée en droit communautaire. Cette validation ne peut cependant être promue que si son objet trouve une base juridique dans le traité et si le droit communautaire peut, ce faisant, contribuer à l'ancrage des politiques appropriées des Etats dans des droits fondamentaux.

Je considère comme positif que l'Europe ne veuille pas développer plus avant son projet essentiel de marché intérieur, dont certes « personne n'est amoureux », a dit son ancien président Delors, sans s'assurer de la cohésion sociale en Europe, à l'intérieur de ses frontières et de celles des Etats membres. L'Agenda social européen comprend aussi une dimension extérieure. Le monde entier nous regarde à faire cela (voyons ces séminaires sur la cohésion sociale, basés sur les expérimentations européennes, entre l'Union européenne et la Chine, avec l'Amérique latine), est-ce parce que tout le monde voudrait mener un néo-libéralisme cynique, articulé simplement sur des logiques de marché ? Partout, on a besoin de cohésion sociale comme de pain. Même en Chine, on recherche un ordre social qui « seul permet le développement » (E.Orsenna).

* * *

En conclusion, il me semble donc en premier lieu bien justifié au nom de la démocratie et en droit communautaire que plusieurs niveaux de pouvoirs et de compétences s'épaulent dans le cadre de leurs responsabilités pour soutenir l'objectif d'inclusion sociale au centre du modèle social européen. L'essentiel en matière de cohésion sociale, dont l'inclusion sociale est une composante, est de faire du lien social, de sortir les gens de l'exclusion et de la pauvreté et

de voir la contribution des politiques et pratiques même expérimentales aux droits fondamentaux et au respect de la dignité humaine . « L'exclusion est le contraire de la reconnaissance de la dignité »²⁹. Rappelons-nous que cette notion, ce principe, ce droit même, au sens de la Charte sur les droits fondamentaux confirmée avec le nouveau traité de Lisbonne, a été invoqué parfois par la Cour de Justice des Communautés européennes pour limiter une liberté fondamentale commune³⁰. En conséquence, la dignité humaine peut être utilisée pour poser l'urgence de défis à prendre en compte, même par l'Union européenne : l'isolement social, le risque d'endettement, le chômage, la pauvreté, l'intégration sociale. Ainsi, la notion de capital social s'avère intéressante pour réconcilier le principe de subsidiarité, le rôle de l'Europe et tous les niveaux de responsabilité politique dans un plus grand consensus politique sur la façon d'approcher ces défis.

Si donc l'Europe commence à approcher ces problèmes par la méthode ouverte de coordination, va-t-on le lui reprocher ? Subitement, cette méthode serait considérée comme trop lente, peu productive de résultats sur les législations et les politiques ? Les messages clés qu'elle fait avaliser par les ministres sont destinés à toutes les parties prenantes dans les contextes où elles interviennent. Si c'est pour aider à sortir des impasses des niveaux local et national, et stimuler l'innovation sociale, la MOC s'avère donc être un instrument très utile de gouvernance. Si c'est pour confronter tous les aspects de la politique sociale à la logique du marché intérieur, c'est plus déstabilisant et cela crée incontestablement de l'insécurité juridique.

En second lieu, l'Union européenne a tout intérêt à accentuer ses initiatives pouvant avoir un impact sur la cohésion sociale des sociétés européennes, en stimulant les politiques nationales dans le respect du principe de subsidiarité, et en abordant plusieurs questions, notamment celle de l'inclusion sociale et celle de la pauvreté, dans les cadres de l'échange critique avec les gouvernements sur l'efficacité de leurs politiques sociales. Ce faisant, elle contribue à renforcer le modèle social européen, elle contribue à l'équilibrage des efforts coordonnés accomplis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et crée un capital politique de confiance entre elle et les citoyens dont elle a apparemment grand besoin, quand on décode les consultations populaires sur des traités qui pourtant disposaient d'avancées pour les politiques sociales.

En attendant des clarifications des objectifs de la part de la Commission et de la Cour de Justice, les chefs d'Etat et de gouvernement ont bien réalisé que la tâche des réformes en matière d'inclusion sociale n'est pas à leur seule portée, c'est pourquoi ils ont adressé un appel à tous et ils ont recommandé une appropriation des objectifs communs à toutes les parties prenantes et demandé des partenariats appropriés. L'Europe peut aussi contribuer, en quelque sorte - à moins d'abuser des mots- à un capital social issu d'expériences innovatrices.

²⁹ B.Geremek, déjà cité supra

³⁰ Arrêt OMEGA du 14 octobre 2004 de la Cour de Justice des Communautés européennes, affaire C-36/02.



Collegium

CONCEPTS AND REALITIES OF SOCIAL ENTERPRISE:
A EUROPEAN PERSPECTIVE

Jacques Defourny

INTRODUCTION

Whereas a dozen years ago the concept of social enterprise was rarely discussed, it is now making amazing breakthroughs on both sides of the Atlantic. In the United States, it first met with a positive response in the mid-1990s: several milestones could be cited, among which the «Social Enterprise Initiative», launched in 1993 by Harvard Business School. Since then, other major universities (Columbia, Berkeley, Duke, Yale, New York etc.) and various foundations have set up training and support programmes for social enterprises or social entrepreneurship.

However, the social enterprise concept remains very broad in the U.S. as it refers to extremely varied meanings. A dominant trend consists in using the term to designate market-oriented economic activities serving a social goal. Social entrepreneurship is then viewed as an innovative response to the funding problems of non-profit organisations, which are finding it increasingly difficult to solicit private donations and government and foundation grants². According to Dees (2006), another important school of thought confers a central role on social innovation. What is then highlighted is the profile of the social entrepreneurs, their creativity, dynamism and leadership to concretize new answers to social (or even societal) needs. The organization, Ashoka, which has identified and supported this type of entrepreneurs since the beginning of the 1980s has played a pioneering role in such achievements³.

Even though some conceptual categories tend to become more precise, the Anglo-Saxon concept (especially in the U.S.) remains characterised by a profusion of approaches and definitions, mainly around major «business schools» and management sciences in general. For example, according to the «Social Enterprise Knowledge Network» set up by Harvard with Latin-American counterparts, the notion of social enterprise can go as far as to designate practices that many would rather consider as belonging to the area of «corporate social responsibility» (CSR) or the «new public administration»⁴.

1 The author is a professor of economics and director of the Centre for Social Economy at the University of Liège, Belgium. He also chairs the EMES European Research Network.

2 According to the “Social Enterprise Alliance”, created in 2002 by various foundations and support organizations, a social enterprise is *“any earned-income business or strategy undertaken by a nonprofit to generate revenue in support of its charitable mission”*. This vision is also found for example in the various programmes of the NESsT (Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team). In reality, as soon as the 1980s, many work analyzed the question of the funding of nonprofit organizations, although these works did not use the term “social enterprise” (see for example Skloot 1983, 1987 or Young 1983).

3 First referred to as “public entrepreneurs” by B. Drayton, who founded Ashoka, these individuals have been termed “social entrepreneurs” from the mid-1990s onward, and increasingly presented as heroes of modern times (see for example Bornstein 2004).

In Europe, although the conceptual landscape also tends to diversify, mainly via business schools influenced by American trends, it must be underlined that the notion of social enterprise appeared both a little sooner than in the United States and with much more accurate meanings. In fact, the major impetus came from Italy, where the Parliament adopted, in 1991, a law giving specific status to «social co-operatives», which went on to experience extraordinary growth. These co-operatives arose primarily to respond to needs that had been inadequately met, or not met at all, by public services.⁵ In 1990 already, a journal named *Impresa sociale* started to study these new entrepreneurial dynamics with a social purpose.

In a second phase, European researchers noticed the existence of similar initiatives, though of a lesser magnitude, in various other European countries. In 1996, they decided to form a network to study «the emergence of social enterprises in Europe». This network, which was named EMES and covered all of the fifteen countries that then made up the European Union, gradually developed a common approach to the study of social enterprise⁶.

A few years later, there was a sudden acceleration of these trends in the United Kingdom: in 2002, the Blair government launched the «Coalition for Social Enterprise» and created a «Social Enterprise Unit» to improve the knowledge of social enterprises and, above all, to promote social enterprises throughout the country. Within the same framework, the Secretary of Commerce and Industry, who supervised the Unit, put forward her own definition of social enterprise and a first inventory of social enterprises was carried out. Before examining in more details these European conceptions of the social enterprise, it should be noted that the latter can in practice be apprehended from two different points of view: on the one hand, it designates new organisations, entities created ex nihilo that may generally be viewed as a sub-group of the third sector; on the other hand, it can also designate a process, a new entrepreneurial spirit influencing and reshaping older third sector initiatives. To this extent, the analysis of social enterprise discussed below does not seek to supplant existing concepts of the third sector; it is rather intended to shed light on particular dynamics within the social economy or the non-profit sector.

In this perspective, we therefore begin with a brief discussion of the principal approaches that, for more than a quarter century, have been developed to apprehend the realities of the third sector. Subsequently, we will assess the extent to which we can really speak of the rise of a new social entrepreneurship within this sector.

4 For the SEKN, “a social enterprise is any kind of enterprise and undertaking, encompassed by nonprofit organisations, for-profit companies or public sector businesses engaged in activities of significant social value or in the production of goods and services with an embedded social purpose”. See also the *Social Enterprise Magazine Online*. (www.socialenterprisemagazine.org)

5 Borzaga and Santuari (2001).

6 See Borzaga & Defourny (2001). The works of the EMES European Research Network have since extended to cover the whole of the “third sector”, but the theme of the social enterprise remains central within the network as shown by the latest book edited by Nyssens (2006). See also www.emes.net

1.The (re)discovery of the third sector

The idea of a distinct third sector, made up of enterprises and organisations which are not part of the traditional private sector nor of the public sector, began to emerge in the mid-1970s. Such organisations were already very active in many areas of activity and were indeed already the subject of scientific works and specific public policies. But the idea of bringing these bodies together and the theoretical basis on which this might be done were not really put forward until 30 years ago.

In the United States the work of the Filer Commission and, in 1976, the launch of Yale University's "Program on Non-profit Organisations", involving 150 researchers, marked a decisive step in the conceptualization of non-profit organisations (NPOs) and the nonprofit sector. Since then, a vast scientific literature on NPOs has developed, with contributions from disciplines as diverse as economics, sociology, political science, management, history, law etc.⁷ In Europe, widely varying socio-political, cultural and economic national circumstances have not allowed such a wide-ranging and rapid awareness of the existence of a third sector to develop. However, the economic entities that gradually came to be perceived through a third sector approach were already important in most countries. They were also rooted in solid and long-standing traditions, insofar as mutual organisations and co-operatives had existed more or less everywhere for more than a century, and association-based economic initiatives had also been multiplying for considerable time.

In fact, without denying that the general public's view is still strongly characterised by the historical context of each country, it may be said that two conceptual approaches aiming at embracing the whole third sector gradually spread internationally, accompanied by statistical work aiming to quantify its economic importance. One is the already-mentioned "non-profit sector" approach; the other, French in origin, forged the concept of the "social economy" to bring together co-operatives, mutual societies and associations (and, with increasing frequency, foundations)⁸. Although the first approach has the great advantage of having been conveyed, from the outset, by the English language, the second approach has found an ever-greater resonance throughout Europe and has been taken up, although not always with the same meaning, by the European Union's institutions.⁹ Moreover, the social economy is increasingly recognized in other parts of the world.

⁷ The journals *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* and *Voluntas* offer a good general survey of this literature.

⁸ This idea is particularly embodied by the *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*.

⁹ There has existed for a long time now an inter-group "social economy" within the European Economic and Social Committee and the European Parliament. Moreover, the action programmes as well as the decisions made by the European Council of Ministers increasingly refer to the social economy.

Other theories of the third sector have also been developed and have met with a positive response at the international level. This is in particular the case of approaches based on a tri-polar representation of the economy, where the three poles sometimes represent categories of agents (private enterprises, the state, and households), sometimes logics or modes of regulation of exchanges (the market, public redistribution and reciprocity), which in turn refer to the types of resources involved (market, non-market or non-monetary resources). In such a perspective, the third sector is viewed as an intermediate space in which the different poles combine¹⁰. The analytical grid of the solidarity-based economy belongs to such a perspective. Although sometimes regarded as competing with the two first concepts, these last approaches rather provide analytical grids which enrich the understanding of the non-profit sector and the social economy¹¹.

The importance of this third sector is nowadays such that one can affirm that it is broadly associated with the major economic roles of public authorities: the third sector is involved in the allocation of resources through the production of many quasi-public goods and services (in the fields of health, culture, education, social action, proximity services, sport, leisure, the environment, advocacy etc.); it has a role of redistribution of resources via the voluntary contributions (in money or through voluntary work) which many associations can mobilize and through the provision of a wide range of free or virtually free services to deprived people; and it is also involved in the regulation of economic life when, for example, associations or social co-operatives are the privileged partners of public authorities in the task of helping low-qualified unemployed people, who are at risk of permanent exclusion from the labour market, and reintegrating them back into work.

Consequently, the persistence of high structural unemployment in many countries, as well as the difficulties of traditional public policies in coping with new economic and social challenges, have naturally raised the question of how far the third sector can help to meet these challenges and perhaps take over from public authorities in some areas.

Of course there is no simple answer to this question, and the debate is today wide open. Some regard associations or social enterprises as made-to-measure partners for new transfers of responsibility and parallel reductions in public costs. The qualities usually attributed to private enterprise (flexibility, rapidity, creativity, a willingness to take on responsibility etc.) are expected to lead simultaneously to improvements in the services provided¹². Others, on

¹⁰ See for example Evers and Laville (2004).

¹¹ For instance, Defourny and Laville (2007) propose to revisit the concept of social economy with the approach of the solidarity-based economy.

¹² Such an argumentation has become classical in the Blairist construction of the "Third Way".

the contrary, fear that the third sector might become an instrument for privatisation policies, leading to social deregulation and the gradual unravelling of acquired social rights. Yet others stress the fact that our societies are moving towards a redefinition of relationships between the individual, the intermediate structures of civil society and the state.

In any case, many deem it necessary or unavoidable to move from a “welfare state” to a new “welfare mix”, where new bases should be found for the sharing of responsibility among public authorities, private for-profit providers and third sector organisations.

2. A new entrepreneurship

Why does it make sense to talk about a new social entrepreneurship and not simply of an evolution of non-profit or social economy organisations? This question refers directly to the theories concerning entrepreneurship, which we do not intend to review in the present work. We will simply refer to the classic work of Schumpeter, for whom economic development is a “process of carrying out new combinations” in the production process¹³ and entrepreneurs are precisely the persons whose role it is to implement these new combinations. According to this author, entrepreneurs are not necessarily the owners of a company, but they are responsible for introducing changes in at least one of the following ways: i) the introduction of a new product or a new quality of product; ii) the introduction of a new production method; iii) the opening of a new market; iv) the acquisition of a new source of raw materials; or v) the reorganisation of a sector of activity.

Following the work carried out by D. Young (1983) and Ch. Badelt (1997), this typology can be adapted to the third sector; for each of these levels, it can be asked to what extent a new entrepreneurship can be identified within the social economy.

New products or a new quality of products

Numerous analyses of the third sector have already demonstrated that the latter has often developed in response to needs to which the traditional private sector or the state were unable to provide a satisfactory answer.¹⁴ There are countless examples of organisations that have invented new types of services to take up the challenges of their age. To this extent, many of these organisations can be said, nowadays as in the past, to be born or have been born from an entrepreneurial dynamic. But have the last two decades been different in any specific

¹³ Schumpeter (1934:66).

¹⁴ That is indeed one of the major themes of studies devoted to identifying the main reasons for the existence of the third sector.

way? We believe that it is possible to speak of a new entrepreneurship, which is probably more prevalent in Europe than in the United States, because the crisis of the European welfare systems (in terms of budget, efficiency and legitimacy) has resulted in public authorities increasingly looking to private initiatives to provide solutions that they would have implemented themselves if the economic climate had been as good as in the glorious 1945-1975 period. This trend is undoubtedly the most striking in the United Kingdom, but it is apparent, to varying degrees, in most member states of the European Union. The two main fields of activity covered by the work of the EMES European Research Network, namely the work integration of low-qualified jobseekers and personal services, have seen multiple innovations in terms of new activities being set up or ensuring that services are better adapted to needs, whether in regard to vocational training, childcare, services for elderly people, or aid for certain categories of disadvantaged persons (abused children, refugees, immigrants etc.).¹⁵

This entrepreneurship seems all the more innovative as, even within the third sector, it contrasts sharply with the highly bureaucratic and only slightly innovative behaviour of certain large traditional organisations (for example, the very large welfare organisations – *Wohlfahrtsverbände* – in Germany).

New methods of organisation and/or production

It is common to see the third sector organise its activities in ways which differ from the traditional private and public sectors. But what is most striking in the current generations of social enterprises is the involvement of different partners, of several categories of actors: salaried workers, volunteers, users, support organisations and local public authorities are often partners in the same project, whereas the traditional social economy organisations have generally been set up by more homogeneous social groups.¹⁶ If this does not necessarily revolutionise the production process in the strict meaning of the term, it often transforms the way in which the activity is organised. In some cases, one could even sometimes talk of a joint construction of supply and demand, when providers and users co-operate in the organisation and management of certain proximity services. The setting-up of childcare centres run by parents in France or in Sweden is just one of many examples of such co-operation.

New production factors

One of the major but long-standing specific characteristics of the third sector is its capacity

¹⁵ On the subject of integration, see Defourny, Favreau and Laville (1998) or Davister, Defourny and Grégoire (2004); on personal services, see Laville and Nyssens (2001b).

¹⁶ This greater homogeneity is reflected in particular in the names of the different types of co-operatives or mutual societies, e.g. workers' co-operatives, agricultural co-operatives, mutual societies for civil servants, craftsmen, farmers and so on.

to mobilise volunteer work. In itself, the use of volunteers is thus not innovating; however, it is innovating in numerous recent initiatives insofar as it makes it possible to produce goods or provide services that were not previously available or which were only provided on the basis of paid work (in which case it is rare that it is really the same “product”).

It is also noteworthy that volunteering has profoundly changed in nature over the last few decades: it seems to be not only much less charitable than forty or fifty years ago, but also less “militant” than in the 1960s or 1970s. Today’s voluntary workers are fairly pragmatic and focus more on “productive” objectives and activities that correspond to specific needs. It is not unusual indeed that the entrepreneurial role, in the most commonly used sense of the term (launching an activity), be carried out by voluntary workers.

Paid work has also seen various innovations. On the one hand, many third sector organisations have been at the forefront of experiments regarding atypical types of employment, such as the hiring of salaried workers in the framework of unemployment reduction programmes, the development of semi-voluntary formulas or of part-time work with very reduced working hours etc.¹⁷ On the other hand, it can be said that the traditional status of the workers is often “enriched” when the latter are recognised as members of the governing bodies of the social enterprise in their own right, with the resultant control and decision-making powers that this implies.¹⁸

New market relations

In a growing number of countries there is a trend towards “contracting out” and towards the development of quasi-markets for certain services which were previously provided by the public authorities or by non-profit private bodies long favoured by the state. Indeed, with a view to reducing costs and ensuring that the services are better adapted to users’ needs, public authorities are making increasing use of calls to tender, which bring different types of providers into competition for public funding linked to the carrying out of previously defined contract specifications. It was the conservative governments in the UK that went furthest in this direction, but this switch from “tutelary control” to “competitive control” is becoming more and more commonplace almost everywhere.

Such profound changes in the welfare state inevitably have major consequences at different levels. It is sufficient here to emphasise the factors that tend to accentuate the entrepreneurial character of associations, in the sense that they have an increasing number of characteristics

¹⁷ These evolutions are noted here obviously without saying that they constitute social advances.

¹⁸ Once again, care must be taken when interpreting this evolution: part of this innovative behaviour comes from the organisations themselves, but it is also a question of reactions and adaptations to the impetus or constraints inherent in public policies.

in common with traditional companies and also, in part, in terms of the “new combinations” referred to by Schumpeter:¹⁹

- existing associations find themselves in competitive situations, sometimes with for-profit companies, when tendering;
- they are consequently obliged to install or reinforce an internal management culture very much modelled on that of the commercial sector;
- the ending of certain public monopolies (for example in Sweden) or of the monopolies enjoyed by large national federations providing social services (for example in Germany) encourage the emergence of new private initiatives (for-profit or non-profit organisations) structured from the outset taking into account this context;
- last but not least, both for old as well as new associations, the economic risk is greater since their financing henceforward depends on their ability to win these quasi-markets and to satisfy users.

Finally, it goes without saying that this is reinforced by the increased demand among private individuals with adequate financial resources for certain services that become accessible because of the continued rise in the living standards of an important part of the population. Thus for example, elderly people who receive a decent pension or who have accumulated considerable savings represent new markets, but these are often very competitive.

New forms of enterprises

The recent introduction of new legal frameworks in the national legislation of various European states tends to confirm that we are dealing with a somewhat original kind of entrepreneurship. These legal frameworks are intended to be better suited to these types of initiatives than the traditional non-profit or co-operative structures. We have already mentioned the new status created in 1991 for Italian social co-operatives. Other laws were introduced along the same “cooperative” line to create new legal forms: the “social solidarity co-operative” in Portugal (1998); the “social service cooperative” in Spain (1999); the “cooperative society of collective interest” in France (2001) or the “social cooperative” in Finland (2001). Other laws have also been introduced which do not refer explicitly to the cooperative model, even though the latter partly inspires them. Thus, in 1995, Belgium created the “social purpose company”, and a new legislation creating the “community interest company” legal form was passed in the United Kingdom in 2004. Moreover, two of the countries already cited, namely Finland (in 2004) and Italy (in 2006) created a “social enterprise” legal framework going beyond the social cooperative model.

¹⁹ On this subject, see Laville and Sainsaulieu (1997).

Generally speaking, these new legal frameworks are designed to encourage the entrepreneurial dynamics, often with a dominant market-orientation, that are an integral part of a social project. In various cases, they also provide a way of formalising the multi-stakeholder nature of numerous initiatives, by involving the various stakeholders (paid workers, voluntary workers, users etc.) in the decision-making process. However, it must be emphasised that in many countries, the great majority of social enterprises are still using traditional third sector legal forms.

3. European approaches of the social enterprise

Beyond the heated debates around “social entrepreneurship” which are currently raging in the US²⁰, it seems that two definitions of the social enterprise have been emerging consistently in Europe and now constitute a conceptual reference point for a set of international works: the definition forged by the EMES European Research Network, and that put forward by the British government in 2002.

This latter definition, which was published in July 2002 in a paper entitled “*Social Enterprise: A Strategy for Success*”, was put forward by the Secretary of State for Trade and Industry, P. Hewitt. It states that: “a social enterprise is a business with primarily social objectives whose surpluses are principally reinvested for that purpose in the business or in the community, rather than being driven by the need to maximise profit for shareholders and owners”.²¹ Up to that time, a wide variety of approaches to this increasingly popular concept had coexisted as in the U.S. but after the publication of this paper, a series of empirical studies based on this definition were carried out across the country. A research organisation²² was then entrusted with the task to synthesize these studies; the former reported its findings to the “Social Enterprise Unit” in July 2003. The report noted that the government’s definition clarified the concept, but it also underlined a series of difficulties in terms of consistency and compatibility to make the definition operational. With a view to redressing these shortcomings, the report recommended breaking down the definition into a set of characteristics or indicators, which would be far more useful than an “overall statement” in creating an inventory of social enterprises in the United Kingdom. Such indicators would be split among three main categories: entrepreneurial orientation, social objectives and social property of the activities observed.²³

²⁰ As shown in the above introduction.

²¹ Hewitt (2002).

²² ECOTEC Research & Consultants Limited.

²³ ECOTEC (2003: 22-26).

In other words, while the British approach deserves much recognition since it has introduced a whole policy that explicitly fosters social enterprises, it is still under construction²⁴. Furthermore, it has taken place so far within a clearly circumscribed national framework.

Another approach has been developed since the second half of the 1990s by the EMES European Research Network.²⁵ To its merits, it derives from extensive dialogue among several disciplines (economics, sociology, political science and management) as well as among the various national traditions and sensitivities present in the European Union. Lastly, guided by a project that is both theoretical and empirical, it has from the outset preferred the identification and clarification of indicators over a concise and elegant definition.

Since 1996, the EMES Network has devoted itself to the definition of a set of common criteria to identify organisations likely to be called “social enterprises” in each of the fifteen EU member countries studied. A working definition was built up in this way; it was to be considered as a “working hypothesis”, not necessarily encompassing the whole reality of social enterprises, but as it turned out, this initial set of indicators proved to be a fairly robust and reliable conceptual framework.

This working definition is based on two series of indicators or criteria; some of these are more economic, while the others are predominantly social. These indicators, such as they can be found in the works published by the Network²⁶, are presented below.

To reflect the economic and entrepreneurial dimensions of initiatives, four criteria have been put forward:

24 In 2006, a Minister of the Third sector was appointed to deal with social enterprises as well as the entire “world” of community and voluntary organizations in the U.K. Such a move has sometimes been interpreted as weakening the very specific attention paid to social enterprises. From an academic point of view however, there is a growing interest in those organizations as suggested by the annual *“Social Enterprise Research Conference”* and the *Social Enterprise Journal*.

25 The letters EMES stand for “*EMergence des Entreprises Sociales en Europe*” – i.e. the title in French of a vast research project carried out between 1996 and 2000 on the emergence of social enterprise in Europe. While the acronym first designated the researchers’ network for the DG Research of the European Commission, which funded the project; it was subsequently retained when the network went on to conduct other research projects on social enterprises and the social economy as a whole. Nowadays, the EMES European Research Network brings together ten research centres specialized in these fields and various individual researchers throughout all Europe.

26 Defourny (2001:16-18). The first works by EMES were published in 1999 but this set of criteria had already been identified in the interim reports (EMES European Research Network 1997 and 1998) which were used by the OCDE (1999).

a) A continuous activity producing goods and/or selling services

Social enterprises, unlike some traditional non-profit organisations, do not normally have advocacy activities or the redistribution of financial flows (as, for example, many foundations) as their major activity, but they are directly involved in the production of goods or the provision of services to people on a continuous basis. The productive activity thus represents the reason, or one of the main reasons, for the existence of social enterprises.

b) A high degree of autonomy

Social enterprises are created by a group of people on the basis of an autonomous project and they are governed by these people. They may depend on public subsidies but they are not managed, be it directly or indirectly, by public authorities or other organisations (federations, private firms etc.). They have both the right to take up their own position ("voice") and to terminate their activity ("exit").

c) A significant level of economic risk

Those who establish a social enterprise assume totally or partly the risk inherent in the initiative. Unlike most public institutions, their financial viability depends on the efforts of their members and workers to secure adequate resources.

d) A minimum amount of paid work

As in the case of most traditional non-profit organisations, social enterprises may also combine monetary and non-monetary resources, voluntary and paid workers. However, the activity carried out in social enterprises requires a minimum level of paid workers.

To encapsulate the social dimensions of the initiative, five criteria have been proposed:

e) An explicit aim to benefit the community

One of the principal aims of social enterprises is to serve the community or a specific group of people. In the same perspective, a feature of social enterprises is their desire to promote a sense of social responsibility at the local level.

f) An initiative launched by a group of citizens

Social enterprises are the result of collective dynamics involving people belonging to a com-

munity or to a group that shares a well-defined need or aim; this collective dimension must be maintained over time in one way or another, even though the importance of leadership - often embodied by an individual or a small group of leaders – must not be neglected.

g) A decision-making power not based on capital ownership

This criterion generally refers to the principle of “one member, one vote” or at least to a decision-making process in which voting power is not distributed according to capital shares on the governing body which has the ultimate decision-making rights. Moreover, although the owners of the registered capital are important, the decision-making rights are generally shared with the other stakeholders.

h) A participatory nature, which involves various parties affected by the activity

Representation and participation of users or customers, influence of various stakeholders on decision-making and a participative management are often important characteristics of social enterprises. In many cases, one of the aims of social enterprises is to further democracy at the local level through economic activity.

i) A limited profit distribution

Social enterprises not only include organisations that are characterised by a total non-distribution constraint, but also organisations which - like co-operatives in many countries - may distribute profits, but only to a limited extent, thus allowing to avoid a profit-maximising behaviour.

4. Conditions for a proper use of the EMES approach

The EMES Network approach includes two additional elements, the first of which has already been underlined: these economic and social indicators can allow to identify brand new social enterprises, but they can also lead to designate as social enterprises older organisations which have been re-shaped by new internal dynamics.

A second consideration is proving even more crucial: the indicators which have just been enumerated do not represent the set of conditions that an organisation must meet to qualify as a social enterprise. Rather than constituting prescriptive criteria, these indicators describe an “ideal-type” that enables researchers to position themselves within the “galaxy” of social enterprises. They constitute a tool, somewhat analogous to a compass²⁷, which can help the researchers locate the position of the observed entities relative to one another and maybe establish the boundaries of the set of organisations that they will consider as that of social enterprises. For example, in the first identification phase, the members of the EMES Network differentiated between a “central” group of social enterprises and a more “peripheral” group, around this ideal-type.

Taking into account these considerations, the EMES approach may prove to be empirically fertile. For example, when J.-F. Draperi (2003) studied 151 organisations subsidized over a twenty-year period by France’s Fondation Crédit Coopératif, he found in varying degrees most of the features outlined above. Although he did not intend originally to adopt the “social enterprise” approach, this is what he finally ended up doing; with reference to the EMES approach, he underlined the capacity for social innovation demonstrated by these organisations.

In a similar perspective, EMES researchers made an inventory of the different types of social enterprises working in the field of on-the-job training and occupational integration of low-qualified individuals. This survey, which covered 12 EU countries, combined the indicators to which we have referred above with criteria peculiar to this field and came up with the concept of the “work-integration social enterprise” (WISE). This conceptual framework allowed to identify at least 39 categories or models of WISE in the twelve countries surveyed.²⁸

²⁷ Heading northeast or northwest is not better or worse than heading north.

²⁸ The country studies were published in the EMES *Working Papers Series*. They may also be consulted at the following Website: www.elexies.info. For a synthesis, see Spear and Bidet (2003) and Davister, Defourny and Grégoire (2003, 2004).

5.Some examples from the European Union

The European Union before its enlargement in 2004 (EU-15)

In their first study (1996-1999)²⁹, which included the 15 countries which composed the European Union at the time, the EMES Network’s researchers devised the approach described in section 4. Using this approach, they then devoted themselves to describing and analysing social enterprises emerging in one or several of the three following fields: training and reintegration through work, personal services and local development.

Providing a brief overview of some of these national realities may be useful, if only to illustrate the conceptual developments mentioned above (see table 1). For example, in Austria, some childcare activities, originally organised on a volunteer basis, underwent a remarkable professionalization process while maintaining the self-organised involvement of parents, in a way similar to parent-led childcare organisations in France.

Table 1 - Examples of social enterprises in EU-15

Sectors	Countries	Examples
Personal Services	Austria	Children’s Groups: childcare services supported by a high level of parental involvement.
	France	Crèches parentales (parent-led childcare organisations): childcare services partly led and managed by parents. These organizations formed a national network (Association des Collectifs d’Enfants, de Parents et de Professionnels, or ACEPP).
	Denmark	Opholdssteder (social residences): residential institutions designed as an alternative to conventional institutions for children and adolescents with difficulties. They focus on training and care services.
	United Kingdom	Home Care Co-ops: co-operatives employing their members, mainly women with dependents at home, on a part-time basis.
	Sweden	LKUs: co-operative local development agencies organised at the national level (FKU); their objective is to rehabilitate and reintegrate individuals with a mental handicap.
	Italy	Cooperative sociali di tipo A (A-type social co-operatives): co-operatives active in the fields of health, training or personal services, operating within the legal framework adopted by Italy’s national Parliament in 1991.
	Portugal	CERCIs: co-operatives for the training and rehabilitation of handicapped children; they merged into a national federation in 1985.

²⁹ Borzaga and Defourny (2001).

Training- Integration Through work	<i>Belgium</i>	<i>Entreprises de formation par le travail</i> (EFTs, on-the-job-training enterprises) and <i>entreprises d'insertion</i> (EIs, work-integration enterprises) in the Southern part of the country; <i>invoegbedrijven</i> (work-integration enterprises) and <i>sociale werkplaatsen</i> (social workshops) in the Northern part of the country; EIs, which are supported by the Regional authorities are highly market-oriented and offer long-term employment perspectives.
	<i>Italy</i>	<i>Cooperative sociali di tipo B</i> (B-type social co-operatives): co-operatives active in the field of work-integration of individuals in precarious situations (1991 legal framework).
	<i>Germany</i>	<i>Soziale Betriebe</i> (social enterprises): these market-oriented social enterprises receive temporary public assistance. Their goal is to create jobs and promote economic development while aiming at the social and occupational integration of the long-term unemployed. The jobs are created either in existing private enterprises or within the framework of the starting-up of new enterprises.
	<i>Luxembourg</i>	Associations (and sometimes co-operatives) providing their members with integration through work and economic activities in various fields, including environment, agriculture, construction, recycling of waste etc.; most are pilot projects subsidised by the state.
	<i>Spain</i>	Work-integration enterprises for the handicapped or individuals excluded from the conventional labour market. In both cases, the current trend is to provide access to transitional employment designed to ultimately integrate the target groups into the conventional labour market, rather than providing them with long-term "sheltered" jobs.
Local development	<i>Finland</i>	Labour co-ops, organised by region into nine Cooperative Development Agencies (CDAs); they constitute an important lever for economic development at the local and regional levels. These cooperatives differ from traditional workers' cooperatives in that they subcontract their members' services to other enterprises.
	<i>The Netherlands</i>	<i>BuurtBeheer Bedrijven</i> (BBB, neighbourhood management enterprises): independent enterprises developing proximity services; they provide the inhabitants of disadvantaged neighbourhoods with the opportunity to perform paid work either in the maintenance/improvement of private residences and shared infrastructure or by providing social services in their neighbourhood.
	<i>Greece</i>	Agri-tourism cooperatives: cooperatives set up by women living in rural areas with tourism potential; they provide services in the areas of accommodation, catering and small crafts.
	<i>Ireland</i>	Local community development enterprises with various legal forms; they provide a variety of services, including social housing, work-integration, credit (credit unions), proximity services etc.

More generally, social enterprises in France (as in Belgium) seem to be particularly innovating in the area of “proximity services”. These social enterprises often mobilise additional resources beside resources from the market and the state, and they go beyond the functional logic of the latter. This also clearly shows in the thousands of Italian cooperatives providing social services (residential or not), in particular services intended for the handicapped, elderly people, drug-users and young people with family problems. In the United Kingdom as well, home-care cooperatives emerged in answer to state or market failures, in a specific context characterised by the rapid development of quasi-markets.

The border between the provision of social services and activities aiming to reintegrate persons excluded from the labour market is relatively blurred. Indeed, in several countries, social work or services for handicapped persons or persons with other difficulties evolved towards more productive activities. The latter then served as the basis for the creation of social enterprises offering temporary (or even stable) jobs. The case of Denmark provides a good illustration of this hybrid nature; in this country, social work, community development and productive activities are intertwined in various types of initiative such as “production communities”, “social residences” (*opholdssteder*) or “people’s high schools” (*folkehøjskoler*) – the two latter types being known for their capacity to deal with young people with social problems. In Sweden, since the state initiated a reform including the phasing out, during the 1980s, of the large mental health institutions, social work cooperatives have developed for the former patients of these institutions, as well as for handicapped persons. Although these cooperatives do not provide “traditional” jobs, they demonstrate an entrepreneurial spirit which is encouraged by cooperative local development agencies. In a very different context, Portuguese CERCIs (cooperatives for the training and rehabilitation of mentally handicapped children) were originally special schools; they gradually evolved, as their users grew up, acquiring an increasingly marked orientation towards production and job-creation.

In many cases, the border is not clear-cut either between social enterprises aiming at the occupational integration of handicapped persons and those targeting socially excluded persons (drug-users, prisoners, young drop-outs...). Social enterprises of the two types (and sometimes even mixing the two target groups) can be identified in Italy, Luxembourg, Greece and Spain, in various fields of activity. In the latter country, collection of waste and recycling activities are particularly important.

Many social enterprises offer stable jobs, but many others must be considered as linked to “transitional labour markets”; in other terms, these enterprises constitute a stage on the reintegration path towards the traditional labour market. For example, various initiatives in Germany (in particular those specifically termed “social enterprises” in three Länder) and Finn-

ish labour cooperatives (which provide jobs to their members by “subcontracting” their work to other employers) can be considered as transitional institutions receiving temporary support from public authorities.

Finally, we should also underline the participation of social enterprises to local development dynamics in disadvantaged areas. This is particularly true of organisations of the “ABS” type in the new Länder of the former East Germany, of agri-tourism cooperatives (managed by women in isolated rural regions) in Greece as well as of neighbourhood development/rehabilitation programmes in rural zones in the Netherlands. Sometimes, concerns for local development are predominant, as in Ireland, where a large array of initiatives in the area of proximity services as well as community enterprises would not have emerged without the mobilisation of local populations and the setting up of local partnerships.

The Central and Eastern European Countries

There has not been yet an in-depth study of the realities of social enterprises in the Central and Eastern European Countries (CEEC), comparable to the one conducted by EMES in the 15 countries which constituted the European Union prior to its enlargement in 2004. Nonetheless, based on an initial overview study carried out by EMES for the UNDP-BRC on social enterprise in CEE and the CIS³⁰ as well as other available information³¹, it is possible to highlight some general trends.

In contrast to the situation in Western Europe, several obstacles are slowing the growth of social enterprises in the CEEC³²:

- the dominance of the “transition myth” which, until now, induced policies highly reliant on the creation of a free market and failing to appreciate the value of “alternative” organisations and enterprises as *bona fide* forces for local and national development;
- the neo-liberal paradigm (espoused by the media, the elites and the politicians), dismissive of collective and solidarity values;
- cultural opposition to co-operatives and a belief that they are somehow politically suspect. In many countries, there is a negative perception of old co-operatives as organisations with ties to former Communist regimes – even though many of these organisations were actually created before the Communist era;
- an excessive dependence of social enterprises on donors, combined with a limited view of the role that alternative organisations can play. As regards associations, it appears that

³⁰ EMES European Research Network (2006).

³¹ Especially Borzaga and Spear (2004).

³² Borzaga and Galera (2004).

many NGOs are created, but they often suffer from two weaknesses. First, they are highly dependent on external donor agencies - especially American foundations - that tend to use them for their own purposes and significantly limit their autonomy. Second, while NGOs sometimes emerge as forces that are certainly associative, they are often less an authentic expression of civil society than the upshot of strategies linked to funding opportunities;

- a general lack of confidence in solidarity movements – the concept of solidarity being used primarily to describe an individual’s relationship with friends and family - and a view of economic activity as oriented towards the pursuit of personal gain, rather than as an activity with positive benefits for the community as a whole;
- the predominance of a “parochial” political culture inducing, among social economy actors, a tendency to limit their horizons to the pursuit of their immediate interests; the networking capacity of third sector organisations (be it among the various “families” of the third sector – associations, co-operatives, foundations – or within families) is low;
- the difficulty in mobilising the necessary resources.

However, despite the cultural, political and legal difficulties they face, both traditional co-operatives and the new generation of non-profit organisations display a real potential for growth. Indeed, several factors affect the third sector in a positive way: the legacy of the strong pre-soviet tradition of charitable organisations and co-operatives constitutes an asset for the third sector; the level of education of third sector leaders is high; all the countries covered by the EMES study display a capacity of creation of grassroots initiatives; and rural areas are characterised by strong social capital and local links³³.

The OECD’s Centre for Local Development³⁴ has noted that when co-operatives return to their roots, they can play an important role in regions with underdeveloped markets. The re-emergence of credit co-operatives in Lithuania bears testimony hereto. So does the example of Poland, where interesting co-operative initiatives have arisen in different areas, including credit, housing and agriculture. In Estonia, the co-operative sector, which took off in the 1990s, has now become a cornerstone of Estonia’s social economy, among others through the creation of the Estonian Union of Co-operative Housing Association which gathers more than 7000 organizations³⁵. New types of third sector organisations are also emerging in Central and Eastern Europe. Some of these can be seen as forms of social entrepreneurship, provided the latter is understood in a reasonably “flexible” way³⁶. These organisations are starting to provide services of general interest, redressing the failures of the social system. There are now

³³ EMES (2006:68).

³⁴ Borzaga and Galera (2004).

³⁵ Otsing (2004).

associations in all CEEC, and foundations in all except Latvia and Lithuania. A few countries have also created “open foundations”, which result from the convergence of some associations and foundations. The legal environment in CEEC indeed appears as rather favourable; some countries have even gone so far on the way to the legal recognition of social entrepreneurship as to create specific legal frameworks for social enterprises. In Hungary, for example, public interest companies (closely related in form to UK’s Community Interest Company) provide public services, while pursuing economic activities to raise funds for these services.

Poland, Slovenia, the Czech Republic and Lithuania all provide examples of recently adopted specific legal frameworks for social enterprises³⁷. In Poland, the Act on Social Employment (2003) and the Act on Employment Promotion and Institutions of the Labor Market (2004) already constituted a legal recognition of social entrepreneurship of low-income groups; further recognition was attained in June 2006 with the creation of a separate legal form for social co-operatives, whose aim is the social and occupational integration of jobless or handicapped people³⁸. In Slovenia, a specific form of income-generating non-profit organization has been introduced: the private not-for-profit institute. The latter is a legal entity performing activities in the field of education, science, culture, sports, health or social affairs; private not-for-profit institutes’ most important source of income is constituted by commercial activity on the market. The Czech law instituting the Public Benefit Company (which, as its name indicates, is committed to supply services of public benefit) and the Lithuanian law on social enterprises are not flawless, but they nonetheless both constitutes significant steps towards the legal and institutional recognition of social entrepreneurship in the CEEC.

In sum, despite the problems associated, inter alia, to the process of economic transition in which CEEC are engaged, social enterprises are showing significant growth potential. Co-operatives are regaining ground in some of their traditional roles, and the new associative models that have emerged in Eastern Europe confirm the relevance of the social enterprise model.

36 The EMES definition of the social enterprise has been adapted for the purpose of the study conducted in CEE and the CIS, in order to take into account the local contexts and specificities. The “adapted” definition, which includes three economic and three social criteria, states that social enterprises are characterised by an activity producing goods and/or selling services, a degree of autonomy, a trend towards paid work, an explicit aim to benefit the community or a specific group of people and a decision-making power not based on capital ownership; profit-maximising organisations are excluded (EMES 2006:61).

37 Although not all these laws use the term “social enterprise”, they do indeed refer to forms of entrepreneurship which might be termed “social entrepreneurship”. The already-mentioned EMES study provides an overview of the extent to which these forms of social enterprise correspond to the EMES ideal-type social enterprise (EMES 2006:64).

38 CECOP (2006).

6. Paving the way to a theory of social enterprise

In the last phase of its first study, the EMES Network took the initial steps towards the progressive development of a specific theory of social enterprise.³⁹ Bacchiega and Borzaga (2001) used the tools available in institutional organisation theory to highlight the innovative character of social enterprises. The characteristics defining the social enterprise are interpreted as forming an original system of incentives that takes into account the potentially conflicting objectives pursued by the various categories of stakeholders. Evers (2001) developed a more socio-political analysis to demonstrate that such a “multi-stakeholder, multiple-goal” structure is more easily understood if we make use of the concept of “social capital”. For Evers, creating social capital can also constitute an explicit objective of organisations such as social enterprises. Laville and Nyssens (2001) came up with elements for an integrated theory of an “ideal type” of social enterprises, combining the economic, social and political dimensions of these enterprises. Like Evers, they emphasise the role of social capital, which is mobilised and reproduced in specific forms. In addition, they stress the particularly hybrid and composite nature of social enterprises’ resources, viewing this as a major asset of these organisations to resist the trend toward “institutional isomorphism” that threatens all social economy organisations. Lastly, Borzaga and Solari (2001) explored the main management challenges that social enterprise managers and members face. They also considered governance models possibly specific to social enterprises.

Theoretically, the social enterprise concept could also point the way toward a more integrated approach to the entire social economy. As a matter of fact, when apprehending the social economy, two sources of tension appear as recurrent and difficult to overcome. One source of tension originates in the gap between enterprises offering their entire output for sale on the market (as do most co-operatives in Belgium), and associations whose activities do not have a strong economic character (such as youth movement activities) and whose resources are totally non-market, or even non-monetary resources. A second tension exists between so-called mutual interest organisations (co-operatives, mutual societies and a large number of associations) which, at least in principle, aim to serve their members, and general interest organisations, serving the broader community (such as organisations fighting poverty and exclusion, or those involved in development co-operation, environmental protection and so on).

These two sources of tension are partly illustrated in diagram 1. The first source of tension is represented by the coexistence of two completely separate spheres: one sphere represents the co-operative tradition (which generated specific literature and schools of thought), while

³⁹ See the second part of the work edited by Borzaga and Defourny (2001).

the other sphere represents the tradition of associative initiatives and movements (which has also inspired numerous sociologists and political scientists and found particular impetus in the North-American research works on non-profit organisations). The second source of tension is more difficult to depict: it is found within each of the two spheres, where the mutual interest organisations are rather located either on the extreme left or on the extreme right of the diagram, whereas general interest organisations are rather located in the area towards the centre.

The unifying role of the social enterprise concept resides primarily in the fact that it generates mutual attraction between the two spheres. It accomplishes this by attaching itself to certain organisations within each sphere; these organisations are then drawn to and included into a single group of organisations, because they are, in the last analysis, very close to each other and whether they choose a co-operative legal form or an associative legal form depends primarily on the legal mechanisms provided by national legislations.

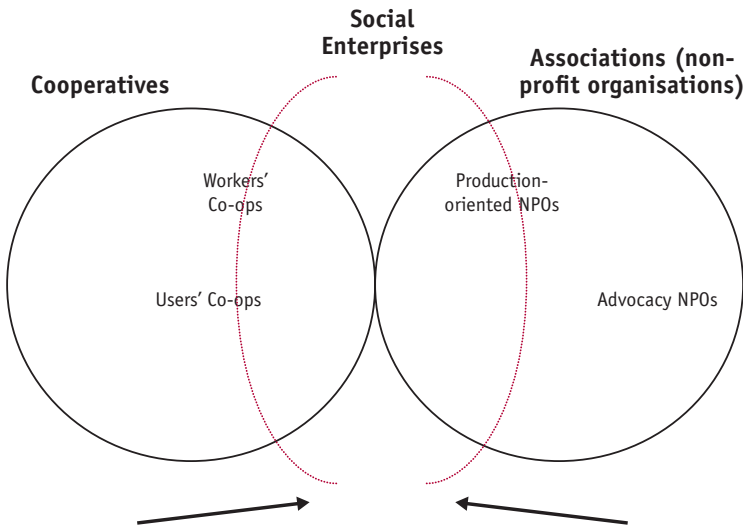


Figure 1 – Social enterprises, at the crossroads of the co-operative and the non-profit sectors

We can also note that social enterprises seem closer to workers’ cooperatives than to traditional (often very large) users’ co-ops, as demonstrated by the examples of labour cooperatives in Finland, agri-tourism cooperatives in Greece or home-care cooperatives in the UK. However, some characteristics of social enterprises distinguish them from traditional workers’ cooperatives; for example, their membership often brings together various types of stakeholders, and they aim, more than workers’ cooperatives do, to benefit the community at large.

Lastly, by going beyond the two spheres, the dotted lines suggest yet another point to be considered: although most social enterprises take the form of cooperatives or associations, they can also develop within the framework of other legal forms. In Belgium, this is the case of some companies with a social purpose, which chose the legal form of company limited by share or limited-liability company rather than a cooperative legal form. This is even much truer in some other countries that have designed completely separate legal frameworks for social enterprises, such as the new “community interest company” in the United Kingdom.

CONCLUSIONS

We hope to have demonstrated that the concept of social enterprise has not replaced existing third sector concepts and is not competing with them; rather, it has enriched them, especially the concept of social economy, which has always embraced co-operatives and associations.⁴⁰ The concept of social enterprise even contributes, as we have just seen, to better “linking” together the various components of the social economy (co-operatives, mutual societies and associations), which are sometimes juxtaposed in a somehow formal and static way. Finally, while there has never been a shortage of socio-political analysis of the social economy, there is still much to be done as regards the economic analysis of the sector. In recent years, significant progress has been made at the level of economic statistics.⁴¹ Important steps have also been taken to apprehend the management challenges specific to the third sector, as indicated by the development of training programmes on this subject. In the same vein, the concept of social enterprise has emerged as an indispensable building block of the social economy. It draws attention to the fact that social innovation often involves economic risks, and that entrepreneurship, so vital in deprived areas, can manifest itself in many ways.

To conclude, the CEE countries are helping to build the European social enterprise of tomorrow, through their involvement in the crux of the academic debate on the social economy, and inasmuch as they offer vast scope for social entrepreneurship. Western analyses must guard against taking the easy approach of applying established analytical models to circumstances that have been influenced by a totally different socio-economic and political history. In this sense, CEE countries represent both a challenge and a promise of enrichment for the researchers and the field actors interested in new entrepreneurial dynamics within the social economy.

⁴⁰ As A. Gueslin (1987) has so ably demonstrated, in 1900 this was already apparent to Charles Gide.

⁴¹ Especially as part of the vast international study on the non-profit sector co-ordinated by the Johns Hopkins University. In Belgium, the pioneering role in this area was played by the first satellite account of non-profit institutions, published by the National Bank of Belgium in March 2004.

Bibliography

- Bacchiega, A. and Borzaga, C. (2001) "Social Enterprises as Incentive Structures: an Economic Analysis", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp. 273-94.
- Badelt, Ch. (1997) "Entrepreneurship Theories of the Non-Profit Sector", *Voluntas*, vol. 8, no 2, pp. 162-78.
- Bornstein D. (2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, New York: Oxford University Press.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) (2001) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge (paperback edition: 2004).
- Borzaga, C. and Galera, G. (2004) "Social Economy in Transition Economies: Realities and Perspectives", Discussion Paper presented at the First Meeting of the Scientific Group on Social Economy and Social Innovation of the OECD Centre for Local Development, Trento, Italy.
- Borzaga, C. and Santuari, A. (2001) "Italy: from Traditional Co-operatives to Innovative Social Enterprises", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp. 166-81.
- Borzaga, C. and Solari, L. (2001) "Management Challenges for Social Enterprises", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp. 333-49.
- Borzaga, C. and Spear, R. (2004) *Trends and Challenges for Co-operatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento: Edizioni31.
- CECOP (2006) *Social enterprises and worker cooperatives: Comparing models of corporate governance and social inclusion*, CECOP European Seminar, Manchester, November 9, 2006.
- Davister, C., Defourny, J. and Grégoire, O. (2004) "Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union Européenne : un aperçu général", *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives (RECMA)*, no 293, pp. 24-50. (English and French versions published in the *EMES Working Papers Series*: www.emes.net)
- Dees, J. G. (1998) "The Meaning of Social Entrepreneurship", Stanford University, miméo.
- Dees, J. G. & Anderson B.B. (2006), "Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought" in *Research on Social Entrepreneurship ARNOVA Occasional Paper Series*, vol.1, no 3, pp. 39-66.
- Defourny, J. (ed.) (1994) *Développer l'entreprise sociale*, Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Defourny, J. (2001) "From Third Sector to Social Enterprise", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp. 1-28.
- Defourny, J., Favreau, L. and Laville, J.-L. (eds) (1998) *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*, Paris: Desclée de Brouwer.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (2001) "Belgium: Social Enterprises in Community Services", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp.47-64.
- Drapéri, J.-F. (2003) "L'entreprise sociale en France, entre économie sociale et action sociale" in *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives (RECMA)*, n° 288, pp. 48-66.

ECOTEC (2003) "Guidance on Mapping Social Enterprise", Final Report to the DTI Social Enterprise Unit, London. (www.dti.gov.uk/socialenterprise/news-mapping.htm).

EMES Network (1997, 1998, 1999) "The Emergence of Social Enterprises. A New Answer to Social Exclusion in Europe", Semestrial Progress Reports to the European Commission.

European Research Network (2006) *Study on Promoting the Role of Social Enterprises in CEE and the CIS*, Initial Overview Study for the UNDP-BRC (Bratislava Regional Centre)

Evers, A. (2001) "The Significance of Social Capital in the Multiple Goal and Resource Structure of Social Enterprise", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp. 296-311.

Evers, A. and Laville, J.-L. (eds) (2004) *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

Gueslin, A. (1987) *L'invention de l'économie sociale*, Paris: Economica.

DTI (2002) "Social Enterprise. A Strategy for Success", Department of Trade and Industry, London. (www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm)

Laville, J.-L. and Nyssens, M. (2001) "The Social Enterprise: Towards a Theoretical Socio-Economic Approach" in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York: Routledge, pp. 312-32.

Laville, J.-L. and Nyssens, M. (eds) (2001) *Les services sociaux entre associations, Etat et marché*, Paris: La Découverte et Syros.

Laville, J.-L. and Sainsaulieu, R. (eds) (1997) *Sociologie de l'association*, Paris: Desclée de Brouwer.

Nyssens, M. (ed.), (2006) *Social Enterprise - At the crossroads of market, public policies and civil society*, London and New York: Routledge.

OCDE (1999) *Les entreprises sociales*, Programme LEED, Paris: OCDE.

Otsing, M. (2004) "How to Develop a Co-operative Movement. The case of co-operative housing in Estonia", in Borzaga, C. and Spear, R. (eds) *Trends and Challenges for Co-operatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento: Edizioni31.

Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development*, 3d printing, 1963, New York: Oxford University Press.

Skloot E. (1983), "Should Not-for-profits Go into Business", *Harvard Business Review*, 61 (1), pp. 20-27.

Skloot E. (1987), "Enterprise and Commerce in Non-profit Organizations" in W.W. Powell (ed.), *The Non-profit Sector: a Research Handbook*, New Haven, CT: Yale University Press.

Spear, R. and Bidet, E. (2003) "The Role of Social Enterprise in European Labour Markets", *Working Papers Series*, Liège: EMES European Research Network, no 03/10.

Young, D. (1983) *If Not for Profit, for What?*, Lexington, Mass.: Lexington Books.

Young, D. (2001) "Social Enterprises in the United States: Alternate Identities and Forms", Paper presented at an International Conference on Social Enterprise, University of Trento.

Collegium

RÉFLEXIONS DU CONSEIL NATIONAL DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ
ÉCONOMIQUE

Jacques Dughera

1.Présentation du Conseil national de l'insertion par l'activité économique

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), créé par la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 est placé auprès du Premier ministre. Présidé par une personnalité indépendante (Claude Alphandery), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et la Direction générale de l'action sociale assument la vice présidence du CNIAE.

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique, à la demande du Gouvernement et notamment du ministre chargé de l'emploi également en France ministre chargé des finances et du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, assure :

- Une fonction de **conseil et de veille** sur les politiques de l'emploi et de l'insertion des personnes durablement éloignées de l'emploi.
- Une fonction **de concertation** entre les acteurs concourant ainsi au développement et à la consolidation du secteur professionnel de l'insertion par l'activité économique.
- Une fonction de **représentation institutionnelle du secteur** dans différentes instances nationales et réunions ou groupes de travail spécialisés.
- Une fonction de **recherche développement** grâce à un programme d'études action, co-financé par les administrations centrales, la caisse des dépôts et consignations (CDC) et le Fonds social européen. Le budget annuel de ce programme est de l'ordre de 250 000 à 300 000 euros.

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique est composé de 42 membres désignés pour trois ans par le Premier ministre :

- 10 membres en qualité de représentants des ministres de l'Emploi, de l'Action sociale, du Budget, de la Justice, de l'Intérieur, de l'Aménagement du territoire, de l'Innovation sociale et de l'Économie sociale, du Commerce et de l'artisanat, de la Ville et de l'Agence nationale pour l'emploi.
- 12 membres en qualité de personnes qualifiées et de représentants des réseaux associatifs nationaux dont ceux de l'insertion par l'activité économique (Association nationale des acteurs du chantier école, Fédération COORACE, Comité national des entreprises d'insertion, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, Comité national de liaison des régies de quartier, Comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, Union nationale inter-fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux).

rappel des principales SIAE

Plusieurs types de structures composent le secteur de l'IAE :

- Des structures qui mettent à disposition de particuliers, de collectivités territoriales, d'associations ou d'entreprises pour des durées brèves des salariés dont les difficultés ne les empêchent pas d'être capables néanmoins d'une certaine autonomie et de travailler en milieu ordinaire sans encadrement social permanent sur leur lieu de travail.
 - » Les Associations Intermédiaires (A.I.), créées en 1987, ont pour objet l'embauche et la mise à disposition auprès des particuliers, des associations, des collectivités locales et, dans certaines conditions, auprès d'entreprises, à titre onéreux mais à but non lucratif, d'une main d'œuvre constituée de personnes sans emploi ou de travailleurs précaires, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. L'activité de mise à disposition de personnel sert de support économique à divers objectifs qui vont de l'évaluation des compétences à la validation d'un projet professionnel. C'est pourquoi elles interviennent dans des secteurs et auprès d'employeurs variés. Ancrées dans l'économie marchande, elles ont particulièrement présentes dans les services aux particuliers (53% de leur activité en 2005). Elles ont un rôle important à jouer dans le développement de ce secteur, lequel est subordonné à la formation d'une main d'œuvre qualifiée. Elles ne doivent cependant pas s'y enfermer, leur atout résidant, en tant que SIAE, dans la diversité de leur offre d'emploi.
 - » Les entreprises de travail temporaire d'insertion (E.T.T.I) créées en 1994, interviennent dans les cadre juridique et réglementaire du travail temporaire, notamment en ce qui concerne la garantie bancaire et l'application du principe de parité de traitement entre l'intérimaire et le salarié remplacé (salaire de référence, primes, accès aux avantages collectifs).

Elles embauchent et mettent à la disposition d'entreprises clientes grâce à des missions d'intérim des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, validées par l'ANPE au travers de l'agrément.

Elles construisent ainsi des parcours d'insertion par l'emploi et la formation (au travers de l'OPCA de branche)

Leur conventionnement avec l'Etat implique une obligation de moyens, notamment d'accompagnement social et professionnel.

- » Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, sont nés il y a une dizaine d'années à l'initiative d'employeurs désireux de mutualiser des parcours d'insertion et de formation pour résoudre leurs problèmes de recrutement. Le personnel non qualifié, présentant des difficultés d'insertion est alors généralement mis à disposition de leurs adhérents sur une longue période pour le qualifier.
- Des structures qui proposent un encadrement collectif du travail de salariés embauchés

pour des durées de contrat plus importantes et des durées de travail hebdomadaire généralement plus longues :

- » Les entreprises d'insertion (E.I.), reconnues dès 1985, se situent dans l'économie marchande. Elles sont confrontées aux mêmes obligations commerciales, juridiques, fiscales et sociales (TVA, impôt sur les sociétés, cotisations sociales) que toute entreprise. Elles doivent présenter toute garantie de viabilité économique et peuvent adopter toute forme juridique (société anonyme, société à responsabilité limitée – coopérative ou non – ou d'une association régie par la loi de 1901). Pour une période nécessairement limitée, elles embauchent des personnes en difficulté dans le cadre d'un contrat de travail afin de leur permettre de s'adapter ou de se réadapter à l'activité professionnelle. Cette embauche ne donne droit aux financements de l'Etat qu'après validation par un agrément délivré par l'ANPE. Elles revendiquent leur positionnement au sein d'une économie concurrentielle.

Dans le cadre d'une activité de production et de commercialisation de biens ou de services, les E.I. mettent en place les outils et les méthodes nécessaires à l'élaboration d'un projet professionnel et à l'acquisition d'expériences et de connaissances déterminantes dans l'accès au marché du travail classique. Elles ont tissé des alliances avec les branches professionnelles.

- » Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) développent des activités présentant un caractère d'utilité sociale y compris en produisant des biens et des services en vue de leur commercialisation. La mise au travail est obligatoirement réalisée sur des actions collectives. Ils recrutent généralement des personnes sur des contrats aidés du secteur non marchand (CES et CEC puis CAE et CA créés par le plan de cohésion sociale)
- » Les durées de travail et les durées des contrats sont celles définies pour les contrats aidés.
- » Les régies de quartier nées à Roubaix, voici plus de 25 ans, sont une forme originale d'association des habitants, des pouvoirs publics et des bailleurs sociaux. Elles visent à maintenir et reconstruire la citoyenneté, à développer l'éducation populaire et à procurer du travail aux habitants de ces quartiers. Elles peuvent être conventionnées comme entreprises d'insertion, mettre en place des ateliers et chantiers d'insertion ou créer des activités pérennes notamment dans les services de proximité, embauchant des personnes sous statut de droit commun.

Près de 5 000 Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) ont embauché en 2005, en France, pour des durées de travail variables environ 230 000 personnes, la plupart en grande difficulté d'insertion sociale, avec l'appui de quelques milliers de salariés permanents (de l'ordre de 17 000 ETP).

- 10 membres en qualité d'élus, 5 élus proposés par les ministres chargés de l'emploi et de l'action sociale, 5 élus proposés par les associations d'élus (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France, Assemblée des communautés de France, Alliance villes emploi).
- 10 membres en qualité de représentants des organisations syndicales de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, CGT-FO) et des organisations professionnelles d'employeurs (CGPME, MEDEF, FNSEA, UNAPL, UPA).

La permanence et la coordination des travaux du Conseil national de l'insertion par l'activité économique sont assurées par un bureau d'une quinzaine de membres qui se réunit mensuellement.

Le secrétariat général du Conseil est composé de 4 personnes.

Cette instance est un exemple assez abouti de partenariat public privé, non dans le champ de la mise en oeuvre d'une politique publique, mais bien dans le champ de la conception et suivi d'une politique publique de retour à l'emploi.

2. Les fonctions d'un Conseil national

- donner un avis indépendant au Gouvernement et assurer un suivi de ces avis
- être une force d'expertise
- être un lieu de confrontations de réflexions et d'idées
- être un lieu d'alerte.

a) Donner un avis indépendant et en assurer le suivi :

c'est la première des missions confiées au Conseil national

Il ne s'agit pas uniquement de produire un avis, il s'agit d'en suivre l'application.

La production de l'avis doit être :

- **Suffisamment à temps** pour être d'une quelconque utilité par rapport à la procédure législative, c'est-à-dire ni trop tôt lorsque les principes ne sont pas suffisamment posés ni trop tard lorsqu'il est difficile de revenir sur des textes qui ont fait l'objet des saisines juridiques nécessaires et préalables et que seule la représentation élue peut modifier. Le moment de la saisine est très important : suivant les périodes, le CNIAE peut ne pas être saisi suffisamment en amont des projets de loi ou des plans ou même de ne pas être saisi du tout.
- **Suffisamment consensuelle** pour relater une opinion communément partagée qui aura une influence certaine. Il faut noter le positionnement particulier du collège des administrations centrales qui utilise son droit de réserve par rapport aux ministres. Le consensus se recherche d'abord auprès des autres collèges (partenaires sociaux, associations ou personnalités qualifiées, élus et associations d'élus) .
- **Suffisamment précise** pour introduire de véritables inflexions dans le projet de loi ou de texte.
- **Suffisamment précise aussi pour en assurer le suivi.**
L'absence de suivi de sa saisine par le ministre commanditaire ou l'absence de reprise des avis donnent aux membres des conseils le sentiment que leur travail n'est pas utilisé comme il devrait l'être

La précision dépend alors de la force d'expertise que représente le Conseil

b) Etre une force expertise

- la composition très diversifiée du Conseil est déjà en soi une richesse qui démontre une capacité d'expertise collective.
- cette capacité peut être décuplée par la connaissance accumulée dans le cadre du programme de travail du Conseil. A titre d'exemple, le CNIAE conduit depuis 2003 des études

d'impact de l'IAE en région. Ces études action ont pour objectif de déterminer la performance globale des structures d'insertion, notamment en calculant les richesses produites par ces entreprises sociales et les coûts évités qu'elles procurent aux budgets publics,

rappel de l'Impact macro économique de l'IAE en région		
	344 SIAE en Pays de Loire (2002) (en millions d'euros)	201 SIAE en Aquitaine (2004) (en millions d'euros)
Dépenses pour le territoire		
financement de l'Etat	23,7	13,7
exonération de cotisations sociale	7,4	7,2
financement des collectivités territoriales	14	7,3
Recettes pour le territoire		
Coûts évités	69	63
Apport des SIAE en matière fiscale et sociale (cotisations patronales, impôts et taxes)	18,4	14,8
TOTAL : gain net (dépenses moins recettes)	42,3	49,7

deux conclusions importantes ressortent de ce tableau :

- **Les financements publics de l'IAE sont en général répartis entre 60%/65% environ pour l'Etat et 35/40% environ pour l'ensemble des collectivités territoriales. Mais il n faut pas oublier que ces modèles économiques variés reposent sur une mixité des ressources. Pour répondre à ces missions d'intérêt général, tout en étant viables économiquement, les SIAE mobilisent, bien que de manière encore modeste, des ressources diverses** qui complètent celles issues du marché et du financement public : une épargne solidaire en forte expansion, due notamment au développement de l'épargne salariale, des soutiens divers venant des comités d'entreprise, du mécénat d'entreprises. Enfin, pour certaines, elles mobilisent une contribution significative des bénévoles et peuvent recevoir de nombreux dons des particuliers (en argent ou en nature).

Ces ressources hybrides représentent des apports financiers importants et surtout marquent la

mixité de ce secteur : présentant une double valeur ajoutée économique et sociale, il se distingue en effet tant de l'économie de marché que de l'économie administrée tout en fonctionnant de façon fortement imbriquée avec l'une et l'autre.

Ces structures peuvent, pour certaines d'entre elles, devenir un modèle et une référence pour l'économie classique, sans être alternatives, tout en respectant les règles du marché. Les caractéristiques de leur encadrement et l'origine du recrutement de leurs salariés devraient les tourner en effet vers des modes originaux d'organisation du travail, de relations avec les salariés et les tiers, vers des formes particulières de gouvernance. **Elles font partie intégrante de l'économie plurielle.**

- **L'IAE est un investissement socialement responsable**

Si l'on prend en compte à la fois les recettes fiscales et sociales produites et les coûts évités (indemnités, allocations, soins...), l'IAE n'est pas une charge pour l'économie nationale mais un investissement socialement responsable et (en intégrant l'ensemble des facteurs) assurant à la collectivité un retour sur investissement.

Ces structures qui constituent de véritables entreprises solidaires ont acquis un savoir-faire éprouvé dans l'accompagnement de personnes éloignées de l'emploi et, parfois, dans leur qualification et leur formation. Cet accompagnement a des effets positifs majeurs sur le tissu social de certains quartiers ou zones déshéritées. Ces initiatives génèrent en outre d'importantes économies sur le volume des transferts sociaux, en contribuant au retour vers l'emploi « ordinaire » d'une proportion importante des personnes accueillies et accompagnées dans les structures d'insertion mais aussi la resocialisation de celles-ci sur d'autres plans que le travail.

Ces structures d'insertion par l'activité économique aux statuts divers développent également une valeur ajoutée strictement économique, contribuant à la croissance nationale. La majeure partie exerce en effet une activité dans le bâtiment, les métiers de l'environnement, les services aux personnes et les services d'utilité sociale. Leur valeur ajoutée ne réside donc pas seulement dans le service social qu'elles rendent et dont la rentabilité économique est avérée, mais dans la création de biens et de services, dans des conditions d'exercice différentes.

Nombre de ces structures d'insertion par l'activité économique exercent un rôle significatif dans l'économie locale. Dans certaines zones rurales ou industrielles dévitalisées, elles représentent parfois l'une des rares sources de création ou de maintien d'emplois productifs. Ailleurs, elles peuvent former et constituer un vivier de recrutements pour des entreprises locales, notamment les PME en tension de main d'œuvre. Elles peuvent aussi explorer et conduire

au développement de nouvelles niches d'activité, de nouveaux services dans une logique de responsabilité sociale. Présentes sur tout le territoire, elles constituent un gisement d'emplois de proximité et développent donc une certaine capacité de résistance, d'adaptation ou une réponse alternative des territoires atteints par les pressions du marché. Source et appui d'une politique locale d'emploi, l'Insertion par l'Activité Economique a enfin souvent été à l'origine d'un mode nouveau de dialogue et de régulation politique locale, à l'initiative d'élus dans de nombreux territoires.

Impact en matière de retour à l'emploi

Taux de retour à l'emploi (moyenne de l'IAE)	Pays de Loire (2002)	Aquitaine (2004)
	45,9% (dont 12,9% de CDI et 24,8% de CDD. De plus, les sorties vers une formation se montent à 7,1% du total.)	42% (Plus d'une personne sur deux accède à un emploi ou s'engage dans une démarche de création ou de formation à l'issue d'un parcours dans une SIAE)

Impact en matière sociale et sociétale

salariés	Pays de Loire (2002)	Aquitaine (2004)
Nombre de salariés	23 110	12 000
Situations des salariés		
- absence de formation	61% des salariés	47% des salariés
- absence de qualification		40% des salariés
- absence de mobilité	43 % des salariés	35% des salariés
- santé hors addiction	32% des salariés	
Impact (base déclarative)	Amélioration en termes d'isolement social et de formation pour un tiers des salariés, pour une personne sur 5 en termes de mobilité, une personne sur 6 en termes de souffrance psychique, santé hors addiction et surendettement.	Amélioration en termes de formation, de qualification, de rupture familiale, apports très différents selon les SIAE.

Il faut noter que le taux d'équipement de l'offre d'insertion est très variable selon les territoires. En Aquitaine, par exemple, l'IAE permet d'offrir une opportunité d'emploi pour trois demandeurs d'emploi de longue durée en Dordogne et une opportunité pour 5 demandeurs d'emploi de longue durée en Gironde. La moyenne est environ une offre pour 3 demandeurs. Les chiffres sont à peu près équivalents en Pays de Loire.

Une offre d'insertion pour quatre allocataires du RMI est un ratio moyen.

Impact sur l'accueil des personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle

	Pays de Loire	Aquitaine
Nombre de personnes accueillies	30 908	16 187
Nombre de salariés	23 110	12 000
ratio	1,33	1,54

Cette fonction est en développement.

Impact vu par les salariés en parcours d'insertion

L'étude action en Aquitaine a fait une large place à la mesure de cet impact vu par les salariés en parcours d'insertion. Il est alors intéressant de noter que ces salariés attendent des améliorations sur des thèmes qui relèvent très peu des dispositifs (confiance en soi, retour à un équilibre personnel, autonomie, apport de contacts, contacts moins tendus avec les autres, allongement de l'horizon temporel, résolution de problèmes matériels personnels). Il faut également noter que si la séquence en structure d'insertion est appréciée au point de remettre en cause la notion de sas, le parcours est décrit de manière très négative.

Ces études ont permis d'alimenter la réflexion d'un groupe expert du Conseil national qui a produit courant octobre 2007 **un rapport « lever les obstacles aux promesses de l'IAE »** visant à transformer l'IAE.

Ce rapport est l'une des bases du travail du Grenelle de l'insertion lancé en novembre 2007 à Grenoble et qui s'achèvera fin mai.

c) Etre un lieu de confrontation d'idées et de réflexions

L'IAE ne doit pas être considérée comme un simple outil de lutte contre le chômage mais plus fondamentalement comme un outil privilégié de lutte contre l'exclusion.

Il appartient sans doute aux entrepreneurs sociaux d'accroître la lisibilité de leurs interventions, d'en faire mieux connaître les succès et les difficultés. Il est nécessaire de faire clairement apparaître le capital de confiance ainsi créé et l'investissement durable et socialement responsable qu'elle représente pour la puissance publique et les entreprises.

C'est le rôle du Conseil de faciliter cette prise de conscience tout en tenant compte des questions nouvelles qui se posent au secteur. Je souhaite pointer trois questions sans être exhaustif

- L'évolution du cadre d'intervention de ces activités
 - l'évolution des financements
 - la prégnance des politiques communautaires
-
- **l'évolution du cadre d'intervention des SIAE en France**

La décentralisation des compétences de l'Etat est la première tendance lourde qui affecte le secteur de l'IAE. Depuis longtemps, l'IAE a ancré son action dans le dialogue et la coopération avec les collectivités locales. Mais le partage des compétences entre les diverses catégories de collectivités territoriales, principalement l'aide économique et la formation professionnelle aux régions, l'action sociale et la prise en charge du RMI par les départements, complique l'exercice de la double vocation de l'IAE à la fois économique et sociale. Pour construire le parcours des personnes accueillies tout en assurant la viabilité économique de leurs activités, les SIAE doivent s'adresser dorénavant à plusieurs interlocuteurs, dont les stratégies ne sont pas nécessairement convergentes ni cohérentes au cours du temps et ne permettent pas toujours d'assurer une véritable sécurité des trajectoires des personnes accueillies et recrutées entre l'activité et la formation. En l'absence d'une régulation forte du niveau central, ces évolutions, si elles étaient poursuivies, risqueraient d'obérer l'efficacité de l'action conduite et de creuser les inégalités d'accès aux structures d'insertion (d'ores et déjà significatives entre la Région parisienne et les autres régions, et à l'intérieur des régions entre les zones rurales et urbaines).

Ces évolutions peuvent faire peser des menaces sérieuses sur l'évolution des ressources publiques allouées actuellement à l'IAE, déjà insuffisantes au regard des besoins.

La transformation du modèle de protection sociale et du traitement du chômage est la deuxième tendance lourde.

Au-delà de ces évolutions portant sur le cadre de l'intervention publique, on peut également s'interroger sur les effets à venir des probables transformations du modèle même de protection sociale et de traitement du chômage.

Ce modèle semble devoir se restructurer autour de trois principes qui font système :

- le développement de politiques actives de l'emploi, initié par le CIRMA et le contrat d'avenir dans le champ du traitement social, prolongé par le revenu de solidarité active qui modifient les obligations réciproques des acteurs publics et des demandeurs d'emploi et postulent un retour rapide dans l'emploi,
- le développement du concept de flexicurité, qui conduit à rechercher de nouveaux compromis entre flexibilité du marché du travail (mise en place du contrat unique de travail notamment) et garanties apportées au salarié (droits portables attachés à la personne),
- la recherche de sécurisation des parcours professionnels, rendue nécessaire par une plus grande flexibilité de l'emploi, les logiques d'externalisation et les risques de précarité qui en découlent. Cette sécurisation devrait conjuguer notamment un accompagnement renforcé à l'emploi et des exigences accrues de qualification.

La modification des statuts des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux, la redéfinition de la notion même de parcours, la mise en concurrence des opérateurs de l'accompagnement des personnes en difficulté dont les demandeurs d'emploi, les risques de disparition des mécanismes d'intéressement dans une politique d'activation, l'impératif d'articuler la formation avec la mise en activité sont autant de facteurs qui pèsent et pèseront sur le fonctionnement, voire sur les finalités même de l'IAE.

La démographie, le vieillissement de la population, l'allongement de la scolarité sont de nature à conférer à l'IAE une place encore plus importante dans la politique de l'emploi et de l'insertion.

- **l'évolution des financements publics**

Un financement public hétérogène dont le volume n'est pas à la hauteur des enjeux.

La dépense publique de l'emploi est avant tout orientée sur les exonérations de cotisations sociales, sur la prime pour l'emploi et sur le traitement social du chômage. Elle vise à toucher le plus grand nombre de bénéficiaires. Elle n'impose pas de ciblage particuliers sur les personnes les plus défavorisées.

Actuellement, ce sont environ 300 000 personnes qui bénéficient de l'offre de service des structures d'insertion. Fin 2003, le nombre d'allocataires de minima sociaux était de **3,3 millions de personnes, 6 millions de personnes** en incluant les ayants droit (enfants et

conjointes des bénéficiaires).

Un financement de l'Etat dont le volume ne répond pas aux capacités d'activité des SIAE. Ce financement public a certes connu une revalorisation significative en 2005 par rapport aux années antérieures.

Les crédits inscrits et consommés ont évolué de la manière suivante : (en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total LFI	114*	139*	172*	190*	177*	172*	213**	220**	223**	222**
Total exécution	124	119	128	167	153					

* en intégrant les exonérations spécifiques aux EI et ETTI

** hors exonération de droit commun et exonération AI

Même si la dotation aux entreprise d'insertion évolue positivement (138,41 millions d'euros en 2006 et 140,6 millions d'euros en 2007), les financements aux postes dans les entreprises d'insertion ne sont pas entièrement satisfaisants notamment en raison de l'inexistence d'un dispositif annuel de revalorisation (avec un système d'indexation).

Les entreprises d'insertion qui ont répondu aux attentes du législateur (l'objectif des 15 000 postes, fixé par la loi de programmation de cohésion sociale est atteint, un an avant l'échéance) sont désormais confrontées à une insuffisance de postes d'insertion.

Le montant des financements de l'Etat à l'accompagnement pour les ACI, les AI et les GEIQ est insuffisant. Il oblige notamment les ACI à rechercher des ressources complémentaires dans les contrats aidés. Cependant, aucune statistique globale ne permet une appréciation rigoureuse de son impact sur l'IAE. De surcroît, le niveau de ce financement a baissé depuis la disparition des anciens contrats aidés (CES et CEC), les nouveaux contrats étant plus coûteux pour les employeurs et de nouvelles réductions sont programmées dans le projet de loi de finances 2008.

Les interrogations actuelles sur le maintien de l'appui spécifique individualisé (ASI) au profit notamment des SIAE créent de nouvelles inquiétudes sur le volume du financement de l'Etat. Cette mesure permet en effet d'accompagner des personnes en amont de la mise au travail, lorsque leurs difficultés sont telles qu'elles ne peuvent, sans avoir au préalable commencé à les résoudre, reprendre la moindre activité. Les AI qui réalisent de nombreux accueils, notamment sur les territoires ruraux, utilisent fréquemment l'ASI.

Un financement des collectivités territoriales inégal suivant les territoires et le type de collectivité

Les interventions de collectivités territoriales sont très hétérogènes ; elles peuvent être inexistantes sur certains territoires, décisives ailleurs, sans réelle coordination entre elles, sauf exception. Il n'est pas sain que la disparité des financements publics locaux attribués pour le recrutement de salariés des SIAE crée des effets d'aubaine. Il n'est pas en effet rare que les allocataires du RMI d'un département soient traités de manière plus ou moins favorable selon la générosité ou non du Conseil général. Enfin, le financement des collectivités territoriales dont on peut pressentir qu'il est important est insuffisamment recensé et connu. On peut penser qu'il est appelé à se développer.

Les PLIE, financés par les collectivités locales et le FSE, concourent au plan financier et opérationnel, au suivi des parcours en finançant, au sein de l'IAE, des référents de parcours et d'étapes. Ils contribuent à une meilleure lisibilité de ces parcours.

Un apport communautaire à l'IAE appelé à diminuer

La réduction annoncée des **dotations des fonds structurels** touchera fortement l'IAE et les PLIE, même si les orientations du programme opérationnel font une priorité de leur maintien. Cette difficulté s'ajoutera aux dysfonctionnements du FSE en France qui aboutit à une sous consommation des enveloppes et à un ciblage défavorable à l'innovation et aux petites structures.

Le grand vide du financement de la formation des salariés en parcours d'insertion

Le financement de la formation des salariés en parcours d'insertion dans les SIAE repose essentiellement sur le droit commun. La loi affirme ainsi, par exemple, l'obligation de formation pour les signataires des nouveaux contrats aidés issus de la loi de cohésion sociale mais elle renvoie aux dispositifs de droit commun, notamment professionnels ou régionaux pour leur financement. Cette situation est notoirement insuffisante et insatisfaisante.

En effet, il est fréquent que ces salariés ne soient pas éligibles, compte tenu de la nature des contrats de travail ou des durées de contrats dont ils bénéficient (c'est notamment les cas des salariés mis à disposition par les associations intermédiaires pour lesquels une cotisation est versée, sans aucun retour FONGECIF). En toute équité, le mécanisme même de cette contribution devrait être remis à plat.

Il apparaît particulièrement paradoxal que des moyens particuliers ne soient pas attachés aux salariés en parcours d'insertion alors même que leur situation décrit un besoin criant de professionnalisation. Près des 2/3 des salariés en parcours d'insertion sont de niveau V, V BIS ou VI.

Le montant du financement public à la formation dans les SIAE est de surcroît difficile à évaluer. Aucune étude globale n'existe à notre connaissance sur l'apport des conseils régionaux aux salariés en parcours d'insertion dans les SIAE. Même si certains conseils régionaux font un effort (ou faisaient à travers les contrats de plan Etat Région) en faveur des SIAE, les moyens restent très inférieurs aux besoins.

Un financement dont l'instabilité et la complexité sont préjudiciables au développement du secteur.

Le caractère instable et non durable des contrats de travail

La succession des différents contrats aidés, Gouvernement après Gouvernement, en est une illustration emblématique. L'évolution des modalités et des conditions de mise en oeuvre en est une autre. Ces contrats aidés ont ainsi été modifiés à plusieurs reprises par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, ensuite par la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Ils sont à nouveau en cours d'évolution à l'occasion du Grenelle de l'insertion.

Les acteurs, y compris les membres du service public de l'emploi, ne s'y repèrent plus ; les erreurs d'orientation ou d'information s'en trouvent augmentées. Ce sont les personnes en situation instable et difficile qui paient un lourd tribut à cette instabilité.

Le caractère non durable des outils utilisés (des contrats aidés de plus en plus courts par exemple mais un sas tout aussi court) se révèle souvent inadapté pour des personnes dépourvues en général de réseaux sociaux et parmi les plus précaires. Le retour vers une situation d'emploi de ces personnes nécessite parfois de longs délais et ne peut pas être programmé longtemps à l'avance.

La programmation des crédits de l'IAE dans une loi pluriannuelle (plan de cohésion sociale) a été une première réponse toutefois à cette exigence de sanctuarisation des crédits de la lutte contre l'exclusion.

La complexité de ce financement public : les principes de répartition du financement public de la fonction d'accompagnement des SIAE sont très variés, sans réelle cohérence.

L'une des incohérences avec l'objectif de développement de l'offre d'insertion tient au financement forfaitaire et plafonné des AI et ACI qui leur interdit de se développer.

Les critères d'éligibilité des salariés aux trop nombreux contrats aidés (7 actuellement) sont conçus, non en fonction d'un diagnostic de leur situation professionnelle et sociale qui ouvri-

rait la voie à une définition de moyens adaptés à mettre en place (type d'emploi, et besoins en matière d'accompagnement) mais en fonction de critères statutaires ou administratifs. Ce fonctionnement aboutit à une stigmatisation supplémentaire pour les personnes en difficulté et complique l'activité de leurs employeurs.

Les critères d'éligibilité des employeurs sont déterminés en fonction d'une dichotomie entre secteur marchand et non marchand qui ne correspond pas à la réalité. Il s'agit en fait de distinguer les employeurs du secteur privé lucratif de ceux du secteur privé non lucratif (associations notamment). Les financements attribués aux employeurs devraient davantage être déterminés sur les moyens en termes d'accompagnement, de tutorat et de formation qu'ils s'engagent à mettre au service des salariés en parcours d'insertion.

La fonction d'accompagnement est très éclatée. De nouvelles formes d'accompagnement, à l'initiative notamment de l'ANPE, se sont ajoutées ces dernières années aux formes plus traditionnelles de l'accompagnement (accompagnement spécifique délivré par les SIAE ou ASI).

Les maisons de l'emploi ajoutent une complexité supplémentaire. On peut ainsi s'étonner qu'ayant un rôle de coordination, elles n'aient aucun rôle en matière de coordination des contrats aidés, sauf délégation voulue par les départements. Actuellement, cinq d'entre eux ont permis cette délégation. En outre, il serait pertinent que les SIAE, compte tenu de leur fonction d'intégration sociale et professionnelle sur les territoires, y soient systématiquement associées.

L'hétérogénéité de l'intervention publique selon les territoires ajoute à cette complexité.

Le rôle de l'ANPE dans l'accompagnement des trajectoires professionnelles des salariés en parcours d'insertion, redéfini en 2003, demeure très variable selon les territoires. Il est impossible de savoir actuellement quel est le nombre des Comités techniques d'animation (CTA) qui fonctionnent réellement. Or le CTA a la responsabilité du diagnostic local pour définir le profil des personnes pouvant accéder à une SIAE en tenant compte des caractéristiques du bassin d'emploi et en fonction des orientations du service public de l'emploi. Tant pendant le parcours qu'en fin de parcours, le CTA devrait jouer un rôle essentiel dans la mobilisation des moyens des agences locales de l'emploi au profit des salariés en parcours d'insertion.

Le financement de l'ingénierie, pratiqué à travers le fonds départemental d'insertion et les dispositifs locaux d'appui (DLA) est important. Mais, hétérogène selon les territoires, ce financement n'est pas toujours en rapport avec les besoins sociaux et les orientations d'une politique locale, lorsqu'elle existe. Le travail actuel qui consiste à doter les Conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique d'outils de pilotage doit permettre sinon de réduire cette

hétérogénéité du moins de la justifier.

Les financements des collectivités territoriales sont différents selon les politiques locales. Il n'est pas rare, par exemple, qu'une structure d'insertion par l'activité économique soit sollicitée pour recruter des allocataires du RMI sur la base d'un financement différent sans réelle cohérence d'un département limitrophe à un autre.

- **La prégnance des politiques communautaires**

Les réglementations européennes contraignent de façon croissante l'action nationale tant en terme budgétaire qu'en terme de gestion de la concurrence. L'Etat doit aujourd'hui assurer une maîtrise de l'endettement public. Il doit par ailleurs veiller, comme les collectivités locales, à l'application des règles de la concurrence européenne pour la commande publique et le fonctionnement des services d'intérêt général.

Le souci d'efficacité introduit par la LOLF dans le contrôle de la dépense publique renforce l'impact de ces politiques communautaires et conduit à allouer les moyens budgétaires prioritairement aux actions dont les résultats sont les plus visibles et les plus efficaces et à cibler encore davantage les politiques publiques aux détriments d'une politique globale.

Le développement des appels d'offre à l'initiative des conseils généraux mais aussi d'opérateurs nationaux comme l'ANPE et l'UNEDIC, directement inspiré de l'exclusivité donnée à la régulation par les marchés publics du côté de l'union européenne entraîne de nouveaux modes de coopération entre pouvoirs publics et SUIAE auxquels il faudra être attentif.

Si les acteurs de l'IAE sont favorables à une juste appréciation des publics prioritaires et à une recherche de meilleurs résultats, on peut craindre que ne se développe l'opinion selon laquelle il serait plus efficient immédiatement de privilégier le retour à l'emploi des personnes les plus facilement réemployables, au moindre coût, au détriment des actions s'adressant aux personnes dont le chemin d'accès à l'emploi est plus long et plus incertain.

Dans ce contexte, le caractère mixte du financement de l'IAE, autorisant l'accompagnement social des personnes les plus démunies, pourrait être menacé, obligeant les SIAE à accueillir des personnes plus productives pour améliorer l'efficacité faciale de leur action du point de vue du retour à l'emploi. Une même évolution pourrait être redoutée, si les financements publics étaient diminués. Ce financement public correspond à la fonction accompagnement social et professionnel. Il constitue également dans certains cas une compensation de la mission d'intérêt général confiée à ces structures d'insertion et de la moindre productivité des salariés : le

diminuer significativement conduirait à réduire cette mission ou à la supprimer.

d) Etre un lieu d'alerte :

C'est la fonction que les organisations de la société civile préfèrent faire jouer au Conseil national. Il s'agit pour autant de ne pas confondre un Conseil national qui n'a d'ailleurs pas la personnalité juridique avec un lieu de plateforme revendicative.

3. Les questions à régler pour l'exercice de ces fonctions

Ces fonctions sont essentielles pour la démocratie participative

Il convient de définir de manière claire et lisible :

- domaine d'actions des conseils,
- type de saisine des conseils,
- rôle dans l'architecture gouvernementale (y compris de la fonction inter-conseils),
- présidence (un président ministre ou une personnalité reconnue mais extérieure au Gouvernement),
- composition (une sur-représentation de l'administration centrale limite son indépendance),
- fonctionnement institutionnel (rôle des instances internes et méthodes de travail collectif),
- budget,
- production.
- rapport au ministre et à l'administration centrale.
- rapport aux conseils décentralisés (ainsi du Conseil national de l'insertion par l'activité économique au regard des conseils départementaux d'insertion par l'activité économique)

Il s'agit également de définir les conditions de la liberté de parole et de définition de ses méthodes de travail – dans une bonne compréhension de l'indépendance de chacun.

L'ensemble de ces questions n'est pas indépendante du niveau de moyens attribués aux conseils pour l'exercice de leurs missions.

En conclusion de cette rapide présentation des fonctions d'un conseil national, je voudrai signaler notre étonnement et déception lorsque le bureau du Conseil national en 2005 a

souhaité prendre des contacts avec des organismes similaires par la composition, le fonctionnement et le sujet (insertion par le travail ou inclusion active par le travail) dans les 15 premiers pays membres de l'union européenne. Le rapport réalisé par l'un des nos membres mandaté à cet effet a conclu à :

- une similitude des publics envisagés dans les plans nationaux d'inclusion
- une absence de mesures spécifiques sauf exception pour les structures d'insertion par le travail dans ce qui s'appelait à l'époque (2004) les plans nationaux d'action pour l'emploi
- l'existence en revanche de regroupements nationaux de WISE, souvent sollicités pour consultations sur les politiques de l'emploi et de l'insertion, davantage au plan local qu'au plan de l'Etat membre.
- le rôle spécifique des partenaires sociaux dans ces thématiques
- sans que ces consultations ou ce rôle spécifique n'aboutisse à la création d'un conseil pérenne sur ces sujets, ayant la composition et le mode de fonctionnement du CNIAE.

Les conseils économique et social nationaux semblent de plus en plus s'intéresser à ces questions. Un contact récent a été réalisé avec le comité économique et social européen qui est en lien avec les conseils économiques et sociaux des Etats membres avec pour préoccupation de mieux faire apparaître , au niveau européen l'insertion par le travail que l'on pourrait qualifier d'inclusion active par le travail.

Jacques Dughera,

secrétaire général du CNIAE ,

le 10 mars



Collegium

DEVELOPMENT OF ENTERPRISE AND EMPLOYMENT OF PERSONS RETURNING TO THE LABOUR MARKET AFTER MATERNITY LEAVE

David Skoupil, Petr Přihoda

Association CEPAC-Morava

david.skoupil@cepac.cz, petr.prihoda@cepac.cz

ABSTRACT

Association CEPAC-Morava is a nonprofit organization operating in the Czech Republic primarily in the area of lifelong education of persons threatened with social exclusion. Within the project of Community Initiative EQUAL "Employ Yourself", we have chosen our target group - mothers returning to the labour market after maternity leave. The project is aimed at preparing the mothers for such return until they are on maternity leave and draw parental allowance. We have set up specific retraining courses for increasing key competences necessary for establishing one's own enterprise and starting entrepreneurial career. We employ modern e-learning methods for education.

1. Presentation of the company

Association CEPAC-Morava is a nonprofit organization operating in the Czech Republic primarily in the area of lifelong education of persons threatened with social exclusion. The company was established in 1993 by initiative of the Czech and French Ministries of Labour and Social Affairs, with the support of the Czech Ministry of Education, French Ministry of Foreign Affairs, and the French Embassy. Within the period of 1993-2004, the Association organized 160 training courses for applicants registered by the employment offices and educated 2232 graduates. After graduating, 60 percent of graduates established their own businesses and 35 percent were successful in finding new jobs.

After the entry of the Czech Republic into the European Union, the Association has joined the projects funded by the European Social Fund. These projects are aimed at target groups threatened, by unemployment and social exclusion, especially at young school graduates, disabled persons, persons above 50 years of age, immigrants, prisoners, ethnic minorities, and others.

"Employ Yourself" - project of the Community Initiative EQUAL

Within the Community Initiative EQUAL project "Employ Yourself", we have chosen our target group - mothers returning to the labour market after maternity leave. The reason was high unemployment of this group of population and the fact that no organization has paid attention to them to date. Women on maternity leave are affected by social exclusion in the Czech Republic. According to the Czech legislation, the employers are obliged to maintain the specific job for the period of six months. However, many women remain on maternity leave for three or more years. It is no exception that women with several children stay with them for six or eight years. During this time they lose their job, professional qualifications and self-confidence

necessary for being successful on the labour market. Women with small children constitute 13 % of all unemployed registered by the employment offices.

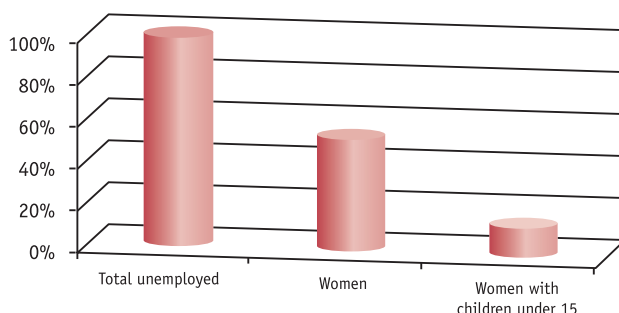


Fig. 1 Structure of unemployment in Czech republic

The purpose of the project was to prepare mothers to their return to the labour market while they are still on maternity leave and draw parental allowance. We have set up specific retraining courses for increasing key competences necessary for establishing one's own enterprise and starting entrepreneurial career. We would like to achieve a condition where women start to carry business after ending, or eventually during, the maternity leave, thus not being forced to use the social safety net.

In contrast to other unemployed, whose retraining is a long-term objective of CEPAC, the selected target group is specific in many ways.

- Mothers on maternity leave are not registered or organized, they are scattered in their places of living. It was necessary to develop a system of retrieval of this risk group.
- It was necessary to provide for child care during the courses.
- We were not able to provide for the children's subsistence, therefore the courses could only proceed during the mornings or afternoons.
- Small children tend to be ill frequently and therefore absence of their mother in the course increases.
- This target group has never been paid specific attention to, thus we lacked experience.

2.Solution within the partnership

The project was based on a development partnership of 8 subjects, for example:

- Association CEPAC-Morava;
- EDUKOL, s. r. o., educational institute;
- Employment offices in regions;

- Daycare centers in regions;
- Palacký University in Olomouc.

The above partnership was crucial for the project implementation. The daycare centers ensure babysitting during the courses in the existing premises of the centers as well as in temporary child care premises or even in private. Having child care is crucial otherwise a number of mothers would not be able to attend the courses at all. Daycare centers in cooperation with the employment offices also provide contact to the project target group.

The educational institutes in cooperation with the Palacký University then provide know-how in the area of development and presentation of training modules.

Based on the analysis, we have set up two versions of training courses which we have attested within the project implementation. The course contains ca. 800 pages of materials and is complemented by automatic tests. The course content is oriented to the following areas:

3. Innovative approaches and outputs

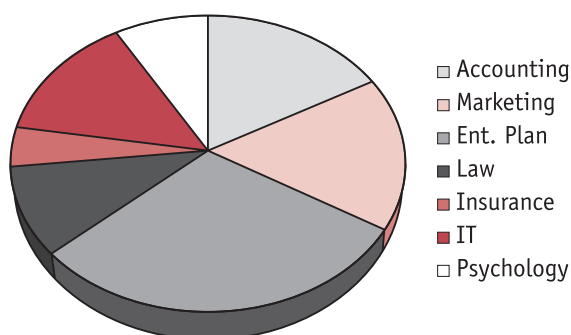


Fig. 2 Training course structure

With respect to very constrained time possibilities of the target group and high rate of absence caused by child care, we have supported the course by an extensive e-learning system. E-learning was well-received in this target group of mothers on maternity leave, it enabled access to the training to a larger numbers of mothers and contributed to attractiveness of the courses. The participants who did not have a computer at home could borrow a laptop computer with access to the Internet and to the CEPAC training portal for the duration of the course.

The e-learning solution developed for this project comprises:

- system of development of educative content - authorware;
- complex portal solution of e-learning;
- environment for testing the knowledge acquired.

The courses have been accredited by the Czech Ministry of Education and therefore they may be used as retraining courses funded by the employment offices or ESF.

In the pilot attestation, we tested two courses:

- “Short - one-month” course - 174 hours, attested in Vsetín and Prostějov.
- “Long - three-month” course - 350 hours, attested in Prostějov and Olomouc.

Within the courses, the participants gain necessary knowledge of law, economics, marketing, structure of entrepreneur plan, health and social welfare, revenue office, eventually informatics and psychology. It has been proven that optimal schedule for mothers with small children is 4 hours a day and maximum 4 days a week.

4.Solution sustainability and conclusion

The project has revealed that it is very meaningful to pay attention to this threatened group on the labour market. This group has been completely ignored so far in the Czech Republic even though it represents a significant part of the unemployed. During the courses, the mothers unbend, gain key competences and particular knowledge, thus start their return to work. They are very interested, among others, in computers and psychology with which they have not come across before. This project helps to educate the mothers while still on maternity leave, and therefore prevents their involvement in the social net of the employment offices.

Within the Czech Republic, daycare centers are a very good and often the only place for educational activities where mothers are organized in an environment known to them.

At present, the EQUAL project continues. The prepared courses are a basis of several other ESF-funded projects in the area of training of future entrepreneurs. At present, CEPAC-Morava implements 3 other EQUAL-based projects intended for mothers in cooperation with other daycare centers in all Moravian regions (ca. 60 courses with hundreds of graduates). The courses are based on the development of key competences in the area of ICT. The other part of courses is implemented in two variants: 174-hour course of fundamentals of enterprise for future entrepreneurs, or a motivational course for mothers who “just” want to get a job.



Collegium

UNE APPROCHE DE LA COHÉSION SOCIALE EN TERMES D'ENCASTREMENT : QUELQUES OBSERVATIONS AU NORD ET AU SUD

*Thiery Amougou¹,
Karen Bähr²,
Andreia Lemaître³,
Grégoire Ngalamulume Tshiebue⁴*

¹ Doctorant à l'Institut d'Etudes du Développement de l'Université catholique de Louvain.

² Doctorante à l'Institut d'Etudes du Développement de l'Université catholique de Louvain.

³ Aspirante F.N.R.S. à l'Institut d'Etudes du Développement et au Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale de l'Université catholique de Louvain.

⁴ Doctorant à l'Institut d'Etudes du Développement de l'Université catholique de Louvain et chef de travaux à l'Institut Supérieur de Développement Rural de Tshibashi.

Dans cet article, nous proposons une lecture de la cohésion sociale et des processus de développement en termes d'encastrement, illustrée par le développement, tant au Nord qu'au Sud, des diverses initiatives dénommées « d'économie sociale et solidaire ». Nous commençons par une analyse du concept de capital social, poursuivons présentant notre cadre d'analyse, issu des travaux de Polanyi et de Braudel. Enfin, nous terminons présentant les expériences d'économie sociale et solidaire et la manière dont celles-ci réencastrent l'économie dans des logiques de préservation du lien social.

Le capital social : un complexe de concepts et une multiplicité de formes

Le modèle de développement dominant a ceci de particulier qu'il fait feu de tout bois et avance le plus souvent masqué sous des habits neufs de nouveaux concepts ; le capital social et la cohésion sociale sont de ceux là. C'est-à-dire des concepts non seulement flous, mais aussi antinomiques du fait du caractère intrinsèquement antisocial et différenciateur du modèle de vie que promeut l'économie de marché. La preuve c'est que le concept de capital social transforme le lien social soit en un facteur de production dont l'accumulation peut être aussi rentable que celle du capital financier, soit en une variable intermédiaire par le biais de laquelle les réformes libérales atteignent plus efficacement leurs objectifs finaux. Pourquoi un pays doté de ressources naturelles et qui reçoit de l'aide internationale pour se développer n'y parvient-il pas ? La Banque mondiale répond : si échec il y a, celui-ci n'implique ni le régime économique, ni le régime démocratique, ni la Banque mondiale mais la faiblesse du capital social et la mauvaise gouvernance dans ce pays. En conséquence, la Banque mondiale ne doit pas accorder ses aides sans les assortir au préalable d'un investissement dans la construction ou la reconstruction du capital social et d'un apprentissage de la bonne gouvernance : c'est le capital social comme cheval de Troie des réformes libérales.

En effet, le capital social apparaît comme un complexe de concepts. La façon de le comprendre le plus simplement est d'évoquer l'idée selon laquelle les relations comptent⁵. Le capital social intègre en effet une multiplicité de pratiques et d'objets sociaux très hétérogènes : la confiance interpersonnelle, les réseaux de relations personnelles, l'engagement civique, la participation associative et citoyenne, les normes de coopération, la réciprocité, ... Le problème que pose cette multiplicité d'objets sociaux est qu'ils ne font pas toujours système et peuvent entamer les propriétés heuristiques du capital social. C'est que ces relations sociales qui signifiaient au départ la ressource des pauvres gens sont désormais assimilables à l'altruisme mécanique de l'*homo economicus* qui s'intéresse davantage à ce que le capital humain de l'autre peut lui apporter pour son intérêt personnel. C'est devenu un actif d'une nature particulière dans la concurrence économique et sociale. D'où la forte suspicion qui pèse sur le concept comme étant au service des réformes néolibérales qui promeuvent une société civile qui entérine le désengagement de l'Etat.

En conséquence, le capital social revêt une multitude de formes. Pour Putman « le capital

5 FIELD, 2003, *Social Capital*, Routledge, London and New -York.

social se réfère à ces traits de l'organisation sociale tels que la confiance, les normes et les réseaux qui peuvent améliorer la société en facilitant les actions coordonnées (1993 : 167). Et plus loin, « ... les stocks de capital social comme la confiance, les normes et les réseaux⁶... » : C'est une définition confuse car elle privilégie tant l'aspect collectif et structural de la société, que son aspect individualiste qu'évoque la notion de stock qui signifie un ensemble de capacités mobilisables immédiatement par un individu ou un réseau pour atteindre ses objectifs particuliers. D'où la contradiction avec Coleman⁷ pour qui le capital social est non les formes sociales que définit Putman, mais le résultat qu'elles donnent. C'est ici une définition fonctionnelle du capital social qui dit : «... Le capital n'est pas défini en termes d'ordres normatifs ou de projets sociaux mais comme un de leurs résultats. Ces résultats peuvent être la capacité de coopérer réellement et efficacement et peuvent prendre la forme de produits physiques et tangibles résultats... ».

En outre, en dehors de la face sombre du capital social (réseaux terroristes et mafieux), on distingue aussi non seulement la force des liens faibles de Granovetter⁸, mais aussi le « bonding social capital » pour désigner les liens au sein d'un groupe relativement homogène (par exemple, le groupe d'âge) et le « bridging social capital » pour désigner les connexions au sein de groupes plus hétérogènes. Cette typologie insiste sur le fait que « bonding social capital » est efficace pour s'en sortir et le « bridging social capital » pour progresser. S'établit ainsi une dichotomie hiérarchique entre ces deux types de sociabilité: « progresser⁹», dans le sens de la mobilité sociale individuelle, semble plus important que survivre avec ses semblables.

Or, dans nos recherches nous analysons diverses problématiques de développement, telles que le genre, le développement rural, l'économie solidaire et sociale. Au centre de ces problématiques on retrouve divers acteurs (femmes, populations rurales, populations urbaines) qui mettent en place des stratégies dont la dimension collective est extrêmement importante.

Le concept de capital social et la centralité de la dimension individuelle ne nous permettent donc pas de rendre compte de ses stratégies. Ce pour quoi, le concept de cohésion sociale nous semble plus adéquat, à condition de bien le définir puisque, devenu un concept « à la mode » ces dernières années, sa popularité s'est acquise au prix d'un certain déplacement. Dans la partie suivante, nous proposons de préciser le concept de cohésion sociale à l'aide du cadre théorique proposé par Polanyi et Braudel.

6 PUTMAN (R.), LEONARDI (R.) et NANETTI (R.), 1993, *Making Democracy Works*, Princeton University Press, Princeton.

7 Cité par NEWTON (K.), 1999, « Social Capital and Democracy in Modern Europe », in *Social capital and European democracy*, Routledge, London and New -York.

8 GRANOVETTER (M.), 1973, The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78, pp.1360-1380.

9 FIELD, 2003, idem; WOOLCOCK, "Social capital and Economic Development; towards a theoretical synthesis and policy framework", in *Theory and Society*, 27 (2), pp.151-208.

Karl Polanyi et Fernand Braudel : quels apports dans l'approche de la cohésion sociale ?

Le concept de cohésion sociale est couramment utilisé dans les milieux politiques européens mais sa définition scientifique est entourée d'ambiguïté. Il décrit tantôt le bon fonctionnement d'une société solidaire, tantôt le rêve d'un développement sans conflits¹⁰, alors que les dynamiques contradictoires sont fondamentales dans le changement social.

Les dynamiques de changement sont justement au cœur de l'analyse des processus historiques des auteurs comme Polanyi et Braudel. Nous proposons donc d'approcher le concept de cohésion sociale à la lumière des apports de ces deux auteurs. Ce qui suppose, d'une part, l'articulation entre les trois modes d'intégration de Polanyi et les trois niveaux braudeliens et, d'autre part, l'étude des interactions de leurs logiques et acteurs respectifs.

En effet, pour Polanyi¹¹, il n'y a pas un mode d'organisation de l'économie, expression d'un ordre naturel, mais un ensemble de formes de production et de répartition de biens et services qui coexistent. C'est ainsi, que la stabilité de processus économiques s'organise à travers les formes d'intégration suivantes : la réciprocité, la redistribution et l'échange marchand. La réciprocité est une dynamique de don/contre don qui n'intervient pas nécessairement entre les mêmes individus, mais par laquelle chacun s'oblige envers les autres. La symétrie n'est pas nécessaire entre deux individus, puisqu'ils font partie d'une large chaîne d'interdépendance. La redistribution désigne le phénomène par lequel une autorité centrale se voit affecter une partie de la production et la redistribue ensuite entre les membres d'une communauté. Son principe de base est la centralité. L'échange marchand désigne un mode d'entrée en rapport où le mobile du gain matériel est l'objectif des coéchangistes.

Braudel, pour sa part, identifie, dans la longue durée de l'histoire sociétale, trois strates de la vie économique : la civilisation matérielle, l'économie de l'échange et le capitalisme. Il utilise l'analogie d'une maison à trois niveaux : au ras du sol, celui de la vie matérielle est celui sur lequel tout repose, c'est la structure du quotidien, l'espace du troc et de l'autosuffisance en dehors des circuits du marché¹². Les gestes quotidiens y ont une valeur d'usage et les biens produits n'ont pas pour objet l'échange marchand¹³. Le premier étage est celui de la « vie économique », c'est l'économie du petit marché. Cette sphère est tendue entre production et consommation, intermédiaire entre le quotidien et le local. Ce sont les activités « vraiment » concurrentielles qui, pour Braudel, définissent la vie économique. Le deuxième étage, qu'il dénomme « capitalisme », est la zone où des groupes d'acteurs privilégiés se sont engagés dans des circuits et des calculs que le commun des mortels ignore. Ce deuxième niveau échappe aux

10 LAPEYRE (F.), 2002, « le rêve d'un développement sans conflit », Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale, Paris, PUF, pp.101-118.

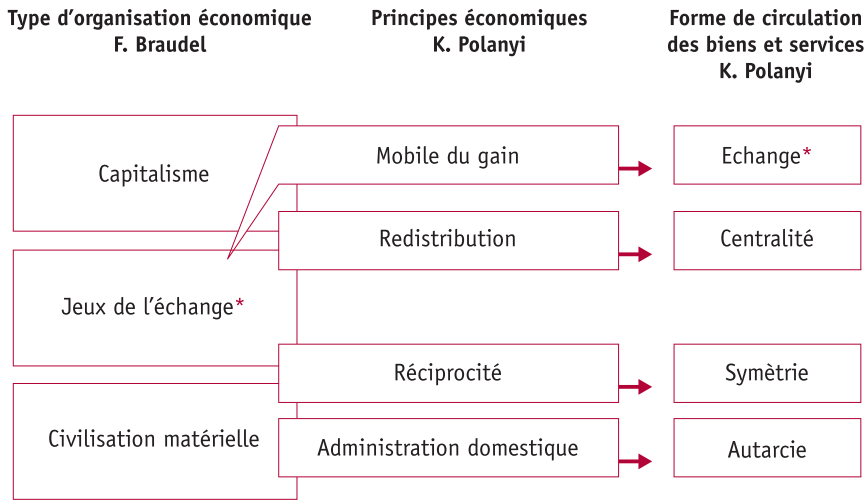
11 POLANYI, K., 1983, La Grande Transformation, Éditions Gallimard (1ère édition anglaise 1944).

12 WALLERSTEIN, I., 1995, Im-penser les sciences sociales. Pour sortir du XIX siècle. PUF, Paris.

13 DEGAVRE, F., 2005, Enjeux du développement dans les contextes Nord. Le rôle des femmes dans le care et la reproduction du lien social, Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques, politiques et sociales, UCL.

règles de contrôle de l'État. C'est l'étage où la monopolisation atteint un degré relativement élevé¹⁴.

Schema 1. La diversité des systèmes et principes économiques chez K. Polanyi et F. Braudel



* L'échange chez K. Polanyi est le mode de circulation des biens et services sur un marché capitaliste. Les jeux de l'échange chez F Braudel correspondent aussi à l'échange de biens et services mais poursuivant d'autres objectifs que le gain, ou bien un gain très modéré.

Source: Florence Degavre, 2005.

Le schéma ci-dessus suggère une première articulation entre Polanyi et Braudel : les réseaux sociaux mobilisent diverses modalités de réciprocité et des liens de confiance horizontale, créent une relation d'interdépendance et des logiques de sécurisation des conditions de vie et survie des populations (cfr. civilisation matérielle de Braudel).

Cette sociabilité est la base des chaînes d'obligations réciproques qui génèrent une cohésion sociale entre les membres d'une communauté ayant des stratégies différentes de développement sur des territoires historiquement singuliers. Le principal moteur, mais non le seul, est la survie des individus et des collectivités en tant qu'entités sociales. Les logiques mobilisées sont multiples et peuvent être limitées au seul mobil du gain individuel.

14 WALLERSTEIN, I. 2006, Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde, La Découverte, Paris.

Cependant, on observe que là où la logique de gain et de marché autorégulateur sont promus, se met en place un processus exclusif, dans la mesure où dans le marché « désencastré », tous ceux qui essaient d'appliquer des logiques alternatives sont, d'une façon ou d'une autre, pénalisés¹⁵. Le désencastrement de l'économique du social détruit les interdépendances sociales mutuelles desquelles naît la confiance horizontale. La logique concurrentielle du marché, couplée avec la croissante inégalité, transforme la société en une arène sans confiance où les différents acteurs deviennent des concurrents asymétriques qui se méfient les uns des autres. Autrement dit, la prééminence du marché sur le social est incompatible avec la cohésion sociale, en ce sens qu'elle détruit l'enchaînement sociologique progressif entre solidarité et cohésion sociale.

Étant donné que la cohésion sociale en tant que « bon fonctionnement d'une société » peut parfaitement signifier la construction d'un équilibre et d'une acceptation par tous des inégalités et des dominations, il semble préférable, à la lumière des apports de Polanyi et Braudel, de l'appréhender comme le résultat dynamique d'une interaction au moins entre :

- Les réseaux sociaux constitutifs des entités sociales, dans un territoire donné et avec une histoire spécifique.
- Le couple antinomique inégalités / résistance et action transformatrice visant à réduire les inégalités.
- L'autonomisation sociale de tout acteur intervenant.

La cohésion sociale, telle que nous la comprenons, est indissociable de la dépendance des êtres humains vis-à-vis leurs semblables et de leur environnement, indispensable pour leur survie. C'est ce que démontre la distinction entre économie formelle et économie substantive. En effet, Polanyi affirme que le terme « économique », que l'on utilise couramment pour désigner un certain type d'activité humaine, oscille entre deux pôles de signification.

Le premier sens, le sens formel, provient du caractère logique de la relation entre fins et moyens. La définition de l'économique par référence à la rareté s'appuie sur cette acception. La signification formelle désigne l'économie en tant que logique de l'action et de la prise de décision, comme un choix rationnel entre des usages distincts de ressources ou moyens limités. Le second sens, ou sens substantif, insiste sur les relations et les interdépendances entre les êtres humains et les milieux naturels où ils puisent leur substance. Le sens substantif provient de ce que, pour leur subsistance, les êtres humains dépendent de la nature et des autres êtres humains. Ces éléments sont intégrés comme constitutifs de l'économie. Le sens substantif, par opposition au sens formel, ne présuppose ni la prise de décision rationnelle ni des conditions de rareté. Il désigne simplement l'étude des choix qui permettent aux êtres humains de vivre dans leur environnement social et naturel.

Du concept d'économie substantive, nous retirons une conclusion-clé pour notre réflexion sur la cohésion sociale: La dimension substantive élargit le champ de l'économie et le lie étroite-

¹⁵ WALLERSTEIN, 2006, op. cit.

ment à la survie d'une collectivité humaine, c'est-à-dire, à sa reproduction sociale et élargie. En ce faisant, Polanyi met en exergue l'erreur qui a consisté à poser une équivalence entre l'économie humaine en général et sa forme marchande, erreur qui a laissé en dehors du champ économique toute une série d'activités liées à la survie au sens large. L'auteur nous dit que la dimension physique des besoins humains fait partie de la condition humaine. Autrement dit, aucune société ne peut exister sans une forme ou autre d'économie substantive. Il nous dit aussi que les êtres humains dépendent des autres pour leur survie, ce qui renvoie à l'importance de la cohésion sociale.

Les différents modes d'intégration de Polanyi et les pratiques qu'ils engendrent sont non seulement différentes sources de légitimité pour des pratiques de développement spécifiques, mais aussi le siège de dynamiques contradictoires et/ou complémentaires en matière de développement. Des projets locaux semblent ainsi apparaître comme emblématiques pour inventer une régulation compatible avec ces différentes forces régulatrices, leurs acteurs et leurs pratiques de développement.

Suivant Polanyi, il semble important de prendre en compte la dimension substantive de l'économie dans la réflexion sur le développement. Dimension autrement occultée dans la pensée dominante par la dichotomie production/reproduction et par l'hypothèse du désencastrement de l'économie par rapport aux relations sociales. C'est pourquoi, dans la partie suivante de l'article, nous proposons d'illustrer l'approche par l'encastrement dans des initiatives concrètes prises par des acteurs au Sud, mais aussi au Nord.

Les initiatives d'économie sociale et solidaire : une tentative d'encastrement de l'économie dans le social et la démocratie

Pour illustrer l'approche par l'encastrement ci-dessus exposée, présentons, dans la lutte pour l'inclusion sociale, les initiatives d'économie sociale et solidaire, présentes tant au Nord qu'au Sud. Le développement de ces formes d'organisation, dont la finalité n'est pas la maximisation du profit, peut être lu comme une quête de reconstruction de l'espace public. A travers un ensemble d'objectifs relevant d'une finalité non-lucrative et divers modes d'articulation de parties prenantes et de ressources monétaires et non-monétaires, ces initiatives tentent de réencaster l'activité économique dans le social et la démocratie. Ce sont des initiatives privées produisant des biens et services mais aussi des formes d'expression collective qui émergent pour tenter de répondre à des problèmes sociaux identifiés et interroger, face à ceux-ci, les cadres institutionnels en présence.

Le modèle de développement dominant basé sur la logique du marché autorégulateur et l'affaiblissement de l'Etat-nation a accentué les inégalités sociales et produit des milliards d'exclus à travers le monde, au Nord comme au Sud. L'inscription ou la réinscription au sein de systèmes d'organisation collective est, selon Castel¹⁶, la réponse aux risques de dissociation sociale que porte la modernité, et la réponse à la question des protections telle qu'elle s'impose à partir d'une prise de conscience de l'impuissance des principes du libéralisme à fonder une société stable et intégrée.

Au Nord, face à la montée des différentes formes d'exclusion sociale, on assiste un renouveau de l'économie sociale, économie sociale qui avait pris racine dans l'institutionnalisation des initiatives ouvrières de la fin du 19^{ème} siècle. Ainsi, en Belgique, le terme « nouvelle économie sociale » se divulgue dans les années 1980, pour désigner une nouvelle vague d'initiatives tentant de se démarquer de celles davantage institutionnalisées, en affirmant clairement des principes éthiques de fonctionnement. Ainsi, en 1990, le Conseil Wallon d'Economie Sociale adopte la définition suivante, largement reconnue au sein du secteur : l'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par les associations, coopératives, mutuelles, dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de service aux membres ou à la collectivité, processus démocratique de prise de décision, autonomie de gestion et primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

Bien que l'économie sociale soit active dans des domaines très divers (commerce équitable, finance éthique,...), ce renouveau se réalise principalement dans deux secteurs d'activité : les services de proximité aux personnes isolées et dépendantes et l'insertion par l'économie. Ainsi, un ensemble d'initiatives ne poursuit pas un objectif de maximisation du profit mais

16 CASTEL, R, 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, La République des idées et Seuil, Paris

un objectif d'insertion, par le biais d'une activité continue de production de biens et services et une réelle prise de risque économique, de personnes courant un risque d'exclusion sur le marché du travail. Ces entreprises sociales d'insertion par le travail ont été reconnues en Belgique par les cadres légaux suivants. Visant l'insertion par le travail de personnes handicapées, il y a les Entreprises de Travail Adapté (ETA) agréées (Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) et les Beschutte Werkplaatsen (BW) (Région flamande). Les Entreprises de Formation par le Travail agréées (EFT) (Région wallonne) et les Ateliers de Formation par le Travail (AFT) agréés (Région de Bruxelles-Capitale) se distinguent par un objectif de formation du public-cible, par le biais d'une activité productive durant un période limitée dans le temps. Les Entreprises d'Insertion (EI) agréées (Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) et les Invoegbedrijven (IB) (Région flamande) ont un objectif de création d'emploi, par le biais d'une activité productive, pour le public-cible, emploi soit temporaire soit durable au sein de l'organisation. Enfin, les ateliers sociaux « Sociale Werkplaatsen » (SW) (Région flamande) ont pour objectif la création d'emploi durable, dans un environnement professionnel protégé, pour des demandeurs d'emploi très précarisés, marqués par de graves handicaps socioprofessionnels. Outre ces organisations, d'autres initiatives d'économie sociale sont également présentes dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle. Ce sont pour la plupart des ASBL qui, bien qu'elles ne soient entrées dans aucun de ces cadres légaux spécifiques, sont actives dans l'insertion par l'économie de personnes défavorisées.

Parmi toutes ces organisations, certaines poursuivent, au-delà d'un objectif d'insertion par l'économie de personnes défavorisées, un autre objectif de service à la collectivité et de cohésion sociale, à travers la production du service lui-même. Ainsi, certaines sont actives dans l'environnement par la récupération et le recyclage de déchets, d'autres s'adressent à des personnes à mobilité réduite par l'offre de services de proximité, d'autres encore offrent des services sociaux à des personnes défavorisées,...

Dans le Sud, les politiques d'ajustement structurel qui ont été imposées et généralisées au cours des années 1980 en application de l'idéologie dominante n'ont fait qu'accélérer les processus d'insécurisation et de vulnérabilisation toujours croissants des couches sociales les plus faibles. Face à ces offensives insécurisantes, les populations locales se mobilisent pour organiser leur vie autrement, à travers diverses pratiques de résistance et de sécurisation. Ces pratiques illustrent une certaine vision de la cohésion sociale recherchée par les acteurs, en lutte permanente contre la précarisation et la fragilisation de leurs conditions de vie, qui menacent même leur sécurité d'existence, individuelle et collective.

En Afrique par exemple, à travers ce que Peemans¹⁷ qualifie d' « espace social vide », c'est-

¹⁷ Peemans, J-P., 1997, Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique, L'Harmattan, Paris.

à-dire des territoires et contrées entières où l'on ne sent pas, ou presque pas, la présence de l'Etat pour s'occuper de ses tâches traditionnelles de développement, les populations s'organisent pour combler ce vide. Pour cela, diverses initiatives communautaires voient le jour, mues par la volonté première de répondre aux besoins de santé, de production agricole, d'éducation des enfants,... – et non de générer des profits au sens strict du terme – en mobilisant ce qu'ils peuvent avoir comme savoirs, moyens matériels, financiers,... L'insertion dans des réseaux sociaux devient alors le moyen le plus sûr pour résister aux menaces que la société exerce sur sa propre existence.

C'est ainsi qu'émergent diverses structures, basées sur un certain lien social – tribal, ethnique, religieux, amical, voisinage, activité, statut social,... – qui prennent en charge les membres, en organisant la vie en groupe en vue de la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, de leur protection contre les risques extérieurs et de leur épanouissement commun. Ces structures sont animées par une logique « sociale », c'est-à-dire tournée vers la satisfaction des sentiments et besoins propres au groupe. Dans cette logique, l'économique ne prime pas sur les autres composantes de la société mais est profondément encastré dans le tissu social au sens de Polanyi.

Comme le souligne Peemans¹⁶, ces initiatives associatives combinent à la fois des aspects économiques et sociaux. Elles visent l'insertion de leurs membres sur le marché mais aussi la recreation d'un lien social fort, à travers des initiatives qui combinent toutes les dimensions de la vie. Ces pratiques, qui sont diverses et multifonctionnelles, témoignent du dynamisme des communautés locales et de leur capacité à inventer un ailleurs.

Sur le plan de la production agricole par exemple, on peut noter que les dynamiques paysannes à travers les campagnes sont un outil indispensable pour faire face aux multiples contraintes dans ce secteur. Ainsi, dans les différents groupes d'entraide, les associations et groupements paysans, les associations féminines,..., la mise en commun de la force de travail et des moyens à disposition du groupe offre divers avantages que chaque membre ne saurait obtenir s'il était seul. Les petits producteurs ont ainsi la possibilité d'effectuer de grandes emblavures, en s'appuyant mutuellement, dans le champ individuel et/ou dans le champ collectif, de dimensions appréciables pour le groupe. Ils peuvent construire des greniers pour le stockage des denrées en vue de la consommation et de la vente à des périodes de crise ; ils peuvent encore faire usage de pratiques culturelles performantes et se lancer dans des investissements productifs du fait des économies d'échelle. A travers les villages africains, il est fait écho d'un

16 Peemans, J-P, 2002, Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement « réel » dans la seconde moitié du 20e siècle, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve.

vaste mouvement de mobilisation des masses paysannes, qui essaient de se réappropriier le processus de production alimentaire à travers des initiatives communautaires. Les femmes y jouent un rôle non-négligeable. Dans le domaine de la commercialisation, en tant que groupe, ces petits producteurs pèsent plus lourd et ne sont plus à la merci des intermédiaires qui les exploitent. Ils peuvent ainsi rassembler leur production et l'écouler là où elle peut se vendre à meilleur prix, ce qui leur permet d'avoir des revenus supérieurs et d'améliorer leurs conditions de vie. Ces structures interviennent aussi, au niveau des villages, dans les activités de santé, d'éducation,... On assiste ainsi régulièrement à des actions de construction, de réhabilitation ou d'entretien, d'écoles, de dispensaires, de maternités, de sources d'eau potable, de routes,... par les organisations de la base. Aussi, des initiatives du genre « tontines » paysannes et villageoises permettent de drainer l'épargne au niveau des villages et de financer, tant bien que mal, des activités productives. Les différents membres de ces structures, qui au départ se connaissent, renforcent leurs liens sociaux à travers des visites, l'assistance et l'intervention dans les événements heureux ou malheureux qui interviennent dans les familles : naissance, décès, maladie,... Le renforcement des liens sociaux s'opère aussi à travers des cérémonies festives et dansantes qui sont organisées dans les structures lors de certaines circonstances : réunions, récoltes,... Les relations humaines et interpersonnelles y restent prioritaires. Elles sont marquées par le principe du « bienfait qui n'est jamais perdu »¹⁹, ce qui permet d'éviter ou de limiter l'exploitation des membres faibles par les plus influents et de renforcer de la sorte la démocratie dans ces structures.

En Amérique Latine, les initiatives d'économie solidaire prennent racine dans l'histoire ancienne de l'économie populaire, des pratiques économiques, imbriquées dans le lien social, développées par les milieux populaires, composant une large parcelle de la population exclue des systèmes conventionnels d'emploi et de protection sociale. Dans ce cadre, les initiatives d'économie solidaire sont souvent entreprises par des groupes issus de ces milieux qui, dans une perspective d'auto-insertion, tentent, à travers une activité de production de biens et services, de produire des revenus et d'améliorer leurs conditions de vie. C'est autour d'une quête de démocratie économique, à travers des pratiques d'autogestion, que ces initiatives se reconnaissent en tant qu'économie solidaire. Elles tentent de construire des espaces d'émancipation et de citoyenneté, face à l'exclusion économique, sociale et politique de leurs membres.

Il s'agit principalement, et plus traditionnellement, du coopérativisme populaire, regroupant des coopératives, associations ou groupes de production informels fonctionnant comme des coopératives de travailleurs, parfois actives dans l'environnement à travers le tri et le recyclage de déchets. On trouve également des coopératives de consommation dans le domaine du crédit, de l'habitation, de la santé, de l'éducation,... Plus récemment, suite également à la crise industrielle des années 1990, se sont fortement développées les expériences de récu-

pération d'entreprises en faillite par les travailleurs s'organisant en autogestion, celles ayant trait aux finances solidaires (microcrédit, fonds rotatifs et banques communautaires) et les systèmes d'échanges locaux avec ou sans adoption d'une monnaie sociale.

Dans ces initiatives d'économie solidaire, l'ancrage territorial est fort, le groupe préexiste souvent à l'activité économique et il s'agit de tenter de générer du travail et du revenu pour subvenir aux besoins des participants. Souvent, différentes initiatives d'économie sociale et solidaire s'articulent horizontalement pour s'inscrire dans une perspective de développement local, tentant de répondre de manière intégrée aux besoins sociaux non-satisfaits du territoire d'appartenance.

Suite aux Forums sociaux mondiaux, les initiatives d'économie solidaire d'Amérique Latine se sont, pour beaucoup, constituées en mouvement social, afin de porter un projet de société alternatif au capitalisme, « une autre façon de faire de l'économie », davantage respectueuse de l'être humain et de l'environnement. Il s'agit donc, pour les acteurs, de porter un projet de totalité de l'encastrement.

Ces expériences d'économie solidaire en Amérique Latine, lorsque comparées à celles de nos pays européens, demeurent faiblement institutionnalisées, comptant peu sur l'appui des politiques publiques. Ce constat est toutefois fortement en évolution ces dernières années, à la suite notamment du développement significatif de la mise en réseau des expériences : on assiste alors à l'émergence de politiques publiques à destination de ce champ.

CONCLUSION

Au détriment d'une approche en termes de capital social, jugée trop basée sur l'*homoeconomicus*, nous avons, dans cet article, opté pour une analyse de la cohésion sociale et des processus de développement en termes d'encastrement, inspirée des ouvrages de Braudel et Polanyi. En effet, un tel concept nous semble plus adéquat, dans la mesure où il élargit le sens de ce qui est considéré comme « économique », pour l'entendre comme l'ensemble des activités qui relèvent de l'interaction entre les êtres humains et de ceux-ci avec leur environnement, afin de préserver et reproduire la vie en société, la démocratie et la nature.

Ensuite, nous avons illustré notre approche par les pratiques d'économie sociale et solidaire dans différents contextes. Dans chacun, les tentatives d'encastrement de l'économie dans des logiques sociales se font différemment, en fonction notamment des cadres institutionnels en présence et de l'histoire de la critique sociale. Ainsi, dans le renouveau de l'économie sociale au Nord, l'accent est davantage placé sur la solidarité économique et la recreation du lien social. En Amérique Latine, l'accent porte davantage sur la quête démocratie économique, la construction d'espaces de citoyenneté, notamment à travers la pratique de l'autogestion au sein des initiatives. En Afrique, ces pratiques montrent qu'il est possible d'établir une liaison forte entre reconstruction de l'espace public, construction du territoire et construction de formes originales d'autocontrôle social²⁰.

Dans tous les cas, ces expériences interpellent nos cadres d'analyse, nous invitant à revoir le sens de ce qui est économique pour répondre aux questions sociales contemporaines. Ces réalités prouvent que les différentes pratiques à la base, dans les structures locales fondées sur la solidarité des membres en vue de la satisfaction de leurs besoins communs, se déroulent dans un élan de démocratie et de reconstruction de l'espace public, de participation à la construction de la cohésion sociale.

20 Peemans, J-P, 2002, op.cit., p.475.

FIND OUT MORE ABOUT THE PARTNERS OF THE CONFERENCE:

College of Europe:

<http://www.coleurope.eu/>

Cera:

<http://www.cera.be/>

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions:

<http://www.eurofound.europa.eu/>

European Social Fund:

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm

European Anti-Poverty Network:

www.eapn.org

CEPAC :

<http://entre.cepac.cz/index.html>

Living Stone Centre:

<http://www.lscoop.com/>

Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique :

<http://www.cniae.gouv.fr/>

EMES research network:

www.emes.net

**Ecole Doctorale Thématique en Etudes du Développement de
la Communauté Française de Belgique**

<http://www.ecole-doctorale-developpement.net/>

SHORT BIOGRAPHIES OF SPEAKERS

Paul Demaret is Rector of the College of Europe and “professeur extraordinaire” at the University of Liège. Professor Demaret was the Director of Legal Studies at the College of Europe from 1981 to 2003. Professor Demaret holds a Docteur en droit from University of Liège, an LL.M. from Columbia University, and a J.S.D. from U.C. Berkeley.

François Vandamme est licencié en droit (UCL - Belgique) et détient un diplôme en études européennes (option droit) du Collège d'Europe (Bruges, 1974). Il a travaillé au Service des Etudes juridiques et au Service du Cadre spécial temporaire (programme fédéral de résorption du chômage) du Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail entre 1975 et 1982. Entre 1982 et 1990 il a été Attaché social à la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes. Depuis 1990 il est Conseiller puis Conseiller général (1993) à la Division des Affaires internationales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale à Bruxelles (affaires multilatérales et coopération bilatérale en matière d'emploi, de travail et de dialogue social).

Ses thèmes de spécialisation sont les problèmes et défis de l'Europe sociale et les instruments juridiques et politiques pour les aborder, la politique internationale et européenne de l'emploi, les questions de dialogue social ainsi que les conséquences sociales de la mondialisation pour la cohésion sociale et la politique de l'emploi.

Il est professeur visiteur au collège d'Europe depuis 1995, où il est chargé du cours « Les enjeux sociaux de la gouvernance de l'Europe » et membre d'associations scientifiques comme l'Institut royal des Relations internationales (Bruxelles) et l'Association internationale des Relations professionnelles (AIRP/ BIT, Genève).

En ce moment il recherche et prépare des publications sur l'avenir du modèle social européen dans la confrontation entre anciens et nouveaux Etats membres de l'UE, les tendances récentes en droit social comparé, notamment en ce qui concerne le droit au travail et la justiciabilité des droits économiques et sociaux et sur emploi, flexibilité et cohésion sociale dans une perspective internationale.

Jos Berghman took his university degree in political and social sciences at Leuven University (1971 - Belgium), specialized in comparative social policy in the UK and wrote a Ph.D. on the Theory of Social Security (1981). Researcher and director of the Centre for Social Policy (University of Antwerp - Belgium) (1971-1985), professor of social security studies at Tilburg University (Netherlands) (1985-1998) where he chaired the multidisciplinary department of Social Security

Studies, presided the board of IVA, the Tilburg institute for social contract research, and was in office as dean of the Faculty of Social Sciences.

Currently (1998-) he is ordinary professor of social policy at the Faculty of Social Sciences of Leuven University. He directs the international postgraduate 'Impalla' programme on social policy analysis. He is president of the European Institute of Social Security and chairs the tripartite Supervisory Board of the Belgian Social Security System. He is member of editorial boards of several international journals on social (security) policy and of scientific award committees. His main research interests are comparative and European social security, social exclusion, social cohesion policies and social security policy information.

He has been an advisor to the Commission (DG Social Affairs and Eurostat) and member of observatories of DG Social Affairs on minimum protection, social exclusion and the convergence of social protection policies; advisor to a.o. the Dutch, Luxembourg, Greek and Belgian governments and to the Council of Europe; chairman of the supervisory commission of the research programme on the Reform of the Dutch social security system and member of the Lisbon Agenda Group.

Dimo Iliev is a policy officer in the geographical unit responsible for Bulgaria in Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission. He is in charge of monitoring of social protection and social inclusion policies and of the operational programmes funded by the European Social Fund in Bulgaria. He also follows the development of anti-discrimination policies. Previously, he was Economist at the Council of Europe Development Bank where he worked on South-eastern Europe and was in charge of the Bank's sector policies in the areas of human capital and social housing. He also worked for the Council of Europe and for the World Health Organisation. He graduated as a medical doctor in Bulgaria in the city of Plovdiv and then continued his education in Paris. He holds a master degree in economics (health economics and management of health systems, University of *La Sorbonne*) and a PhD in social sciences from the University of Paris V René Descartes. He is inspired by the principles of the European Convention on human rights and the European Social Charter. Working in the area of social policy provides a permanent driving force to continue contributing to social progress.

Jacques Defourny is a professor of economics at the University of Liège and director of the *Centre d'Economie Sociale*. He is also the president of the "EMES European Research Network" (www.emes.net) which gathers ten university research centres and several individual researchers across Europe working on various facets of the "third sector".

He mainly works on the economic analysis of non-profit organizations as well as other entities of the social economy such as co-operatives, mutuals and work integration social enterprises. His research also focuses on conceptual approaches of the third sector in industrialised as well as in

developing countries.

In addition to numerous articles, he has published twelve books among which the following: *“Social Economy North and South”* (with P. Develtere and B. Fonteneau, eds.), K.U. Leuven, 2000 (also published in French, Dutch and Spanish); *“The Emergence of Social Enterprise”* (with C. Borzaga, eds.), Routledge, London and New York, 2001 (paperback edition, 2004; also published in Italian and Japanese); *“Tackling Social Exclusion in Europe. The Role of the Social Economy.”* (with R. Spear, L. Favreau and J.-L. Laville, eds.), Ashgate, Aldershot, 2001 (also published in Spanish and French); and *“The Co-operative Movement in Belgium: Perspectives and Prospects”* (with M. Simon and S. Adam), Editions Luc Pire, Bruxelles, 2002 (also published in French and Dutch).

Frédéric Lapeyre est Professeur à l’Institut d’Etudes du Développement de l’Université Catholique de Louvain. Président de l’Ecole Doctorale en Etudes du Développement de la Communauté Française de Belgique. Parmi ces nombreuses publications: *Poverty and Social Exclusion in a Global World* (MacMillan/Palgrave, 2004). M. Lapeyre a participé à de nombreuses missions d’enquêtes techniques pour le compte du Conseil de l’Europe, de l’Organisation internationale du travail et de l’ONU dans de très nombreux pays, notamment l’Arménie, les territoires palestiniens, l’Europe orientale, en Afrique.

Jean Lapeyre works as administrator at the European Economic and Social Committee and is also a visiting Professor at the College of Europe in Natolin.

Lutgart Duser is project manager at Living Stone Centre of Competence for Intercultural Entrepreneurship. Founded end 2005, the LSC is a manifestation of the modern saying “in diversity there is strength”, being a dynamic cross-breed of three cultures: that of Leuven University, fostering entrepreneurship amongst its faculty, that of Joker Toerisme nv with the strength of 25 years of experience in sustainable tourism and that of Cera, a financial holding supporting societal projects – and in her wake KBC, a bank and insurance group. Mutual sharing of knowledge, know-how and resources significantly enhances not only the Centre’s competitiveness on a national and international level but strengthens the individual parties in their own activities.

From 2003 to 2006 Lutgart worked as an expert in environmental communication in Tunisia, Romania and China – and was involved in European funding programmes (EuropeAid, ESF, ISPA). Until 2003 she was director of communications of Flanders’ regional waste water operator Aquafin. History and Oriental Studies paved the way to broad to a career leading from university to the private and public private sector, and to the international scene not withstanding local commitment in environmental associations.

David Skoupil received his doctorate degree in Computer Science from Palacky University, Czech Republic. He has been teaching at Palacky University for 16 years, with major interest in e-learning, internet and intranet solutions, information systems and multimedia. He has been cooperating with universities in Europe and in the USA, such as John Hopkins University and Moravian College, in the area of faculty and students exchange and international projects. Within Association CEPAC-Morava, he has been working since 2006 as ICT director.

Petr Prihoda received his master's degree in Computer Science from Palacky University, Czech Republic. He was teaching at Palacky University for 15 years, focusing on computer network design and administration. In the last 10 years he has been active in the area of lifelong education and professional training of groups endangered by social exclusion. Within Association CEPAC-Morava, he has been working since 2006 as Senior lecturer.

Gilda Farrell est Chef de Division de la Division pour le développement de la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe, DG III depuis 2000. Depuis 2007 elle est chef de département *ad intérim*, Département des Politiques social Conseil de l'Europe, DG III. Auparavant elle a participé à des missions d'identification et préparation de projets d'intervention dans les pays ACP, Amérique Latine et Asie pour les NNUU (BIT, IFAD) EU (1987-1994), puis responsable du programme STRUDER, Commission européenne – DG 1 (1994 – 1995), puis Directrice adjointe puis Directrice de l'Observatoire européen des territoires LEADER (Sept. 1995–mars 2000).

Elle est docteur en économie par la Libera Università degli Studi Sociali à Rome (Italie), et a un master en études interdisciplinaires de la York University, Ontario (Canada), où elle fut chercheur associé Centre de Recherche sur l'Amérique Latine et les Caraïbes (CERLAC), York University, Ontario (Canada) de 1985 à 1987.

Dans le domaine de la cohésion sociale elle a été coordinatrice d'une série de réflexions sur des thématiques de cohésion sociale (publiées dans la série « Tendances de la Cohésion Sociale » du Conseil de l'Europe, ainsi que de Guides méthodologiques, notamment pour la réflexion sur les politiques d'intégration des groupes les plus vulnérables) :

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/trends_en.asp

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/guide_en.asp

Dans d'autres domaines elle est auteur d'une quinzaine de livres, documents de travail/articles publiés.

Jacques Dughera est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'École nationale d'administration, fonctionnaire de la Caisse des dépôts et consignations, détaché depuis 1998 au secrétariat général du Conseil national de l'insertion par l'activité économique ; a commencé sa carrière administrative en qualité d'inspecteur du travail avant de rejoindre le bureau du ministère du travail en charge de la réglementation des institutions représentatives du personnel. A participé à la mise en place des missions locales pour les jeunes en difficulté dans les années 1980.

Gregorio De Castro is a Project Manager at the Dublin-based EU Agency - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. For the past five years, he has been working closely with companies and social partners in the area of change management, responsible restructuring and industrial relations. He has also been involved as Eurofound expert on a number of working groups and evaluation committees both at European and national level, as well as frequently speaking on his areas of expertise in seminars, workshops and conferences. Prior to working in Dublin, Gregorio spent four years as regional policy advisor for enterprise, employment and social affairs in Brussels, where he represented the interests of his native region, Galicia (Spain). Having graduated in European Politics at Southampton University (UK) 1997, he went on to complete a Masters in European Human Resources at the College d'Europe in Bruges (Belgium) in 2002.

Samuel Thirion est ingénieur agronome et docteur en développement économique et social, avec 30 ans d'expérience dans différents pays d'Europe, Afrique et Amérique Latine. Il est actuellement administrateur à la Division pour le Développement de la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe où il a développé un guide pour l'élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale avec diverses applications au niveau local et/ou régional et contribué à la mise en place d'une plateforme européenne de dialogue sur les initiatives éthiques et solidaires, deux projets qui s'inscrivent dans la stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe.

Jean-Luis Kiehl est directeur de Cresus Alsace (Chambre **RE**gionale du **SU**rendettement **S**ocial) et Président exécutif bénévole de la Fédération Cresus.

Jean-Claude Javillier est agrégé des Facultés de Droit (France, 1973). Il a enseigné le Droit du travail et des relations industrielles comparées à Bordeaux (Université de Bordeaux IV), puis à Paris (Université Paris II). Il a été professeur invité aux Universités de Leuven, d'Oxford, d'Ottawa et de Sao Paulo, ainsi qu'à l'Institut japonais du Travail à Tokyo. Il est Président d'honneur de l'Association Française d'Études des Relations Professionnelles (AFERP, Paris). Il a été président

de la section du BIT de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale. Il a été titulaire de la Chaire du Prix Nobel de la Paix attribué à l'Organisation internationale du Travail (Chaire David MORSE, Université de Liège - Institut International d'Études Sociales, Bureau international du Travail, Genève, 1993). Il est docteur Honoris Causa de l'Université d'Anvers. Au Bureau International du Travail, de janvier 2001 à octobre 2007, il a occupé les postes de Directeur du Département des normes internationales du travail, puis de Conseiller principal à l'Institut International d'Études Sociales. Depuis novembre 2007, il est professeur émérite à l'Université de Paris-II et conseiller scientifique à la chaire de régulation de SciencesPo.Paris. Il a publié divers ouvrages (manuel de droit du travail, LGDJ, Paris, 7 éditions) et articles. Il a le grade de chevalier dans l'ordre des Palmes académiques (France) et de grand Officier de l'Ordre de la Justice du Travail (Brésil).

Thiery Amougou est macro économiste, chercheur à l'Institut des Etudes du Développement (IED), Université catholique de Louvain, membre du Comité exécutif du CODE (Collection des Organisations Démocratiques et Patriotiques des Camerounais de la Diaspora, membre du comité d'organisation du prix Félix Moumié pour le développement du Cameroun et de l'Afrique.

Karen Bähr possède un DEA en études du développement et actuellement se trouve en phase finale du doctorat en Sciences sociales à l'Université Catholique de Louvain. Elle fait partie de l'équipe de chercheurs de l'Institut d'études du développement où elle applique une approche de genre au sein des programmes de recherche sur "Pauvreté et développement" et "Sécurité, espace urbains, dynamiques socio-territoriales et développement". Elle a travaillé comme consultante pour des institutions gouvernementales et non gouvernementales concernant l'approche de genre et la formulation des politiques publiques. Elle a aussi une expérience au sein d'ONG au Guatemala et Honduras où elle coordonnait des équipes qui implémentaient des projets désignés pour les femmes et les populations indigènes. En Belgique, elle collabore avec plusieurs ONG et centres de formation dans des activités de formation au développement et de promotion de l'égalité femmes/hommes.

Andreia Lemaître est Aspirante du Fonds National de la Recherche Scientifique. Elle est chercheur au sein du Centre de Recherches Interdisciplinaires pour la Solidarité et l'Innovation Sociale (CE-RISIS) ainsi que à l'Institut d'Etudes du Développement (IED) de l'UCL. Ses thèmes de recherche sont l'économie sociale et solidaire et les entreprises sociales en lien avec les politiques publiques à destination du champ.

Grégoire Ngalamulume Tshiebue est technicien en Développement Rural et Chef de Travaux à l'Institut Supérieur de Développement Rural de Tshibashi en République Démocratique du Congo, ainsi que doctorant en Développement à l'Institut d'Etudes du Développement de l'Université Catholique de Louvain.

Maria-Helena Andre is elected Deputy General Secretary of the European Trade Union Confederation (ETUC) at its congress in Prague since May 2003. Between 1992 and 2003, Ms Andre was Confederal Secretary in ETUC, always in charge of dossiers related to Labour Market, Education and Vocational Training, Migration and Youth or Racism and Ethnical Minorities, among others. She had also formerly been President of ETUC Youth Steering Committee and was responsible for the International Affairs of UGT Portugal, her native country. Maria Helena Andre has studied Modern Languages and Literature and the University of Lisbon.

Fintan Farrell is Director of the European Anti-Poverty Network (EAPN) and was president of the organisation from 1996 to 2000. From 1995 to end 2001, he was the coordinator of the Irish Traveler Movement, a member organisation of EAPN Ireland. Mr Farrell was part of the team that represented the Irish Community Voluntary Sector in the National Social Partnership arrangements, which includes the community and voluntary sector as well as the traditional social partners. Mr Farrell was also an active member of the EAPN Task Force on enlargement.

Catherine Rubbens joined CSR Europe (www.csreurope.org) about five years ago to coordinate the social and sustainability reporting and human rights programmes. Since 2003, she is CSR Europe's Director of Products and Services. Her main responsibility is to deliver business-to-business workshops to business practitioners on diverse CSR topics. She is now also responsible for the implementation of the 'CSR laboratories', involving businesses and stakeholders – in the context of the European Alliance on CSR. As a member of CSR Europe's management team, Catherine also provides helpdesk services and contributes to recruitment.

Prior to joining CSR Europe, Catherine worked for both the private and the public sectors on various CSR and sustainability management areas. Previous employers include Environmental Resources Management, communications agency C21, the United Nations Division for Sustainable Development and the United Nations Conference on Trade and Development. Catherine holds one Masters Degree in Economics from the University of Geneva and a post-graduate Master of environmental management from the Free University in Amsterdam.